UNIVERSITÉ DE LA ROCHELLE

ÉCOLE DOCTORALE
Pierre Couvrat

Laboratoire LASAPE

THÈSE

présentée par :

Alice MAZEAUD

soutenue le 1er décembre 2010
pour l'obtention du grade de Docteur de l'Université de La Rochelle

Discipline : Science politique

La fabrique de l'alternance. La « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010).

JURY :

Loïc BLONDIAUX	Professeur, Université Paris 1, Rapporteur
Brigitte GAITI	Professeure, Université Paris 1, Directrice de thèse
Rémi LEFEBVRE	Professeur, Université Lille 2, Rapporteur
Pierre MAZET	Maître de conférences, Université La Rochelle
Pierre SADRAN	Professeur, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, Président du jury

L'université de La Rochelle n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Merci à Mme Brigitte Gaiti d'avoir accepté de diriger cette thèse à distance, de m'avoir soutenue depuis le DEA, et d'avoir exercé une vigilance redoutable contre les visions « héroïques » de l'action publique.

Merci à la petite équipe rochelaise et au LASAPE qui m'ont fait bénéficier de conditions matérielles appréciables et notamment aux politistes Pierre Mazet, Anne Marijnen et Marc Valéri qui ont fait vivre un peu de science politique à mes cotés.

Cette thèse n'aurait pas existé sans l'allocation de recherche du Conseil régional. Ma gratitude à l'égard de ses membres est d'autant plus grande qu'ils m'ont aidée dans la réalisation de mes recherches tout en me laissant une latitude et une indépendance remarquable.

Une thèse de sciences sociales a ceci de particulier qu'elle se passe « en plein air » et la mienne aurait été beaucoup moins agréable sans le concours de ceux qui font vivre « la démocratie participative » en région Poitou-Charentes et qui m'ont ouvert leur porte avec amitié.

Cette thèse doit beaucoup à tous ceux que j'ai croisé sur le terrain ou lors des rendez-vous académiques, avec qui j'ai eu le plaisir de travailler ou qui ont discuté mes papiers. Leurs remarques ont largement contribué à enrichir ma réflexion.

Enfin, je n'aurais sans doute jamais fini cette thèse sans le soutien et la compréhension de mes proches qui ont découvert le parcours de la thèse avec moi. Parmi eux, merci à Véro sans qui cette thèse n'aurait tout simplement jamais commencé.

SOMMAIRE

SOMMAIRE....3

LISTE DES ABRÉVIATIONS....5

INTRODUCTION....7

Chapitre I. Une analyse localisée de l'alternance....42

Section I.
La proximité en pratiques. La naturalisation d'un système notabiliaire....44

Section II.
Entre identification et distanciation. La campagne comme amorce de renouvellement de l'entreprise politique régionale....63

Conclusion. L'alternance : appropriation et réinvention de l'institution régionale....88

Chapitre II. La conversion à la démocratie participative....90

Section I.
La démocratie participative : marque d'une outsider....91

Section II.
Convertir l'institution....130

Conclusion. La démocratie participative : mise en récit de l'alternance et appropriation de l'institution....169

Chapitre III. L'instrumentation participative de l'action publique....171

Section I.
Le Budget participatif comme politique des lycées....173

Section II.
La participation du public, une nécessité de l'action publique. 213

Conclusion. De nouveaux interlocuteurs de l'action publique régionale? 245

Chapitre IV. Participer / Faire participer. Les publics des dispositifs participatifs....248

Section I.
Faire participer. La fabrique d'un public élargi....250
Section II.
Participer. Motifs individuels et configuration locale....282
Conclusion. La fabrique participative de nouveaux porte-paroles du territoire régional....313
Chapitre V. La région en interaction. La renégociation des représentations régionales....316
Section I.
Débat d'élevage vs débat sauvage. Les cadrage-débordement des situations délibératives…317
Section II.
Le BPL : les effets ambivalents de nouvelles règles d'allocation de l'argent public....363
Conclusion. La redéfinition des intérêts et des catégories légitimes de l'intervention publique régionale....399
Chapitre VI. La recomposition du territoire régional....401
Section I.
La fabrique participative de l'action publique....402
Section II.
L'émergence d'un nouveau territoire régional....435
Conclusion. La région Poitou-Charentes réinventée ?....459
CONCLUSION GÉNÉRALE....461
SOURCES....472
Observations....472
Entretiens....478
Autres données d'enquête 482
BIBLIOGRAPHIE....503
TABLE DES MATIÈRES....531

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADELS	Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale
BPL	Budget Participatif des Lycées
CESR	Conseil Économique et Social Régional
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CPE	Conseiller Principal d'éducation
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CPNT	Chasse Pêche Nature Tradition
DCE	Directive Cadre Communautaire
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
ENA	École Nationale de l'Administration
FN	Front National
FNAUT	Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
IDEAL-EU	Integrating the drivers of e-participation at regional level in Europe
LCR	Ligue Communiste Révolutionnaire
NPS	Nouveau Parti Socialiste
PCF	Parti Communiste Français
PRG	Parti Radical de Gauche
PS	Parti Socialiste
RFF	Réseau Ferré de France

SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.
SNCF	Société National de Chemins de Fer
SNES	Syndicat National des Enseignants du Second degré
TOS	Techniciens, Ouvriers et de Services
UDF	Union pour la Démocratie Française
UMP	Union pour un Mouvement Populaire

INTRODUCTION

« Un constat de nouveauté, cela se manie, dans les sciences sociales, avec des pincettes ou avec une longue cuillère : historiens et sociologues ont vu assez d'entre eux échaudés pour avoir voulu servir à l'état incandescent cette potion diabolique. » (Passeron 1987)

Les discours officiels, les commentaires des soutiens, les accusations des opposants, les analyses des journalistes sont unanimes : il s'est passé quelque chose en Poitou-Charentes depuis l'élection de Ségolène Royal à la présidence du Conseil régional. « Faire de Poitou-Charentes, une région qui change la vie », « Poitou-Charentes, la démocratie participative », « Ségoland, le pays enchanté », « Poitou-Charentes, une révolution silencieuse », « Ségolène Royal, la preuve par le Poitou », « slogans bidons », « région sectaire », « la Walkirie dans son laboratoire charentais ». Avalanche de slogans, de critiques, de commentaires : tout a été dit, aucune région n'a été scrutée avec autant intérêt que le « laboratoire » de Ségolène Royal, candidate vaincue à l'élection présidentielle de 2007. Essais et enquêtes journalistiques, témoignages des soutiens et des opposants : tous s'interrogent et enquêtent sur sa gestion de sa région.

Il est vrai qu'elle a fait de Poitou-Charentes son « laboratoire » dans lequel « elle teste ses idées » et notamment la « démocratie participative ». Poitou-Charentes serait ainsi un terrain idéal pour enquêter sur les effets de la participation des citoyens à l'action publique. Du moins, c'était mon idée quand en 2006 je commençais cette thèse. Au fil de l'enquête, le désarroi m'a gagné : « réenchantement de la démocratie », « domestication de la démocratie », « improbable », « introuvable ». Les « promesses et les ambiguïtés », les « potentiels et les challenges » de la « démocratie participative », cette « dynamique inachevée face à ses défis », ont été abondamment analysés au point qu'il est désormais impossible de prétendre à une revue de littérature exhaustive. Mais alors si tout a déjà été écrit, si c'est non seulement le terrain mais aussi l'objet qui est saturé, à quoi bon une thèse sur Poitou-Charentes, Ségolène Royal et la « démocratie participative » ?

Face à cette difficulté, notre travail a été de faire de la « démocratie participative » un objet « normal » de l'action publique et de ces représentations des problèmes sociologiques, c'est-à-dire de réfléchir aux conditions de production et de mobilisation de ces discours. Plutôt que de prendre la formule « suite aux élections régionales de 2004, Ségolène Royal, présidente du Conseil régional, a mis en oeuvre la démocratie participative en Poitou-Charentes » comme point de départ de l'analyse dont l'objectif serait d'en évaluer les effets, nous avons interrogé les conditions de production de cette formule et découvert l'alternance en train de se faire.

Le tropisme normatif et procédural des recherches sur la démocratie participative

Malgré l'abondance de recherches, la plupart des travaux sur la « démocratie participative » épousent les représentations officielles de l'action publique et les discours des différents entrepreneurs de la « démocratie participative ». Les dispositifs participatifs sont étudiés en fonction de leurs attendus normatifs - leur vocation à changer la démocratie, à moderniser l'action publique – non pour ce qu'ils sont sociologiquement, à savoir, pour le dire très largement, des cadres d'interaction entre des acteurs engagés à titre divers dans l'action publique.

Depuis une décennie et la publication du premier ouvrage collectif français sur le thème de la démocratie locale (CURAPP 1999) les travaux sur la participation des citoyens à l'action publique se sont multipliés. Le sujet a pris de l'ampleur au point qu'on ne peut plus espérer

dresser un panorama exhaustif ni des dispositifs participatifs expérimentés ni de l'activité éditoriale. Cette institutionnalisation sous des formes les plus diverses de la participation des citoyens[1] à l'action publique traduirait l'émergence d'« nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux 2008a), d'une « démocratie participative » qui, sans s'apparenter au modèle de la démocratie directe (Papadopoulos 1998) marquerait une évolution substantielle du gouvernement représentatif (Manin 1995). À coté du classique référendum (Papadopoulos 1998; Premat 2008) et des outils déjà traditionnels de la démocratie locale comme les conseils de quartiers (Blondiaux & Lévêque 1999; Bacqué & Sintomer 1999; Biland 2006; Mattina 2008), des dispositifs participatifs variés, plus ou moins innovants, inclusifs et décisionnels comme les « budgets participatifs » (Gret & Sintomer 2002; Sintomer et al. 2008; Cabannes 2004) ou délibératifs et basés sur le tirage au sort comme les « jurys citoyens » (Sintomer 2007; Barbier et al. 2009), les « assemblées citoyennes » (Lang 2007), les « conférences de consensus » (Boy et al. 2000) , les « town-meetings » (Lukensmeyer & Brigham 2002) ou les « sondages délibératifs » (Fishkin 1999) ont été expérimentés.

« L'obligation d'informer et de débattre» (Lascoumes 2001) a été institutionnalisée tant dans le cadre des grandes opérations d'aménagement à travers la procédure du débat public (Revel et al. 2007) que dans celui de la politique de la ville et de la rénovation urbaine (Carrel 2005; Donzelot & Epstein 2006), ou encore dans le domaine de l'environnement avec notamment les SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) (Allain 2001). Enfin, la participation s'entend tout à la fois sous les formes peu outillées du développement communautaire et de l'*empowerment* (Fung & Wright 2001; Jouve et al. 2006) qu'à travers les équipements modernes des TIC (Wolton 2000 ; Wojcik 2006). Suivant l'expérimentation des dispositifs, les travaux en sciences sociales[2], monographiques et comparatifs, français et internationaux, dans les secteurs les plus variés (environnement, sport, éducation, politique de la ville etc.)[3] ont proliféré, et plus récemment se sont accompagnés de cursus universitaires et de groupements scientifiques spécialisés : la thématique participative est dans « l'air du temps » tant dans le monde politico-administratif que tant dans le monde académique.

1 Nous utilisons le terme citoyen pour son caractère général mais la qualification en tant que citoyen plutôt qu'en tant que riverain ou usager est l'objet de débats indigènes et académiques.

2 Le thème est travaillé en science politique, en sociologie, en aménagement et urbanisme, en géographie, en économie, en droit.

3 À noter que l'environnement est une thématique privilégiée.

À la faveur de cet engouement, notre connaissance empirique des mécanismes de participation s'est considérablement améliorée au regard de l'alternative entre perspective idéaliste et perspective ultra-critique qui épuisait la réflexion sur le sujet au cours de la décennie précédente (Blondiaux 2004). C'est dans l'optique d'alimenter la réflexion pragmatique sur les dispositifs participatifs que j'avais réalisé mon mémoire de DEA[4] et rédigé un projet de thèse sur la « démocratie participative » en Poitou-Charentes dont l'objectif était d'étudier, en comparant les dispositifs participatifs, comment les porte-parole de l'environnement régional se recomposaient au cours de la mise en œuvre de ces procédures. Ainsi, en m'appuyant sur les limites de mon travail de DEA j'avais pris le parti d'étudier d'abord ces dispositifs par le bas, c'est-à-dire en observant les situations délibératives, notamment celles du Budget participatif des lycées, emblème de la « démocratie participative » en Poitou-Charentes, et les acteurs publics – et en premier lieu les organisateurs des dispositifs - au travail, ce qui m'apparaissait comme un angle mort des recherches.

Au cours de ce travail d'enquête, Ségolène Royal est devenue présidentiable en mobilisant la « démocratie participative » comme élément clé de son offre politique. J'ai dès lors été plusieurs fois confrontée à des réactions d'acteurs de terrain ou de collègues rencontrés lors de mes interventions qui me percevaient comme un soutien – implicite ou explicite - de Ségolène Royal ; ce que je n'avais ni la sensation ni l'intention d'être. Confrontée à la critique sur un mélange des catégories d'analyse et des catégories indigènes, j'ai interrogé mon usage des termes de la « démocratie participative » (démocratisation, citoyen, égalité, pouvoir décisionnel etc…) et pris conscience que j'évoluais sur un terrain et dans un champ de recherche saturés de représentations officielles de l'action publique, de discours normatifs sur la « perfection de la démocratie[5] ». En ce sens, la carrière politique inattendue de Ségolène Royal a consolidé les ambitions scientifiques de ma thèse : en durcissant les contraintes et les opportunités ouvertes par les conditions de mon entrée sur le terrain, les aléas de la recherche et de la vie politique m'ont alertée, et éclairée, sur la nécessité d'interroger et de reconfigurer mon cadre conceptuel et ma méthodologie ; soulignant ainsi que malgré les efforts pour lui donner une cohérence, cette thèse n'a pas été un processus linéaire mais un processus itératif au cours du-

4 « L'Éducation nationale à l'épreuve de la démocratie participative », sous la direction de Brigitte Gaiti, Paris 1.

5 Nous empruntons l'expression à Alfio Mastropaolo (1998). D'une façon générale, la lecture des travaux sur le clientélisme (Briquet & Sawicki 1998; Mattina 2003) a été une ressource utile dans la construction de mon cadre problématique en attirant mon attention sur les formulations savantes des « bonnes » et des « mauvaises » pratiques démocratiques.

quel j'ai tenté de « saisir la démocratie participative sans me faire saisir par elle[6] » au gré des contingences d'un terrain structuré par les évolutions propres à la compétition politique.

La difficulté des travaux sur la « démocratie participative » est qu'elle cumule les discours sur l'action publique et sur la démocratie. Et en raison de l'apparente neutralité des catégories et des concepts attachés à la démocratie, de leur labilité entre les espaces politiques, professionnels et académiques, de l'intensité de la circulation et de l'abondance de la littérature scientifique qui les produit et les utilise, il est extrêmement difficile de s'en libérer. Se libérer de ses présupposés et veiller à ne pas épouser les catégories des acteurs sont des règles de base de la méthode sociologique. Mais comme le rappelle à juste titre Howard Becker, tout le monde connait les ficelles les plus importantes, mais tout le monde les oublie aussi (Becker 2004) : « C'est qu'il n'est pas si facile de se dépendre des innombrables présupposés véhiculés par les représentations officielles de l'action publique » (Dubois 2009). La résistance dans les travaux d'analyse de l'action publique des formules du type – « le maire lutte contre l'insécurité », « le gouvernement a décidé de réformer l'administration » – en témoigne ; pourtant on sait, et c'est même là l'apport principal de l'analyse des politiques publiques, qu'il faut rompre avec les discours de l'État en action (Jobert & Muller 1987) pour analyser l'État à travers ses actions. Les discours sur la démocratie, le vote, la « crise de la représentation » l'illustrent aussi : les formules sur le système représentatif en crise qu'il s'agirait de « réparer » restent majoritaires dans les travaux alors que l'on sait pourtant que le discours sur la « crise de la représentation » est à penser dans le cadre du jeu routinier de re-légitimation du système représentatif (Lacroix 1995; Offerlé 1999).

En procédant à une lecture critique[7] des travaux sur la « démocratie participative » – qui ne saurait (ne pourrait) être exhaustive – nous avons mis en évidence la prégnance d'un schème d'analyse : celui de l'évaluation normative, au sens de Yves Mény et Jean-Claude Thoenig (Mény & Thoenig 1989), qui consiste à se focaliser sur les procédures dans le but d'en rechercher les effets. Ce tropisme procédural des recherches sur la « démocratie participative » se comprend aisément dès lors qu'on rappelle que ces recherches avaient à l'origine vocation à outiller empiriquement les débats théoriques engagés sur la « démocratie forte » (Barber

6 En paraphrasant une expression que nous empruntons à Rémi Lefevre et que nous mobilisons pour souligner la tension propre aux entreprises de subversions institutionnelles (Lefebvre 2001).

7 Cette lecture critique des travaux sur la démocratie participative a bénéficié des remarques, commentaires et réactions des discutants et des participants aux journées doctorales « Participation et démocratie », novembre 2009.

1994) et à sortir ainsi de l'impasse entre les perspectives idéalistes et les perspectives ultra-critiques. L'idée était – est – d'articuler un travail empirique et un travail conceptuel pour dégager les pistes pertinentes de rénovation de la démocratie : « il s'agirait de soumettre l'idéal à la critique » (Blondiaux 2004; Thompson 2008). C'est, du reste, sur ce double mouvement théorique et empirique que s'appuie l'expansion de la « démocratie participative »[8].

Les recherches sont dès lors, souvent, envisagées comme des « outils de performation du social » (Callon 1999) et mobilisées par des chercheurs engagés ou encore des « sociologues publics » (Burawoy 2009). Leurs objectif est de prouver l'efficacité ou du moins l'effectivité des dispositifs participatifs et de découvrir quels sont ceux qui marchent et dans quelles conditions[9]. En témoignent les nombreuses grilles d'évaluation des procédures selon les effets produits et/ou leur qualité délibérative[10] et les interprétations normatives[11] contenues dans de nombreux travaux. Cette posture à la fois dedans et dehors est, il est vrai, d'autant plus favorable et efficace que les institutions maitres d'ouvrages de ces dispositifs sont réflexives et fortement demandeuses d'évaluation. Elle a, de toutes évidences, considérablement amélioré la connaissance des institutions de la participation[12]. Ce qui fait dire à Sandrine Rui que « si [aujourd'hui] on ne sait pas dire de façon assurée ce que fait la participation, on sait en revanche ce qu'elle ne fait pas : l'offre de participation n'entraîne pas le chaos ; elle ne renverse pas les pouvoirs établis; elle n'empêche pas - ou très rarement - les projets de passer. Elle ne remet pas en cause fondamentalement la démocratie représentative » (Rui 2009). Que fait elle alors ?

8 Pour une synthèse ,voir l'article séminal « l'impératif délibératif »(Blondiaux & Sintomer 2002).

9 "The ultimate aim of research, following the presented agenda, is to identify which participation-mechanism class to use in which particular situation class to increase the chance of effective participation development of such a theory of "what works best when" would not only be of academic interest but also of practical importance" (Rowe & Frewer 2004).Par ailleurs, cette évaluation des dispositifs peut aboutir à une labellisation des dispositifs. Cf l'anecdote des auteurs sur la perception de l'enquête sur les budgets participatifs par les élus (Sintomer et al. 2008) ou les exemples de villes dont la notoriété s'est accrue avec les innovations participatives (Bacqué et al. 2010).

10 Récemment de nombreuses grilles d'évaluation ont mis à mal celle classique de Arnstein (1969). Pour une synthèse et un comparaison de ces grilles (Blatrix 2009).

11 Pour n'en citer que quelques uns aux titres explicites : « Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges »(Sintomer et al. 2008) ; « Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège » (Blondiaux 2001); « la démocratie participative, sous conditions et malgré tout » (Blondiaux 2007)

12 Ce que dit Jacques Chevalier d'une façon générale sur l'expertise et les sciences sociales est d'autant plus vrai dans le cas de la participation que les institutions maitres d'ouvrages de ces dispositifs sont réflexives et fortement demandeuse d'évaluation (Chevallier 1996).

Du coté des citoyens, si les théoriciens participationnistes ont réactivé l'idée classique selon laquelle la participation serait une « école de démocratie » et produirait de meilleurs citoyens[13], cette question, centrale d'un point de vue théorique, n'a en France, à l'exception notable des travaux de Julien Talpin, jamais été abordée de front. Certes mesurer les effets de la participation sur les citoyens eux-mêmes est en partie utopique et requiert en tous cas un lourd investissement méthodologique (Talpin 2008) mais ces difficultés méthodologiques n'expliquent pas seules le faible investissement académique de cet objet ; on peut aussi penser que le bénéfice de la participation est surtout davantage postulée qu'analysée (Rui 2009). Globalement, et assez paradoxalement, la question de la participation a peu été abordée du point de vue des citoyens ou alors pour identifier les modes d'engagement des citoyens dans ces dispositifs (Rui 2004), et de ce point de vue, l'ouvrage récent sur les intermittences de la démocratie témoignent d'un décentrement de l'analyse particulièrement bienvenue (Carrel et al. 2009). La plupart des travaux se sont focalisés sur les « effets » en termes de « démocratisation l'action publique » (Fung 2006). Ces travaux, appuyés sur de riches enquêtes empiriques basées sur de l'observation de type ethnographique, ont mis en évidence comment l'élargissement de l'action publique à la parole « ordinaire » s'accompagnait d'une redéfinition des savoirs légitimes : les participants pouvant mobiliser plusieurs types de « savoirs citoyens » (bon sens, savoirs d'usage, savoirs professionnels) pour contester ou défendre un projet (Sintomer 2008; Topçu et al. 2008), bousculant ainsi les lignes de partage entre l'expert et le profane (Callon et al. 2001; Fromentin & Wojcik 2008). Si à l'image de l'ouvrage de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, beaucoup de ces travaux mobilisent les recherches pour plaider l'ouverture des processus décisionnels à la participation des citoyens ordinaires, ils permettent d'enrichir la réflexion sur les modes de construction de l'intérêt général, et la contribution des acteurs « ordinaires » à l'action publique ; de ce point de vue, en apportant des éléments pour penser les ressources que les acteurs ordinaires peuvent mobiliser, ces travaux contribuent à déplacer le regard sur le rôle des « ressortissants » (Warin 1999) dans la production de l'action publique.

In fine, le bilan de dix ans de recherche sur la « démocratie participative » est paradoxal. D'un coté, même si Clémence Bédu a raison de souligner que souvent les travaux ne sont pas allés au bout de l'analyse (Bédu 2010) notre connaissance empirique des dynamiques et des

13 Pour une revue de la littérature (Mendelberg 2002).

effets de la participation s'est considérablement améliorée notamment grâce à l'apport de méthodes ethnographiques qui, en s'intéressant aux situations délibératives (Simard 2006; Castagna et al. 2004) ont permis d'ouvrir la « boite noire »des dispositifs participatifs[14] . De l'autre, les analyses restent à bien des égards partiales et partielles du point des objets de recherche et des outils mobilisés, notamment en ce qui concerne l'action publique. À l'image de l'article d'Archon Fung sur la « démocratisation de l'action publique », l'analyse de « la démocratie participative » est marquée par une vision séquentielle de l'action publique dans laquelle les dispositifs occuperaient une place centrale qui souligne que jusqu'à présent les spécialistes de l'action publique se sont peu intéressés à la « démocratie participative » ou que lorsqu'ils s'y sont intéressés ils n'ont pas véritablement renouvelé les approches de la participation. Soit ils ont adopté le tropisme procédural dominant (Papadopoulos & Warin 2007), soit ils ont ignoré les dynamiques propres aux situations délibératives en les diluant dans une approche générique en terme de gouvernance (Pasquier et al. 2007; Jouve 2005) ou de procéduralisation de l'action publique (Gaudin 2007). Or, en considérant que le partenariat, le contrat, la participation relève d'une même « démographie galopante » (Massardier 2003) de l'action publique, ces travaux ignorent la spécificité des publics et des dispositifs, et gardent la « boite noire » des situations délibératives bien fermée. Pour le dire autrement, les analyses des spécialistes de l'action publique pêchent en ne prêtant pas suffisamment attention au caractère *sui generis* des interactions produites par les dispositifs participatifs et celles des spécialistes de la démocratie participative pêchent dans l'excès inverse en se focalisant sur le caractère *sui generis* de ces dispositifs.

Cette focalisation sur les dispositifs participatifs ne peut se comprendre sans la rapporter aux incitations à faire de la science politique une science opérationnelle et plus encore à l'engagement des chercheurs en faveur de la « démocratie participative ». L'engagement des chercheurs et leur proximité aux acteurs n'est pas un problème de distance critique, du moins c'est un problème connu qui peut être résolu en assumant – et en explicitant - une posture de proximité critique et en appuyant ces commentaires sur une rigueur scientifique (Revel et al. 2007; Sintomer et al. 2008) ; posture qui par ailleurs, n'empêche pas des travaux particulièrement critiques. Le problème que nous soulevons c'est surtout l'assimilation des questions de re-

14 La comparaison entre les numéros de la revue Politix consacré à la question montre bien l'évolution de la recherche. Blondiaux L et Manin B., « Démocratie et délibération » en 2002, et Blondiaux L et Cardon D., « Dispositifs participatifs », en 2006.

cherche aux questions indigènes[15] et l'homogamie théorique des chercheurs. Malgré la diversité des appartenances disciplinaires, domine un tropisme procédural des analyses qui, comme le soulignait Yannick Barthe, tend à autonomiser la procédure par rapport à l'espace de politique publique dans lequel il s'insère. « Cela pose d'ailleurs la question de la neutralité politique du chercheur dans la mesure où ce type de démarche revient souvent à ratifier une forme de problématisation qui pose que le problème principal est la concertation et non pas son objet, le dossier technique lui-même. Autonomiser la procédure de son objet revient alors à s'allier à tous les acteurs de la controverse qui cherchent à maintenir les « boîtes noires » bien fermées » (Barthe 2003).

En réalité peu de travaux s'interrogent précisément sur les usages des dispositifs participatifs, et encore moins abordent la « démocratie participative » comme un objet d'action publique. Depuis les thèses de Cécile Blatrix sur l'émergence de la démocratie participative (Blatrix 2000) et de Magali Nonjon sur la constitution d'un champ de professionnels de la participation (Nonjon 2006), et à l'exception notable de l'ouvrage récent sur « la démocratie participative inachevée » (Bacqué et al. 2010) qui s'attache à détricoter les fils des dynamiques d'invention et de diffusion de dispositifs participatifs, la montée en puissance d'un « impératif délibératif » dont il s'agirait d'évaluer la portée sert trop souvent de justification à de multiples monographies. Néanmoins des travaux récents se sont portés sur les usages politiques de la « démocratie participative » qu'il s'agisse de « renouveler le communisme municipal » (Biland 2006; Nez & Talpin 2010), ou de produire une demande sociale localisée (Gasparini 2006; Premat 2008). Mais ces travaux ne sont pas articulés à une analyse des pratiques mise en œuvre. Tout se passe comme si les intentions des acteurs, et en premier lieu des élus, pouvaient se lire dans les procédures qu'ils mettent en œuvre : ceux qui croiraient en la démocratie participative - les élus bienveillants, avant-gardistes[16] – créeraient des dispositifs innovants qui viseraient à subvertir la division ordinaire du travail politique et/ou de l'expertise, tandis que la création des procédures de proximité refléterait les réticences des élus à partager leur pouvoir. D'ailleurs seules quelques études ont été consacrées à la place et au rôle des élus dans les dispositifs participatifs (Lefebvre 2007b; Sadran 2007). Pourtant, comme le rappelle justement Pierre Sadran « si l'on voulait bien considérer que le gouvernement représentatif est

15 Le nombre de thèses réalisées en Cifre ou de recherches effectuées par des chercheurs travaillant pour des maitres d'ouvrage est tout sauf anodin.

16 Sur ce point, je rejoins Guillaume Gourgues, intervention lors de journées doctorales du GIS Participation, décision et démocratie participative, Novembre 2009.

susceptible de s'ajuster à ce que Bernard Manin appelle la « démocratie du public », on ne se condamnerait pas à percevoir les dispositifs participatifs comme une menace et modèle de substitution, mais on les prendrait pour ce qu'ils peuvent être : des procédures d'enrichissement de la délibération politique dans un espace public à la fois « mosaïque », différencié, et communicationnel. Tout en étant très divers les dispositifs participatifs ont effet en commun de suggérer une autre manière de faire de la politique ». Ainsi, sans céder à une « vision enchantée » de la » démocratie participative », on pourrait l'étudier comme un révélateur des capacités et des difficultés à faire de la politique locale autrement (Sadran 2009).

Des travaux se sont intéressés aux « innovations » et ont cherché à évaluer leurs effets sur l'action publique au regard de leurs objectifs supposés. On peut penser notamment aux travaux sur les budgets participatifs, notamment celui de Porto Alegre, qui ont montré que le budget participatif permettait de lutter contre « le clientélisme » et la « corruption » et « favorisait une plus juste distribution des ressources » (Gret & Sintomer 2002; de Sousa Santos 1998; Avritzer 2006), ou encore « une modernisation de l'administration » (Sintomer et al. 2008). Ces travaux qualitatifs, centrés sur l'impact du transfert de pouvoir décisionnel aux citoyens se sont concrètement peu intéressés aux modalités, aux conditions dans lesquelles la mise en œuvre de ces dispositifs « produit des effets » sur l'action publique. Les travaux anglo-saxons principalement consacrés aux dispositifs délibératifs ont de leur coté identifié plusieurs degrés et modalités d'influence de la participation sur l'action publique qui varieraient selon le type de dispositif et le contexte politique. John Dryzek et Robert Goodin distinguent cinq niveaux (Goodin & Dryzek 2006): la fabrique directe de l'action publique, la prise en compte dans le processus décisionnel, l'éclairage des débats, l'influence des politiques par Market testing et enfin un effet de légitimation. Ils recouvrent en partie les modalités d'influence proposées par David Guston (Guston 1999)qui distingue un impact direct, une action de cadrage général du problème, la formation de nouvelles compétences parmi les élites et l'interaction avec les savoirs profanes.

Or, malgré la simplicité suggérée par les différentes grilles de lecture, la question des effets de la participation reste un défi analytique. D'une part, car à l'image de l'évaluation des politiques publiques en général, on ne peut rabattre la question des effets sur celle de l'évaluation des résultats au regard des objectifs visés : les objectifs se redéfinissent au cours de la mise en œuvre et il est primordiale d'analyser les effets non-anticipés de l'action. De plus, l'évaluation

pose un problème méthodologique de production des indicateurs qui permettraient d'isoler les effets propres des dispositifs[17] : le chercheur ne dispose, ou ne maitrise, pas toujours des outils nécessaires à la mesure des effets qu'il perçoit ; c'est par exemple le cas de l'analyse des effets des budgets participatifs sur la distribution des politiques publiques qui nécessiterait de pouvoir comparer des indicateurs administratifs et budgétaires (Sintomer et al. 2008) ou encore la mesure des effets de la gestion concertée sur l'environnement qui supposerait de mobiliser aussi des outils biologiques ou écologiques (Blatrix 2009). D'autre part, se pose la question de la contextualisation de la participation et des échelles de son analyse. En effet, une analyse « micro » favorise la mise en évidence des effets réels, parfois minimes et décalés dans le temps, de la participation du public alors qu'une analyse « meso » centrée sur les processus décisionnels tend à mettre en évidence « les sentiers de dépendance » des institutions (Pierson 2000), et donc à réduire l'impact visible des dispositifs participatifs. La contextualisation et l'articulation, ou *a minima*, l'explicitation de ces échelles d'analyse, est indispensable notamment pour permettre le dialogue entre des recherches identifiant des effets contradictoires des dispositifs participatifs : par exemple, analyser les processus de politisation, qui sont par essence des processus de déplacement de frontières, requiert de réintégrer les dispositifs dans leur environnement[18] pour mettre à jour les variables multiples du processus et/ou les différentes focales d'analyse. Ainsi on peut expliquer des résultats apparemment contradictoires en les rapportant à leur échelle d'analyse (J. Revel 1996) : une analyse « micro » permet de souligner l'amorce de politisation, entendue comme la mise en débat en vu de leur prise en charge par la puissance publique, de nouveaux problèmes provoquée par la participation des citoyen (Carrel 2006) tandis qu'une analyse « meso » insiste elle davantage sur le caractère dépolitisant des dispositifs participatifs (Gaudin 2008) c'est-à-dire sur le décentrement des « entrepreneurs ordinaires » de politisation que sont les syndicats, les partis politiques et de leurs arguments routiniers (classe sociale, égalité etc.).

Face à cette difficulté, Loic Blondiaux et Dominique Cardon soulignent que « l'identification des effets de la mise en place de structures participatives sur le processus de décision ou les configurations d'acteurs, suppose un travail de contextualisation et une prise de distance par rapports aux situations concrètes de délibération qui rend la tâche du chercheur sans doute

17 Ce qui fait dire, par exemple à Yves Sintomer et Marion Gret qu'on ne peut certifier qu'une politique volontariste n'aurait pas eu à Porto Alegre les mêmes effets que le budget participatif.

18 Ce que propose aussi Marion Carrel, dans une optique un peu différente (Carrel 2009) .

impossible. Entre les approches micro et meso de la participation, des passerelles devront être établies qui n'ont pas toujours pu se mettre en place » (Blondiaux & Cardon 2006). C'est à la construction de ces passerelles que l'on se propose de participer ici en analysant non pas les effets de la participation sur l'action publique mais la participation dans l'action publique, c'est-à-dire en abordant « la démocratie participative » comme un objet normal d'action publique, entendue comme le produit « des pratiques et représentations des agents qui y sont engagés [à titre divers] ; ces pratiques et représentations sont orientées par leurs positions, trajectoires et caractéristiques sociales » (Dubois 2009). En effet, la principale limite des travaux précédemment cité qui prétendent aborder la participation du point de vue de l'action publique est qu'ils adoptent une vision séquentielle et idéal-typique de la décision et de l'action publiques.

Un objectif de ce travail de thèse est de montrer comment on peut aborder la « démocratie participative » comme un objet normal de l'action publique. À l'image de travaux récents sur l'Europe (Hassenteufel & Surel 2000)ou le genre (Boussaguet & Jacquot 2009), normaliser l'étude de la « démocratie participative », ce n'est pas réfuter et oublier les apports des recherches sur la « démocratie participative », c'est réintégrer la boite à outils de l'analyse de la participation dans les questionnements traditionnels de la science politique de façon à favoriser le dialogue entre les recherches sur la « démocratie participative » et celles sur la sociologie politique de l'action publique.

D'une part, on peut analyser la « démocratie participative », notamment telle est présentée en Poitou-Charentes, comme est une politique publique au sens officiel du terme[19] : « le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale » qui se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique qui articule un ensemble de mesures concrètes, des décisions de nature plus ou moins autoritaires, un cadre général d'action, des publics et des objectifs à atteindre (Mény & Thoenig 1989). Plus précisément, elle peut s'analyser comme une politique constitutive qui « édicte des règles sur les règles » (Lowi 1972), générique et transversale puisqu'elle est supposée s'imposer à l'ensemble des secteurs de l'action publique régionale dans l'optique de les transformer. Dans ce sens, son étude nous invite à étudier les conditions dans lesquelles les acteurs politiques peuvent reprendre la main sur le

19 C'est-à-dire telle que véhiculée dans les représentations officielles de l'action publique, et telle que les politiques publiques étaient initialement abordée avant le basculement vers une sociologie de l'action publique.

fonctionnement ordinaire de l'administration et tenter d'en modifier les pratiques et l'organisation. Dans cette perspective, un des enjeux de l'analyse est de réfléchir à la fois aux dimensions techniques et procédurales de la « démocratie participative », à sa portée symbolique et à ses effets sociaux.

Pour ce faire on peut analyser les dispositifs participatifs comme des instruments d'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004). Un premier intérêt d'une approche par les instruments est qu'elle permet de dépasser le clivage politics/policies car le choix à l'instrument mêle le déploiement d'un geste politique et véhiculent des représentations du problèmes, des acteurs et des solutions : « Un instrument constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». De plus, elle invite à analyser « les effets propres des instruments », qui sont des institutions au sens sociologique du terme : « ils déterminent en partie la manière dont les acteurs vont se comporter ; ils créent des incertitudes sur les effets de rapports de force ; ils vont conduire à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres ; ils contraignent les acteurs et leur offrent des possibilités ; ils véhiculent une certaine représentation des problèmes » (Lascoumes & Le Galés, 2004). En cela, penser les dispositifs participatifs comme des instruments nous permet de ne pas opposer les usages de la « démocratie participative » et les effets propres des dispositifs participatifs mais de les penser conjointement, ce qui en fait d'excellents « traceurs de changement » (Lascoumes 2007). En abordant les dispositifs participatifs comme des instruments d'action publique parmi d'autres, nous prenons de la distance avec les attendus normatifs de la « démocratie participative » et étudions comment les configurations sectorielles et/ou territoriales se réorganisent au cours de la mise en œuvre de ces procédures tout en prenant au sérieux la spécificité procédurale de chaque dispositif participatif et leur portée symbolique. Ainsi, nous montrerons qu'un enjeu central de ces dispositifs réside dans leur capacité à mobiliser, voire à produire, des « représentants » - des porte-parole – de l'environnement régional ; condition nécessaire à la mise en œuvre de politiques publiques.

Dans ce travail de banalisation de la « démocratie participative », la relecture de certains ouvrages classiques sur l'action publique a joué un rôle central, notamment celui de Philip Selznick, « TVA and the grass roots ». Son étude portait sur une agence de développement régional la Tennessee Valley Authority, créée en 1933 dans le cadre du New deal, qui visait à

développer une politique d'aménagement du territoire et promouvait de nouvelles pratiques de démocratie locale : la « grass roots » doctrine, réputée intégrer de façon transparente les acteurs directement concernés dans l'action de l'organisation. Or, Selznick montre de façon intéressante que si promouvoir cette doctrine permet à l'organisation de justifier son autonomie vis-à-vis des autorités nationales, elle la rend dépendante des institutions locales : l'enracinement nécessaire de l'organisation dans son environnement la conduit à « coopter » des « porte-parole » de cet environnement qui finissent par réorienter les objectifs de l'organisation pour les adapter à leurs propres besoins. Contre un usage souvent révérencieux à l'étude de Philip Selznick, nous avons repris l'essentiel de sa démarche qui d'emblée nous invitait à relativiser la nouveauté de « la démocratie participative ». D'une part, le discours officiel de l'organisation ne nous dit rien sur ce que fait l'organisation, en revanche il peut nous renseigner sur les besoins de l'organisation : « no democratic program can be unconcerned about objectives of a course of action, especially as they affect popular welfare. But the crucial question for democracy is not what to strive for, but by what means to strive [...] the most pervasive obstacles to the understanding and even the inspection of this technology is ideology or official doctrine […] But what is less well understood, or at least less generally applied to objects of public esteem, is the tendency for ideas to reflect something more than enthusiasm or more or less pardonable pride. The functions of a doctrine may be more subtle and more significant, related to the urgent needs of leadership and to the security of the organization itself » (Selznick 1949 p 7-8). D'autre part, il est primordial d'analyser au plus près des pratiques, les relations de l'organisation et de son environnement : pour agir sur son environnement, toute organisation a besoin d'entrer en contact avec lui, c'est-à-dire qu'elle a besoin de produire ou de légitimer des interlocuteurs, des représentants – au sens sociologique du terme, à savoir des porte-parole – de cet environnement mais les relations qu'elle noue avec ses interlocuteurs peuvent conduire à la redéfinition des objectifs de l'organisation, et à la production d'effets inattendus. La relecture de ce travail a guidé ma démarche en m'orientant vers l'étude des usages de « la démocratie participative » par ses promoteurs mais aussi par ses « bénéficiaires » supposés qui, par leurs actions, concourent à en redéfinir les objectifs.

Ainsi, au cours de mon travail d'enquête, j'ai reformulé mon approche initiale en abordant la « démocratie participative » comme une « méthode » dont il s'agissait d'étudier les usages et les fonctions organisationnels tout en interrogeant les effets propres du système de relations

à l'environnement que la « démocratie participative » prétend renouveler. Les premiers éléments empiriques de l'enquête soulignaient la centralité de la « démocratie participative » dans le discours de Ségolène Royal, devenue présidentiable, et de l'organisation régionale et mettaient en évidence que l'environnement régional semblait se décomposer et se recomposer au cours de la mise en œuvre des procédures participatives : en interrogeant les conditions et les circonstances d'usage de ces discours et de ces dispositifs, nous avons découvert l'alternance en train de se faire. Pourquoi mobiliser la « démocratie participative » et renouveler les cadres d'interaction de la région à son environnement dans le contexte de l'alternance ? En quoi l'alternance est-elle une circonstance particulière d'usage de la « démocratie participative » ? La « démocratie participative » permet-elle de rendre effectif l'ambition réformatrice de l'alternance ? Et avant cela, qu'est-ce qu'une alternance ? Que se passe-t-il quand une nouvelle équipe politique accède au pouvoir ? Ces quelques questions nous ont conduit à explorer un champ de recherche - l'alternance politique – étonnamment peu documenté.

L'ALTERNANCE : ENCHANTEMENT, DÉSENCHANTEMENT, RÉENCHANTEMENT.

« Alternance et changements politiques : entre ces deux termes, l'idéal et la théorie de la démocratie s'accordent à postuler une articulation fonctionnelle, fondamentale pour assurer de façon satisfaisante la régulation politique des sociétés modernes. Le premier processus – la relève périodique des détenteurs du pouvoir et le renouvellement corrélatif des programmes de gouvernement – doit tout à la fois déterminer, légitimer et impulser le second – les réorientations consécutives de la gouverne politique -, par lequel le système de pouvoir ajuste et adapte en permanence l'exercice de sa fonction de régulation aux évolutions de la société. On n'aurait aucune excuse à rappeler de telles banalités si l'épreuve des faits ne s'obstinait, de façon tout aussi triviale, à infirmer la validité empirique de ce prédicat théorique » (Hudon & Lecomte 1987).

Comme le souligne cette citation, tirée des actes d'un colloque organisé par le CERAT, alternance et changement politique semblent condamnés à coexister sans jamais se rencontrer. D'un coté, l'alternance est un enjeu démocratique central, elle est la condition des démocraties pluralistes : la démocratie représentative repose sur la croyance partagée qu'il existe des alternatives politiques, sinon à quoi sert de voter ? L'alternance est ainsi le point cardinal de la compétition politique : tout le jeu politique est organisé sur la mise en avant de la volonté et

de la capacité d'une équipe politique à changer la politique conduite par l'équipe précédente : promesses de changement - « si je suis élu, je réformerai », imputations des résultats - « grâce aux mesures prises par la région, l'emploi s'est maintenu », dénonciations de l'inaction - « le gouvernement n'a rien fait pour les travailleurs précaires » - sont des discours routiniers des campagnes électorales. Du reste, on prête aux électeurs le pouvoir de renverser l'équipe au pouvoir : l'alternance apparaît comme le produit d'un mouvement d'opinion « les français ont voulu manifester leur mécontentement » ou au contraire « le vote massif souligne l'adhésion des électeurs au projet ». Elle serait le résultat d'un changement « d'état d'esprit », « d'opinion » des citoyens que l'on pourrait mesurer pour pronostiquer et/ou expliquer les résultats électoraux. Pourtant, on sait que l'électeur n'est pas l'électeur supposé rationnel des théories démocratiques, que « l'opinion publique » est largement co-produite par le travail politique de construction des offres politiques et donc qu'il est vain de prétendre expliquer l'alternance par un mouvement de l'opinion, au mieux peut-on analyser le travail d'ajustement entre la fabrique des offres politiques et celle de l'opinion (Manin 1995), travail opéré par les compétiteurs politiques mais aussi par les commentateurs qui contribuent à faire l'élection (Lehingue 2005).

Dans le même temps, on attribue à l'équipe nouvelle, ou plus souvent à un homme providentiel à qui on prête des propriétés personnelles hors du commun et une capacité à « changer la vie », à transformer la société : Ronald Reagan, Margaret Thatcher, François Mitterrand, Lula, Obama, la vie politique est rythmée par les espoirs qu'a fait naitre leur accès pouvoir. Porté par un élan démocratique, populaire, l'élu bénéficie d'un « état de grâce » où dans la foulée de son accès au pouvoir, il peut réformer et changer la société. Mais à l'enchantement de l'élection succède la désillusion de la pratique du pouvoir : les promesses de changement, prisonnières de l'inertie des institutions en place, s'ajoutent à la liste déjà longue des promesses déçues. Et les alternances répétées nourrissent le sentiment d'impuissance de la puissance publique à gouverner la société.

Les travaux d'analyse des politiques publiques ont participé à la construction de cette idée en montrant que les alternances n'auraient guère d'impact sur la conduite de l'action publique et renverraient davantage à des formes d'habillage symbolique de la décision qu'à une réorientation des politiques publiques. Ces travaux ne portent pas spécifiquement sur les alternances

mais s'interrogent sur le changement dans l'action publique[20]. Dans la lignée de Charles Lindblom sur la décision incrémentale, « les travaux néo-institutionnalistes, bien que divisés en trois approches – historique, du choix rationnel et sociologique (Hall & Taylor 1997)- possèdent pour caractéristique commune de voir dans les institutions un mode de structuration du comportement des acteurs et de la configuration des systèmes politiques » (Palier & Surel 2010). Ils rapportent ainsi le changement limité au rôle structurant des institutions qui ont pour fonction de limiter les coûts de transaction entre les acteurs et de stabiliser leur coopération et pour effet de « résister » au changement. Dans son étude sur les politiques de « *retrenchment* » de l'État providence conduites par M. Thatcher et R. Reagan, il observe que la capacité des acteurs à impulser ce « *retrenchment* » s'avère beaucoup plus limitée que les intentions de leurs promoteurs. Il explique l'écart entre les objectifs de ces politiques et leurs effets concrets par les « sentiers institutionnels » en soulignant par la notion de « *path dependency* » le poids des choix du passé sur le présent (Pierson 1995; 2000). Les travaux sur le changement dans les politiques publiques ont depuis nuancé cette vision dichotomique entre changement radical et changement incrémental. Peter Hall notamment propose de distinguer trois ordres de changement - le changement dans l'utilisation des instruments, dans le choix des instruments et dans le but des politiques - et observe que c'est un changement de ce troisième ordre – à la fois dans les objectifs et les choix des instruments qui se produisit lorsqu'à l'arrivée de M. Thatcher au pouvoir le paradigme monétariste remplaça le paradigme keynésien (Hall 1993).

En parallèle, l'objet de l'analyse se déplace vers l'étude des temporalités du changement. Ainsi Baumgartner et Jones, dans une approche en termes d' « équilibre ponctué » tentent d'expliquer le changement par l'articulation de périodes de stabilité et de périodes de changement plus radical (Baumgartner & Jones 1991; 2002). A la lumière de ces analyses, que confirment des travaux récents (Garraud 2000; Siné 2006; Lascoumes 2006), on peut dire que si d'une façon générale les alternances ont un faible impact sur la conduite des politiques publique elles peuvent constituer des fenêtres d'opportunité (Kingdon 1984) pour la mise sur agenda de nouveaux problèmes publics et la « réforme » de politiques publiques (Keeler 1994) ; ponctuellement et sous certaines conditions, à l'image par exemple du prix unique du

20 L'ouvrage collectif dirigé par Bruno Palier et Yves Surel présente d'une façon très riche, la question du changement dans l'analyse de l'action publique (Palier & Surel 2010).

livre et de l'alternance de 1981 (Surel 1997) un changement issu de la compétition politique (politics) pourrait se traduire par un changement dans les politiques publiques (policies).

En fait, tout semble se passer comme-ci ayant pris acte de la disjonction entre la « politique électorale » et la « politique des problèmes » (Leca 1996), les chercheurs pris dans leur spécialisation disciplinaire avaient cessé d'analyser les modalités d'imbrication entre ces deux espaces (Hassenteufel & Smith 2002). Le problème est que les travaux de sociologie de l'action publique qui font des élus et de l'État, des acteurs parmi d'autres de l'action publique et mettent en évidence leur capacité d'action limitée ont souvent pour filigrane une philosophie libérale de retrait de l'État. Ainsi, si elles rompent ainsi avec les illusions de l'État en action, elles laissent en revanche de coté tout le travail de politisation de l'action publique, c'est à dire « ici un phénomène social à la fois objectif et subjectif : « politisation » désigne, au plan de l'objectivité des pratiques, le fait que des professionnels de la politique se saisissent de tels ou tels aspects de la réalité sociale pour en faire des objets d'action politique et, au plan de la subjectivité des représentations, le fait que les professionnels de la politique accréditent parmi les membres de la société la croyance que l'état présent est pour l'essentiel imputable, en positif comme en négatif, à cette action ou inaction, politique. [Or,] « sauf à taxer l'ensemble de la vie politique de superficialité [ce travail] ne saurait être considéré par le sociologue du politique comme superficiel et dissimulant une manipulation unilatérale » (Eymeri 2003, 64). Il est donc primordial de considérer la production des discours et des représentations officielles comme partie prenante du travail politique (Le Bart 1992; 1998). « Le discours n'existe pas sans les pratiques qui le font exister et les pratiques n'existent pas sans les énoncés qui les disent. [C'est pourquoi,] il faut prendre en charge globalement les discours et les pratiques des acteurs pour rendre compte des usages et des circonstances d'usage du programme d'action et de l'institution dont ils ont la charge » (Sorbets 1989, 155).

Ce constat de la nécessaire prise en compte du travail politique de politisation de l'action publique est à l'origine d'une vague récente de travaux qui ont pris pour objet le rôle des élus et de la compétition politique dans l'action publique (Douillet & Robert 2007; Anquetin et al. 2008; Demazière & Le Lidec 2009). Un premier apport de ces recherches réside dans la mise en évidence de la continuité de l'action entre le travail politique en situation de gestion et en situation électorale (Douillet & Robert 2007; Anquetin et al. 2008; Demazière & Le Lidec 2009; Lefebvre 2009) : le travail de mobilisation propre aux campagnes électorales se pour-

suit le temps de la mandature et les campagnes participent à la structuration et à la mise en forme des enjeux politiques.

De ce point de vue, les alternances sont des périodes d'invention, de réinvention plutôt, des usages et des investissements pratiques et symboliques de l'institution (Lacroix & Lagroye 1992; Gaïti 2006) propices à l'analyse des processus d'institutionnalisation et du travail politique. Comme le note Marc Smyrl dans sa revue de littérature des travaux américains, « si nous prenons pour acquis le principe que la continuité est la condition normale d'une politique publique, il n'en reste pas moins que ce sont les épisodes exceptionnels de changement qui retiennent l'attention du chercheur scientifique comme du citoyen » (Smyrl 2002). Il n'y a donc pas d'intérêt à banaliser les alternances *a priori* en retenant l'hypothèse d'une standardisation de l'action publique et du déclin des offres politiques et des alternatives idéologiques (Arnaud et al. 2006). En revanche, pour rendre compte de ce qu'est une alternance, il convient de mobiliser une approche micro-sociologique qui permet de l'envisager dans ses dimensions multiples (idéologiques, institutionnelles, politiques) et d'étudier les conditions d'articulation des espaces de l'action publique et de la compétition politique (Sawicki 2000).

Car force est de constater qu'on sait peu de choses sur ce que fait, et ce que peut faire, une nouvelle équipe politique quand elle accède au pouvoir. En réalité, plusieurs études ont été réalisées mais mis à part les ouvrages collectifs sur l'alternance de 1981 (Berstein et al. 2001) les villes moyennes (Mabileau & Sorbets 1989), et des actes de colloques sur alternance et changement politique[21], elles ne portent souvent que sur une dimension de l'action des élus qu'il s'agisse du travail de mobilisation électorale, d'apprentissage des rôles politiques (Haegel 2001) ou de reprise en main de l'administration (Dion 1986). On peut aussi trouver des pistes de réflexion intéressantes dans des travaux qui n'ont pas nécessairement pour objet l'alternance, mais qui montrent, à l'image de la décentralisation de 1982 (Mabileau 1997; Le Lidec 2007), que réformer ou changer de politique est une façon pour l'équipe nouvelle de « s'emparer du pouvoir » et de « créer du pouvoir » (Falleti 2007). En ce sens, l'alternance apparaît comme un moment de mise à l'épreuve de l'institution et de ses rapports à l'environnement. Les travaux sur le clientélisme (Mattina 2003) ou le pouvoir local (Lagroye 1973) ont montré comment, sur le temps long, les élus parvenaient à trouver des soutiens au sein de leur environnement pour assurer leur domination. En revanche, on ignore comment une nouvelle

21 Notamment les deux colloques organisés successivement par le CERAT et l'AFSP sur l'alternance et les changements de politique (Centre d'études canadiennes 1988; Jobert et al. 1985).

équipe politique tente de s'implanter dans son nouvel environnement, c'est-à-dire de nouer des contacts, de trouver des soutiens au sein d'un environnement constitué autour de l'équipe précédente. Plus largement, la question de la réactivité des gouvernants à l'opinion publique, postulat central du jeu démocratique, reste une boite noire (Gerstlé 2003a). On prête à l'action des gouvernants l'intention de satisfaire de soutiens – l'hypothèse des « *policy feedbacks* » (Pierson 1993) - ou au contraire d'anticiper sur les conséquences d'une réforme et d'y renoncer pour préserver leur réélection – les politiques dites de « *blame avoidance* » (Weaver 1986) - mais concrètement on ne sait pas comment une nouvelle équipe fait pour mobiliser ses soutiens, ou en produire de nouveaux, et tous cas pour ne pas se faire « saisir » par les institutions et les « représentants » en place.

C'est le projet de cette thèse qui vise à éclairer l'entreprise de conquête et de subversion de l'institution que constitue une alternance, entendue comme un processus de rencontre et d'ajustement entre une équipe politique nouvellement élue et une institution au cours duquel les images, les pratiques et les représentations de l'institution sont mises en débat, et qui se déroule sous le regard d'observateurs et de commentateurs (soutiens, concurrents, observateurs, journalistes) qui contribuent à lui donner du sens. En croisant les approches de sociologie politique et d'analyse de l'action publique, nous montrons qu'on peut poser la question du changement dans l'action publique autrement que dans une perspective néo-institutionnaliste qui consisterait à évaluer la capacité des acteurs à changer les institutions et réciproquement la capacité de résistance des institutions. Aborder l'alternance comme un processus vise à nous permettre d'envisager à la fois les avancées et les échecs de cette entreprise politique de subversion institutionnelle en s'attachant non à son résultat mais à ses modalités : comment l'équipe politique nouvellement élue tente-t-elle de se faire reconnaître une « différence », de nouer des contacts avec son environnement, et en premier lieu avec son administration ou de redéfinir les pratiques administratives ? Pour le dire autrement, on étudie ici le travail de production du changement en analysant les différentes ressources que l'équipe nouvelle peut mobiliser, avec plus ou moins de succès, pour tenter de « se saisir de l'institution sans se faire saisir par elle[22] ».

22 Cette formule, utilisée d'abord par Rémi Lefebvre au sujet des socialistes et de l'institution municipale traduit bien la tension qui existe entre l'entrepreneur politique et l'institution (Lefebvre 2001).

CONSTRUCTION DU CADRE PROBLÉMATIQUE : LA FABRIQUE DE L'ALTERNANCE.

Croiser des outils d'analyse issus de la sociologie politique et de la sociologie de l'action publique s'est ici avéré indispensable à l'analyse des dimensions multiples de l'alternance. D'une part, il s'agissait d'éclairer les usages de la « démocratie participative » par ses promoteurs et d'autre part, les fonctions et les enjeux des dispositifs participatifs sur la régulation de l'accès à la scène politique et à l'action publique. Tout d'abord, il nous fallait étudier le travail politique de production idéologique - ce que l'organisation dit qu'elle fait et ce qu'elle dit de pourquoi elle le fait – et donc réfléchir à la production, aux usages et aux fonctions de l'idéologie et des discours officiels, c'est-à-dire au rôle des idées dans l'action publique et dans la compétition politique. Les idées sont les produits directs des luttes de pouvoir et d'influence : elles n'agissent pas seules mais sont socialement produites et activées ; pour les saisir il faut donc étudier les mécanismes de production et de diffusion des idées et de rapporter aux positions des acteurs qui les mobilisent. Ici, « la démocratie participative » est à rapporter à la position de Ségolène Royal dans le champ politique et aux « besoins » de l'organisation, et notamment au besoin de « cohérence » au sein de l'organisation (Selznick 1949) et de diffusion à l'extérieur de l'organisation[23]. Notre travail se situe donc à l'entrecroisement de champs de recherche sur les configurations collectives charismatiques (Gaïti 1998a), la construction des identités politiques (Collovald 1999; Sawicki 1994a; Lefebvre 2004) et l'activité réformatrice (Bezes 2009; Hibou 2009) qui convergent à montrer que la « grandeur » des hommes et des organisations n'est pas tant le reflet de leurs propriétés intrinsèques que le produit des configurations dans lesquels ils sont insérés. Notamment, le décentrement opéré par Philippe Bezes en analysant non pas les réformes de l'État mais l'activité réformatrice a été heuristique pour aborder les différentes dimensions de la mobilisation de « la démocratie participative ». Pour s'affranchir de la prégnance des représentations actionnistes de l'idée de réforme qui tendent à produire des catégories comme la révolution, la réforme ou au contraire l'inertie, il propose de « comprendre les activités réformatrices en rendant compte de leurs modalités de construction et de les expliquer en les réinscrivant dans la configuration institutionnelle au sein de laquelle elles se développent », ce qui supposent de prendre au sérieux les plaidoyers des acteurs et leurs tentatives de réforme et de les articuler aux contraintes qui pèsent sur eux (Bezes 2009, p.43). On peut ainsi envisager la mobilisation de la « démocratie participative » par Ségolène

23 Tous les travaux sur les identités territoriales convergent pour souligner l'importance de ce besoin.

Royal dans un double processus de « construction de son autorité (la manière dont il définit son action, sa « vision » politique, une représentation de soi et de son action à venir) et de structuration de son pouvoir compte tenu des ressources, des capacités et des soutiens dont il dispose » (Bezes 2009)[24] : La « démocratie participative » est une ressource mobilisée par Ségolène Royal dans la compétition politique pour tenter de reconvertir la faiblesse des ressources et des capitaux partisans et politiques qui lui sont reconnus et une méthode par laquelle elle peut rallier des soutiens au sein et à l'extérieur de l'organisation.

Ensuite, si l'idéologie et les discours politiques ne peuvent être taxés d'emblée de superficialité, ils ne nous disent en revanche rien sur ce que fait concrètement l'organisation. C'est pourquoi, à travers la mise en œuvre de la « démocratie participative » nous analysons la région en action, et plus encore la région en interaction. Là où l'étude de « l'État en action » (Jobert & Muller 1987) avait constitué une rupture majeure avec les illusions fonctionnaliste, décisionniste et homogénéisante de l'État, l'étude de « l'État en interaction » (Hassenteufel 1995) s'est davantage focalisée sur l'interpénétration de l'organisation et de la société, en dépassant le cadre étroit du néo-corporatisme et des relations plus ou moins formalisées entre les représentants de l'État et les représentants de la société. Ainsi, on peut dire qu'en mettant ainsi sur le même plan analytique, les acteurs régionaux (ceux du Conseil régional) et les acteurs non-régionaux on rompt avec l'illusion d'une homogénéité de l'organisation régionale (Selznick 1949; Jobert & Muller 1987) et avec celle de la dissociation entre le Conseil régional et son environnement, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs sociaux avec lequel il est en relation (Selznick 1949; Friedberg 1997) : double rupture qui permet d'étudier la contribution du Conseil régional à la production de l'acteur social (B. Jobert 1985) et la contribution des acteurs sociaux à la formation du Conseil régional. Cette vision de l'État en interaction n'est pas une approche unifiée puisque qu'elle concerne des travaux sur les réseaux d'action publique (Le Galès et al. 1995) ou les « coalitions de cause » (Sabatier & Jenkins-Smith 1993) qui s'intéressent aux transformations par le haut des politiques publiques et des travaux sur la « street level bureaucracy » qui s'intéressent aux transformations par le bas des politiques publiques (Lipsky 1980; Dubois 1999), néanmoins elle met en évidence la coproduction continue de l'action publique au gré des interactions entre les acteurs (publics et non-publics, individuels

24 Philippe Bezes mobilise les notions de pouvoir et d'autorité tirées de l'étude de Stephen Skowronek sur les présidents américains (Skowronek 1997), ce qui en fait des outils d'analyse d'autant plus intéressant pour notre étude.

et collectifs) engagés à titres divers (usager, partenaire, agent administratif, élu etc.) dans l'action publique.

Ainsi, nous étudierons comment le territoire régional, c'est-à-dire les acteurs qui prétendent parler en son nom, se décompose et se recompose au cours de la mise en œuvre des procédures participatives dont l'un des enjeux réside dans le repeuplement de l'espace des discutants des politiques régionales. Pour le dire autrement, nous envisageons les usages de la méthode participative par ses promoteurs – Ségolène Royal et ses soutiens - et par les « ressortissants » (citoyens, habitants, usager des transports, lycéens, proviseurs, agriculteurs etc.) dans le cadre de la compétition pour la représentation régionale : l'enjeu n'est pas la démocratisation de l'action publique mais les effets sur l'action publique des concurrences et des tensions introduites par la multiplication des prétentions à représenter que permet la mobilisation d'un public élargi[25]. Les procédures participatives sont des instruments de régulation de l'accès à l'agenda et aux processus décisionnels qui permettent à l'équipe nouvellement élue de produire et de légitimer des porte-parole inédits de l'environnement régional, qui était jusqu'à présent institué autour de l'équipe de son prédécesseur.

En se situant ainsi au croisement de ces champs de recherche, on peut réfléchir aux dimensions multiples du processus contingent, de fabrique de l'alternance entendu comme le processus au cours duquel une équipe nouvellement élue tente de faire reconnaître son offre politique comme discriminante, de convertir l'organisation aux nouveaux objectifs qui lui sont assignés et de renégocier l'identité, les ressources et la valeur des porte-parole du territoire régional, institués par l'équipe précédente ; porte-parole avec lesquels et sur lesquels elle doit agir pour engager une action de transformation de la société locale et assoir sa position dans la compétition politique. En effet, analyser l'alternance suppose de rendre compte d'une entreprise politique orientée vers la conquête ou le maintien de positions sur le marché politique et qui investit simultanément la dimension politique, idéologique, symbolique de l'action publique pour faire reconnaître son offre politique comme discriminante et « ajustée à l'air du temps » et un univers de pratiques de transactions, de mobilisations, de négociation visant à enrôler des soutiens.

25 Sur cette question, voir l'intéressant numéro «Malaise dans la représentation » (Sociétés Contemporaines 2009), et notamment l'introduction de Assia Boutaleb et Violaine Roussel (Boutaleb & Roussel 2009).

C'est dans le cadre de cette configuration particulière qu'il convient de rapporter les usages du discours participatif et des dispositifs participatifs : d'un coté, pour agir, les « entrants » ont besoin d'entrer en contact, voire de produire des porte-parole du territoire qu'ils vont pouvoir faire parler pour tenter de réinventer les pratiques et les représentations de l'action publique régionale ; de l'autre, indépendamment des objectifs et des usages des dispositifs par la nouvelle équipe, le renouvellement des cadres de l'interaction est une mise à l'épreuve des prétendants à représenter le territoire régional ou l'un de ses segments (le lycée, les agriculteurs, les rivières etc.). Ainsi, les procédures participatives peuvent s'analyser comme des procédures de renégociation de l'identité, des ressources et de la valeur des porte-parole du territoire régional, et donc comme des instruments de régulation de la compétition permanente pour la reconnaissance des capacités à parler au nom des différents collectifs mobilisés ou mobilisables (les habitants, les lycéens, les rivières, les agriculteurs) dans la lutte pour la construction de l'intérêt général.

En ce sens, l'étude de la « démocratie participative » dans la fabrique de l'alternance nous permet d'analyser conjointement la portée symbolique, les dimensions procédurales et techniques ainsi que les effets et les ressorts sociaux de l'élection d'une nouvelle équipe politique. Ainsi, elle nous conduit à une réflexion plus large sur le rôle des élus et de la compétition politique dans la production de l'action publique. Comme le soulignait Bruno Jobert, on peut reformuler la question classique de la capacité du politique à changer l'action publique - « *do politics matters ?* » - en analysant le rôle du politique dans la formation de l'acteur social c'est-à-dire de son rôle dans la régulation de l'accès de ceux-ci à la scène politique et dans la définition des problèmes autour desquels se forment et s'affrontent les acteurs sociaux (Jobert 1985).

Le choix du terrain et de la monographie. Poitou-Charentes et la démocratie participative : un trompe l'œil ?

La définition de ce cadre problématique a été opérée dans une démarche inductive faite d'aller-retour répétés entre le travail de terrain et le travail d'analyse : c'est la découverte des apports et des limites des approches de la « démocratie participative » qui nous a conduit à l'envisager comme un objet normal de l'action publique pour rendre compte du processus

complexe de fabrique de l'alternance que nous étions en train d'observer. En ce sens, notre cadre problématique est le produit de l'ajustement, à la fois intuitif et contingent, entre les singularités de notre terrain, les données empiriques récoltées grâce aux multiples focales mobilisées et le travail de conceptualisation. Et de ce point de vue, il est certain que cette thèse n'aurait pas été la même dans un autre terrain. La portée du microscope a déjà été bien défendue par Frédéric Sawicki pour qu'il ne soit pas nécessaire de développer la valeur scientifique de la monographie ; les thèses de Rémi Lefebvre et ou de Fabien Desage sont de parfaits exemples du caractère heuristique d'une telle approche : « l'étude monographique permet de prendre en compte de manière expérimentale la totalité d'un fait social et la variété des conditionnements sociaux et de faire jouer et interagir en un même lieu une multiplicité de variables, ce qui conduit à gagner non seulement en consistance empirique mais aussi en portée explicative par la prise en compte de la complexité du social et de sa structuration feuilletée » (Lefebvre 2001, p.44).

C'est pourquoi, étudier la fabrique de l'alternance en tant que processus de rencontre et d'ajustement entre une nouvelle équipe politique à partir de la description et de l'analyse de la compétition permanente pour la représentation du territoire régional ne pouvait se faire que dans le cadre d'une monographie qui préserve l'épaisseur de la configuration locale. « On est donc bien dans une perspective d'analyse qui, parce qu'elle se préoccupe de l'action collective des hommes se situe résolument sur le plan local, c'est-à-dire sur le terrain où cette action se déroule. Elle renonce à analyser la totalité et à produire des énoncés sur la régulation, non pas parce qu'elle nie l'existence de régulations plus globales qui débordent les limites du système d'action concret spécifique qu'elle est en train d'étudier, mais simplement parce qu'elle n'a pas l'outillage pour les mettre en évidence. Car elle ne peut en retrouver que la trace fragmentaire dans les conduites des acteurs qu'elle observe, dans la mesure où celles-ci sont le produit d'une autonomie, même relative, et ne sont jamais complètement résorbées par des régulations plus larges » (Friedberg 1993). Enfin, « dire qu'on ne peut pas généraliser les résultats des enquêtes monographiques au-delà des cas étudiés, c'est confondre la généralisation empirique des résultats avec la généralisation théorique d'un schème d'analyse ou d'un modèle explicatif qui a été construit à propos d'un cas empirique et concret » (Champagne 1990).

Ici, notre analyse ne prétend pas éclairer une alternance exemplaire, au contraire même, nous montrerons que cette entreprise politique de reprise en main de l'institution ne pouvait se

produire que dans ce lieu et dans cette configuration donnée. En revanche, l'approche micro-sociologique retenue, outre qu'elle alimente la réflexion sur les dispositifs participatifs, permet d'éclairer le travail politique et les conditions dans lesquelles le jeu politique, la compétition politique, influe sur l'action publique. En d'autres termes, ce programme de recherche tient à la singularité du cas Poitou-Charentes qui nous permet de généraliser certaines de nos analyses. Pour reprendre les termes de Rémi Lefebvre, la pertinence du site picto-charentais procède en somme de son exemplarité plus que de sa « représentativité » (Lefebvre 2001, p.46). C'est pourquoi, nous n'avons pas anonymé notre étude en ce qui concerne les personnels politiques et les agents publics spécialistes de la démocratie participative.

POITOU-CHARENTES, UNE RÉGION MOYENNE, DEVENUE LE LABORATOIRE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE.

Poitou-Charentes est une région moyenne : petite, rurale, elle est l'archétype de la région administrative. La région, produit du découpage artificiel du territoire, est dans l'histoire de la Vème république un territoire de faible consistance, en quête de visibilité et de légitimité. C'est une institution de représentation (Bourdieu 1980), relativement plastique, dont le budget est en outre moins contraint que celui des autres collectivités locales ce qui la rend malléable pour le pouvoir politique (Lehingue 2005). On peut ainsi penser que « la région est infiniment plus sensible que les autres collectivités territoriales à la nature du leadership et au style de management qu'elle abrite » (Sadran 2005). En revanche, à la différence des autres collectivités, la région est historiquement un territoire dont le citoyen est absent : « pour la plupart des électeurs, l'ensemble régional reste à la fois vague et faible. A la différence des institutions municipales et départementales, la région est un ensemble lointain, constitué comme un agrégat géographique parfois problématique et dont les attributions ne sont pas évidentes. L'État, lui aussi est lointain, mais il est puissant, les municipalités parfois faibles mais toujours proches. Le département mélange les genres et reste fortement enraciné dans le paysage politique, ne serait-ce que par la conception foncièrement conservatrice de son architecture. La région, elle, reste une entité flottante. » (Dupuy cité par Sadran, 2005).

Poitou-Charentes
Population : 1 738 780 habitants (en 2007) (8ème rang dans l'ordre croissant des 22 régions françaises)

Superficie : 25 810 km² (12ème)
Densité : 67 hab/km² (9ème)
Taux de chômage en 2010 : 9% (moyenne nationale)
Conseil régional : 55 membres
Administration régionale :
Budget régional : 685 M€ en 2009
Présidents depuis 1986 (1ères élections régionales)
- Louis Fruchard (UDF-RPR) de 1986 à 1988
- Jean-Pierre Raffarin (UDF-RPR) de 1988 à 2002
- Elisabeth Morin (UMP) de 2002 à 2004
- Ségolène Royal (PS) depuis 2004

Poitou-Charentes, marquée par la stabilité de la droite à la tête de région depuis 1986 connait sa première alternance en 2004. Et à bien des égards, l'alternance de 2004 et l'accession à la tête de la région de Ségolène Royal est une configuration exceptionnelle : après près de vingt ans d'une gestion par la droite, la nouvelle présidente de région a d'emblée affichée son ambition de faire de sa région un laboratoire de la démocratie participative ; ambition que sa candidature à l'élection présidentielle de 2007 ne fait que renforcer. Effectivement, cette configuration exceptionnelle fait de ce terrain un trompe l'œil pour qui l'envisagerait comme représentatif des transformations du pouvoir régional, même si on peut penser que les usages que fait Ségolène Royal de l'institution régional sont de révélateurs de la montée en puissance des régions. En revanche, sa singularité en fait un cas d'étude intéressant pour saisir le travail politique en situation d'alternance.

Le cas de Poitou-Charentes est singulier et présente un intérêt non pas en regard de ses qualités intrinsèques, et donc de la qualité de ses procédures, mais par sa prétention à l'exemplarité. Cette prétention à l'excellence, à la construction d'un modèle, nous permet d'étudier le travail de construction de cette exemplarité. Ici, nous étudions comment Ségolène Royal capitalise sur la « démocratie participative » et son action à la tête du Conseil régional en jouant le jeu de l'expérimentation des innovations participatives, ce qui lui permet de bénéficier de l'appui de spécialistes de sciences sociales qui, en retour crédibilisent sa « différence ». Cela nous invite à réfléchir aux usages de la labellisation participative de l'action publique et au travail de production et de mobilisation d'une identité, d'un style construit comme discriminant. En outre, la prétention à l'exemplarité se traduit par mise en œuvre d'une multitude de dispositifs définis comme innovants, ce qui permet d'analyser conjointement le travail de labellisation et la mise en œuvre de dispositifs participatifs présentant des propriétés spécifiques dans des

secteurs variés, ce qui nous permet d'articuler une analyse des acteurs en interaction et une analyse des cadres idéologiques et institutionnels dans lesquels ils agissent ; analyse que nous déclinons à l'échelle de l'institution régionale mais aussi à l'échelle de chaque secteur étudié. Le choix des secteurs est le produit de l'ajustement entre notre volonté de comparer des secteurs présentant des caractéristiques distinctes et des procédures variées et des opportunités ouvertes par notre terrain. Nous comparons ainsi trois secteurs (lycées, gestion de l'eau et transports) et trois dispositifs (budget participatif, forum participatif, jury citoyen) ; ces cas peuvent être ponctuellement mis en perspective avec d'autres dispositifs (l'atelier participatif sur l'apprentissage, l'assemblée participative électronique IDEAL-EU, autres forums participatifs sectoriels) pour en éclairer certains aspects.

Le premier cas étudié s'est imposé naturellement : le Budget participatif des lycées est la figure de proue de la « démocratie participative » en Poitou-Charentes. Le budget participatif, inspiré du modèle de Porto Alegre, est un dispositif qui vise à inclure les citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique. Ce dispositif occupe une place à part dans l'univers des dispositifs participatifs car il pose d'emblée « la question qui fâche », celle du pouvoir donné aux participants : le Budget participatif des lycées est en France l'expérience la plus importante en raison de la masse budgétaire en jeu (10M€ soit 10% de l'investissement régional dans les lycées) et du nombre de participants (environ 17000 en 2010) ; et c'est un dispositif institutionnalisé ce qui permet d'interroger les dynamiques d'apprentissages et d'appropriation du dispositif par ceux qui le mobilisent et par ceux qui s'y investissent. Le secteur des lycées est par ailleurs le cœur de compétence des régions françaises, et à ce titre il pèse fortement sur leur budget. Mais c'est un secteur qui, à la différence de l'Éducation nationale au niveau étatique, n'est pas constitué en enjeu politique. Un enjeu de la mobilisation du Budget participatif des lycées résidait donc dans sa capacité à faire des lycées un objet d'action publique régionale en mobilisant des porte-parole inédits des lycées et de leurs usagers (lycéens, agents TOS, enseignants etc.).

Le deuxième cas est celui du forum participatif sur l'eau qui visait l'étude de la mise en œuvre d'un dispositif participatif dans un contexte conflictuel, ce qui dans l'espace régional est plutôt l'exception que la règle. La gestion de l'eau est en Poitou-Charentes, un enjeu de forte intensité notamment dans son versant quantitatif : plusieurs groupes d'acteurs (agriculteurs, pêcheurs, association de protection de la nature) s'affrontent sur les usages de l'eau, les

« raisons » des sécheresses estivales et les choix agricoles. En 2004, Ségolène Royal et son équipe se font élire en proposant des options inverses de celles défendues jusqu'alors par l'institution régionale ; ce qui pose la question des ressources mobilisables pour tenter de changer de politique, alors même que la gestion de l'eau est un secteur qui n'est pas une compétence propre de la région. Ce sont ces spécificités sectorielles qui nous ont orienté vers l'étude du forum participatif sur l'eau car le dispositif est à l'image des autres forums participatifs sectoriels, il n'est pas présenté comme une innovation participative et les situations délibératives, à proprement parler sont rares, le débat se déployant sur des scènes multiples. Ainsi, son étude invite à réfléchir aux conditions de la mobilisation de ce dispositif, aux raisons pour lesquelles aucune innovation n'a mise en œuvre et enfin aux spécificités des usages des dispositifs participatifs en situation controversée.

Enfin, le dernier cas étudié, le « jury citoyen d'évaluation de la politique régionale Transport et mobilité », illustre sans doute le mieux comment notre enquête a suivi les évolutions du terrain. Au départ, nous nous sommes intéressés à ce secteur car le Conseil régional n'y avait pas organisé de dispositif participatif ; ce qui était d'autant plus étonnant que les transports sont, en général, un secteur privilégié de mise en œuvre de procédures participatives, tant au niveau local qu'au niveau régional. L'idée initiale était donc de suivre un secteur qui semblait « résister » à la « démocratie participative », ou autrement dit « un possible non-advenu » de la « démocratie participative ». En 2007, pendant la présidentielle Ségolène Royal déclenche une polémique en formulant une proposition de « jury citoyen » et en 2008-2009, le Conseil régional démarre l'expérimentation de jurys citoyens pour évaluer les politiques régionales. Nous avons donc suivi l'expérimentation du jury citoyen en train de se faire : c'est un dispositif de type mini-public, c'est-à-dire un « basé sur la sélection aléatoire d'un groupe restreint de citoyens, dépourvus d'intérêts propres par rapport à un enjeu d'action publique, et amenés à délibérer sur cet enjeu dans un cadre procédural réglé » (Sintomer 2007). Outre l'étude presque immédiate des relations entre les offres politiques et les politiques publiques, ce dispositif permettait d'analyser l'intégration dans l'action publique d'un dispositif caractérisé par son « détachement » des formes et des acteurs ordinaires de l'action publique (tirage au sort des participants, huis clos, animation indépendante etc.).

La comparaison de ces trois secteurs et de ces trois dispositifs permet, par un jeu d'éclairages réciproques de mettre en lumière les dynamiques particulières de la fabrique participa-

tive de l'action publique à la fois dans et en dehors des dispositifs. Pour chacun des cas étudiés, nous avons essayé de croiser plusieurs angles d'analyse et plusieurs types de matériaux pour rendre compte des articulations entre les interactions propres aux situations délibératives et les jeux de relations de la configuration sectorielle dans laquelle elles sont insérées dans le cadre plus large de la construction d'une entreprise politique émergente.

UNE MÉTHODOLOGIE SYNCRÉTIQUE

À l'image de la construction de notre cadre problématique opéré au gré de va-et-vient permanents entre le travail de terrain et le travail de formalisation théorique, l'appareillage méthodologique a été construit de façon itérative, prenant plus souvent la forme d'un bricolage empirique qui s'efforçait d'articuler au mieux les multiples variables (idéologiques, institutionnelles, stratégiques etc.) du processus de fabrique de l'alternance. Ainsi, c'est par la combinaison des méthodes d'analyse que nous nous sommes efforcés de rendre compte des « jeux d'échelles » et des temporalités différenciées de l'action publique et d'articuler les niveaux « micro » des acteurs et une approche « meso » de l'institution. Notre travail empirique mobilise des matériaux issus d'observations de type ethnographique des situations délibératives, d'entretiens semi-directif, de l'analyse de sources écrites (presse, littérature grise etc.) et de données quantitatives[26].

Le travail d'observation a concerné plusieurs « scènes » : celles spécifiques aux dispositifs étudiés, celles d'autres dispositifs et celles de production et de diffusion de « la démocratie participative ». Pour ce qui concerne les trois secteurs comparés. Dans le secteur des lycées, nous avons observé 44 réunions du BPL dans tous les types de lycées : rural/urbain, général/professionnel/agricole/privé, le Budget participatif des Maisons Familiales et Rurales, des réunions de préparation et d'évaluation (formation des animateurs cultuels, évaluation collective du BPL notamment) et des évènements de la vie lycéenne (plaidoyer pour le développement durable, créateuf etc.). Dans le secteur « Transport et mobilité » nous avons observé le déroulement sur trois jours du « jury citoyen » et dans une posture d'observatrice participante, le déroulement d'IDEAL-EU « l'Assemblée participative électronique européenne sur le changement climatique » dont une session était consacrée aux transports en région. Dans le secteur de l'eau, nous avons réalisé peu d'observation car la particularité du débat est qu'il n'y a pas de

26 Voir la présentation détaillée en annexe.

dispositif, il se déploie dans des scènes variées : nous avons néanmoins observé l'un des trois forums participatif sur l'eau, une réunion de l'Observatoire Départementale de l'Eau de Charente-Maritime, et un forum participatif du Conseil régional sur la réforme de la PAC. Enfin, ces observations sectorielles ont été complémentées par des observations, parfois en tant qu'observatrice participante, des lieux de diffusion des dispositifs participatifs – notamment les Rencontres sur la démocratie participative organisées annuellement par le Conseil régional – de sessions de la Commission permanente du Conseil régional et d'autres dispositifs ; ces observations constituaient des opportunités de m'immerger dans le terrain, de bénéficier de moments d'échanges plus ou moins informels avec les acteurs régionaux, et ont considérablement nourri ma compréhension du processus en cours.

Les observations ont été complétées par 89 entretiens semi-directifs conduits avec des conseillers régionaux, des agents de l'administration régionale, des participants et des « interlocuteurs » de l'organisation régionale, ainsi que par une analyse de sources écrites (presse, littérature grise) et de données quantitatives. À noter que dans le cas du jury citoyen, nous n'avons pas réalisé d'entretiens au près de participants mais une enquête par questionnaire à la fin du jury. L'objectif de cette combinaison de méthode d'analyse était de retracer la consistance historique et sociale de la configuration sectorielle dans laquelle se déroulait la procédure participative et d'éclairer les procédures participatives autrement qu'à travers les « dispositifs », ce qui nous a conduit à renverser certaines focales habituelles des recherches sur la démocratie participative. Ainsi, dans le cas du BPL nous avons complété notre étude par une enquête auprès des « non-participants » visant à interroger le postulat de la « demande » de participation et en réalisant une analyse chiffrée des échanges financiers au sein du BPL, nous avons ainsi mis en évidence le désajustement entre les objectifs des organisateurs et les effets de la procédures, et partant de là, leur travail pour tenter de les réajuster. Une telle démarche plus quantitative n'a pas été conduite pour les autres secteurs : mais si objectiver le contentieux sur l'eau aurait été intéressant, son coût aurait été démesuré par rapport aux bénéfices pour l'enquête. Pour ce qui concerne l'analyse de la presse, nous ne pouvions prétendre à une analyse exhaustive sur l'ensemble de la période étudiée[27] : la presse quotidienne régionale compte au moins quatre titres diffusés sur une partie du territoire régional auxquels il faut

27 Même si notre étude concerne la période 2004-2010, il nous a fallu revenir notamment par l'analyse de la presse sur les périodes antérieures et notamment celle du dernier mandat de Jean-Pierre Raffarin puis d'Elisabeth Morin.

ajouter des journaux locaux et/ou spécialisés, et surtout la presse nationale qui a abondamment couvert le sujet. Aussi, nous avons essentiellement utilisé les moteurs de recherche spécialisés et les archivages réalisés par le service de documentation du Conseil régional en ciblant nos recherches sur les périodes électorales (1998 – 2004 – 2007 – 2010) et sur des thématiques particulières (démocratie participative, lycées, transports et eau). Sans être exhaustif, le corpus réuni nous a permis d'identifier les enjeux et les représentations du territoire régional, et de retracer la configuration, territoriale et sectorielle, dans laquelle s'insèrent les dispositifs participatifs.

In fine, c'est ce travail d'articulation des échelles d'analyse et des matériaux d'enquête qui donne tout son sens à une lecture à double entrée de la thèse : d'une part, nous espérons montrer en quoi une approche « normalisée » de la « démocratie participative » peut contribuer à l'étude des formes contemporaines de l'action publique, et d'autre part nous pensons la « démocratie participative » et le cas picto-charentais comme une porte d'entrée réactualisant des questions classiques liées au travail politique : celles de la légitimation et celles de l'intégration. Ces deux dimensions sont mêlées dans l'analyse et le plan retenu suit notre mise en intrigue de la fabrique de l'alternance. Dans les mots de Paul Veyne, « les faits n'existent pas isolément, en ce sens que le tissu de l'histoire est ce que nous appellerons une intrigue, un mélange très humain et très peu « scientifique» de causes matérielles, de fins et de hasards ; une tranche de vie, en un mot, que l'historien découpe à son gré et où les faits ont leurs liaisons objectives et leur importance relative » (Veyne 1971). Autrement dit, le plan vise à réagencer les détails qui font l'intrigue de l'alternance et la « démocratie participative » en Poitou-Charentes. « Les détails prennent l'importance relative qu'exige la bonne marche de l'intrigue » ainsi les zones d'ombre sont les produits de la mise en intrigue, et de ce point de vue elles auraient différentes si nous avions retenu une autre intrigue. Ici nous retraçons les évènements et les interactions qui au vu de l'enquête apparaissent comme des éléments nécessaires à l'intrigue retenue, celle du rôle de la démocratie participative dans la fabrique de l'alternance en Poitou-Charentes

PLAN

Nous avons défini l'alternance comme le processus au cours duquel une équipe nouvellement élue tente de faire reconnaître son offre politique comme discriminante, de convertir

l'organisation aux nouveaux objectifs qui lui sont assignés et de renégocier l'identité, les ressources et la valeur des porte-parole du territoire régional, institués par l'équipe précédente ; porte-parole avec lesquels et sur lesquels elle doit agir pour engager une action de transformation de la société locale et assoir sa position dans la compétition politique. Étudier cette entreprise de subversion institutionnelle au cours duquel une équipe nouvellement élue tente de « se saisir de l'institution sans se faire saisir par elle » requiert d'analyser conjointement le travail de mobilisation électorale et de production de l'action publique ainsi que le travail de mise en forme idéologique et symbolique de l'action publique qui est, en pratique, le produit de transactions, de mobilisations et de négociations ; de plus, si la fabrique de l'alternance est une entreprise stratégique, elle est aussi le produit des représentations qu'en donnent les partenaires du jeu (journalistes, soutiens, opposants etc.). Ainsi, si notre plan suit une articulation chronologique – des élections de 2004 à celle de 2010 – il ne forme pas un découpage séquentiel de la mandature mais une succession d'éclairages sur les enjeux et les configurations particulières de l'alternance en train de se faire.

Contre une approche des élections régionales en terme d'élections intermédiaires, une analyse localisée de la campagne des élections régionales met en évidence la façon dont, dès la campagne, Ségolène Royal amorce un travail de subversion de l'institution. Avec la démocratie participative, elle s'appuie sur les images et les pratiques institutionnelles stabilisées pour s'ajuster au territoire de façon à en prendre possession. Mais elle entreprend aussi un travail de redéfinition des fonctions de l'institution et de déverrouillage des systèmes d'options et d'alliances. Elle doit en effet territorialiser son action et son identité et affirmer son emprise sur le territoire en enrôlant de nouveaux soutiens (Chapitre 1).

La mobilisation de la « démocratie participative » par Ségolène Royal est en partie déterminée par la nature de ses ressources et des soutiens. En mobilisant la « démocratie participative » elle cherche à reconvertir la faiblesse des capitaux et de la légitimité qui lui sont reconnus. Pour se démarquer de ses concurrents, elle investit la « démocratie participative » contre la « démocratie de proximité » et joue le jeu de l'expérimentation des innovations, ce qui lui permet de trouver des soutiens parmi les spécialistes des sciences sociales. La candidature de Ségolène Royal à la Présidence de la République consolide l'enjeu de la « démocratie participative » mais renforce les difficultés d'enracinement de ses conseillers en charge de la « démocratie participative » qui sont faiblement implantés dans la région. Néanmoins, à travers

l'expérimentation des dispositifs, la « démocratie participative » se technicise, suscite la formation de soutiens qui par leurs investissements réussis accréditent la valeur symbolique de la « démocratie participative », et permet des rencontres entre acteurs et chercheurs qui participent à la mise en forme savante de la méthode régionale qui apparaît au final comme une condition de la réussite de l'entreprise de reprise en main sur l'administration (Chapitre 2).

Le contrôle de l'administration par la nouvelle équipe politique est un enjeu saillant de l'alternance : à travers le contrôle de l'administration, c'est la relation de l'institution à son environnement qui est en jeu ; ce qui pose la question des circonstances d'usages et l'acceptation des procédures par les agents supposés les mettre en œuvre et les représentants institués du territoire régional. En effet, à travers l'instrumentation participative de l'action publique, la nouvelle équipe fait plus que projeter le changement sur l'ensemble de la société régionale et nationale, elle vise à construire de nouvelles relations avec l'environnement, c'est-à-dire à faire émerger de nouveaux porte-parole du territoire régional (Chapitre 3).

En ce sens, les dispositifs participatifs doivent être envisagés comme des structures d'offre d'accès à la scène politique : en étudiant le travail d'intéressement à l'offre participative, nous mettrons en évidence qu'au-delà du discours sur l'adhésion à la « démocratie participative », la participation résulte en pratique d'un univers de transactions, de négociations et de mobilisations menées par des acteurs divers, qui souligne les enjeux multiples de la « démocratie participative » pour ses promoteurs. En décentrant la focale sur les motifs de la participation et de la non-participation, nous éclairons les enjeux de la participation pour les participants et les propriétés particulières des porte-parole mobilisés par les dispositifs participatifs : ils font émerger des porte-parole inédits du territoire régional (Chapitre 4).

A l'exception du forum sur l'eau, la majorité des participants sont des acteurs « ordinaires » : à la différence des « stake holders[28] » ordinairement mobilisés dans l'action publique ce sont des acteurs, qui ne parlaient pas ou n'étaient pas entendus, et qui ne parlent qu'à travers le dispositif, c'est-à-dire dans la situation extraordinaire de la participation. En étudiant ces publics en interaction, nous montrons comment l'environnement, institué autour des politiques de l'équipe politique précédente se décompose et se recompose : l'identité, les ressources et la valeur des porte-parole du territoire régional sont renégociées au cours de la mise en œuvre de la

28 Le terme anglais rend mieux compte des propriétés de ce public que le terme français de partie prenante. Le terme désigne les teneurs d'enjeux, ceux qui possèdent un pouvoir ou sont porteurs d'une responsabilité (Bacqué et al. 2005).

procédure, et avec elles les représentations, les systèmes d'options et d'alliances de l'action régionale (Chapitre 5).

Cette mise en débat des représentations régionales nous conduit à nous interroger sur le rôle de ces instruments participatifs dans la formulation des problèmes et des politiques publics, et des marges de manœuvre qu'ils offrent pour changer les politiques régionales, et entretenir ou produire des soutiens. Plus largement, au-delà des ruptures et des continuités observables dans les politiques régionales, les procédures participatives ont participé à redéfinir les fonctions, les catégories d'intervention et les publics régionaux. La politisation des enjeux régionaux reste limitée mais à travers les innovations et le travail de mise en récit de l'action publique, s'est imposée l'idée qu'il y a eu alternance (Chapitre 6).

CHAPITRE I. UNE ANALYSE LOCALISÉE DE L'ALTERNANCE

Au soir des régionales 2004, la victoire de Ségolène Royal en Poitou-Charentes est analysée comme la figure de proue d'une vague rose qui a porté la gauche à la tête de 21 des 22 régions métropolitaines[29]. Le « triomphe royal de la gauche » (55,10%) dans le fief du Premier ministre marquait l'ampleur du mécontentement des français à l'égard du gouvernement et nourrissait l'ambition des nouveaux présidents de région de faire des régions des bastions de la défense des services publics, de la démocratie et des valeurs humaines. La logique d'une analyse en termes d'élection intermédiaire et de vote sanction (Parodi 2004 ; Dolez et al. 2005) tourna à la caricature quand certains journalistes expliquèrent qu' « une chèvre du Poitou ou un ragondin du Marais Poitevin l'aurait emporté pourvu qu'il portât la casaque PS[30] ». Pourtant dans une région tenue par la droite depuis 1986 et son accession au statut de collectivité locale, une victoire de la gauche avait effectivement quelque chose d'historique qui pou-

29 La gauche dispose de la majorité des sièges dans 20 régions. En Poitou-Charentes, elle dispose de 67% des sièges. En revanche, le PS ne dispose seul de la majorité absolue qu'en Aquitaine, partout ailleurs les majorités régionales sont composites et sont le résultat des alliances nouées région par région entre le PS, les Verts et le PC puisqu'il n'y a pas eu de stratégie d'union nationale (Boy & Chiche 2005).

30 Bernard D., 2005, *Madame Royal*, Jacob-Duvernet.

vait difficilement être rabattue à une élection intermédiaire. Et même si cela pouvait constituer une variable explicative du vote, le contexte national ne masquait pas l'intensité de la campagne régionale.

Le problème de ces analyses est qu'elles banalisent *a priori* l'alternance en la réduisant à une déclinaison locale du mécontentement national et « minimisent les logiques propres aux compétitions politiques locales et notamment les effets des configurations sociales » (Sawicki 1994b, p.128). Or, si les raisons du vote sont inaccessibles, on peut en revanche décrire et analyser ce que font les acteurs en campagne. Et « s'intéresser au travail de l'homme politique en campagne c'est non seulement porter attention aux techniques de mobilisation et aux thématiques mises en avant, mais c'est aussi – et surtout – observer la façon dont celles-ci sont plus ou moins en adéquation avec les groupes mobilisés, avec les propriétés sociales et politiques des candidats en présence, propriétés sur lesquelles ceux-ci jouent dans certaines limites » (Sawicki 1994b, p.128)

Ainsi à partir de l'étude de la campagne, nous analysons la dynamique localisée de cette alternance. Par un retour à grands traits sur l'histoire courte de Poitou-Charentes nous montrons comment au-delà des évolutions juridiques, l'institution régionale se fait au gré des usages qui en sont faits et des contingences du champ politique régional[31]. D'abord la stabilité de Jean-Pierre Raffarin à la tête de la région a conduit à la naturalisation des images de Poitou-Charentes et des fonctions de l'institution régionale ainsi qu'au verrouillage et à la routinisation des secteurs d'action publique : la proximité est devenue une ressource symbolique naturalisant un système notabiliaire où la fonction assignée à l'institution régionale est de favoriser la réussite des acteurs locaux[32]. C'est à la lumière de ce système local qu'on peut comprendre la dynamique de la campagne de Ségolène Royal, et notamment l'usage d'une stratégie participative. La prise de la région est pour Ségolène Royal un moyen d'accéder à l'avant-poste de la compétition politique nationale en affirmant sa distance avec le Premier ministre de l'époque. Mais malgré sa notoriété nationale et son implantation locale dans les Deux-Sèvres, Ségolène Royal est une *outsider* au sein de l'espace régional. Tête de liste d'une coalition gauche plurielle qu'elle ne contrôle que partiellement, elle est surtout contrainte par l'emprise de la droite

31 Ce sur quoi insiste notamment Daniel Gaxie dans son analyse de l'évolution du rôle du Président de la République (Gaxie 1992).

32 Nous nous limitons ici à une présentation des grands traits du fonctionnement de l'institution régionale entre 1986 et 2004 nécessaires pour mettre en lumière le processus de construction de l'alternance.

sur les représentations régionales : pour prendre possession de la région et amorcer la construction d'une entreprise politique alternative, elle doit d'abord se fondre dans le territoire.

SECTION I.
LA PROXIMITÉ EN PRATIQUES. LA NATURALISATION D'UN SYSTÈME NOTABILIAIRE.

En 2004, Poitou-Charentes connait sa première alternance. Tenue par la droite depuis les premières élections de 1986, l'institution régionale a été très fortement marquée par la longévité à sa tête de Jean- Pierre Raffarin - de 1988 à son accession à Matignon en 2002. Son emprise sur le territoire se mesure à l'aune de la naturalisation des images et des valeurs qui sont simultanément attachées à Jean-Pierre Raffarin et à Poitou-Charentes. Le consensus noué autour des valeurs de « proximité » et d' « humanisme » est à analyser au regard des conditions de formation et de consolidation de l'institution régionale. Système notabiliaire, l'institution régionale est organisée autour du multi-positionnement des représentants régionaux, ce qui explique la mise en avant de valeurs consensuelles et la définition de l'institution régionale comme institution partenaire. L'action publique régionale n'en est pas pour autant dépolitisée ; en revanche elle est routinisée. Mais comme l'équilibre de ce système repose sur la dépolitisation des enjeux régionaux et le faible marquage partisan des acteurs, il est mis sous tension lorsque Raffarin accède à Matignon.

§ 1. LA PROXIMITÉ OU LE JEU DU CONSENSUS. L'IMAGE D'UN FIEF.

Collectivité récente, de faible consistance politique et sociale, les régions ont fait l'objet d'un important travail de communication par les élus régionaux qui se sont efforcés de forger les identités de ces nouveaux territoires (Cardy 1997a; Dupoirier 1998). Prenant leur parti de ces faiblesses, les exécutifs régionaux ont massivement investi le champ de la communication territoriale pour tenter de donner corps au territoire « en usant du pouvoir de révélation et de construction exercé par l'objectivation dans le discours » (Bourdieu 1980). Dans les premières années de son existence, le Conseil régional s'est efforcé de construire l'identité de Poitou-Charentes en transformant sa diversité en atout : Poitou-Charentes est ainsi construite comme une terre de rencontre entre langue d'oc et langue d'oïl, entre la terre et la mer, entre le passé

et l'avenir, comme une terre d'accueil et de communication entre les hommes. À la faveur de la permanence de Jean-Pierre Raffarin à sa tête, l'image régionale va progressivement être parfaitement ajustée à l'identité politique de son président et témoigner de la force de son emprise sur le territoire. *In fine*, c'est autant par sa stratégie de communication que par la personnification de la région que Poitou-Charentes a acquis une notoriété ; ce que soulignent les commentateurs qui créditent Jean-Pierre Raffarin de la construction de l'identité régionale:

> « Le Futuroscope et... Jean-Pierre Raffarin. La région Poitou-Charentes a désormais deux emblèmes. Depuis que l'ancien président du conseil régional est devenu premier ministre, en mai 2002, la notoriété de son ancien fief a nettement progressé. Partagée entre la façade maritime et ses régions rurales, marquée par l'absence d'une capitale régionale forte et la coexistence de quatre villes moyennes (Poitiers, Niort, Angoulême et La Rochelle), coincée entre l'identité des Pays de la Loire et celle de l'Aquitaine, marche entre la France du nord et celle du sud, la région Poitou–Charentes avait bien besoin de ce coup de pouce politique pour renforcer son identité, enc construction depuis les premières lois de décentralisation, en 1982. "Il a fallu peu à peu tisser le lien régional", explique Elisabeth Morin, la présidente du conseil régional, intronisée par M. Raffarin en 2002 et candidate à sa propre réélection. [33]»

Pour l'analyse, il nous semble pourtant devoir réserver le terme d'identité au vocabulaire indigène - Jean-Pierre Raffarin aurait « forgé l'identité de Poitou-Charentes[34]» - et lui préférer celui d'image. « Tant que les "identités produites" ne sont pas intériorisées, réappropriées comme autodéfinition de soi par les populations à qui on impose "l'identité", on ne peut pas parler d'identité ni même de traditions mais plus simplement d'image du groupe constituée par des entrepreneurs qui se disent représentants ou autorités du groupe. [Surtout] étudier la production d'une "image" c'est étudier les élites sociales en lutte pour imposer leur vision du monde à un ensemble plus large » (Laferté 2006, p.14-15). Étudier l'image de Poitou-Charentes, c'est ainsi analyser les conditions de l'ajustement de l'image régionale à l'identité politique de Jean-Pierre Raffarin pour mettre en lumière les pratiques du leadership régional. Pour cela nous proposons un retour historique centré sur la période 1998-2002, à savoir entre le « vote incertain » des élections régionales de 1998 (Perrineau & Reynié 1999) et l'accession à Matignon de Jean-Pierre Raffarin, au cours de laquelle l'identité politique de Jean-Pierre Raffarin et l'image de la région se stabilisent. Son analyse nous montre que la constitution de cette image de la région humaniste et consensuelle traduit la force de l'emprise de Jean-Pierre Raffarin sur le territoire régional.

33 Le Monde, 14/02/04.

34 Sud Ouest, 24/02/04.

A. « La dynamique humaniste ». Une région à l'image de Jean-Pierre Raffarin.

Né dans la Vienne en 1948, c'est dans ce même département que Jean-Pierre Raffarin fait ses premières armes en politique. Les débuts sont difficiles, il échoue à la mairie de Poitiers en 1977 et aux législatives de 1978 et préfère, après la victoire de François Mitterrand en 1981, retourner dans les coulisses de la politique en devenant directeur général d'une société de communication spécialisée dans le conseil politique. La carrière politique de Jean-Pierre Raffarin démarre véritablement lors des premières élections régionales de 1986 lorsqu'il devient conseiller régional sur la liste de l'UDF Louis Fruchard. À la suite d'un cuisant échec aux cantonales de 1988, Louis Fruchard démissionne et l'autorité locale, René Monory[35] intronise Jean-Pierre Raffarin président du Conseil régional. Au moment de son accession à la présidence de la Région, l'identité politique - partisane- de Raffarin n'est donc que faiblement marquée : il est secrétaire général adjoint du Parti Républicain mais n'a pas d'expérience de la gestion politique et une large part de ses ressources tient aux réseaux de la droite locale. En même temps, en 1988, la région est une collectivité vierge de toute histoire ; les premières élections régionales avaient eu lieu deux ans plus tôt et les premières lois de décentralisation confiant des compétences propres à cette collectivité entraient en vigueur. Ainsi, les carrières du plus jeune président de Région et de la plus jeune des collectivités locales vont s'écrire ensemble dans un processus d'adaptation mutuel au cours duquel Jean-Pierre Raffarin va sembler incarner de façon naturelle un territoire régional à la cohérence incertaine, mais par voie de conséquence relativement plastique. En ce sens, cette accession peut s'analyser comme une prise de rôle sous faibles contraintes d'identité : les rôles de la Région et de son président sont à définir sans que ne pèsent sur cette définition des identités existantes, des routines ou des règles institutionnelles. C'est dès lors essentiellement sur la base de ses qualités personnelles et à partir de ses faibles ressources que Jean-Pierre Raffarin a organisé les modalités pratiques du pouvoir régional. L'image régionale se forme ainsi à travers la construction de l'identité politique de Jean-Pierre Raffarin. Ce dernier apparaît donc parfaitement ajusté au territoire, ce qui nous montre que l'absence d'« identité régionale historique » et de mobilisations régionalistes, et donc de représentations objectivées du territoire régional, est ici une ressource dans la constitution du fief de Jean-Pierre Raffarin.

35 René Monory, plusieurs fois ministres entre 1978 et 1988 est une figure incontournable de la scène politique locale : il a été sénateur de la Vienne de 1968 à 2004 et président du Conseil général de la Vienne de 1979 à 2004.

« Pur poitevin », l'homme est présenté comme un « hédoniste[36] », un bon vivant qui «aime la politique, sa région et la vie[37] » mais « qui ne supporte pas le mépris des technocrates aussi sûrement que la culture politique des courtisans de salons[38]». « Humaniste et séducteur », il détesterait les hommages et se plairait à répéter que ce n'est pas l'homme qu'ils flattent mais la fonction[39]. Homme du terroir, « de ce terroir costaud où le sol pose les situations et ne se dérobe pas sous les pieds à la moindre chausse-trape », il se démarque des professionnels de la politique en affirmant que son « bonheur n'est pas dans la conquête effrénée du pouvoir[40] ». L'homme côtoie pourtant la politique depuis son plus jeune âge puisque son père, responsable de la fédération nationale des coopératives agricoles et maire d'une petite commune de la Vienne, devient député 1954 mais est battu par René Monory aux sénatoriales de 1968. Cela l'aurait justement « vacciné contre les maisons pleines les soirs de victoires et vides les soirs de défaites[41] ». Son ancrage régional, auquel sont associées les qualités de modestie et d'humanisme largement assimilées dans l'imaginaire populaire aux solidarités traditionnelles des campagnes, est construit comme sa principale ressource : « c'est par la région que j'ai pris goût à la chose politique. Ma famille est implantée ici, mon père a été élu et responsable d'organisation agricole. La région m'intéresse non pas comme un simple morceau du territoire national, mais par sa différence[42]». Jean-Pierre Raffarin marche dans les pas de Monory en mettant systématiquement en avant son goût du terrain.

Cette proximité à la population, naturalisée par le rappel constant à son origine locale, et sa présence sur le terrain forment progressivement la substance du capital politique de Jean-Pierre Raffarin. La presse locale, relais privilégié de cette présentation de soi, participe aussi à la construction de cette identité politique « humaniste » en témoignant de son empathie à l'égard des habitants de la région, comme par exemple ce mytiliculteur de Charron : « après la tempête de 1999, j'ai découvert un Raffarin profondément malheureux du désarroi des autres. C'est dans ces moments difficiles qu'on juge un homme. Lui, a un cœur. C'est un humaniste ». À la faveur de la stabilité de Jean-Pierre Raffarin et d'un important travail de communica-

36 Nouvelle République, 6/03/98.

37 Valeurs actuelles, 19/04/02.

38 Nouvelle République, 6/03/98.

39 Charente libre, 31/12/01.

40 Idem.

41 Le Monde, 16/05/94.

42 Idem.

tion, ces valeurs d' « humanisme » et de « solidarité » sont associées à Poitou-Charentes à travers les logos et devises de la région « la dynamique humaniste », « humaniste et solidaire » mais aussi les guides touristiques.

> Extraits du guide « Poitou-Charentes » édité en collaboration avec le Conseil régional. Poitou-Charentes « une terre de brassage et d'équilibre », « une terre généreuse », « [riche de ses] territoires et de [ses] hommes » qui « cultive ses racines ». Une terre d' « humanisme en action » aussi. « Au fil des années, Poitou-Charentes a su se forger une identité forte. Parce que le contrat est ici une tradition solidement ancrée, la concertation entre les associations, les pays, les départements et l'Etat est permanente. »

L'incorporation des valeurs d' « humanisme » et de « proximité » dans les choses qui constituent l'image de Poitou-Charentes tend à renforcer l'ajustement de Raffarin au territoire qu'il incarne au point qu'il en semble le représentant naturel. À mesure que se durcit l'image régionale, les discours et les pratiques de légitimation du pouvoir prennent la forme d'évidences, ce qui contribue davantage encore à entretenir l'image d'un pouvoir politique accordé à des valeurs qui sont, dans le même temps, présentées comme constitutives de la cohésion morale de la société (Lagroye et al. 2006). « Proximité » et « humanisme » ne renvoient pas chez Raffarin qu'à des savoir-être, elles renvoient aussi à des savoir-faire de pilotage de la gouvernance territoriale[43] dans lesquels il excellerait ; il est régulièrement présenté comme un « chef de file incontestable[44] », « un chef d'orchestre, stradivarius de la politique[45] ». Le consensus noué sur l'humanisme de Raffarin[46] souligne combien la « proximité » est une ressource pour justifier et légitimer son emprise sur le territoire. Son discours de candidature à la présidence de 1998 l'illustre bien.

> « Je n'ai pas à aller chercher des attitudes politiciennes ou des compromissions, je mène la ligne politique qui est la mienne, celle de l'humanisme social et libéral. Je ne cherche pas des coalitions mais je cherche un rassemblement le plus large possible pour Poitou-Charentes. (…) le mandat régional n'est pas un mandat partisan, on peut s'entendre notamment en mobilisant une vraie stratégie de la ruralité. (…) alors que le national semble en déprime, notre travail a payé sur le terrain, nous avons toujours été des élus de proximité, quand on agit dans la proximité, on n'est pas menacé par les mouvements

43 C'est le sens de son essai, *La nouvelle gouvernance, l'humanisme en actions* qu'il publie en 2002 aux éditions Archipel.

44 Centre presse, 17/03/98.

45 Charente Libre 31/03/01.

46 Le consensus sur la gestion régionale se noue aussi sur les qualités *intuitu personæ* de Jean – Pierre Raffarin ; ce que montre l'accord des Verts et de CPNT, que tout oppose pourtant par ailleurs, sur son humanisme. Ainsi un conseiller régional vert exprime son regret de constater un « déphasage entre le Raffarin régional, humaniste et consensuelle et le Raffarin national voisin des thèses ultra-libérales d'un Madelin » Nouvelle république, 6/03/98, tandis qu'un vice-président CPNT en dresse un portrait en forme de remerciement : « il m'a fait aimer la politique. En me faisant grandir, en me faisant découvrir des qualités que je ne pensais pas avoir. C'est un vrai humaniste. » Charente Libre, 31/12/01

> nationaux comme cela a été le cas dans d'autres régions. (…) les habitants de Poitou-Charentes ne se sont pas laissés piéger par l'intox national, pour un vote régional ils ont choisi un vote régional.[47] »

Ce consensus régional sur Jean-Pierre Raffarin traduit d'abord l'acceptabilité des pratiques et des modes de présentation de soi qu'il incarne. « La célébration de ses vertus et de ses qualités morales est idéalisation des pratiques de certains groupes sociaux, érigées en normes de comportement. Les groupes sociaux localement dominants diffusent ces normes et attestent de leur conformité aux pratiques politiques. Le discours politique redouble le discours de ces groupes et l'authentifie, il vise à affirmer la supériorité des valeurs dont il entend se réclamer et qu'il prétend incarner » (Lagroye et al. 2006). En ce sens, l'analyse des vertus morales prêtées à Jean-Pierre Raffarin, comme celle de l'image régionale qui procède à l'entretien de la légitimité du pouvoir politique par l'ajustement des valeurs et des pratiques des gouvernants aux valeurs présentées comme constitutives de la société, nous renseigne sur les groupes sociaux localement dominants et leurs pratiques politiques. En l'espèce, nonobstant la valorisation de ses qualités *intuitu personæ*, le Président du Conseil régional n'est habilité à tenir son rôle que dans la mesure où sa définition de l'institution régionale est acceptable par les notables locaux dont il dépend.

B. La proximité : le consensus des notables.

Très tôt, les observateurs, tel le journal Le Monde, soulignèrent les dimensions notabiliaire de ce leadership régional.

> « Dans sa région, il tisse un réseau d'élus, avec un sens aigu de l'aménagement du territoire politique. La décentralisation constate-t-il a ouvert un espace à la politique fédérale. Elle peut donc satisfaire beaucoup d'ambitions. Un toit pour chacun, cela signifie, aussi, le confort pour tous, qui met à l'abri de bien des révolutions. La logique est simple: quant « ils » sont installés, « nous » sommes tous bien, donc « je » suis momentanément tranquille…[48] » Ce que confirme le porte-parole des Verts en soulignant qu' « il est quasiment le seul à briguer le leadership sur la scène régionale, les autres éléphants se retrouvant au cimetière ou campant dans leur fief [49]» .

Il est vrai que contrairement à ce qui a pu être observé dans d'autres régions, l'apparition de l'institution régionale dans le jeu politique n'a pas ici permis l'accès au pouvoir d'une nouvelle élite locale (Darviche et al. 1995). Si l'on observe le profil des dix sept élus régionaux

47 Centre presse, 17/03/98.

48 Le Monde, 16/05/94.

49 Charente Libre 31/12/01.

qui disposent d'un mandat exécutif au sein de l'assemblée régionale issue des élections de 1998 (présidence et vice-présidence) on peut observer que le modèle du notable local reste dominant. Parmi ces dix sept élus régionaux, quatre disposent d'un mandat national (trois sénateurs, un député), six sont maire, et six sont conseiller municipal. Seul cinq n'ont aucun autre mandat. En outre il subsiste une importante distance sociologique entre les élus régionaux et la population.

Catégories socioprofessionnelles des élus régionaux en 1998

En %	**conseil régional 1998**	**Poitou-Charentes**
Agriculteur exploitant	5,9	5
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	5,9	7,2
Cadres et professions intellectuelles supérieures	82	8
Professions intermédiaires	5,9	19,1
Employés	0	30,3
Ouvriers	0	28,8
Sans activité professionnelle	0	1,6

Notamment, près d'un sur deux (8/17) exerce une profession libérale (médecin, avocat, expert comptable…). L'ancrage local de ces élus est donc pour la plupart à la fois professionnel et politique, et en ce sens, ils sont attachés à une double clientèle locale. Le mandat régional est pour eux un mandat de second rang dont l'objet est d'abord la défense ou la conquête position au sein de territoires politiques jugé plus rentables comme la municipalité ou le conseil général[50].

Ainsi, la « proximité », l' « humanisme » et plus généralement l'apolitisme constituent des ressources de justification au cumul des mandats[51] et à l'entretien du travail de captation du territoire de Raffarin. L'usage de la référence à la « proximité » pour légitimer le cumul des

50 Ce rapport au mandat régional est accentué par l'organisation du scrutin sur une base départementale.

51 La valorisation par Jean-Pierre Raffarin de son cumul des mandats, régional et européen, le montre bien. Ainsi pour celui qui a été parlementaire européen de 1985 à 1995 « l'Europe permet de se libérer d'un parisianisme envahissant. » [C'est pourquoi, se] retrouver dans la liste des dix cumulards (ndlr : sénateur et président de conseil régional) [le] heurte. La différence entre un politicien de circonstance et un homme d'action, c'est l'autorité qu'il est ou non capable d'acquérir sur le terrain. Croyez-vous qu'il soit possible sans constance et acharnement, de ramener comme ça, 400 millions de francs de Bruxelles comme je l'ai fait pour ma Région ». Nouvelle République, 6/03/98.

mandats n'est pas spécifique à Poitou-Charentes (Lefebvre 2005). Toutefois, le discours est ici d'autant plus efficace qu'il est ajusté aux valeurs constitutives du territoire au point de contraindre l'ensemble des prétendants à jouer le jeu du consensus local ; ce que montre bien la séquence électorale de 1998 au cours de laquelle Jean-Pierre Raffarin fait campagne sous l'étiquette « mon parti, c'est Poitou-Charentes ».

Au plan national les élections régionales de 1998, furent marquées par le caractère particulièrement incertain des résultats : le scrutin à la proportionnelle n'a produit que des majorités relatives dans lequel les élus FN occupaient une place centrale. L'élection des présidents de région fut agitée, ce dont témoigne l'attitude de certains élus de droite qui acceptèrent la compromission avec les élus FN pour accéder à la présidence en suscitant la désapprobation générale. De plus, compte tenu de l'extrême précarité des majorités au sein des conseils régionaux, nombre d'observateurs s'interrogèrent sur la gouvernabilité de ces assemblées et sur les possibilités d'introduire un 49.3 régional. En comparaison, l'élection de Jean-Pierre Raffarin a été tranquille : l'ensemble du conseil régional put se féliciter de ce que cette élection se soit passée « dans la dignité[52]», c'est-à-dire sans les voix du FN, et cela bien qu'il ne disposait pas de la majorité absolue. Les commentaires sur la réélection de Jean-Pierre Raffarin sont univoques, elle traduirait une volonté des élus régionaux de dépasser les clivages politiques[53], l'opposition se disant prête « à travailler dans un esprit constructif[54] ». Un analyste souligna l'originalité de la situation de Poitou-Charentes, « c'est une forme d'approbation de la cohabitation. En Poitou-Charentes on a toujours eu un comportement de cohabitation. On désire que les bonnes volontés travaillent ensemble[55] ». Plus que des prédispositions culturelles au consensus et à la coopération, ces habitudes de coopération soulignent la notabilisation réussie de Jean-Pierre Raffarin. À la faveur de l'action menée depuis son accession à la tête de la région, il est parvenu à circonscrire l'espace de définition des problèmes au point d'enrôler des soutiens au-delà des clivages partisans. Son élection à la présidence du Conseil régional alors qu'il ne disposait que d'une majorité relative au soir des élections de 1998 en est le reflet. La droite modérée (liste « Dynamique régionale » et divers droite) comptait vingt quatre élus et la gauche, emmenée par Philippe Marchand, comptait vingt trois élus auxquels pensaient-ils

52 Nouvelle République, 21/03/98.

53 Nouvelle République, 21/03/98.

54 Centre presse, 21/03/98.

55 Centre presse, 21/03/98

s'ajoutait la voix de Gilles Parnaudeau, élu de la liste des maires[56] et classé comme divers gauche.

Résultats des élections régionales de 1998 en nombre de sièges.

	Charente	Charente-Maritime	Deux-Sèvres	Vienne	Conseil Régional
RPR/UDF "Dynamisme Régional"	5	6	4	7	22
Divers droite		1	1		2
CPNT	1	1			2
Gauche plurielle	5	8	5	5	23
Liste des maires			1		1
FN	1	2	1	1	5

(En 1992 : RPR-UDF 24, Gauche 16, FN 1, Génération écologie 3, DVD 1, Chasseurs 2.)

Les deux têtes de listes ayant annoncé leur volonté de ne pas céder à la tentation FN, l'élection du président semblait dépendre de la position adoptée par les deux élus CPNT qui se présentaient comme apolitique et ne s'étaient pas encore prononcé pour l'un ou l'autre des candidats. Leur ralliement semblait cependant acquis à Raffarin avec qui ils étaient alliés pendant le mandat précédent ; surtout nul n'imaginait réellement que les chasseurs « s'allient à la gauche Voynet[57] ». Néanmoins, le premier à faire part de son intention de voter pour Jean-Pierre Raffarin fut celui que l'on pensait divers gauche. Malgré la surprise et la colère de la tête de liste de la gauche - « ou bien les renseignements généraux se sont trompés en le classant divers gauche ou qu'il sache qu'on ne trahit qu'une fois » - ce ralliement inattendu est en fait le résultat de l'entreprise de dépolitisation de l'action régionale engagée par Jean-Pierre Raffarin. Par la valorisation de la « proximité » et de la « convivialité », il circonscrit la définition des problèmes sur une définition régionalisée, ce qui rend possible des ralliements par delà des clivages partisans : « nous voulons poursuivre la construction de notre région, espace plus convivial que partisan, avec un esprit positif et une volonté de rassemblement[58]». Or ces ralliements sont d'autant plus probables que l'action régionale, visant la réussite des acteurs locaux, est orientée vers la production et l'entretien d'allégeances locales. C'est l'efficacité de ce

56 Liste établie par douze maires de petites communes rurales des Deux-Sèvres.

57 Jean-Pierre Raffarin, La Charente libre, 16/03/98. Au niveau national CPNT était engagé dans un conflit ouvert avec le gouvernement Jospin au-sujet de l'application de la directive européenne Natura 2000 qui organisait la protection de certaines zones.

58 Déclaration de Jean-Pierre Raffarin le jour de son élection à la présidence du Conseil régional, 21/03/98.

travail d'emprise sur le territoire que souligne le ralliement de celui qui est élu de la liste des maires ruraux : « J'ai toujours dit que j'étais sans étiquette. Je ne suis pas en train de me livrer à la droite mais j'apporte ma voix au destin du Poitou-Charentes[59] ».

En ce sens, cet épisode électoral nous montre comment par un travail d'ajustement à Poitou-Charentes et de mobilisation de ressources symboliques ou matérielles, Jean-Pierre Raffarin a produit et consolidé son fief. La notion de fief doit ici s'entendre dans le sens étroit, c'est-à-dire comme « un système politique local où la dimension verticale des problèmes est refoulée au profit d'une définition localisée de leur nature et de leur traitement. Dans ce cadre, le leader politique est celui qui parvient à la fois à circonscrire l'espace de pertinence des problèmes et à l'incarner sur le terrain et à l'extérieur » (Négrier 2001, p.113). Dès lors, il s'agit d'analyser les fonctions et les pratiques régionales à la lumière de cette stratégie notabiliaire, c'est-à-dire comment l'action publique régionale participe de ce travail d'entretien et de captation du territoire.

§ 2. Gouvernement du compromis : dépolitisation et verrouillage de l'action publique régionale.

L'épisode électoral de 1998 montrait bien comment pour préserver le système notabiliaire les représentants de la région jouaient le jeu du consensus plutôt que celui de la politisation des enjeux régionaux. Cela nous montre l'importance des propriétés du champ politique régional dans la définition des fonctions assignées à l'institution régionale, et plus généralement des modes d'action publique régionale. Nombre d'analyses ont souligné que, d'une façon générale, les régions françaises étaient des collectivités de faible capacité politique en raison de leur découpage artificiel, de la faiblesse de leurs attributions juridiques et de la concurrence des autres collectivités plus anciennement installées (Dupoirier 1998 ; Le Galès et al. 1997). Cependant, une analyse localisée montre que ces discours sur la région contrainte sont aussi des ressources justifiant une définition de la région qui concordent avec les stratégies notabiliaires. Pour le dire autrement, l'emprise de Jean-Pierre Raffarin sur le territoire nous permet de comprendre pourquoi, au-delà de ses balisages juridiques, l'institution régionale reste définie sur le modèle du régionalisme fonctionnel, celle de l'institution « partenaire » qui doit « aider les élus locaux à réussir ». Comme le consensus ne peut se nouer que sur la base d'une

59 Sud Ouest 21/03/98.

dépolitisation des enjeux régionaux et de l'accès des notables locaux aux ressources régionales, la région devient progressivement un espace de négociation où prédomine la recherche de compromis locaux. En retour, la stabilité de ce système de relations contribue à verrouiller les systèmes d'options et d'alliances de l'action publique régionale.

A. La « région partenaire » : entre maillage du territoire et jeux d'acteurs.

Selon Jean-Pierre Raffarin, « l'échelon régional est un échelon de concertation. (…) qui a vocation à fédérer les initiatives[60] ». Cette vision héritée du « régionalisme fonctionnel » (Quermonne 1963) concorde avec l'analyse générale qui est faite de la situation des régions française à l'aube des élections de 1998 selon laquelle « la réforme de la décentralisation aboutit moins à la constitution d'un gouvernement régional doté de politiques publiques autonomes qu'à une régionalisation de l'action publique, c'est-à-dire de l'institution d'un espace régional d'interdépendance et d'action collective entre les participants au processus de l'action publique » (Balme 1997). Néanmoins, la récurrence de cette définition ne nous dispense pas d'analyser les dynamiques localisées de la construction de l'entreprise politique régionale. Au contraire, elle nous invite à réfléchir à la manière dont les acteurs s'adaptent, parviennent à tirer profit ou à subvertir le cadre institutionnel et juridique de l'institution pour les adapter à leur stratégie et à leurs objectifs. Cette définition de la région partenaire est aussi une façon pour Jean-Pierre Raffarin d'assurer son emprise sur le territoire : en légitimant un système organisé autour des acteurs locaux, ce modèle d'action régionale rend possible la consolidation de son fief. Son discours de candidature à la présidence du Conseil régional qui est l'occasion pour lui d'affirmer sa vision du pouvoir régional à ses adversaires résume bien les règles du jeu institutionnel régional ainsi que les conditions politiques de son leadership.

> « La région partenaire contre la région tutélaire. Certains ont une vision prétentieuse de la région qui, se mêlant de tout, serait un nouvel écran entre paris et le terrain. Nous avons choisi l'approche opposée. Pour nous, la région doit aider les structures de terrain à mener leur projet à bien. Avec les contrats de territoires, l'argent de la région est géré au plus près du terrain, avec vos communes au sein des pays. La Région ne peut prétendre tout faire, elle doit aider les élus locaux à réussir ».

La mise en avant de la « proximité » et de la « concertation », et la mise au service des acteurs locaux sont une façon de répondre aux besoins de l'organisation régionale, entendue comme le produit de la rencontre entre les propriétés institutionnelles de la région et la straté-

60 Le fait régional selon Jean-Pierre Raffarin, Le Figaro, 5/03/98.

gie notabiliaire de Jean-Pierre Raffarin. D'un coté, cette définition permet à Jean-Pierre Raffarin de mobiliser ses propriétés personnelles, et notamment les savoir-faire de pilotage et de communication qui font sa grandeur. Appuyer sa définition du pouvoir politique sur les images régionales est encore une façon de renforcer l'ajustement de son leadership aux valeurs construites comme constitutives de la société. En effet l'autorité sociale d'un individu dépend de ses capitaux et de sa position sociale mais aussi de la proximité de son discours avec l'objectivité sociale des groupes et des territoires qu'ils représentent (Laferté 2006, p.15). On mesure ici d'autant mieux combien la stabilité de Jean-Pierre Raffarin à la tête de la région depuis son émergence, lui permet de contrôler les images sociales de la région, et partant de contrôler les normes légitimes des pratiques politiques. Dès lors, par la production et la diffusion de normes sur la région partenaire, les groupes localement dominants peuvent légitimer l'usage qu'ils font de l'institution régionale pour conquérir et/ou maintenir leurs positions locales.

De ce point de vue, ce modèle de la région partenaire leur permet d'authentifier, par la contractualisation avec les acteurs locaux, les échanges politiques auxquels se livrent les acteurs multi-positionnés. En effet, « la participation des élus aux conseils régionaux est indissociable des soutiens et des allégeances qui les relient à des territoires politiques. Loin de correspondre au modèle du « représentant » libre et indépendant dépeint par Edmund Burke, ils agissent bien plus comme des « mandataires » du territoire selon une double connexion électorale et politico-partisane. De la première, ils sont tentés de chercher à satisfaire les attentes des clientèles locales en jouant un rôle d'intermédiaire soucieux de défendre les dossiers de leur commune ou de leur département devant le conseil régional, jusqu'à une issue favorable. De la seconde, ils sont tenus par des liens de fidélité à des systèmes d'autorité structurés dans les départements et les grandes municipalités, organisés autour d'un ou plusieurs chefs politiques. Lorsqu'ils cumulent d'autres mandats, ils sont tenus de surcroît par leur appartenance à une institution représentative locale dont ils n'ignorent pas les intérêts lorsqu'ils interviennent dans l'arène régionale » (Nay 2002). Ainsi, compte tenu de la nature notabiliaire du système politique, les négociations sur la distribution des ressources territoriales et sectorielles favorisant l'entretien des clientèles locales[61] sont au cœur de l'action publique régionale. Celle-ci est

61 L'attribution d'une vice-présidence est par exemple un moyen d'entretenir une clientèle locale, ce que souligne la presse locale : « Fin politique – et sénateur- Raffarin n'ignore sans doute pas que la prochaine échéance électorale en Charente est l'élection sénatoriale de septembre. Faire d'Henri de Richemont son deuxième vice-président et lui confier la commission chargée des contrats de ruralité et de l'agriculture» ne

donc faiblement régionalisée : elle est davantage le produit de l'agrégation de compromis locaux que la traduction d'une orientation politique régionale. Par ailleurs, la centralité de la relation avec les acteurs locaux est aussi un moyen pour la région de s'enraciner. À défaut de pouvoir s'appuyer des groupes sociaux régionaux[62], elle s'appuie sur les élus locaux ou des structures intermédiaires par le biais de la contractualisation. Elle cofinance les politiques départementales et locales et délègue certaines compétences à des structures qu'elle institue « partenaire » comme les pays ou les chambres consulaires. Ainsi les pays, tout en étant des territoires fonctionnels propices à la mise en œuvre locale des politiques régionales, étaient des structures favorisant l'ancrage local des soutiens régionaux[63]. Par ailleurs, la région a aussi beaucoup travaillé sur la base d'une consultation avec le CESR et d'une coopération étroite avec les chambres consulaires. Par exemple, elle a longtemps délégué la gestion de dossiers agricoles à la Chambre régionale d'agriculture, ce que souligne son ancien directeur aujourd'hui élu régional d'opposition.

> « Y'avait pas d'élu agricole au conseil régional pendant la mandature Raffarin-Morin mais on avait quand même un pouvoir de lobbying important du fait de la relation assez intense entre les structures. […] La chambre régionale d'agriculture avait une réelle place heu… quand effectivement le conseil régional travaillait beaucoup avec les chambres d'agriculture. Quand y'avait une préparation de dossier, y'avait un vis-à-vis professionnel avec les services de la région et… c'était à ça que servait vraiment la CRA. On faisait en sorte que les dossiers soient préparés en amont entre les services quoi…[64] »

En ce sens, le travail politique régional repose sur la négociation et/ou la production de soutiens régionaux par la distribution des ressources régionales favorisant la production et l'entretien de clientèles locales et/ou sectorielles[65]. Nonobstant l'importance de ce travail de

pourra qu'être bon pour ses relations avec les élus ruraux dont on connaît le poids. Bon père, le président équilibre la balance en attribuant à Philippe Mottet la commission des «contrats de ville, de la jeunesse et des sports ». De quoi permettre d'ajuster sa cote auprès des élus des zones urbaines…» Charente libre, 21/03/98.

62 L'absence de société civile régionale est régulièrement souligné par les analystes pour expliquer la nature du pouvoir régional (Giraud & Mériaux 2003; Dupoirier 2006).

63 « Interlocuteur privilégié, la Région a suscité leur constitution et les associés à la contractualisation avec l'État ». Pour la plupart dirigés par la droite, « ils étaient des relais de pouvoir extraordinaires pour Jean-Pierre Raffarin » (Vieillard-Coffre 2005).

64 Entretien, Pierre Rocher, conseiller régional d'opposition, 5/05/08.

65 La politique de grands équipements, centrale dans l'action régionale, est aussi une façon de conforter des positions locales. Par exemple la localisation du Futuroscope, sur la commune de Chasseneuil du Poitou dont Jean-Pierre Raffarin est conseiller municipal, est un enjeu de positionnement pour la droite entre les deux bastions de la gauche que sont Poitiers et Châtellerault. Le choix de la localisation du pole Magelis à Angoulême doit beaucoup à la volonté de la droite de garder Angoulême qu'elle a conquis après le scandale Boucheron. Enfin la localisation de Cabrilia sur la commune de Linazay, situé à quelques kilomètres de la circonscription de Ségolène Royal est aussi une tentative de reprise en main de la droite régionale sur

l'ombre au cours duquel se construit la capacité politique régionale[66], à travers la mise en mouvement d'une action collective entre différents partenaires, l'action régionale doit aussi accréditer la croyance en son utilité sociale, et donc aussi accréditer la croyance en l'existence d'une « communauté politique régionale » qu'il s'agirait de représenter. C'est tout l'enjeu des stratégies de communication territoriale et de la construction symbolique de la « communauté régionale » par la création d'associations régionales ou de grands rassemblements régionaux comme les Lycéades (rassemblement de plusieurs milliers de lycéens autour d'activités sportives) ou encore par le recours régulier à des formes institutionnalisées d'intermédiation territorialisée (CESR, Conseil régional des jeunes, Assises du transport, Assises de l'eau etc.). *In fine*, des observateurs peuvent souligner que « [malgré la faiblesse institutionnelle de la région et le poids des fiefs locaux] Jean-Pierre Raffarin a réussi à instituer un pouvoir régional reconnu tant par la droite que par la gauche grâce au travail mené durant quatorze années avec un éventail très large de partenaires (État, départements, principales villes et acteurs socio-économiques puis pays » (Vieillard-Coffre 2005). Ceci dit, ce que montre surtout la reconnaissance de ce pouvoir par la droite comme par la gauche, c'est que les acteurs ont plus intérêt à jouer le jeu du consensus que celui de la politisation des enjeux régionaux, ou du moins que la majorité des acteurs ne peut pas dénoncer un consensus sur une gestion apolitique de la région.

B. La dépolitisation des enjeux régionaux ou le verrouillage des systèmes d'options et d'alliance.

Dans cette définition partenariale du pouvoir régional, la capacité politique du Conseil régional dépend de son habileté à piloter la gouvernance territoriale, c'est-à-dire le système de relations entre différents partenaires (Pasquier et al. 2007). L'action paraît alors sous les atours dépolitisés de la construction collective d'un intérêt général local (ie régional). Cependant, derrière son apolitisme apparent, ce modèle d'action n'est pas neutre politiquement, il véhicule et s'appuie sur des représentations politiquement informées de la politique à mettre en œuvre. Ces représentations politiques sont incorporées dans les définitions des problèmes et le mode

l'enjeu de la défense de la filière caprine et plus largement de la ruralité, après que celle-ci a été saisie par Ségolène Royal.

66 « La capacité politique [entendue] comme un 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 […] ne se résume pas à des ressources institutionnelles mais induit la construction de formes de coopération entre des actions et des acteurs divers autour d'un univers anticipé » (Pasquier 2004).

de sélection des acteurs et des instruments. Autrement dit, il faut comprendre que la dépolitisation de la scène politique participe du verrouillage des politiques publiques. Si l'élection de 1998 a montré l'efficacité du travail de dépolitisation des enjeux régionaux – au sens de soustraction des problèmes aux clivages partisans, elle ne dissimulait pas complètement les clivages existants et notamment l'opposition des Verts et de CPNT sur la définition du monde rural.

> L'élection du Président du conseil régional donna lieu à une altercation entre les Verts et CPNT que la presse rapporte en ces termes. « On a assisté à un échange cinglant entre le porte-parole des Verts et Gérard Fontenay « le premier dénonçant dans la baisse du nombre de chasseurs un effet de l'agriculture intensive plus que de l'action des écologistes. Le second rétorquant qu'il fallait clarifier la situation envers ceux qui prétendent incarner l'écologie à eux seuls [67]». Pour l'élu CPNT: « L'écologie oui, mais l'écologie pratique sur le terrain, on va arrêter la lutte entre l'écologie des trottoirs contre écologie des terroirs[68] ».

Or, le ralliement de CPNT à Jean-Pierre Raffarin s'opéra aussi sur la base d'une représentation partagée du monde rural. En exaltant le terroir et la proximité, il se rapprochait de la vision défendue par CPNT : « nous multiplierons les initiatives en faveur d'une ruralité vivante et nous soutiendrons les réseaux ruraux porteurs de dynamisme et de convivialité tel que celui des chasseurs. Nous protégerons notre ruralité par la recherche d'un environnement de qualité fondé plus sur la responsabilité des personnes que sur les directives des technocrates[69]». Cet exemple montre bien que la soustraction des enjeux régionaux aux clivages partisans opérée à travers leur circonscription à une définition locale ne traduit pas l'apolitisme des enjeux mais le verrouillage des systèmes d'options et d'alliances sur des définitions naturalisées des problèmes et des solutions[70].

Exemple

La gestion quantitative de l'eau : la naturalisation d'un problème.

Poitou-Charentes n'est pas la région française où l'irrigation est la plus importante mais elle s'y est développée de façon tardive et anarchique. Née dans les années 1970 pour assurer la sécurité de l'alimentation des troupeaux, cette technique connait un essor considérable dans les années 1980-1990 et est maintenant principalement utilisée pour les cultures du maïs. Ainsi le paradoxe de la situation de Poitou-Charentes est que l'irrigation s'y développe au moment même où le problème du déséquilibre ressource-de-

67 Charente Libre, 16/03/98.

68 Centre Presse, 21/03/98.

69 Déclaration de Jean-Pierre Raffarin le jour de son élection à la présidence du Conseil régional, 21/03/98.

70 Les politiques seront étudiées plus en aval. Il s'agit simplement d'illustrer par un exemple, que l'absence de luttes définitionnelles visibles dans l'espace politique (politics) se traduit aussi par la fermeture de l'espace des politiques publiques.

mande en eau apparait sur l'agenda. Dès les débuts des années 1990, le lien entre le déficit en eau et les pratiques agricoles est pointé. Pourtant, on observe qu'en Poitou-Charentes la gestion de la quantité d'eau devient une catégorie d'intervention publique à travers l'organisation des prélèvements en eau pour l'irrigation et donc, est historiquement un volet parmi d'autres d'une politique agricole cogérée. L'analyse de la carrière de ce problème nous montre que, malgré l'absence de compétence dans le domaine, le Conseil régional est parvenu, avec son réseau de partenaires, à amorcer une définition régionale du problème. Surtout, on peut observer qu'à la faveur de la stabilité des soutiens, la définition du problème a progressivement été naturalisée « la région a soif » : le problème est progressivement objectivé comme un problème naturel, inévitable. Sa définition se verrouille progressivement dans une définition technique du problème qui vise à agir sur l'offre en eau (les réserves), et non sur la demande en eau (les pratiques agricoles). Autrement dit, la stabilité de la relation entre le monde agricole (ie le monde de l'agriculture intensive) et le Conseil régional (ainsi que d'autres élus locaux, l'Etat) a verrouillé les systèmes d'options et d'alliances sur le problème de la gestion quantitative de l'eau au point de restreindre sa définition sur le principe que l'agriculture n'est qu'une cause, parmi d'autres du déficit en eau, et surtout que la gestion de l'eau doit être entendue comme un moyen de garantir l'approvisionnement en eau des cultures.

Par ailleurs, la décentralisation a eu l'effet paradoxal de contraindre la politisation de l'action publique locale en favorisant la mise en œuvre d'actions relativement standardisées mais permettant une réponse rapide aux nouvelles contraintes de rôle qui s'imposaient aux élus locaux (Desage & Godard 2005). La fin de la « liberté d'inaction » des élus locaux (Mabileau 1997) s'est ainsi d'abord traduite part une reproduction des politiques et des pratiques héritées de l'État. On peut ainsi dire que le pendant de la « politique des bons offices » des élus régionaux est la routinisation administrative et technique des compétences décentralisées. Le secteur des lycées en est un bon exemple[71]. Les lois de décentralisation ont transféré aux régions la compétence en matière de construction et de rénovation des lycées[72] mais la seule question qui a intéressé les élus régionaux est la construction des nouveaux lycées (Fontaine 1992) ; cette mission étant envisagée comme un aspect central de la capacité d'aménageur du territoire du Conseil régional[73]. En dehors de ce point, essentiel mais réduit du point de vue de l'activité quotidienne, les élus régionaux ont perçu la gestion de la compétence régionale sur les lycées comme une compétence « non stratégique mais coûteuse » (Mallet 2006) et l'ont abandonnée aux techniciens. De ce point de vue le paradoxe de la décentralisation est d'avoir favorisé la mise en place d'une relation privilégiée entre les équipes de direction des établissements et les techniciens régionaux et donc contribué à la notabilisation des chefs d'établisse-

71 Nous ne faisons qu'esquisser ici les grandes lignes de l'analyse sectorielle. Voir chapitre 3 et s.

72 Les lois de décentralisation : loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, modifiée par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 ; loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

73 Jean-Pierre Raffarin, « Les lycées cerveau de la région »Le Monde, 15/11/1992

ment[74], qui désormais « monopolisent les relations avec les services administratifs de la région et du rectorat » (Fontaine 1992). Au regard de cette régulation notabiliaire, la compétence régionale sur les lycées s'est progressivement routinisée jusqu'à se verrouiller sur un référentiel technique hérité de l'État ; référentiel d'autant plus présent que les techniciens régionaux étaient pour partie issue des services du rectorat et que le rectorat a exercé pendant longtemps une tutelle technique sur les services régionaux.

Ces deux exemples forts différents nous montrent bien que ce qui est analysé comme de l'apolitisme traduit en fait la stabilité d'un système de relations. Stabilité qui contribue à naturaliser la sélection des acteurs et des options de l'action publique. Ils nous rappellent que la dimension politique n'est pas intrinsèque des activités sociales mais le résultat d'un processus de « 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 » (Lagroye 2003). En l'espèce, la dépolitisation des enjeux régionaux est le résultat de l'intérêt des acteurs dominants au *statu quo* de l'institution régionale. Seuls les exclus du jeu régional, et ici notamment les Verts qui ne possèdent pas de mandat local, pouvaient avoir intérêt à dénoncer le consensus local sur la gestion régionale. Le consensus sur la gestion apolitique de la région était d'autant plus difficile à dénoncer qu'il concordait avec les visions juridiques, scientifiques et médiatiques dominantes sur l'étanchéité du local aux clivages idéologiques et partisans[75], et avec l'objectivité sociale du territoire que la stabilité de Jean-Pierre Raffarin à la tête de la région avait contribué à façonner. Autrement dit, l'absence de luttes définitionnelles sur les problèmes régionaux ne traduit pas l'absence d'enjeux politiques mais le verrouillage des systèmes d'options et d'alliances produit par la stabilité de la droite à la tête de la région.

Ainsi, on voit que la politique (au sens de politics) n'est pas absente de l'espace régional et de ses politiques publiques mais compte tenu de l'emprise de Jean-Pierre Raffarin sur le territoire, elle s'est incorporée dans des routines, des pratiques, des modes de présentation de soi qui ont progressivement glissé des groupes dominants vers l'institution régionale au point d'apparaître comme constitutif de l'identité du territoire. Or, de ce point de vue si l'accession

74 Certains parlent aussi de « clientélisme rampant » (Marcou 1992).

75 Outre l'ensemble des travaux sur le pouvoir local et notamment le numéro de Politix sur « l'espace du local) (Briquet & Sawicki 1989), on peut citer plus spécifiquement sur les Conseils régionaux (Darviche et al. 1995), ou encore les commentaires journalistiques « la gestion des conseils régionaux ne crée pas de polémiques droite-gauche », Le Monde 22/03/98.

de Jean-Pierre Raffarin à Matignon constitue le point d'orgue de sa carrière politique, elle amorce surtout une conjoncture critique au cours de laquelle l'ajustement du pouvoir politique au territoire régional est mis sous tension.

§ 3. JEAN-PIERRE RAFFARIN À MATIGNON : LA MISE SOUS TENSION DES REPRÉSENTATIONS RÉGIONALES.

La carrière politique de Raffarin apparait conforme au *cursus honorum* classique, mais plus qu'un autre son ancrage territorial fut déterminant : il est constitutif de son identité politique. Au cours ses mandats successifs à la tête de la région, il développe des savoir-être - « proximité », « humanisme » - et des savoir-faire de pilotage de la gouvernance territoriale[76] - « chef de file incontestable[77]», « un chef d'orchestre, stradivarius de la politique[78] » ajusté, ou du moins ajustable à l' « air du temps » davantage orienté vers les compétences de terrain que vers celle des technocrates[79]. Ainsi, il peut s'appuyer sur sa longévité à la tête de Poitou-Charentes pour justifier de son expérience politique et de la pertinence du modèle d'action publique – la gouvernance territoriale - qu'il défend.

> [Le mandat régional est] « l'un des plus beaux mandats politiques, l'un des plus concrets.(…) La Région favorise la proximité mais autorise aussi la stratégie. Je parle agriculture avec les agriculteurs, enseignement avec les proviseurs, aménagement du territoire avec les maires. On y aborde tous les sujets. C'est un petit Matignon…[80]».

Son engagement décentralisateur et sa capacité à incarner « la France d'en bas » furent semble-t-il décisifs au moment du choix de Jacques Chirac d'en faire son Premier Ministre au lendemain du 21 avril qui fut analysé comme le signe d'une rupture entre « France d'en haut » et « France d'en bas », entre les élites et le peuple[81]. Le rappel systématique de son origine rurale durcit son image d'homme de terroir, d'homme de bon sens, à l'image du français moyen. En outre, par la mise en avant de son travail de terrain il témoigne de sa modestie, et de sa capacité à réduire la distance entre « ceux d'en haut » et « ceux d'en bas ». Ainsi, malgré des dispositions sociales et familiales qui font qu'il appartient à la « France d'en haut », la

76 Cf son essai, La nouvelle gouvernance, op. Cit.

77 Centre presse, 17/03/98.

78 Charente Libre 31/03/01.

79 La valeur de ces compétences tient de ce qu'elles sont produites, validées dans d'autre champ que le champ politique (Dulong 1996). Sur la valorisation de la proximité (Le Bart & Lefebvre 2005).

80 Valeurs actuelles, 19/04/02.

81 Au soir du 1er tour de l'élection présidentielle de 2002, Jean-Marie Le Pen (candidat FN) est au second tour de l'élection présidentielle, Lionel Jospin, le candidat du PS lui n'y sera pas.

mise en avant systématique de l'idée de « proximité » en tant que modalité de l'action publique et en tant que mode de présentation de soi contribue à le positionner dans le champ politique (Le Bart 2005), en donnant de lui une image inversée « du technocrate élitiste cultivé sous serre » (Rémi-Giraud 2005)

En devenant Premier Ministre, l'identité politique de Jean-Pierre Raffarin devient marquée politiquement, ce qui introduit un décalage entre le discours régional et son action nationale qui complique le maintien de la ligne apolitique. Immédiatement après son accession, ce décalage est souligné par l'ensemble des élus régionaux, y compris ceux de l'opposition à l'image de ce conseiller régional vert qui regrette le « déphasage entre le Raffarin régional, humaniste et consensuelle et le Raffarin national voisin des thèses ultra-libérales d'un Madelin[82] » Mais à mesure que la cote de popularité du Premier ministre et du Président s'effondre et que la campagne des régionales approche, la gauche régionale mobilise ce nouveau marquage partisan en ressource pour dénoncer le consensus local sur la gestion apolitique de la région.

Même s'il rompt les routines de l'institution régionale, le problème de ce marquage partisan est un problème gérable pour les sortants dans la mesure où ils peuvent toujours s'appuyer sur les représentations dominantes d'un local apolitique pour critiquer la politisation par la gauche des élections régionales. En revanche, la droite régionale est pour la première fois confrontée au problème délicat de la succession du fief. Lorsque Jean-Pierre Raffarin accède à Matignon il laisse son fauteuil régional à Élisabeth Morin qu'il intronise pour lui succéder. Or, une succession est toujours délicate : « toute prise de rôle apparaît comme un moment d'apprentissage où un nouvel acteur, plus ou moins inexpérimenté, dépourvu de compétence institutionnelle, s'approprie des savoir-faire, intériorise des représentations, conférant ainsi aux pratiques et aux croyance constitutives de toute institution un nouveau relief » (Lefebvre 1997, p.64). Ainsi, Élisabeth Morin doit faire l'apprentissage d'un rôle que Jean-Pierre Raffarin a fortement informé. Or, cette femme, inspecteur académique n'a pas les dispositions sociales et personnelles de son prédécesseur et, en raison de la proximité des élections, elle n'a que peu de temps pour faire l'apprentissage de ce rôle. Ainsi, à l'aube des élections les sortants sont confrontés à la « désobjectivation des aspects stabilisés de la réalité sociale » (Lefebvre 1997, p.65). Et pour la première fois la gauche se présente unie sous la conduite d'une personnalité politique de premier plan, Ségolène Royal.

82 Nouvelle république, 6/03/98.

SECTION II.
ENTRE IDENTIFICATION ET DISTANCIATION. LA CAMPAGNE COMME AMORCE DE RENOUVELLEMENT DE L'ENTREPRISE POLITIQUE RÉGIONALE.

L'ironie de ces élections de 2004 est que si le contexte national fut défavorable aux sortants, c'est sans doute d'abord en raison du changement de mode de scrutin. La redéfinition du jeu électoral[83] a fortement influencé le déroulement de la campagne. Elle a limité le nombre des candidatures et incité les partis à nouer des alliances dès le premier tour. Ainsi en Poitou-Charentes, seules cinq listes se sont présentées : les Verts, le PC, le PRG se sont alliés au PS dès le 1er tour. D'autre part, cette régionalisation du scrutin clarifia l'offre régionale en facilitant la mise sur agenda des enjeux régionaux au détriment des enjeux locaux et la mise en évidence des têtes de listes, candidats naturels à la présidence. La polarisation fut d'autant plus forte en Poitou-Charentes que l'élection se cristallisa en un duel entre deux candidates qui présentaient des identités, des capitaux et des systèmes d'alliance opposés. Ce que soulignait encore la presse locale en commentant ces élections comme un « duel de dames[84]» entre une « candidate de terrain» et une « candidate de la politique » ayant des ressources – « l'héritière et la conquérante[85] », des stratégies – « la marathonienne et la sprinteuse[86]», et des « styles différents[87]». Ainsi, à partir de l'étude de la campagne nous montrerons que la stratégie participative de Ségolène Royal était une façon de compenser la faiblesse de ses ressources notabiliaires – celles qui jusqu'alors prédominaient dans le jeu régional – et de contourner les ré-

83 La règle électorale régionale fut modifiée par deux fois, sous le gouvernement Jospin d'abord puis sous le gouvernement Raffarin. Alors que les élections de 1998 se déroulèrent à la proportionnelle intégrale dans le cadre départemental, es élections de 2004 se déroulèrent selon un scrutin mixte, offrant une prime de 25 % à la liste arrivée en tête, inspiré de la règle électorale municipale. Le scrutin se déroule désormais sur deux tours dans le cadre d'une circonscription régionale même si les listes sont tenues de présenter leurs candidats selon des sections départementales. De plus, compte tenu de l'exigence nouvelle de parité, la loi prévoit une alternance stricte des candidats de chaque sexe (listes dites «chabadabada»). Enfin, le seuil de maintien entre les deux tours est fixé à 10% des suffrages exprimés, celui pour accéder à la répartition des sièges à 5% des suffrages exprimés comme le seuil de fusion (Dolez 2005). En Poitou-Charentes, ces nouveaux seuils, associés à la régionalisation du scrutin, ont conduit à une limitation du nombre de listes: alors qu'en 1998 il était envisageable pour un notable bien implanté d'accéder à la représentation régionale en réalisant 5% des suffrages exprimés dans le cadre départemental (on se souvient par exemple de Gilles Parnaudeau dans les Deux-Sèvres), il lui était impossible en 2004 d'obtenir le même score dans le cadre régional.

84 Sud Ouest 12/03/04.

85 Sud Ouest 20/02/04

86 Nouvelle République, 28/11/03.

87 Charente libre 2/02/04. Ou dans le même style « duel féminin surveillé par Jean-Pierre Raffarin » Le Figaro 9/0304.

seaux de soutiens régionaux qui, selon elle, restaient tenus par la droite : « La droite est très mobilisée et depuis dix-huit ans qu'elle est au pouvoir ici elle a tous les réseaux, les élus, la présidence des quatre conseils généraux de la région, les chambres consulaires...[88] ». La campagne constitue ainsi l'amorce d'un renouvellement de l'entreprise politique régionale. Pour subvertir l'institution, elle doit d'abord s'en saisir et pour cela, faire preuve de sa capacité à incarner le territoire.

§ 1. La campagne, une épreuve d'identification au territoire.

La campagne est moment de mise à l'épreuve de la légitimité territoriale des candidates et des modes de faire de l'action publique régionale. Celle-ci le fut d'autant plus que l'absence de Jean-Pierre Raffarin a désobjectivé les routines antérieurement stabilisées. Les deux candidates doivent prendre le rôle formalisé par ce dernier; « prise de rôle dont la réussite dépend d'un double mouvement d'identification et de distanciation » (Lagroye et al. 2006, p.144). D'un coté, pour hériter du fief, Élisabeth Morin doit parvenir à s'identifier et à être identifiée aux pratiques institutionnelles antérieures tout en se construisant une identité propre. De l'autre, même si la perspective d'un vote sanction semblait favoriser la victoire de Ségolène Royal dans le fief du Premier ministre, la campagne reste une épreuve où la prétendante doit faire valoir sa légitimité à se constituer comme le nouveau porte-parole du territoire. Or, c'est en épousant, au moins en partie les prescriptions territoriales du rôle auquel elle prétend, qu'elle est parvenue à s'ancrer territorialement. En ce sens, c'est parce qu'elle parvient à s'identifier au territoire qu'elle peut s'en saisir.

A. Logiques d'union. L'union comme marqueur de renouvellement à gauche et de continuité à droite.

Dès septembre, Ségolène Royal fut désignée « candidate naturelle[89]» de la gauche en Poitou-Charentes. À dire vrai, le choix du challenger au tandem Raffarin-Morin avait des allures d'évidences. De par sa notoriété, celle qui avait laissé entendre son envie d'être candidate aux régionales donnait une perspective de victoire inconnue jusqu'alors à la gauche régionale qu'aucun concurrent, même mieux implanté régionalement, ne pouvait venir contester. Confirmant sa candidature à la conduite de la liste du PS, Ségolène Royal indiqua qu'elle sou-

88 Le Monde, 11/03/04.

89 Formule du maire socialiste de Châtellerault, Joël Tondusson. Nouvelle République, 13/09/03.

haitait une liste d'union de la « gauche traditionnelle » et ouverte à des personnalités non-encartées[90]. Les leaders des différentes formations politiques de la région (PS-PC-Verts-PRG) indiquèrent leur volonté d'une union de la gauche dès le 1er tour. Ce principe d'union se comprend d'autant mieux si l'on se rappelle l'épisode de 1998. La gauche, présentée en ordre dispersé, était passée de peu à coté de la victoire. Et beaucoup d'entre eux, notamment la tête de liste PS de la Vienne, avaient vu dans le choix des Verts de jouer l'autonomie une raison de la défaite. « Jean-Pierre Raffarin se maintient, et nous à gauche, on passe de quatre à cinq et on progresse. Mais ce qui nous fout en l'air c'est les Verts et c'est le siège qui va nous manquer! » C'est ainsi que « si les verts avaient été avec nous…» fut le leitmotiv de la gauche « presque » plurielle au soir de la défaite de 1998.

Ce souvenir d'une gauche en partie divisée et perdante joua sans doute son rôle auprès des militants PC et Verts qui votèrent majoritairement pour une liste d'union avec le PS. Malgré ce vote sans contestation, le « désir contradictoire de chaque famille politique de sauvegarder son identité vis-à-vis d'un PS très dominant tout en tirant les bénéfices d'une éventuelle union » (Boy & Chiche 2005) s'est traduit par d'âpres négociations, et une union finalement réalisée « au forceps[91]». Le ralliement définitif des Verts fut le premier à être entériné. L'accord passé - disposant de trois sièges au conseil régional, ils pouvaient en espérer sept en cas de victoire de la gauche - en faisait le premier allié du PS dans la perspective d'une participation à la gestion de la région[92]. En cela, ils obtenaient une représentation plus importante que celle qu'ils pouvaient espérer au regard de leur audience dans l'espace régional. Si les Verts avaient trouvé des raisons d'être satisfaits, les autres alliés exprimèrent longtemps leur désapprobation de l'accord proposé par le PS. Notamment, le PC, n'acceptant pas d'être systématiquement classé derrière les Verts et de stagner en nombre d'élus dans le cas d'une victoire de la gauche, poursuivit les négociations jusqu'en janvier et les derniers jours avant la remise des listes officielles. Après avoir plusieurs fois menacé de faire scission et pronostiqué la défaite du PS s'il ne bénéficiait pas du soutien des « 2600 militants communistes [de la région, de] leur capacité militante, [de] leur rôle dans le mouvement social, les quartiers populaires et le monde rural[93]», les communistes obtinrent des avancées significatives (ils conserveraient cinq

90 Nouvelle République, 16/09/03.

91 Nouvelle République, 19/01/04.

92 Nouvelle République 15/12/03.

93 Sud Ouest, 25/12/03.

sièges en cas de défaite et en gagneraient un ou deux en cas de victoire) et se rallièrent à la liste conduite par Ségolène Royal. Le PRG sorti lui exsangue de ses négociations avec le PS. Il obtint deux places éligibles en Charente-Maritime mais aucune dans les autres départements dans lesquels, il est vrai, il ne dispose pas de la même force. Toutefois, François Patsouris, vice-président de la fédération régionale, conseiller régional sortant et disposant d'une place éligible, souligna «malgré la faible représentation qui leur est allouée au sein de la liste de Ségolène Royal, [la volonté] des radicaux de gauche partir en union avec leurs partenaires de gauche[94]». En revanche, les fédérations départementales des Deux-Sèvres, de la Vienne et de la Charente indiquèrent leur insatisfaction à l'égard de l'absence de candidats radicaux de gauche en dehors de la Charente-Maritime et leur volonté de garder leur « autonomie d'initiative politique[95] ».

À ces négociations entre les alliés s'ajoutaient celles menées au sein du Parti socialiste. En effet, si la perspective d'une victoire inédite pour la gauche avait permis de nouer un consensus sur la candidature de Ségolène Royal, cette dernière ne contrôlait que très partiellement le système partisan de son propre camp. Elle dispose d'un solide ancrage territorial dans lequel elle a largement puisé pour constituer sa liste ; ce qu'atteste la présence en position éligible de deux colistiers issus de sa circonscription. En revanche, ses soutiens au sein du Parti socialiste sont plus faibles. Rappelons que lors de son échec aux municipales niortaises de 1995 elle s'était présentée sans le soutien des militants locaux qui lui avaient préféré le maire sortant PS, Bernard Bellec. Ce dernier avait alors constitué une liste dissidente et l'avait emporté. La faiblesse de ses soutiens partisans ne lui permettait pas d'imposer ses candidats, elle la contraignait à négocier les places sur les listes. Or, la concurrence pour les places éligibles était d'autant plus forte que la nouvelle exigence de parité imposait une alternance un homme-une femme, et que Ségolène Royal considérait que la victoire était conditionnée à l'affichage du renouvellement à travers une ouverture large de la liste à des nouveaux visages, et notamment à des non-encartés. Ainsi, à la négociation entre les courants du parti s'ajoutait l'arbitrage entre les sortants et les prétendants. Ce conflit éclata publiquement lors de l'élaboration de la liste PS en Charente. Conformément à son souhait de respecter strictement la parité, y compris pour les têtes de liste, et de marquer aux yeux des électeurs un renouvellement des candidatures, elle avait désigné Cécile Forgeron, maire d'une petite commune et non-encartée

94 Nouvelle République, 15/01/04.

95 Sud Ouest, 16/01/04.

au PS comme tête de liste en Charente. Dans cette liste où figurait notamment en bonne position des personnalités nouvelles comme Madeleine N'Gombet, chirurgien-dentiste d'origine togolaise installée dans la campagne charentaise, deux conseillers régionaux socialistes sortants, Nicole Bonnefoy et Daniel Opic, n'avaient en revanche pas de places éligibles. Lors de l'assemblée départementale, les militants rejetèrent la liste proposée par Ségolène Royal et validèrent une liste alternative conduite par Michel Gourinchas, premier conseiller de l'opposition à Cognac et candidat à un mandat régional, dans lequel les sortants se trouvaient en position éligible. Le vote des militants fut entériné par les instances nationales du parti, et Ségolène Royal n'eut *in fine* d'autres choix que de se justifier en soulignant « qu'au moins chez [eux] ça débattait alors que la liste d'Élisabeth Morin avait été concoctée à Matignon[96] ».

Il est vrai qu'en comparaison de la dureté des négociations auxquelles a donné lieu cette union de la gauche, l'élaboration de la liste d'Élisabeth Morin parut bien plus tranquille, la presse n'ayant relayé aucune négociation. Elle se fit tout au plus l'écho de la désignation d'un « chef de file » UDF dans les premiers mois de la campagne, ce qui n'avait d'autres buts que de rappeler à l'UMP qu'ils avaient besoin de leur soutien.

> « Notre objectif, c'est de renforcer l'équipe sortante afin que cette région, pas forcément acquise, reste dans le giron de la majorité présidentielle. Notre but, c'est de faire comprendre à nos partenaires que nul ne pourra gagner en faisant cavalier seul, en ignorant l'autre. C'est une nécessité que l'UDF ait toute sa place, qu'elle soit reconnue comme un acteur majeur. Pas question pour nous d'occuper un strapontin dans une liste d'union avec l'UMP. [97]»

Ainsi, alors qu'au niveau national, la stratégie de l'UDF a plutôt été celle de l'autonomie, au niveau régional le principe d'une union UMP/UDF a d'emblée été adopté, François Bayrou lui-même indiquant qu'il y était plutôt favorable[98]. De fait, on voyait mal l'UDF faire concurrence à la liste conduite par la présidente sortante qui reconduisait une majorité régionale au sein de laquelle il avait toujours collaboré. En revanche, CPNT, un des alliés de 1998, conduisit une liste autonome. Alors qu'il disposait d'une place de choix dans l'alliance proposée par Jean-Pierre Raffarin puis Elisabeth Morin (sa position d'arbitre lui avait permis d'obtenir deux vice-présidences), CPNT fit le choix de l'autonomie. Cette stratégie relève d'une part d'une contrainte nationale : le parti a besoin de réaffirmer son identité et de mesurer son audience ; d'autre part, une liste CPNT autonome est perçue comme plus utile à la majorité ré-

96 Sud Ouest, 10/12/03.

97 Sud Ouest, 6/11/03.

98 Nouvelle République, 2/12/03.

gionale dans la mesure où tout en assurant le report de voix au deuxième, elle peut permettre de prendre des voix au FN en milieu rural. En effet, à droite, les anticipations qui étaient réalisées faisaient dépendre le résultat de l'élection au score réalisé par le FN : une triangulaire serait favorable à la gauche alors que l'absence du FN au second tour assurerait à la droite de garder la région[99]. Même s'ils contribuaient à en déplacer légèrement les lignes, ces mouvements d'alliance ne portèrent pas atteinte à l'image d'une droite régionale unie dans la continuité de l'héritage de Jean-Pierre Raffarin. Au contraire, malgré l'intronisation de personnalités nouvelles comme Roselyne Coutant-Benier, patronne de l'Aquarium de La Rochelle, ou de Xavier Argenton, jeune maire sans étiquette de Parthenay, comme chef de file dans les Deux-Sèvres, tout dans la liste d'Elisabeth Morin, à commencer par son nom « la dynamique régionale » identique à celle de 1998, marquait la continuité avec l'équipe sortante. En effet, cette liste est directement issue des réseaux tissés par la droite dans la région, ce que souligne ce maire d'une petite commune des Deux-Sèvres positionné en fin de liste lorsqu'il explique que son engagement n'était « pas politique » mais qu' « accepter d'être sur la liste c'était une façon de renvoyer la balle à ceux avec qui il avait toujours bien travaillé[100]». La stabilité des réseaux de la droite régionale est aussi marquée par la présence de nombreux conseillers régionaux sortants, de partenaires privilégiés (le président de la chambre régionale d'agriculture par exemple) et de proches du Premier ministre, telle la tête de liste de Charente-Maritime Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports, ou encore par le choix de l'ex-directeur de cabinet de Jean-Pierre Raffarin comme directeur de campagne. Cette stabilité est soulignée par la presse lorsqu'elle commente la liste d'Élisabeth Morin : « elle y présente des personnalités directement puisées dans les réseaux de son ex-président. Et c'est peu dire que le Premier ministre y a engagé sa garde rapprochée[101]». Le Premier ministre est d'autant plus présent que s'il n'est pas lui-même candidat, il a affiché son intention d'être présent dans cette élection et d'apporter tout son soutien à Élisabeth Morin. En cela, il confirme aussi qu'après deux ans à la tête de la région l'émancipation de l'héritière est largement inachevée. Dès lors, sa campagne est prise dans une double tension : elle doit désormais construire sa propre légiti-

99 Ces anticipations se révéleront justes puisqu'au 1er tour la gauche obtint 46,3% des voix, la liste dynamique régionale 32,9%, le FN 10,5%: le 2nd tour a donc vu une triangulaire. Le CPNT avec 5,8% des voix est éliminé, conformément à son intention ils n'ont pas fusionné avec la liste Elisabeth Morin; en revanche ont fait appel au barrage aux verts.

100 Entretien, élu local, 18/01/06.

101 Sud Ouest, 20/02/04.

mité territoriale pour gagner les élections et préserver l'héritage tout en faisant avec l'(omni)-présence de son prédécesseur.

B. Des candidates en quête de légitimité territoriale : «L'héritière contre la conquérante [102]».

« Jean-Pierre Raffarin abandonne le Poitou-Charentes après en avoir cueilli le fruit d'un destin national[103] ». Ce commentaire de Ségolène Royal sur la décision de Jean-Pierre Raffarin de ne pas se présenter aux régionales suscita une réaction immédiate des élus de la droite locale qui lui rappelèrent son propre passé en soulignant combien elle avait jusqu'ici fait peu de cas des mandats locaux[104] en n'hésitant pas à démissionner pour une fonction ministérielle[105]. Surtout, à l'image de Dominique Bussereau, ils lui opposèrent les valeurs de la région et la solidité de l'enracinement territorial de Jean-Pierre Raffarin: « vraiment, une telle attaque n'est pas sympa. Mme Royal est une femme intelligente, qu'elle cesse d'être hautaine et arrogante. Ce ne sont pas les valeurs de notre région. […] M. Raffarin n'abandonnera jamais la région où il est né et où il vit dès que Matignon lui en laisse la possibilité[106]».

L'anecdote est intéressante car elle révèle le principal argument des sortants face à Ségolène Royal : eux sont des « élus du sol » (Abélès 1989), ils sont nés et vivent dans la région alors qu'elle est une « parachutée » qui vit à Paris. La force de leur enracinement et la maitrise innée du territoire dont ils disposeraient est systématiquement mise en avant, notamment par Jean-Pierre Raffarin. « Les ministres qui seront candidats sont des personnalités fortement enracinées. Prenez le cas de Dominique Bussereau en Poitou-Charentes. C'est de l'implantation pur beurre ! De même je suis sûr que dans cette région la candidate de terrain [ndlr: Élisabeth Morin] l'emportera sur la candidate de la politique [ndlr: Ségolène Royal][107] ». Ériger ainsi leur ancrage territorial et leur connaissance des valeurs de la région en grandeur politique, leur permet de mettre en scène une hypothétique « communauté régionale » dont ils seraient les garants des valeurs et de l'identité, et de construire ainsi l'altérité de leur adversaire. La région est ainsi constituée en enjeu de représentation, la campagne constitue le moment où s'établit

102 Sud Ouest, 20/02/04.

103 Nouvelle République, 29/09/03.

104 Henri de Richemont dans la Nouvelle République, 17/09/03.

105 Nouvelle République 29/09/03

106 Sud Ouest, 6/10/03.

107 Courrier de l'Ouest, 6/01/04.

la délégation du groupe au candidat qui, une fois élu, parlera en son nom. « Le pouvoir se fait [donc] plus proche, plus humble, il se soumet en apparence au rituel démocratique » (Pourcher 1991). Le candidat doit faire la preuve de son désintéressement, de son engagement à servir le territoire sans s'en servir. Il doit démontrer sa maitrise du territoire et des valeurs qui le constituent.

De ce point de vue, au début de la campagne, les étiquettes des candidates et la mise en intrigue des élections apparaissent alors clairement définies : Élisabeth Morin serait la « pro de la région », « l'antistar » qui sert Poitou-Charentes alors que Ségolène Royal serait la « pro de la politique » qui se servirait de Poitou-Charentes pour sa carrière politique. Mais les étiquettes des candidates se brouillent au cours de la campagne au point que progressivement c'est Ségolène Royal qui apparait comme la candidate de terrain. « L'ombre de Raffarin[108] », au début protectrice devient de plus en plus embarrassante pour Élisabeth Morin qui, à force d'osciller en permanence entre défense de l'héritage et affirmation de son indépendance, ne parvient pas à se constituer une identité propre. Ségolène Royal, elle, parvient à localiser son identité et à attester de sa maitrise du territoire régional.

Élisabeth Morin, qui a pris la succession de Jean-Pierre Raffarin à la tête du Conseil régional deux auparavant, a peu de ressources personnelles. Professeur d'histoire géographie devenue inspecteur académique, elle n'a ni carrière professionnelle ni carrière politique à faire valoir ; elle obtient son premier mandat en 1998 en devenant conseillère régionale. C'est donc son intronisation par Jean-Pierre Raffarin qui fait sa légitimité de candidate et la défense de l'héritage qui constitue sa principale ressource. C'est pourquoi, elle s'est efforcée de rentrer en campagne le plus tard possible en se maintenant dans son rôle de présidente en exercice qui « travaille pour la région[109] ». Mais ce maintien en retrait de la campagne devient délicat lorsque la presse et ses concurrents interprètent ses actes à la tête de la région comme des actions de campagne déguisées[110], ce qui la contraint à entrer en campagne en janvier. Cette stratégie

108 La Nouvelle République 29/09/03.

109 Sud Ouest, 1/12/03

110 Ainsi en décembre, à plusieurs reprises la presse commenta l'octroi de subventions régionales comme des cadeaux électoraux, et cela notamment pour un équipement « Magelis » qui on le rappelle est un enjeu majeur de la droite régionale. « La Région "sauve" Magelis. Coup de théâtre [alors qu'elle avait refusé un mois plutôt] Le Conseil régional entre dans le financement de Magelis : autant dire qu'Elisabeth Morin espère un retour électoral sur investissement. » Sud Ouest 16/12/03. Puis en janvier, la presse régionale et nationale, se fit l'écho de l'intention de Ségolène Royal de veiller aux comptes de campagne de sa concurrente qu'elle met en garde contre l'utilisation abusive de sa position à la tête de la région (On a parlé d'emploi du logo de la région sur un document à connotation électorale ou de subventions partisanes.) Voir par

d'entrée en campagne tardive, comme sa liste, puisée dans les réseaux de la droite régionale, témoigne de sa volonté d'inscrire sa campagne dans la continuité de l'action régionale et de prendre de l'épaisseur en valorisant son appartenance au système régional.

Mais pour tirer profit du bilan de Jean-Pierre Raffarin depuis vingt ans qu'il est à la tête de la région, elle doit parvenir à cantonner l'élection à son enjeu régional. Dans un contexte où la cote du Premier ministre est au plus bas, elle doit poursuivre la stratégie de dépolitisation des enjeux régionaux[111] pour décourager les électeurs de la tentation d'un vote sanction. Pour ce faire, elle reprend à son compte les valeurs de « modestie » et de « proximité » constitutives de l'identité de Jean-Pierre Raffarin et de l'image régionale, et se positionne en « candidate de terrain », en « antistar » qui n'a d'autres intérêts à la victoire que celui de continuer à servir Poitou-Charentes: « la star, c'est Poitou-Charentes[112] […] Derrière tout cela, il n'y a pas d'ambition personnelle, il y a un oubli de soi pour servir la société[113]». Cette mise en scène d'une remise de soi à Poitou-Charentes qui érige la « proximité » et la « sincérité » en grandeur politique lui permettait de disqualifier la « notoriété médiatique » de la candidate de l'opposition et de renforcer encore son ancrage territorial et son appartenance à la « communauté régionale ». Le problème est que depuis l'accès de Raffarin à Matignon, la « proximité » est marquée politiquement, ce qui la rend difficilement endossable pour une candidate qui dans le même temps conteste la politisation des élections. Son travail d'identification au territoire est brouillé par la stratégie nationale de l'UMP qui, craignant une défaite haut combien symbolique a fait venir plusieurs de ses ministres dans la région[114]. Or, si cela semblait pouvoir permettre à Élisabeth Morin de combler un déficit de notoriété, n'a fait qu'alimenter l'idée d'un scrutin d'importance nationale. Surtout, l'omniprésence à ses cotés de « grosses pointures [115]» et notamment de Jean-Pierre Raffarin a donné une image d'elle-même quasi infantile, et en tous cas a crédibilisé l'idée d'une candidate trop peu charismatique pour gagner seule. Ainsi tout au long de la campagne, les journalistes l'interrogèrent pour savoir si elle possédait sa

exemple, L'Humanité du 8/01/04, La Nouvelle République et le Sud Ouest du même jour ou Le Monde 9/01/04.

111 Rappelons qu'en 1998, Raffarin s'était félicité du vote régional.

112 Formule récurrente qui en creux rappelle la tendance « people » de Ségolène Royal.

113 Charente Libre, 2/02/04.

114 En sus de Jean-Pierre Raffarin et de Dominique Bussereau, Jean-Louis Borloo, Nicolas Sarkozy, Michèle Alliot-Marie sont venus apporter leur soutien.

115 Sud Ouest 19/01/04.

« propre marque », commentèrent sa méthode comme un « recyclage de [celle] de Raffarin [116]» et en rendant compte de ses meetings présentèrent souvent le Premier ministre comme un tuteur un peu encombrant : « l'envahissante statue du commandeur. Il est si présent aux cotés d'Elisabeth Morin qu'il la masque de son empreinte[117] ». C'est là toute l'ambigüité de la position d'Elisabeth Morin : elle n'a pas d'autres ressources que son héritage et doit donc à tout prix défendre son bilan et assumer sa filiation. Mais adopter cette stratégie ne lui permet pas réellement d'affirmer une identité politique propre, de construire sa propre légitimité territoriale pour s'affranchir de son prédécesseur. Sa position délicate n'a pas manqué d'être soulignée par ses concurrents qui ironisèrent sur son courage politique.

> « Je vous reconnais volontiers un certain courage puisque vous avez déclaré qu'entre vous et lui [Jean-Pierre Raffarin] il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette (…) Il faut le faire au moment où il s'inscrit dans le Livre des records pour le taux des mécontents, entraînant dans sa chute tous ceux qui l'entourent, y compris le président de la République.[118]»

Sa position est d'autant plus inconfortable qu'en face d'elle, Ségolène Royal est parvenu, contrairement aux anticipations des sortants, à localiser, ou plutôt à régionaliser, son identité. En s'appuyant sur son fief du sud Deux-Sèvres, elle souligne l'ancienneté, la stabilité et la sincérité de son ancrage local. Pour cela, elle a systématiquement rappelé son ancienneté dans la région et utilisé un registre affectif pour parler de son attachement à son territoire d'adoption [119]. « "Ici, je me sens comme un poisson dans l'eau", dit-elle, agacée qu'on ose lui reprocher de n'être pas une picto-charentaise pur sucre. "C'est vrai, je suis née à Dakar mais j'ai été adoptée par les gens d'ici. Et croyez-moi, je sais ce qu'est l'amour d'une famille d'accueil"[120]». Par ce discours, elle s'approprie les valeurs de la région, définie comme « terre d'accueil et de brassage » entre les hommes, ce qui rend malaisée sa mise à l'écart de la « communauté régionale ». En outre, elle rappelle que si elle a été parachutée, elle est désormais la plus ancienne représentante de la région à l'Assemblée Nationale : « en tant que députée des Deux-Sèvres, chacun connaît mon travail, et surtout les électeurs qui m'ont renouvelé quatre fois de suite

116 Sud Ouest 20/02/04.

117 Charente Libre 18/03/04.

118 Paul Fromonteil, conseiller régional sortant PC. Sud Ouest 18/03/04.

119 Ce qu'elle avait déjà fait dans sa biographie publiée en 1996. «C'est sans doute parce que, depuis l'enfance, je porte en moi l'instinct rural que j'ai aussi vite été adoptée par ma circonscription des Deux-Sèvres. [...] J'avais retrouvé dans les Deux-Sèvres, le lien perdu vingt ans plutôt avec mon village lorrain. En plus ensoleillé, en plus chaleureux, en plus beau – que les plaines vosgiennes m'en excusent! Royal S. 1996, *La vérité d'une femme*, Paris, Stock.

120 Nouvelle République, 17/02/04.

leur confiance, faisant de moi la plus ancienne députée de la région, toutes tendances confondues. C'est amusant pour ceux qui me traitent encore de parachutée! [121]».

Alors que sa notoriété nationale était constituée en handicap par ses adversaires, elle parvient à convertir sa carrière nationale en ressource. Elle a capitalisé sur son expérience de parlementaire, notamment sur son action pour la défense d'enjeux locaux pour laquelle elle était raillée à Paris[122]. « La sauvegarde du Marais poitevin grâce au déplacement de l'autoroute au nord de Niort, sa remise en état par de grands travaux, la création de l'AOC chabichou, la défense des races parthenaise et maraîchine, mais aussi tout le travail sur les services publics, sur l'emploi, sur le développement local, sur le soutien au quotidien, c'est tout cela, cette expérience lentement, mais solidement acquise, qui me permettra demain de bien remplir ma tâche régionale si les électeurs me la confient[123] ». En outre, selon un *cursus honorum* inversé, elle s'est efforcée de convertir ses fonctions ministérielles en savoir-faire réutilisables dans l'espace régional. « Mes anciennes fonctions nationales sont directement en lien avec les enjeux régionaux, environnement, école, famille[124]». Cette conversion des fonctions ministérielles est possible parce que les portefeuilles dont elle avait la charge étaient faiblement politisés et qu'elle n'a jamais exercé de responsabilité au sein du PS, son identité partisane est faiblement marquée ce qui lui permet de ne pas contredire la prescription apolitique de l'espace politique régional[125]. Autrement dit, au cours de cette campagne elle parvient à capitaliser sur son engagement pour les causes concrètes et sur sa politique des problèmes quotidiens, qui pendant sa carrière nationale nourrissaient les sarcasmes du reste de la classe politique[126]. Surtout ce travail de construction d'un vécu régional, permet à Ségolène Royal de se positionner comme membre de la « communauté régionale » et d'affirmer ainsi, au même titre que ces concurrents, une prétention à parler en son nom. Au cours de la campagne, ses récits sont repris par la presse locale et la candidate change de statut : d'étrangère dénoncée par ses concurrents elle devient une personnalité dotée d'une identité mixte, à la fois « d'ici et d'ailleurs[127] ». En

121 Nouvelle République, 11/10/03.

122 On peut se rappeler que son intervention à l'Assemblée Nationale en costume traditionnel pour l'obtention de l'AOC Chabichou avait suscité les rires des parlementaires et des journalistes.

123 Nouvelle République 11/10/03.

124 Nouvelle République, 29/11/03.

125 En cela, sa situation est très différente de celle de Martine Aubry, dont les 35h ont très fortement marqué son identité (Lefebvre 2004).

126 Sur la construction de son identité politique, chapitre 2.

127 Charente libre, 26/01/04. «Elle est d'ici, elle est de Paris. Elle a été ministre à cinq ou six reprises dans plusieurs gouvernements de gauche. Elle apparaît fréquemment sur le petit écran et parle aussi souvent au mi-

ce sens, contrairement à la candidate sortante qui, prisonnière de l'héritage de Raffarin et du contexte national, n'a pu s'affirmer comme une représentante à part entière de la « communauté régionale », Ségolène Royal est parvenu à légitimer sa candidature. Plus encore, en menant une intense campagne de terrain, elle amorce un travail d'emprise sur le territoire. Elle se réapproprie les prescriptions régionales et parvient à les subvertir pour délégitimer l'héritage de Raffarin. Alors que la sortante se débat avec l'impopularité de Raffarin, elle dénonce le système défendu par l' « héritière de la couronne régionale[128] » et affirme son offre politique.

§ 2. LA CAMPAGNE PARTICIPATIVE : UNE PRISE DE DISTANCE AVEC LES RÈGLES INSTITUTIONNELLES.

En menant une campagne participative, Ségolène Royal s'identifie au territoire tout en prenant ses distances avec le rôle. Elle s'ajuste aux représentations territoriales objectivées, cristallisées – la « convivialité », la « ruralité », la « proximité » – pour se construire une légitimité territoriale mais prend ses distances avec les pratiques des sortants en dénonçant les mésusages de l'institution. Grâce à la « démocratie participative », elle peut endosser les thématiques de la « proximité » et de la « participation » que ne peuvent plus endosser les sortants. Plus elle peut ainsi « révéler » le verrouillage des réseaux régionaux et affirmer l'existence d'une offre politique alternative.

A. HÉRITAGE VS DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE. LA CAMPAGNE COMME CONSTRUCTION D'UNE OFFRE POLITIQUE ALTERNATIVE.

Dès l'annonce de sa candidature, Ségolène Royal commença à mailler le territoire régional en organisant des « forums participatifs » et des réunions thématiques aux quatre coins de la région dans le but de découvrir les « besoins » des picto-charentais et de construire un « projet régional partagé ». La tenue des forums participatifs était généralement inscrite dans l'agenda local (un forum sur l'emploi le 12 décembre à Châtellerault, un forum agricole le 10 novembre à Parthenay, un autre sur l'environnement le 4 mars par exemple) mais la presse n'a que rarement rendu compte de ce qui s'était passé à l'intérieur de ces réunions. Elle évoquait

cro des radios. Elle est en même temps ancrée dans le territoire: élue depuis 1988 dans la circonscription de Melle, elle est la plus ancienne parlementaire de la région. Elle a fait ses armes sur le marais poitevin le sauvant d'un tracé autoroutier. Elle a donné l'AOC au Chabichou et sorti la race Parthenaise de l'oubli.»

128 Marie Legrand, candidate des Verts, Courrier de l'Ouest 19/03/04.

tout au plus le nombre de participants : la présence de cent cinquante personnes pour participer à forum sur l'emploi à Bressuire[129] ou les deux cents personnes présentes à Montmorillon[130]. En revanche, les journalistes relayèrent largement le récit de la candidate Ségolène Royal parcourant le territoire à l'écoute des gens : « L'ancienne ministre socialiste avait ouvert sa campagne à Melle (Deux-Sèvres) lors d'un « forum participatif » rassemblant plus de 500 personnes dans son fief (elle est députée de cette circonscription). Depuis, elle a multiplié les réunions de travail avec des socioprofessionnels (agriculteurs, médecins généralistes, etc.) et les forums thématiques. Et dialogué, ainsi, avec plus de 5 000 personnes [131]». Aussi c'est toujours en rappelant la tenue de centaines de forums participatifs (les chiffres seraient de 150 forums participatifs, de 140 réunions thématiques et de 5000 rencontres), ou en évoquant ses discussions avec les agriculteurs, les chômeurs, les femmes, etc. qu'elle présenta le « projet participatif » réputé en être le produit. Son thème privilégié fut sa volonté de faire de Poitou-Charentes une région d'excellence environnementale en partant à la reconquête de la ressource en eau, en développant une agriculture de qualité ou en favorisant la production de biocarburants. Elle parla aussi des difficultés des filières industrielles et agroalimentaires évoquant par exemple de la perte de la fabrication des steaks hachés, ou de l'éducation à travers la gratuité des manuels scolaires. Tous les thèmes, semblent-ils furent évoqués dans un ou plusieurs forums participatifs. Grâce à ces multiples forums thématiques, elle est parvenue à occuper l'espace médiatique en donnant l'idée qu'elle disposait désormais d'une connaissance de la région lui permettant de proposer des améliorations dans tous les champs de la vie quotidienne des habitants. Ce parcours, marque de sa maitrise du territoire, lui permettait de naturaliser sa présence (Pourcher 1991) et de donner une consistance à sa représentation du territoire en exhibant l'ampleur de ses soutiens sociaux. En même temps, par ce travail de terrain elle s'approprie les valeurs et les modes de présentation de soi construites comme constitutives du territoire au point de renverser les étiquettes initiales. Alors que c'était Elisabeth Morin qui incarnait la « pro de la région », au cours de la campagne c'est elle qui porte les enjeux régionaux. Cette appropriation de l'injonction au « terrain » et à la « proximité », et donc des marques distinctives de Poitou-Charentes et de Raffarin, fut soulignée par la presse comme une explication *a posteriori* de la victoire de Ségolène Royal.

129 Nouvelle République, 28/10/03.

130 Nouvelle République, 29/11/03.

131 Sud Ouest, 18/01/04.

> « Fidèle à sa ligne de conduite, la candidate du PS met son bon score sur le compte d'une campagne « authentique », « sérieuse », « participative ». Dans la gadoue. Car Ségolène Royal a pris ses détracteurs à contre-pied. Ceux qui pronostiquaient un duel entre une « star du PS » plus à son aise dans les « salons parisiens » que dans la gadoue charentaise, et une femme du cru, digne représentante du raffarinisme, en ont été pour leurs frais.[132]»

Car pendant que Ségolène Royal, « la marathonienne », maille le territoire, ses adversaires ne font pas campagne[133]. Ils s'appuient sur leur position de gestion et exhibent la qualité de leur bilan[134] en dénonçant le caractère démagogique des propositions de leur adversaire. « Nos adversaires proposent un projet qu'ils n'ont pas chiffré et qu'ils ne savent pas chiffrer, sauf à dire qu'ils devront augmenter les impôts. Notre travail fait à la Région est repris par des parias qui n'ont pas travaillé leur projet. Ce qu'ils font miroiter aux gens est déjà en place en Poitou-Charentes[135]». Ils rappellent aussi leur ancrage territorial et leur connaissance innée de la région pour ironiser sur le besoin de Ségolène Royal de rencontrer les gens. « Je n'en pense rien [des forums participatifs]. Je n'ai pas besoin de découvrir la région et de rencontrer les porteurs de projets ! [136]».

Or, cette stratégie de préservation de l'ordre institutionnel a *in fine* servi la stratégie de subversion de leur adversaire. Le travail de terrain réalisé au cours de la campagne devient une arme décisive pour délégitimer le bilan de ses adversaires et mettre en doute leur représentativité : « tout va bien dit la droite, je vais vous faire une confidence, nous n'avons pas dû faire les mêmes rencontres pendant cette campagne[137] ». En effet, alors que Ségolène Royal, par sa campagne participative témoignait de son empathie à l'égard des habitants, ses adversaires, en s'arcboutant sur la qualité de leur bilan et leur bonne gestion, accréditaient l'idée qu'ils n'étaient pas suffisamment à l'écoute des problèmes perçus et vécus par la population. Ainsi, sa campagne participative lui permet de s'approprier le terrain tout en se démarquant des pratiques des sortants. En endossant l'étiquette de la candidate de terrain, plutôt que celle de terroir, elle dénonce le système Raffarin et ses dérives clientélistes : « le principal reproche [aux

132 Libération, 22/03/04.

133 En tous cas dans certains territoires, alors que la gauche «faisait preuve d'une vraie capacité à mobiliser », la droite « ne faisait pas campagne. » Entretien, 9ème colistier d'Elisabeth Morin dans les Deux-Sèvres, 18/01/07.

134 La région est classée deuxième au classement du Nouvel Observateur des régions ayant tenues leurs promesses, Février 2004.

135 Philippe Mottet, conseiller régional sortant, Sud Ouest 26/03/04.

136 Sud Ouest 1/12/03.

137 Charente Libre, 2/02/04.

sortants] qui est fait par les interlocuteurs que je rencontre c'est le manque de clarté, l'opacité, le saupoudrage. Chacun vient et dit "j'ai un dossier et il faut des sous", c'est une forme de clientélisme.[138] ».

En menant une intense campagne de terrain, Ségolène Royal localise son identité et s'ajuste au territoire ce qui lui permet d'en prendre possession et d'amorcer la construction d'une entreprise politique renouvelée. Mais le tour de force de sa campagne, c'est qu'en la construisant comme une nouvelle offre politique censée répondre à la « crise de la représentation », elle a capitalisé sur le caractère politique de son identité sans pour autant perdre le bénéfice de son travail de localisation : « Je revendique d'être une candidate politique. Si ce mot devient une injure, je me demande comment on va intéresser les gens et les inciter à venir voter[139] ». Par la mise en avant systématique de la « démocratie participative », elle cherche à subvertir l'injonction à la « proximité » pour justifier le changement des règles et des pratiques institutionnelles. En présentant sa campagne comme l'amorce d'un nouveau style politique elle tient un discours global sur le politique et ses pratiques qui, sans pouvoir être rabattu sur un clivage partisan et l'appel au vote sanction, lui permet de ne pas dénationaliser son identité. Elle ébauche les premiers traits caractéristiques d'un savoir-faire et d'une mode de présentation de soi qui aujourd'hui la positionne dans le jeu politique. La campagne constitue alors une épreuve initiatique qui amorce la construction de son identité politique. Mais avant cela, ces élections amorçaient localement un changement des représentations de l'institution régionale, et une politisation inédite des enjeux régionaux.

B. La campagne participative comme construction d'une alternative politique.

Au-delà du travail de maillage du territoire, parcours routinier des campagnes électorales qui permet l'exhibition de l'ampleur de ses soutiens sociaux (Fretel & Lagroye 2005), Ségolène Royal a construit sa campagne comme un moment d'élaboration concertée des priorités régionales ; méthode présentée comme l'ébauche d'un nouveau mode de fonctionnement de nature à réconcilier les citoyens avec la politique. Par son discours et sa campagne, elle cherche à convaincre de la nécessité démocratique de la « démocratie participative » qu'elle inscrit explicitement en réponse à la crise du 21 avril 2002. « Après la crise politique du 21

138 Charente libre, 26/01/04.

139 Charente Libre, 26/01/04.

avril, il fallait réinventer une autre forme de fonctionnement[140]». C'est pourquoi, il faut selon elle aller « plus loin dans la démocratie participative [car] si l'on veut répondre à la crise de la représentation politique, il faut que les méthodes changent, que les actions soient plus concrètes pour la vie quotidienne, que les choix soient débattus[141] ». En menant une campagne participative, elle s'efforce de montrer que c'est un moyen d' « agir juste et de bâtir un projet crédible pour gagner la confiance de l'électorat afin qu'il retourne aux urnes[142] ». En axant son discours sur la méthode, elle accrédite l'idée qu'il ne s'agissait pas d'un coup politique mais d'une méthode de travail destinée à se poursuivre pendant la mandature. Du reste, pendant la campagne la candidate s'engage sur l'organisation de dispositifs participatifs dès le début de la mandature : le budget participatif des lycées et d'un forum participatif sur la politique de l'eau[143]. Le projet participatif distribué aux électeurs se veut pédagogique : autour de la présentation des candidats et des sept priorités régionales- l'emploi, l'éducation, l'environnement, l'agriculture, la vie en région, la santé, l'équipement – « le projet participatif » présentait surtout une méthode, nommée alors le « budget participatif ». Ce document détaillait notamment la diversité des instruments participatifs du futur mode d'action publique régionale : des instruments comme le budget participatif, le référendum d'initiative régionale ou les jurys citoyens étaient présentés comme des moyens de donner « de nouvelles chances à la région[144] ». Le discours sur la méthode est encore hésitant : elle a parlé de « budget participatif », d'autres fois de « jurys citoyens » ou de « forums participatifs » sans que l'on sache vraiment s'il y avait lieu de distinguer les dispositifs. En fait, le discours et la méthode sont encore en construction, ils se durciront au cours de la mandature. Mais dans le même temps, les hésitations sur les termes renforcent le caractère initiatique de la campagne, et donc accrédite l'idée qu'il s'agit bien d'une alternative politique, c'est-à-dire d'une autre façon de faire de la politique qu'il s'agirait d'expérimenter, d'éprouver.

La campagne apparait en effet comme le moment où la candidate éprouve pour la première fois les bienfaits de la « démocratie participative », et amorce la construction de son identité politique, à savoir « l'ensemble des représentations, des qualités et des propriétés stylisées attachés à un acteur et constitutives d'une marque qui le positionne dans le jeu politique » (Le-

140 Nouvelle République, 29/11/03.

141 Nouvelle République, 11/10/03.

142 Sud Ouest 27/02/04.

143 Courrier de l'Ouest, 25/02/04.

144 Projet participatif distribué aux électeurs.

febvre 2004)[145]. À l'image du commentaire presque poétique de Marc Abelès, les commentateurs de l'élection, par leur mise en récit de la campagne amorce la stylisation d'une identité et d'une entreprise politique alternative.

> « Les récentes élections régionales seraient en quelque sorte l'illustration de cette nouvelle tendance [le travail de proximité des élus assurant la jonction avec la société civile], avec la figure emblématique de Ségolène Royal. On pourrait ainsi décrire sa campagne en Poitou-Charentes comme une véritable expérience initiatique. Ségolène, énarque parisienne, ministre, habituée des sommets de l'État, va pendant des mois s'immerger dans le local, écouter les gens, et toujours refuser de transformer ce scrutin en débat national. Elle a pris Raffarin au mot, et surtout elle-même apparaît, au terme de cette plongée dans la proximité, comme transformée. Comme si du creuset de la démocratie locale émergeait un type politique nouveau, sans commune mesure avec les politiciens avides de pouvoir. La transfiguration de Ségolène Royal semble inaugurer une nouvelle symbolique politique. Après tout, on peut tout à fait imaginer que comme dans l'art et l'architecture, on voit émerger un postmodernisme politique de la politique, c'est-à-dire une manière originale de recombiner des éléments d'époques et de temporalités différentes dans des séquences inédites: ici par exemple une réarticulation du national et du local placée sous les auspices de la culture participative. » (Abelès 2004)

Tout au long de sa campagne, la candidate adopta un profil modeste expliquant que la « démocratie participative » c'était le choix de l' « intelligence de terrain[146] » et rendit hommage à ses concitoyens qu'elle félicita pour « la grande richesse de contenu et la soif de parole[147]» dont ils font preuve. Au soir du premier tour, elle mit son bon score sur un deuxième plan et se félicita d'abord de la faiblesse de l'abstention. Elle usa aussi du registre affectif de l'épuisement, de l'enrichissement personnel pour souligner l'originalité et la sincérité de sa démarche. « J'ai rencontré 50000 personnes au moins. Quand on écoute les gens, c'est dur, on est épuisé mais on en ressort tellement enrichi[148] ». Plus encore, en axant ainsi son discours sur la crise de l'ordre institutionnel, elle tient un discours national qui subsume le clivage partisan et l'instrumentalisation du vote sanction dans un impératif de survie démocratique qui désarme la critique. « Et de toute manière, nous n'avons plus le choix. On ne fera pas de politique entre politiciens. Sinon les électeurs nous oublierons[149] ».

Son usage du nous et de la référence à la classe politique lui permet dans un premier temps d'enrôler ses adversaires dans le risque d'effondrement du système représentatif pour dans un deuxième temps mieux s'en démarquer : si *tous* sont responsables et menacés par la crise de

145 La construction de cette identité sera étudiée dans le chapitre 2.

146 Courrier de l'Ouest, 25/02/04.

147 Sud Ouest, 18/01/04.

148 Nouvel Observateur, 22/01/04.

149 Idem.

la représentation, *elle* a compris qu'il fallait faire de la politique autrement. À mesure que les élections se rapprochent, son discours se politise. La « démocratie participative » devient subversion de la « proximité » qu'incarne Jean-Pierre Raffarin, arme de la république des notables érigée en figure repoussoir. « La France d'en bas, c'est la France que la droite veut laisser en bas » assène une de ses colistières. À l'approche du premier tour, son discours prend des accents mitterrandien[150] : il est désormais axé sur l'idée qu'il faut « gagner Poitou-Charentes pour rendre Poitou-Charentes à ses habitants ». La rhétorique démocratique de la prise de parole citoyenne et de la délégation de responsabilités aux citoyens dissimule pour partie l'orientation politique du discours, pourtant, il introduit une politisation inédite de l'action régionale.

§ 3. Au-delà de la campagne. La construction d'une entreprise politique alternative.

En menant une campagne participative, Ségolène Royal n'indique pas que sa volonté de « faire de la politique autrement », elle commence à « faire autre chose ». En s'appuyant sur la nouvelle vague de décentralisation, elle redéfinit les fonctions de la région en substituant à la la représentation de la « région partenaire », celle de la « région qui change à la vie ». Surtout, l'organisation de forums participatifs lui permet d'amorcer le déverrouillage des systèmes d'options et d'alliances institués autour de l'équipe précédente. En ce sens, la campagne participative amorce la construction d'une nouvelle entreprise politique. D'autant plus que si Ségolène Royal n'incarne pas, à titre personnel, un renouvellement de l'élite, les élus régionaux qui dans son sillage accèdent à la représentation régionale renouvellent les réseaux de soutiens régionaux.

A. Repolitisation des enjeux régionaux et construction d'une entreprise politique alternative.

Alors que Jean-Pierre Raffarin s'efforce de cantonner le scrutin à sa dimension régionale en rappelant l'apolitisme de l'action régionale : « ce qu'attendent les citoyens c'est que la région soit un facilitateur des autres, qu'elle permette aux acteurs (ndlr: les villes, les départements) de réussir leurs actions », Ségolène Royal fait de la « démocratie participative » l'ins-

150 Ce slogan rappelle fortement la présidentielle de 1974 au cours de laquelle François Mitterrand fait campagne sur le thème « la seule ambition de la droite garder le pouvoir. Le mien vous le rendre ».

trument d' « une région peut influencer une part importante de la vie quotidienne », d'une région « qui change la vie ». Elle s'efforce de déconstruire l'impuissance du politique à changer les choses: « À tous ces gens qui disent que ce n'est pas possible, qui se retranchent derrière Bruxelles ou l'État pour justifier leur immobilisme, on va montrer que c'est possible[151] ». Elle use des évolutions juridiques et politiques pour justifier et légitimer une redéfinition des fonctions régionales, et notamment un interventionnisme accru. Elle annonce que la région saisira « ses nouvelles chances[152] » issues de la décentralisation pour constituer « un rempart contre les désordres politiques, économiques et sociaux nationaux et internationaux[153] ». Elle réfute l'image d'une « Madame je sais-tout » pour souligner que c'est la mobilisation de tous qui constitue le levier de l'action : « 150 forums participatifs, 5000 rencontres, ce que vous m'avez dit nous allons le faire ensemble[154] ». Par sa mise en avant systématique, elle fait de la « démocratie participative » un instrument transversal de la nouvelle politique qu'elle propose de mener. Avec la « démocratie participative », elle offre de faire de Poitou-Charentes « un modèle de gestion de gauche d'une région ».

Ce discours de l'alternance est un classique du jeu démocratique et des campagnes électorales. Du reste, suite à leur victoire dans vingt et une régions, l'ensemble des nouveaux présidents des Conseils régionaux a annoncé l'émergence d'un contre-pouvoir régional à la droite gouvernementale. Après l'échec de 2002 et dans la perspective des présidentielles 2007, le PS a besoin de capitaliser sur ces élections intermédiaires. À l'image du contexte des années 1970 et de la deuxième vague du socialisme municipal (Lefebvre 2006), nombre d'entre eux se sont engagés sur le thème de la « démocratie participative »[155]. Cette nouvelle vague de politisation de la question locale, ici régionale, est pour le PS une façon de se positionner sur le thème de la « crise de représentation », et plus encore celui de la représentation des classes populaires, thème central depuis l'éviction de Lionel Jospin lors du premier tour des présidentielles de 2002. Néanmoins, ce n'est sans doute pas tant ici le résultat d'un alignement des acteurs locaux sur une stratégie nationale du parti que de la convergence de stratégies personnelles. Dans le cas de Ségolène Royal, la « démocratie participative » est l'objet d'un travail de

151 Charente Libre 3/03/04.

152 Nouvelle République 30/03/04

153 Sud Ouest 29/03/04

154 Sud Ouest 9/03/04.

155 Voir la thèse de Guillaume Gourgues sur « le consensus participatif » qui s'interroge sur les usages de la « démocratie participative » par les régions dans une perspective comparative.

stylisation d'une identité politique et de reconversion de son faible capital partisan en gage d'altérité politique ; l'épisode de la constitution des listes a d'ailleurs bien montré qu'elle ne le contrôlait que très partiellement le parti au niveau local. Enfin, il est indispensable de prendre au sérieux la dynamique localisée de l'émergence de la « démocratie participative » car les usages qui en sont faits dépendent aussi du système local dans lesquels ils s'insèrent. Or, dans le cas de Poitou-Charentes, si la « démocratie participative » est une façon de se saisir de l'institution en s'ajustant aux images territoriales, elle vise aussi à la subvertir en compensant la faiblesse des capitaux notabiliaires de la nouvelle majorité régionale : « Ici en Poitou-Charentes, c'est la fin d'un système. C'est une nouvelle page qui s'ouvre que nous allons écrire ensemble en rassemblant toutes les énergies, de la ruralité et des quartiers urbains [156]».

En effet, plus que dans la perspective nationale de l'opposition au gouvernement, la politisation de l'action régionale doit s'entendre dans le contexte local de l'accès au pouvoir d'une *outsider* et la stratégie participative comme un moyen de contourner le verrouillage par la droite des réseaux de soutiens régionaux. En ce sens, ces forums participatifs amorçaient déjà un travail d'emprise sur le territoire. D'une part, ils permettaient de lever des soutiens, de se constituer une base et de tisser des réseaux d'actions pertinents au niveau régional et donc de diluer le poids des réseaux de ses adversaires en ouvrant l'accès à l'espace régional à de nouveaux publics. Autrement dit, ces forums participatifs visaient à compenser l'écart de capital social entre les prétendants et les sortants, ce que les sortants commentaient avec ironie : « Nous, on n'a pas eu à faire des réunions pour écouter les gens et savoir leurs besoins. Ils ont enregistré. Ils ont découvert. Nous, on sait ce que les gens du monde rural veulent[157]». L'avantage du recours à ces forums participatifs est qu'ils accréditaient le renouvellement opéré et la fin d'un système des notables en mettant en exergue des personnalités nouvelles issues de la masse des citoyens. L'histoire de Marie-Andrée Ruault, syndicaliste, licenciée de chez Grimaud et « découverte » par Ségolène Royal suite à un forum participatif est ainsi devenue une figure emblématique de l'émergence d'une nouvelle élite régionale.

> « Invitée à témoigner au premier forum participatif de Ségolène Royal, elle y fut remarquée par la sincérité de ses témoignages et l'ardeur bouleversante qu'elle mit à défendre des salariés bafoués. Sollicités en décembre par la députée qui souhaite élargir sa

156 Courrier de l'Ouest 30/03/04.

157 Nouvelle République, 19/03/04.

liste à la société civile, elle en a été surprise. Après réflexion, elle a accepté “pour pouvoir mettre en application [ses] compétences et [ses] savoir-faire” dans le champ social.[158]»

D’autre part, Ségolène Royal a fréquemment rappelé que les propositions contenues dans le projet participatif régional émergeaient de ces forums participatifs : « C’est de ces forums que sont issues des propositions que je crois crédible, originales, osées. Il faut oser faire du Poitou-Charentes une terre sans OGM ou de conditionner les aides aux entreprises à des engagements sociaux[159] ». Mais, à dire vrai, dans la mesure où la candidate n’était en aucun cas liée par le contenu des forums et que rien ne permet de savoir dans quelle mesure les propositions contenues dans ce projet sont issues des forums participatifs, cette campagne participative relève davantage de l’ « écoute sélective » que de la « démocratie participative », telle qu'elle l'a revendique par ailleurs[160]. En ce sens, ces forums étaient peut-être un moyen de faire émerger des propositions nouvelles, ils étaient de toutes façons un moyen d’en légitimer. Formulé autrement, si une proposition issue des forums participatifs a été intégrée au programme, par exemple « la charte d'engagement réciproque » pour les entreprises qui bénéficient des subventions régionales, c'est bien parce qu'elle était « ségo compatible[161] ». En ouvrant le forum régional[162] aux citoyens, ces forums participatifs repeuplaient l’univers des discutants. Ils permettaient de rouvrir les options politiques possibles en légitimant l’accès à l’espace public de représentations qui jusqu’ici n’étaient pas entendus, ce qui était une façon de repolitiser les enjeux régionaux et d’ouvrir des options qui étaient fermées par la stabilité de la droite à la tête de la région. Or, si l’appel aux citoyens, placé sous les auspices démocratiques, tend à dissimuler le poids des contraintes et des soutiens partisans et idéologiques de ces options, les options défendues par Ségolène Royal sont d'abord nourries de son propre projet politique - celui de faire de la région une région d’excellence environnementale par exemple - et de l’accès à l’espace politique régional de nouveaux représentants[163]. Car si le duel féminin entre Ségolène Royal et Elisabeth Morin dans le fief du Premier ministre a monopolisé l’at-

158 Courrier de l’Ouest, 14/01/04.

159 Courrier de l’Ouest, 23/03/04.

160 Notamment, elle mobilise la distinction « démocratie participative » « démocratie de proximité », voir chapitre 2.

161 Entretien Sophie Bouchet-Petersen, conseillère spéciale de la président, 27/04/09

162 Au sens de la distinction forum/arène de Bruno Jobert

163 Ainsi, par exemple sa proposition de faire de Poitou-Charentes une « région sans OGM » fut d’abord portée par le collectif d’éducation au développement durable issue de regroupement d’associations de défense de l’environnement, et d’agriculteurs bio (CEDD).

tention des observateurs, il ne constituait que la partie émergée de la compétition pour la représentation régionale.

B. L'émergence d'une nouvelle élite régionale.

Ségolène Royal n'incarne pas à titre personnel de renouvellement de l'élite régionale. Conquérir la région vise à lui permettre de se positionner aux avant-postes pour la conquête de position nationale en capitalisant sur son action régionale. En revanche, la majorité qu'elle préside est composite. Politiquement d'abord car c'est une majorité gauche plurielle. Sociologiquement ensuite car si d'un coté, elle est formée de notables locaux (notamment des élus des grandes agglomérations), de l'autre figurent de nouveaux venus qui pour la première fois accèdent à une fonction politique élective ; et à l'image de la « chômeuse » de chez Grimault ou de Madeleine N'Gombet, dentiste togolaise installée en Charente, la presse en se prêtant au jeu des récits de vie contribue à durcir l'image du renouvellement.

Élue avec plus de 55% des voix, la gauche dispose d'une majorité confortable à l'Assemblée régionale. Le PS en revanche ne peut gouverner seul, il doit composer avec ses alliés. L'exécutif régional composé sous la présidence de Ségolène Royal est constitué de quatorze vice-présidents qui sont réparties entre huit élus PS, un élu PRG, un élu DVG, de deux élus PC, et de deux élus Verts[164]. L'analyse du profil de ces vice-présidents montre bien que, contrairement à ce qu'une analyse focalisée sur Ségolène Royal pouvait laisser penser, cette victoire de la gauche ouvrait l'accès à l'espace politique régional pour des représentants de la région dont le capital et les soutiens étaient très différents de ceux des élus de la majorité précédente. L'exécutif régional dirigé par Jean-Pierre Raffarin était principalement composé de notables locaux multipositionnés alors que le nouvel exécutif est principalement composé d'élus faiblement dotés en capital politique. En outre, leurs réseaux sociaux sont nettement distincts de ceux des sortants. Par exemple, la nouvelle majorité régionale organise un système d'alliance autour de la priorité environnementale et le soutien à des productions agricoles alternatives[165] alors que les sortants s'entendaient sur la défense du terroir et du modèle agricole dominant.

164 Il s'agit de la composition au lendemain des élections. Compte tenu de l'application stricte de la règle du non cumul des mandats, quatre vice-présidents du Conseil régional ont quitté l'Assemblé régionale avant la fin de leur mandat.

165 Nous développons cet exemple car il contraste fortement avec l'ancienne représentation régionale et que la nouvelle majorité a fait de l'excellence environnementale un enjeu central de son projet.

Résultats des élections de 2004 en nombre de sièges

	Charente-Maritime	Charente	Deux-Sèvres	Vienne	Conseil régional
Gauche unie	**12**	**8**	**8**	**9**	**37**
PS	6	5	5	4	
PC	2	1	1	2	
Verts	2	2	1	2	
PRG	2				
DVG			1	1	
Dynamisme régional	**5**	**3**	**3**	**4**	**15**
FN	**1**	**1**		**1**	**3**

Le premier signe visible de l'évolution sociologique de l'exécutif régional est sa féminisation. La loi sur la parité entrait en vigueur pour ce scrutin et s'est traduite par une augmentation conséquente du pourcentage de femmes dans l'assemblée régionale (passage de 20,3% lors de la mandature précédente à 41% pour la nouvelle assemblée). Mais en Poitou-Charentes, seule région dirigée par une femme, c'est surtout l'exécutif régional qui a été féminisé. C'est d'ailleurs la région qui compte le plus fort pourcentage de femmes dans l'exécutif en France (53% en Poitou-Charentes contre 34,9% pour la moyenne nationale)[166]. Au regard des 11,7% de femmes membres de l'exécutif sortant, l'écart est considérable. Cette féminisation de l'exécutif s'est accompagnée d'une ouverture à des personnalités qui jusqu'ici n'avaient exercé aucun mandat politique. Parmi les huit femmes, Ségolène Royal comprise, disposant d'une fonction exécutive, trois ont entamé leur carrière politique avec cette élection ; parmi elle, Marie-Andrée Ruault qui aurait été recrutée lors d'un forum participatif. Plus généralement, les vice-présidents de l'exécutif 2004 sont moins installés que leurs prédécesseurs. Six sont des conseillers régionaux sortants. Mais seule la présidente dispose d'un mandat national. Parmi les quatorze vice-présidents, un seul est maire (d'une ville de 5000 habitants), trois sont adjoints au maire, et un seul cumul son mandat avec un mandat de conseiller général. On voit ainsi d'emblée que les entrants sont bien moins implantés localement que ne l'étaient les sortants. Et comme Ségolène Royal a imposé le principe de l'interdiction du cumul d'un mandat exécutif régional avec un mandat national ou un mandat exécutif local, quatre vice-présidents du Conseil régional ont quitté l'Assemblée régionale avant la fin de leur mandat. Dès l'élection, on comprend donc que les entrants ne pourront pas s'appuyer sur les capitaux sociaux, et

166 Pour une présentation détaillée de la mise en œuvre de la parité lors des régionales 2004 (Derville 2005).

notamment sur le multi-positionnement, dont disposaient l'équipe précédente. En ce sens, la succession électorale est ici un moment de recomposition des règles institutionnelles, des manières de faire du personnel politique régional et des réseaux sociaux : alors que les sortants cumulaient implantation politique et implantation professionnelle, les entrants n'ont ni l'un ni l'autre.

Catégories socioprofessionnelles des élus régionaux en %

	Commission permanente présidée par Ségolène Royal	Commission permanente présidée par Jean-Pierre Raffarin	Ensemble des élus régionaux. Enquête ARF
Cadre supérieur du public	20	17,6	16
Cadre supérieur du privé	0	11,7	11
Chef d'entreprise	13,3	17,6	5
Profession libérale	0	47,2	7
Agriculteur	26,6	5,9	2
Enseignant	13,3	0	23
Secteur privé (cadre moyen, employé, ouvrier)	26,6	0	17

La comparaison des origines socio-professionnelles des élus met en évidence l'absence de professions libérales et la sur-représentation des agriculteurs dans le nouvel exécutif régional ; ce qui montre bien le renouvellement de l'entreprise politique régionale. Par ailleurs, « dans une région où les villes ne sont guère que des gros bourgs. Et où tout le monde a encore une mère, un frère, un ami à dix kilomètres du centre, au milieu des champs [167]», la représentation du monde rural est un enjeu déterminant. Dans cette région faiblement peuplée (1,7 million d'habitants en 2005), 39% de la population vit en zone rurale (18% en métropole) et le secteur primaire a un poids dans l'économie régionale deux fois plus important que celui qu'il a sur l'ensemble de la métropole. Pour autant, les agriculteurs exploitants ne représentent que 5% de la population. Or, ils composent près d'un quart du nouvel exécutif régional. De ce point de vue, contrairement à une idée largement véhiculée par les sortants pendant la campagne, la gauche proposait une représentation du monde rural. Pendant la campagne, les sortants étaient venus rappeler leur prétention au monopole de la représentation du monde rural en soulignant que « le vote paysan était toujours ancré à droite[168]», et que les « élus du sol » de la majorité

167 Nouvelle République, 9/03/04.

168 Le Figaro, 28/03/04.

sortante étaient des connaisseurs « naturels » du monde agricole[169]. Du reste, la présence sur la liste du président de la chambre régionale d'agriculture et celui de la mutualité sociale agricole témoignait du soutien du monde agricole. Néanmoins, lorsque Gérard Fontenay, candidat CPNT prétend que la liste d'Elisabeth Morin est composé d' « élus de proximité de ce milieu rural qui n'est guère représenté sur les autres listes dans des positions éligibles[170]» il passe « très vite sur la composition de certaines des listes concurrentes...» pour reprendre les commentaires ironiques du journaliste.

En fait il faut comprendre que si la droite considère qu'elle a le monopole de la représentation du monde rural, c'est parce qu'elle est effectivement le porte-parole légitime du monde agricole dominant, à savoir pour le dire vite celui de la FNSEA. A l'inverse, la gauche représentait une représentation minoritaire du monde rural. Ainsi l'alternance de 2004 ouvre la porte à une vision de gauche de l'agriculture (ou d'une agriculture de gauche) pour le moins inhabituelle, ce que la presse mis en avant.

> « A ce jour, Catherine Quéré porte le drapeau des agriculteurs-viticulteurs de gauche, une espèce que l'on ne trouve pas sous le sabot d'un cheval. Que dit-elle ? "Le métier d'agriculteur rend intelligent. Il est fait d'observation et d'humilité. L'agriculteur réfléchit. Il n'est pas inféodé à un parti. Aujourd'hui, il a complètement pris conscience de son environnement et il est prêt à travailler sur un projet régional." Associer les paysans. C'est un triomphe agricole. Catherine Quéré n'a jamais douté qu'elle aurait un jour le micro pour parler de l'aménagement du territoire, l'arrêt immédiat des OGM en plein champ, la qualité des produits, la reconquête de la qualité d'eau des nappes. C'est ce qu'aurait compris Ségolène Royal. Il faut associer les paysans de 2004 au développement des cultures protéiques, mais aussi à l'installation des jeunes, à l'amélioration de l'habitat, au maintien du service public[171]».

En effet, même s'ils appartiennent à trois partis distincts (PS, PRG, Verts), ces quatre vice-présidents proposaient un modèle alternatif allant dans le sens d'une agriculture durable, c'est-à-dire d'une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement et productrice de revenus. En outre, localement ils proposaient un système d'alliances inédit entre l'agriculture bio et l'agriculture paysanne (Confédération paysanne), à savoir des modèles agricoles marginalisés, et la viticulture et la conchyliculture qui sont des poids lourds de l'agriculture régionale mais en conflit récurrent avec l'agriculture intensive. L'enjeu constitué par cette représentation du monde rural est d'autant plus important que les Verts participent à la gestion régionale et que Ségolène Royal a fait de l'excellence environnementale une action prioritaire. Or, le

169 Ce que rappela Jean-Pierre Raffarin pendant sa visite au salon de l'agriculture. Sud Ouest 5/03/04.

170 Sud Ouest, 4/03/04.

171 Sud Ouest, 23/03/04.

rapport entre protection de l'environnement et les pratiques agricoles constituait une ligne de fracture particulièrement forte, ce que soulignait notamment la vivacité de l'opposition traditionnelle entre CPNT et les Verts[172]. *In fine*, l'accès à l'espace politique de ces représentants d'un monde rural jusqu'ici peu entendus marquait une rupture forte avec les représentations et les pratiques naturalisées par la stabilité de la droite à la tête de la région.

CONCLUSION. L'ALTERNANCE : APPROPRIATION ET RÉINVENTION DE L'INSTITUTION RÉGIONALE.

La campagne des régionales de 2004 nous rappelle qu'au-delà du jeu routinier des campagnes électorales, une alternance est un moment de recomposition des représentations, des pratiques et des savoir-faire institutionnels (Lacroix & Lagroye 1992; Gaïti 2006). Ces conjonctures critiques sont des moments de mises à l'épreuve des règles institutionnelles tant dans l'ordre du politique (*politics*) que dans celui de l'action publique (*policies*). Les deux ordres sont inévitablement liés : l'alternance se construit dans un processus d'ajustement mutuel entre l'espace de la politique électorale et celui de la politique des problèmes. D'un coté, l'entrepreneur politique s'appuie, mobilise son laboratoire pour produire une alternative politique, ou *a minima* accréditer l'existence d'une alternative politique. De l'autre, il faut sans doute voir davantage les évolutions juridiques et notamment la décentralisation de nouvelles compétences, comme des instruments de justification et de légitimation que comme des cadres contraignants de l'action publique. Les institutions politiques ne sont pas des ensembles de ressources et de contraintes : elles sont ce que les acteurs en font dans un contexte politique, sociale et culturel donné. En ce sens, une alternance peut constituer une fenêtre d'opportunité pour l'émergence de nouvelles options de politiques publiques (Kingdon 1984).

En effet, l'alternance ne s'interrompt pas avec l'ouverture de la succession électorale. Au contraire, l'alternance est une entreprise de subversion de l'institution, elle s'accentue donc au moment de la prise de rôle : l'alternance est un processus au cours duquel l'équipe nouvelle s'appuie sur la mise en cause des catégories normatives et cognitives qui entretenaient l'ordre politique précédent et l'alimente jusqu'à la légitimation d'un nouveau système de valeurs. Au-

172 Gérard Fontenay, élu CPNT appelle « sans aucune équivoque à faire barrage aux Verts qui se délectent déjà de toutes les humiliations et interdictions qu'ils envisagent pour nos activités rurales ». Sud Ouest, 24/03/04.

delà de ce travail cognitif, c'est un processus d'ajustement mutuel entre une élite nouvelle et une institution au cours duquel l'entrepreneur politique doit « se saisir de l'institution sans se faire saisir par elle ». Il faut comprendre d'un coté comment les acteurs se saisissent de l'institution et tentent de la subvertir en réinventant les images, les pratiques, les fonctions qui lui sont associées ; et de l'autre, comment l'institution, ses routines et ses rôles prescrits contraignent les acteurs à ajuster, à renégocier leur stratégie de subversion, voire à y renoncer.

CHAPITRE II. LA CONVERSION À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Entre le premier discours où Ségolène Royal mentionne la « démocratie participative » et sa réélection à la présidence de Poitou-Charentes, huit ans se sont écoulés. La « démocratie participative » est devenue la marque qui positionne Ségolène Royal dans le jeu politique et la devise que la région arbore sur logo : la région « Poitou-Charentes » autrefois associée à Jean-Pierre Raffarin semble aujourd'hui incarnée par Ségolène Royal. Dans ses discours, la présidente du Conseil régional affirme sa « croyance » et évoque « l'adhésion » des membres de sa majorité, de l'administration et des participants, elle semble s'être convertie à la « démocratie participative » et avoir entrainé avec elle les membres de l'organisation. Mais ce que les acteurs présentent comme de la « croyance » et de « l'adhésion » à la « démocratie participative » est aussi en pratique un univers de négociations, de transactions, de mobilisations, et donc de tactiques d'intéressement[173]. Aussi ce sont aux conditions dans lesquelles Ségolène Royal saisit la « démocratie participative » et aux transactions qui lui permettent de se faire

173 Voir les travaux sur les campagnes électorales. Dimension centrale que rappelle Rémi Lefèbvre (Lefebvre 2009).

reconnaître une « différence » dans son action politique et de prendre possession de l'institution qu'il s'agit de s'intéresser. « La conversion institutionnelle » plus qu'une adhésion, est « un processus par lequel les acteurs restructurent les institutions ou leurs stratégies à l'intérieur des institutions afin de les adapter à de nouveaux objectifs, c'est-à-dire pour servir de nouvelles fonctions » (Thelen 2003).

Avant son élection, Ségolène Royal est une *outsider* : personnalité nationale de second rang, elle difficilement implantée dans la région et au sein du Parti Socialiste. Or, les stratégies de prétendants ne sont en effet jamais des stratégies de la norme, ils sont condamnés à l'inventivité (Gaïti 1998b). Ainsi, un enjeu de la « démocratie participative » réside dans la possibilité qu'elle lui offre de reconvertir la faiblesse de ses capitaux et de sa légitimité partisane en gage d'extériorité politique. Il se consolide quand elle devient présidentiable. Ségolène Royal se distingue de ses principaux concurrents, nationaux et régionaux, en jouant le jeu de l'innovation et l'expérimentation de la « démocratie participative » face à la « démocratie de proximité » et trouve, grâce à la médiation d'une de ses principales conseillères, Sophie Bouchet-Petersen, des appuis auprès de spécialistes de sciences sociales. Son discours s'incarne dans des innovations qui projettent le changement sur l'ensemble de la société, régionale et nationale, et lui permettent de rallier de nouveaux soutiens qui, par leurs investissements réussis, accréditent la valeur symbolique de la « démocratie participative » et légitiment le changement auprès des autres membres de l'organisation. C'est à l'économie de ces transactions que nous nous intéressons.

SECTION I.
LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : MARQUE D'UNE OUTSIDER.

Ses investissements multiples font de la « démocratie participative » l'archétype du « mot-valise », une simple reformulation de la thématique de la « proximité » et de la « crise de la représentation » dépourvue de caractère discriminant. Ainsi dans le contexte des régionales 2004, la saisine par Ségolène Royal de la « démocratie participative » serait un « non-évènement ». Mais avec une telle hypothèse la construction de l'identité politique de Ségolène

Royal devient une énigme : comment est-elle parvenue à endosser ces thématiques et à être identifiée à elles ? Pour y répondre, nous travaillons les mécanismes concrets de production et d'importation des idées pour mettre en évidence les conditions de possibilités de la conversion d'une catégorie académique en ressource politique ainsi que le travail collectif de construction et de stylisation de son identité politique[174].

L'identité politique, c'est-à-dire « l'ensemble des représentations, des qualités et des propriétés stylisées [qui sont attachées à une personnalité politique] et constitutives d'une marque qui [la] positionne dans le jeu politique est le résultat de l'interaction complexe et en permanence renégociée entre les stratégies de présentation de soi des acteurs et les perceptions qu'en donnent d'autres partenaires (journalistes, biographes, adversaires…) dans des configurations toujours changeantes » (Lefebvre 2004). Depuis les années 1990, Ségolène Royal joue de sa personne dans les médias en posant après son accouchement ou en costume traditionnel pour défendre un fromage de chèvre local. Toutefois, c'est dans le contexte de la déroute électorale du PS en 2002 qui ouvre le jeu à des *outsiders* au sein du parti, et de sa lutte avec Jean-Pierre Raffarin pour l'élection régionale qu'elle se saisit de la thématique participative, qui lui permet de reconvertir ses faibles capitaux partisans. En nous appuyant sur les biographies et les présentations de Ségolène Royal, notamment celles publiées sur la période 2003-2007, nous montrerons que si la campagne des régionales amorce la fabrication collective d'une marque qui la positionne dans le champ politique, celle-ci se durcit pendant la campagne pour les élections présidentielles : ses adversaires critiquant l'incompétence de la candidate participent à lui reconnaitre une « différence », et le rôle volontariste de son principal concurrent accrédite, par un effet de miroir inversé, son discours sur la « démocratie participative » comme offre politique alternative.

174 Assez peu d'analyses ont été consacrées à la question de la construction des identités politiques, et encore moins sur la relation entre les présentations de soi des candidats et leur offre idéologique. Voir les travaux d'Annie Collovald sur Jacques Chirac (Collovald 1999), de Frédéric Sawicki sur Laurent Fabius (Sawicki 1994a). Plus récemment, même s'ils ne portent pas précisément sur la construction de l'identité politique : les travaux Rémi Lefebvre sur Martine Aubry (Lefebvre 2004), ceux sur la proximité et Jean-Pierre Raffarin (Le Bart 2005; Rémi-Giraud 2005), et enfin sur le genre dans l'identité politique de Nicolas Sarkozy et de Ségolène Royal (Achin & Dorlin 2008).

§ 1. La démocratie participative : la conversion politique d'une catégorie académique

Depuis une vingtaine d'années, et davantage encore depuis l'épisode électoral de 2002, la « crise de la représentation » est (re)devenue un élément central de la compétition électorale[175]. Le topique de « la politique autrement » est investi par nombre de candidats pour qui la subversion de l'ordre institutionnel constitue leur principale ressource. De façon plus remarquable, le discours sur la « politique autrement » marque les tentatives d'adaptation de la profession politique aux contraintes nouvelles du champ politique. Dans le même temps, l'action publique a intégré de nouveaux acteurs à travers la multiplication des dispositifs impliquant le citoyen, l'habitant, la société civile. Ainsi, « proximité » et « participation », auraient perdu toute capacité à structurer la compétition politique (Paoletti 1996; Nonjon 2005) et seraient devenus les nouveaux standards de politique au point de sembler identifier un « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux 2008a).

Les sciences sociales jouent un rôle non négligeable dans la promotion de cet « impératif participatif » : quelques chercheurs engagés se spécialisent dans le domaine, ajustent les « solutions participatives » aux « problèmes » contemporains de la démocratie (gouvernabilité, lien social, crise de la représentation), analysent, distinguent et diffusent les « bonnes pratiques ». Leur action doit aussi s'entendre à partir de leur travail pour enrôler les profanes intéressés que sont les acteurs politiques (Dulong 1996). Il s'agit donc d'analyser les conditions dans lesquelles l'offre participative devient une ressource dans le jeu politique, à savoir ici celles de la concurrence interne au Parti socialiste et de la compétition régionale.

A. La démocratie participative, construction et légitimation savante d'un idéal politique

Suivant la piste ouverte par Bernard Lacroix, la circulation sur le mode du constat et de la prescription entre les disciplines, entre le monde de la recherche et celui des pratiques opérationnelles, des discours et des savoirs sur la « démocratie participative » et la « crise de la représentation » doit nous inciter à interroger ces catégories. La « démocratie participative » et la « crise de la représentation » sont les produits d'un travail de travail de collusions entre professionnels de la politique, spécialistes académiques, experts et journalistes et donc « parti-

175 Contrairement à l'image qu'en donnent les discours contemporains, « la crise de la représentation » est un phénomène structurant de la vie politique depuis le XIXème siècle (Offerlé 1999).

cipent du travail de légitimation indispensable à la réaccréditation régulière de l'opération électorale et de son sens, ce travail n'étant pas explicité et pensé en tant que telle notamment parce qu'il tire une part essentielle de son efficacité de n'être dévolu à quiconque en particulier » (Lacroix 1995). Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de signes objectivables de recompositions des rapports entre les représentants et les représentés, cela veut dire que la qualification de ces faits sociaux en « problème public » est le produit du travail d'entrepreneurs de cause, et en premier lieu de ceux - professionnels politiques, chercheurs, experts etc. - qui prétendent y apporter des « solutions ». Le succès de la « démocratie participative » peut donc aussi s'analyser comme le produit d'un travail d'articulation des problèmes (la crise de la représentation, la gouvernabilité, le lien) à des solutions (les instruments participatifs) en vue de leur reprise par les professionnels de la politique[176].

Dans un article paru en 2002, devenu depuis une référence obligée des recherches sur la « démocratie participative », Loïc Blondiaux et Yves Sintomer pointent l'émergence et la consolidation depuis la fin des années 1980 d'un « impératif délibératif » qu'ils attribuent à un double mouvement théorique de promotion de la délibération et politique de développement de pratiques et de dispositifs visant à intégrer de nouveaux acteurs à l'action publique (Blondiaux & Sintomer 2002)[177]. Comme le souligne Loïc Blondiaux dans un ouvrage de synthèse paru en 2008, outre ce qu'elle doit à son flou qui permet des usages multiples et des bricolages incessants, le succès de la thématique participative tient aussi à la convergence de récits produits dans les milieux académiques qui font apparaître la « démocratie participative » comme une nécessité. Il identifie six hypothèses qui se renforcent mutuellement : les sociétés seraient de plus en plus complexes, divisées, réflexives, indociles, défiantes et ingouvernables. « Leur force et leur validité respectives mériteraient d'être longuement discutées. Elles n'en contribuent pas moins à imposer l'idée selon laquelle l'implication politique des citoyens ordinaires

176 Philippe Zittoun considère par ailleurs que ce travail d'articulation entre des problèmes et des solutions est une dimension centrale du travail politique et doit de ce point de vue mobiliser un effort de recherche (Zittoun 2009). En suivant la piste qu'il propose on peut dire que la « démocratie participative » est aussi un « énoncé de politiques publiques » à travers lequel les spécialistes de la « démocratie participative » font de la participation renforcée des citoyens la solution au problème de la « crise de la représentation ».

177 Dans un premier temps, c'est la découverte des théories délibératives qui a nourri le recours aux dispositifs participatifs. La délibération produirait de l'information nouvelle et répondrait ainsi aux paradoxes de la rationalité limitée ; elle inciterait à la montée en généralité et permettrait la prise d'une décision qui serait la composition et non l'agrégation des volontés individuelles ; enfin, elle constituerait une ressource normative et factuelle de légitimité (Blondiaux & Sintomer 2002). Plus généralement, tout un spectre d'interprétations et de justifications plus ou moins inspirées des théories délibératives mais adaptées à des secteurs forts différents, a été développé par des universitaires de disciplines différentes (des urbanistes, des sociologues, des politistes, des géographes).

s'inscrirait dans la conséquence de mutations sociales profondes. Élaborées sous une forme théorique par des sociologues de renom et reprises par les acteurs sur le terrain, ces justifications de la participation contribuent à faire de cette dernière une évidence, une fatalité » (Blondiaux 2008a, p.24 et s). En ce sens, les usages répétés et croissant des dispositifs participatifs accréditent la thèse d'un basculement des modes de légitimité politique, d'une transformation profonde des démocraties contemporaines ; ce que soulignent les usages des termes de « paradigme » (Bacqué et al. 2005), d' « impératif » (Blondiaux & Sintomer 2002), de « grandeur » (Le Bart & Lefebvre 2005) ou encore d' « esprit » (Blondiaux 2008a). Du moins, ils nourrissent un « air du temps » où les figures traditionnelles de l'action publique, le notable, l'agent administratif, le technocrate sont disqualifiées au profit de figures nouvelles – les citoyens, les profanes, les habitants, les usagers. La thématique participative, doit donc aussi - d'abord - s'entendre dans le cadre du jeu routinier des affrontements entre les groupes dominants, qui maitrisent les compétences légitimes, et les prétendants, qui s'efforcent de légitimer de nouvelles compétences, et partant leur accès à des positions nouvelles.

Le consensus sur la valorisation de la thématique participative dans les milieux académiques et professionnels, nationaux et internationaux, et l'absence d'univocité sur le contenu de la notion nous permet de comprendre comment elle est devenue un obligatoire discursif dans le champ politique et donc une thématique non structurante de la compétition politique. En revanche, on ne comprend plus comment ce « mot-valise » a pu être investi dans la lutte politique par Ségolène Royal, qui présente, qui plus est, un profil relativement standard des élus socialistes. Pour le comprendre, il s'agit de s'intéresser aux processus concrets de production et de circulation des idées, et donc d'abord aux luttes qui animent l'espace social dans lequel elles sont produites. En suivant les itinéraires et les travaux de quelques chercheurs spécialisés sur le thème de la « démocratie participative »[178], on peut identifier comment Ségolène Royal a importé une catégorie académique dans le champ politique.

La notion de « démocratie participative », issue de la nouvelle gauche américaine dans les années 1960-1970 et mobilisée pour désigner un nouvel impératif civique portée par des mou-

178 D'autres chercheurs s'intéressent à la thématique mais les itinéraires de Loic Blondiaux et de Yves Sintomer nous intéressent particulièrement ici car d'une part ce sont des spécialistes reconnus et d'autre part c'est sur la base de leur travaux que Ségolène Royal et sa plus proche conseillère Sophie Bouchet-Petersen, vont travailler la thématique participative.

vements sociaux et des associations de toute nature[179], apparaît dans le champ politique français au début des années 2000 en opposition à la « démocratie de proximité » qui avait alors la préférence des acteurs[180]. Luttant contre le flou sémantique et les bricolages des acteurs, quelques chercheurs[181] - Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, Marie-Hélène Bacqué - entreprennent d'analyser et de catégoriser les dispositifs participatifs et plaident pour un usage restreint de la notion de « démocratie participative » qu'il s'agirait de distinguer de la « démocratie de proximité »[182]. Au-delà de leurs différences de parcours[183], ces chercheurs partagent une conception plus radicale de la participation des citoyens en démocratie que celle véhiculée par la « démocratie de proximité » : « "la démocratie participative" est un véritable enjeu si elle ne se réduit pas à une "démocratie de proximité" et conduit à une transformation qualitative des expériences menées actuellement et à la multiplication des laboratoires locaux de démocratie locale » (Bacqué & Sintomer 2001). À partir du moment, où celle-ci est associée, *a fortiori* par la loi, à des formes de consultations locales, la notion de « démocratie de proximité » devient un contre-exemple ; elle est définie en creux par rapport à ce qu'elle n'est pas : « la participation a surtout une effectivité à l'échelle locale, la gestion y étant améliorée par l'incorporation du savoir d'usage des habitants. La "démocratie de proximité" n'implique pas d'effets redistributifs et vise avant tout à maintenir la paix sociale. Politiquement elle favorise le dialogue entre représentants et représentés : dans les discours au moins la représentation n'est plus conçue sur le mode de la distinction et de la mise à distance mais sur celui de la communication. […] Les élus conservent le monopole de la décision. […] Les règles de participation sont peu claires et les citoyens n'ont pas de garanties » (Bacqué et al. 2005).

179 Pour une rapide synthèse de l'histoire de ces notions (Talpin 2009). En France, c'est plutôt le terme d'autogestion qui est mobilisée pour défendre l'idée d'une citoyenneté plus active.

180 Outre les usages de la « proximité » dans le discours de Jean-Pierre Raffarin, on peut penser à la loi « démocratie de proximité » du 27/02/02.

181 À cette époque le champ des spécialistes de la démocratie participative est beaucoup moins fournie qu'il ne l'est aujourd'hui. Les premiers chercheurs français à s'intéresser à la question et à s'investir dans ce travail de définition, de catégorisation sont réunis autour de Marie-Hélène Bacqué, Loic Blondiaux et Yves Sintomer.

182 Cette entreprise définitionnelle est centrale jusqu'en 2006-2007 puis pour partie abandonnée : le succès de la notion de « démocratie participative » rend vain toute tentative pour imposer son sens strict dans le champ politique : le terme s'est substitué celui de « démocratie de proximité » sans qu'il n'y ait d'infléchissement des pratiques.

183 Loic Blondiaux est issu de la science politique et travaille sur l'épistémologie de l'opinion publique (vote, sondage) ; Yves Sintomer vient de la philosophie politique et s'interroge sur les théories contemporaines de la démocratie ; Marie-Hélène Bacqué est sociologue-urbaniste, spécialisée dans les banlieues. Elle a participé à de nombreux travaux avec les deux acteurs précédents mais n'est jamais directement intervenue en Poitou-Charentes.

Sur la base du constat de « l'impensé », procédural et théorique, de la « démocratie participative » (Blondiaux 2005), ils s'efforcent progressivement de resserrer sa définition et de mettre en avant une conception plus radicale : contre la « démocratie de proximité », démocratie de consultation qui entretiendrait la division du travail politique, ils promeuvent des dispositifs participatifs qui érigeraient la participation citoyens en « quatrième pouvoir ». Le sens visé par la catégorie savante « démocratie participative » est ainsi autant académique que politique : cette définition nouvelle a pour objet de distinguer les formes non souhaitées de consultations auxquelles renverrait la « démocratie de proximité », des formes souhaitées de l'idéal participatif qu'ils visent. Ils s'engagent dans un travail de catégorisation et de labellisation des « bonnes pratiques ».

Pour qualifier ces « bonnes pratiques », la notion de « démocratie délibérative », principalement utilisée dans le monde anglo-saxon a dans un premier temps été suggérée. À l'image de l'article de 2002 intitulé « l'impératif délibératif », elle est même la première option envisagée pour qualifier des « dispositifs à la fois participatifs et délibératifs [qui] en dépit de différences nombreuses, possèdent cependant certains traits communs qui autorisent leur rapprochement analytique. Ils ont d'abord pour enjeu d'assurer une forme de participation des citoyens ordinaires à la discussion d'enjeux collectifs, de produire du jugement public au travers d'une discussion collective réunissant des acteurs d'origines différentes » (Blondiaux 2004). Mais rapidement l'« idéal participatif » se substitue à « l'idéal délibératif »[184]. Pour expliquer l'imperméabilité de la France au concept de « démocratie délibérative », Loïc Blondiaux avance deux hypothèses : le terme français de délibération est associé à l'idée de décision effective et semble devoir être réservé aux assemblées représentatives ou au jury criminel, et une moindre sensibilité culturelle aux vertus de la délibération (Blondiaux 2008a, p.43). La préférence française pour la notion de « démocratie participative » doit sans doute aussi être rapportée au succès de l'expérience du Budget participatif de Porto Alegre, dispositif participatif mais peu délibératif. La notoriété de l'expérience brésilienne mise en œuvre depuis 1989, s'accélère à la fin des années 1990, lorsque le mouvement alter-mondialiste y tient ses premiers forums mondiaux. Yves Sintomer, dans un ouvrage co-écrit avec Marion Gret « Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie » est le premier à diffuser en France les « bons » résultats de l'expérience, et de ce point a indéniablement favorisé « le retour des ca-

184 Évolution de langage sensible chez Loic Blondiaux : initialement sa préférence allait à la notion de démocratie délibérative, mais il utilise désormais la notion de « démocratie participative », et d'idéal participatif.

ravelles » (Sintomer et al. 2008)[185] : la mobilisation massive des classes populaires aurait permis une réorientation des ressources de l'action publique vers les quartiers les plus défavorisés (Gret & Sintomer 2002). A la faveur de réseaux de diffusion multiples (Bacqué et al. 2010), le « budget participatif » connait une expansion rapide d'abord en Amérique Latine puis en Europe. Une des clés du succès du budget participatif réside dans le pouvoir décisionnel qu'il attribue aux citoyens, ce qui le distingue des dispositifs consultatifs. Ses résultats sont donnés comme preuve de l'efficacité en terme de justice sociale de la participation des citoyens au processus décisionnel, ce qui peut aussi expliquer son succès au sein de la gauche française.

Le « budget participatif » est un symbole de l'essor de la « démocratie participative » entendue dans une définition restrictive chez ces quelques spécialistes des sciences sociales : « nous proposons de réserver le terme de démocratie participative au dernier modèle. La dimension politique y est fortement affirmée, de même que le rôle de l'État. La dynamique participative est largement politisée et c'est seulement sur la base de son succès qu'un certain consensus surgit parfois dans un second temps. Dans ce modèle de nouvelles institutions sont crées qui disposent d'un véritable pouvoir décisionnel, ou co-décisionnel et qui incarnent un quatrième pouvoir. Les dispositifs doivent de ce fait s'appuyer sur des règles claires et impliquer une qualité délibérative assez forte » (Bacqué et al. 2005). Comme le met en évidence cet article de vulgarisation, deux critères de distinction de la « démocratie participative » et de la « démocratie de proximité » sont principalement avancés : le pouvoir décisionnel délégué aux citoyens et la qualité des procédures mises en œuvre.

> « Mais c'est surtout dans son sens plus restreint que la démocratie participative fait débat, notamment lorsqu'elle est opposée à la "démocratie de proximité". Dans cette dernière, qui prédomine en France, la participation reste essentiellement consultative et les élus conservent le monopole de la définition de l'intérêt général, et donc de la prise de décision. Si les citoyens sont engagés à exprimer leur point de vue particulier dans le cadre d'un dialogue avec les responsables politiques, ces derniers font librement la synthèse de la discussion, pratiquant une "écoute sélective" des arguments qu'ils intégreront ou non. À l'inverse, la démocratie participative vise à donner un réel pouvoir de décision ou au moins de co-décision et de contrôle aux citoyens. Loin de se cantonner à la proximité, les dispositifs qui l'incarnent peuvent se tourner vers des questions générales. Dans une telle dynamique, la démocratie représentative classique s'articule avec des procédures permettant aux simples citoyens de participer à la prise de décision, directement, à travers des délégués étroitement contrôlés ou grâce à des porte-parole tirés au sort. C'est cette pers-

185 Par cette expression, l'équipe du Budget participatif en Europe souligne toute l'ironie de l'importation en Europe des procédures participatives inventées dans les anciennes colonies d'Amérique du Sud. Du reste, ce retour des caravelles n'est pas neutre ; ainsi Giovanni Allegretti remarque que la référence aux pratiques d'anciennes colonies, notamment le Brésil, est un frein à leur importation au Portugal. Intervention lors des 6èmes rencontres Europe – Amérique Latine de la démocratie participative, Poitiers, mai 2010.

> pective qui choque les tenants d'un républicanisme classique, qui pensent avec l'Abbé Sieyès que les citoyens "nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté" » (Sintomer 2006).

Contre la « démocratie de proximité » érigée en figure repoussoir, un « idéal participatif » visant l'inclusion de tous est progressivement dessiné : « la démocratie participative n'a de sens que si elle contribue à enrayer les logiques d'exclusion sociale qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement ordinaire de nos démocraties » (Blondiaux 2008a). La « démocratie participative » acquiert un sens profondément politique : elle est pensée comme « une alternative au néo-libéralisme » (Bacqué et al. 2005; Sintomer et al. 2008). Mais « par quels truchements les savoirs scientifiques produisent-ils des effets ? Les recherches sur les sciences ont apporté une réponse claire à cette question en montrant l'importance des savoirs incorporés dans les instruments, outils, et êtres humains. Ce ne sont pas les théories mais les dispositifs dont sont issues ces théories qui changent le monde » (Callon 1999b). Il s'agit donc d'analyser comment ces entrepreneurs de « démocratie participative » enrôlent des profanes intéressés[186], et en premier les hommes politiques, susceptibles de mettre en œuvre leurs recommandations (Dulong 1996).

B. La démocratie participative : une ressource d'outsider

Analyser comment Ségolène Royal se saisit de la démocratie participative consiste à nous interroger sur les modalités de conversion d'une catégorie académique en catégorie politique, c'est-à-dire sur les conditions dans lesquelles elle devient une ressource mobilisable dans le jeu politique pour une professionnelle de la politique. Ségolène Royal présente un profil relativement standard des élites socialistes. « Sa carrière est typique de beaucoup d'énarques en politique : commencée par le haut de l'État dans les cabinets ministériels, elle s'est poursuivie en combinant enracinement local par l'exercice d'un mandat de député puis de divers mandats locaux et l'occupation de positions ministérielles » (Lefebvre & Sawicki 2006, p.14). Bien implantée dans les Deux-Sèvres, même si ce n'est pas sans mal, elle n'a en revanche occupé que des fonctions ministérielles de second rang : ministre de l'Environnement au début des années 1990, ministre déléguée à l'enseignement scolaire, puis à la famille. Jusqu'en 2007, elle est un « second couteau » au sein du Parti Socialiste : elle n'a jamais dirigé le parti ni l'un de ses cou-

186 L'avènement d'un marché des professionnels de la démocratie, traduit aussi l'intéressement de profanes qui trouvent dans la « démocratie participative » un objet de reconversion. Ceci dit, il n'en reste pas moins que ces professionnels doivent à leur tour intéresser les élus.

rants, n'a jamais écrit dans la revue Socialiste. Elle ne peut être considérée comme un des « éléphants » du parti[187]. De plus, sa position au sein du parti est atypique car jusqu'en 2007, elle la compagne de François Hollande, premier secrétaire du parti de 1997 à 2008.

Ségolène Royal

Née à Dakar en 1953

Élevée dans les Vosges par un père militaire de carrière et une mère au foyer, quatrième dans une famille de huit enfants.

Diplômée de l'ENA en 1980. Elle y a rencontré François Hollande avec qui elle aura quatre enfants.

Conseillère technique à l'Élysée de 1981 à 1988.

Élue députée des Deux-Sèvres de 1988 à 2007. Elle décide de s'appliquer à elle même son engagement contre le cumul des mandats et ne se représente pas en 2007. Delphine Batto, qu'elle a intronisée, est élue.

Ministre de l'Environnement (1992-1993)

Ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire (1997-2000)

Ministre déléguée chargée de la famille et de l'enfance (2000-2002)

Élue présidente du Conseil régional de Poitou-Charentes en mars 2004.

Candidate du PS à l'élection présidentielle, elle est battue par Nicolas Sarkozy en 2007.

Candidate à la présidence du PS elle est battue par Martine Aubry en 2008.

Si jusqu'en 2007, Ségolène Royal ne peut être considérée comme un ténor du jeu politique national, elle n'en est pas moins une professionnelle de la politique déjà bien implantée. Et de ce point de vue, sa saisine de la thématique participative a quelque chose d'étonnant : dans quelles conditions les spécialistes des sciences sociales évoqués précédemment sont-ils parvenus à intéresser cette professionnelle de la politique à la mise en œuvre de dispositifs qui mettent en question la division classique du travail politique et la ligne de partage entre le professionnel et le profane ? Pour le comprendre, les raisons de son « choix »[188] ont peu d'importance. D'une part, on ne peut rabattre la question du recours à la « démocratie participative » sur la croyance en la vertu de participation citoyenne. La question n'est pas de savoir si les acteurs croient en la « démocratie participative ». Le sociologue ne peut pas le dire et il peut encore moins dire que c'est parce qu'ils y croient qu'ils conforment leurs pratiques aux attendus

187 Position qui change avec sa candidature aux élections présidentielles de 2007 puis à la direction du PS suite au Congrès de Reims en 2008.

188 Le terme de « choix » de la démocratie participative est utilisé de façon constante par Ségolène Royal.

de la « démocratie participative »[189]. D'autre part, les objectifs des acteurs sont toujours labiles et ambigües, ils se découvrent ou se transforment dans l'action plus qu'ils ne la précèdent : on ne peut dire si les idées orientent l'action, où si les idées racontent l'action[190]. C'est pourquoi nous n'opposons pas ici croyance et intérêt. L'intérêt c'est suivant Bourdieu ce qui intéresse, c'est-à-dire ce qui met en mouvement, à l'opposé de ce qui indiffère ; et par ailleurs il existe une pluralité de régimes de croyance (Lahire 1998). En ce sens, la question n'est pas de savoir si Ségolène Royal croit en la « démocratie participative » - du reste, la croyance serait impossible à vérifier - mais de savoir comme elle y croit et comment elle la mobilise (Bezes 2000). Il s'agit d'analyser les conditions dans lesquelles la « démocratie participative » devient une ressource qu'elle peut mobiliser dans la compétition politique, et avant cela dans la compétition interne au Parti socialiste (Poirmeur 1990).

En janvier 2001, le forum social mondial se tient à Porto Alegre[191], le mouvement altermondialiste bat son plein et suscite l'intérêt de la classe politique : plusieurs ministres du gouvernement Jospin, dont Ségolène Royal font le voyage. Lors des municipales de mars à Toulouse, les « Motivé-e-s », liste de personnalités issues de mouvements associatifs, artistiques, politiques conduite par le groupe Zebda fait campagne sur le thème de la « politique autrement » et de la « démocratie participative » avec un certain succès médiatique (Leroux 2005). En juin, à l'Assemblée nationale dans le débat sur la loi « démocratie de proximité », un courant minoritaire défend la « démocratie participative » face à la « démocratie de proximité »

189 Nous partageons avec Loic Blondiaux l'idée que la croyance ne peut être une catégorie d'analyse des rapports à la démocratie participative : « S'il est d'usage de distinguer « ceux qui croient » en la démocratie participative, de « ceux qui n'y croient pas », ce rabattement de la discussion sur une affaire de croyance individuelle n'est pas satisfaisant. Il ne saurait y avoir d'un côté, les naïfs, prosélytes de l'idée participative, toujours suspectés de prendre les vessies du marketing pour des lanternes politiques et de l'autre les sceptiques, revenus de tout et armés contre toute forme d'illusion politique, incapables de trouver la moindre vertu à ces procédures prétendument participatives, nouveaux « pièges à c... » de la gouvernance démocratique. L'opposition, si elle possède un fond de vérité, est caricaturale. De tels positionnements *a priori*, en faveur ou à l'encontre de la démocratie participative, ne sont possibles qu'en situation d'ignorance ou d'aveuglement face à ce qui se joue autour des procédures dites de « démocratie participative » en France mais aussi et surtout à l'étranger depuis une vingtaine d'années au moins » (Blondiaux 2008a). En revanche, le système de valeurs et de croyances joue un rôle dans la capacité des entrepreneurs politiques à enrôler des soutiens ou a construire l'unité du groupe.

190 Il y a un lien entre discours et action mais ce n'est pas un lien de causalité. C'est pourquoi nous n'utilisons pas le terme de référentiel. Nous lui préférons la notion d'idéologie, dans une perspective analytique, car comme le référentiel elle permet de penser conjointement les idées et les politiques publiques. Mais, elle nous semble mettre davantage en avant deux dimensions centrales ici : d'une part, le rôle moteur de la « croyance », de l'idéologie (Selnick 1949) et d'autre part, la circulation entre la compétition politique et l'action publique.

191 Pour une description du contexte et du fonctionnement du budget participatif de Porto Alegre (Gret & Sintomer 2002).

mais Ségolène Royal, elle, ne se démarque pas du groupe PS et de la ligne « démocratie de proximité ». C'est en novembre 2002, lors d'une intervention à l'Assemblée nationale qu'elle intègre pour la première fois la démocratie participative à son discours. Ce changement de ligne doit s'analyser au regard de la configuration du parti socialiste, et de la concurrence interne qui s'y joue (Poirmeur 1990).

La déroute de Lionel Jospin lors de l'élection présidentielle a transformé les conditions de la compétition au sein du PS : des *outsiders*, dont Ségolène Royal, peuvent prétendre à de nouvelles positions. Et de ce point de vue, 2002 constitue un moment de renégociation des ressources et de leur valeur tout à fait extraordinaire chez les socialistes. Le « séisme » électoral constitué par l'élimination de Lionel Jospin au premier tour de l'élection présidentielle a entériné le constat d'une « représentation en crise », ébranlé la valeur des ressources technocratiques dont se prévalaient la plupart des professionnels de la politique et ouvert ainsi un espace à la reconnaissance de valeurs autrefois illégitimes en politique. Comme elle n'a exercé ni de mandat ministériel de premier plan ni de fonction de direction au sein du parti socialiste, et qu'elle n'était pas en première ligne dans la campagne présidentielle, Ségolène Royal bénéficie de la reconnaissance d'une certaine virginité politique, sans doute encore renforcée par sa féminité. La « démocratie participative » lui permet de reconvertir la faiblesse de ses capitaux et de sa légitimité partisane en ressource politique en revendiquant une volonté de « gouverner autrement ».

En novembre 2002, en défendant à l'Assemblée nationale l'exception d'irrecevabilité du Parti socialiste lors de la révision constitutionnelle - l'acte II de la décentralisation - que Jean-Pierre Raffarin présente comme l'avènement de la « démocratie de proximité », elle fait référence pour la première fois la « démocratie participative ».

> « Mais qui peut raisonnablement prétendre que le texte qui nous est présenté répond au message envoyé par les Français le 21 avril (…)? Ce message était un appel à l'efficacité, à la simplicité, à la confiance, à la reconstruction du lien civique, à la mobilisation de toutes celles et tous ceux qui, ici ou là, détiennent une parcelle de pouvoir afin qu'elle soit mise au service du progrès social. Nous ressentons donc une déception − à cause des lacunes, des imprécisions et des improvisations de ce texte − doublée d'une inquiétude. (…) Il y a déséquilibre, enfin, entre le pouvoir des élus − la démocratie représentative − et celui des citoyens − la démocratie participative. (…) Nous voulons la République des citoyens. Vous avez parlé, je crois, d'une République des proximités. Or ce texte n'impose-t-il pas une République des notables, où les féodalités se renforcent, (…) sans qu'aucun contre-pouvoir ne soit prévu par vous, (…) Le groupe socialiste défendra la République des citoyens, en proposant d'intégrer dans la Constitution le principe de la démocratie

> participative et de développer la mise en place de contre-pouvoirs dans une démocratie adulte. Les élus n'ont pas tous les droits, ils ont d'abord des devoirs. (…) En matière de démocratie participative la réponse du Gouvernement est bien modeste, à l'aune de l'évolution au long cours qui a conduit au krach civique du 21 avril.[192] »

La mobilisation de la « démocratie participative » doit aussi s'entendre relationnellement aux autres offres politiques locales. En 2002 Ségolène Royal endosse la « démocratie participative » pour contester la « démocratie de proximité » dont Jean-Pierre Raffarin a fait sa marque : ainsi elle reprend à son compte la thématique de la « crise de la représentation » tout en proposant une alternative. Elle est ainsi conduite d'emblée à endosser le critère académique de distinction entre « démocratie de proximité » et « démocratie participative ». La distinction est fragile et sans doute peu lisible hors des cercles académiques, néanmoins le discours de Ségolène Royal importe dans l'arène parlementaire les dernières avancées des travaux des sciences sociales.

> « Comme en témoignent de nombreuses expériences en Europe, aux Etats-Unis et dans les pays du Sud, au premier rang desquels le Brésil, où plus de deux cents villes ont institué la possibilité d'élaborer avec les habitants un véritable budget participatif. Cette démarche, qui fait école sous toutes les latitudes, est autrement novatrice, astreignante, certes, mais bien plus mobilisatrice et fructueuse que les traditionnelles « séances d'information » qui constituent trop souvent en France l'horizon indépassable de la démocratie locale. Mais rechercher la raison fondamentale pour laquelle, quand elle est menée avec la rigueur méthodologique et l'exigence démocratique requises, la démarche du budget participatif se révèle attractive, c'est soulever la question qui fâche : l'argent. Car il ne s'agit pas par là d'octroyer trois francs six sous pour du petit fonctionnement ou de petits investissements, mais d'élaborer au fil des mois, conjointement avec les habitants, une part importante du budget local. Si les gens savent qu'ils vont disposer d'un vrai pouvoir d'orientation de la dépense publique ils viennent voter.[193] »

La relecture *a posteriori* d'un discours qui à l'époque n'est guère remarqué nous expose au risque de considérer la suite des événements comme le résultat d'une prophétie déjà annoncée. Si les objectifs des acteurs sont en permanence renégociés au gré des contingences des jeux sociaux dans lesquels ils sont insérés, la ligne tracée par ce discours se durcit au fil de ses interventions en dehors de l'Assemblée. Pendant les régionales, elle joue sur la labilité des notions de proximité et de participation tout en revendiquant la nouveauté de la « démocratie participative » : le verbe est flou, hésitant, répétitif et l'exemple du « Budget participatif » omniprésent[194]. Ainsi, tout son discours sur la « démocratie participative » se constitue d'abord

192 Ségolène Royal, Assemblée nationale, op. Cit.

193 Idem.

194 Rappelons que sa méthode qu'elle présente dans son document de campagne s'intitule « le Budget participatif » et non la démocratie participative.

en opposition à la « démocratie de proximité » incarnée par Jean-Pierre Raffarin. Dans les premières années de la mandature, elle reprend le thème avec plus d'autorité en distinguant très clairement la « démocratie participative » de « la très frelatée démocratie de proximité que les notables concèdent par gros temps à la France d'en bas"[195] ». Interrogée, un an après son élection au Conseil régional, dans le mensuel de l'ADELS, association spécialisée dans la démocratie locale, elle développe une vision de la complémentarité entre « démocratie participative » et « démocratie représentative » : la volonté politique ne serait pas le contraire mais la condition de la « démocratie participative ». « Certains continuent d'opposer démocratie représentative et démocratie participative, quel contresens ! Ma conviction est qu'elles se nourrissent et s'enrichissent l'une l'autre à condition que les règles du jeu soient claires. La responsabilité des élus n'en est pas amoindrie mais renforcée et, avec elle, l'obligation de résultats qui est pour moi l'exigence première de l'action politique[196] ». Dénonçant les usages galvaudés de la « démocratie participative », elle propose sa propre définition : « j'appelle pour ma part démocratie participative la possibilité effective pour les citoyens d'orienter directement les choix, y compris financiers, et l'action publique. Quelles qu'en soient les formes - budgets participatifs, conférences de consensus à la scandinave, référendum – cela suppose de reconnaitre aux citoyens leur capacité d'expertise légitime : non seulement un savoir d'usage mais le pouvoir d'influer réellement sur les décisions qui les concernent. C'est donc tout autre chose que la fade démocratie de proximité dont s'accommodent les pouvoirs de toujours [197]». Ainsi, elle parle à l'unisson des spécialistes des sciences sociales qui plaidaient pour l'émergence de dispositifs participatifs organisant un véritable quatrième pouvoir citoyen.

C. La construction de la démocratie participative comme alternative politique

Pour analyser comment elle intègre les dernières avancées des sciences sociales à son discours, il faut se référer au travail de traduction opéré par l'une de ses proches avec qui elle a travaillé à l'Élysée puis au sein des ministères de l'Éducation et de la Famille. Née dans une famille bourgeoise puis militante à la LCR, Sophie Bouchet-Petersen est une personnalité atypique qui se démarque souvent par son parler franc, mais qui est reconnue par tous comme

195 Discours prononcé lors des « 9èmes Rencontres de la démocratie locale », le 29/01/05

196 Territoires, mai 2005, n°558.

197 2ème Rencontre annuelle Europe/Amérique latine, 28/04/06

brillante, bosseuse[198]. Lectrice assidue des sciences sociales, elle est l'origine, depuis l'époque du ministère de l'Éducation, des fréquentations régulières entre Ségolène Royal et les chercheurs.

Sophie Bouchet-Petersen

Au cours de la campagne présidentielle, les journalistes la présentent comme « la tête chercheuse », la « boite à idée » de Ségolène Royal.

Conseillère spéciale de la présidente de Poitou-Charentes depuis 2004, elle est une plume de Ségolène Royal, celle qui formalise sa pensée politique notamment sur la démocratie participative.

Née en 1949 dans une famille bourgeoise catholique, elle fait des études de philosophie à Nanterre. Surtout elle commence à militer à la LCR, où elle restera de 1966 à 1978.

En 1983, elle entre à l'Élysée au service d'Alain Boublil en charge des PME. C'est là qu'elle fait la rencontre de Ségolène Royal.

En 1988, elle devient conseillère culturelle de François Mitterrand.

Entre 1991 et 1993, elle sert Frédérique Bredin, ministre de la jeunesse et des sports. Elle travaille notamment sur la mise en œuvre des J-sports.

Après la défaite de 1993, elle adhère au PS et est nommée au Conseil d'État. Elle n'y reste que quelques mois, obtient son détachement et participe à la création et l'animation du réseau Droit de cités. L'expérience dure jusqu'à la fin de la décennie.

En 1999, elle rejoint Ségolène Royal au ministère de l'Éducation puis la suit à la famille. C'est à cette époque qu'elle commence à organiser les rencontres régulières avec les chercheurs.

En 2001, elle fait le voyage à Porto Alegre pendant le forum social mondial.

Après la défaite de 2002, elle travaille pour Jean-Paul Huchon à la région Ile de France tout en restant en contact étroit avec Ségolène Royal qui se consacre à son mandat de député.

En 2003, elle se lance à ses cotés dans la campagne des régionales.

En 2001, Sophie Bouchet-Petersen fait aussi le voyage à Porto Alegre et profite de contacts sur place pour étudier de près le mécanisme du Budget Participatif. À son retour, elle rassemble les informations sur le sujet, la littérature grise produite par les responsables du dispositif et les militants associatifs ainsi que des travaux de sciences sociales, notamment le livre de Marion Gret et Yves Sintomer (Gret & Sintomer 2002). À cette date, la « démocratie participative » n'a pas encore le succès éditorial qu'elle a aujourd'hui, il y a peu de travaux. Pro-

198 Voir les articles qui paraissent sur elle pendant la campagne des présidentielles. « Sophie Bouchet-Petersen, du Trotskisme à Ségolène Royal », Le Monde 11/5/06 ; « Sophie Bouchet-Petersen, la tête chercheuse de Ségolène Royal », Le Figaro, 15/10/07 ; « Sophie Bouchet-Petersen, la boîte à idées », Le Point, 15/10/07.

gressivement, elle accumule un stock d'informations sur tout ce qui touche de près ou de loin à la démocratie participative. Elle va même jusqu'à aller rencontrer, Yves Sintomer, l'un des chercheurs engagés sur le thème de la « démocratie participative ». Le sujet l'intéresse. À défaut d'intéresser Jean-Paul Huchon pour qui elle travaille à la région Ile de France, Sophie Bouchet-Petersen a intéressé Ségolène Royal à la « démocratie participative ».

Avec la « démocratie participative », elle peut styliser une « vision du monde » qu'elle partagerait avec Ségolène Royal caractérisée notamment par un refus du misérabilisme et de la technocratie, et se saisir des thématiques de la « crise de la représentation » et de la « désaffection des classes populaires » qui sont devenus des enjeux centraux du débat politique et socialiste. Progressivement, elle met en cohérence l'offre participative, les « propriétés personnelles » de Ségolène Royal - à savoir « les qualités plus ou moins reconnues et durcies du leader aussi bien que les ressources objectives qu'[elle] est à même de mobiliser (titres scolaires, savoir-faire spécifique, réseaux relationnels politiques ou extra-politiques, soutiens matériels divers) » (Sawicki 1994a) et les enjeux politiques du moment[199]. Ainsi, elle donne une ancienneté à leur réflexion sur la « crise de la représentation » et les classes populaires et surtout au style politique de Ségolène Royal. En insistant sur la façon dont elles ont découvert après coup la cohérence entre la « démocratie participative » et les discours et les pratiques de Ségolène Royal lorsqu'elle était ministre, Sophie Bouchet-Petersen cherche à donner une consistance historique à l'offre alternative dont Ségolène Royal est porteuse.

> « Donc, je reviens de là bas [de Porto Alegre], je raconte à Ségo, je sors toute ma quincaillerie, mes petits machins, mes docs…et au fond. Ça se télescope avec…c'était en même temps que 2002 et une réflexion sur les ratés de la démocratie. On venait de s'en prendre une jolie dans les gencives…Conformément à notre bonne habitude nous ne nous étions pas empressées de tirer la conclusion que les gens étaient des c... parce qu'ils avaient votés Le Pen si tu veux. Nous on est parti du principe que, comme les gens sont pas des c..., si ils ont voté Le Pen et si ils ont si peu voté [Lionel Jospin], y'a des raisons. Donc on s'est dit d'accord la crise de la représentation mais faut aller gratter, ça ne tombe pas du ciel, ce n'est pas un coup de tonnerre dans un ciel serein. C'est l'aboutissement d'une longue dégradation. Y'en avait des symptômes, on voyait bien que chaque fois que t'as des enquêtes [...] la politique ça arrive en tête, encore pire que les journalistes dans le degré de non confiance. [...]Donc on avait bien vu la distance. En même temps on se disait bien que cette distance c'était pas parce que les gens étaient devenus volatiles, versa-

199 Ce que Ségolène Royal dit après coup : « La cohérence des valeurs. L'ordre juste, la réflexion sur la valeur travail, la démocratie participative, tous ces concepts sont nés de la défaite de 2002. Pourquoi la classe ouvrière a-t-elle abandonnée le PS, pourquoi les électeurs ont-ils boudé les urnes, pourquoi le discours de la gauche traditionnelle ne fonctionne-t-il plus ? » Ségolène Royal, *Ma plus belle histoire, c'est vous*. Grasset, 2007

tiles…Parce que ça ne veut rien dire, t'as rien dit quand t'as dit volatile, versatile. Bon. La gauche si elle perd les gens c'est qu'elle ne les mérite plus. [...]

En 2002 on avait ça [la réflexion sur la crise de la démocratie] et Porto Alegre, c'était le seul truc qu'on connaissait en démo part. Porto Alegre ! Ma quincaillerie, l'intérêt de la patronne, la réflexion sur les déboires de la démocratie depuis déjà un moment. Les limites de la représentation parce que…déjà les notables, les machins, les trucs on les connaissait de près. Et on se disait y'a un truc. Et ça, la démo part qui recoupe certain de nos présupposés dont nous n'imaginions pas qu'ils étaient théoriques mais bon épidermiques.[...] A des éléments de méthode de [Ségolène Royal] que nous n'avions pas théorisé mais dont déjà la constance commençait à nous frapper. [...] Diagnostic partagé. Tiens on disait ça en 98… Moi j'étais persuadée que c'était des expressions qui nous étaient venues ici pendant la campagne [des régionales 2004]. Diagnostic partagé, pouvoir d'expertise, pas des gens ordinaires mais tu vois de chacun. Et je vois comme ça quelques… j'allais dire fondamentaux de chez fondamentaux, ce n'était pas encore une pensée de la démo part. Mais déjà quelques fondamentaux, qui pour nous allaient de soi. Exprimés dans des mots qu'on a cru redécouvrir après mais qu'étaient déjà une ébauche de démo part. »

En mobilisant la « démocratie participative », Ségolène Royal et Sophie Bouchet-Petersen s'efforcent de styliser une identité politique qui distinguerait Ségolène Royal de ses concurrents. Mais l'identité politique n'est pas qu'une « identité stratégique » (Collovald 1988), elle est le produit en permanence renégocié de la rencontre entre une stratégie d'identité et les aléas de la conjoncture politique. Elle est « le résultat de la dialectique complexe entre ses dispositions sociales et la nécessité de s'adapter aux contraintes du champ politique, c'est-à-dire à l'évolution du rapport de force et au marquage – au sens de la théorie du labelling et au sens sportif - de ses adversaires » (Sawicki 1994b). Il s'agit donc d'analyser les conditions dans lesquelles ses propriétés distinctives lui sont reconnues par les autres partenaires du jeu politique (partisans, adversaires, journalistes).

Lors de la campagne des régionales en 2004, elle mène une campagne participative et prend à contre-pied ses adversaires et les observateurs qui la représentaient comme « la professionnelle de la politique » face à « la candidate du terrain ». À l'image de Marc Abelés, des observateurs ont vu dans cette campagne l'émergence « d'un type politique nouveau, sans commune mesure avec les politiciens avides de pouvoir. La transfiguration de Ségolène Royal semble inaugurer une nouvelle symbolique politique » (Abelès 2004). Son large succès dans le fief du Premier ministre en a fait une figure de proue de la gauche retrouvée : elle est surnommée alors « la Zapatera[200] », mais la « démocratie participative » n'est pas encore une marque qui la positionne dans le jeu politique. Le contexte des élections régionales, une élec-

200 Le Monde, 30/03/04 « Et Ségolène Royal devint la Zapatera ».

tion locale qui l'oppose à une femme qui revendique aussi le travail de terrain et la proximité, ne permet pas la construction de la « démocratie participative » comme offre véritablement distinctive. En 2004, son offre participative est encore floue, elle s'enrichit au cours des premières années de la mandature. Elle s'institutionnalise, s'incarne dans des choses (le logo, la devise) et surtout des dispositifs participatifs. À la faveur des innovations participatives – et notamment du budget participatif - expérimentées dans la région, Sophie Bouchet-Petersen noue des relations privilégiées avec Yves Sintomer et Loïc Blondiaux, et plus largement avec des acteurs des milieux académiques : elle suit de près les avancées des travaux des sciences sociales sur le sujet. Ces chercheurs sont, on l'a vu, engagés dans la promotion de la « démocratie participative » comme alternative politique[201], et de ce point de vue, l'ambition programmatique de Ségolène Royal de faire de Poitou-Charentes un laboratoire de la « démocratie participative », rejoint leurs propres ambitions. Le discours de Ségolène Royal se consolide, s'étoffe. Elle met en cohérence la « démocratie participative » et ses expériences, ministérielles et de député.

> « Une conviction forgée sur l'expérience. Comme députée d'une circonscription rurale, j'ai vu de près fonctionner le pouvoir des notables, son archaïsme et son déficit démocratique. Comme ministre, j'ai mesuré, dans les différents secteurs dont j'ai eu la charge, combien la fausse rationalité et la suffisance technocratique font obstacle à une juste perception des besoins sur le terrain et des attentes de la population. J'ai aussi constaté, sur les questions d'environnement, combien le parti-pris du secret et le laisser-aller face aux risques allaient dangereusement de pair. Souvent j'ai été effarée de constater combien des mesures et des procédures, parfois animées des meilleures intentions mais concoctées dans des cercles étroits, aboutissaient à tout autre chose que ce pourquoi elles avaient été conçues [202]».

Ségolène Royal n'a pas de monopole sur la thématique participative, en donnant une consistance historique à son « engagement participatif », elle s'efforce de se démarquer de ses concurrents qui, eux aussi, mobilisent, voire expérimentent la « démocratie participative ».

> « Il ne s'agit pas, pour nous, d'un petit supplément d'âme à pratiques inchangées ou d'un domaine à part, histoire de montrer qu'on est dans l'air d'un temps où tout le monde a le mot à la bouche mais bien peu les actes qui devraient aller avec. Il s'agit d'un engagement sur la durée qui a vocation à irriguer tous nos domaines d'intervention et à modifier progressivement notre façon de faire[203]. »

Mais la consolidation de son offre par la circulation des savoirs savants est soumise à des conditions : outre la croyance partagée en le bien fondé de la « démocratie participative », le

201 Par exemple, Loic Blondiaux dit de lui qu'il est un « sociologue public » au sens de M Burawoy (2009).

202 2ème Rencontres annuelles Europe / Amérique Latine 28/04/06

203 Idem.

transfert de connaissances du monde académique vers le monde politique peut s'analyser au prisme de la relation don/dette[204]. Les acteurs scientifiques ont transféré un capital de connaissances et de légitimité qui permet à Ségolène Royal de disposer de ressources et de recettes pour l'action publique, et lui reconnaissent un usage de la « démocratie participative » « à bon droit » (Sintomer et al. 2009). En retour, si elle ne veut pas être désavouée par ceux sur lesquels elle s'appuie, elle doit s'acquitter de sa dette par la mise en œuvre de dispositifs participatifs correspondant aux exigences procédurales formulées au sein du monde académique. Or les contraintes de la dette sont pour Ségolène Royal d'autant plus importantes qu'elle a fait de la « démocratie participative » l'élément central de sa marque politique, c'est-à-dire non seulement de son offre mais aussi de son identité.

§ 2. Le « ségolisme » : la stylisation d'une identité politique.

En mobilisant la « démocratie participative », Ségolène Royal vise à reconvertir la faiblesse de sa légitimité et de ses capitaux partisans en ressource politique, et à se faire reconnaître comme une personnalité hors système dans le jeu politique. Mais cette « identité stratégique » ne devient véritablement distinctive qu'à partir du moment où elle est reprise par ses partisans comme ses adversaires, c'est-à-dire au moment où c'est sur sa base que s'agrègent les soutiens, et inversement que se forment les critiques. En cela, même si Ségolène Royal se met en scène depuis les années 1990 et qu'au cours de la campagne des régionales elle ébauche son style – la veste blanche, la « démocratie participative » - et devient une personnalité politique – la « Zapatera » – ce n'est que pendant la présidentielle[205] qu'elle devient Ségolène Royal, c'est-à-dire « un ensemble de valeurs symboliques cristallisées qui la distingue en tant qu'entrepreneur politique » (Sawicki 1994a)[206]. Les partenaires du jeu (concurrents socia-

204 Une analyse que propose Philippe Zittoun au sujet de la fourniture de recettes aux partis politiques en amont des élections (Zittoun 2001).

205 L'analyse des élections présidentielles s'appuie en partie sur un travail réalisé avec Aurélie Ginioux. « Les usages politique de la démocratie participative. Une généalogie des discours de Ségolène Royal » à paraître dans un ouvrage collectif dirigé par Yves Sintomer et Julien Talpin sur la « démocratie participative » en région Poitou-Charentes. Pour ce travail, nous nous sommes appuyées sur son mémoire de master 2. « L'usage électoral de la démocratie participative. La campagne participative de Ségolène Royal, candidate aux élections présidentielles de 2007 » Paris 8.

206 Assez peu d'analyses ont été consacrées à la question de la construction des identités politiques, et encore moins sur la relation entre les présentations de soi des candidats et leur offre idéologique. Voir les travaux d'Annie Collovald sur Jacques Chirac (Collovald 1999), de Frédéric Sawicki sur Laurent Fabius (Sawicki 1994a). Plus récemment, même s'ils ne portent pas précisément sur la construction de l'identité politique :

listes, adversaires, journalistes) en lui déniant la compétence pour être Présidente de la République et en ironisant sur ses « dérapages » contribuent à crédibiliser son étrangeté. En menant une campagne participative, Ségolène Royal s'efforce de donner une consistance à un style politique personnel présenté comme caractéristique de son itinéraire politique, que les observateurs appellent le « ségolisme[207] ». Ce caractère alternatif qu'elle cherche à donner à la « démocratie participative » est crédibilisé par le volontarisme de son principal concurrent, Nicolas Sarkozy, qui a investi la posture en surplomb caractéristique du jeu présidentiel. Mais se présenter à une élection essentielle de la « démocratie représentative » tout en en contestant le principe en faisant de la « démocratie participative » la clé de son offre électorale est un art délicat : si sa différence est reconnue, elle est en revanche systématiquement confrontée aux représentations traditionnelles du rôle de l'élu - celui qui décide, qui arbitre, qui agit - qu'elle peine à articuler à son offre participative.

A. LA MISE EN LÉGENDE D'UN PARCOURS POLITIQUE ORDINAIRE

Dans les années 1990, jeune députée et ministre, Ségolène Royal joue de sa personne dans les médias : elle pose après son accouchement à la Une de Paris Match, exhibant ainsi sa féminité et sa maternité, elle fait la promotion du Chabichou en costume traditionnel des Deux-Sèvres lors d'une « Garden party » de l'Élysée et elle participe à des émissions de variété. Elle devient une figure familière[208]. Dans sa première biographie « la vérité d'une femme » publiée en 1996, elle élabore un savoir sur elle-même en mobilisant ses dispositions sociales et personnelles - son origine modeste et provinciale, son père décrit comme autoritaire et misogyne, son parcours scolaire jusqu'à l'ENA, sa vie de femme et de mère - comme des éléments caractéristiques de son identité : « C'est ce mélange d'autoritarisme et d'insoumission qui m'a construite, m'ouvrant l'éventail des comportements humains, puis me permettant de faire des

les travaux Rémi Lefebvre sur Martine Aubry (Lefebvre 2004), ceux sur la proximité et Jean-Pierre Raffarin (Le Bart 2005; Rémi-Giraud 2005), et enfin sur le genre dans l'identité politique de Nicolas Sarkozy et de Ségolène Royal (Achin & Dorlin 2008).

207 Dans les premiers temps, il y a hésitation entre « royalisme » ou « Ségolisme ». C'est le terme de Ségolisme qui s'est imposé, avec le soutien de Ségolène Royal. « «Le royalisme, ça commence à bien faire, je préférerais le ségolisme» dixit Ségolène Royal elle-même dans un éclat de rire mais pas tout à fait innocemment. Pensait-elle «ségaullisme»? Femme de synthèse - exercice rituel au PS -, elle n'a pas manqué non plus, lors de ses dernières interventions, de rendre hommage à François Mitterrand. Ce qui donne une candidate ségaullo-mitterrandienne. Ses camarades apprécieront. » Charente Libre, 22/05/06. Le terme est repris ensuite par exemple par Marion Ben-Hammo et Yves Sintomer « Le ségolisme en Poitou-Charentes, une dynamique et ses défis » Télos, 22/11/06

208 Sur cette période, voir Bernard ., Mme Royal, Ed. Jacob Duvernet, 2005.

choix. ». Elle dit avoir garder de sa famille, et notamment de son père, le sens de l'honneur et du désintéressement de la tradition militaire, et explique qu'elle tire de son expérience enfantine, sa volonté de ne pas vivre le destin des femmes autour d'elle et de s'en sortir par l'excellence scolaire : « J'étais bonne élève et j'ai très tôt compris que je m'en sortirai grâce à cela »[209]. Elle revendique aussi l'héritage de François Mitterrand : « Il m'a laissée en héritage une volonté ardente – mélange de curiosité intellectuelle, d'insoumission à l'ordre établi, de foi en l'action[210]».

Dix ans plus tard, les premières biographies qui circulent reprennent ce récit des origines pour tenter d'expliquer la carrière de celle qu'on n'attendait pas comme présidentiable. Ainsi, dans le premier numéro que le Nouvel observateur lui consacre dès 2005 « Et si c'était elle… [211]», elle est présentée comme « une guerrière au visage doux et à la tête dure », ayant un itinéraire hors du politiquement correct. Invitée à se raconter en images, Ségolène Royal, s'interroge sur son goût pour la bagarre - « parce que je suis une fille de militaire ? » - et justifie la mise en avant de sa féminité et de sa maternité. Mais c'est surtout dans les numéros suivants que ces traits deviennent omniprésents et apparaissent constitutifs de son identité. « L'enfance d'une chef. Dans une famille baroque de huit enfants, Marie-Ségolène Royal s'est construite contre son père. Le colonel Jacques Royal était réac et misogyne. Elle sera socialiste et féministe. Mais elle a hérité de lui son goût de l'ordre, son amour de la nation et des régions…[212]». Progressivement, ses qualités personnelles sont stylisées et plus encore historicisées. Être chef, à défaut d'être inscrit dans ses gênes – c'est une femme – devient héréditaire, de même que sa capacité à faire bouger les lignes en endossant des prises des positions atypiques. Le rappel de son origine est systématiquement mobilisé pour expliquer des prises de positions jugées parfois contradictoires. Celle que l'hebdomadaire Marianne nommera « la femme oxymore[213] » puise dans son histoire familiale sa propension à investir des thématiques pouvant être connotées de gauche comme de droite. Ainsi, sa distinction est renvoyée à ses qualités personnelles : sens de l'engagement, goût du combat, sens moral et bien sûr sa féminité. Elle qui fut la première femme politique à exhiber sa vie privée et sa maternité a en effet

209 Rappelons aussi que cette biographie, elle rationalisait son implantation réussie dans les Deux-Sèvres par son origine rurale. La vérité d'une femme, p 41.

210 La vérité d'une femme, op. Cit.

211 Nouvel observateur 15/10/05

212 Nouvel observateur 23/11/06

213 Marianne 24/04/07

très fortement investi sur sa féminité, mais en la rattachant systématiquement à son histoire personnelle. En effet, c'est un féminisme de combat que présente d'abord Ségolène Royal. Un féminisme émancipateur qui passe par la réussite scolaire. Par exemple, l'épisode du procès qu'elle intente à son père pour qu'il paye ses études est donné comme gage de sa pugnacité.

On ne peut comprendre l'importance donnée aux dispositions personnelles dans les biographies de Ségolène Royal qui paraissent pendant la campagne présidentielle de 2007 sans référer à la rupture que constitue sa candidature dans l'histoire du Parti socialiste (Lefebvre & Sawicki 2006). Le retrait de Lionel Jospin et l'incertitude sur la candidature du premier secrétaire François Hollande créent une situation inédite : pour la première fois le PS n'a pas de candidat naturel à l'élection présidentielle[214], ce qui ouvre le jeu des candidatures. Outre qu'elle est une femme et la compagne du premier secrétaire, elle ne fait pas partie des ténors du parti et n'appartient pas au cercle restreint des présidentiables[215]. Le 22 septembre 2005, dans Paris Match, elle se déclare disponible : « Si à un certain moment, il s'avère que je suis la mieux placée, et donc que je suis sollicitée par le PS parce que je peux faire gagner mon camp, je le ferai ». Le lendemain, elle est « testée » dans les sondages sur « quel est le meilleure candidat pour le Parti Socialiste ? » et fait jeu égal avec ses concurrents. Entre octobre 2005 et septembre 2006, sa côte de popularité dans le baromètre TNS-Sofres progresse de 22 points (de 37 à 59%). L'organisation de primaires est prévue à l'automne 2006 pour investir le candidat du PS à l'élection présidentielle[216]. Le 9 mars 2006, le Parti Socialiste lance dans ce but une vaste campagne d'adhésion par internet, en réduisant jusqu'au 1er juin 2006 le montant de l'adhésion à 20 euros. Pour la première fois, la démarche d'adhésion peut se faire en ligne. Le PS enregistre près de 80000 adhésions supplémentaires, ce qui porte début juin ses effectifs à 200000 militants, niveau jamais atteint depuis les années 1980. Paradoxalement, la forte hausse de ces adhésions « souligne le degré de clôture atteint par le PS. Il démontre à quel point les sections ont tendance à fonctionner en vase clos et combien leurs responsables sont peu prompts à recruter de nouveaux membres ». En ce sens, l'émergence de Ségolène Royal dans le jeu de l'investiture des candidats à l'élection présidentielle est un révélateur des reconfigurations du Parti Socialiste : « c'est le flou sur ce qu'est aujourd'hui l'identi-

214 En 1995, deux candidats s'étaient affrontés mais l'un comme l'autre faisait partie des ténors du PS : Henri Emmanuelli, premier secrétaire et Lionel Jospin, numéro deux.

215 Par exemple, elle ne figure pas la liste des présidentiables réalisée par Alain Duhamel, *Les prétendants 2007*, Paris, Plon.

216 Sur les primaires socialistes de 2007 (Dolez & Laurent 2007).

té socialiste et la labilité des postionnement des élus qui rendent jouable la stratégie d'appel à l'opinion et aux adhérents du parti de Ségolène Royal » (Lefebvre & Sawicki 2006).

Dans la campagne interne au PS, ses ressources et sa légitimité partisane sont faibles, voire inexistantes en regard de celles de ses concurrents : elle n'a jamais exercé de responsabilité au sein de l'appareil du parti, ni dirigé de courant. Alors qu'ils sont encore sept en septembre 2006, le cercle des candidats à l'investiture se ferme rapidement au gré des anticipations croisées sur les chances de victoire des uns et des autres et des rapports de force interne. Le 3 octobre 2006, ils ne sont plus que trois : Dominique Strauss-Kahn, Laurent Fabius et Ségolène Royal. La campagne interne se joue dans trois directions : il s'agit de convaincre les cadres, de s'adresser directement aux adhérents et de débattre devant les français[217]. Si ses ressources partisanes sont faibles, elles lui permettent en revanche de bénéficier, à travers le ralliement de Arnaud Montebourg et Vincent Peillon, du soutien du courant NPS qui n'a pas de présidentiable ; en jouant de son statut de présidente de région, elle trouve des appuis après des grands élus locaux non-alignés ; et enfin, bénéficie des ralliements de la garde rapprochée de son compagnon. *In fine*, pendant la campagne interne, elle a le soutien d'un nombre de cadres du PS comparable à celui de ces concurrents. Pourtant, sa candidature apparaît comme une candidature hors-parti. Ce sont les sondages qui contribuent à en faire une présidentiable crédible d'abord aux yeux des adhérents. Avec la mise en place de son site Désir d'avenir, elle mène une campagne participative adressée simultanément aux militants socialistes et aux français au cours de laquelle elle les invite à débattre sur des forums afin de recueillir leurs analyses et leurs propositions et d'enrichir ainsi le Projet socialiste, qui reste encore le projet politique auquel chaque candidat est sommé de se conformer. En parallèle, les premiers débats participatifs locaux sont organisés par les comités locaux Désirs d'avenir, constitués dans le but de soutenir la candidature de Ségolène Royal. À la différence de ses deux concurrents, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius, elle oriente son dispositif de campagne vers le recueil de l'expression des Français plus que vers l'exposition de ses propres idées. Elle revendique une liberté doctrinale à l'égard du Parti socialiste, comme son « adhésion à certaines des idées de Tony Blair. [Il] a réinvesti dans les services publics. Face au chômage des jeunes, il a obtenu de vrais succès en recourant à plus de flexibilité et plus de sécurité. [...] Nous ne devons être

217 Pour un récit de la campagne interne au PS, dont nous reprenons ici les grandes lignes (Dolez & Laurent 2007)

bloqués sur aucun sujet, comme les 35 heures par exemple[218] ». Ordre juste, carte scolaire, 35 h, temps de travail des enseignants certaines de ses positions sont en marge de la ligne traditionnelle du parti. Ce que ne manquent pas de rappeler ses concurrents, ainsi Laurent Fabius : « [Il faut] mener campagne contre le socialisme et la République déployés. Si la grande loi du socialisme s'atténue ou se tait (...) vers qui vont se tourner les déclassés, les faibles, les sans-espoir, les sans-droits ? Ils se tourneront du côté du pire, du côté de la droite extrême ou vers l'extrême droite ! », qui raille aussi la « démocratie participative » en l'opposant à la « démocratie approximative »[219].

Ce jeu sur l'opinion contraint ses concurrents à jouer davantage encore sur leur légitimité et leurs ressources partisanes, ce qui en retour, consolide l'image d'une candidature hors du parti ; contraste encore renforcé car le candidat de la droite, Nicolas Sarkozy, s'appuie lui sur une forte légitimité partisane : il s'est imposé candidat en se faisant élire à la tête de l'UMP en novembre 2004. Lors des débats organisés entre les trois candidats socialistes, elle est la moins expérimentée, celle qui a, pense-t-on, le plus à craindre d'un échange direct avec ses adversaires rompus à ce genre d'exercice. Mais ces débats n'inversent pas la tendance, à l'issue de chacun des trois débats, Ségolène Royal est perçue dans les sondages par les sympathisants socialistes comme la plus convaincante. Le 16 novembre 2006, Ségolène Royal arrive largement en tête du vote des militants (60,62%). Cependant, tout au long de la campagne interne, elle est confrontée à la mise en cause de sa compétence – par exemple, la critique de son « dérapage » sur le nucléaire iranien lors du débat du 7 novembre - ou de son inconstance, ainsi Dominique Strauss-Kahn : « Si certains trouvent cette campagne trop longue, qu'est-ce que cela va être quand il faudra combattre la droite!, a-t-il ironisé avant de reprendre ses "cinq changements en cinq semaines, sur l'encadrement militaire des mineurs délinquants, la carte scolaire, les jurys de citoyens, le nucléaire iranien et le temps de travail des professeurs" »[220].

Le 25 novembre devant le Conseil national du Parti Socialiste qui l'investit officiellement, elle annonce son intention de poursuivre sa campagne participative : « La campagne sera participative, parce que les citoyens ne veulent plus assister, immobiles, à des meetings, ou simplement prendre des tracts. Ils ont soif de participer, ils ont soif de compter pour quelque chose, et notre rôle sera de remettre le peuple au cœur du projet des socialistes. C'est comme

218 La Croix 3/02/06

219 Le Monde, 101106

220 Le Monde 16/11/06

cela que nous donnerons la conviction que la volonté politique a un sens et qu'elle pourra agir juste. [...] C'est là, où l'on remettra le peuple au cœur du projet socialiste pour dire dès la campagne électorale comment demain nous ferons lorsque nous serons aux responsabilités ». A l'image de la campagne interne au PS, mobiliser la « démocratie participative » lui permet de reconvertir la faiblesse des capitaux et des compétences qui lui sont reconnues, en gage d'une altérité et d'une virginité politique. La mise en cause de sa compétence et de sa stature de présidentiable, y compris dans son propre camp, lui permet de se faire reconnaître une extériorité au système et une capacité à « gouverner autrement ». En ce sens, la « démocratie participative » vise à la distinguer autant qu'elle la démarquer[221].

Par un travail de romance biographique et de mise en continuité historique, Ségolène Royal fait de la « démocratie participative » un élément clé de son offre politique : la bonne manière de faire de la politique élaborée depuis dix ans qui lui permet de capitaliser sur son expérience régionale et de compenser ainsi la faiblesse de son expérience. « Je suis la seule candidate à avoir fait depuis longtemps le constat de la crise démocratique. Les citoyens qui s'éloignent des urnes, qui s'abstiennent, qui se réfugient vers des votes contestataires, qui doutent dans l'efficacité de la politique. Et donc c'est parce que j'ai pris le temps de cette réflexion, que j'ai moi-même mis en application sur le territoire régional dont j'ai la charge, la démocratie participative[222] ».

Ses propriétés personnelles sont mises en cohérence comme preuve de la consistance historique de son style politique. Ainsi, son parcours scolaire jusqu'à l'ENA est présenté comme un combat personnel. Pour Ségolène Royal, comme nombre de femmes professionnelles de la politique, l'énarchie une ressource ambivalente (Achin & Lévêque 2007). Alors que leur passage par l'ENA constitue un capital décisif pour la reconnaissance de leur compétence, il est aussi une contrainte dans la quête d'une extériorité à la classe politique masculine. Dans le contexte d'une représentation politique en crise, l'énarque est érigé en figure repoussoir si bien qu'elles ne peuvent revendiquer leur appartenance à ce corps sans prendre le risque de perdre le « bénéfice » de leur féminité en politique. Aussi le passage par l'ENA est-il souvent euphémisé, ou revendiqué sur le mode de l'émancipation et de l'ascension sociale. Présenter son passage par l'ENA comme la consécration d'un parcours typique du mérite républicain

221 Ainsi, on ne peut opposer systématiquement les logiques de démarcation – faire autre chose- des logiques de distinction – faire mieux, autrement (Arnaud et al. 2006).

222 *LCP*, 22/03/07.

opposé à celui des « héritiers », permet à Ségolène Royal d'assumer et de revendiquer son énarchie. Plus, en stylisant le récit de son passage à l'ENA, elle vise à retourner le stigmate en revendiquant une énarchie atypique, à rebours de l'entreprise de conformation des élites[223]. L'ENA n'est plus ici un symbole du formatage des héritiers mais au contraire une illustration de son a-conformisme. Elle est énarque mais une énarque différente, ce que souligne le Nouvel Observateur : « Une énarque féministe et rebelle. Bosseuse mais pas polarde, pugnace mais souvent silencieuse, Ségolène Royal était déjà une socialiste originale, ennemie du politiquement correct[224] ». Nombre de commentaires politiques ou biographiques reprennent ce thème. Ainsi, un journaliste de Libération s'interroge sur la ressource que constitue la féminité dans sa concurrence avec les autres candidats du Parti Socialiste et donne la parole à Sophie Bouchet-Petersen qui souligne qu'elle ne tient pas sa différence de sa féminité mais de sa personnalité, comme le montrait déjà son passage par l'ENA : « On ne gouverne pas avec son utérus, tranche Sophie Bouchet-Petersen, conseillère de la députée. Mais il est indéniable que Ségolène Royal est différente des autres, par ses origines familiales, ses expériences. Elle a certes fait l'ENA, mais pas comme les autres. L'ENA ne l'a pas formatée et c'est en ça qu'on peut imaginer qu'elle pourra gouverner autrement [225]».

L'évocation de son patronage mitterrandien ne fait que conforter ce portrait d'une femme de conviction et de contradiction. La presse relate les épisodes où elle obtient de son mentor son parachutage dans les Deux-Sèvres ou la déviation de l'autoroute autour du marais poitevin et les érigent en symboles de sa pugnacité, de son originalité ou encore de son refus de l'ordre établi. : « Elle séduit le président par son flair et son originalité. De lui, elle a beaucoup appris, notamment qu'il faut toujours rester libre, ne jamais plier, ne jamais renoncer. » Les camarades de l'époque élyséenne, invités à témoigner relatent son flair, sens du terrain à l'image de Jean-Louis Bianco, un de ses fidèles soutiens : « elle avait déjà une perception fine et originale de la société française. Elle avait déjà du caractère, des convictions, elle savait travailler en équipe. Elle possédait en plus cette qualité très personnelle : comprendre ce qui se passait en profondeur dans la société »[226].

223 Sur l'ENA comme entreprise de conformation (Eymeri 2001).

224 Nouvel observateur 23/11/06

225 « Être une femme, l'arme absolue » 21/08/06

226 Nouvel observateur 23/11/06

L'ancienneté de ce style politique personnel et de rapport différent à la politique est largement mise en scène dans ses biographies officielles. Symboliquement, dans les premières phrases de ses biographies, son souci de rendre la politique concrète est rappelé. « Tout au long de son parcours, Ségolène Royal s'est résolument engagée à rendre la plus concrète possible son action politique. Elle est ainsi à l'origine de réformes emblématiques qui ont marqué l'évolution de la société [227] ». Les actions conduites pendant ses mandats ministériels sont présentées comme des « combats ». Elle construit la cohérence de son itinéraire politique et en revendique la singularité : celui d'une femme sensible, à l'écoute mais prête à s'affranchir du corporatisme et dogmatisme au nom d'un certain pragmatisme, celui d'une femme de conviction prête à se battre pour ses idées mais pour qui « ce qui est bien, c'est ce qui marche[228] ». Pendant les régionales, elle a capitalisé sur ses expériences ministérielles pour accréditer sa compétence à répondre aux attentes supposées des citoyens pour une politique plus « proche », plus « concrète ». Pendant les présidentielles, elle capitalise sur son expérience locale : « Oui, je le fais d'ailleurs dans ma région ; certains maires le font dans leur commune ; j'associe par exemple les lycéens aux dépenses publiques dans les lycées et je peux vous dire qu'ils ont un respect extrêmement... avec beaucoup de maturité de la défense publique...[229] ». En retour, cette invocation de l'expérience locale ajoute à la position de candidate du renouveau, de candidate atypique, position qu'elle a d'abord fondé sur ses « combats» menés dans des ministères secondaires : le bizutage, la pédophilie, la pilule du lendemain.

> « Mes combats de toujours. L'encadrement militaire, la carte scolaire…
>
> Certains, à gauche, n'ont jamais compris mes combats. Je repense bien en amont de tout cela, à mon combat contre la pédophilie qui a été compris comme un combat de mère la pudeur. Je repense à ma lutte contre le bizutage qui m'a valu le renvoi en cours de justice de la République par deux professeurs de classe prépa vétérinaire qui trouvaient normal que les filles se fassent déshabiller et à moitié violer. Tous ces gens ont tourné en dérision ces combats. Ils n'y ont pas vu la « grande politique » selon leur cœur.[...] Ma vie a été une suite de combats et d'insoumissions, de révoltes, c'est ainsi. […] Mes camarades peuvent penser ce qu'ils veulent. Ils peuvent trouver que ce sont là des petits sujets. Pour moi, ils sont essentiels. Ils sont constitutifs d'une vraie gauche moderne. Et, d'ailleurs, peu importent, à la limite, ces questions de gauche et de droite. Ce combat de longue date, il est constitutif de ma personnalité politique. Et tant pis pour cette partie du PS dont l'horloge historique s'est arrêtée et qui ne comprend pas que ces combats sont des combats fondateurs d'une conception moderne de la société incluant l'éducation.[230] »

227 Biographie site internet Conseil régional de Poitou-Charentes ou Désir d'avenir.

228 Nouvel observateur 23/11/06

229 LCP 22/03/07

230 Ségolène Royal, Ma plus belle histoire c'est vous, op. Cit. p 297-298

Cette romance biographique, qu'elle poursuit après l'échec de l'élection présidentielle, vise à faire reconnaitre une altérité et une virginité en politique qui lui permet de se démarquer des professionnels de la politique, et d'abord de ses concurrents socialistes**.** Ses adversaires, pensant dénoncer la bulle médiatique qui l'aurait conduite à être la candidate socialiste aux présidentielles - « Avec Ségolène Royal, on a l'image sans le son », « Le Ségolisme ressemble plus au chant des sirènes qu'à un projet politique[231] » - ou l'incompétence révélée par ses frasques et ses écarts de langages, accréditent sa « différence »[232].

> « ZAPATERA, ou Zapaterreur ? C'est selon. Il y a ceux qui voient en elle la seule chance de victoire de la gauche en 2007 et ceux qui disent qu'elle ne tiendra pas la route. Ceux qui voient en elle une conquérante, et ceux qui la décrivent comme une femme sans scrupule, prête à tout pour arriver au sommet. Ségolène Royal n'est pas une femme linéaire. On la rencontre souvent là où on ne l'attend pas. C'est l'une des clés de son succès d'aujourd'hui. Féministe et traditionnelle. Mère de famille et ambitieuse. (…) Et Ségolène Royal a du flair. Grande dévoreuse de sondages et d'études statistiques, elle n'a pas son pareil pour repérer le sujet concret qui fait débat dans les familles et sur lequel, avec du bon sens et passant outre les dogmes, elle va pouvoir renverser la table. Tant pis s'il y a de la vaisselle cassée, son message sera passé. C'est ce qui fait sa différence avec ces éléphants dont même les socialistes se sont lassés au fil des ans.[233] »

A l'image de cette biographie parue dans Le Figaro, dans les biographies qui circulent pendant les présidentielles, ces qualités stylisées qui lui sont reconnues pour toutes sortes de raisons (convictions, calculs...), contribuent à crédibiliser ces propriétés atypiques et permettent à Ségolène Royal d'endosser l'étiquette d'entrepreneur politique extérieur à l'establishment. À défaut de parvenir à retourner le stigmate de l'incompétence qui l'empêche d'épouser complètement la figure du présidentiable, Ségolène Royal parvient ainsi, grâce à la « démocratie participative », à construire l'image d'une professionnelle de la politique autrement, qui maitrise les savoir-faire nécessaires à la gestion des affaires publiques d'une société en évolution. Plus encore, les critiques dont elle fait l'objet, mettant en doute sa compétence, sa cruchitude, sa grandeur et plus largement sa capacité à endosser le rôle de président, confortent sa différence : « C'est une femme en empathie avec les autres […] Moquée par l'élite pour incompétence bécassinière, elle ressurgit [...] poussée par la France d'en bas […] La socialiste a réussi son pari de donner corps à sa démocratie participative[234] ». En lui déniant l'image de profes-

231 « Rafale de critiques à droite contre le projet de Ségolène Royal », Charente Libre, 22/08/06

232 En ce sens, elle bénéficie des critiques de ses adversaires. Ce que montre aussi Annie Collovald au sujet de Jacques Chirac (Collovald 1999)

233 Le figaro 17/11/06 « Portrait d'une conquérante. »

234 Libération 12/02/07. Pour une analyse du traitement journalistique de la campagne de Ségolène Royal (Garcin-Marrou 2009).

sionnelle de la politique, celle d'un chef d'État – on ne la voit pas appuyer sur le bouton du nucléaire - ses adversaires lui permettent de construire sa différence. Cette différence est reprise par les observateurs et les commentateurs qui évoque un OPNI « objet politique non identifié[235] » : sa manière de faire campagne mais aussi sa propension à transgresser les clivages traditionnels entre la gauche et la droite en prenant position sur des sujets de société, sont érigées en caractéristiques distinctives de son identité politique[236]. Pour certains, son offre politique sera même le reflet d'une transformation profonde des façons de faire de la politique : « Il faut prendre le "Ségolisme" au sérieux. Il exprime la transformation profonde du sens du politique, qui n'est plus cette réalité qui transcende les hommes pour les projeter dans un monde ou une société différente, mais pour les aider à se réaliser dans leur vécu »[237].

B. La démocratie participative aux prises avec les représentations officielles de l'action et de la décision politique

Ségolène Royal a inscrit sa « croyance » en la « démocratie participative » dans la continuité d'un parcours politique atypique dont elle s'efforce de construire la cohérence pendant la campagne des présidentielles : « C'est aussi la cohérence d'une expérience politique d'une femme engagée, d'une femme élue socialiste depuis plusieurs années[238] ». Mais aussi pour rendre compte de son échec.

> « L'improvisation me sera beaucoup reprochée : on a l'impression que je sors d'un chapeau, comme ça d'un coup, les jurys citoyens, l'ordre juste et le reste. Or la vérité c'est que j'en parle quand même depuis très longtemps et que j'ai mis souvent en pratique dans ma région et écouté les experts. […] J'insiste. Il y avait ce discours de 1997 sur les conseils locaux de sécurité où je parlais de la nation et de ma conception de l'ordre. Il y avait les deux discours de 1998, à la Sorbonne, sur la réforme du collège où je glissais déjà le concept de démocratie participative. Il y a les milliers de contributions de l'époque sur les sites internet et moi qui, parlais déjà de « diagnostic partagé » ... [239] »

235 « Ségolisme » Libération 10/10/06

236 Voir par exemple la biographie qu'en fait Frédérique Matonti dans l'encyclopédie Universalis : « Enfin, sa visibilité politique est passée par des prises de position sur des sujets liés à ses responsabilités : dénonciation du port du string à l'école,lutte contre la pédophilie et la pornographie, polémique sur la violence à la télévision. Même si certaines peuvent détonner - elle a autorisé la délivrance de la pilule du lendemain dans les établissements scolaires -, si d'autres ont pu évoluer en cours de précampagne - comme sur le mariage gay ou l'homoparentalité -, elles l'ont placée en porte-à-faux avec le libéralisme moral habituel dans son parti. »

237 Zaki Laidi, « Le véritable apport de Mme Royal », Le Monde 4/07/06 ; voir aussi « Ségolisme » Libération 10/10/06, « Ségoptimisme », Libération 14/02/06.

238 26 mars 2007 Grand jury LCI RTL » au sujet de « Maintenant ».

239 Ségolène Royal, Ma plus belle histoire c'est vous, op. Cit. P 292-293

La rationalisation après coup de son offre participative est à rapporter aux analyses qui sont faites de son échec : sa campagne participative, identifiée par les observateurs comme un élément clé de son offre politique, semble cristalliser à la tension entre une candidature atypique, construite sur la thématique de l'écoute, et le rôle de président de la République.

Contrairement à ses concurrents socialistes et à Nicolas Sarkozy qui a assis sa candidature sur sa légitimité partisane, Ségolène Royal revendique sa « liberté » et une relation personnelle avec les Français, par delà les partis : « Je suis en dialogue direct avec les Français. Je le fais en femme libre. Je ne suis liée à aucun pouvoir économique, à aucun pouvoir d'argent, à aucun groupe de pression. […] Je me situe maintenant au-dessus des partis politiques[240]». Ce jeu sur l'opinion, cette image d'une candidate en phase avec l'opinion des français - « mon opinion sur la Turquie, c'est celle des français » - mobilisée pour rendre compte de son ascension rapide dans les sondages sur les présidentiables, est d'autant plus efficace que l'invocation des débats participatifs organisés pendant la campagne construit la représentation d'une campagne marquée par la mobilisation des militants et des sympathisants, et le retour des classes populaires vers la politique. Une fois le *Pacte présidentiel* rendu public le 11 février 2007, la candidate revendique ainsi « plus de 2 millions » de participants[241]. L'évocation des chiffres de la participation construit l'image d'un grand mouvement, qui préfigure celui qui pourrait avoir lieu dans les urnes[242]. Exhiber l'ampleur de ses soutiens sociaux est en outre une façon d'attester de l'adéquation de son offre politique à la « demande » des citoyens : « j'aurai dû expliquer davantage ma méthode. Mais la base, […] tous ces hommes et toutes ces femmes qui venaient massivement, avaient parfaitement compris. Je n'ai pas eu besoin de leur donner tellement d'explications, non plus ![243]» Épreuve personnelle pour la candidate, sa campagne présidentielle pouvait être vue comme une épreuve nationale pour la « démocratie participative » par elle, mais aussi par ses soutiens. En invoquant les expériences menées en Poitou-Charentes, notamment le budget participatif des lycées, Ségolène Royal tente d'apporter la preuve que la « démocratie participative » peut utilement être mise en pratique : « Je fais des jurys de lycéens pour vérifier que ce que je décide est bien appliqué sur le

240 « 1H30 Chrono » sur *I >télé*, avril 2007

241 Discours de Rennes, le 20/02/07

242 Lors de la campagne participative des régionales, elle exhibait aussi ses soutiens en évoquant les 150 forums participatifs auxquels avaient participé les 5000 personnes qu'elle avait rencontrées (*Sud Ouest*, 9/03/04).

243 Ma plus belle histoire c'est vous, op. cit., p 304.

territoire et que les décisions […] ne se sont pas arrêtées en chemin. […] Ça met les élus devant leurs responsabilités et surtout ça fait remonter l'information du terrain, et enfin ça oblige à changer les formes de décision politique[244]».

Outre sa référence à son expérience régionale, c'est sur sa campagne participative qu'elle s'appuie pour démontrer l'utilité et le bien fondé de la « démocratie participative ». À l'image de la campagne des régionales, Ségolène Royal fait campagne en multipliant les débats participatifs et en organisant un espace de proposition en ligne, dont le but est de faire participer les citoyens à l'élaboration de son programme politique d'abord, à l'action publique ensuite. Plus, sa campagne participative est construite comme une épreuve initiatique dans laquelle la candidate donne des gages de sa ténacité, de sa conviction : « Pour donner la parole au peuple, […] contre vents et marées, elle [tient] bon[245] ». Et au cours de laquelle les citoyens comme la candidate éprouvent le changement opéré, ce qu'elle souligne lorsque pendant les présidentielles elle est interrogée sur la pertinence de sa méthode de campagne.

> « La France a changé surtout, le monde a changé, alors la politique doit changer et c'est pour cela que j'ai fait le choix de cette démarche de débats participatifs, c'est-à-dire dans lesquels les gens viennent participer et participer au futur projet présidentiel. Je crois beaucoup à l'intelligence collective des citoyens, je crois qu'il y a aussi une crise profonde entre les citoyens et les responsables politiques. Et donc je prendrai le temps que j'avais prévu pour ce travail avec les Français parce que c'est du sérieux de cette démarche, de la façon dont je m'implique et lorsque j'aurai terminé cette phase, nous aurons à peu près organisé plus de cinq mille débats à travers tout le pays ; des débats au cours desquels les Français prennent la parole, la parole se libère...[246] »

La « démocratie participative » est mobilisée comme un marqueur du clivage droite/gauche. Elle est présentée comme une offre politique de gauche opposée sur le fond et sur la forme à celle du candidat UMP, comme l'offre d'une politique apaisée qui, loin d'opposer les Français, les rassemblerait dans un même grand mouvement, celui de l'approfondissement de la démocratie et de la justice sociale :

> « Nous sommes confrontés à un risque […] : la brutalité dans la conduite des affaires publiques, […] qui peut mettre en danger la paix sociale […]. Ce danger, il est contenu dans le programme du candidat de la droite. Et moi, je me suis engagée à réformer sans brutalité et sans heurter… J'y mettrai ainsi que mon gouvernement le temps et les moyens qu'il faudra mais la méthode, on la connaît, c'est la démocratie participative, c'est écouter

244 LCP, 22/03/07

245 LCP 22/03/07

246 TF1 21/01/07

> le peuple pour agir juste, écouter les Français dans leur diversité pour que l'action publique ne soit pas source de brutalité et de violence[247].»

Sa différence se construit aussi en opposition à la candidature en surplomb de Nicolas Sarkozy qui réactive une figure du Président délégataire universel de la souveraineté populaire, ce que souligne Loïc Blondiaux : « [Il] renoue à tous égards avec une figure archaïque de la représentation politique : celle qui met en scène un délégataire de la volonté générale solitaire et omniscient, capable de décider seul et sur tous les sujets. Se comportant comme un monarque électif, dont le corps privé et le corps symbolique se confondent, un tel représentant n'a de comptes à rendre qu'au moment de l'élection. Dans l'intervalle, il résume à lui tout seul le peuple agissant » (Blondiaux 2008a). En ce sens, elle bénéficie de la posture volontariste de son principal concurrent qui consolide sa différence. Si elle n'abandonne pas la thématique de la réforme à son principal concurrent, elle endosse une figure de la décision plus collective, moins tranchée[248] : une méthode de gouvernement, une action politique qu'elle présente comme adaptée à un monde complexe et incertain.

> « Je crois qu'on ne peut pas prétendre présider aux destinées d'un pays comme la France si l'on ne commence pas par entendre ce que les Français ont à dire. […] Je crois tout simplement que l'on ne peut plus diriger un pays moderne sans écouter tous ses citoyens et leur intelligence collective, sinon c'est la crise sociale assurée, sinon c'est les beaux projets de réformes sortis des cartons des technocrates qui y retourneront aussi vite parce qu'ils seront inapplicables.[249]»

Contrairement à la campagne des régionales, où la « démocratie participative » lui permet de se démarquer tout en s'identifiant au territoire et au rôle inventé par Jean-Pierre Raffarin, la campagne des présidentielles la place dans une position paradoxale, celle de faire de la remise en cause de la division du travail politique sa principale ressource dans une compétition archétypale du rite représentatif. L'espace régional - *a fortiori* la région Poitou-Charentes, ancien fief de Jean-Pierre Raffarin, le chantre de la proximité - est caractérisé par la valorisation de la proximité et de la concertation, dont la « démocratie participative » peut apparaître comme un approfondissement. Les concurrents de Ségolène Royal eux-mêmes refusaient le monopole de la décision par les élus, ils ne pouvaient donc le lui opposer. Néanmoins, ils ne manquèrent pas d'ironiser sur sa campagne participative et sur son besoin d'aller à la rencontre des citoyens qui trahirait selon eux sa méconnaissance du terrain et son absence

247 Discours de Ségolène Royal au stade Charléty, 1/05/07

248 Voir le numéro spécial de Politix sur les « figures de la décision » paru en 2008.

249 Discours de Rennes, 20/02/07

d'idées. Ainsi, sa principale concurrente : « je n'en pense rien [des forums participatifs]. Je n'ai pas besoin de découvrir la région et de rencontrer les porteurs de projets ! [250]». Ce rappel de la figure de l'élu – celui qui sait, celui qui décide – souligne la tension entre la « démocratie participative », qui repose sur le partage de la souveraineté entre élus et citoyens, et la « démocratie représentative ». Tension exacerbée lors de la présidentielle, compétition pour un trophée hyper-représentatif - la représentation du Président de la République comme élu incarnant à lui seul la Nation - qui cristallise les représentations officielles de la décision et de l'action politique : l'élu qui écoute, s'informe puis décide de façon tranchée et agit, avec volontarisme et fermeté.

Tout au long de sa campagne Ségolène Royal est pressée par les journalistes, par ses soutiens et par ses adversaires de se conformer au rôle de président : celui qui décide de façon tranchée, qui arbitre. Ainsi, tout en lui permettant de se démarquer, la valorisation de la « démocratie participative » expose Ségolène Royal au risque de ne pas correspondre à la figure traditionnelle du Président de la République que réactive Nicolas Sarkozy, et d'entamer ainsi sa crédibilité en tant que future dirigeante. Ce sont ces deux conceptions que l'on voit s'opposer lorsqu'elle est interrogée par Patrick Poivre d'Arvor lors du Journal de 20h de TF1[251] :

> « Patrick Poivre d'Arvor : Mais un leader, ce n'est pas plutôt diriger, entraîner les autres ?
>
> Ségolène Royal : Un leader, ça doit considérer qu'il ne sait pas tout seul. […] Moi, je considère que la politique doit changer, donc qu'elle doit aussi tenir compte de l'intelligence collective des gens. […] Après cette phase d'écoute où les gens ont le sentiment d'avoir participé aux décisions qui les concernent […], le responsable politique décide, il choisit, mais il explique au nom de quelles valeurs et pour quelles raisons… »

Confrontée à la prégnance de cette figure traditionnelle de l'élu, elle tente parfois de concilier les deux conceptions[252] :

> « Quand j'ai entendu critiquer le fait que j'ai pris le temps d'écouter les Français, de construire avec eux, lorsque je propose une réforme profonde des institutions […] pour faire davantage confiance aux citoyens, à leur capacité d'expertise, […] pour mettre de la démocratie participative partout, […]tout cela, je crois que c'est cela qui nous rendra collectivement plus efficaces. Quand je parle de "la France présidente", c'est que je pense que le chef de l'État doit entraîner, doit montrer le chemin, que la France se relève si tout le monde s'y met. »

250 Sud Ouest, 1/12/03.

251 20/11/06

252 Comme dans l'émission « 1h30 Chrono » sur I > télé le 6/04/07

Si concilier « démocratie participative » et « démocratie représentative » est difficile à gérer du point de vue de la perception de Ségolène Royal par l'opinion, cela introduit également une tension dans sa relation avec les cadres du Parti socialiste, principalement des élus locaux, dont elle a difficilement acquis le soutien pendant la campagne pour l'investiture socialiste (Dolez & Laurent 2007). La controverse sur les jurys citoyens l'illustre parfaitement. La proposition de mettre en place des jurys de citoyens tirés au sort, chargés d'évaluer la politique mise en œuvre par leurs représentants, est formulée par la candidate le 22 novembre 2005. La candidate parle alors de « surveillance populaire » : « Il faudra clarifier la façon dont les élus pourront rendre compte, à intervalles réguliers, avec des jurys de citoyens tirés au sort [253] ». La proposition suscite de vives réactions d'hostilité au sein d'une classe politique unanime, gauche et droite confondues. Le terme de « surveillance populaire » donne prise aux accusations de populisme et d'antiparlementarisme. On invoque pêle-mêle la Terreur, Pol-Pot, Mao, le boulangisme[254]. En réaction à cette polémique, la définition des jurys citoyens varie : la candidate propose que « sur de grands sujets nationaux, on organise en amont des jurys citoyens pour que le peuple donne son avis, avant l'examen de ces sujets en Conseil des ministres[255] ». Les jurys sont devenus consultatifs et ne sont plus destinés à évaluer des politiques publiques, mais à permettre au Conseil des ministres de « tester » un projet de réforme. Ségolène Royal réaffirme le monopole des représentants sur la décision : « le dernier mot restera toujours au politique. Il n'est pas question de surveiller ou de destituer qui que ce soit. » ; et assure que « ce n'est pas un problème de jugement ni de sanction : la sanction, c'est l'élection[256] ». La candidate, face aux critiques, tente de maintenir son positionnement original, tout en levant les inquiétudes quant au respect de la démocratie élective que ses propositions suscitent. Rassurer les élus locaux, banaliser la « démocratie participative » en l'inscrivant dans le fonctionnement classique de la « démocratie représentative », tout en jouant la carte de la reconnaissance du droit des citoyens à participer à la décision publique : le grand écart est tel que son discours est ambigu. La confusion entre simple consultation et pouvoir de décision pour les citoyens est entretenue, ainsi que le flou sur l'étendue des problèmes politiques susceptibles d'être soumis à ces derniers. Cette tension se révèle dans les hésitations quant à

253 *Le Monde*, 18/11/06.

254 Pour une analyse détaillée des réactions suscitées par la proposition de contrôle des élus par des jurys citoyens tirés au sort (Sintomer 2007).

255 Dans une interview accordée le 26/10/06 au journal 20 minutes

256 Dans l'émission « Le Grand Jury RTL, LCI, et Le Figaro » du 25/03/07

l'étendue des problèmes politiques à soumettre à la décision des citoyens. Tantôt il s'agit de « sujets d'ampleur nationale[257]», tantôt de « sujets de vie quotidienne[258] ». Leur légitimité à intervenir dans la prise de décision publique tient-elle à une compétence politique universellement reconnue - « Vous savez les Français ont la perception, même les plus modestes d'entre eux, de la situation d'endettement de la France, du déficit du commerce extérieur, des déficits des comptes sociaux.[259] » - qui concurrencerait la compétence politique revendiquée par les élus ? Ou cette légitimité trouve-t-elle sa source dans un « savoir d'usage », qui fait des citoyens des experts de leur vie quotidienne, les « meilleurs experts de ce qui les concerne[260] » ? Le point n'est jamais tranché : on navigue sans cesse entre la volonté affichée de proposer une « démocratie participative » ambitieuse, reconnaissant aux Français une compétence politique pleine et entière, et celle de combattre les accusations d'antiparlementarisme, en reconnaissant le monopole de la compétence politique aux élus et en y opposant une compétence d'usage des citoyens.

Contrairement aux discours experts prononcés à l'Assemblée Nationale puis en région, « proximité » et « démocratie » ne sont plus associés pendant la campagne de 2007 pour dénoncer de simples dispositifs consultatifs destinés à valoriser les élus locaux tout en leur assurant le monopole de la décision finale. Bien au contraire, la « proximité » est désormais mobilisée pour valoriser le travail d'écoute constant effectué par les élus locaux. Bien plus, la démocratie participative est associée à ce travail traditionnel d'écoute et de mise en forme de l'opinion publique par les élus locaux (Garrigou 2002).

> « C'est fini, ceux qui savent tout et puis ceux qui ne savent rien et qui doivent exécuter les ordres de ceux qui savent tout ; et d'ailleurs les maires qui sont en proximité […], tous les jours, ils ont ces allers et retours, ils vont se promener dans les rues, on leur dit : "Monsieur le Maire, vous aviez dit ça, ça fait six mois que vous l'avez dit, ce n'est pas fait" ; donc il y a des jurys citoyens spontanés.[261] »

C'est pourquoi lors des présidentielles, le thème discursif de l'écoute, qui traduit sa volonté de concilier dispositifs participatifs et conception traditionnelle du travail de représentant, revient si souvent dans son discours de justification du choix de la « démocratie participative » :

257 Deuxième débat interne pour l'investiture socialiste, le 24/10/06

258 Interview sur *RTL*, le 27/10/06

259 « 7-9h30 », *France Inter*, le 26/02/07

260 Interview sur *RMC Info*, le 8/11/06

261 Interview dans l'émission « Le Grand Jury – RTL-LCI-Le Figaro », le 25/03/07

« écouter les Français dans leur diversité[262]», « entendre ce que les Français ont à dire[263]», « écouter tous les citoyens et leur intelligence collective[264]».

Liée par les dispositifs participatifs qu'elle a mis en place, Ségolène Royal ne peut en théorie avancer de propositions tant que la phase participative de la campagne n'est pas terminée. Une fois le Pacte présidentiel rendu public, elle ne peut s'écarter des propositions qu'il contient qu'en risquant de trahir sa démarche participative et donc son positionnement de candidate du renouveau politique[265]. En découle une moindre maîtrise de l'agenda médiatique, une perte d'initiative sur les propositions, un silence forcé lors de la phase participative de la campagne. Ségolène Royal cherche pourtant à s'affranchir des contraintes qu'impose le choix de la « démocratie participative ». Si, sur le principe, les débats participatifs doivent permettre aux citoyens de « participer aux décisions qui les concernent », Rémi Lefèbvre observe qu'une fois le Pacte présidentiel rendu public, « les propositions évoluent pendant la campagne en fonction de leur réception dans l'opinion » (Lefebvre 2008). Dans le dernier document de campagne de la candidate, reprenant les principales propositions du Pacte présidentiel, le SMIC à 1.500 euros a ainsi disparu. Vincent Peillon, l'un des conseillers de la candidate, reconnaît que cette proposition n'est plus revendiquée car « cette augmentation passe mal dans l'opinion[266] ». La phase participative est marquée par la baisse de la popularité de Ségolène Royal dans les sondages et des critiques sur l'essoufflement de sa campagne. À compter de janvier 2007, elle reprend l'initiative en distillant des propositions qu'elle présente comme issues des réunions et des forums Internet. Les débats participatifs deviennent alors selon elle un moyen de « tester » ses propositions et d'en faire émerger de nouvelles : « Il y a déjà 2.000 débats participatifs qui se sont déroulés dans tous le pays à la fois pour tester les propositions que j'ai déjà faites – et j'en ai déjà fait beaucoup – et en même temps, pour faire émerger les principales priorités et la hiérarchie aussi des problèmes tels que les Français les voient[267]». Les débats deviennent alors davantage un outil d'ajustement de son programme à

262 Discours de Ségolène Royal au stade Charléty, 1/05/07

263 Discours de Rennes, 20/02/07

264 Ibid

265 Le *Projet des socialistes pour 2007* était à cet égard moins contraignant : voté avant l'élection du candidat socialiste pour la présidentielle, ce projet politique avait *de facto* déjà été largement amendé par les candidats à l'investiture lors de la campagne interne au PS. Ne pas le respecter n'impliquait en outre pas pour Ségolène Royal de trahir une démarche participative par laquelle elle s'est dite liée.

266 Les Echos du 2/04/07

267 « Soir 3 », *France 3*, le 18/01/07

l'opinion qu'un dispositif visant à construire son offre politique. La différence entre études d'opinion et forums participatifs de sa campagne est parfois bien ténue dans le discours de la candidate : « c'est bien mieux que les études qualitatives[268] ». Dans le discours de campagne, la « démocratie participative » se distingue parfois mal de la « démocratie d'opinion ». Comme le note Rémi Lefebvre, Ségolène Royal « a contribué [...] à la confusion de ces deux notions [...]. Les sondages comme les forums participatifs apparaissent comme des manières convergentes de "donner voix à l'opinion", des "technologies d'ajustement à la demande sociale voire de marketing politique"» (Lefebvre 2008).

La valorisation de la proximité, de l'action locale, de l'écoute si elle peut lui permettre de se ménager l'appui des élus locaux et d'épouser la figure de l'élu qui décide, banalise son offre politique et ébranle le capital scientifique qu'elle s'est efforcée d'acquérir et qui lui permet de parler de la « démocratie participative » « à bon droit » (Sintomer et al. 2009). Elle l'expose au risque d'être désavouée par ceux qui la soutiennent tant qu'elle joue le jeu de l'expérimentation de la « démocratie participative » face à la « démocratie de proximité ». Les réserves exprimées par Rémi Lefebvre sur l'usage politique de la « démocratie participative » par Ségolène Royal sont à l'image des réactions ambivalentes suscitées par la campagne présidentielle. Par sa mise en avant systématique de la « démocratie participative », Ségolène Royal importe dans l'arène politique centrale une thématique d'ordinaire cantonnée aux compétitions locales. Or, cet usage politique de premier plan transforme les conditions de mobilisation ordinaire de la « démocratie participative », ce qui suscite de nouvelles craintes et de nouveaux espoirs. Le premier danger perçu par les partisans de la « démocratie participative » est celui de la dilution de son sens. Pendant la campagne le discours de Ségolène Royal est flottant, il n'a pas la consistance de son discours expert tenu en région, il oscille entre « démocratie d'opinion » et « démocratie de proximité ». Mais si ce risque est craint, il est en revanche maitrisable, voire bénéfique car à l'image de la controverse sur les jurys citoyens, il génère du débat. Les critiques émises à l'encontre de sa campagne participative, ou de sa proposition de mettre en place des jurys citoyens sont autant d'occasions d'expliquer, de justifier et donc de durcir le caractère alternatif, subversif de la « démocratie participative ». Notamment, la controverse sur les jurys fut un moment d'affrontement d'une remarquable intensité. Nombre d'intellectuels sont intervenus dans le débat contribuant ainsi à accréditer le fait que la « dé-

268 Le Monde le 27/01/07

mocratie participative » était plus qu'un gadget mais bel et bien une alternative politique. À l'image du débat entre Yves Sintomer et Raymond Boudon dans Le Monde[269], la controverse scientifique publique sur la « démocratie participative » contribue à désobjectiver la division du travail politique. Plus largement l'abondance de commentaires sur la proposition des jurys citoyens notamment, montre que la campagne participative de Ségolène Royal politise la « démocratie participative ». En l'incarnant elle lui donne une visibilité qui est susceptible de la rendre sensible au plus grand nombre[270], ce qui suscite l'espoir de certains partisans.

> « Paradoxalement, c'est sans doute d'ailleurs ce qui a permis que le terme sorte des marges relativement minoritaires dans lesquels il était jusque là confiné et, malgré la confusion, il est possible que ce nouveau contexte idéologique permette la multiplication d'expériences qui pourraient tendre à incarner une « démocratie participative » au sens strict du terme » (Sintomer et al. 2008).

Désormais incarnée par Ségolène Royal[271], la « démocratie participative » ne peut plus être endossée, ou alors difficilement par les autres élus sans que ne leur soit opposé l'offre participative de Ségolène Royal. À l'image de Martine Aubry qui, dans la compétition qui l'oppose à Ségolène Royal pour la candidature au poste de premier secrétaire du parti, après avoir longtemps revendiqué la « démocratie participative » se voit aujourd'hui opposer l'offre de sa concurrente[272]. La « démocratie participative », devenue la marque d'une personnalité politique de premier plan, peut plus difficilement être revendiquée par d'autres élus, ce qui peut constituer un frein à la diffusion des innovations participatives en France. Pour certains spécialistes, c'est là un danger difficile, voire impossible à maitriser.

> « En regard de cet échec programmé, la démocratie participative s'offre en alternative politique. Elle ne saurait être le monopole d'un candidat ou d'un parti et nous semble plus que jamais d'actualité. Par-delà les vicissitudes d'une campagne et les usages stratégiques et maladroits qui ont pu en être faits à cette occasion, cette notion encore floue désigne une ambition de revitalisation des démocraties contemporaines » (Blondiaux 2008a).

---

269 Entre Yves Sintomer et Raymond Boudon dans le journal Le Monde 11/02/2007 « La démocratie doit se fonder sur le bon sens » 16/02/07 « Tordre le cou aux contrevérités »

270 On peut penser que ces discours sur la démocratie participative n'ont été perçus que par les individus les plus politisés. D'une façon générale, lors des observations réalisées et même à la fin de la mandature, peu de personnes avait une idée relativement précise de la démocratie participative et beaucoup ne faisaient pas de lien entre les discours de Ségolène Royal au niveau national et les procédures mise en œuvre au niveau local.

271 L'effet de l'incarnation est sans doute ici d'autant plus fort que Nicolas Sarkozy incarne lui aussi l'archétype de l'hyper-président.

272 Par exemple, Le Figaro relaye l'opposition de Martine Aubry à la démocratie participative « Martine Aubry a critiqué durement la démocratie participative chère à sa rivale. «La politique, c'est aussi une vision, donner un sens, pas demander à chacun ce qu'il veut, pas se lever le matin en se demandant quelle sera la petite phrase qui plaira à tout le monde, pas suivre sur des sentiers glissants la droite lorsqu'elle veut opposer les Français», a-t-elle lâche ». Le triomphe de Martine Aubry chez les reconstructeurs, Le figaro, 1/06/08.

La nationalisation de l'identité de Ségolène Royal et de la « démocratie participative » est source de tension dans la gestion régionale. Les fluctuations de son discours, l'écart entre son identité et son usage national de la « démocratie participative » et le discours expert sur l'action exemplaire qu'elle tient en Poitou-Charentes l'exposent au risque de la perte de son capital expert sur lequel elle a basé sa distinction. C'est un risque qu'elle s'efforce de gérer en insistant au près de ses partenaires sur les contingences de la campagne et en fermant la parenthèse de l'élection par la mise en œuvre d'une deuxième vague de dispositifs participatifs dans la région[273]. Surtout, à l'image de la conjoncture critique engendrée par l'accès de Jean-Pierre Raffarin à Matignon, le passage par l'arène politique nationale introduit un écart entre le rôle qu'elle construit pendant la présidentielle et celui qui est attaché à l'institution régionale. En 2007, Ségolène Royal n'est à la tête de la région que depuis deux ans : le rôle et les fonctions de l'institution régionale sont encore marqués par l'héritage de Jean-Pierre Raffarin, et notamment les prescriptions d'une gouvernance consensuelle, dépolitisée. Ainsi, sa campagne présidentielle donne prise aux critiques sur un leadership autoritaire et son instrumentalisation de l'action publique à des fins personnelles. Ces critiques sont gérables lorsqu'elles lui sont adressées par ses concurrents régionaux, y compris dans son propre camp, car elles sont dans la ligne des accusations classiques de politisation et de personnalisation de l'action publique locale, ainsi cette élue socialiste « on était le petit Matignon de Raffarin, on est aujourd'hui le laboratoire de Ségolène Royal. On en a marre de jouer les cobayes [274]». En revanche, elles sont plus délicates à gérer quand elles sont émises par des acteurs en charge de la mise en œuvre de politiques publiques. En 2007, les nouvelles politiques régionales sont encore faiblement institutionnalisées, leur mise en œuvre est soumise à la négociation avec les milieux qui en ont la charge, et de ce point de vue la candidature de Ségolène Royal peut être perçue comme un obstacle : « à mon avis, la présence de Ségolène Royal dans le film c'est un frein à la participation. Ça fait comme si participer au BPL c'était adhérer à un projet politique, surtout avec la campagne présidentielle[275] ». Comme le note cet animateur culturel chargé de mobiliser pour le Budget participatif des lycées, la personnalisation de l'action régionale, si elle peut être un facteur de mobilisation de militants, peut être un facteur de résistances des acteurs ordinaires, agents publics et ressortissants, engagés dans l'action publique.

273 Notamment avec l'expérimentation des jurys citoyens.

274 Nouvel Observateur 14/11/2006. C'est aussi la formule critique reprise par le livre noir de l'UMP.

275 Journée de rentrée des Animateurs culturels 14-09-07

SECTION II.
CONVERTIR L'INSTITUTION

Dès son élection la nouvelle équipe régionale affiche son intention de faire de la région un laboratoire d'une gestion de gauche. Quand Ségolène Royal devient présidentiable, l'enjeu se consolide : en capitalisant sur son expérience régionale, la région devient un bastion de la « démocratie participative »[276]. Mais en pratique comment l'équipe nouvelle et son leader parviennent-ils à se saisir de l'institution régionale, à se l'approprier alors qu'elle semblait incarnée par Jean-Pierre Raffarin ? L'étude du travail idéologique des spécialistes régionaux nous montre que mobiliser la « démocratie participative » comme une nouvelle méthode d'action est une façon de prendre possession de l'institution en changeant d'abord son image. Le discours est performatif, il fait exister l'alternance et distingue l'action de la nouvelle majorité de celle de son prédécesseur et de ses concurrents. Mais il ne faut pas opposer discours et pratique : « Politiques publiques et parole publique se trouvent liées par un réseau étroit d'interdépendances. Le discours fonde l'action, la légitime, l'explique, l'évalue, la masque parfois, la reconstruit toujours. L'action vraisemblabilise en retour la parole, lui communique sa densité, pour s'imposer comme condition première du réalisme sans lequel la parole n'est plus rien qu'elle même » (Le Bart 1992, p.10).

Si dire le changement et le matérialiser par la méthode participative, projette le changement sur l'ensemble société, régionale et nationale, et permet la formation de soutiens à la nouvelle équipe, le discours officiel ne traduit pas une unité de croyance des membres de l'organisation. Au contraire, il s'agit de s'interroger sur l'économie des transactions qui permettent à Ségolène Royal de s'approprier l'institution régionale, c'est-à-dire sur les conditions de ralliement d'élus ou d'agents publics qui, par leur soutien accréditent la valeur symbolique de la « démocratie participative » et le leadership de Ségolène Royal, et de la loyauté des autres membres de l'organisation.

276 Pendant un an celui-ci a été sous le feu des projecteurs chacun cherchant à découvrir la réalité de la gestion de la dame du Poitou. « Le bastion est un système politique local où la définition des problèmes est renvoyée à un espace plus vaste dont l'univers local n'est que la traduction ou la réduction. Les électeurs sont invités dans une démarche de mobilisation qu'on a fréquemment considérée comme une politisation du local » (Négrier 2001).

§ 1. La démocratie participative : un choix de méthode.

Au lendemain des régionales, la gauche avait annoncé son ambition de faire des régions gagnées des laboratoires d'une gestion de gauche. Le monde académique s'interrogea alors sur la pérennité de cette ambition (Arnaud et al. 2006). Mais évaluer les promesses électorales, et donc comparer les discours et les pratiques est une démarche condamnée à être faiblement heuristique : le discours n'existe pas sans les pratiques qui le font exister et les pratiques n'existent pas sans les énoncés qui les disent (Sorbets 1989). Dans les premiers temps de la mandature, la nouvelle équipe s'efforce de prescrire le changement. Elle invente de nouvelles images de la région, change de méthode, d'outils de communication régionaux et reformule discours officiel de l'institution. La « démocratie participative » apparaît sur le logo régional, le site internet et dans le discours officiel de la région : elle devient « la dimension structurante de la mandature ». « Sauf à taxer l'ensemble de la vie politique de superficialité [le travail intellectuel de mise en récit de l'action publique] ne saurait être considérée par le sociologue du politique comme superficiel et dissimulant une manipulation unilatérale » (Eymeri 2003). Il s'agit donc d'étudier les modalités et les fonctions idéologiques de ce travail pour rendre compte des conditions d'importation des idées et des savoirs, produits dans d'autres espaces, dans l'action publique.

A. La démocratie participative : marque de Poitou-Charentes

Les jours qui suivent la prise de fonction de la nouvelle équipe sont riches en annonces et en mesures symboliques. « La région devient sans OGM » ; Ségolène Royal annonce « la chasse au gaspi[277] » et « un train de mesures d'économies[278] » : un nouveau style se met en place et le « changement de méthode est très net[279] ». La lutte contre le gaspillage devient une dimension structurante du style régional : la formule « un euro dépensé, un euro utile », qui n'est pas encore utilisée en 2004, se consolide jusqu'à devenir une idée-force de la mandature. Au-delà du travail d'habillage – et de déshabillage – symbolique, partie prenante du jeu routinier des alternances au cours duquel la nouvelle équipe cherche à affirmer sa marque en effa-

277 Sud Ouest 27 avril 2004

278 Nouvelle république 27 avril 2004

279 Nouvelle République 7 avril 2004

çant les éléments visibles des sortants[280], à travers les annonces post-électorales, ce sont les traits cristallisés de la majorité précédente qui commencent à être subvertis par des représentations nouvelles, caractéristiques de la nouvelle équipe. Dés les premières jours suivant l'élection de 2004, la « démocratie participative », mot d'ordre de la campagne, est présentée comme la « méthode structurante de la mandature » et affichée sur le logo en mars 2005. Afficher « la démocratie participative » sur le logo accrédite la volonté de la nouvelle majorité d'en faire un axe structurant de la mandature, et non « un petit supplément d'âmes à des pratiques inchangées ou d'un domaine à part, histoire de montrer qu'on est dans l'air d'un temps où tout le monde a le mot à la bouche mais bien peu les actes qui devraient aller avec. Il s'agit d'un engagement sur la durée qui a vocation à irriguer tous nos domaines d'intervention et à modifier progressivement notre façon de faire[281] ». Poitou-Charentes est mobilisé comme un laboratoire de la « démocratie participative ». Si le changement de logo est symboliquement fort, c'est le site internet « democratie-participative.fr » crée un an après les élections qui illustre le mieux la stratégie de captation de la thématique participative[282] et de « [positionnement] Poitou-Charentes en référence en matière de démocratie participative »[283].

Comme la « démocratie participative » est un élément central de l'offre politique de Ségolène Royal, de son mandat régional et son principal capital : sa carrière dépend, au moins symboliquement, de la réussite de son mandat régional qui doit attester de la pertinence et de l'efficacité de son offre politique[284] : elle doit rendre visible la différence de l'action régionale au regard de la concurrence avec ses prédécesseurs, mais aussi de tous les entrepreneurs politiques qui sont potentiellement ses concurrents. Ainsi, contrairement à l'analyse classique de Mabileau sur « la liberté d'inaction » des élus locaux (Mabileau 1997), Ségolène Royal n'est pas libre de ne pas agir, elle est même contrainte à l'action : *outsider* une région rurale institu-

280 De ce point de vue la « démocratie participative » est un élément essentiel mais non exclusif de cette politique de déraffarinisation. Outre la rhétorique des économies réalisées par l'arrêt des fastes de l'équipe précédente, on peut citer la fermeture de Cabrilia, ou encore l'hôtel de région rebaptisé maison de la région etc.

281 2ème Rencontres annuelles Europe / Amérique Latine 28/04/06

282 En terme de référencement, c'est un coup de force marketing : alors que le site ne concerne que la démocratie participative en Poitou-Charentes, et même au départ que le BPL, le site est identifié à un site général sur la démocratie participative et apparaît ainsi en première ligne des moteurs de recherche. D'emblée Poitou-Charentes devient un lieu incontournable de la démocratie participative pour tous les internautes qui s'intéresseraient au sujet ; ce que l'usage du terme pendant les présidentielles ne fait que renforcer.

283 Entretien, Marion Ben Hammo, Chargée de mission « démocratie participative », 12/07/07.

284 Dimension personnelle de la réussite du mandat qui était aussi soulignée dans l'enquête sur les villes moyennes (Mabileau & Sorbets 1989).

tion faible dans l'architecture décentralisatrice[285], prétendante à un poste de haut niveau national alors que sa légitimité et son capital partisan sont faibles et que sa compétence n'est pas reconnue, sa principale ressource est celle de faire reconnaître sa gestion différente en exposant une action exemplaire en Poitou-Charentes. En revanche, contrairement à son prédécesseur, Jean-Pierre Raffarin, elle est moins tenue par les réseaux du consensus local[286] : elle a peu à craindre des accusations de politisation[287] et des risques de l'isolement ou de l'hostilité des notables locaux ; elle peut même revendiquer les critiques des acteurs locaux comme un gage du changement[288]. Ayant le mandat régional pour seul mandat, pour se maintenir aux avant-postes, elle ne peut renoncer aux bénéfices de la mobilisation de son expérience locale qui forme l'essentiel de son capital politique ; elle a donc davantage besoin d'un « bastion » que d'un « fief ». En ce sens, elle est contrainte à un travail d'exemplification[289] et d'expérimentation consistant à faire de Poitou-Charentes, un laboratoire de la « démocratie participative » ; travail de persuasion visant à faire de Poitou-Charentes comme un exemple à suivre qui est ici intéressant à analyser.

La nouvelle méthode de l'institution régionale axée sur la participation des citoyen à l'action publique est formalisée dans le document d'orientation générale, voté le 28 juin 2004, qui, comme son nom l'indique prétend orienter l'action publique régionale. Destiné aux élus, et surtout à l'administration, le document présente la « démocratie participative » comme le style politique de la nouvelle équipe régionale : elle est un objectif en soi – la revitalisation démocratique - mais aussi une méthode au service d'un programme politique – les sept priorités sur lesquelles la majorité a été élue. Le document contient l'essentiel du raisonnement et des arguments qui constitue la trame du discours officiel régional décliné et repris en interne

285 Mais dont le budget est moins contraint par les dépenses obligatoires que les départements, ce qui laisse des marges de manœuvre budgétaire qui confèrent une liberté aux régions pour gouverner autrement (Lehingue 2010).

286 On peut aussi y voir là une explication de la différence de stratégie avec les autres têtes d'affiches socialistes. On peut penser notamment à Gérard Collomb : il a les ressources du consensus local, ce qui l'incite à la logique de fief et donc à la dépolitisation de son action. Voir, même si ce pas expressément l'objet de son travail, la thèse de Aisling Healy (Healy 2008).

287 C'est l'hypothèse classique selon laquelle la standardisation tiendrait aussi de l'obligation de rechercher des coopérations et à la crainte de se trouver isoler (Faure, 1995; Arnaud et al, 2006)

288 Ce que fait notamment, Jean-François Macaire, le premier vice-président du Conseil régional dans son essai sur « La révolution silencieuse ».

289 En évoquant ce travail d'exemplification nous soulignons que Poitou-Charentes n'est pas devenue une référence à la seule force de la qualité de ses dispositifs mais aussi parce que faire de Poitou-Charentes un « exemplum » était un objectif, et une condition de la réussite du mandat. Ce que montre Rémi Lefebvre au sujet de Roubaix s'applique semble-t-il aussi ici. « L'exemplum » désigne un « dit ou fait d'une personne sûre, digne d'imitation ». (Lefebvre 2001, p.49)

dans les journées de formation des techniciens et des élus, en externe lors de la mise en œuvre des dispositifs participatifs, et publiquement lors des Rencontres Europe-Amérique Latine qui sont toujours le lieu et le moment où la présidente réitère son « engagement » participatif.

La démocratie participative

Document d'orientation générale. Conseil régional de Poitou-Charentes

Réfléchir, débattre, décider et agir ensemble.

Les sept priorités qui nous guident sont fortes de la légitimité du suffrage de nos concitoyens. C'est avec eux que l'Exécutif régional entend, chemin faisant, les mettre en œuvre. Ce choix de méthode est celui de la démocratie participative sous le signe de laquelle la Région Poitou-Charentes a choisi de placer l'ensemble de son action. C'est un choix exigeant. C'est un choix innovant. C'est un choix qui nous engage toutes et tous, élu(e)s, services et personnels de la Région car cette façon de faire est aussi une façon d'être, d'exercer son mandat, de pratiquer son métier.

Elle repose sur une triple conviction :

la nécessité de vivifier, à l'échelle régionale, la gestion démocratique des affaires communes et de mieux ajuster l'action publique aux attentes profondes de nos concitoyens,

l'apport que représente - pour la mission politique des élus et l'expertise technique des services - l'implication de citoyens activement parties prenantes de réflexions et de débats concourant à l'élaboration de l'intérêt général régional,

la certitude que, dans le monde à bien des égards plus incertain qui est le nôtre et dans un contexte où certaines formes de la démocratie délégataire s'essoufflent, le pilotage d'une société forcément plus complexe doit lui aussi évoluer. De même nos concitoyens, souvent mieux informés, doivent avoir non seulement davantage leur mot à dire mais également plus de possibilités effectives d'orienter les décisions prises en leur nom.

Le document est didactique et insiste sur la dimension expérimentale de la méthode participative, surtout à l'échelle régionale, encore inédite[290]. Il reprend la distinction entre « démocratie participative » et « démocratie de proximité » qui différencierait l'action de Poitou-Charentes : « La démocratie participative, qu'au long de ce mandat nous ferons vivre en Poitou-Charentes, n'est pas qu'affaire de proximité : elle propose à toutes et à tous d'avoir réellement prise sur le dessein et le destin de notre Région. Ses outils sont variés et il y sera fait appel en fonction des sujets à soumettre à la délibération publique ». Il explique les valeurs sous-tendant le choix de la « démocratie participative » comme dimension structurante de la mandature, les objectifs visés et ses modalités de mise en œuvre. Le recours à la « démocratie parti-

290 « La Région constitue, pour une démarche participative, une échelle inédite mais riche de possibilités car permettant de mieux embrasser toutes les dimensions d'un problème ainsi que ses conséquences pour des populations différentes et des territoires variés ». Document d'orientation générale. Au cours de la mandature d'autres région revendiquent une action pilote en matière de démarche participative. Notamment Rhône-Alpes « la citoyenne » et Nord Pas de Calais.

cipative » a pour postulat la « crise du système représentatif » et la « complexification » du monde social qui le rendrait difficilement gouvernable. Double enjeu de revitalisation de la démocratie et d'efficacité de l'action publique auxquels la « démocratie participative » permettrait de répondre en s'appuyant sur la « demande » de participation démontrée par la campagne participative : « Le programme de cette nouvelle mandature a été élaboré avec l'aide de plus de 150 forums participatifs locaux et de 140 réunions thématiques qui ont témoigné d'une forte appétence et d'une réelle compétence citoyennes[291] ». Les expériences antérieures, celles des autres et celle de la campagne participative, auraient montré que les citoyens ne seraient pas simplement « demandeurs de participation » mais aussi « offreurs » d'une compétence citoyenne tant dans le domaine de l'expertise d'usage que dans celle des choix politiques. « Dans cet esprit, il veillera également à ce que la dimension technique des choix à opérer s'articule explicitement à des choix de valeurs ; ceci afin que la compétence citoyenne, distincte de celle des experts quoique pouvant s'en nourrir, s'exerce bien à la jonction de ces deux plans ».

Ainsi, les dispositifs participatifs, *a fortiori* à l'échelle régionale, permettraient de « résoudre », ou du moins d'améliorer le traitement des problèmes publics : « La Région constitue, pour une démarche participative, une échelle inédite mais riche de possibilités car permettant de mieux embrasser toutes les dimensions d'un problème ainsi que ses conséquences pour des populations différentes et des territoires variés ». Le recours aux dispositifs participatifs correspondrait à un choix rationnel, celui d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques à travers une participation renforcée des citoyens, en s'appuyant sur des règles claires : « La démocratie participative en Poitou-Charentes est le pari raisonné d'une intelligence collective mobilisable pour faire avancer ensemble notre Région au bénéfice de tous les siens. Elle suppose un investissement nouveau de chacune et de chacun à son poste, des règles du jeu claires ainsi que la définition et l'acceptation de critères d'évaluation objectifs ». La nouvelle instrumentation de l'action publique est ainsi accompagnée d'une rationalisation à la fois axiologique et instrumentale de la rupture opérée avec les pratiques antérieures (Lascoumes & Le Galès 2004), ce que renforce la référence à l'usage éclairé des « touches du clavier participatif [292]» : en fonction des sujets et des contextes, l'exécutif régional mobilisera

291 Document d'orientation générale

292 Expression utilisée à plusieurs reprises au début de la mandature dans le document d'orientation générale ou lors des rencontres annuelles.

l'instrument participatif qu'il estime adapté. La « démocratie participative » est ainsi déclinée sous ses formes les plus variées, du budget participatif au référendum d'initiative populaire, du forum participatif au jury citoyen. Les objectifs seront adaptés à chaque dispositif qui « visera selon les cas, une meilleure appropriation des enjeux, une amélioration de l'efficacité de l'action publique, une transformation plus profonde du mode de gouvernement régional ».

La « démocratie participative » apparaît ainsi sous les traits d'un programme d'action publique appuyé sur des représentations des problèmes à traiter – « crise de la représentation », « gouvernabilité » et des problèmes publics qui localisés ou sectorisés – des valeurs et des objectifs – compétence citoyenne, permettre à chacun d'avoir prise sur son destin – et des solutions – les dispositifs participatifs ; c'est-à-dire sous les traits d'une politique publique transversale, d'une politique de réforme qui vise à être mise en œuvre dans l'ensemble des secteurs de l'action publique régionale dans l'objectif d'en améliorer la réactivité et l'efficacité des politiques publiques : « Il doit en résulter, dans l'exercice par les élus de leurs responsabilités, des décisions mieux prises, plus transparentes, plus impartiales. [...] Ce pouvoir mieux partagé n'amoindrit pas celui des élus du suffrage universel : il en renforce l'efficacité, il leur permet de mieux exercer la plénitude de leurs responsabilités et d'en rendre mieux compte à leurs mandants ».

Au cours de la mandature, la « démocratie participative » devient partie intégrante de la marque de Poitou-Charentes, sans doute pas aux yeux des citoyens ordinaires, mais à ceux des professionnels intéressés à titre divers par l'action publique[293].

La démocratie participative en Poitou-Charentes

Extraits du document de présentation

Forums participatifs : Depuis 2004 : ils associent acteurs et citoyens à l'élaboration des politiques mises en œuvre par la région dans tous ses domaines d'activités (plan climat, cinéma, eau, formation, santé et travail etc.).

Budget participatif des lycées : depuis janvier 2005, tous les lycéens, personnels enseignants et non enseignants, ainsi que les parents d'élèves sont conviés dans chaque établissement à débattre des projets qu'ils jugent les plus utiles pour « mieux vivre et travailler au lycée ».

Jurys citoyens et ateliers participatifs d'évaluation : en 2008, ils ont été mis en place pour évaluer les politiques régionales. (Le 1er jury citoyen en 2008 sur l'évaluation de la

293 Ce que montre aussi Stéphane Cadiou dans le domaine des projets urbains (Cadiou 2005). On peut penser dans le domaine de la démocratie participative au cas de Porto Alegre mais aussi de Cordoue qui se trouve en difficulté d'image au moment où son budget participatif perd de son intérêt académique.

politique de lutte contre le changement climatique; deux autres ont été organisés en 2009. Le 1er atelier d'évaluation du dispositif Bourses régionales d'entreprendre.)

Coopérations européennes et réseau international. Les rencontres annuelles Europe-Amériques sur la démocratie participative ont permis de nouer des contacts durables qui ont débouché sur des coopérations au long cours. En 2007-2008, les régions Poitou-Charentes, Toscane et Catalogne ont mené ensemble le projet IDEAL-EU, 1ère assemblée participative électronique européenne.

En s'incarnant dans des innovations diffusables et transférables, la « démocratie participative » projette le changement en cours sur l'ensemble de la société locale, nationale et internationale, accrédite la différence dans la façon dont la politique est conduite et la crédibilise. En se technicisant, en s'incarnant dans des instruments d'action publique : la « démocratie participative » véhicule l'image d'une équipe politique qui agit différemment mais rationnellement[294].

À l'image du discours de Ségolène Royal en campagne, l'argumentation se consolide, s'étoffe au fil de la mandature. Elle assoit ses soutiens scientifiques et consolide son capital innovateur en multipliant les expérimentations, notamment après l'échec des présidentielles : budget participatif des lycées, IDEAL-EU, jurys citoyens d'évaluation de la politique régionale[295]. À l'image d'IDEAL-EU « première mondiale! »[296], les innovations donnent une matérialité au changement de politique régionale, et crédibilisent l'idée d'une révolution en cours : « l'apparence d'innovation est presque aussi nécessaire que la conformité aux idées en vogue et aux possibilités structurelles, car seul le spectacle de dirigeants s'engageant hardiment dans de nouvelles voies conduit à leur prêter des talents particuliers et renforce leur droit à gouverner; ce phénomène du dirigeant « novateur » est construit avant tout par un jeu stylistique à la fois langagier et gestuel, ainsi que par la publicité donnée à des techniques décrites comme synonymes de progrès » (Edelman 1991, p.108).

294 Sur cette propriété des instruments d'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004, p.358).

295 En comparant le cas de Poitou-Charentes avec les autres régions on mesure mieux l'impact de la carrière de Ségolène Royal sur les innovations produites. Dans les autres régions (Rhône Alpes, Nord Pas de Calais), la thématique participative n'est pas portée par le président du Conseil régional mais par des vice-présidents et se sont dotés d'un service démocratie participative. Mais faiblement dotés en ressources budgétaires ou symboliques, les vice-présidents et les services en charge de la démocratie participative sont contraint de négocier en permanence la mise en œuvre des projets associés à la démocratie participative et parviennent rarement à imposer des dispositifs contraignants. Voir par exemple le cas de Benoit Auguste en Rhône Alpes. Sur cette question la thèse de Guillaume Gourgues ; ou encore l'article « 2010-2014 : des régions plus participatives ? » Territoires, juin-juillet 2010.

296 Nouvelle république 17/11/2008

B. Le travail idéologique des spécialistes de la démocratie participative

Cet investissement de la « démocratie participative » s'opère essentiellement par l'expérimentation de dispositifs participatifs de premier plan, à travers lesquels les spécialistes régionaux cherchent à se distinguer. Pour investir « à bon droit » la « démocratie participative » contre la « démocratie de proximité », Ségolène Royal doit abandonner les formes ordinaires de la concertation régionale organisées par son prédécesseur et ses concurrents : la nouvelle équipe supprime ou se détache des instances consultatives régionales (la suppression du Conseil régional des jeunes, la mise en retrait du CESR ou le changement de nom des concertations régionales, « les forums participatifs » se substituent aux « Assises » déjà mobilisées au nom de la proximité par Jean-Pierre Raffarin). Surtout, quelques mois à peine après les élections, elle s'engage dans l'expérimentation d'un dispositif présenté comme exemplaire : le Budget participatif des lycées (BPL). C'est sur sa base que se constitue et se soude une petite équipe de spécialistes de la « démocratie participative » en relation régulière avec les chercheurs investis dans la promotion de la « démocratie participative ». En juin 2004, Sophie Bouchet-Petersen invite Yves Sintomer et Loic Blondiaux à présenter la « démocratie participative » aux élus de la majorité. En parallèle, elle s'appuie pour l'expérimentation du BPL sur un agent de l'administration régionale, Marc Fischer, pour négocier la mise en œuvre du BPL avec les représentants en charge de la gestion des lycées[297] et fait appel à l'ADELS, Association spécialisée sur la démocratie locale qui jouit d'un capital expert et d'un réseau reconnu, pour les assister dans la maitrise d'ouvrage et dans l'élaboration de la boite à outils du dispositif.

La mise en administration de la « démocratie participative » s'opère à partir des relations personnelles nouées par Sophie Bouchet-Petersen. Son positionnement, conseillère spéciale de la Présidente rattachée ni au Cabinet ni à l'administration souligne que la « démocratie participative » est pilotée au plus niveau mais hors des frontières administratives et politiques : « choisie » par Ségolène Royal, la « démocratie participative » serait « pensée » par Sophie Bouchet-Petersen et « garantie » administrativement par le Directeur Général des Services[298]. À la différence des pratiques habituelles des autres collectivités locales, la thématique partici-

297 Sur ce point, chapitre 3.

298 À noter que d'une façon générale le DGS, Jean-Luc Fulachier joue un rôle central dans l'organisation des services et l'orientation des politiques régionales. Mais sur la thématique spécifique de la « démocratie participative » le portage politique au plus haut niveau explique sans doute qu'il ne soit pas apparu comme un acteur de premier rang du processus.

pative n'est pas prise en charge spécifiquement par une commission, un vice-président ou un service administratif. Ce choix est revendiqué comme un gage de liberté et de transversalité de la « démocratie participative » : « Il nous a semblé que si on créait un service isolé préposé à la démocratie participative, cela nous empêcherait de répondre à nos objectifs. L'idée c'était que la démo part ce n'est pas une question de secteurs mais une façon de faire[299] ». Il traduit surtout la force du leadership présidentiel sur la question et les possibilités offertes par une institution de petite taille (55 élus, 310 agents au siège en 2004) ; les spécialistes régionaux de la « démocratie participative » sont d'ailleurs parfois qualifiés de « cabinet bis » par les agents en place[300]. La « démocratie participative » est prise en charge par un petit groupe de spécialistes dont la composition reflète la forte division de ce travail idéologique et la labilité des identités et des positionnements des acteurs engagés dans ce processus. La composition de ce groupe de spécialistes nous conduit à interroger le triptyque supposé de la division du travail politique où les élus décident, les experts pensent et les fonctionnaires exécutent. Si l'on observe « des collusions et des interpénétrations fréquentes entre ceux qui « décident » (les élus), ceux qui « exécutent » (les fonctionnaires, mais également les multiples « professionnels » générés par l'action publique « moderne ») et ceux qui « pensent » (les experts), la contribution de chacun au processus de production, de traduction et de diffusion des idées [est] inégale » (Desage & Godard 2005).

Initialement, la division du travail se présente sous des formes classiques. L'élu en campagne devant les électeurs « propose » d'expérimenter la « démocratie participative » et une fois élu « décide » de la mettre en œuvre, les experts divisés entre ceux qui disposent des savoirs pour l'action – les professionnels – et ceux qui disposent des savoirs sur l'action – les universitaires - « éclairent » la décision et apportent des solutions techniques, et l'administration « exécute » en négociant la mise en œuvre du programme politique avec les milieux en charge du secteur. L'institutionnalisation de la « démocratie participative » au sein de l'organisation régionale se traduit par une recomposition des frontières entre ces différents groupes et des positionnements de plus en plus labiles. À la faveur de la fréquentation régulière avec des chercheurs spécialisés dans le domaine et de l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre des dispositifs participatifs, ceux qui « décident » et « exécutent » ont acquis des sa-

299 Sophie Bouchet-Petersen, notes d'observation journée d'études démocratie participative en Poitou-Charentes, mars 2009.

300 Du reste, lors de l'année expérimentale 2005, le premier chargé de mission recruté pour épauler Sophie Bouchet- Petersen et Marc Fisher est « au cabinet ».

voir-faire spécialisés et des ressources idéologiques pour penser et rendre compte de leur action ; en retour, les chercheurs investis sur le terrain ont pu tester leurs hypothèses sur les effets des dispositifs participatifs, en bénéficiant d'un accès au terrain privilégié. Les relations entretenues entre les acteurs régionaux et les chercheurs nourrissent autant les savoirs sur l'action - construction d'arguments, de discours accompagnant et justifiant l'action - que les savoirs pour l'action - construction de savoirs et de savoir-faire. Alors que la première année, les experts associatifs étaient à la fois maitre d'ouvrage - c'est-à-dire qu'ils participaient à la conception du dispositif - animateurs des réunions et évaluateurs, ils n'interviennent plus du tout dans le BPL dont la mise en œuvre a été complètement internalisé. Cette mise à l'écart des experts locaux, outre qu'elle peut être lue comme un signe de la faiblesse du champ local de l'expertise, marque l'incorporation d'un savoir à la fois théorique et pratique sur la « démocratie participative » dans l'administration régionale, et en ce sens traduit l'asymétrie nouvelle du capital scientifique détenus par les experts associatifs et les acteurs régionaux. La deuxième phase de dispositifs participatifs entamée en 2007 l'illustre bien la montée en expertise de l'administration régionale : si les innovations d'ampleur (IDEAL-EU, jury citoyen) ont requis l'intervention d'experts extérieurs[301] pour acquérir des savoir-faire particuliers destinés à la conception d'innovation procédurale ou pour réaliser des prestations d'animation jugées primordiale dans la méthodologie du jury citoyen, les dispositifs de moindre envergure, comme les ateliers citoyens d'évaluation ont été conçus et mis en œuvre en interne.

Une personne incarne l'interpénétration des mondes savant, politique et professionnel (administratif) caractéristique du travail idéologique opéré au sein de l'organisation régionale. Son profil, nous montre qu'il faut abandonner toute définition essentialiste de l'activité politique et scientifique pour rendre compte de la labilité des positionnements. Malgré leur appartenance à des mondes distincts, les spécialistes de la « démocratie participative » partagent un regard sociologiquement informé et un engagement pour la « démocratie participative ».

Marion Ben-Hammo : chargée de mission « démocratie participative »

C'est elle qui incarne au quotidien la démocratie participative au sein de l'administration. Elle a pour mission de participer au développement des dispositifs participatifs et de

301 Missions publiques pour la mise en œuvre du jury citoyen et Aventura Urbana pour la mise en œuvre d'Ideal EU. L'expérience d'IDEAL-EU montre que la distinction est aussi à nuancer. Comme la prestation d'animation aurait été trop coûteuse, les acteurs régionaux ont mobilisé leurs réseaux parmi lesquels des universitaires pour animer les dispositifs. Le profil de Judith Ferrando, docteur en sociologie et consultante au sein du Cabinet Missions Publiques montre qu'il y a là une différence de statut pas nécessairement de nature entre expert, chercheur et acteur.

travailler à la mise en relation de la région avec les chercheurs et les acteurs internationaux de la démocratie participative. Notamment, elle organise un colloque annuel sur la démocratie participative.

De 1998 à 2001, elle est permanente d'une association de solidarité internationale.

Après un Master 2 et un DEA de science politique sur la démocratie locale et les conseils de quartiers dans les XIXème et XXème arrondissements en 1999, réalisé à l'Université Paris 8. Elle démarre sur thèse, sous la direction de Yves Sintomer (Paris VIII) sur les conseils de quartiers à Paris.

En 2005, elle réalise une évaluation du BPL pour le compte de la région Poitou-Charentes.

En 2006, elle devient chargée de mission démocratie participative au Conseil régional de Poitou-Charentes.

Doctorante de Yves Sintomer, elle réalise une thèse sur les conseils de quartier à Paris qu'elle abandonne quand, après avoir procédé à l'évaluation du Budget participatif des lycées (année 2005-2006) sur les recommandations de son directeur de thèse, elle est recrutée comme « chargée de mission démocratie participative ». Une de ses missions est d'organiser la coopération entre acteurs et chercheurs sur la « démocratie participative » ; outre ses dispositions militantes, et sa connaissance du sujet, c'est aussi pour son réseau et sa capacité à nouer des contacts avec le monde académique qu'elle est recrutée.

Elle constitue progressivement autour d'elle et de Sophie Bouchet-Petersen un réseau d'universitaires, spécialistes de la « démocratie participative » : l'organisation des Rencontres annuelles Europe-Amérique Latine sur la « démocratie participative » est l'étendard de cette coopération entre les mondes académique, politique et professionnel. L'intervention de ces universitaires (statutaires, doctorants ou jeunes docteurs) dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs régionaux prend plusieurs formes : la discussion des pratiques lors des Rencontres, une expertise mandatée d'évaluation des dispositifs[302], de formation (des élus, des services, des animateurs culturels), voire des mission d'animation de réunion, et des intervention de vulgarisation ou d'enquêtes. Plus qu'aux formes prises par les situations d'expertise ou de diffusion des recherches, c'est aux enjeux internes propres aux univers de la recherche et de l'action qu'il convient de rapporter leur imbrication[303]. L'expertise, qui n'est qu'une forme

302 Par exemple, chaque année, le BPL été évalué par un spécialiste de la démocratie participative: les objets de l'évaluation étant le résultat d'un accord, plus ou moins négocié, entre le domaine de spécialité du chercheur et les attentes des organisateurs

303 À noter en outre que l'imbrication de la recherche à l'action a des effets sur la recherche elle même : elle permet un accès au terrain d'autant plus privilégié que le chercheur est perçu comme un allié potentiel (Chevallier 1996) et favorise l'interconnaissance entre les chercheurs eux-mêmes, ce qui peut conduire à l'ouverture de collaboration. L'accumulation de connaissances ou la constitution d'un réseau peut en soi

étroite de la relation entre acteurs et chercheurs est ici davantage le reflet que le résultat d'une relation privilégiée entre le Conseil régional et le monde académique : c'est la socialisation mutuelle entre acteurs et chercheurs, et donc la labilité de leurs savoirs et de leurs attentes qui se traduit par des situations d'expertise et non l'inverse[304]. La vocation des chercheurs à analyser le social fait ici écho à la forte réflexivité des acteurs de la « démocratie participative ». L'offre de production d'analyses, d'arguments informés par les travaux empiriques réalisés grâce à ces nouvelles expérimentations rencontre une demande de regard critique sur l'action. Les cadres d'interprétations et le sens visé par « ces acteurs engagés réflexifs et ces chercheurs engagés[305] » coïncident ; ce qui permet un important « échange circulaire »[306]. Les acteurs mobilisent les chercheurs pour qu'ils produisent des cadres d'interprétations et des arguments pour éclairer et légitimer leur choix aux yeux des autres acteurs (administratifs, participants etc.)[307] ; et les chercheurs y trouvent, *a minima*, l'opportunité de tester leurs hypothèses. La familiarité des spécialistes de la « démocratie participative » en région avec les sciences sociales (Marion Ben-Hammo a fait 5 ans de thèse en sociologie, Sophie Bouchet-Petersen est une lectrice assidue des sciences sociales) facilite une très forte imbrication entre ces deux mondes et avec elle, la labilité des savoirs et des discours, au-delà de la mise en œuvre concrète des dispositifs. Car si les acteurs et les chercheurs entretiennent un rapport distinct aux idées, y compris lorsqu'ils élaborent des discours réflexifs sur leurs pratiques (Desage & Godard 2005), il est en pratique parfois difficile de distinguer ce qui relève du discours savant des chercheurs et du discours scientifiquement informé des acteurs[308]. La distinction entre la fonction de connaissance du savoir savant et la fonction pratico-sociale de l'idéologie est loin

être un motif d'intervention. Cela est souligné dans un autre champ par Julien Weisbein et Antonin Cohen (Cohen & Weisbein 2005). Du reste, il est évident que l'activité scientifique de la région Poitou-Charentes a participé de ma socialisation académique, et se traduit concrètement par la production de travaux avec d'autres chercheurs proches de l'institution régionale.

304 Ce que montre aussi Stéphane Cadiou au sujet des projets urbains (Cadiou 2008).

305 Formule de Loic Blondiaux lors d'une journée d'étude sur la démocratie participative en Poitou-Charentes (mars 2009)

306 Outre la notion d' « échange circulaire », on retrouve bien ici ce que montre Sylvie Ollitrault sur la sociologie et les écologistes (Ollitrault 1996)

307 Les universitaires sont notamment mobilisés pour accréditer le dispositif au près des acteurs chargés de sa mise en œuvre concrète sur le terrain ou encore des participants. Ces exemples montrent bien les conditions du recours aux universitaires. Si leur compétence (des spécialistes de la démocratie participative) et leur indépendance (des sociologues, des chercheurs) sont mises en avant, c'est la croyance en l'intérêt de la démocratie participative qui constitue le ressort de la demande d'intervention. Un regard critique est attendu et souhaité mais à condition qu'il ne remette pas en cause dans son principe le bien fondé de la participation des citoyens

308 Même en étant critiques, les chercheurs sont des alliés de fait de la région dès lors qu'on étudie les dispositifs.

d'être claire : acteurs et chercheurs participent conjointement à la mise en forme pratique et intellectuelle de l'action publique ; ce qui explique ici comment le discours de Ségolène Royal, et de celui de l'organisation régionale est à ce point informé par les sciences sociales.

L'entretien de ce capital innovateur passe aussi par la diffusion des innovations. Diffuser la « démocratie participative », « passer par l'étranger[309] » est un moyen d'attester de soutiens extérieurs à la région, de rationaliser le recours à la « démocratie participative » : « La démocratie participative, qu'on moque quand c'est moi qui en parle, avance un peu partout , a insisté Ségolène Royal hier. C'est un outil auquel je crois, à condition qu'on soit vigilant sur la participation de toutes les catégories sociales et que les règles du jeu soient clairement établies[310] ». Ce travail est un élément clé de la mission de Marion Ben-Hammo dont l'un des objectifs est de « positionner Poitou-Charentes en référence sur le marché, [national et international] de la démocratie participative[311] ». C'est le sens de l'organisation des Rencontres Annuelles sur la démocratie participative ou encore la création avec les régions Toscane et Catalogne d'un réseau européen pour la « démocratie participative »[312]. À ces rencontres organisées par le Conseil régional, il faut ajouter les interventions de Marion Ben-Hammo dans les colloques et autres forums mi-scientifique mi-professionnel, nationaux et internationaux (Journée de la Société française d'évaluation, Rencontres de la démocratie locale, International workshop de l'OCDE « Building citizens centred policies and services » à Ljubjana, International conférence « Participatory budgeting in Asia » en Chine etc.) et d'autres spécialistes régionaux dans différents champ professionnels (éducation, développement durable etc.), et les interventions des chercheurs travaillant sur Poitou-Charentes qui par leur travaux contribuent à la diffusion d'innovations présentées comme des « bonnes pratiques »[313]. Ces interven-

309 Sur cette question voir les récents numéros spéciaux de revues « Se légitimer par l'étranger » Pôle Sud 2009 et « L'étranger et la question des modèles et transferts » Revue Française de Science politique 2009.

310 Charente Libre 30/5/2009 « La démocratie participative ça avance ailleurs »

311 Entretien., Marion Ben-Hammo. Marché réel si l'on n'en juge par les investissements croissants d'experts privés dans le domaine (Nonjon, 2006) et par la « concurrence » des collectivités territoriales sur le terrain des bonnes pratiques (Bacqué et al. 2010).

312 C'est la connaissance et la proximité avec le monde académique ainsi que l'orientation nationale et de la carrière de Ségolène Royal qui explique les anticipations réalisées sur les effets de légitimitésde cette circulation. Là encore, il ne faut pas réduire ce travail à un paradigme stratégiste mais plutôt le voir comme une pratique normale du champ académique : la diffusion est aussi pensée comme un moyen d'enrichissement de l'action et de la réflexion.

313 Par exemple, au début de la mandature Loic Blondiaux interrogé dans Le Monde : « le partage effectif de la décision reste marginal. Aujourd'hui, seule la mise en place du budget participatif dans les lycées, en Poitou-Charentes, prend réellement en compte cette évolution », Le Monde, 5/07/05. Marion Ben-Hammo et Yves Sintomer interviennent conjointement pour défendre la démocratie participative selon Ségolène Royal « Le ségolisme en Poitou-Charentes, une dynamique et ses défis » Télos, 22/11/06. Plus tard, Julien

tions concomitantes des professionnels, des politiques et des chercheurs brouillent l'alignement des discours sur les rôles prescrits qui oscillent ainsi entre des discours d'universitaire-engagé, des discours de politique-expert, des discours experts, des discours politiques[314]. En cela, les savoirs issus de la recherche se constituent à l'intersection de la science et des préoccupations politiques et administratives (Cadiou 2008), nourrissent l'air du temps participatif et font apparaitre la « démocratie participative » comme une nécessité de l'action publique. Dans ce sens, le travail politique d'énonciation, de stylisation et de rationalisation qui concourt à conférer une cohérence et un sens finalisé à l'action publique est le produit des collusions entre les acteurs politiques, les professionnels et experts privés et les spécialistes académiques.

Ce travail collusif de mise en forme pratique et intellectuelle de l'action publique fait exister la « démocratie participative » en tant que style politique de la nouvelle équipe régionale. En effet, « les moyens objectivés sous forme de personnels, de subventions, d'infrastructures ou de règlements ne concourent à l'existence réelle d'une politique publique digne de ce nom que s'ils sont rationalisés, globalisés et finalisés par des discours qui leur donnent sens, c'est-à-dire signification et orientation. Une politique publique n'acquiert de réalité (id est : de reconnaissance) sociale que si elle fait l'objet d'un investissement discursif par des locuteurs qui, en représentant un ensemble de mesures souvent disparates comme un tout cohérent – Une Politique - contribuent à la fois à accréditer l'existence de cette dernière et à se représenter comme les véritables et uniques auteurs de celle-ci » (Lehingue 1990). Au cours de ce travail de mise en cohérence, la « démocratie participative » est présentée comme « un ensemble cohérent de valeurs et de croyances discriminantes » mais aussi de dispositifs, de pratiques et de savoir-faire destinées à revitaliser la démocratie et à améliorer la qualité et la justice de l'action publique. En ce sens, c'est une idéologie : « une idéologie n'est pas, en effet, une simple idée ou croyance, elle exprime une vision de la société, énonce des valeurs, propose des liens de cau-

Talpin présente le processus d'écoute sélective transparente mis en œuvre avec les jurys citoyens, Territoires, juin 2010 etc. Cependant cette diffusion ne veut pas nécessairement dire que les dispositifs sont transférés : le coût du transfert est en effet parfois rédhibitoire pour certaines collectivités intéressées. En outre, il ne faut pas réduire ce travail de diffusion à un paradigme stratégiste : la diffusion est aussi le produit des activités et des rencontres multiples organisées sur le thème de la démocratie participative.

314 On peut identifier un spectre de discours allant de l'académique au politique : un discours engagé et scientifique quand les universitaires interviennent dans la presse; un discours expert méta-savant quand Ségolène Royal est interviewée en tant qu'expert à la DIV ou dans Territoires la revue de l'ADELS - ou quand Marion Ben-Hammo intervient dans des colloques internationaux et les rencontres de la démocratie locale ; un discours politique en campagne.

salité entre des phénomènes en donnant une intelligibilité tout à la fois aux dysfonctionnements de la société et aux régulations possibles » (Arnaud et al. 2006). Il n'y a pas de dimension normative dans l'usage de la notion d'idéologie pour penser la « démocratie participative » : l'idéologie n'est ni la croyance en une idée fausse ni en une idée vraie, la valeur scientifique ou morale des arguments n'est pas un critère de définition ; on peut en revanche analyser les fonctions de la mise en forme savante de l'idéologie. Malgré sa connotation, le terme d'idéologie semble adapté car il souligne l'imbrication des sphères de l'action publique et de l'action politique, met en évidence la légitimation d'une domination d'un groupe sur un autre, ce qui peut être lu comme une invitation à prendre en compte les effets du changement de discours et de méthode sur la distribution des ressources des acteurs au sein de l'administration. En ce sens, peu importe qu'on la nomme idéologie, référentiel[315] ou récit[316] « il faut voir dans les systèmes de valeurs, ou idéologiques, des ressources pour bâtir l'équilibre du système, des moyens pour les acteurs de légitimer leurs pratiques plutôt que ce qui détermine inévitablement leurs perceptions de la réalité et leurs actions » (Mériaux 1995). En revanche, il s'agit d'étudier les fonctions idéologiques de l'idéologie. À l'image de la démonstration faite par Selznick, l'idéologie, *a fortiori* parée sous les atours du programme démocratique, ne nous dit rien sur les objectifs visés par les acteurs, ni même sur les pratiques des acteurs, mais peut nous orienter vers les besoins de l'organisation (Selznick 1949, p.7-8) dans sa relation avec les représentants de l'environnement avec lesquelles elle interagit et, d'abord, du point de vue de ses propres membres. Si l'idéologie ne doit pas être vue comme « la justification *a posteriori* de conduites et de pratiques, autrement dit comme un voile pudique jeté par les acteurs sur les raisons « réelles » de leurs actions, raisons dont ils ignoreraient d'ailleurs dans bien des cas la nature et la force, et qu'ils tenteraient en d'autres cas de dissimuler. Le recours à l'idéologie

315 Dans les deux cas, ces notions soulignent le rôle des idées dans l'action publique. Nous n'y voyons pas des différences de substance mais des différences de point de vue. L'inconvénient de la notion de référentiel étant qu'il donne une image relativement figé de la situation. En reprenant la critique de Philippe Zittoun, on pourrait dire que la démocratie participative est un référentiel prédictif, un énoncé de politique publique, visant à légitimer le changement (Zittoun 2008).

316 « Moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politiques publiques reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver -selon leurs narrateurs – si les évènements surviennent ou les situations évoluent comme prévu. Même lorsque leur véracité est en question, ces récits sont de manière explicite, plus programmatiques que les mythes, et ont pour objectif de faire en sorte que leurs récepteurs intériorisent et en fassent quelque chose. La fonction d'un récit de politique publique est donc de garantir, c'est-à-dire de certifier et de stabiliser les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe » (Radaelli 2000). Mais l'inconvénient de la notion de récit, comme de celle de référentiel, est qu'elle est cantonnée à la sphère de l'action publique, et ne permet pas vraiment de rendre compte des usages politiques des idées.

peut néanmoins permettre à des êtres humains d'ennoblir – et d'abord à leurs propres yeux – des pratiques moralement répréhensibles : elle est justification et travail de légitimation » (Lagroye et al. 2006, p.490).

Si le changement de discours officiels, d'images régionales et la production d'innovations visent d'abord à projeter le changement sur l'ensemble de la société, régionale et nationale, produire et créer des politiques nouvelles suppose de convertir l'institution, et donc les acteurs qui la font vivre, aux nouvelles orientations. Ainsi, il s'agit d'analyser les fonctions remplies par la « démocratie participative » entendue comme un ensemble, plus ou moins cohérent, de croyances, de valeurs et de pratiques présentées comme discriminantes, mis en forme scientifiquement, dans « le processus de conversion institutionnelle [...] par lequel les acteurs restructurent les institutions ou leurs stratégies à l'intérieur des institutions afin de les adapter à de nouveaux objectifs, c'est-à-dire pour servir de nouvelles fonctions » (Thelen 2003). Dit autrement, il nous faut analyser comment la « démocratie participative » est mobilisée par la nouvelle équipe pour se saisir de l'institution, orienter ou accompagner un changement de pratiques.

§2. La formation de soutiens à la nouvelle méthode régionale

Le discours officiel ne traduit pas une unité de croyance des membres de l'organisation, il traduit la domination des spécialistes au sein de l'organisation. Ainsi, plutôt que les traces d'une improbable croyance partagée, ce sont les conditions de réussite de l'entreprise politique de reprise en main de l'institution régionale qu'il faut analyser. L'alternance est généralement définie « comme un changement radical de personnel politique occupant les postes de pouvoir ; elle suppose que ce nouveau personnel passe par une phase d'apprentissage et s'adapte aux nouvelles fonctions qu'il occupe » (Haegel 2001)[317]. Mais si le nouveau personnel politique – élu et hauts fonctionnaires – doit effectivement faire l'apprentissage de son rôle et des règles institutionnelles, il ne les subit pas (Lagroye 1997). En ce sens, il s'agit d'étudier comment les entrants redéfinissent les rôles et les pratiques légitimes de l'institution régionale, rallient des soutiens au sein de l'équipe politique et de l'administration qui accréditent par leurs investisse-

317 Plus largement, la question de la relation entre la nouvelle équipe et l'administration en situation d'alternance est clairement la question la plus étudiée tant au niveau national que local (Dion 1986; Roubieu 1999).

ments la valeur symbolique de l'idéologie régionale[318] et comment se construit la loyauté des autres de membres, élus ou agents publics, de l'organisation.

A. Le difficile intéressement des élus régionaux

Si la « démocratie participative » est réputée être le choix de méthode des élus de la majorité, l'idéologie participative est en pratique le produit du travail d'un cercle restreint de spécialistes entourant Sophie Bouchet-Petersen, et fortement attachée à Ségolène Royal. Son leadership personnel sur le thème est renforcé quand, devenue présidentiable peu de temps après son accession à la tête de la région, la « démocratie participative » devient la marque qui la positionne dans le jeu politique. Cela pose la question de l'adhésion des autres membres de la majorité régionale à la « démocratie participative », ou plutôt de leur loyauté à l'égard de l'organisation. Le travail idéologique et le jeu de l'expérimentation soude un petit groupe de spécialistes qui trouvent dans l'attachement à l'idéal participatif une raison à leur dévouement, c'est-à-dire un moyen d'occulter les satisfactions qu'ils tirent de leur activité (Gaxie 1977), et des ressources pour assoir leur position au sein de l'organisation. À l'image de Ségolène Royal qui cherche à reconvertir la faiblesse de ses capitaux partisans en mobilisant la thématique participative, cette recherche d'exemplarité est autant choisie que subie. Si les ressources de Sophie Bouchet-Petersen et de Marion Ben-Hammo, extérieures à l'administration et au territoire régional, leur permettent de rechercher du soutien parmi les spécialistes académiques, elles ont en revanche plus de difficultés à s'enraciner dans l'environnement régional.

En juin 2004, Sophie Bouchet-Petersen invite Loic Blondiaux et Yves Sintomer à présenter la « démocratie participative », et notamment sa distinction avec la « démocratie de proximité », aux élus régionaux. Elle souhaite aussi présenter des expériences locales pour montrer aux élus que la « démocratie participative » peut être rapprochée de démarches participatives déjà existantes. Le récit que Sophie Bouchet-Petersen fait de cette tentative d'acculturation de la « démocratie participative » aux acteurs locaux illustre bien la distance entre sa vision de la « démocratie participative » et la perception qu'elle a eu de l'environnement régional et des soutiens qu'elle pouvait y trouver ; distance qui a pu être ressentie par les élus régionaux,

318 Ici, les travaux sur les usages du « néo-managérialisme » ont été importants dans la compréhension des dynamiques à l'œuvre, notamment (Alam & Godard 2007, p.92).

comme un « certain mépris des élus, de la démocratie représentative », des élus locaux dont sont issus pour l'essentiel les élus régionaux[319].

> « Comme on était gentils et qu'on voulait, toujours pareil, hybrider pour qu'ils soient pas trop [perdus] avec des expériences locales. Pour leur montrer qu'à la fois c'était autre chose mais quand même temps, y'avait déjà des genres de manière de prémisse…Bon que c'était pas que de l'importation. Donc on avait mis en valeur un truc [...] qu'était je ne sais pas quel conseil de développement, qu'avait fait des vagues trucs participatifs…Je ne sais même plus ce que c'était…et on voulait faire mousser un peu La Rochelle. Donc on avait demandé à Denis Leroy [conseiller municipal de La Rochelle, directeur de campagne de Ségolène Royal] qui prétendait faire de la démo part [...] de nous donner un exemple de démarche crypto-participative de la ville de La Rochelle. Et là à notre grande surprise. Et là je me souviens. Autant le conseil de développement je ne me souviens pas, là je me souviens. Il nous avait expliqué l'histoire du sens de circulation d'une rue où les mecs d'un bout avait pris la position contraire de ceux de l'autre bout, et qui au lieu d'être un éloge si tu veux des embryons préfigurateurs de la démo part, c'était une façon de mettre les rieurs de son coté en montrant que quand tu donnais la parole à des citoyens des deux bouts de la rue, évidemment ils décidaient des choses antagoniques. Bon. Alors là voilà ça c'était l'effort d'acclimatation avec les expériences locales. On en a donc conclu que tout en disant que ce n'était pas que de l'importation ça n'allait être que de l'importation. »[320]

Ainsi, apparaît une tension entre le jeu de l'expérimentation et de la recherche d'exemplarité reconnue par les spécialistes académiques et la recherche d'appui parmi les élus locaux. On l'a vue, pendant la campagne présidentielle, Ségolène Royal a joué de labilité entre « démocratie participative » et « démocratie de proximité » pour se ménager l'appui des élus locaux, au risque d'être désavouée par ses soutiens scientifiques. Mais dans le contexte de prise en main de la région au lendemain de l'alternance, la priorité de l'équipe nouvelle était d'affirmer sa différence, elle avait plus à perdre qu'à gagner dans un rapprochement avec les expériences locales. On comprend mieux que la stratégie d'excellence académique est ici le pendant du faible enracinement local des spécialistes de la « démocratie participative » en notant que Poitou-Charentes, à la différence d'autres régions mobilisant la thématique participative (la Toscane, la Catalogne ou encore Rhône-Alpes et Nord Pas de Calais), ne s'est pas engagée sur la voie de la contractualisation avec les acteurs locaux sur le thème de la « démocratie participative », ni même sur celui de la mise en relation des initiatives locales[321]. Si cela est aussi à rap-

319 Entretien, Françoise Mesnard, vice-présidente en charge de la démocratie participative à partir de juillet 2007.

320 Entretien, Sophie Bouchet- Petersen, op. Cit.

321 On s'appuie ici sur une communication réalisée avec Guillaume Gourgues « Ethnographie de deux conseils régionaux. La démocratie participative en Poitou-Charentes et en Rhône Alpes », juin 2008 ainsi que sur les présentations faites par les représentants des régions Toscane et Catalogne lors des rencontres annuelles sur la démocratie participative organisées par le Conseil régional de Poitou-Charentes.

procher à la faiblesse du champ local de l'expertise, professionnelle et académique, sur le sujet, l'orientation donnée à la « démocratie participative »– une méthode d'action publique transversale à vocation exemplaire – souligne la recomposition des objectifs, des ressources et des soutiens régionaux.

Un an après son élection à la présidence du Conseil régional, Ségolène Royal devient présidentiable, l'enjeu constitué par l'offre participative se consolide. L'opposition l'investit alors pour dénoncer une instrumentalisation à des fins personnelles de l'action régionale. Si pendant la campagne présidentielle, ses opposants investissent la « démocratie participative » pour mettre en doute la compétence et la capacité à décider de Ségolène Royal, dans le contexte régional c'est sa propension à prendre des décisions de façon autoritaire qui est critiquée.

> « En Poitou-Charentes, la démocratie est une affaire très personnelle. Après avoir vanté les mérites de la Démocratie Participative, Madame la Présidente innove avec la Démocratie Silencieuse. Le silence, voilà bien pour Madame la Présidente, le meilleur débat démocratique qui soit : ainsi pas de critiques… pas de contradictions. Madame la Présidente aime être seule à décider, car elle est convaincue d'une chose : mieux vaut avoir tort seule que raison à plusieurs. Le pouvoir solitaire présente l'énorme avantage d'éviter d'avoir à partager les lauriers… Certes, on se prive de bien des talents, mais tant pis pour la Région.[322] »

Des blogs et des sites internet reprennent la critique mais dans un premier temps, elle est faiblement relayée par la presse, notamment nationale[323]. Par cette critique, ses opposants mettent l'usage que Ségolène Royal fait du rôle de président du Conseil régional en contradiction avec les prescriptions stabilisées autour des pratiques consensuelles de son prédécesseur, Jean-Pierre Raffarin. Au cours de la mandature, Ségolène Royal et ses soutiens, cherchent à réduire cet écart en alimentant l'idée « d'une complémentarité positive entre la démocratie participative et la démocratie représentative[324] » et en soulignant les bénéfices pour tous de la « démocratie participative ». En s'appuyant sur les expériences réalisées, ils mettent en avant l'efficacité de la méthode participative pour répondre aux besoins de la population.

> « On me demande parfois à quoi sert la démocratie participative que nous mettons en pratique en Poitou-Charentes. Elle sert tout simplement à prendre les meilleures décisions en y associant celles et ceux que les actions de la Région concernent directement. [...] Cet

322 Expression de l'opposition. Sur Parole, le journal de la Région Poitou-Charentes - Numéro Spécial (02-2006).

323 On peut penser aussi au buzz sur Jean-François Foutaine. Son premier Vice-président a été démis de sa fonction suite à une opposition à Ségolène Royal sur la question du recours à l'emprunt plutôt qu'à l'impôt. La scène a fait la une plateforme du web. Mais n'a pas été reprise par les quotidiens nationaux, ce que souligne Marianne2, 28/02/08. Elle est reprise en revanche pendant les régionales 2010

324 Site internet du Budget participatif des lycées.

> autre éclairage renforce l'efficacité des actions conduites par la Région, permet de les corriger en temps réel ou de les enrichir en tenant compte des avis des citoyens et des usagers sur ce qui marche, ne marche pas ou pourrait marcher mieux. La démocratie participative, c'est le choix de faire appel à cette intelligence collective pour apporter une aide précieuse aux élus qui ont la responsabilité de la politique régionale.[325] »

Au-delà de ce bricolage rhétorique et idéologique, partie prenante de savoir-faire du métier politique (Le Bart 2000) on peut voir dans la reprise de cette critique de la « démocratie participative » par des alliés socialistes, les signes d'une difficulté à rapprocher « la démocratie participative », une vision très intellectuelle de l'action publique et du travail politique, des représentations et des préoccupations quotidienne des élus régionaux. Ainsi, Nicole Bonnefoy, vice-présidente PS du Conseil régional, qui revendique « une méthode - pas dans la communication - mais dans l'action... un labourage de terrain durable »[326], voit dans la « démocratie participative » de « jolis mots », et critique son usage électoral.

> « Le BPL… ce n'est pas quelque chose qui d'emblée pour moi était quelque chose de majeur…. Ce n'était pas pour moi quelque chose d'évident, d'important. Je ne mesurais pas, je n'avais pas mesuré au départ l'intérêt de ce budget participatif, et j'élargirais même de la démocratie participative. Ça restait pour moi du vocabulaire, ce vocabulaire qui était plus électoraliste- marketing qu'une réalité. Voilà comment je le ressentais. Ça ne veut pas dire que je le ressente pas encore aujourd'hui comme ça. Pour moi au début c'était plus un slogan qu'autre chose.. je l'ai quand même vu s'installer le BPL et donc… avant d'y adhérer, j'allais presque dire, bêtement, automatiquement [...] Encore aujourd'hui [novembre 2007], je pense que la démocratie participative c'est des jolis mots qui ne sont pas nécessairement appliqués au quotidien. »[327]

Malgré la critique, Ségolène Royal n'a pas été désavouée par les membres de la majorité régionale. Comment alors que la «démocratie participative » a été le produit du « despotisme éclairé[328] » de Ségolène Royal et de Sophie Bouchet-Petersen les spécialistes ont-ils intéressés les élus régionaux ? La « démocratie participative » n'a pas été enjeu lors de la constitution de la liste[329], elle n'a pas été débattue : même Jean-François Macaire, premier secrétaire de la fédération PS de la Vienne, déjà engagé dans la thématique participative dans le cadre de son mandat local, a découvert l'usage de la « démocratie participative » par Ségolène Royal pen-

325 L'Essentiel, la lettre d'information de la région Poitou-Charentes, n°136

326 Cette interview est publiée après qu'elle soit élue sénateur mais elle retrace bien les propos que Nicole Bonnefoy tenait en entretien. L'avenir 8-14/10:09.

327 Entretien Nicole Bonnefoy, vice-présidente du Conseil régional, 23/11/07.

328 Entretien, Sophie Bouchet-Petersen. Ce despotisme peut s'entendre dans un double sens : d'une part la démocratie participative s'impose, au besoin au forceps, et d'autre part, que nonobstant la référence à la demande de participation, la démocratie participative est d'abord une offre politique, de participation mais pas seulement.

329 Rappelons que la constitution des listes a été particulièrement houleuse.

dant la campagne des régionales[330]. À dire vrai, tous les élus ont découvert la « démocratie participative » lors de la campagne régionale. La campagne a ainsi été un moment d'initiation à la démarche participative, qui a pu être décisive pour des élus qui accédaient à leur premier mandat. À l'image par exemple de Madeleine N'Gombet, élue socialiste, qui a accédé à son premier mandat.

> « Oui c'est sûr, c'est lors de la campagne que j'ai découvert la démocratie participative. Moi je n'étais pas élue, alors c'était peut-être plus facile. Y'a des camarades déjà élus qui se sont dit c'est quoi ce truc. Moi je n'ai pas eu ce problème, je n'ai pas du tout eu cette réaction. Je n'étais pas élue. C'est vrai que j'avais ma carte au parti [socialiste] mais je me sentais plus proche de la société civile, je militais mais sans plus. Je me sentais plutôt à venir dans des forums [participatifs] comme ça, pour dire la colère celle qu'ils me livrent dans le secret de mon cabinet [elle est dentiste au sein d'un cabinet mutualiste dans un bourg du Nord Charente]. [...] Puis à coté de moi, y'a eu cette ancienne ministre qui m'a donnée les clefs dont j'avais besoin. Je me sentais en sécurité, je ne me suis pas posée la question de qu'est ce qu'on va en faire de cette parole. Je me suis dit si je suis élue on verra ce qu'on peut faire. C'est ça la politique, c'est essayer de changer la vie des gens. Là au moins on avait les doléances, les vraies doléances.[331] »

D'autres élus régionaux soulignent aussi cette dimension initiatique mais regrettent que la participation des élus à la production de la méthode participative se soit arrêtée après la campagne.

> « Le BPL ça a été fait quasiment à coté des élus [...par] un groupe qu'est en relation directe avec la présidente. Des gens super, hyper compétents, sympa et tout. Sauf qu'ils font leurs trucs à eux, dans leur coin à eux, complètement à l'écart en fait des élus régionaux. Donc y'a une vraie difficulté, de discrédit de la part des élus régionaux vis-à-vis de quelque chose qui.. dont ils ont pas débattu, qu'ils n'ont pas travaillé, avec lequel ils n'ont pas avancé. Les choses avancent mais indépendamment du groupe d'élus. Pendant la campagne Ségolène c'était elle qui menait la danse. Et donc quand on faisait les réunions d'élus, elle expliquait sa série de forums participatifs. Quand on faisait les forums participatifs dans nos territoires on avait le numéro un qui nous disait faut faire comme ci, faut mettre les trucs en rond, faut faire comme ça. Faut, faut… permettre aux gens de parler. Y'avait vraiment un companioning, compagnonage dans l'organisation de ces forums. Là où ça s'est un peu perdu, c'est après. »[332]

Lors du séminaire de la majorité de juin 2004, la « démocratie participative » a été présentée aux élus mais, on l'a vu, cette tentative a été perçue comme un échec par Sophie Bouchet-Petersen et priorité a été donnée à la conquête et à l'entretien d'un capital innovateur en s'assurant, par le jeu de l'expérimentation, de l'appui de scientifiques, spécialistes du sujet. Ainsi,

330 Entretien Jean-François Macaire, 1er vice-président du Conseil régional, 30/07/09.

331 Entretien, Madeleine N'Gombet, 7/02/08

332 Entretien, Françoise Mesnard, op. Cit.

dès le début de la mandature une césure s'opère entre les spécialistes qui s'investissent dans la mise en œuvre du BPL et le travail intellectuel, et les « amateurs » qui tentent de s'approprier la thématique participative mais sans l'appui méthodologique pourtant jugé indispensable par les spécialistes. Les élus se saisissent de la méthode participative comme d'un instrument d'action publique[333] mais se sentent exclus du travail de production idéologique. Ils n'investissent pas la distinction « démocratie participative » / « démocratie de proximité » mais au contraire articulent ce qu'ils perçoivent de la « démocratie participative », exprimée à travers les discours de Ségolène Royal, avec leurs expériences participatives antérieures - les forums participatifs de la campagne mais aussi les « Assises » organisées à plusieurs reprises par l'équipe de Jean-Pierre Raffarin dans de nombreux domaines (transport, eau), les représentations, les compétences et les savoir-faire acquis au cours de leur parcours de militant et d'élu. Ainsi, un élu régional, maire d'une commune rurale, militant au PS depuis trente ans relativise la nouveauté des forums participatifs de la campagne.

> « Oui c'est sûr que la campagne a été un moment décisif, mais c'est quand même pas non plus… Dans les campagnes électorales de la gauche, y a toujours eu des forums comme ça. Y'a une phrase socialiste qui dit « d'abord on discute après on décide », chez nous on dit « d'abord on cause » mais c'est pareil. On est un certain nombre d'élus à faire des réunions publiques, des réunions de quartiers. Les réunions de quartier c'est plutôt en milieu urbain, mais depuis un certain temps même en milieu rural on arrive à faire de la participation, de la concertation.[334] »

Les élus régionaux ont investi la thématique participative en créant des dispositifs qui ne visaient pas l'expérimentation de la « démocratie participative » mais étaient mobilisés comme des outils de transaction avec les milieux en charge d'un secteur ou d'un territoire[335]. Outils de mobilisation d'un public élargi d'autant plus intéressant à utiliser dans le contexte d'une alternance où les élus découvrent un environnement façonné depuis près de vingt ans par les politiques conduites par l'équipe de Jean-Pierre Raffarin. Mais toutes « ces initiatives individuelles[336] » entrent en contradiction avec l'exemplarité visée par les spécialistes, ce qui peut être perçu par eux comme délicat à gérer. Ainsi, la chargée de mission « démocratie participative » : « Pour moi les forums participatifs ce n'est pas du tout de la démocratie participative, j'ai pas du tout envie de mettre ça en avant. C'est un peu gênant quand on essaye

333 Voir chapitre 3.

334 Entretien Joseph Joubert, 6/02/07.

335 Voir les chapitres suivants pour la description de la mise en œuvre de ces outils.

336 Entretien, Françoise Mesnard, op. Cit

d'être tête de file, leader sur le marché de la démocratie participative, en gros en France…»[337]. Dans la deuxième moitié de la mandature, Sophie Bouchet-Petersen relativise le problème et y voit plutôt un signe de la reconnaissance de la « démocratie participative » par les élus régionaux : « Ils ont tous compris que chacun était comptable d'un peu de participatif. C'est pour ça. Alors ils prennent des initiatives quelque fois qui sont ni faites ni à faire si tu veux. On découvre des trucs. On découvre qu'ils appellent atelier participatif d'évaluation un truc où c'est un stagiaire qui passe trois coup de fils. Ça c'est la rançon mais au fond c'est une façon de s'y mettre »[338].

Derrière le discours univoque de l'organisation se dessine une pluralité de pratiques et d'investissement possibles de la « démocratie participative », des procédures et de la thématique. Quelques élus ont progressivement repris le discours participatif, participant ainsi à son institutionnalisation. Jean-François Macaire, élu bien implanté localement – adjoint à la mairie de Poitiers et premier secrétaire de la fédération PS de la Vienne – est un soutien régional de premier plan pour Ségolène Royal ; elle le nomme d'ailleurs premier vice-président du Conseil régional en remplacement de Jean-François Fountaine. Il est le principal relais du discours sur la « démocratie participative » parmi les élus, il participe à la diffusion à l'étranger des expériences régionales. Il maitrise le discours et notamment la distinction entre « démocratie de proximité » et « démocratie participative », et peut aisément le mettre en cohérence avec son expérience personnelle : il a déjà expérimenté le Budget participatif dans le cadre de la gestion du parc HLM de Poitiers. Mais c'est sans doute le cas de Françoise Mesnard qui illustre le mieux la façon dont investir le discours participatif pouvait être une ressource mobilisable dans la compétition interne au parti et à l'Assemblée régionale. Élue locale, issue du courant du NPS, elle se dit « mise à l'écart » par les autres élus de la majorité lors des deux premières années. Quand Ségolène Royal devient présidentiable, et que les porte-parole du NPS de rallient à elle, elle se mobilise localement en animant un collectif local Désir d'avenir et depuis, a pris position à plusieurs reprises pour défendre l'alternative Ségolène Royal. Ce qui est intéressant c'est la façon dont elle met en cohérence la « démocratie participative » avec son propre parcours politique en reconvertissant ses expériences passées en gage d'une croyance ancienne en la participation citoyenne[339].

337 Marion Ben-Hammo, entretien, op. Cit.

338 Entretien Sophie Bouchet-Petersen,op. Cit.

« [La démocratie participative ça m'était] très familier. En fait j'appartenais à un mouvement de scoutisme qui s'appelait les éclaireurs et éclaireuses de France ; qu'est un mouvement de scoutisme laïc qui pratiquait avant l'heure les pratiques autogestionnaires. Donc je suis plutôt issu d'un courant de pensée qui très proche de effectivement, de tout ce qui est autogestion, participation de chacun des individus d'un groupe à la décision collective. Donc j'ai pratiqué toute ma jeunesse, et puis bah après j'ai travaillé, les enfants etc. et puis quand on est revenu me chercher en 95 pour être maire adjointe à l'enfance-jeunesse, je crois que je faisais déjà de la démocratie participative sans le savoir comme M Jourdain… rire Donc…. Quand en 2007, juillet 2007 j'ai été nommée vice-présidente en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et qu'on m'a dit en même temps t'as aussi la démocratie participative. Alors là j'ai été ravie…. Parce que j'ai toujours pensé que l'autogestion. On l'appelait comme ça y'a 20 ans, 30 ans maintenant j'ai 50 ans.. bah c'était, c'était quand même un peu l'avenir. C'était un des moyens aussi de permettre aux gens de… d'avancer et de.. pas de s'élever. Si quelque part un petit peu de devenir des vrais individus à part entière. Doté d'une réflexion, d'une critique… mais ça avait l'air très compliqué. C'est très compliqué parce que dès qu'on est dans un groupe un peu important, c'est tout de suite plus compliqué. Donc ce que j'apprends moi en ce moment c'est plutôt la méthode. Sur le principe… j'en suis profondément convaincue »[340].

Au-delà du travail de mise en cohérence biographique auquel cette élue se livre, son cas nous montre comment, nommer en juillet 2007 une vice-présidente en charge de la « démocratie participative », est un moyen pour les spécialistes de trouver des relais du discours participatif au sein de l'organisation, ce qui contribue à le dépersonnaliser et à l'institutionnaliser. La nouvelle vice-présidente se donne pour objectif de réconcilier les amateurs et les spécialistes : « Mon défi, ma mission que je me donne [en tant que vice-président en charge de la démocratie participative] c'est d'unifier, de rassembler. Je crois que le moment est venu que maintenant ce soit l'ensemble de l'équipe régionale qui s'approprie cet outil démocratie participative[341] ». Pour Françoise Mesnard ou Jean-François Macaire qui ont tenté d'œuvrer en ce sens, la deuxième moitié de la mandature a été l'occasion de la construction d'une culture partagée des élus sur la démocratie participative.

« Je crois qu'il y a un consensus maintenant très fort. C'est quelque chose qu'a beaucoup avancé. Ça paraissait certains élus, du PS..... dans le meilleur des cas une habileté politique, dans le pire des cas un trucage total, ça paraissait contradictoire avec la démocratie représentative à un certain nombre d'élus qui considéraient qu'ils étaient élus pour décider et que ça suffisait, que la légitimité de l'élection suffisait. Maintenant je ne crois pas qu'il y en aurait encore beaucoup qui tiendraient ce discours. La plupart ont pris conscience que la démocratie participative est un bon catalyseur de la démocratie représentative que ça s'oppose pas au contraire.. que la démocratie participative c'est un plus pour l'élu, ça lui demande plus de travail mais en même temps ça lui permet d'avoir une

339 Au cours de la mandature elle devient un soutien de Ségolène Royal en interne mais aussi au sein du parti, et devient un « porte-parole » de la démocratie participative.

340 Idem

341 Entretien, Françoise Mesnard, op. Cit.

présence, un échange beaucoup plus riche qui si on fait pas de démocratie participative[342] ».

Mais « que les acteurs évoquent l'émergence d'une culture ou d'une croyance partagée ne doit pas voiler l'existence de luttes ou d'usages différenciés des dispositifs par des acteurs aux horizons temporels, aux engagements institutionnels ou aux intérêts distincts » (Desage & Godard 2005; Lefebvre 2007c). Au cours de la mandature, les élus ont effectivement intégré le discours participatif régional et sont devenus à des degrés divers des relais de celui-ci. Outre Françoise Mesnard et Jean-François Macaire, plusieurs élus sont intervenus au sein de l'Assemblée régionale, ou plus souvent au cours de la mise en œuvre des dispositifs participatifs pour évoquer la valeur ou l'intérêt de la méthode participative ; par exemple, tous les élus ont repris en ouverture des réunions du BPL un discours, écrit par les spécialistes de la « démocratie participative », sur le choix de méthode fait par les élus de Poitou-Charentes. Mais la reprise de ce discours ne traduit pas l'adhésion des élus à la « démocratie participative », elle traduit leur loyauté à l'égard de l'organisation dont les conditions sont à rechercher dans les transactions constitutives de cette discipline collective[343]. D'une part, il faut rappeler que c'est la première fois que la gauche gagne la région. Or, pour beaucoup cette victoire est celle de Ségolène Royal. Par les propriétés et les qualités qu'ils prêtent à leur leader, les élus lui reconnaissent le bénéfice de la victoire et un devoir d'allégeance.

«L'adhésion des élus à Ségolène, il vient de ça. Elle nous a dit il faut partir de la réalité de terrain, il faut que les gens .. il faut partir des difficultés concrètes des gens. Que on peut faire des petites mesures toutes simples, et en fait ça a un impact considérable. [..]vraiment ce souci de coller à la réalité de terrain, de répondre aux problématiques concrètes du terrain qui… à mon avis a été une réussite de l'action de la région. [..]Et c'est un apprentissage de Ségolène pendant les 1ères années de mandat. […] Elle a un sens politique qui est très important enfin… elle capte des fois des choses dans ce qu'elle entend surtout dans son contact direct avec les gens. Elle écoute en fait beaucoup ce que je dise les gens. Et elle est capable de vraie indignation.. rire. Par exemple on paye le permis de conduire de jeunes cap et bac pro. Et c'est, et c'est en fait c'est tout simple mais c'est génial. Parce que en fait on sait qu'il y a 90% des jeunes qui sont issus de milieu défavorisé. Que pour la plupart pour continuer en milieu rural, pour aller bosser si t'as pas bagnole c'est même pas la peine d'y penser et… donc, donc. Elle donne un vrai outil aux jeunes qui viennent d'avoir leur examen, donc qui ont bossé pour avoir leur examen, elle leur donne la possibilité. Elle leur dit bah quelque part vous avez bossé pour avoir votre examen, vous rentrez dans la vie active et bah on va vous donner un coup de pouce. Comme elle paye les, les, les trousses à outils pour les bacs pro… c'est concret mais d'un autre coté c'est vachement utile. C'est un peu comme disait Attac : du local au général

342 Entretien Jean-François Macaire, op. Cit.

343 En suivant les pistes proposées par Daniel Gaxie (Gaxie 1977; Gaxie 1992).

quoi. C'était à partir de la réalité concrète, arriver à faire des actions qui finissent par diffuser….[344] »

Si l'enthousiasme de Françoise Mesnard n'est pas nécessairement partagé, le leadership de Ségolène Royal se trouve néanmoins conforté par sa trajectoire personnelle : elle devient rapidement présidentiable, sa notoriété augmente, elle se voit reconnue une différence, et dans son sillage elle ouvre des opportunités pour la conquête de positions pour des élus locaux qui pourraient revendiquer son appui, ou un style d'action partagé par exemple en mobilisant la thématique participative. Les élections qui ont suivi la présidentielle ont donné du crédit à une telle interprétation : plusieurs élus régionaux ont connu des succès, pour partie inattendus, lors des élections législatives, sénatoriales et municipales[345]. D'autre part, l'alternance et le changement de méthode d'action publique ouvre des opportunités pour l'entretien de clientèles locales ou sectorielles nouvelles : le changement de méthode accompagne la redéfinition des enjeux régionaux (l'excellence environnementale, l'accès à la culture etc.) et permet de conquérir de nouveaux soutiens parmi les « représentants » du territoire régional.

Le cas de Nicole Bonnefoy, conseillère régionale sortante, issue d'une liste dissidente, devenue – sans le vouloir - vice-présidente en charge des lycées, le montre bien. Au départ, elle est critique à l'égard de la démocratie participative qu'elle définit comme des « jolis mots ». Responsable du Budget participatif des lycées, elle ne s'investit pas particulièrement dans la promotion de la « démocratie participative ». Même elle défend une vision de la « démocratie participative » qui est celle de la gestion proximité, c'est-à-dire aux antipodes de celle envisagée à travers notamment le budget participatif :

> « Ceci dit je crois à la démocratie participative mais en aucun cas pour moi elle ne remplace la, la comment dire, la représentation. Les élus peuplent la démocratie représentative. Le peuple a un moyen d'expression unique qu'est le bulletin de vote et il choisit et les élus sont là pour répondre. Ça ne veut pas dire que à coté on ne puisse pas travailler avec toutes les composantes participatives de la société, voilà quoi »[346].

En revanche, elle trouve dans le BPL un outil intéressant pour connaître les besoins des lycéens, et plus largement pour connaître les besoins de la population dont elle a la charge. Ainsi, elle souligne que la répétition dans les réunions BPL des thématiques liées à la nutrition, l'a

344 Entretien, Françoise Mesnard, op. Cit.

345 Notamment lors des campagnes à Cognac et à Angoulême où des conseillers régionaux font campagne – avec succès – sur le thème de la démocratie participative.

346 Entretien, Nicole Bonnefoy, op. Cit.

incité à développer dans les lycées mais aussi sur « son territoire » des politiques publiques visant l'amélioration de la nutrition des jeunes.

> « Je parle là en tant qu'élu sur un territoire qui est celui du Nord-Charente où j'ai… bénéficiant de la connaissance et de la mesure et de l'intérêt de ces problématiques là.. j'ai dit, je vois bien comment sont les lycéens. Alors il faut prendre le mal plus bas et le traiter plus bas. Et le partager avec les parents et les enseignants. Alors j'ai fait des démarches vers les écoles primaires, maternelle et primaires pour dire c'est un vrai problème de santé publique, il va falloir qu'on y travaille. [...] J'ai rencontré des élus locaux, des entreprises. [...] Et c'est comme ça qu'on a pu faire ces actions autour de ces questions là, qui relèvent selon moi de l'éducation et comme j'ai en charge l'éducation à la région… même si c'est par le biais des lycées, ça me permet moi en tant qu'élu de mesurer des choses plus importantes et plus larges et à l'échelle de mon territoire de pouvoir mettre en œuvre grâce à la région des actions importantes dans ce domaine là.[347] »

In fine, le leadership de Ségolène Royal et la domination des spécialistes sur la production idéologique de l'organisation sont acceptés parce que si le discours donne une cohérence à l'action régionale, la méthode autorise une pluralité de définitions et d'usages possibles, qui permettent la satisfaction des intérêts de chacun. Certains élus s'investissent dans la promotion et la diffusion du discours sur la « démocratie participative », d'autres dans des usages stratégiques des dispositifs participatifs, et d'autres encore se tiennent à l'écart. S'il faudrait aller plus loin dans l'analyse des pratiques des élus pour comprendre précisément comment ils articulent la « démocratie participative » aux autres facettes de leur travail, on peut simplement dire ici que leur loyauté souligne que la nouvelle méthode régionale et le leadership de Ségolène Royal, élargissent davantage leur marge de manœuvre qu'ils ne les contraignent. Et indépendamment de l'économie des transactions qui les expliquent, la loyauté de la majorité et le ralliement de certains à la « démocratie participative » contribuent à alimenter la valeur symbolique de la « démocratie participative » au sein de l'organisation dans son ensemble. Et de ce point de vue, peu importe que l'idéologie régionale soit la façade de l'organisation, en s'incarnant dans des choses et plus encore dans les pratiques des acteurs elle alimente la recomposition du territoire régional.

B. Des soutiens administratifs entre engagement et loyauté

347 Idem.

À l'image des difficultés des spécialistes à rallier des soutiens parmi les élus régionaux, on voit qu'il y a une tension entre la projection du changement et le besoin de trouver des acteurs, mobilisés ou mobilisables, pour le rendre possible. Lors d'une alternance, cette difficulté s'exprime fortement dans la relation des élus et l'administration en place dont la stabilité expliquerait le faible impact des changements politiques sur la conduite des politiques publiques[348]. C'est pourquoi, l'alternance est un moment de tension dans les rapports entre le pouvoir politique et l'administration : les nouveaux élus peuvent craindre que l'administration résiste à la réorientation des politiques ; les objectifs et les pratiques de l'organisation seraient progressivement renégociés par les acteurs en place au gré de leurs interactions avec les représentants des milieux dont ils ont la charge (Selznick 1949). Cette crainte peut inciter l'équipe nouvelle à la prudence dans ses rapports aux agents en place, et donc à éviter tout ce qui pourrait apparaître comme un bouleversement des équilibres existants : anticipant les difficultés, l'équipe nouvelle renoncerait à des changements trop brutaux (Hoffman-Martinot 1989). Une autre possibilité offerte aux élus pour orienter l'action de l'administration est le remplacement des agents en place. Mais la politisation fonctionnelle, à savoir l'utilisation de « la solidarité politique comme moyen d'action gestionnaire [qui] renvoie au contrôle des élus sur leur administration » (Dion 1986, p.200) n'est possible que pour les plus hauts placés dans la hiérarchie. Les Directeurs généraux adjoints ont ainsi tous été remplacés par des soutiens de Ségolène Royal : « sa garde rapprochée »[349]. Si ce « *spoil system* » ne concerne qu'un petit nombre d'individus à des postes clefs de direction générale, compte tenu de la petite taille de l'administration régionale, il peut toutefois, par le biais des interconnaissances, contribuer à réorienter fortement les valeurs et les savoir-faire dominants au sein de l'administration. Pour les autres agents, l'alternance s'accompagne d'une recomposition, à la fois décidée et permise par les évolutions juridiques, des équilibres internes : les agents en place ont été dilués par l'entrée de nouveaux agents et leurs pratiques mises sous tension par la légitimation de pratiques nouvelles. Plusieurs facteurs contribuent à cette recomposition : l'augmentation rapide des effectifs de l'administration régionale provoquée par les compétences nouvelles transférées en 2004 et la création de politiques nouvelles, les reconversions de certains agents dont certains, à l'image de Marc Fischer – directeur des lycées - deviennent des soutiens de première ligne de la nouvelle majorité, le *turnover* naturel lié au départ en retraite et au mutation, ainsi que

348 C'est l'hypothèse classique de la « path dependancy » (Pierson 2000).

349 L'express 17 novembre 2005

des réorganisations au sein des différentes directions (internalisation de missions par exemple).

Le spoil system régional.

Au lendemain des alternances, on met en général en avant le remplacement des directeurs généraux et la mise en place de personnes de confiance supposées « tenir » l'administration. Poitou-Charentes ne déroge pas à la règle. Ainsi, 2004 voit l'entrée dans l'administration de soutiens de premier plan de Ségolène Royal pour occuper les fonctions de directeur général des services, et de directeurs adjoints.

Mais cela n'est que la face émergée des recompositions à l'œuvre. Toutefois, contrairement à l'image du *spoil system* américain, il n'y a pas de substitution pure et simple d'une équipe par une autre mais plutôt un ensemble de mouvements (d'entrée et de sortie de l'institution, de mutation interne) qui contribuent à transformer l'identité et les pratiques dominantes au sein de l'institution. Ici ces mouvements sont d'autant plus nombreux qu'en 2004, le Conseil régional connait une nouvelle vague de décentralisation (agents TOS notamment) qui augmente considérablement ses effectifs. Les explications de ces mouvements de personnels sont multiples et ne peuvent être rabattues sur une stratégie de politisation de l'administration. Du reste, ce sont des mouvements qui interviennent sur le temps de la mandature. A ces mouvements, s'ajoutent les redistributions internes (comme celle de Marc Fischer) qui ne sont pas comptabilisées. Malgré ces causalités diverses, ces mouvements montrent bien l'importance des recompositions de l'administration régionale.

En 2004, le Conseil régional comptait 310 agents, il en compte aujourd'hui 916 au siège auxquels ils faut ajouter les 1644 qui travaillent dans les établissements. La direction Éducation qui comptait 61 agents au siège en 2004, en compte désormais 151; le nombre de chargés d'opérations a par exemple été doublé (de 4 à 8)[350].

Les mouvements ont été particulièrement importants parmi les directeurs et les chefs de service. En 2010, l'administration est organisée sur la base de 6 directions générales qui sont divisées en une ou deux directions.

Sur les 54 directeurs et chefs de service présents en 2004, 24 sont partis pendant la mandature (retraite, mutation, fin de contrat). En 2010, il y a 78 directeurs et chefs de service (52 nouveaux recrutés pendant la mandature), soit un taux d'entrée de 96%, un taux de sortie 44% et un *turnover* 70%.

Ce t*urnover* n'est pas le seul produit de l'alternance ; pour une large part il s'agit d'un *turnover* naturel et/ou provoqué par la nouvelle vague de décentralisation. Toutefois, c'est intéressant de voir que le temps d'une mandature l'administration a été profondément transformée, et que les directeurs et chefs de service anciens ont été « dilués » au cours de ces recompositions.

350 Chiffres transmis par la direction des ressources humaines du Conseil régional. Encore une fois nous ne pouvons que souligner la diligence avec laquelle les services du Conseil régional nous ont permis d'accéder à des informations internes.

La mise en place de nouvelles politiques a été un facteur décisif car elle a permis le recrutement de nouveaux agents soutenant le projet de la majorité : la formation des soutiens administratifs à l'équipe nouvelle s'opère davantage par le recrutement d'acteurs engagés dans la défense d'une cause (la démocratie participative, la protection de l'environnement, le handicap etc.) que par le recrutement de soutiens partisans[351]. Ce qu'illustre le cas du directeur de l' « Environnement ». Issu du milieu associatif, il intègre, en tant que contractuel, l'administration régionale pour « contribuer à un projet politique qui [lui] semblait être intéressant en matière d'environnement », et qui lui donne des raisons de se dévouer - « ça m'impose un rythme de vie qui est assez peu compatible avec une vie normale, une vie soutenable » et de partager la contrainte électorale qui est le corolaire de la forte politisation du poste[352].

> « Si j'ai postulé, c'est parce que le projet politique je vous le redit me semblait intéressant et qu'en tant que citoyen je me disais tu vas participer à quelque chose et tu pourras amener ta pierre à l'édifice. Et donc tu pourras aussi dire ce que tu penses. Moi j'étais pas venu dans l'intention d'être un agent de la fonction territoriale de plus. C'est une évidence. D'ailleurs je l'ai dit à la présidente. Je viens là pour répondre aux missions et aux tâches qu'on me confira mais j'espère que mon expérience, ma vision de la chose participera modestement à enrichir le...voilà. D'accord. Non mais sinon j'étais mieux où j'étais parce que j'étais libre dans ma structure associative. Voyez. Et de ce coté là j'étais pas non plus déçu. La fonction fait aussi. C'est peut être pas le propre de tous les agents. La fonction fait aussi que je peux modestement dans évidemment la configuration des décisions prises par les élus, et exclusivement ça. Et moi je suis très respectueux de ça, mais je peux avoir des initiatives et participer. Parfois en amont des réflexions à justement des choix stratégiques. Et ensuite dans la façon d'appliquer les décisions. Le style qu'on leur donne, vous voyez ce que je veux dire. La petite nuance, ça c'est possible. »[353]

A l'image du directeur de l' « Environnement », la création de politiques nouvelles suscite l'entrée dans l'administration d'acteurs dont les ressources ne sont pas issues de l'administration. Cela peut être source de tensions car ils n'ont pas intégré les règles de la fonction publique territoriale, qu'il s'agisse des codes et des procédures administratives, ou du rapport aux élus qu'ils vivent de façon moins hiérarchique, ce que la Vice-présidente en charge de la « démocratie participative » perçoit du reste comme un problème et une cause de la relation difficile entre amateurs et spécialistes.

351 On peut ici faire l'analogie avec la politique culturelle et l'alternance de 1981 (Dubois 1999).

352 Cela n'est spécifique ni à la démocratie participative ni à Poitou-Charentes. Voir notamment les travaux d'Olivier Roubieu (Roubieu 1999)

353 Entretien, Directeur de l'Environnement, 2/06/09.

> « Le problème. Ce groupe constitué Marion etc… ils ont bénéficié d'une très grande autonomie avec beaucoup de moyens financiers…En plus c'est des gens qui ont pas l'habitude. C'est pas des gens qui sont issus de la fonction publique, ils ont pas.. je sais pas comment dire. Ils ont pas cette espèce de culture où… bah eu.. on exécute les décisions des élus en fait »[354].

En retour, leur extériorité à l'administration - du point de vue de l'identité et du statut – facilite leur apprentissage de la méthode participative et des pratiques définies en réaction aux pratiques administratives existantes, et leur acceptation de la dimension politique de leur fonction. Ainsi, le directeur de l' « Environnement », comme nous le verrons les agents en charge du BPL, s'est rapidement intéressé à la « démocratie participative » et investi dans l'expérimentation et la mise en œuvre des dispositifs participatifs qu'il perçoit comme « utiles » à la cause environnementale.

Si cette rotation du personnel permet de mettre rapidement en œuvre des politiques nouvelles, elle souligne en creux les difficultés et les limites des apprentissages par les agents en place. Or, le problème de la nouvelle équipe n'est pas seulement d'enrôler des soutiens, il est aussi d'obtenir de l'administration qu'elle se montre loyale dans la mise en œuvre de l'action publique, à savoir qu'elle n'en détourne pas les objectifs. En effet, le problème posé par le contrôle de l'administration par les élus n'est pas limitable au plus hauts placés dans la hiérarchie[355]. Si l'on entend la politisation du service public comme synonyme de participation à l'autorité politique, « tous les agents publics sont politiques car ils sont appelés à mettre en œuvre les décisions politiques, à les adapter, à les expliquer, en d'autres termes à accomplir un travail de nature politique qui ne peut objectivement pas être limitée à la stricte application de règles légales ou économiques » (Rouban 2008). Si tous les agents ne partagent pas la contrainte électorale, tous sont concernés par le changement de pratiques et les nouvelles orientations de nouvelle équipe. Comme cela avait été montré dans le cas des villes moyennes en situation d'alternance : « La volonté de changement est perçue comme une menace de perturbation profonde [...] S'estimant les véritables garant de l'intérêt général, ils s'opposent à ce qu'ils considèrent comme une intrusion de la politique et de la défense d'intérêts particuliers à l'intérieur de leur territoire » (Hoffman-Martinot 1989, p.68). Cette menace est perçue d'autant plus fortement dans une administration qui n'avait jamais connu l'alternance et qui bénéficiait

354 Entretien Françoise Mesnard, op. Cit.

355 Le travail politique a le plus souvent été analysé comme le travail spécifique des hauts-fonctionnaires (Eymeri 2003).

d'une large autonomie car beaucoup de politiques avaient été faiblement investies par l'équipe de Jean-Pierre Raffarin.

Selon le directeur de l' « Environnement », la difficulté tient à ce que « les gens [au sein de l'administration] étaient habitués à ce que finalement ils décident quasiment à la place des élus, et que l'administration décide en tous cas pour le citoyen[356]». Il faut en fait en l'envisager plus largement et le rapporter à la fonction d'intermédiation avec les représentants de l'environnement régional[357] exercée par l'administration : l'environnement régional – les lycées, le secteur agricole, les centres de formations etc. - n'existe jamais sous la forme de données objectives, il est façonné par les acteurs qui parlent en son nom. Quand l'équipe nouvelle entre au Conseil régional, elle a face à elle un système de relations entre des agents administratifs et des porte-parole (les proviseurs, les syndicats agricoles, la FNAUT etc.) du territoire régional, institué, consolidé voire routinisé autour de la mise en œuvre des politiques conduites par l'équipe de Jean-Pierre Raffarin. Pour agir, elle doit faire parler de nouveaux porte-parole de cet environnement, ce qui suppose de changer les cadres des relations entre les représentants de l'organisation régionale et les milieux dont ils ont la charge ; ce que vise la méthode participative régionale en faisant appel à un public élargi. C'est pourquoi, si l'alternance permet l'entrée dans l'institution de nouveaux venus aux propriétés distinctes de celles des agents en place qui favorisent la production de politiques nouvelles et matérialisent le changement opéré, elle est aussi source de tension pour ceux qui restent et qui sont confrontés à la redéfinition des pratiques légitimes. Expliquer la nouvelle méthode, redéfinir les modalités de canalisation des demandes et de régulation de l'accès aux ressources, l'alternance a un coût cognitif, symbolique ou matériel pour les agents en place qui sont alors tentés de résister. Si pour les entrants, la méthode participative a partie liée avec la cause qu'ils défendent, pour les agents en poste, se pose la question de l'apprentissage de ces pratiques nouvelles ; ainsi selon Selznick, la façon dont le leader parviendra à infuser ses valeurs dans le fonctionnement de l'administration est la condition pour éviter les inévitables dysfonctionnements de l'organisation (Selznick 1984).

Au vu des conditions de production de l'idéologie participative, les agents pouvaient ressentir un sentiment exclusion, ce qui fut exprimé de façon virulente par une cadre de l'admi-

356 Entretien directeur de l'Environnement, op. Cit.

357 Même si ce n'est pas sur ce point que portait son analyse, l'enjeu de la politisation des agents en relation avec l'environnement était déjà souligné par Stéphane Dion (Dion 1986).

nistration régionale en charge des lycées lors d'un séminaire interne réalisé entre acteurs et chercheurs : « cette réunion m'apparait comme une guérilla menée par un groupe d'initiés. Nous qui avons le mettre en pratique sur le terrain on doit être considéré trop stupide pour comprendre quelque chose[358] ». Au-delà de l'exclusion ressentie par certains membres de l'administration, une difficulté majeure de l'intéressement des agents de l'administration régionale à la « démocratie participative » réside dans le marquage politique de la méthode : indépendamment de la position des agents dans la hiérarchie administrative, mettre en œuvre la « démocratie participative » revient à s'engager pour la réussite de Ségolène Royal ; il n'est du reste pas anodin que le groupe de spécialistes et d'agents en charge du BPL ait été qualifié dans un premier temps de « cabinet bis ». En ce sens, la question de la politisation des agents ne se pose pas en terme de substance mais en terme de degré : il n'y a pas des fonctions politiques et des fonctions techniques mais des fonctions et des pratiques plus ou moins politisées. Pour les entrants, cette politisation diffuse n'est pas problématique car elle est souhaitée ou acceptée : même s'ils sont très marqués politiquement – au sens partisan - ils peuvent ajuster les objectifs des politiques publiques dont ils ont la charge concordent avec ceux pour lesquels ils se sont engagés dans l'institution. Au sein de la direction de l' « Environnement », en participant à l'action publique régionale – l'excellence environnementale - les agents participent à la cause qui est la leur – la protection de l'environnement[359]. Pour les agents du BPL, c'est au nom de la grandeur du dispositif et de l'idéal démocratique qu'il sert, qu'ils justifient leur investissement : « faire du BPL », c'est militer pour la « démocratie participative » et faire la politique « au sens noble[360]». Ce dépassement de *la* politique – sous entendue politicienne et partisane – par *le* politique – la chose publique – est l'attitude fréquemment adoptée par les agents publics ou militants associatifs à l'égard de la politisation de leur activité (Lagroye 2003). Dans le cas du BPL, elle répond aussi à une exigence de fonctionnement du dispositif : donner de la consistance à ce dépassement c'est accréditer l'idée que le BPL n'est pas un outil au service de la carrière de Ségolène Royal ; c'est grandir la valeur du dispositif pour déconstruire le « coup politique ». Parfois, la concomitance de l'enjeu politique peut générer des ten-

358 Directrice régionale Éducation, Notes d'observation, journée d'études « la démocratie participative en Poitou-Charentes », mars 2009

359 Du reste, chez les agents de la direction Environnement, l'action politique est perçu comme un registre normal et nécessaire de la protection de l'environnement. Ainsi le chef de service Eau qui a quitté les agences de l'eau pour le Conseil régional, au motif que les agences avaient les moyens d'agir mais qui leur manquait la volonté politique de le faire », entretien. Voir Chapitre 3.

360 Entretien chef de service BPL, 18/05/07.

sions que les agents, y compris les plus bas dans la hiérarchie, doivent gérer pour éviter la mise en danger du dispositif.

> Journée de rentrée des Animateurs culturels 14-09-07[361]
>
> Animateur culturel : « A mon avis, la présence de Ségolène Royal dans le film c'est un frein à la participation. Ça fait comme si participer au BPL c'était adhérer à un projet politique, surtout avec la campagne présidentielle. »
>
> Chef de service BPL : « On ne va pas polémiquer. [...] Oui la démocratie participative c'est une volonté politique, mais dans un système républicain c'est normal de le dire… et je vous fais confiance pour rétablir la vérité sur le terrain. Certains pensent que c'est de la propagande... [...] À la région nous ont dit que c'est un enjeu de lisibilité et de visibilité de l'action régionale. Faut montrer que c'est la région qu'investit qui finance. Sinon comment vous voulez que les gens le sachent .»
>
> Lors du déjeuner les animateurs continuent de s'interroger :
>
> Animateur culturel 1 : « Notre boulot il est politique.. moi je ne ferais jamais ça si c'était le FN. »,
>
> Animateur culturel 2 : « Ouai c'est politique mais au sens noble. »

Le dépassement est néanmoins subtil car s'investir pour le BPL et promouvoir la « démocratie participative » c'est aussi soutenir le projet politique de la présidente de région. Comme le dit le chargé de mission événementiel culturel-lycées :

> « C'est politique sur deux aspects. Un aspect c'est …. Le fait de défendre une façon de vivre ensemble, de prendre les décisions ensemble… ça à mon avis c'est politique. Et l'autre aspect politique c'est que….Comment dire ? C'est quand même une volonté qui émane très directement d'une personnalité politique identifiée, qui a construit justement son…comment dire ? Son discours, sa singularité sur ces questions de participation et de travail avec les citoyens. Et donc de ce fait là on est aussi dans une démarche politique de soutien d'une personnalité politique. On est pas que sur la politique au sens comment on vit ensemble, on est aussi sur de la politique au sens comment une personnalité politique émerge du lot, se fait entendre… [362] »

La politique « noble » et la politique « partisane » ne sont jamais des catégories étanches ; d'ailleurs les plus politisés anticipent parfaitement sur les bénéfices proprement politiques que la nouvelle équipe peut tirer du dispositif, même si chaque fois ce qu'ils mettent en avant ce sont les plus-values apportées au service public.

> « Peut-être qu'on a une image [politique], de par notre réactivité… et c'est peut-être ça curieusement, alors que c'est plus le cas actuellement, mais notre réactivité vis-à-vis de l'extérieur peut paraître qu'on est près du seigneur… Et pourtant c'est faux il n y'avait aucun rapport avec les élus… Et c'est curieux parce que normalement c'est le propre du

361 Les animateurs culturels ont créés par le Conseil régional de Poitou-Charentes. Dans chaque lycée, un animateur est chargé d'animer la vie lycéenne (projet associatif, culturel, musical etc.) au sein de l'établissement. En outre, ils sont chargés de mobiliser pour le BPL (chapitre 4).

362 Entretien Chargé de mission culture-lycée, 21/04/07.

service public de trouver la solution. […]Moi je crois que le service public doit répondre aux attentes de l'usager, doit lui apporter des réponses en tant réel quitte à aller chercher l'information, on est là au service du public et c'est pas le public qu'est là à notre service… […] Je n'ai pas le sentiment qu'on est là pour défendre coûte que coûte une politique régionale, défendre une politique des élus de gauche. Mais si on entend les choses, et qu'on ce dit oui, parce qu'on les entendus on va les corriger… Alors indéniablement lorsque les fautes sont reconnues, partagées, corrigées, améliorées, ça ne peut que bénéficier à la majorité en place...[363] »

Ainsi, tous les agents participent au travail politique mais pour certains le marquage partisan de la « démocratie participative » est problématique. Certains techniciens en poste en 2004, dénoncent ainsi l'irrationalité des pratiques nouvelles et critiquent la politisation de l'action publique régionale. Selon eux la « démocratie participative » symboliserait un détournement des fonctions de l'institution :

Un technicien en charge des lycées explique qu'il ne comprend le nouveau fonctionnement des choix budgétaires organisé autour du BPL. Et qu'il a été mis pour cela dans un autre service.

AM : Pour vous qu'est-ce qui justifie ce fonctionnement?

Je dirais ça c'est politique. Pour moi là c'est politique. La présidente c'est son cheval de bataille là-dessus. Elle, elle dit ça, elle veut que ce soit fait dans l'année. C'est sa politique, je ne veux pas aller contre. Les gens qui me demandaient je leur disais que je voulais pas rentrer dans le BPL. Moi tant que j'ai pas de programme, je ne suis pas là. »[364]

A l'inverse, les membres du Cabinet dénoncent l'hypocrisie de cette critique de la politisation de l'institution :

« Moi je pense qu'il n'y a rien [la démocratie participative] de plus politique mais je pense que toutes les méthodes de travail sont politiques. C'est ce que j'expliquais à la réunion, on m'a regardée avec des yeux de dingues. Tous mes collègues fonctionnaires qui…chargés d'opération, architectes ou autres. Ils disaient en gros qu'ils ne voulaient pas forcément participer au projet politique de Ségolène Royal. Ils n'étaient pas là pour travailler pour elle... Mais bon faut pas se leurrer quand t'es fonctionnaire dans une institution tu mets en œuvre des politiques, même quand t'es fonctionnaire d'État tu mets en œuvre….des réformes. Et je disais ce n'est pas parce que les modes de fonctionnement qu'ils avaient au préalable…n'avaient pas, n'étaient pas forcément marqués politiquement, ils avaient été.. tout est le fruit de choix politiques, les choix institutionnels se sont des choix politiques, ce ne sont pas des choix consensuels. [...]Tout n'est pas politique mais là en l'occurrence… il se trouve que ça l'est…ce que je veux dire….dire qu'on va donner la parole à ceux qui ne l'ont pas avant, ça veut dire qu'avant on avait décider de ne pas la donner à tout le monde, voilà. Faire le choix de l'expertise plutôt que le choix de demander à des gens, aux utilisateurs de s'exprimer c'était un choix…[365] »

363 Entretien, chef de service BPL, op. Cit.

364 Entretien technicien qualité de l'espace et du patrimoine, 30/08/07.

365 Entretien chargée de mission cabinet, 16/07/07.

La comparaison de ces deux prises de position nous montre le lien qui est fait entre les pratiques administratives et les usages politiques de l'institution. D'un coté, pour le technicien, ces pratiques nouvelles sont irrationnelles, elles ne seraient motivées que par la carrière politique de la présidente. De l'autre, la chargée de mission au Cabinet réfute cette critique de la politisation en insistant sur la dimension politique inhérente à l'action publique et en englobant la travail politique de Ségolène Royal dans une acception plus large, celle du choix politique ; elle aussi subsume la politique partisane dans la politique au sens noble. Ainsi, d'une façon générale les rapports qu'entretient chaque agent avec la dimension politique de sa mission sont le résultat d'un bricolage individuel entre ses propriétés personnelles et sa position dans l'organisation. Pour les fonctionnaires, le dépassement de *la* politique par *le* politique prend une acuité particulière : il est condition d'acceptabilité du rôle qu'ils doivent exercer. Ce que souligne le cas de la chef de service Vie lycéenne, l'une des agents du BPL à la fois fonctionnaire et ancienne dans l'institution.

> « Oui, c'est politique. Mais moi je n'interviens pas comme politique. Je me présente en tant que fonctionnaire. Surtout que quand [le directeur Education-Vie Lycéenne] est venu me chercher j'étais pas encore chef de service et c'était plus délicat. Les chefs de service ils sont un peu plus politiques ; même si en principe on n'est pas là pour. Moi ça ne me pose pas de problème, car politiquement j'suis en phase. Tant que ça va dans le sens d'un outil d'amélioration du service au public ça me gène pas. Je l'utilise pas comme quelque chose de politique. Quand y'a pas l'élu faut le faire un peu plus. Mais nous on n'est pas là pour représenter le politique : c'est rôle de l'élu. Moi j'me présente toujours comme service. Et puis oui c'est un outil politique mais de toutes façons quand t'es employé à la région t'es toujours au service du politique. […] Le jour où ça me posera un problème je ne serai plus animatrice BPL ; ce sera ça le jour où ce ne sera plus en phase avec les besoins du service. [366]»

Ces différentes réactions à la volonté de changement incarné par la « démocratie participative » soulignent l'importance de la labellisation du changement qui le légitime en le dépouillant de ses déterminants stratégiques. Le recours aux innovations et aux instruments technicise la « démocratie participative » ; la mobilisation du langage de vérité des chercheurs, renforcé par les références constantes à l'étranger neutralise les enjeux politiques de l'introduction de la « démocratie participative » et surtout contribue à la présenter comme une nécessité[367]. En ce sens, la mise en forme savante du discours qui fait de la « démocratie participative » non plus l'offre politique de Ségolène royal mais une « modernisation participative » est une condition de possibilité de sa mise en œuvre, d'abord au sein de

366 Entretien Chef de service Vie lycéenne, 8/03/07.

367 Sur les usages de l'expertise, voir pour une synthèse (Robert 2008); et sur le terrain des réformes managériales le numéro de Politix « la transformation managériale des activités politiques » op. Cit.

l'administration : en plaçant les changements de pratiques et de méthodes sous les auspices de la modernité et de la démocratie, la mise en forme savante de l'idéologie régionale légitime des actions qui seraient peut-être impossibles sous un marquage partisan[368]; ce qui peut expliquer aussi le déclin – apparent – des idéologies partisanes (Arnaud et al. 2006).

Si des critiques sont émises en privé par certains élus et des techniciens, elles accèdent rarement à l'espace public et ne viennent pas rompre l'unité de façade de l'institution régionale. Ainsi, la loyauté des agents publics et des élus à l'égard de l'institution[369] permet aux spécialistes de la « démocratie participative » d'assoir leur domination à travers la légitimation d'un nouveau système de valeur et de croyance : comme le changement est adossé à des valeurs difficilement contestables - une modernisation de l'administration au nom d'un impératif démocratique - qu'il est acceptable pour les agents en place et désirable pour ceux qui s'y investissent[370]. La redistribution des positions opérées au cours de l'alternance est autant le produit du changement électoral que celui de l'introduction de politiques nouvelles. Si le renouvellement administratif est en partie le produit de l'alternance et la condition nécessaire à la mise en œuvre de politiques nouvelles, la réciproque est aussi vraie par leurs investissements réussies les nouveaux acteurs contribuent à accréditer la valeur symbolique de l'alternance, à la faire exister, à la légitimer en inventant et en promouvant un nouveau modèle de service public ; le cas du BPL, nous le verrons en est bon exemple. Ce processus de légitimation/délégitimation brutal est le résultat de l'entrée dans l'administration de prétendants disposant de fortes ressources intellectuelles, portés au travail de production idéologique qui se mettent au service de l'institution, en redéfinissent les normes et les principes de légitimation. Surtout, l'émergence et la spécificité de ces pratiques et de ce discours du service public tiennent à la convergence rare entre des prétendants-agents publics et leurs homologues en lutte dans les secteurs politiques ou intellectuel[371]. En ce sens, la « démocratie participative » en tant que

368 La comparaison du New Public Management et de la démocratie participative, qui sont a priori radicalement distinct d'un point théorique, nous montre d'ailleurs bien que ce sont les mêmes processus sociaux qui sont à l'œuvre tant dans les mécanismes d'importation que dans les travail de légitimation. Voir le numéro spécial de Politix « les transformations managériales des activités politiques » (Robert 2007).

369 Par analogie avec ce que dit Pierre Bourdieu sur l'intérêt au désintéressement, on peut dire ici que les agents et les élus sont intéressés à la loyauté. Ils ne croient pas tous à la démocratie participative. En revanche, ils ont intérêt pour des raisons de carrière à se montrer loyaux à l'égard de l'institution.

370 Sur les enthousiasmes et les réticences au sein de l'administration (de Lassale 1993).

371 La similitude observée avec l'analyse que fait Brigitte Gaiti de la renaissance du service public dans l'après guerre (Gaïti 1989)et celle qui ressort des enquêtes sur la transformation managériale des activités politiques (Politix 2007) est frappante.

produit de l'alternance vise en retour à la légitimer mais elle contribue d'abord à lui donner une consistance, en matérialisant ce qui n'est au départ qu'un discours dans des pratiques.

Conclusion. La démocratie participative : mise en récit de l'alternance et appropriation de l'institution.

Les processus de circulation des idées nous rappellent comment des idées produites dans d'autres espaces sociaux sont importées et mobilisées dans la compétition politique et dans l'action publique. Pour Ségolène Royal, la « démocratie participative » est une ressource qui lui permet de reconvertir la faiblesse de ses capitaux partisans en gage d'extériorité politique. En investissant la « démocratie participative » contre la « démocratie de proximité », elle peut, avec le relais de sa principale conseillère, trouver des appuis auprès de spécialistes des sciences sociales, engagés dans la diffusion de la « démocratie participative ». Le travail d'expérimentation dans lequel les spécialistes régionaux de la « démocratie participative » s'engagent pour ne pas être désavoué par leurs soutiens, nous montre qu'on ne rabattre les discours sur de « l'habillage symbolique ». En se matérialisant dans des innovations, en se technicisant par l'incorporation de savoirs experts et académiques, la « démocratie participative » acquiert une consistance : ce qui est à l'origine une offre politique, est au cours de la mandature traduite en un ensemble de procédures et de savoir-faire, eux-mêmes convertis en « exemples » et « bonnes pratiques » par les partenaires du jeu.

C'est au cours de la rencontre entre les prétendants et les savants qu'émerge un nouveau système de normes et de valeurs légitimant la substitution d'un modèle participatif au modèle ancien et donc la conversion de l'institution. En ce sens, la mise en forme savante de la « démocratie participative » est une ressource pour la nouvelle équipe, et en premier pour son leader, qui lui permet de trouver des soutiens, et de neutraliser les oppositions qui pourraient naitre de la critique d'une instrumentalisation à des fins personnelles de l'action régionale émise quand Ségolène Royal devient présidentiable. Elle nous montre tout l'intérêt d'analyser le travail politique « à partir d'une tension entre deux logiques antagoniques : d'un coté, l'obligation de faire neutre, de rassembler, de négocier sans être politiquement regardant mais, de

l'autre, l'obligation de rendre possible une lecture partisane de l'action conduite » (Arnaud et al. 2006, p.22).

Quand Ségolène Royal devient présidentiable, les nouvelles politiques régionales sont encore faiblement institutionnalisées, leur mise en œuvre est soumise à la négociation avec les milieux qui en ont la charge. Or, la campagne présidentielle introduit une tension entre l'impératif d'orientation vers l'intérêt général qui prévaut pendant le temps de la gestion et l'usage que Ségolène Royal fait de la région et de la « démocratie participative »[372]. De ce point de vue, la crédibilité « démocratique » et non « politique » de la méthode participative est une condition de possibilité de la mise en œuvre des politiques et des procédures nouvelles : la capacité des « spécialistes » à convaincre que l'évolution des pratiques administratives est menée dans l'intérêt général des habitants, et non pour l'intérêt personnel de Ségolène Royal, est un facteur décisif dans la réussite de l'entreprise de reprise en main politique sur l'administration[373]. Or, la capacité des dirigeants à contrôler l'administration est un enjeu central : l'administration est l'instrument de la médiation avec l'environnement régional (Selznick 1949; Jobert 1985) sur lequel la nouvelle équipe prétend agir.

372 Sur la gestion des temporalités contradictoires (de Maillard 2006).

373 Pour un autre exemple (Catherine Trautman à Strasbourg) tout à fait similaire, dont nous reprenons d'ailleurs la formule (Anquetin 2007).

CHAPITRE III. L'INSTRUMENTATION PARTICIPATIVE DE L'ACTION PUBLIQUE

La « démocratie participative » n'est pas que des mots, elle s'incarne aussi dans des choses : les dispositifs participatifs dont la mise en œuvre requiert la mise en œuvre de la machine administrative (agents, budgets, techniques etc.)[374]. Ces dispositifs sont fréquemment analysés en regard de leurs objectifs affichés : « démocratisation », « modernisation des services publics », « revitalisation du lien civique » etc.[375] Or, le discours ne décrit pas les pratiques des acteurs dont les objectifs sont d'ailleurs toujours labiles et ambigües, ils se découvrent ou se transforment dans l'action plus qu'ils ne la précèdent. Comme les raisons de l'action publique sont inaccessibles, il est vain de rechercher ce que la mise en œuvre des dispositifs participatifs doit à la « croyance » en la « démocratie participative » et ce qu'elle doit à l'instrumentalisation. Aussi, nous analysons les dispositifs participatifs, sous l'angle de l'instrumentation de l'action publique, à savoir « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale (Lascoumes & Le Galès 2004). « Un

374 En ce sens, bien que la « démocratie participative » vise à transformer les méthodes de production et d'évaluation des politiques publiques, elle est une politique publique à part entière qui a un coût qui lui est propre.

375 Nous reprenons ici les objectifs classiques (Bacqué et al. 2005).

instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »; il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix ». Pour l'étude des dispositifs participatifs, cette approche permet de dépasser les clivages entre la compétition politique (*politics*) et l'activité de production de politiques publiques (*policies*), l'origine et les effets du changement, la rhétorique du changement et la réalité de celui-ci : recourir à un instrument participatif est une projection du changement mais en lui donnant une matérialité particulière, l'instrument produit un certain nombre d'effets propres. D'emblée, au regard de l'insertion de l'innovation participative dans l'offre politique de Ségolène Royal on peut dire qu'une première fonction des dispositifs participatifs est d'accréditer l'existence et la pertinence de l'offre alternative portée par Ségolène Royal : si l'alternance permet la mise en œuvre des dispositifs participatifs, en retour, ces derniers contribuent à la légitimer et avant cela à la faire exister. De ce point de vue, les dispositifs participatifs ont un public latent : la population, l'ensemble des citoyens ou encore l'opinion publique. Mais les instruments participatifs ont aussi un public spécifique : celui des individus et/ou groupes sociaux, plus ou moins organisés, concernés par la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, rappelons qu'une « politique publique en tant qu'action finalisée est toujours liée à des publics spécifiques, et c'est bien au nom d'exigences gestionnaires que se produit le plus généralement la rencontre avec les intérêts sociaux à travers des procédures variées de consultation, participation et négociation » (Duran 2009, p.122).

Ces logiques ne sont pas antagoniques, elles sont entremêlées[376]. Ainsi, on voit l'inutilité d'une analyse sous l'angle d'une opposition schématique entre « démocratisation » et « instrumentalisation » et l'intérêt d'étudier les instruments, en considérant qu'ils sont – du moins qu'ils peuvent l'être - à « buts multiples » (Hood 1998). Néanmoins, pour mettre à jour leurs propriétés, ils convient de les analyser dans le détail et dans le temps long de façon à retracer les configurations dans lesquelles ils sont insérés. Ainsi, l'analyse des conditions de mise en œuvre de trois dispositifs participatifs nous permet de mettre à jour certaines propriétés des instruments participatifs. Étudier les conditions d'enracinement des innovations participatives soulève d'une part la question des contraintes de l'alternance – comment faire changer un en-

376 Ce que montrait d'une façon générale Cécile Blatrix dans sa thèse (Blatrix 2000)

semble de pratiques et de relations consolidées ? - et d'autre part, le problème routinier des organisations, mais accru en situation d'alternance – comment trouver des soutiens au sein de son environnement ? En d'autres termes, le territoire régional, c'est-à-dire les porte-parole du territoire régional constitués et mobilisés autour des politiques de Jean-Pierre Raffarin et de son équipe, est ici à l'épreuve de la « démocratie participative »[377].

SECTION I.
LE BUDGET PARTICIPATIF COMME POLITIQUE DES LYCÉES.

Le BPL est la figure de proue, le fil rouge de la « démocratie participative » en Poitou-Charentes. Seul dispositif institutionnalisé, son étude met en évidence de façon saillante, les conditions de possibilités de l'innovation participative et la contingence des innovations. Le BPL est d'abord une expérimentation de la « démocratie participative » et les lycées sont envisagés comme un secteur prétexte à la mise en œuvre d'un dispositif ambitieux. Or, il s'agit d'un secteur marqué par le poids des routines et des luttes institutionnelles qui contraignent les promoteurs du BPL à renégocier à la baisse leurs ambitions. L'analyse nous rappelle que si la nouvelle équipe entend se saisir de l'institution, elle risque toujours de se faire saisir par elle. Car en réintégrant l'analyse du BPL dans la configuration institutionnelle, on comprend que c'est l'ensemble du secteur des lycées qui est mis à l'épreuve de la « démocratie participative ». Au sein de l'administration régionale, la mise en œuvre du BPL se traduit par une redistribution des positions des agents publics tandis qu'au sein de la « communauté lycéenne » – ie à l'intérieur des lycées – les représentants attitrés sont contraints à s'adapter aux nouvelles règles du jeu[378].

377 Au sens de Boltanski et Thévenot « une épreuve visant à établir une nouvelle disposition juste des personnes » (Boltanski & Thévenot 1991).

378 Au sens de l'analyse classique F.C. Bailey, à savoir de la conjonction des règles normatives et pragmatiques : "les règles normatives sont des lignes très générales de conduite. On s'en sert pour juger des actions particulières selon les critères moraux du bien et du mal. Au sein d'une structure politique spécifique, on peut s'en servir pour justifier publiquement une ligne d'action". Par contre, les règles pragmatiques "conseillent les tactiques et les manœuvres qui seront probablement les plus efficaces". Elles écartent ainsi tout jugement moral pour privilégier l'efficacité (Bailey 1971).

§ 1. Les conditions de possibilité de l'innovation participative

Le BPL est d'abord une innovation visant à expérimenter la « démocratie participative » et à donner des preuves de l'engagement participatif de Ségolène Royal. Malgré tout l'innovation dans les politiques publiques, est un « mode particulier de traitement d'un thème qui, à ce titre obéit à des conditions de possibilités tant de saisine et d'investissement que de réalisation effective » (de Lassalle 1993). La mise en œuvre du BPL ne peut donc s'analyser qu'en relation avec le travail idéologique et pratique de conversion de l'institution : le discours est adossé à des dispositifs exemplaires et à des pratiques concrètes qui en retour contribuent à lui donner une consistance et à accréditer sa valeur symbolique. Or, nonobstant la montée en puissance d'une ingénierie de la participation, l'introduction la mise en œuvre d'un dispositif participatif n'est possible qu'au prix d'un travail d'ajustement entre les objectifs et les contraintes des spécialistes – les promoteurs du changement – et ceux des « représentants » de l'environnement dans lequel il s'insère. En ce sens, les promoteurs de la « démocratie participative » sont confrontés au dilemme de l'innovation dans l'organisation : comment intéresser les acteurs en place au changement ?

A. le BPL : l'ambition d'un porto alegre à la française

Le Budget participatif des lycées est d'abord une réponse à la contrainte de l'innovation introduite par l'usage de la « démocratie participative » dans le discours de Ségolène Royal : rendre visible la rupture opérée par la « démocratie participative » supposait de la matérialiser par un dispositif qui, en allouant un véritable pouvoir décisionnel aux citoyens incarnait la promesse du renouveau démocratique. C'est une raison majeure du succès de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre auprès de Sophie Bouchet- Petersen et Ségolène Royal : d'une part, le budget participatif offrait un point d'ancrage procédural à leur volonté d'investir le terrain démocratique et d'autre part, le partage du pouvoir décisionnel organisé par le dispositif était une façon de se démarquer de la « démocratie de proximité » telle que revendiquée par Jean-Pierre Raffarin notamment, et plus largement des « exercices de communication » de ses concurrents[379]. L'ambition des promoteurs du BPL est claire : se positionner sur le marché

379 Ce dont atteste un universitaire dans la presse nationale, en comparant le BPL aux autres expériences régionales. « Les pratiques [de démocratie participative] sont très hétérogènes. Le 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. Certaines opérations sont de simples exercices de communication. Le partage effectif de la décision reste marginal. Aujourd'hui, seule la mise en place du budget par-

de la « démocratie participative » en faisant un Porto Alegre à la française, c'est à dire un dispositif qui soit reconnu du point de vue procédural et qui permette d'expérimenter, grandeur nature, les effets de la « démocratie participative ». Les objectifs initiaux sont donc relativement flous : il s'agit d'éprouver sur le terrain quels sont les effets du partage du pouvoir décisionnel sur l'efficacité de l'action publique, la revitalisation des liens sociaux ou encore la démocratisation de la démocratie. L'important est d'expérimenter en s'appuyant des procédures de qualité. Ce que souligne a délibération portant sur le marché de maitrise d'œuvre du budget participatif des lycées, prise en Commission Permanente le 20 décembre 2004 :

> « Considérant que l'analyse des différentes démarches de démocratie participative montre combien l'implication citoyenne recherchée est, pour une large part, tributaire en amont de la préparation rigoureuse de la phase qui précède la mise en œuvre sur le terrain et du soin apporté à l'élaboration de documents accessibles à tous permettant à chacun de se prononcer en connaissance de cause,
>
> Considérant que cette analyse montre aussi combien l'élargissement du cercle de la délibération suppose, outre la mise au point de matériels adaptés, l'élaboration et le respect de règles claires garantes d'un partage équitable de la parole entre les différentes catégories de participants.
>
> Considérant que le succès de cette première expérimentation (en termes de transparence et d'efficacité de l'action publique) dépendra des modes opératoires que l'expérimentation mettra en œuvre. »

Leur problème était donc de savoir comment transférer l'expérience l'expérience de Porto Alegre marquée par la volonté de lutter contre la corruption et les inégalités sociales de la ville brésilienne[380] à l'échelle des compétences régionales. Comme le soulignait Sophie Bouchet-Petersen au début du mandat, si le modèle budget participatif a déjà été transféré en Amérique Latine et en Europe, c'est toujours « dans des villes c'est-à-dire là où il y a un sentiment d'appartenance. Or la Région c'est une échelle différente, c'est plus grand, c'est une collectivité locale nouvelle et il n'y a pas spontanément de sentiment d'appartenance régionale. Il y a pas encore d'identité, on ne sait pas ce qu'on fait etc. Résultat ce n''était pas facile au départ de concevoir quelque chose au niveau régional.» Il s'agissait donc de « tirer les leçons des

ticipatif dans les lycées, en Poitou-Charentes, prend réellement en compte cette évolution. » Le même jour, un article, assez court, est consacré à une présentation du BPL. Le Monde, 5/07/05. « 3 questions à … Loïc Blondiaux » et « une cagnotte pour les lycéens de Poitou-Charentes ».

380 La particularité du contexte brésilien est souvent oublié; la plupart des importateurs du BP de Porto Alegre l'ayant avant tout vu comme un kit institutionnel. Pourtant, rappelons que le BP de Porto Alegre était marqué d'une part par le contexte des violents mouvements sociaux des années 80 et d'autre part, par l'architecture institutionnelle des villes brésiliennes puisque le pouvoir exécutif ne procède pas de l'Assemblée; ainsi le BP était aussi une façon d'organiser un contre-pouvoir à l'Assemblée (Gret & Sintomer 2002).

expériences réalisées ailleurs pour faire quelque chose d'adapté[381] » à la région Poitou-Charentes. Ainsi, si l'inédit de l'échelle régionale pouvait accréditer la dimension novatrice et expérimentale du BPL, il compliquait le problème du transfert du budget participatif : jusqu'à présent la plupart des dispositifs ont été mis en place à l'échelle locale, sur les territoires de vie des citoyens, en prenant appui notamment sur le découpage par quartier ce qui ne peut être reproduit à l'échelle régionale. La faculté d'ancrage territorial offerte par les lycées a ainsi été décisive : ces derniers étant l'un des rares domaines de compétence régionale concernant l'ensemble de la région qui ne soit pas hors-sol. En outre, aux yeux des promoteurs du budget participatif, ils présentaient un double avantage : il s'agit d'un secteur majeur de l'action publique régionale, ce qui témoignerait de l'ambition de faire de la « démocratie participative » une dimension structurante de la mandature - initialement l'objectif affiché est d'étendre le budget participatif à 10% du budget régional – tout en ne touchant qu'une administration, et le secteur offre une diversité sociale et géographique qui concorde avec l'objectif de justice sociale associé à la « démocratie participative ». En raison des différentes contraintes assignées au budget participatif – ancrage territorial et secteur d'ampleur – le choix des lycées fut rapidement entériné et annoncé pendant la campagne.

> « Nous voulons mettre en place des budgets participatifs. Cela consisterait à déléguer des responsabilités à des groupes de citoyens. Au niveau des lycées, par exemple, ils seraient invités à réfléchir à l'utilisation des fonds sociaux. Ils seraient amenés à s'interroger sur ce qu'il y a de plus judicieux. La gratuité des manuels scolaires notamment pourrait être mise en débat. Du sur mesure en somme au niveau des bassins de vie. A mon sens, l'intelligence de terrain vaut toutes les délibérations[382]. »

Ainsi, le secteur des lycées a été choisi parce qu'il semblait propice à la mise en œuvre d'un dispositif ambitieux : par ses caractéristiques, il témoignait de l'audace régionale dans le partage du pouvoir de décider et permettait la production d'effets attendus (en terme de démocratisation de la démocratie, d'efficacité de l'action publique, de justice sociale) tout en limitant le champ du BP à un secteur et une administration.

B. Les lycées, un secteur plus prétexte que propice à l'expérimentation

Le choix des lycées semblait d'autant plus propice que la question éducative était centrale dans l'offre politique de la présidente de région qui, rappelons-le, a construit sa marque sur la

381 Sophie Bouchet-Petersen, notes d'observation, Journée de formation à la démocratie participative, Poitiers, 2/10/2006

382 Courrier de l'Ouest, 25 février 2004

base de ses « combats » pour les questions de société et les problèmes de la vie quotidienne. En ce sens, le BPL visait déjà à faire la démonstration de l'investissement du Conseil régional dans le domaine de la « démocratie participative » et dans celui de l'Éducation. Toutefois, Ségolène Royal et Sophie Bouchet-Petersen n'avaient qu'une idée vague de ce que recouvrait la compétence lycée et donc de ce qu'elles pourraient faire : « en même temps [Ségolène Royal] qu'a toujours été fana de l'éduc était très décidée sans savoir nécessairement…. sans avoir a priori toutes les idées de ce qu'on a finalement mis en place pas à pas[383] ». Car, la compétence régionale lycée a peu à voir avec la conception traditionnelle de l'action publique éducative : secteur qui pèse sur le budget régional[384], les lycées sont d'abord une compétence technique, partagée avec l'État, et un secteur marqué par le poids des routines et la relation préférentielle nouée entre les techniciens régionaux et les équipes de direction des établissements ; ce qui a fortement contraint la mise en œuvre du BPL.

Les lycées au sein du champ des politiques éducatives

En regard de la question scolaire, la compétence lycée dévolue aux régions a longtemps été identifiée à une question purement technique sur laquelle ni les élus ni les usagers n'avaient à intervenir. C'est là une vision, normative et substantialiste, de la politique des lycées. Elle suppose que la dimension politique est intrinsèque des activités sociales et que c'est cette différence de nature qui oriente la répartition des compétences entre État et collectivités locales. Les frontières de la politique sont pourtant des catégories indigènes qui renvoient aux représentations et aux pratiques dominantes des acteurs, et non des catégories d'analyse (Arnaud & Guionnet 2005) mais une rapide analyse de la littérature montre la congruence des discours scientifiques et politiques dans la constitution de ces catégories. Seul Louis Mallet a essayé de montrer qu'il n'existe pas tant des compétences techniques et des compétences politiques que des formes de gestion politique et technique (Mallet 2006). Il souligne ainsi que « l'intervention des régions dans la construction et l'équipement des lycées […] est très strictement encadrée : l'État conserve la décision sur le programme pédagogique, c'est-à-dire sur les types de formation dispensées, sur les programmes de chaque cycle d'études, et a beaucoup réglementé sur la maitrise d'ouvrage publique, les normes de construction… Les régions ont donc peu de latitude sur le cahier des charges global de ces opérations, et peu de liberté sur la façon de faire. Cependant, elles ont toute liberté sur tout le reste, qui n'est pas rien : la localisation, l'architecture extérieure et intérieure, les matériaux et équipements, le "standing" de la construction, les lieux de vie… ». Les autres études consacrées à l'école ignorent largement les objets périphériques (bâtiments, nutrition, etc.) et sont consacrées aux questions « pédagogiques », ou encore aux relations entre l'État et les enseignants.

L'image de ce tropisme centralisateur et pédagogique, qui considère seul le pédagogique comme politique, est que l'on rabat systématiquement la décentralisation de l'éducation à la prophétie d'Edgar Faure selon qui les régions finiraient par entrer dans la pédagogie par les chaudières. Or, il s'agit là d'une vision stato-centrée de l'éducation qui suggère que l'entrée des régions dans le domaine réservé de la pédagogie marquerait

383 Entretien Sophie Bouchet-Petersen

384 Environ 1/5 du budget régional (130M€)

l'achèvement du processus décentralisateur. A rebours de ces présupposés, nous analysons les processus de politisation et de dépolitisation des questions liées à l'École c'est-à-dire les processus de « 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 » (Lagroye 2003).

Bien que – ou puisque - le BPL est d'abord le fruit d'une logique politique d'expérimentation de la « démocratie participative », il s'appuie et véhicule une représentation de la compétence éducative régionale qui n'était déjà plus la représentation dominante : dans les mots de la vice-présidente en charge des lycées : « les lycées c'est plus que des murs, c'est pas que des murs, c'est un endroit où des jeunes vivent et qui doit contribuer au développement, à l'affirmation d'une personnalité[385] »; or, nous le verrons, par ses propriétés, le BPL va donner à cette représentation une matérialité particulière. Outre qu'il souligne encore le leadership présidentiel sur les innovations participatives, le cas de Nicole Bonnefoy, conseillère régionale sortante, qui s'est vue attribuer la vice-présidence en charge des lycées illustre bien l'évolution de cette conception. Elle n'était ni spécialiste des lycées ni spécialiste de la « démocratie participative » ; ni informée ni intéressée par le BPL, elle l'a découvert comme les autres élus au cours des réunions. Surtout, l'idée que cette conseillère régionale sortante se faisait de la compétence lycée reflète bien la conception dominante sous les mandatures précédentes : la compétence lycée dévolue aux régions a longtemps été identifiée à une question purement technique sur laquelle ni les élus ni les usagers n'avaient à intervenir.

> « Mon souhait premier et unique souhait c'était le développement territorial. Alors c'est vrai que je n'avais pas demandé les lycées. Et comme pour avoir quelque chose, il suffit de pas le demander. La présidente m'a appelée en me disant je te donne les lycées, je pense que c'est bien les lycées… Alors ma première réaction… comme je connaissais pas beaucoup je me suis dit les lycées c'est les bâtiments…alallaa les bâtiments, les infirmeries… je suis pas.. Même si je suis bricoleuse par ailleurs… [rire]. Ça ne me tentait pas plus que ça. Alors j'ai rajouté faut que je réfléchisse et puis si je prends, je prends avec les lycéens. Parce que ce coté humain, c'est quand même autre chose pour moi [386]».

Pour comprendre l'origine de cette conception technico-administrative de la gestion régionale des lycées, il faut revenir sur les conditions de la décentralisation. C'était d'abord sa philosophie : à l'État l'essentiel, la détermination de la politique éducative par l'exercice de sa compétence pédagogique (les programmes, les enseignants) et aux collectivités locales les compétences périphériques (les travaux, la restauration, etc.). Cette répartition des compé-

385 Entretien, Nicole Bonnefoy, Vice-présidente du Conseil régional en charge des lycées, op. Cit.

386 Idem

tences, compliquée dans les faits, a des allures d'évidence. A l'État, garant de l'égalité républicaine, les questions politiques, la responsabilité de trancher les débats sur les fonctions de l'École. Aux collectivités locales, on reconnait le bénéfice de la gestion de proximité pour des questions qui bénéficient d'un « consensus fort » : « un collège ou un lycée, un internat ou un restaurant, tout le monde sait ce que c'est ; il n'y a pas trente six manières de s'y prendre pour le définir, le construire, l'équiper, le rénover… Personne ne remet en cause l'utilité ou la « conception éducative » qui sous-tend ces décisions » (Mallet 2006). En outre, la compétence régionale sur les lycées est aussi contrainte par l'autonomie des établissements et le partage de sa compétence avec l'État. Par commodité, on oppose les « bâtiments » au « pédagogique » pour distinguer les compétences respectives de la région et de l'État, mais en pratique les compétences ne sont pas hermétiques. La région dispose d'une compétence propre lorsqu'il s'agit d'assurer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des lycées, et depuis 2004, elles ont la responsabilité des emplois et des personnels des services techniques des lycées[387]. La région a aussi compétence partagée avec l'État pour déterminer le schéma régional des formations qui définit à un horizon donné les besoins qualitatifs et quantitatifs de formation à satisfaire mais « le partage n'est pas précisément la compétence, et c'est un exercice difficile surtout avec un partenaire structurellement fort » (Mallet 2006). La région peut identifier un besoin de formation, et donc de construction ou d'extension d'un lycée pour accueillir une nouvelle section mais c'est l'État qui détient le pouvoir de décider en dernier ressort puisqu'il peut décider ou non d'affecter à cet établissement des postes d'enseignant. La compétence propre de l'État en matière pédagogique pèse donc directement sur les compétences transférées aux régions que ce soit à travers la définition des objectifs généraux de la politique d'éducation (le 80% d'une classe d'âge au bac) ou de la structure pédagogique de l'établissement. De plus, si depuis plus de vingt ans les régions sont bien les « propriétaires » des lycées, elles n'ont aucune prise sur le « locataire » - le chef d'établissement - en raison du principe d'autonomie des établissements. Elles ne sont pas consultées sur la nomination des chefs d'établissement, et n'ont aucune autorité hiérarchique sur eux. Alors qu'ils gèrent au quotidien le fonctionnement de l'établissement avec les fonds

387 Rappelons la polémique suscité par ce transfert de compétence. Si en pratique il traduit une logique de bloc de compétence, il a été perçu comme l'amorce d'un démantèlement de l'État. La mise en œuvre de ce transfert s'est effectué en 2006, les agents ont pu exercer un droit d'option pour intégrer la collectivité régionale. Eu égard aux conditions économiques avantageuses proposées la plupart a exercé ce droit d'option; ce qui n'est pas sans conséquence sur les capacités d'action de la région dans les lycées.

de la région, ils n'ont, sauf en cas de faute grave, aucun compte à rendre à la région[388]. Plus encore, ce n'est que depuis la loi du 13 août 2004 que la région peut écrire directement aux proviseurs sans passer par le « sous couvert » des recteurs[389]. Par ailleurs, la région ne gère pas non plus les personnels des établissements intervenant sur des compétences propres de la région – le gestionnaire notamment – sont toujours sous la responsabilité de l'État.

Jusqu'au début des années 2000, les élus régionaux se sont principalement investis dans la mise en œuvre de politiques relativement standardisées, pour l'essentiel héritées de l'État et davantage déterminées par des considérations techniques que par des choix politiques[390]. L'absence de marges de manœuvre budgétaires due à l'obligation de remettre en état un patrimoine vétuste, la prééminence d'un référentiel technique de gestion des lycées et l'absence de visibilité avaient conduit les élus régionaux à délaisser l'exercice de cette compétence au profit des administrations. L'équipe de direction des établissements et les services techniques du Conseil régional ont progressivement acquis un monopole décisionnel sur la gestion des lycées.

> « [C'était] un système très pyramidal, sans reporting réel sauf en disant « voilà y'a tel travaux, telle opération à faire, elle coûte tant et faut le voter Voilà y'a tel travaux, telle opération à faire, elle coûte tant et faut le voter ». Et ça se passait comme ça. L'élu regarde, le budget permet ou ne permet pas. Le budget le permet ok on fait voter, sans quasiment d'analyse qualitative des demandes… je caricature un peu mais c'est comme ça que ça se passait[391]. »

La routinisation de l'exercice de la compétence régionale a durci le découpage issu de la décentralisation entre la politique éducative et la gestion matérielle et technique des établissements. Cette vision étatique de la gestion des lycées était d'autant plus prégnante que le personnel en charge des lycées au sein du Conseil régional était exclusivement un personnel

388 Cf par exemple la polémique récente sur les fonds de réserve des lycées. Lors de la séance du 14/12/09 de la Commission permanente consacrée au budget, Ségolène Royal décide de mobiliser les fonds de réserves des établissements scolaires : « Je vous propose donc, pour dégager des marges d'investissements nouvelles : Premièrement, la mobilisation des réserves et liquidités pour 2,5 millions d'euros. À cet égard, je vous indique que j'ai rencontré les représentants des proviseurs, [et] que nous avons défini ensemble une méthode ; parce que c'est vrai que pour changer les habitudes ce n'est pas facile. Nous avons dû trouvé un terrain d'entente, à la fois pour garantir les trésoreries aux établissements pour deux mois et demi, mais permettre la reprise des réserves ». Décision qui a suscité de vives réactions dans les établissements.

389 L'exercice de cette compétence peut d'ailleurs conduire à tendre davantage encore les relations entre les autorités régionales et le rectorat, ce que nous a montré par exemple l'invitation à participer à l'évènement régional « plaidoyer lycéens pour le développement durable » à laquelle à répondu le recteur par une lettre conseillant aux proviseurs de ne pas participer.

390 De ce point de vue, on peut dire des politiques des lycées qu'il s'agissait de politiques sans politique (Dupoirier et al 2007).

391 Entretien, Ancien Directeur des Lycées, 5/07/07.

technique et en partie issu de la fonction publique d'État. Le traitement des besoins s'opérait donc selon des référentiels hérités de la gestion étatique et la distribution des ressources selon des mécanismes de concurrence-collusion entre les techniciens régionaux et les équipes de direction des établissements. Car ce n'est pas là le moindre des paradoxes de la décentralisation d'avoir contribué à notabiliser les chefs d'établissement (Fontaine 1992). La fermeture de l'espace décisionnel sur cette relation privilégiée était d'autant plus forte que les instances représentatives de l'établissement ne sont souvent que des chambres d'enregistrement. Elle a favorisé le développement de routines institutionnelles, et notamment un système d'anticipations et d'autocensure sur la définition des besoins du lycée. Les décideurs habilités avaient intégrés les catégories institutionnalisées de l'intervention régionale au point de ne plus formuler de demandes qu'ils anticipaient comme ne pouvant être satisfaites :

> « Y'avait des intermédiaires, des filtres. […] y'a un tas d'informations qualitatives qui ne remontaient pas au chargé d'opération et de toutes façons il aurait pas pu les traiter. […] C'était filtré par le chef d'établissement pourquoi…parce que y'avait pas de relation directe avec la région et les lycéens mais aussi parce que le chef d'établissement il filtrait en fonction des cadres donnés par la région. Il faisait son boulot administratif de chef d'établissement, et on voit ça… l'opération machin elle rentre pas dans ce que la région finance donc c'est pas la peine d'en parler, donc ça restait dans le lycée sans que la région soit informée ou cherche à s'en informer[392]. »

L'institutionnalisation des référentiels étatiques de la gestion des lycées était le produit et le vecteur d'une interprétation dépolitisée et dépolitisante de tout ce qui dans la vie des lycées ne relevait pas du pédagogique. La fiction d'une décentralisation qui ne concernerait que des problèmes techniques restait intacte et tenait ainsi les lycées à l'écart des critiques sur la décentralisation comme mise en cause des principes républicains. Cette conception purement technique de l'action de la région dans les lycées commencent à évoluer à la fin de la mandature de Jean-Pierre Raffarin et de d'Elisabeth Morin. En 2002, elle commence à investir la thématique de la vie lycéenne et à affirmer sa volonté de « ne plus bétonner comme avant[393] » : « au-delà du béton, notre objectif c'est de faire en sorte que les lycéens réussissent. Et pour qu'ils réussissent il faut qu'ils soient bien dans leur peau et dans leur cadre de travail[394] ». Toutefois, l'opposition schématique entre « bétonner » et « éduquer » comme définition de la politique des lycées souligne qu'en 2002 la vie lycéenne n'est encore qu'une catégorie d'action publique émergente, et c'est finalement l'alternance qui va contribuer à la durcir. En effet, si

392 Idem.

393 La Vienne rurale, 6 septembre 2002

394 Nouvelle République du Centre Ouest, 5 septembre 2002.

cette vision émergente de la politique des lycées est à rapprocher de celle de la nouvelle équipe régionale, au lendemain des élections, l'action publique régionale dans les lycées reste pour l'essentiel organisée autour de la compétence historique, celle de la construction et de l'entretien du bâti. De ce point de vue, la distance qui sépare les représentations et les pratiques consolidées de la gestion régionale des lycées des ambitions démocratiques et éducatives des promoteurs du BPL reste considérable ; ce qui pose la question des conditions de possibilités de l'innovation dans un secteur dont les innovateurs ne maitrisaient que très imparfaitement les règles du jeu.

C. L'INNOVATION ENTRE BRICOLAGES ET CONTINGENCES.

Le passage de l'idée à l'action n'est jamais évident[395] et bien que le BPL soit présenté comme un pensé procédural[396], il est d'abord le fruit du bricolage[397] de ses organisateurs. Les lycées, par leurs caractéristiques semblaient totalement adaptés à l'ambition des ingénieurs d'inventer un dispositif ambitieux, mais l'épreuve de la mise en œuvre les a contraint à renégocier en partie leurs objectifs et leurs ambitions. Le dispositif est ainsi le résultat des luttes d'institutions qui s'exercent sur lui mais dans le même temps sa mise en œuvre met à l'épreuve les institutions en place. Du reste, entre ce qui est envisagé pendant la campagne et ce qui sera concrètement mis en œuvre, il y un écart qui traduit le processus d'adaptation de l'offre politique aux contraintes institutionnelles. Le BPL est une procédure en ajustement permanent entre les objectifs assignés à la procédure et la perception que ses promoteurs ont des contraintes de l'environnement[398], qu'il s'agisse des aléas de la carrière politique de Ségolène Royal, des obstacles au sein des lycées ou encore du public tournant du BPL.

---

395 Pour une réflexion d'ensemble sur le passage de l'idée à l'action en matière de dispositif participatif, voir la thèse d'Anja Roecke qui comporte une partie sur le BPL (Roecke 2009).

396 Plus largement, la qualité procédural du dispositif pouvait être un critère de reconnaissance de la procédure par les spécialistes de la démocratie participative qui dénonçaient fréquemment « l'impensé procédural » (Blondiaux 2004) des dispositifs ; « ne pas bricoler » était aussi un signe extérieur de bonne volonté politique.

397 « Le bricolage consiste en un ensemble d'activités visant à résoudre certains problèmes (qu'ils soient domestiques ou politiques) survenant en fonction d'un calendrier relativement contingent (à la fois programmé et improvisé en fonction d'urgences mais aussi de disponibilités en temps variables), au moyen de savoir-faire, d'outils, de technologies disponibles mais plus ou moins appropriés, voire incertains. » (Garraud 2000, p.224)

398 Rappelons que les contraintes de l'environnement n'apparaissent jamais sous la forme de données objectives et stables mais dépendent de la perception et de l'interprétation qu'en font les acteurs (Friedberg 1997, p.90)

Concrètement, les promoteurs du BPL étaient confrontés à deux difficultés, celle, contrôlable, du transfert du modèle de budget participatif – l'invention de la procédure – et celle, beaucoup plus délicate, de l'acceptation de l'innovation par les acteurs en charge du secteur. C'est pourquoi les lendemains électoraux sont marqués par les références systématiques à l'état des lieux et aux rencontres organisées avec les représentants du secteur et/ou du territoire. Ainsi, Ségolène Royal quelques jours après l'élection annonce qu'elle va prochainement rencontrer les proviseurs pour définir les modalités de mise en œuvre des politiques éducatives. Or, si les promoteurs du BPL pouvaient faire appel à des intervenants extérieurs pour inventer une méthodologie qui réponde dans le détail aux contraintes et autres considérations démocratiques du BPL, ils avaient en revanche besoin d'un soutien en interne qui puissent négocier la mise en œuvre du BPL avec les agents et les représentants des lycées. En situation d'alternance, la nouvelle majorité est toujours confrontée au problème de sa relation à l'environnement[399] et de la confrontation entre ses intérêts et ceux de l'environnement institué avec lequel elle doit interagir. « Les membres des organisations n'interagissent pas avec un environnement abstrait, mais avec un nombre limité d'interlocuteurs concrets qui deviennent leurs interlocuteurs privilégiés. Liés à l'organisation par des relations plus permanentes d'échange et de pouvoir, ceux-ci en viennent à personnifier complètement des segments entiers d'environnement qu'ils finissent par « représenter » face à l'organisation, tout en constituant les « relais » de celle-ci au sein de leur segment d'environnement » (Friedberg 1997, p.91). Le jeu se complique en situation d'alternance car la nouvelle majorité n'a qu'une maitrise très imparfaite des règles du jeu sectorielles. C'est du reste, la principale ressource de l'administration (Jobert & Muller 1987) : sa continuité en fait un partenaire indispensable à la nouvelle majorité mais aussi un facteur d'inertie.

Ces deux problèmes – invention et négociation – ont été gérés simultanément par les promoteurs du BPL ; ces derniers ont en quelque sorte « inventé en marchant »[400], c'est-à-dire mettant au point des procédures et redéfinissant leurs objectifs au cours des négociations menées avec leurs différents partenaires. Surtout, les promoteurs du BPL ont bénéficié d'un soutien inattendu qui les a « picto-charentisés [401]», les a enracinés ; d'autant plus inattendu et heu-

399 C'est une dimension centrale de la mise en œuvre de l'action publique, et de la problématique du changement, mais force est de constater qu'elle est rarement étudiée en tant que telle. À l'exception de l'étude de P. Selznick (1949) et de la synthèse de E. Friedberg (1997).

400 Entretien Marc Fischer, directeur Éducation, 8/03/07.

401 Entretien Sophie Bouchet-Petersen, op. Cit.

reux que le directeur des lycées en poste en 2004, marqué par la vision technique des lycées était plutôt sceptique à l'égard du BPL et aurait pu être faire obstruction[402].

Marc Fischer

Né en 1954, il commence à militer au sein du Parti Socialiste à l'âge de 17 ans.

En 1977, il intègre l'Éducation nationale en devenant gestionnaire d'un collège puis responsable technique et comptable de plusieurs établissements au sein de l'académie de Poitiers.

Membre actif du syndicat des gestionnaires dont il en devient secrétaire national en 1992. C'est dans ce cadre qu'il rencontre Ségolène Royal alors qu'elle est Ministre de l'éducation (1997-2000)

En 2004, il est recruté par Elisabeth Morin, au sein du Conseil régional pour préparer la décentralisation des TOS.

Après l'élection de Ségolène Royal, il participe activement à la mise en place du BPL avec Sophie Bouchet-Petersen, avec qui il partage le goût du « parler franc » et une certaine culture militante.

Au fil des réorganisations de la direction Éducation du Conseil régional, il devient directeur de la Vie lycéenne puis directeur des lycées.

L'émergence de Marc Fischer comme personnage clé du BPL nous rappelle que lorsque l'action publique s'émancipe des routines, elle tend à dépendre des individus porteurs qui surgissent au cours des premières transactions. La présence au sein de l'administration régionale de ce militant PS, ancien responsable du syndicat des gestionnaires, rencontré par Ségolène Royal et Sophie Bouchet-Petersen lors de leur passage du Ministère de l'Éducation nationale mais recruté par la majorité précédente pour préparer le transfert des agents TOS[403] a été décisive. Ce sur quoi insiste la conseillère spéciale de la présidente :

> « Alors moi moi c'est Marc qui m'a hybridée, acclimatée. Qui m'a décodé le film. Qui m'a picto-charentisée. Marc. Marc a été une bénédiction. Sans Marc c'était pas possible je pense pas. Mais pourquoi marc ? parce que Marc c'est un militant. Syndical plus que soc[ialiste] d'ailleurs au départ. C'est un mec de gauche, c'est affreux de dire ça. Nous au début on en faisait pas un truc partisan au départ. On en faisait un truc…comment dire. Enfin pas partisan, mais bien sur on tient à ce que le mérite en revienne à ségo….parce que c'est grâce à elle que ça a été possible….mais si on avait pas eu la chance de tomber par hasard sur un directeur des lycées…enfin qui à l'époque était sous les ordres

402 Du reste, son scepticisme a été un motif d'affrontement au sein de l'administration ; affrontement résolu aussi grâce à son transfert à la direction générale et à l'organisation de la direction des lycées autour de Marc Fischer.

403 « [Elisabeth Morin] savait où j'habitais politiquement [ndlr : à gauche] et cela ne l'a pas empêchée de me faire venir à la région. Ce qui l'intéressait, c'était mes relations dans le monde de l'éducation et ma connaissance du dossier décentralisation. » Entretien Marc Fischer, op. Cit. En passant, son recrutement malgré son militantisme pour un parti de l'opposition montre bien que la capacité à nouer des contacts avec l'environnement est un enjeu crucial, et une ressource majeure pour ceux qui peuvent la mobiliser.

> d'Obrecht [le directeur des lycées]. Bon mais qu'avait la gnac, qu'avait cette humanité qu'a Marc, qu'avait cet engagement de gauche qu'a Marc. Et qu'avait cette expérience syndicale qu'a Marc. Et qu'avait cette connaissance du milieu, des gestionnaires de lycée, des proviseurs, des profs….et tout ce qui va avec. J'aurai été mal[404]. »

Par son profil hybride, technique - sa connaissance fine des rouages de l'Éducation nationale et de l'académie de Poitiers - et militant au service du projet porté par Ségolène Royal et Sophie Bouchet-Petersen - Marc Fischer devient « acteur-relais »[405] entre les promoteurs de la « démocratie participative » et les représentants des lycées. En ce sens, son rôle illustre la fonction classique de l'administration : « Non seulement il revient à l'administration d'être en amont une force de proposition pour des hommes n'ayant ni le temps ni toujours la compétence pour s'investir personnellement dans la confection des politiques publiques toujours plus complexes et plus techniques, mais il lui faut en aval négocier avec les forces sociales en présence la mise en œuvre des orientations ainsi définies » (Duran 2009, p.138).

Ce travail de négociation mené par Marc Fischer était d'autant plus nécessaire que, rappelons-le, la Région, propriétaire des locaux, est confrontée aux problèmes de l'autonomie des établissements et du partage de sa compétence avec l'État. Ainsi, la prudence a conduit l'équipe régionale à ne pas empiéter frontalement sur les compétences de l'État, ce qui évacuait les questions scolaires les plus conflictuelles (carte des formations, enseignements, etc.) et s'est traduit par une relative indifférence des syndicats d'enseignants. Surtout, suite aux résistances des chefs d'établissement et du rectorat, les organisateurs ont été contraints de renoncer à la mise en place d'un budget participatif à l'échelle du bassin[406] : l'objectif de redistribution entre les établissements heurtait de front la fiction d'égalité et le principe d'autonomie des établissements ; les promoteurs du BPL se sont donc rabattus sur une mise en œuvre à l'échelle du lycée. Malgré tout, le projet n'a pas emporté l'adhésion des chefs d'établissement. Ainsi, ils décident d'expérimenter le BPL dans les établissements volontaires dés l'année 2004-2005 et de procéder « par étapes », pour se donner les moyens, du moins le croient-ils, de faire évoluer le dispositif vers un budget participatif inter-lycées mais aussi de revenir en arrière en cas de problème, et notamment si les milieux en place résistent à l'innovation participative. La « prise de décision par étapes » vise à construire « l'acceptabilité » de

404 Entretien, Sophie Bouchet-Petersen, op. Cit.

405 On s'appuie ici sur les travaux de la sociologie des organisations pour la simplicité de la notion. Mais on pourrait tout aussi bien utilisé les notions de médiation, de traduction ou encore de transcodage (Faure et al. 1995 ; Lascoumes 1996) qui soulignent les activités cognitives et les processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action publique.

406 Projet qui figurait dans la commande initiale.

la décision. « Le parcours est certes tracés à l'avance, mais à chaque étape il devient possible de mettre un terme au processus, voire de revenir à l'étape précédente, et en tout cas de rediscuter de l'intérêt de passer à l'étape suivante » (Barthe 2009). Dans le cas du BPL, l'année expérimentale a été perçue comme un succès, la moitié des équipes de direction a accepté de jouer le jeu – nous le verrons, plutôt que de le boycotter, les équipes de direction ont développé des usages plus ou moins stratégiques du BPL de celui-ci - le dispositif a donc été étendu dès l'année suivante à l'ensemble des établissements. En revanche, l'option d'étendre le budget participatif à 10% du budget régional a été abandonnée[407] et si l'option d'organiser un deuxième échelon du BPL de façon à permettre un effet redistributif continue à être explorée [408], sa mise en œuvre est régulièrement reportée au nom des difficultés à le faire accepter par les acteurs en place. Les origines de ces difficultés sont multiples : réticences de Sophie Bouchet-Petersen sur la réapparition d'une forme de représentation, hostilité des chefs d'établissement et du rectorat, incertitude sur le comportement des participants etc. En ce sens, l'un des enjeux du Budget participatif des MFR (Maison Familiale et Rurale) organisé en janvier 2010 était d'expérimenter un budget participatif à l'échelle régionale pour donner des preuves de sa faisabilité technique et de son succès aux yeux des participants, opposables aux acteurs réticents (participants, proviseurs, services etc.). Comme l'absence d'échelon inter-lycée était régulièrement remarqué par les soutiens scientifiques de l'équipe nouvelle[409], un autre enjeu pouvait résider dans l'entretien du capital innovateur de l'équipe nouvelle.

Or, si l'équipe nouvelle est pressée à l'innovation pour assoir des soutiens spécifiques, elle est aussi amenée à convertir une partie des protagonistes en place. Dès lors, il s'agit sans cesse d'ajuster discours et action, de dissimuler ou d'exacerber les bricolages, reculs, détours nécessaires pour faire coïncider les contraintes institutionnelles et les contraintes programmatiques compliquées ici par les relations nouées avec les scientifiques. Comme le rappelle, Sophie Bouchet-Petersen, « au départ, on faisait un truc vraiment politique. Notre obsession c'était

407 Aujourd'hui on trouve trace de cet objectif dans les archives et dans les souvenirs. Lorsqu'on interroge les spécialistes régionaux de la démocratie participative, sur cet objectif : ce sont les difficultés du BP qui sont mises en avant. ce qui se traduit par son effacement des documents présentant la démocratie participative

408 C'est l'objet d'une réflexion régulière, notamment de la part de la chargée de mission « démocratie participative ». Réflexion qui s'est traduite par la création d'un budget participatif inter-Maisons Familiales et Rurales en janvier 2010.

409 Depuis l'évaluation conduite par Marion Ben-Hammo (2005-2006), l'absence d'échelon inter-lycées a été la principale limite identifiée du BPL (Sintomer et al. 2008; Sintomer et al. 2009). Nous même avons souligné le décalage entre l'objectif de justice sociale et l'absence de procédure spécifique pour le prendre en charge.

comment on crée une expérience au long cours qui fait que les citoyens puissent prendre conscience du [bazar] ambiant. L'idée c'était d'amener à une politisation diffuse. Et dans ce cadre de permettre plus de justice sociale. Alors pourquoi on ne l'a pas fait ? Parce qu'il y avait ce double pilotage des lycées et dès janvier 2005 le préavis de grève des proviseurs[410] ». Mettre ainsi en avant les résistances des proviseurs lui permet de justifier le compromis et d'ajuster leurs ambitions réformatrices à la faisabilité du projet ; ce que conforte en outre la référence constante à l'expérimentation[411].

Cette dimension expérimentale se traduit aussi concrètement dans la nécessité d'inventer une procédure ajustée au secteur des lycées : si l'architecture générale du BPL est le produit des négociations, ses promoteurs mettent en avant une procédure pensée « dans le détail ». Rappelons-le, la qualité procédurale est, avec le partage du pouvoir décisionnel, un critère de différenciation de la « démocratie participative » et de la « démocratie de proximité » ; la procédure viserait à créer les conditions matérielles propres à permettre l'expression de tous et l'égal » prise en compte des arguments indépendamment des positions de leurs auteurs. Pour ce travail d'élaboration des procédures, Sophie Bouchet-Petersen et Marc Fischer font appel à l'ADELS, association spécialisée sur la démocratie locale qui jouit d'un capital scientifique et d'un important réseau. Outre la conception de la boite à outils, l'ADELS se voit confier la mission d'animer les réunions du BPL : l'idée étant que la délibération requiert des facilitateurs neutres – ni membres de la communauté lycéenne ni de l'institution régionale. L'une des caractéristiques du BPL est que « tout [y] est pensé[412] » de façon à assurer les conditions pratiques de la délibération ; ce qui selon la chargée de mission « démocratie participative » est déjà une qualité majeure du BPL :

> « En terme de dispositif quand même je pense que c'est un truc remarquable, que la façon dont le BPL a été pensé et construit… s'tu veux c'est quand même un dispositif qui s'autorise à pallier à pas mal de difficultés de la démocratie participative et un dispositif qui tendrait quand même, si on devait donner des bons modèles et des bonnes façons de faire, qui est assez, plutôt hyper-séduisant. T'as tout, t'as le rôle de l'animateur qui est pensé, la façon de vote, enfin c'est... t'as le temps du débat… ce qui n'est pas le cas dans les bricolages qu'on fait en général sur la démocratie participative. Où t'as un impensé procédural, je repars sur ce que peut dire Blondiaux en termes de démarche participative… heu un impensé procédural[413]. »

410 Sophie Bouchet-Petersen, Journées d'études Démocratie participative en Poitou-Charentes, mars 2009

411 Voir encore (Bezes 2000).

412 Entretien Marion Ben-Hammo, chargée de mission « démocratie participative », op. Cit.

413 Idem

En effet, la procédure prévoit la présence et le rôle de trois intervenants dans les réunions : un représentant des services de la région chargé des questions logistiques et techniques, un élu chargé de faire passer le sens politique de la démarche, et un animateur réputé neutre chargé d'assurer une distribution équitable de la parole ; il existe un règlement intérieur qui fixe le type de projets et leur montant maximum et qui prévoit le quorum nécessaire à la tenue de la réunion ; l'organisation matérielle des réunions est codifiée (disposition en table ronde, présence d'un animateur chargé d'assurer la distribution de la parole, organisation de sous-groupe pour faciliter l'expression des catégories traditionnellement les plus éloignées de la parole publique) ; enfin la méthode de vote est réputée permettre aux participants de dépasser leur intérêt catégoriel (l'octroi de 10 bulletins à chaque participant permet la répartition des voix sur différents projets)[414].

Le Budget participatif des lycées.

Le dispositif a été expérimenté en 2005 dans la moitié des établissements publics (lycée général, lycée agricole, lycée professionnel et Établissement Régional d'Enseignement Adapté) puis étendu aux 93 établissements de la région Poitou-Charentes à partir de l'année scolaire 2005-2006 (depuis 2008-2009, il concerne aussi les établissements privés mais sous des modalités particulières).

Le principe du budget participatif des lycées (BPL) est de permettre à l'ensemble des membres de la communauté éducative de décider collectivement de l'utilisation d'une enveloppe de 10M€ (environ 10% du budget d'investissement de la région dans les lycées).

En pratique, le dispositif consiste en l'organisation de deux réunions par an dans chaque établissement. Chaque réunion dure environ deux heures.

La première réunion (octobre-décembre) est consacrée à la formulation de propositions. Environ la moitié du temps de la réunion se déroule en petit groupe (10-15 personnes) pour faciliter la discussion. A l'issue de la réunion, une liste de propositions est

414 Le cas de la procédure de vote spécifique au BPL illustre bien la part d'invention dont Sophie Bouchet-Petersen rappelle le cheminement : « On a réfléchi sur les modalités du vote. Y'avait le schéma petits carnets de Porto Alegre, et moi je lui ai dit c'est trop compliqué pour les gamins…on a discuté avec l'Adels. Enfin petit à petit on est arrivé à l'idée des bulletins de vote, et petit à petit on en est arrivé à l'idée de 10 justement parce ce qu'on se disait qu'il faut que ce soit constructeur de l'intérêt général, il faut que les gens, enfin les participants, ils aient suffisamment de marge de manœuvre pour que, aussi limitée qu'est la délib, qu'ils aient néanmoins la possibilité de ne pas en bout de parcours être dans le même état qu'à l'arrivée. Parce que si en bout de parcours, il n' a qu'un bulletin il le mettra sur sa marotte et y'aura pas eu de cheminement vers…disons le très modestement avec des petites lettres mais une ébauche de quelque chose qui est un peu un élargissement vers la prise en compte des problèmes et des besoins de l'autre etc.. parce que c'est vrai que dans la démarche de Porto Alegre, le fait que les mecs ils allaient dans un quartier beaucoup plus [délabré] que le leur et qu'ils se rendaient compte que y'avait plus [des problèmes plus graves que les leurs], c'est quand même important. Non pas parce que du coup, tu t'occupes plus de tes [problèmes], mais parce que ça élargit ton angle, ça relativise ton nez sur le guidon, ça a plein d'avantages. Donc on est arrivé à 10. 10 ça laisse une vrai marge de manœuvre, après tu leur laisses une totale liberté mais qu'au moins ils sachent qu'ils puissent voter même pour un truc auquel ils n'avaient pas pensé à la R1… »

établie. Ces propositions sont ensuite chiffrées par les équipes techniques du Conseil régional, qui en étudient aussi la faisabilité.

La deuxième réunion (janvier-mars) est consacrée au débat et au vote sur la hiérarchisation des priorités (chaque participant disposant d'un droit de vote identique à travers la possession de dix bulletins de vote qu'il répartit librement sur les projets de son choix). La Commission permanente du Conseil régional s'engage à respecter l'ordre des priorités établi dans chacun des établissements et à financer autant de projets que l'enveloppe de 10M€ le permet. Depuis quatre ans, trois projets par an et par établissement ont été réalisés.

La procédure est là aussi un produit de l'ajustement, à la fois cognitif et pragmatique, des ambitions des spécialistes de la « démocratie participative » et de la perception qu'ils ont des possibilités et des contraintes de l'environnement. Le BPL ne se substitue pas aux autres instruments, réglementaires et gestionnaires, de la politique régionale des lycées : 90% des investissements continuent à être déterminés selon les procédures classiques de négociation entre les équipes de direction des lycées et l'administration régionale, notamment ses équipes techniques[415]. Pourtant, le changement de règles du jeu, ou du moins d'une partie du jeu, s'accompagne d'une redistribution des positions au sein de l'administration régionale des lycées.

§ 2. L'innovation participative comme jeu redistributif

Le cas du BPL, seul dispositif institutionnalisé de la politique participative régionale, est emblématique du jeu redistributif qui s'opère au moment de l'alternance à travers l'introduction d'instruments participatifs ; il l'est d'abord parce que c'est sur sa base que se soude une équipe de militants, spécialistes de la « démocratie participative ». Il l'est aussi parce qu'il s'est traduit dans l'organigramme de l'administration régionale des lycées dont les soubresauts témoignent d'une évolution profonde de l'identité et du rôle de cette administration dans le sens d'un basculement des priorités des bâtiments vers l'usager, dont le BPL est à la fois un vecteur et un révélateur. Avec le BPL, de nouveaux agents, des « généralistes », pour la plupart contractuels, dont les ressources sont extérieures à l'administration régionale, sont entrés dans l'administration régionale en s'engageant dans la politique de « démocratie participative » tandis que les techniciens en place ont « vécus avec une certaine inquiétude » la mise en œuvre

415 Schématiquement, les lycées sont gérées par deux grandes procédures : les entretiens grosses réparations (EGR) et les demandes de financement d'équipements opérées lors d'une enquête annuelle sur les besoins des établissements.

d'un dispositif qui bouscule les « routines établies dans le fonctionnement des services [et] pousse à une redéfinition des métiers et des identités professionnelles »[416].

A. La réorganisation de l'administration régionale des lycées

Contrairement à beaucoup de collectivités qui font appel à des experts extérieurs pour organiser et gérer les dispositifs participatifs (Nonjon 2006), le Conseil régional de Poitou-Charentes a fait le choix d'internaliser la gestion et l'animation du BPL de façon à ancrer le dispositif dans la durée et à l'articuler au mieux avec la politique régionale des lycées ; thème de l'articulation du budget participatif aux politiques des lycées qui va prendre de l'importance au cours de la mandature.

> « Après la question de monter une administration, c'est parce qu'on a des procédures qui sont sur la durée. Le principe d'un budget participatif c'est pas d'être une procédure unique. C'est pas une fois une consultation sur le budget. L'un des grands principes du budget participatif, pour que ce soit un budget participatif faut que ce soit périodique, au moins une fois tous les ans. Ça c'est un truc de base. Après sur un truc sur le long terme tu vas pas faire appel tous les ans à la boite extérieur qui va t'organiser le truc, ça c'est clair. L'idée c'est que la démocratie participative ça doit imprégner service par service que sur chaque thème.. l'idée c'est pas forcément la technicité, la méthodologie et tout… L'idée c'est que ça imprègne un le fonctionnement du service.[417] »

En cinq ans, l'organisation de cette administration a profondément évolué. Initialement la direction des lycées n'était constituée que d'une branche, celle des services techniques de programmation et de gestion des bâtiments et des équipements, auquel furent rattachés les premiers personnels de la Vie lycéenne (tout ce qui relève de l'immatériel). Au début de l'expérimentation du BPL, le dispositif est piloté en dehors du cadre administratif par Sophie Bouchet-Petersen et Marc Fischer qui n'était alors que chargé de mission « décentralisation des TOS ». L'année suivante, deux nouveaux chargés de mission sont recrutés pour généraliser le dispositif. La croissance du service se poursuit l'année d'après avec la création de politiques de vie lycéenne (culture, nutrition etc.) réputées nourries du BPL. L'équipe ne suffit plus : trois chargés de mission sont recrutés et une fonctionnaire régionale est détachée au sein du service pour répondre aux nouveaux besoins. Initialement, il n'existe pas de service spécialement consacré au BPL. En effet, l'animation des réunions BPL nécessite des agents en nombre mais sur une période concentrée de 5 mois (de septembre à février) et la région revendique une articulation entre le BPL et les politiques « Vie lycéenne » qui se nourriraient réci-

416 Synthèse de l'évaluation 2005-2006

417 Entretien, Marion Ben-Hammo, chargée de mission « démocratie participative », op. Cit.

proquement, ce qui nécessite que ce soient les mêmes agents qui assurent les deux missions. Néanmoins, les évaluations réalisées au cours des deux premières années du BPL[418] pointent cependant du doigt certaines carences administratives et un besoin de clarification institutionnelle, ce qui conduit à la création d'un service administratif BPL-Jeunes spécifiquement en charge du dispositif, et des grandes manifestations régionales en direction des lycéens et des lycées (Créateuf, des Talents des papilles etc.). C'est Ali Bettayeb, militant de la première heure, qui en prend la direction.

Ali Bettayeb : Chef de service BPL

Par son profil, il est emblématique des nouveaux-venus dans l'institution. Après des études d'histoire-géographie, il est enseignant vacataire dans les lycées puis responsable de l'action jeunesse d'un centre social d'un quartier sensible de la ville d'Angoulême. Il est par ailleurs militant au Parti Socialiste. Il a 30 ans quand il entre au Conseil régional pour participer au Budget participatif des lycées.

On trouve la trace de la construction d'abord empirique de ce service administratif dans le fonctionnement actuel, plutôt horizontal fondé sur l'autonomie et la responsabilité individuelle, et appuyé sur des valeurs et des pratiques fortement politisées. En effet, la mise en œuvre du BPL s'appuie sur la mobilisation d'une équipe de militants de la « démocratie participative » entrés dans l'administration avec le dispositif, ce qui nous explique d'emblée pourquoi les logiques de standardisation et de dépendance au sentier ont peu joué.

En parallèle cette année là, il a semblé pertinent de diviser l'ancienne direction unique des lycées en deux directions chargées pour l'une de l'aspect technique et pour l'autre de la Vie lycéenne, qui correspond à l'action de la région hors de sa compétence obligatoire. La direction de la première (Direction des Lycées et de l'Enseignement Supérieur) était assurée par celui qui dirigeait la direction unique tandis que la direction de la seconde (Direction de l'Éducation et de la Vie Lycéenne), qui abritera désormais les personnels en charge du BPL et des politiques de Vie lycéenne, fut confiée à Marc Fischer ; les deux étant regroupées sous la responsabilité de Sylvie Petit-Jean, Directrice du pôle « Éducation-formation ». La collaboration entre les deux directions est délicate : développer une « culture commune » est identifié comme un objectif prioritaire, c'est le sens de l'organisation de journées de formation communes aux deux équipes. Le BPL concentre les aspirations des agents de la DEVL, nouveaux venus dans l'institution et les critiques des techniciens de la DLES, qui vivent cette création

418 Les évaluations ont été réalisées par des doctorantes de Yves Sintomer. Marion Ben-Hammo puis Anja Röcke. Dans le cadre de ces évaluations, des questionnaires avaient été envoyés aux proviseurs qui ont point le problème d'identification des interlocuteurs régionaux.

institutionnelle comme un déclassement professionnel. Les tensions sont importantes et en 2008-2009, il est décidé de regrouper des deux directions sous l'autorité de Marc Fischer, nommé directeur de l'Éducation. Au cours de la mandature, l'institutionnalisation du BPL s'accompagne d'une redistribution des positions au sein de l'administration et d'une recomposition des pratiques et des identités des agents publics en charge des lycées. Le BPL a suscité l'entrée de militants de la « démocratie participative » et a mis sous tension les personnels techniques qui se sont vus brutalement délégitimés et sentis dépossédés, ce que soulignent les chargés d'opérations et les évaluations internes du BPL : « on se demande à quoi on sert si des décisions prises sur des critères d'expertise peuvent être discutées dans le BPL »[419].

Si les deux groupes s'accordent sur la réalité du bouleversement opéré par le BPL, en revanche les perceptions qu'ils en donnent diffèrent selon des effets de disposition et de position. D'un coté, pour la chargée de mission « démocratie participative », les recompositions de l'administration traduisent l'existence d'une « véritable volonté politique[420]» dans la mise en œuvre du BPL, et rejoint la position des spécialistes académiques pour qui « l'institutionnalisation d'une démocratie participative constitue une pression conséquente en faveur de la modernisation de l'administration en favorisant sa réactivité et sa responsabilisation, la société civile pouvant aller jusqu'à exercer un véritable contrôle du fonctionnement des services publics. [Et] réciproquement, [que] l'efficacité gestionnaire de la démocratie participative dépend largement de la modernisation de l'État » (Bacqué et al. 2005). L'ancien directeur de l'administration régionale des lycées, en poste au moment de l'introduction du BPL, ne partage pas cet enthousiasme. Lui compare plutôt l'impact du BPL sur son administration à la révolution industrielle qu'a connue le secteur automobile : « c'est un vrai bouleversement dans les habitudes où il faut qu'on trouve les moyens techniques, dans l'organisation d'essayer de comprimer le plus possible les délais de réalisation[421]. » Ces perceptions différenciées soulignent que les réformes institutionnelles ne sont pas vécues uniformément par les acteurs publics. Ils les perçoivent en fonction des représentations qu'ils s'en font et des anticipations qu'ils font de leurs conséquences. Il s'agit donc d'analyser les propriétés respectives de groupes concernés par la mise en œuvre du BPL.

419 Évaluation interne, 2005-2006, op. Cit.

420 Entretien, Marion Ben-Hammo, op.cit.

421 Entretien Marc Fischer, op. Cit.

B. L'ETHOS MILITANT DES AGENTS DU BPL

Plus que dans les frontières administratives, c'est dans le profil et la socialisation des agents que réside l'unité de l'équipe. Du reste, les frontières du groupe des agents en charge du BPL fluctuent suivant les besoins d'animation[422] ou les évènements à organiser[423]; de même, les évolutions de carrière des uns et des autres, peuvent les conduire à ne plus s'occuper du dispositif[424]. En pratique, le BPL suppose la mise en branle six mois dans l'année d'une petite équipe de cinq à dix personnes chargée d'organiser et d'animer les 180 réunions BPL dans l'ensemble des 93 lycées du territoire régional. Les agents du BPL sont des généralistes, des cadres de catégorie A, plutôt jeunes (la plupart à environ 30 ans). Ils ont une double mission d'animation du BPL et de prise en charge d'une des politiques régionales (événements, animation culturelle etc.). Malgré des statuts divers – fonctionnaire d'État en détachement, fonctionnaire territorial, chargé de mission – ils ont été recrutés pour leur compétence dans le domaine concerné par leur mission (la restauration collective, la culture, la démocratie participative, la jeunesse…) et pour leurs dispositions personnelles. Lors du recrutement, la compétence technique des uns et des autres n'apparaissait pas comme un critère suffisant de la bonne marche du dispositif, l'accent a donc été mis sur les qualités personnelles comme le sens de l'engagement, l'esprit d'initiative, être à l'aise en public, sympathique et spontané : « Là ce sont tous des gens qui partagent les mêmes valeurs, qui sont prêts à s'investir. On n'a jamais demandé la carte, mais on sentait bien les sensibilités. Un truc comme ça, ça peut se faire qu'avec des passionnés qui prennent des risques, qui comptent pas leur temps. C'est des passionnés les gens qui sont là. La plus ancienne, on l'a récupéré chez Obrecht [l'ancien direc-

422 Certains jours plusieurs réunions sont organisées simultanément à différents points de la région, et pour la majorité des agents, l'animation des réunions se cumulent avec l'exécution d'autres missions ce qui explique qu'en fonction des disponibilités de chacun, les services ait parfois recours au service d'autres agents. Pour des besoins d'animation des réunions, d'autres personnes ont pu être mobilisées; soit des spécialistes de la démocratie participative, soit des politiques, soit des agents du secteur des lycées mais plutôt des chefs de service connus pour le sensibilité à la thématique ce qui indique la forte politisation de la mission d'animation.

423 Au-delà des agents chargés de l'animation des réunions BPL, l'ensemble des agents du service BPL participent à l'organisation des évènements (Créateuf, Des talents des papilles) qui s'apparente plutôt au fonctionnement associatif qu'au fonctionnement administratif : la plupart des agents (des secrétaires au chef de service), voire des collaborateurs extérieurs, participent à la mise en place, au rangement, au service des repas etc.

424 Entre le début et la fin de cette thèse, l'identité mais aussi le nombre d'agents a fluctué. Ainsi certains qui sont cités dans la thèse ne sont plus au Conseil régional aujourd'hui. Malgré tout, l'usage de la notion d'ethos traduit bien l'idée d'institutionnalisation de pratiques militantes.

teur des lycées] mais on l'a choisit. C'est vrai qu'on a pu recruté qui on voulait. D'ailleurs ça a posé problème, on ne trouvait personne en interne, on ne recrutait que des contractuels[425] ». Ce que confirme le chef de service BPL, on a recruté « des gens engagés dans leur vie personnelle. Parce ce que oui, faut de la curiosité, de l'empathie et une sacrée disponibilité ![426] ». Autrement dit, ce sont des savoir-faire et des savoir-être propres au « politechnicien », celui réputé posséder l'art de s'occuper des citoyens (Mermet 2007), c'est-à-dire des qualités d'animation et d'écoute du public, une certaine forme de remise de soi à l'institution, et une prédisposition à l'intégration des cadres et des priorités du politique qui furent recherchées[427]. On voit ici que l'entrée dans l'administration d'agents prêts à s'engager pour le dispositif était perçue comme une condition du changement de l'action publique.

C'est du reste sur le mode de l'engagement militant que ces agents vivent leur participation au dispositif. Le fonctionnement du dispositif exige de sortir du cadre administratif, tant du point de vue des horaires, que des déplacements. L'idée, au cœur de l'organisation pratique du dispositif, est que l'administration doit aller au près des besoins et des contraintes du public, même si pour cela elle doit adapter ses façons de faire. Ainsi, les réunions BPL ont lieu dans les établissements, c'est-à-dire parfois à deux cents kilomètres du siège de l'administration régionale, et les horaires sont choisis au cas par cas dans les établissements en fonction de la nature des trajets domicile-lycée, des horaires de cours etc., ce qui veut dire que les réunions se déroulent parfois en journée, d'autres fois le soir. Pour les agents qui assurent l'essentiel des réunions (une dizaine par agent et par session) l'animation du dispositif exige une disponibili-

425 Entretien Marc Fischer, directeur Éducation, op. Cit.

426 Entretien, Ali Bettayeb, chef de service BPL, op. Cit.

427 Il est remarquable que tout s'opposant d'un point de vue idéologique, la démocratie participative et le New Public Management sont comparables du point du vue du travail et des fonctions des agents publics, et des qualités personnelles requises (enthousiasme, réactivité, sympathie, initiative) (Vigoda 2002; Du Gay 2008). Paul du Gay décrit ainsi les transformations de l'identité et de l'éthos des agents publics : « Contemporary demands for responsive public management contain two emotional injunctions to public bureaucrats. The first, derived from populist doctrines of political right, requires bureaucrats to be responsive to the needs of their 'clients'. In the name of 'recognition' and the 'politics of care', for example, it is thought vital to inculcate in bureaucratic conduct a sense of 'compassion' or close identification with others' feelings. Secondly, in the name of responsiveness to political superiors and the delivery of their policy objectives, bureaucrats are expected to exhibit 'ownership' of and identification with particular policies. They are required to be committed champions for and enthusiastic advocates of those policies. Both of these injunctions are deemed to be more in tune with democratic principles and the currents of contemporary ethical culture ('diversity' or 'human rights', for example) than what is represented as the unlamented Weberian world of rule-bound hierarchy ». Cette remarque amusée me fut formulée par Mme Françoise Dreyfus à l'occasion d'une présentation sur ces agents du BPL (en septembre 2007) qu'elle en soit ici remerciée car cela a depuis largement alimenté mes réflexions. Cela doit nous inviter à aller plus loin dans la réflexion sur le sens des transformations contemporaines de la démocratie, et d'abord de l'action publique.

té maximale, difficilement compatible avec des contraintes familiales. C'est d'abord cette forme de remise de soi au service public qui conduit ces agents publics à se définir comme des militants.

> « Oui, ça s'appelle du militantisme…Si on y croit pas, ou si on reste dans un cadre purement administratif, le budget participatif des lycées peut pas exister : on est sur une période concentrée de quatre mois, à peu près, cette année c'était notre défi et il a été tenu… mais ça nécessite d'engranger des heures et de s'investir à fond … je dis pas que par ailleurs on s'investit pas mais ce n'est pas du tout le même rythme de travail[428].»

Ensuite, le dispositif est aussi exigeant nerveusement et émotionnellement. De par sa nature même, il met les agents en prise directe avec l'opinion du public : ils doivent gérer les tensions nées de la mise en œuvre du dispositif, les critiques sur les aberrations du fonctionnement administratif ou sur la non réalisation de certains projets. Ces dernières sont les plus délicates à gérer pour les agents dans la mesure où la réalisation rapide des projets décidés par les participants est supposée, par un « effet de démonstration »[429], générer une participation accrue en permettant aux participants d'éprouver leur impact sur les décisions prises. Les agents doivent donc être réactifs, empathiques, capables de supporter en tant que représentants des services des critiques parfois acerbes à l'égard du fonctionnement administratif. Surtout, ils doivent faire avec un public parfois atone, passif, et parfois à l'inverse contestataire. Dans ces deux cas, il faut savoir convaincre de l'intérêt et du bien-fondé du dispositif et pour cela « faut être [soi-même] convaincu[430]». Même si les résistances et la contestation sont bien moindres aujourd'hui que les deux premières années, « la démocratie participative ne fait [toujours] pas l'unanimité dans les établissements[431]». Subsistent alors des « lycées où y'a une grosse contestation, [et dans ce cas l'agent doit avoir] plus de bagout, et plus pas des slogans mais […] des réponses très précises, politiquement parlant…[432]». De façon générale, l'agent doit savoir argumenter sur la légitimité du dispositif et expliquer les rationalités de la procédure pour faire face aux tentatives de subversions du dispositif ou tout simplement motiver un public sceptique. En tout état de cause, être convaincu de la grandeur du dispositif est indispensable même en l'absence de contestation. En effet, alors qu'en principe ce sont les élus qui

428 Entretien chef de service BPL, op. Cit.

429 Ce que montre Marion Gret et Yves Sintomer dans leur ouvrage sur Porto Alegre. L'idée de l'effet de démonstration est reprise par les spécialistes régionaux dans les formations internes sur le BPL et dans les évaluations du BPL.

430 Entretien chargée de mission nutrition, 21/04/07.

431 Entretien chef de service BPL, op.cit.

432 Entretien chargée logistique BPL, 15/04/07.

devraient porter le message politique du dispositif, leurs absences ou leurs carences incitent les agents à endosser ce rôle politique et à porter eux-mêmes le message politique et le fonctionnement technique[433].

> « Les cas où il est pas là c'est au représentant région de se substituer à lui pour expliquer le sens de la démarche… finalement le sens politique de la démocratie participative… quand l'élu est là, parfois lui-même connait pas bien la procédure…[…] Donc parfois tu prends la double casquette[434].»

Ainsi lors de chaque réunion, il faut rappeler l'origine politique du dispositif et réexpliquer la démarche : « Le BPL est un dispositif de démocratie participative. Il a été mis en place suite à l'engagement de la majorité régionale. Il permet à l'ensemble des composantes de la communauté lycée de décider des besoins pour bien vivre et travailler au lycée »[435]. Les agents s'efforcent chaque fois de remettre en perspective le budget participatif des lycées avec cette démarche globale de « démocratie participative » et d'expliquer que la démarche participative consiste à faire confiance à l'intelligence de tous, au bon sens citoyen et à leur permettre de prendre directement les décisions les concernant. Par ces opérations de cadrage répétées, il s'agit d'éviter l'effet « père-noël », à savoir que le dispositif apparaisse comme une procédure de distribution de ressources pour des projets lycéens[436] ou de contrôler des demandes trop onéreuses qui ne seraient pas tenables budgétairement[437] ; en cela, ils construisent progressivement les modalités du travail de canalisation des demandes. Ainsi, tous les agents doivent avoir suffisamment intégrer les catégories d'entendement du politique pour se substituer aux élus dans la défense de cette idéologie participative régionale ; ce qui, lors de l'année 2009-2010 a incité le chef de service BPL a reprendre en main des réunions BPL qu'il estimait dévoyées.

> « Oui, faut adhérer à un projet politique qui est porté par la présidente et ça c'est indéniable.[…] Il est vrai que lorsque les élus ne sont pas là, il faut porter la politique régionale dans les établissements puisqu'on est censés en représenter les services…. […] Et c'est vrai que faut avoir un profil de celui qui a la curiosité nécessaire car …..Comment

433 La présidente de région n'est jamais partie prenante du dispositif. Il est prévu qu'un élu régional, celui qui siège d'ordinaire au conseil d'administration de l'établissement, assiste aux réunions BPL, mais en réalité seule une petite moitié est présente et tous ne sont pas très au fait du dispositif. Ainsi contrairement aux réunions de conseil de quartier qui restent largement tenues par les élus , la responsabilité, technique et politique, des réunions BPL est pour l'essentiel déléguée à des agents administratifs.

434 Entretien Marion Ben-Hammo, chargée de mission « démocratie participative », op. Cit.

435 Toutes les réunions BPL commencent par une présentation de ce type.

436 Crainte de perte du sens politique exprimée notamment par Marc Fischer.

437 Le BPL limite les projets à 150 000€, ce qui permet de garantir une priorité par an et par établissement. Sur les opérations de cadrage des agents du BPL (chapitre 5).

> dire ? Elle te cultive et elle t'informe de tout ce qui se passe au niveau région… et c'est ce qui fait sens quand tu portes un message. Et c'est clair qu'on doit porter un message dans le budget participatif des lycées, c'est la cohérence…[438]»

Ainsi, à rebours du bureaucrate wéberien idéal typique, on voit que le BPL requiert des agents qu'ils s'engagent avec passion et parti-pris pour la mise en œuvre de la « démocratie participative ». C'est aussi la condition de leur promotion et de leur survie professionnelles. En ce sens, cet engagement est un sous-produit de la faible institutionnalisation du dispositif. D'un coté, l'organisation du BPL requiert un investissement maximum des agents et de l'autre, en tant que représentants de l'institution, ils sont amenés à convaincre de la grandeur du dispositif. Les pratiques dominantes au sein du service sont donc fortement politisées, c'est pourquoi tous ont été recrutés aussi pour leur croyance en la vertu de la participation citoyenne et donc leur adhésion à l'idée centrale du programme de la majorité régionale. Ce que souligne le chef de service BPL pour qui « c'est indéniable » qu'il faut croire à « la démocratie participative », « à l'intelligence collective » et « adhérer à un projet politique qui est porté par la présidente[439] ».

Certains comme le chef de service BPL, le chargé de mission culture-lycée, ou à un échelon encore au-dessus le directeur Éducation étaient engagés politiquement, et c'est aussi ce qui a permis leur entrée dans l'institution ou leur promotion[440], mais ils n'étaient pas particulièrement connaisseurs en matière de « démocratie participative ». En ce qui concerne les autres, la dimension politique initiale était plus résiduelle, c'est la connaissance d'un des agents en poste qui leur a permis d'obtenir un entretien. Plus largement, le cas des agents BPL souligne davantage la politisation fonctionnelle – à savoir la participation au travail politique – que la politisation partisane - entendue comme intervention du politique dans le recrutement et la carrière – de ces agents publics (Dion 1986). Malgré tout, dans une collectivité locale dont les services centraux ne comptent que quelques centaines de personnes, la distinction reste mince puisque la mise en œuvre des innovations participatives requiert l'engagement de ceux qui sont concernés par elle. Or, mise à part la chargée de mission « démocratie participative », aucun de ces agents n'était spécialiste de la « démocratie participative ». En

438 Entretien chef de service BPL, op. Cit.

439 Idem.

440 Par exemple, le chargé de mission culture-lycée est un ancien proviseur ; il a connu Ségolène Royal lorsqu'elle était députée de la circonscription à laquelle appartient le lycée dont il avait la charge puis s'est fait remarqué par sa diligence dans la mise en œuvre du BPL lors de l'année d'expérimentation. Désireux de quitter sa fonction, il s'est mis en détachement et a été recruté comme chargé de mission Culture lycée-B-PL.

d'autres termes, ce ne sont pas de connaissances ou des compétences politiques acquises au cours d'une carrière militante, ou professionnelle, qui furent à l'origine de leur recrutement mais des dispositions plus générales au militantisme. À l'image des militants décrits par Daniel Gaxie, si « la plupart des membres [du BPL] ont certes pour objectif premier de réaliser leurs idéaux et d'obtenir ainsi des bénéfices collectifs. Il est aussi « évident » qu'ils retirent des satisfactions de leur activité ». Il s'agit donc d'analyser les « rétributions autorisant ce dévouement et ce désintéressement » et la fonction idéologique de l'idéologie participative régionale permet aux membres de l'organisation « de trouver dans l'attachement qu'ils lui manifestent le moyen objectif d'occulter les avantages qu'ils s'approprient à travers leur action politique » (Gaxie 1977).

Lors de leur entrée en fonction, ces agents ont bénéficié d'une formation sur la « démocratie participative », organisée en interne par la Région, pour apprendre les justifications politiques de cette alternative politique, découvrir la diversité des expériences et les difficultés liées à leur mise en œuvre, ainsi que la place occupée par le BPL dans le monde des innovations participatives. Ces journées donnèrent à ces agents profanes en matière de « démocratie participative », des clefs de compréhension et de promotion du dispositif qu'ils allaient devoir porter dans les établissements ; ils apprennent à parler de « crise de la représentation », de « savoir de l'usager », de « délibération collective » etc. En parallèle, ils font l'apprentissage du terrain ; en binôme tout d'abord, en solo ensuite. Ils découvrent les facettes de leur rôle : expliquer la raison d'être d'un dispositif qui déroute les routines de l'établissement – d'un coup les lycéens, les agents TOS, les profs et le proviseur sont placés sur un pied d'égalité pour dire ce qu'il faut pour le lycée – savoir répondre aux critiques de ceux qui y voient une manipulation politique, assumer et minimiser les dysfonctionnements du dispositif et la colère de certains participants, il faut répondre inlassablement aux questions sur les modalités de vote, la réalisation des travaux...[441] L'animation des réunions BPL a ceci de particulier qu'elle est toujours incertaine : nombre et attitude des participants, déroulement du débat, type de projets... C'est pourquoi, dans le service « le BPL c'est quelque chose que l'on partage ». Ces échanges informels ont d'autant plus d'importance que les agents du service BPL cultivent la convivialité et un fonctionnement peu soucieux des hiérarchies administratives instauré par

441 Pour les aider, quelques réponses types à des questions/critiques pièges, ou délicates, ont été élaborées. Par exemple, comment répondre à : « le BPL est illégitime car il concurrence les instances représentatives de l'établissement », « pourquoi les travaux n'ont pas été réalisés », ou encore « le BPL est une stratégie électoraliste » etc.

les deux initiateurs du dispositif. Lors des déjeuners, dans les couloirs, les discussions avec les collègues sont nombreuses pour partager la satisfaction d'une réunion réussie – des élèves ont voté pour les conditions de travail des agents TOS, ce qui témoignerait d'une construction collective de l'intérêt général – ou pour savoir comment faire en cas de contestation ; les leaders, les plus politisés et qui connaissent le mieux l'histoire du BPL, comme la chargée de mission « démocratie participative » et le chef de service jouent alors un rôle essentiel. Ils réexpliquent les justifications politiques à apporter, ils partagent leur expérience, ils rassurent, ils remotivent et en même temps ils imprègnent les moins politisés de leur connaissance de l'action régionale ; parfois même au fil des discussions, les slogans régionaux - « le gagnant-gagnant », « un euro dépensé = un euro utile », « partager les décisions pour prendre les bonnes » affleurent comme des réponses prêtes à porter lors des réunions participatives. C'est surtout à travers cette socialisation diffuse que se transmet l'essentiel des savoirs et des pratiques, et donc que s'opère de la politisation des agents.

> « Au début, on est en binôme dans les réunions pour savoir ce qu'il faut dire, comment ça se passe. [Et ceux qui ne font pas que ça], le BPL il baigne dedans, déjà parce qu'ils sont à coté [dans les bureaux]… parce qu'Ali [le chef de service BPL] c'est un grand bavard et que de toutes façons t'as pas le choix, t'écoutes forcément ce qu'il dit. Avec tout ça tu sais concrètement ce qu'est le dispositif, ce qu'il faut dire dessus, ce qu'il faut pas en dire éventuellement… donc c'est tout ça qui te fait une sorte de culture générale…[442]»

La production d'un *ethos*[443] militant; c'est-à-dire un ensemble de représentations et de pratiques incorporées dans le cadre de leur socialisation institutionnelle, souligne que l'ensemble des valeurs et des pratiques de ces agents est autant la condition que le résultat de leur travail : ils doivent expliquer, justifier, défendre la politique et le dispositif dont ils ont la charge. À travers eux, c'est l'image et le discours de l'institution qui est en jeu. Comme le souligne une chargée de mission, qui travaillait avant dans une association à vocation artistique, leur rôle c'est d'incarner l'institution, ce qui suppose des ajustements et des apprentissages incessants.

> « Ce que j'ai trouvé difficile moi c'était le discours... région en fait. D'apprendre à parler avec les mots de la région sans que ce soit faux ou.... Disons que, d'avoir. Enfin c'était la première fois que je parlais dans une institution où y'a un discours enfin une ligne politique. Donc c'est pas facile d'avoir les mots, les mots politiques quoi. Les mots qu'il fallait, les réponses habituelles tout en... moi ce qui me gênais, je voulais pas du tout que ça

442 Entretien chargée logistique BPL, op. Cit.

443 Suivant les travaux d'Alexis Spire, nous utilisons la notion wébérienne d'ethos pour penser la relation entre les représentations et les pratiques plutôt que celle d'habitus, parce ce qu'il s'agit ici de règles incorporées dans le cadre d'une socialisation institutionnelle, et non de dispositions durables et transposables dans d'autres univers (Spire, 2008).

paraisse plaqué dans ma bouche. Je voulais que ça paraisse naturel. Je voulais vraiment les intégrer et ça m'a pris un peu de temps.

Comment t'as fait pour essayer d'apprendre, pour que ça vienne de toi?

J'ai lu pas mal de choses. Et puis j'ai essayé la trame du discours des élus de vraiment l'intégrer. Enfin l'esprit je l'avais compris. Mais j'avais besoin de m'entrainer pour ressortir cet esprit là, auquel j'adhérais c'était pas non plus, j'apprenais pas ma leçon c'est pas du tout ça. mais heu pour le ressortir avec mes propres mots, fallait que je l'intègre. J'ai pris des notes sur ce qu'avaient dit Ali [chef de service BPL] et Jean-Philippe [chargé de mission culture lycée]. Ils présentaient les choses de la même manière. [...] Ce qui me semblait délicat c'était d'avoir le même discours, de devoir représenter une institution avec des mots. D'avoir un discours, enfin prédéfini... enfin de parler d'une seule voix c'est ça que je trouve pas facile en fait. Et en même temps j'adhérais à ce qui était dit. Donc c'est un peu bizarre mais ce qui me gênais, c'était aussi le slogan qu'on avait entendu pendant toute la campagne présidentielle qui me semblait sonner creux finalement tant il avait été répété : un euro dépensé un euro utile, les décisions justes. Tout ces trucs là qu'on avait entendu, rabâché, rabâché. Quand je les disais j'avais l'impression que ce n'était pas naturel, et que ce n'était... que ce n'était pas sincère. Alors que... Alors je préférais les dire d'une autre manière, que je me les approprie pour les dire d'une autre façon. »

On comprend dans cet extrait comment il s'agit pour cette femme de trouver sa propre voix pour parler à l'unisson de l'équipe régionale nouvelle. Et donc le rôle majeur du travail de production idéologique : il donne du sens et des armes aux agents, il concourt à la production de l'unité de l'institution[444].

Bien qu'elle ne se traduise pas toujours par une promotion hiérarchique, la participation au BPL correspond pour ces agents à une carrière ascensionnelle. Les fonctions liées à la gestion et à l'animation du BPL sont des « métiers flous » caractérisés par des statuts bricolés, une large autonomie dans la définition et l'exercice de la fonction et une ambigüité du rôle en relation avec les élus (Jeannot 2005). Ainsi, les agents du BPL sont pour la plupart des chargés de mission, ce qui permet un recrutement sur mesure et des « rémunérations correctes[445]». En outre, participer au BPL, c'est intégrer un service administratif au fonctionnement plutôt horizontal fondé sur l'autonomie et la responsabilité individuelle et se rapprocher du politique à travers un contact régulier avec les élus, et à travers la relation entretenue avec la conseillère spéciale de la présidente du Conseil régional[446]. D'autre part, c'est intégrer un service admi-

444 On retrouve là encore l'hypothèse classique de Philip Selznick : « In addition, ideas arise from the need for internal communication as a means of developing organizational unity and homogeneity. This functions both to present a consistent interpretation to the world, especially when subject to attack, and to establish a foundation for the smooth flow of directives, the ready acceptance of executive decision. This unity, when based on the cultivation of an appropriate set of attitudes, provides a framework for the development of special policies which will be attuned to the basic view of the leadership. » (Selznick, 1949 : 50)

445 Entretien Marc Fischer, op. Cit.

446 On peut d'ailleurs penser qu'ils partageront la contrainte électorale.

nistratif doté d'une forte valeur symbolique – s'occuper des citoyens, servir l'idéal démocratique – distribuant des rôles, des tâches, valorisés et valorisant. C'est jouir d'une visibilité et d'une reconnaissance du public qui a peu d'égal au sein de l'administration régionale[447]. Or, tant dans les réunions BPL, que lors des évènements lycéens, le travail accompli fait l'objet de rétributions symboliques et de louanges publiques – par exemple des applaudissements après que l'agent a annoncé que tel projet BPL initialement non retenu pouvait en fait être éligible. Ensuite, la fonction elle-même, c'est-à-dire les tâches à exécuter, est perçue comme bien plus gratifiante que l'ordinaire de la fonction administrative. Ils décrivent ainsi leur mission d'animation de réunion sur le mode du « plaisir », de « l'excitation », et dessinent une figure archétypale du fonctionnaire – l'agent « administratif » qui « fait de l'instruction de dossiers » – qu'ils érigent en figure repoussoir.

> « T'as le sentiment de faire un job politique ?
>
> Oui...Je l'avais pas au début. Ali [Le chef de service BPL] m'a dit si. J'ai dit non, Ali m'a dit si. J'ai dit si.
>
> AM: Qui consiste en ?
>
> Le job ? Justement porter une démarche qu'est, qu'est validée par l'exécutif régional et qu'est politisée quoi qu'on en dise….plus par exemple que si, que...elle est plus politisée que d'autres services qui ne font que de l'instruction de dossiers, et qui donne des subventions. Là c'est de l'administratif, nous on est pas sur ce champ là.
>
> AM : Cet aspect politique il est déroutant ou c'est plutôt sympa ?
>
> C'est plutôt sympa, moi j'me ferai chier à faire du traitement de dossier administratif à la con. C'est ça qu'est sympa, parce que chaque réunion c'est une nouvelle, y'a pas une réunion qui ressemble à une autre[448].»

On peut lire le processus retracé dans les entretiens comme une mise progressive en cohérence entre les prescriptions du rôle d'agent public chargé de l'animation du BPL et les représentations qu'ils se font du « bon service public ». L'ajustement s'opère entre le système de valeurs et de pratiques de la « démocratie participative » – notamment l'impératif de réactivité – et les dispositions militantes des agents publics qui en ont la charge. En effet, la réactivité entendue dans le sens commun – savoir réagir vite et se montrer disponible, débrouillard – et dans le sens politique (responsiveness) – être sensible aux besoins et aux préférences des citoyens – constitue le socle de l'identité professionnelle de ces agents. L'extériorité de leurs ressources par rapport à l'administration régionale souligne encore la faible institutionnalisa-

447 Rappelons que compte tenu des compétences de la région, les agents publics régionaux sont en générale peu en interaction avec le grand public.

448 Entretien chargé de mission nutrition-restauration, op. Cit.

tion de cette politique qu'ils contribuent à façonner en définissant les contours de l'identité et des pratiques du service administratif qui en a la charge. Or, pour la plupart, ils sont jeunes, célibataires, contractuels et donc à ce titre ils peuvent s'engager[449] mais dépendent de la réussite électorale de l'équipe politique en place, et du succès du BPL « sans [lequel ils] n'existent pas[450]» : tout les pousse à s'engager et à souligner leur différences, tout en autant subies que voulues, avec les services installés. Ainsi, ils définissent leur identité et leurs pratiques d'abord en délégitimant celles des services installés réputées refléter le « mauvais service public », enfermé dans ses routines bureaucratiques et centré sur ses propres intérêts que sur ceux du public ; travail de délégitimation qui est opéré avec le concourt des soutiens scientifiques de l'équipe nouvelle : cette évolution est labellisée comme exemplaire de la « modernisation participative » du service public : un service public plus en phase avec les attentes et les citoyens, un service public qui en creux s'oppose à la critique d'une administration opaque, bureaucratique, coupée de la réalité sociale[451].

C. LE SERVICE PUBLIC AU SERVICE DU PUBLIC : LA DÉLÉGITIMATION DES PRATIQUES ANCIENNES.

Ainsi, le BPL agit au sein de l'administration régionale comme un jeu redistributif des techniciens vers de nouveaux venus, en charge de l'animation du BPL et plus largement des politiques nouvelles de vie lycéenne, qui en s'engageant dans la réussite de la politique de « démocratie participative », deviennent les porteurs de la bonne vision du monde au sein de l'institution. À l'inverse, la pression sur les techniciens chargés du chiffrage et de la maitrise d'ouvrage des travaux dans les lycées est forte : l'une des clés du succès de la « démocratie participative » est que les décisions prises par les participants doivent se traduire concrètement et rapidement. Cela se traduit par un engagement des organisateurs du dispositif à ce que les projets votés soient réalisés dans l'année. Or, pour les techniciens, ce fonctionnement qui consiste à réaliser rapidement des projets décidés rapidement contraint fortement leur organisation du travail et surtout contredit leur identité professionnelle.

449 Ce que rappelle par exemple la chargée de mission démocratie participative : « Des jeunes, disponibles aussi. Parce que le BPL si t'as deux mômes, si t'es mère que t'as deux mômes que t'es isolée et que tu peux pas les faire garder le soir, tu peux pas faire du BPL. » . Entretien, op. Cit.

450 Entretien Marion Ben-Hammo, chargée de mission « démocratie participative », op. Cit.

451 On retrouve – encore – ici une analogie avec la diffusion du management qui redéfinit les compétences et les pratiques légitimes en construisant une opposition entre les « anciens » et les « modernes ». la seule différence tient à la finalité affichée de cette redéfinition : d'un coté elle se fait au nom de l'efficience, de l'autre au nom de la démocratie.

L'évaluation interne réalisée la première année soulignait particulièrement le malaise généré par le BPL chez les techniciens. Ils se déclaraient « mal dans leurs baskets », face à un dispositif « mangeur de temps » et « vexant pour les spécialistes » comme eux. Le BPL correspond tout d'abord pour eux à une charge de travail supplémentaire puisque le chiffrage et la gestion des projets BPL s'ajoutent à celui des opérations programmées selon les canaux habituels, et qu'ils doivent être réalisés dans un délai nettement plus cours que le délai ordinaire[452]. Mais surtout, le BPL a de prime abord été perçu comme « une remise en cause de leurs décisions prises sur des critères d'expertise[453]». Jusqu'alors les techniciens disposaient d'une très grande autonomie dans la détermination des priorités des investissements à réaliser. Les élus leur avaient en effet largement délégué la gestion d'une compétence qui les intéressait peu. Dès lors, la gestion des investissements et des équipements dans les lycées se déroulait pour l'essentiel dans le huis clos de la relation établie entre les équipes de direction des lycées et le technicien. Or, l'intrusion organisée des citoyens dans ce processus décisionnel fait exploser ce système routinisé autour de cette relation préférentielle. D'une part, lors des réunions publiques les participants peuvent voter pour la réalisation d'un projet qui n'aurait pas été jugé pertinent selon les critères techniques et financiers habituels (par exemple le changement de la sonnerie d'un établissement). D'autre part, les réunions publiques du BPL constituent des épreuves de justification des chiffrages ou des retards dans la réalisation des projets, et donc autant de contraintes nouvelles d'explication à un public qui auparavant restait à l'écart des processus décisionnels.

Cette remise en cause de l'expertise par la participation des « citoyens ordinaires » est un effet attendu du BPL, et de la « démocratie participative » en général. En revanche, pour les techniciens ces contraintes nouvelles issues du BPL sont vécues comme les signes d'un déclassement professionnel. D'un coté, l'expertise d'usage des usagers conduit les techniciens à s'interroger sur l'utilité de leur fonction : « on n'a plus besoin de nous ». De l'autre, l'expression de besoins inexprimés et/ou inconnus peut être ressentie comme une dénonciation en creux de l'incompétence des techniciens à voir ce qu'ils auraient dû voir. C'est en tous cas l'analyse que l'on peut faire de l'effort qu'ils font pour objectiver les contraintes (le manque de personnel, les dissimulations des chefs d'établissement, le système pyramidal) qui les em-

452 Les projets BPL sont chiffrés entre les deux réunions BPL, à savoir dans un délai de 2-3mois, et doivent être réalisés dans les douze mois qui suivent le vote.

453 Évaluation interne 2005-2006, Conseil régional de Poitou-Charentes.

pêchaient de savoir. Ce sur quoi insiste notamment l'ancien directeur des lycées : « le BPL ça a fait émergé des choses qu'on ne connaissait pas, sur lesquels les proviseurs avaient mis une chape de plomb[454] ». Le BPL déstabilise les pratiques professionnelles des techniciens et met sous tension leur légitimité professionnelle ainsi que l'organisation collective de l'administration des lycées. Il les incite à modifier leur savoir-faire et leur savoir-être et notamment à faire un effort d'explication ; ce que conseille ce technicien expérimenté à un de ses collègues : « en réunion, faut expliquer. Si tu prends le temps, t'es face aux gens, tu leur dis franchement. Moi je le leur dis ce qui est. Après on t'emmerde pas, par contre si tu sors des raisons à la con, là ils te ratent pas [455]».

On ne peut cependant rabattre le malaise généré par le BPL chez les techniciens sur une difficulté à faire face au changement ou une volonté de préserver des positions établies en confinant la décision publique aux seuls cercles des gestionnaires habilités. En effet, même les techniciens recrutés après la mise en place du BPL éprouvent parfois des difficultés à l'égard du fonctionnement du dispositif. S'ils ont une sensibilité à l'écoute du public, à la concertation plus grande que celle de leurs prédécesseurs, ils s'interrogent parfois sur la pertinence des projets votés par les participants du BPL, à l'image de cette technicienne : « je refuse de juger….Si ils l'expriment c'est que ça doit être un besoin pour eux même si pour nous c'est pas une priorité. Alors on le fait mais bon. Et puis y'a quand même toutes les contraintes techniques, et ça ils le voient pas trop[456] ». Ils sont diserts sur les difficultés que suscite la confrontation entre les projets issus du BPL et les opérations majeures programmées, ou encore sur les rares projets manifestement trop peu réfléchis : un skate parc inutilisé car construit sans réflexion préalable sur les questions de responsabilité et d'assurance, des locaux impraticables du fait de leur changement de destination sans analyse des relations indispensables etc. Plus généralement, le reproche récurrent qu'ils formulent à l'encontre du BPL est qu'à la différence des procédures classiques, il ne leur donne ni le temps et ni les moyens nécessaires pour assurer la pertinence des projets réalisés. Ce que regrette l'ancien directeur des lycées : « le BPL pour des raisons de réactivité contraint à des volumes de travaux plus petits…que ce qui serait peut-être nécessaire. Quand on est en procédure hors BPL, on se donne plus de temps

454 Entretien, ancien directeur des lycées, op. Cit.

455 Entretien, chargés d'opération, 2/07/08.

456 Entretien, chargée d'opération, 11/12/08.

pour réfléchir au besoin et à la façon dont on le traduit et à ce qu'on peut faire. On se donne plus de temps pour réussir à répondre à un besoin donné….[457]»

En ce sens, le problème introduit par le BPL chez les techniciens n'est pas de travailler plus et plus vite, mais qu'il demande de travailler vite et bien. Or, il s'agit là pour eux d'une injonction paradoxale. D'une part, l'objectif de réalisation dans un délai leur parait irréaliste dès lors qu'il s'agit d'un projet engageant des sommes importantes et qui donc doit respecter les procédures du Code des marchés publics. Compte tenu d'un ensemble de contraintes techniques et administratives, un délai de douze à dix-huit mois est pour eux incompressible ; l'objectif qui leur assigné est donc pour eux irréalisable. C'est pourquoi, la plupart d'entre eux estiment que pour tenir cet objectif de délai, il faudrait abaisser le montant maximum des projets. D'autre part, les contraintes de temps introduites par le BPL réduisent les possibilités d'études et conduit selon eux à la réalisation de projets inadaptés, ou insuffisamment pensés. Alors que le schéma administratif classique fait précéder tous les travaux d'une étude préalable et d'une analyse de pertinence du besoin, ici c'est le vote du projet par les participants qui détermine sa pertinence. Or cet écart entre les deux logiques représente un coût cognitif important pour les techniciens, il peut même transformer une tâche plutôt routinière en une tâche complètement aberrante. Entre les deux réunions, les chargés d'opération doivent chiffrer tous les projets exprimés par les participants, qu'ils aient été exprimés par une personne ou une majorité et donc que les estimations sur les possibilités de le voir réalisé soient faibles ou fortes, ou qu'il intègre les catégories habituelles des besoins des lycées (salle de classe, équipement informatique) ou non (salle de repos pour les professeurs, serre sur un toit …). Ainsi, la tâche de chiffrage qui n'est plus ici intégrée dans la routine habituelle, c'est-à-dire qu'elle n'intervient pas après l'analyse de la pertinence, devient un non sens, une perte de temps contraire au bon sens technicien. La perte de sens de cette tâche pourtant routinière nous montre que l'impératif de réactivité qui est au cœur de la démarche participative met sous tension un élément substantiel de l'identité professionnelle des techniciens, à savoir la recherche d'un optimum technique entre les besoins des usagers, l'état de l'établissement, les moyens financiers et les solutions techniques dont ils disposent. Le coût de l'apprentissage de

457 Entretien, ancien directeur des lycées, op. Cit.

ces pratiques nouvelles est donc pour eux particulièrement élevé puisqu'il porte sur le « *deep core* » de leur identité professionnelle et de leur représentation du service public[458].

Au sein de l'administration régionale cette opposition s'est cristallisée sous la forme d'une dichotomie indigène entre le bon service public, celui au service du public grâce à l'engagement de ses agents, et le mauvais, l'administration bureaucratique tournée sur elle-même et dénoncée pour son incapacité à réagir vite et à répondre aux besoins des usagers. L'analyse montre cependant qu'il n'y a pas ici d'opposition entre des agents publics tournés vers l'intérêt général et prêts à s'investir pour le satisfaire, et d'autres qui ne le seraient pas, ou moins, mais bien une opposition entre des agents publics dont les métiers ne véhiculent pas la même représentation de l'intérêt général. Il y a d'un coté des agents dont les dispositions individuelles et parfois les convictions, les pratiques et les représentations attachées à leur métier et les prescriptions participatives de l'action publique sont profondément ajustées et de l'autre des agents dont les prescriptions de l'action publique mettent sous tension leur légitimité professionnelle[459]. Or, « l'ancrage identitaire dominant semble aujourd'hui moins se situer au niveau de l'emploi public que du métier spécifique » (Emery & Martin 2009). Ces rapports différenciés au service public se sont traduits par des rapports conflictuels entre ces deux groupes. La lutte interne opposant les agents du BPL aux techniciens devient même un terrain privilégié d'expression de leur militantisme, et renforce leur sentiment d'appartenance à un groupe de pionniers. À l'instar de leur combat pour promouvoir la « démocratie participative » au sein des lycées, les agents BPL se sont positionnés en modernisateurs de l'administration et puisent dans leur légitimité politique pour imposer leur vision du service public comme la seule vision légitime[460] ce que souligne l'un des premiers agents du BPL, aujourd'hui à la direction générale, lorsqu'elle explique que « la dimension politique du BPL » c'est ce qui « légitimait sa présence [auprès des autres services] alors même qu'elle les [gênait] [461]».

458 La notion d'apprentissage est centrale dans les approches qui étudient le rôle des idées dans l'action publique. En reprenant la distinction de P. Sabatier, autant les apprentissages des acteurs sont possibles sur les « secondary aspects » , autant ils sont très limités sur le « deep core » (le noyau dur) d'une pratique. Sur cette notion, voir la synthèse réalisée dans le manuel de D. Kübler et J. de Maillard (2009).

459 Sur cette question, du rapport entre la transformation des registres de légitimation de l'action publique et la légitimité des professionnelles, (Arborio, 2008).

460 Ce que souligne d'une façon générale (Ryfe 2007).

461 Entretien, ex-chargée de mission BPL, chargée de mission environnement à la DGS, 12/06/07.

Pendant les deux premières années du BPL, qui furent marquées par une difficulté à tenir l'engagement de la réalisation dans les douze mois, l'enjeu constitué par la réactivité des techniciens dans le succès du budget participatif a été fortement mobilisé par les agents du BPL pour délégitimer les pratiques administratives existantes jugées bureaucratiques, et promouvoir de nouvelles manières de faire. Une option envisagée par les techniciens et des participants du BPL pour éviter la lenteur dans la réalisation des travaux était de limiter le BPL à des opérations de faible envergure (équipements, subventions). À cette option proposée à plusieurs reprises, c'est l'option de la réorganisation du fonctionnement administratif qui a été préférée ; ce qui était expliquée dans la réponse du Conseil régional à une évaluation du BPL par les participants.

> « La question de la durée de réalisation des projets a fait l'unanimité : le BPL doit permettre la concrétisation rapide des votes. Concernant les travaux, le constat est celui d'une trop grande lenteur, due pour partie aux contraintes juridiques propres aux marchés publics ou à la nature même des travaux. Évincer les travaux du BPL n'est pas la solution car ce serait méconnaître à quel point ils constituent, dans nombre d'établissements, une priorité pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. La Région recherchera donc une optimisation de ses procédures et présentera, lors des assemblées du BPL, la durée prévisionnelle de réalisation de chaque projet car le délai peut constituer un critère de sélection des priorités par les participants.[462] »

À l'image de Marc Fischer pour qui « le plus grand effet du BPL, c'est sur les services [qui] ont perçu la démarche comme une remise en cause de leur expertise technique, de leur métier même », les promoteurs et évaluateurs du BPL notent dès les premières années que « le dispositif vient s'ajouter à des procédures déjà calées et bouscule des routines établies dans le fonctionnement des services, [qu'il] pousse à une redéfinition des métiers et des identités professionnelles qui peut être vécue avec une certaine inquiétude » mais estiment que « cet aspect doit continuer à faire l'objet d'une réflexion : il serait en effet dommage que la forte volonté politique existant en matière de démocratie participative se heurte à des réticences gestionnaires[463] ». A dire vrai, la remise en cause de ces pratiques anciennes, perçues comme « techno », « déconnectées de la réalité », voire « clientélistes », est un objectif, attendu, ou plutôt découvert au cours de la mise en œuvre du BPL. L'idée étant que la mise en public est une pression pour l'accroissement de la transparence des processus décisionnels, ce qui limiterait la diplomatie secrète et les logiques de clientèles. En outre, la fin du monopole des services administratifs – de la région et des lycées – sur la définition de l'intérêt général est censée per-

462 Évaluation collective du BPL, 16/05/07.

463 Synthèse, évaluation du BPL par Marion Ben-Hammo, 2005.

mettre une meilleure prise en compte des besoins réels des établissements et des usagers. En ce sens, la remise en cause du monopole de l'expertise des techniciens par la reconnaissance du savoir d'usage des usagers constitue un levier majeur de la modernisation administrative attendue[464].

En cela, le BPL et la critique fondée sur les retards de réalisation des travaux va être mobilisé pour impulser, accélérer une transformation des pratiques de l'administration. Au quotidien, les relations entre les agents du BPL et les techniciens sont tendues : les uns reprochant de ne pas tenir compte de contraintes administratives et les autres de ne pas être suffisamment réactifs aux besoins des usagers. Ainsi, des journées de formation visant à améliorer les procédures de traitement des projets BPL ont été organisées. Et c'est toujours au nom de la recherche d'une amélioration du fonctionnement du BPL que fut justifiée une évaluation organisationnelle et financière des pratiques professionnelles des techniciens, y compris dans le cas des procédures hors BPL, par un spécialiste, ni du bâtiment ni de la gestion administrative, mais de la « démocratie participative ».

Si les promoteurs du BPL se félicitent des effets du BPL sur les services, les critiques des techniciens à l'encontre du BPL sont parfois relayées par les élus régionaux qui voient dans le BPL une grosse machine dont les résultats ne sont pas forcément à la hauteur des coûts de sa mise en œuvre. Ainsi la vice-présidente en charge des lycées :

> « le BPL c'est quelque chose de très lourd et là je serais plus sur l'organisation du BPL et la lourdeur qu'elle représente…[...] je pense que la démocratie participative pourrait être exercée dans les lycées peut-être autrement, avec moins de lourdeur administrative. Effectivement le BPL c'est une grosse machine, avec un coût… Cette grosse machine là pourrait, devrait… mais peut-être qu'il faut passer par toute cette lourdeur pour arriver à quelque chose d'autres. Parce que c'est le début, faut évaluer, tirer les leçons… je trouve que les valeurs que défend le BPL c'est une bonne chose maintenant dans son application, sur le plan de la machine c'est, à mon avis quelque chose qui pourrait être allégé et peut-être plus efficace[465]. »

Mais si de telles critiques sont émises en privé par certains élus et des techniciens, elles accèdent rarement à l'espace public et ne viennent pas rompre l'unité de façade de l'institution régionale. On voit ainsi que les récits et les analyses produites sur la « démocratie participative » et le BPL légitiment en interne des pratiques nouvelles, qualifiées de modernisation du service public, et délégitiment les pratiques anciennes des services techniques régionaux. Les

464 Sur la modernisation participative, dont le BPL est un exemple (Sintomer et al. 2008)

465 Entretien Nicole Bonnefoy, op. Cit.

difficultés du BPL leur ont ainsi été systématiquement imputées. Notamment, les insatisfaits, les déçus et les absents de la participation sont parlés par les spécialistes de la participation pour dénoncer un retard ou une mauvaise réalisation des projets ou alors une entente entre les chefs d'établissement et les techniciens[466]. En d'autres termes, on voit ici qu'à travers l'institutionnalisation du BPL, c'est l'ensemble des pratiques de l'administration régionale des lycées qui est recomposé. Du reste, au fil du temps, la gestion du BPL se routinise, son pilotage se déplace vers un pilotage sectoriel, ce qui traduit aussi la façon dont les militants de la « démocratie participative » sont parvenus à assoir leur position sur les anciens représentants des lycées. La redistribution des positions et les changements de pratiques administratives introduits par le BPL sont données comme preuves de modernisation de l'administration et deviennent un argument-force du BPL[467], et partant contribue à le légitimer. Paradoxalement, cela contraint aussi les spécialistes à réajuster leurs objectifs, comme Marc Fischer s'inquiétant de la perte du « sens politique [d'une démarche] de plus en plus c'est perçue comme une nouvelle forme d'attribution des moyens[468] » ou Sophie Bouchet-Petersen, « cette modernisation de l'administration, c'est un bénéfice collatéral. Au départ, on faisait un truc vraiment politique[469] ». Surtout, cette redistribution des positions au sein de l'administration nous montre qu'au-cours de la mise en œuvre de la procédure, l'ensemble du système de relations entre l'institution et son environnement est susceptible d'être transformé ; en ce sens, le BPL met à l'épreuve le secteur des lycées : ses représentants à l'intérieur de l'organisation mais aussi dans leur environnement.

§3. Les représentants attitrés de la communauté lycéenne à l'épreuve du BPL.

En effet, la participation organisée de l'ensemble de la « communauté éducative » peut introduire une tension entre les représentations des problèmes sociaux du lycée, construites et entretenues par les représentants habilités, et celles qu'expriment les participants. Avec le BPL ce sont « tous les lycéens, les personnels (enseignants et non enseignants) et les parents

466 Nous verrons dans le chapitre 4, que ces déçus et ces absents sont parlés beaucoup plus qu'ils ne parlent : alors qu'on sait peu de choses sur les raisons de la non-participation, celle-ci est systématiquement rapportée à une carence de l'offre participative.

467 Présenté comme tel dans l'étude comparative sur les BP en Europe (Sintomer et al. 2008)

468 Marc Fischer, réunion sur les outils du BPL 30/11/06

469 Sophie Bouchet-Petersen, notes d'observation, journée d'études « la démocratie participative en Poitou-Charentes », mars 2009

d'élèves qui sont conviés dans chaque établissement à débattre et à décider des projets qu'ils jugent prioritaires pour mieux vivre et travailler au lycée »[470]. La ligne directrice des promoteurs du BPL est constamment rappelée par une idée-force : il s'agit de « partager les décisions pour prendre les bonnes » parce que « l'avis de chacun compte pour que chaque euro dépensé soit un euro utile à tous ». En creux, cette formule nous rappelle que l'instrumentation participative s'opère sur la base de la dénonciation, plus ou moins implicite, d'une administration trop distante de l'usager pour connaître ses besoins, trop bureaucratique pour être efficace et réactive et trop opaque pour éviter les logiques de clientèles. A l'inverse, elle véhicule l'idée que l'ouverture des processus décisionnels permettrait une orientation plus efficace de la dépense publique par l'incorporation du savoir d'usage des citoyens. Par la référence à l'usage – vivre et travailler – du lycée et le partage du pouvoir de décider sur les besoins prioritaires, le budget participatif procède à la mise à l'horizontale de l'ensemble des composantes de la communauté éducative : dans le BPL, lycéen et proviseur, enseignant et agent TOS sont reconnus comme également légitimes pour décider des besoins du lycée.

En amont, de la mise en œuvre du BPL l'ensemble des représentants attitrés de la communauté lycéenne ont été rencontrés par Marc Fischer. Les enseignants et leurs syndicats, partenaires routiniers de l'Éducation nationale mais de moindre importance dans le jeu régional – qui, rappelons-le, n'est pas en charge des compétences pédagogiques – ne se sont pas publiquement opposés au BPL : contester un dispositif participatif est toujours malaisé[471], d'autant plus quand il répond aux standards dominants de l'Éducation nationale en matière d'éducation civique et de démocratie aux lycées et de modernisation des services publics par l'usager ; en outre, pour les syndicats d'enseignants, et en premier lieu le SNES le risque constitué par le BPL était faible car il ne touchait pas aux questions sensibles de l'activité pédagogique : « Le BPL, on ne s'en occupe pas trop. [...] C'est sûr que si ça touchait les programmes, les horaires ce serait différent »[472]. Les associations de parents d'élèves, et de lycéens y étaient favorables comme à toute innovation qui renforce la parole des usagers. En revanche, pour les équipes de

470 Cf. www.bpl.poitou-charentes.fr

471 Si remettre en cause de la légitimité des non-spécialistes au nom de la défense de la démocratie représentative est un registre disponible, il est cependant difficile à tenir en présence de l'ensemble des parties prenantes de la communauté éducative.

472 Responsable du SNES, entretien 2/06/09.Le faible investissement des syndicats d'enseignants se comprend d'autant mieux si on compare le BPL au débat national sur l'avenir de l'École (Mazeaud 2006). Bien que cet argument ne soit avancé ni par le SNES ni par le Conseil régional, on peut aussi penser que si, les syndicats étaient divisés car si le SNES y était hostile d'autres minoritaires pouvaient être favorables à l'ouverture de l'espace des discutants sur les lycées.

direction, le danger constitué par le BPL était particulièrement important : si l'alignement des objectifs du BPL sur ceux de l'Éducation nationale compliquait la critique publique du BPL, les expériences montrent rapidement le potentiel subversif des dispositifs.

Du point de vue de la démocratie lycéenne, la dernière décennie a vu la naissance des Conseils de Vie Lycéenne (CVL), censés traduire les droits nouveaux des lycéens à dire leur mot sur la vie de leur établissement. Nonobstant ses consécrations législatives, la démocratie au lycée est dissoute dans une acception pédagogique ; la participation des lycéens est envisagée comme une mise en pratique de l'éducation civique[473]. Ainsi, les CVL, instances représentatives consultatives de l'établissement organisées sur la base d'une parité lycéens/adultes initialement crées pour donner un poids aux lycéens dans la vie de l'établissement ont progressivement été « vidés de leur substance et réduit à une gestion de pacotille[474] », et/ou réinvestis par les instances de vie scolaire pour « capter l'état d'esprit des élèves » (Buisson-Fenet 2004). En ce sens, la référence à l'usager de l'éducation dans les CVL ou dans la rhétorique modernisatrice du service public est souvent formelle. L'usager de l'éducation reste « un artefact et un prétexte ». « Un artefact : celui que donnent à voir des instances de représentation qui tiennent davantage de la chambre d'enregistrement ; celui que de rares consultations théâtralisent, au risque de la démagogie. Un prétexte : celui des administrations d'établissement lorsqu'il faut justifier de certains choix dans la régulation des flux ; celui des services de formation ou d'inspection pour impulser de nouveaux modèles de professionnalité » (Buisson-Fenet 2004). *In fine*, au niveau national la référence à l'usager de l'éducation traduit davantage une tentative de préservation de la domination symbolique des spécialistes de l'Éducation (les enseignants, les chercheurs en sciences de l'éducation) sur les non-spécialistes (les élèves et leurs parents) ; et au niveau local, un souci de pacification et d'entretien de l'ordre social de l'établissement.

À l'inverse de ces pratiques dominantes, le BPL procède à la mise à l'horizontale (temporaire) des membres de la « communauté lycéenne », pour la décision sur les priorités du lycée

473 Ce que souligne la déléguée académique à la vie lycéenne du rectorat : « même si les lycéens revendiquent une place de plus en plus importante, pour nous la participation des lycéens, elle reste dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté plus que sur un positionnement politique. Ils vont apprendre à prendre leur responsabilité, acquérir des savoir-être et des savoir-faire qui sont ceux de la représentation. Ils apprennent à voter dans les formes qui seront celles qu'ils auront plus tard en tant que citoyens, c'est-à-dire y'a un bureau de vote, on vote à bulletin secret etc.». Entretien, 16/04/09.

474 Discours de Philippe Meirieu lors du rassemblement « Jeunes en régions-jeunes citoyens » de mars 2009. Du reste, en l'absence de pouvoir décisionnel les CVL peinent régulièrement à trouver des candidats.

et en ce sens, organise la mise à l'épreuve des représentants habilités de la communauté éducative. C'est pourquoi, bien que leur potentiel critique était limité par la rhétorique démocratique du BPL, les représentants attitrés de la « communauté éducative » - proviseur, gestionnaire, membres des Conseils d'administration - se voyant dépossédés pour la première fois de leur monopole se sont initialement opposés au BPL en critiquant l'illégitimité d'un dispositif participatif qui viendrait contester les instances représentatives de l'établissement. En effet, bien qu'il ne concerne que 10% du budget régional d'investissement et donc qu'il ne substitue que partiellement aux modes de gestion dominants dans le secteur des lycées[475], le BPL rompt le monopole dont disposaient les équipes de direction des lycées et les techniciens régionaux sur la représentation des lycées au sein de l'institution régionale. Or, ce peuplement, même éphémère et annexe, est susceptible d'introduire une tension entre les représentations dominantes et celles des participants; en d'autres termes, l'émergence de nouveaux porte-parole des lycées pourrait mettre en cause leur représentativité et provoquer des recompositions durables de ce secteur d'action publique. C'est pourquoi, il faudra analyser les usages de l'instrument participatif et les processus d'interactions concrets entre les membres du Conseil régional et leurs interlocuteurs.

Le cas du BPL nous montre que la nouvelle équipe régionale se trouve face à un environnement institué, un système de relations qui s'est consolidé dans un ensemble d'instruments et de politiques. Il s'agit alors d'entrer en contact avec cet environnement, d'enrôler, voire de produire des porte-parole[476] ; l'équipe a trouvé un soutien inattendu en la personne de Marc Fischer. Au cours des premières années, l'environnement des lycées constitué autour des politiques de Jean-Pierre Raffarin se décompose et se recompose à travers la mise en œuvre des politiques nouvelles : de nouveaux agents sont entrés au sein de l'administration régionale des lycées dont les pratiques, les représentations, les routines ont été bousculées ; les proviseurs et les techniciens anciens porte-parole attitrés des lycées sont mis à l'épreuve des paroles nouvelles, celles des lycéens, des agents TOS, des groupes qui émergent et se constituent dans le BPL. Plus largement, le cas du BPL souligne que le dilemme de l'action en situation d'alternance ne consiste pas dans un affrontement schématique de deux camps dont les frontières des intérêts, des objectifs et des soutiens seraient parfaitement définies. Le plus souvent, ces

475 Rappelons que le BPL ne concerne que 10%. 90% sont toujours décidés selon les procédures classiques.

476 Rappelons-le, c'est un besoin accrue par la situation de l'alternance mais qui n'est en rien spécifique. Voir pour des exemples divers et variés qui travaillent cette question de la sélection des interlocuteurs de l'action publique (Massardier G. & Le Naour G. à paraître).

systèmes d'options et d'alliances historiquement et socialement construits – ici ils sont construits dans le contexte d'une institution neuve et autour de la stabilité à sa tête de Jean-Pierre Raffarin et de ses soutiens - sont invisibilisés par les légitimations techniques des instruments et des politiques[477] ; l'environnement ainsi institué n'accède à la connaissance des membres de la nouvelle équipe qu'au moment où ils tentent d'interagir avec lui. C'est pourquoi, il est vain d'analyser l'action publique, et ici les instruments participatifs, à partir des objectifs et des stratégies des acteurs ; l'important est d'analyser les conditions de possibilités de l'action publique – et donc d'abord au sein de l'institution - et les processus concrets d'interaction entre l'institution et son environnement. Ou plus exactement, il s'agit de découvrir quel « environnement » se construit au cours de l'alternance.

SECTION II.
LA PARTICIPATION DU PUBLIC, UNE NÉCESSITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE.

La comparaison du BPL avec deux autres secteurs aux caractéristiques différentes - la gestion de l'eau est un secteur déjà constitué en enjeu politique par la nouvelle équipe politique qui y mobilise un instrument participatif classique « le forum participatif » tandis que le secteur des transports est au contraire un secteur « qui ne parle pas » dans lequel la nouvelle équipe introduit un dispositif original « le jury citoyen » - montre, qu'une fois réintégrés dans le temps long et l'espace large du segment d'environnement dans lequel ils s'insèrent, les instruments participatifs répondent à une nécessité de l'action publique, celle d'entrer en contact avec des « interlocuteurs » du milieu dans lequel, et sur lequel, les membres de l'organisation agissent. Dans la configuration d'une alternance, on peut analyser ces procédures participatives comme une mise à l'épreuve du territoire régional, à savoir des systèmes d'alliances et de représentation des porte-parole des segments du territoire régional. La notion d'épreuve, à rebours des schèmes stratégiste et idéaliste, permet d'attirer l'attention sur l'incertitude provoquée par la recomposition, plus ou moins éphémère, des règles du jeu et le repeuplement, d'abord symbolique et temporaire, de l'univers des discutants, voire des décideurs de l'action publique.

477 D'où l'importance de déconstruire les légitimations techniques des instruments et des politiques pour analyser l'action publique (Reigner 2007).

§ 1. Forum participatif et usage de l'écoute sélective dans la politique de l'eau.

Le cas de la gestion de l'eau est intéressant car il contraste fortement avec celui du Budget participatif des lycées. D'une part, l'instrument participatif ne prend pas ici la forme d'une innovation procédurale ; au contraire, le forum participatif se présente sous les traits routiniers de la consultation organisée à l'échelle régionale. D'autre part, comme nous l'avions signalé au moment du changement électoral, la thématique agricole et environnementale clivait de façon évidente l'ancienne et la nouvelle majorité. L'eau plus particulièrement, est un des rares problèmes publics conflictuels au sein de l'espace régional, sur lequel s'affrontent des systèmes d'options et d'alliances clairement définis. En ce sens, c'est un problème qui apparaît sous la forme attendue de l'accès au pouvoir d'une nouvelle coalition, d'une nouvelle équipe politique dont les contours de ses soutiens – clients – sont bien définis. C'est même l'un des rares secteurs de l'action publique régionale où, de façon saillante, on peut adopter une lecture classique de l'alternance : comment la nouvelle équipe va-t-elle satisfaire ses soutiens déclarés dès la campagne et avant elle ? Et donc réfléchir à l'action publique comme travail de production et d'entretien de soutiens politiques – ou encore la recherche de *policy feedbacks* (Pierson 1993). Les premières interventions de l'équipe nouvelle sur ce thème ont d'emblée été interprétées par les opposants et les commentateurs comme une politique visant la satisfaction de ses clients[478]. Mais, si ce schéma d'interprétation n'est pas faux, il est en revanche trop réducteur car il néglige les conditions de possibilités de ce renversement apparent de la politique régionale de l'eau. Car, l'environnement auquel est confronté la nouvelle majorité est institué et consolidé dans des instruments d'actions publique, dans des systèmes d'options et d'alliances qui ont l'apparence de la neutralité historique ou technique. Ainsi, il s'agit d'analyser comme la nouvelle équipe et ses soutiens parviennent à « déconstruire les légitimations techniques »[479] de la gestion de l'eau pour parler autrement l'environnement de cette politique de l'eau, c'est-à-dire les besoins des rivières, de l'agriculture et plus largement du territoire régional.

478 « Ségolène Royal n'a rien à perdre à remettre en cause l'irrigation les agriculteurs ne sont pas sa clientèle », Fouchier C., Ségolène, l'électron libre : chroniques picto-charentaises, 2006, A. carrière.

479 Sur cette nécessité de « déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », nous rejoignons H. Reigner (2007).

A. Les forums participatifs : usages stratégiques et contraintes gestionnaires

Dans la lignée de la campagne des régionales, les élus ont continué à organiser des forums participatifs afin d' « associer acteurs et citoyens à l'élaboration des politiques mises en œuvre par la région dans tous ses domaines d'activités : Plan climat, développement des éco-industries, politique de l'eau, culture, handicap, sport, installation des jeunes agriculteurs, santé et travail, formation, TIC, etc.[480] ». Leur déploiement dans l'ensemble des secteurs d'action publique et la continuité qu'ils créent entre le temps de la campagne et celui de la mandature accrédite en outre l'idée d'une offre politique alternative qui se concrétise et se réalise. Ce que souligne une élue régionale :

> « D'abord ne pas décevoir. Traduire nos engagements dans nos priorités. La preuve c'est d'avoir une région avec une commission santé. A cette époque, aucune région n'en avait maintenant y en a plusieurs qui le font. Cette commission santé, c'est le fruit du travail des forums participatifs où on a perçu les problèmes de désertification médicale, de fermeture des petits hôpitaux etc. On s'est demandé qu'est ce qu'on peut faire pour limiter ces problèmes et favoriser un égal accès à tous au soin. On avait promis de s'engager à réduire les inégalités. Tout de suite après les élections, on a mis en place un programme en travaillant avec la CPAM, l'État, les départements pour endiguer la désertification médicale. Et même dans l'élaboration de ces propositions, on a toujours réuni le groupe participatif pour aller plus loin. Bien sûr on a des experts qui nous disent ce qui est possible, ce qui se fait ailleurs. Mais le groupe participatif c'est autre chose, ce sont les mêmes que ceux qui sont venus au forum participatif pendant la campagne plus d'autres qui se sont venus. Au fil du temps ça se sait, et en plus nous on est de mieux en mieux introduit[481] ».

En ce sens, ils nous montrent que les forums participatifs sont un moyen trouvé par la nouvelle équipe pour constituer un nouvel environnement des politiques régionales : c'est un travail de brouillage des porte-parole établis, fait de reconnaissance et de contournements, qui vise à faire émerger de nouveaux porte-parole[482]. Elle montre aussi le processus permanent de définition et d'ajustement des priorités politiques et des modalités de concrètes des politiques publiques. Ainsi, au-delà des dimensions symboliques, les forums participatifs visent une perspective gestionnaire : produire de nouveaux porte-parole d'un secteur de la politique régionale est une condition de mise en œuvre d'une politique nouvelle. De ce point de vue, ils répondent à une condition classique de l'action publique qui tend à se renforcer : faire participer les acteurs sociaux à la mise en œuvre de l'action publique[483]. L'ancrage sectoriel de ces

480 Democratie-participative.fr

481 Entretien, Madeleine N'Gombet, élue régionale, 15/02/07

482 Rappelons que pendant la campagne, les sortants ironisaient sur le besoin des candidats de la liste Ségolène Royal d'aller à la rencontre du territoire régional, alors que eux le connaissaient.

483 Cette nécessité d'entrer en contact avec son environnement apparait de façon transversale dans tous les travaux sur l'action publique, mais sous des formes très variées. Voir la synthèse ancienne mais toujours perti-

dispositifs se matérialise aussi dans leur pilotage. À la différence du BPL et autres innovations participatives (IDEAL-Eu, Jury citoyen etc.) pilotés par les spécialistes, les forums participatifs sont des dispositifs organisés et pilotés par les services et les élus du secteur concerné.

> « Les forums participatifs…là les élus s'en sont vraiment emparés. Y'a eu un peu de discours sur la méthode pendant la campagne donc je pense qu'on a les uns et les autres on a pris, on s'est appuyé sur ce qu'on avait appris pendant la campagne pour mener comme on a pu..heu. mais on n'a pas été du tout aidé. [...] Les forums participatifs c'étaient des décisions individuelles [des élus][484]. »

Comme le dit la vice-présidente en charge de la « démocratie participative », malgré leur diversité, ils ont en commun d'être faiblement réfléchis et outillés d'un point de vue procédural. L'idéologie participative régionale les constitue en innovation mais il s'agit là du recyclage d'une méthode largement utilisée par Jean-Pierre Raffarin qui avait pris l'habitude d'organiser des Assises (sur l'eau, sur les transports etc.). La répétition, en Poitou-Charentes comme dans d'autres régions, de ces forums participatifs souligne la quête de légitimité et de visibilité des leaders régionaux. Ces forums sont le prolongement des stratégies d'identité des collectivités régionales mais ils ne font souvent que mettre à jour la faible consistance de la société civile régionale et la difficulté des Conseils régionaux à l'engager dans l'action publique[485]. Ceci-dit, le forum participatif n'est pas exclusif d'autres formes d'institutionnalisation de la relation entre les membres de l'institution régionale et les représentants des différents segments d'environnement. Ainsi, Jean-François Macaire, 1er vice-président et ardent défenseur de la « démocratie participative » relate l'inadaptation du forum participatif au secteur économique marqué par les formes plus classiques de dialogue social :

> « Après ça s'appelle pas forcément forum participatif. Moi dans le milieu économique j'ai pas fonctionné comme ça. Je pense que ça s'y prêtait difficilement. On a du mal à imaginer ce que serait un forum participatif par contre on a par exemple des conférences sociales régionales. Ce n'est pas un forum participatif mais c'est un vrai lieu d'échange... ... y'a plein d'idées qui en sont issues.. mais on n'a pas appelé ça forum participatif. Parce que si on appelle tous les chefs d'entreprises et tous les salariés dans un forum participatif, ça ne va pas être évident. Sauf si c'est un forum sur lequel on est compétent, mais on n'est

nente de Philippe Warin sur les « ressortissants dans l'analyse des politiques publiques » (Warin 1999). Récemment, les formes de la rencontre entre pouvoir public et ressortissants ont évolué. La subjectivation de l'action publique marque le passage d'un système de relation établi à partir des représentants à un système de relation où c'est l'ensemble des personnes concernées, y compris les bénéficiaires de la la politique, qui sont enrôlés dans la fabrique de l'action publique. Notamment le terrain emblématique des politiques sociales et la problématique du non-recours aux droits sociaux illustrent bien la difficulté de cet enrôlement (Warin 2007).

484 Entretien Françoise Mesnard, vice-présidente « démocratie participative », op. Cit.

485 Difficulté soulignée dans le cadre de la compétence formation (Giraud & Mériaux 2003) et de la compétence économique (Dupoirier 2006).

> pas compétent sur les relations sociales dans l'entreprise. On s'est approprié la question avec l'idée de la charte d'engagement réciproque qu'est issu des forums de la campagne. Mais on n'est pas compétent[486]. »

En ce sens, le forum participatif serait d'autant plus adapté à des secteurs objets d'une vive concurrence pour parler en son nom. En outre, il s'agit de prendre en compte les possibilités d'usage stratégiques ouvertes par le forum participatif. Jean-François Macaire avance aussi l'argument de la compétence limitée du Conseil régional dans le domaine de la gouvernance des entreprises mais, nous le verrons avec la gestion de l'eau, la compétence juridique ne définit qu'en partie la capacité d'action politique ; du reste, lui-même souligne qu'ils ont investi ce problème à travers la charte des engagements réciproques. De ce point de vue, le problème auquel il est confronté n'est pas tant celui de sa compétence que celui de l'intéressement des acteurs sociaux, ici les chefs d'entreprises à la politique régionale. Or, c'est là un problème classique de l'action publique : c'est « parce qu'il ne peut y avoir de politique d'emploi sans que des employeurs décident d'employer, de politiques de sécurité sans que les individus veulent bien se soumettre, de politique de développement sans que des acteurs se mobilisent, de politiques de l'énergie sans que des groupes de pression défendent leurs intérêts, les rapports entre acteurs publics et privés vont de soi parce que les politiques publiques ne peuvent plus être mises en œuvre de manière endogène à la sphère publique et que les intérêts sociaux sont les interlocuteurs « naturels » des pouvoirs publics (quand ceux-ci ne les créent pas eux-mêmes). Ce n'est pas seulement la participation des « forces vives » qui est requise mais leur inclusion dans les systèmes de décision et de gestion publiques » (Duran 2009, p.24-25).

Ainsi, dans le domaine économique le forum participatif ne serait pas un dispositif efficace d'intéressement des chefs d'entreprises. Pour l'expliquer on peut formuler l'hypothèse suivante : le forum participatif est une forme de repeuplement de l'univers des protagonistes potentiels qui, en publicisant les négociations et en mettant, certes temporairement et symboliquement, à l'horizontale les chefs d'entreprises et les salariés, introduit un jeu sur l'opinion publique que ne recherchent pas nécessairement les porte-parole établis, et d'abord les chefs d'entreprises. La comparaison avec le recours fréquent au forum participatif dans le secteur de l'Environnement, secteur marqué par la présence d'une multitude d'acteurs qui prétendent parler en son nom, semble accréditer ces hypothèses[487]. Jean-François Macaire insiste notamment sur

486 Entretien, Jean-François Macaire, op. Cit.

487 Ce qu'il faudrait toutefois vérifier par une étude empirique précise de la démocratie participative dans le secteur économique. Néanmoins, le secteur économique et plus largement celui des relations sociales, qui

l'adaptation de la « démocratie participative » à la thématique environnementale en raison de la logique de cause qui domine l'action de la majorité régionale et notamment des Verts.

> « Les Verts le revendiquent plus que les socialistes comme un outil. La question c'est aussi comment on utilise ces outils là heu non seulement pour gérer notre, pour faire notre boulot de gestion mais aussi pour créer des rapports de force. Je pense que les Verts le voient aussi comme ça, et ils ont raison d'ailleurs. C'est une bonne méthode. Ségolène le voit aussi comme ça. Quand on fait un forum ce n'est pas seulement pour dire on va vous écouter... C'est aussi on va faire émerger une attente populaire pour créer un rapport de force pour faire avancer un certain nombre de causes. Notamment dans le domaine environnemental, c'est certain que dans le domaine environnemental l'usage de la démocratie participative... elle sert à contrebalancer le pouvoir technocratique. Selon l'endroit où on se place, si on est RFF ou ANDRA on craint la démocratie participative; nous c'est pas notre cas. On n'a rien à craindre de mouvement de défense. Au contraire on s'en sert plus comme un levier pour accélérer la politique environnementale, pour permettre des prises de conscience pour mettre aussi, y'a des gens qui protestent bah c'est aussi leur faire passer un message, ok mais qu'est-ce que vous proposez.. C'est peut-être pour ça que les verts qui sont plus dans une logique de cause en parlent plus[488]. »

En ce sens, dans un secteur où existent de fortes asymétries de positions entre les porte-parole établis et leurs concurrents, le forum participatif permettrait d'élever ou de refroidir le débat (Mermet 2007) de créer des rapports de force en jouant sur l'opinion publique, pour légitimer, voire même produire, des soutiens. Cette hypothèse des usages stratégiques des dispositifs participatifs, pourrait expliquer son succès dans le secteur de l'Environnement, qui n'est du reste pas limité au cas de la région Poitou-Charentes. Pour autant, il ne faut pas surestimer la capacité des acteurs à instrumentaliser la participation (Barthe 2002) ; c'est pourquoi, il est préférable de l'aborder comme un moment d'épreuve et donc d'analyser *in situ* les processus concrets d'interaction entre les membres de l'organisation et les participants pour comprendre comment l'environnement régional se reconfigure à travers la mise en œuvre des procédures participatives. Pour ce faire, il est nécessaire de dépasser les cadres institués des dispositifs participatifs pour resituer la participation dans un espace politique plus large et à réhabiliter un pluralisme des formes de participation[489], y compris des formes contestataires. Nous le montrons à travers l'exemple de la gestion de l'eau.

reposent sur la gestion paritaire semblent effectivement « échapper » à la montée en puissance de l'impératif participatif.

488 Entretien Jean-François Macaire, op. Cit.

489 Ce que suggère Audrey Richard-Ferroudji dans sa thèse sur la gestion participative de l'eau (Richard-Ferroudji 2008).

B. L'EAU : UNE POLITIQUE VERROUILLÉE PAR LA TECHNIQUE.

La gestion de l'eau n'est pas de la compétence régionale. Mais en Poitou-Charentes, l'eau, notamment dans son aspect quantitatif, est l'objet d'une vive controverse depuis les années 1990. La quasi-totalité du territoire est classée « ZRE » (zone de répartition des eaux), ce qui constitue un signal fort de reconnaissance de la durabilité du déséquilibre ressource- demande en eau et permet aux préfets d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource. En revanche, les SAGE (Schéma d'Aménagement et de gestion des eaux) en vigueur ne couvrent que les quelques kilomètres carrés les moins problématiques. La région est par ailleurs le principal pourvoyeur de contentieux en matière de police de l'eau ; un SAGE a même récemment été cassé au tribunal administratif[490]. Dès lors, en pratique, l'eau est encore gérée par les services de l'État agissant, après consultation des personnes concernées, sous l'égide du préfet exerçant son pouvoir de police de l'eau. Dans le même temps, et c'est là une particularité de Poitou-Charentes, le Conseil régional qui ne dispose d'aucune compétence en la matière et dont l'intervention peut sembler paradoxale au regard du principe de gestion par bassin versant, est depuis longtemps un opérateur de la gestion de l'eau en région, et notamment, c'est ce qui nous intéressera ici, un opérateur majeur du débat public sur cette question. En revenant sur la cogestion historique de l'eau, nous montrerons comment la clôture de l'espace de participation a favorisé la construction sociale d'une évidence[491] selon laquelle « la région a soif[492]», ou pour le dire autrement comment cette clôture explique qu'en 2002 le déséquilibre ressource-demande en eau semble irréversible[493]. Ensuite, à travers l'étude des débats publics organisés en 2000 et 2004 par deux majorités distinctes du Conseil régional, nous montrerons les usages différenciées de procédures participatives et notamment leurs effets sur la carrière de la controverse. On peut dater la naissance du problème de la gestion quantitative de l'eau aux années 1989-1990 : la grande sécheresse de 1989 provoque la mise sur agenda du problème de la quantité d'eau, alors que jusqu'à présent seule la question de la qualité avait été définie comme problème public. Plus que cet évènement climatique, ce qui marque la naissance du problème c'est l'organisation en 1990 d'un colloque national au nom évocateur « Eau et agriculture : les leçons d'une sécheresse » qui pour la première fois

490 SAGE Boutonne, TA Poitiers 15/02/07. Selon la Revue Juridique de l'Environnement Janvier 2008.

491 Nous empruntons l'expression à Stéphane Ghiotti (2006).

492 Sud Ouest 8/09/04.

493 L'analyse proposée s'inspire des travaux de Yannick Barthe (2006).

identifie un lien entre déficit en eau et pratiques agricoles, et pointe du doigt Poitou-Charentes. Ainsi, Henri Nallet, ministre de l'agriculture : « L'exemple de Poitou-Charentes est éloquent. […] On voit mal comment cette région pourrait avoir aujourd'hui une politique de gestion raisonnée de ses ressources en eau[494] ».

Poitou-Charentes n'est pas la région française où l'irrigation est la plus importante mais elle s'y est développée de façon tardive et anarchique. Née dans les années 1970 pour assurer la sécurité de l'alimentation des troupeaux, cette technique connait un essor considérable dans les années 1980-1990 et est maintenant principalement utilisée pour les cultures du maïs. Ainsi le paradoxe de la situation de Poitou-Charentes est que l'irrigation s'y développe au moment même où le problème du déséquilibre ressource-demande en eau apparait sur l'agenda. En ce sens, la gestion de la quantité d'eau devient une catégorie d'intervention publique à travers l'organisation des prélèvements en eau pour l'irrigation et donc, est historiquement un volet parmi d'autres d'une politique agricole cogérée (Muller 1984).

L'agriculture en Poitou-Charentes

Une région à dominante rurale et agricole : les terres agricoles représentent 68% de la surface régionale, En 2002, l'agriculture représentait 5,4% du PIB régional (2,6% au niveau national). On observe une tendance à la concentration des terres amorcée en 1988 : en 2008, 130 ha/exploitation (94ha/exploitation au niveau national). Source agreste Poitou-Charentes, n°17.

Depuis 2000, les exploitants agricoles représentent 7% des emplois, et 18,5% des emplois si l'on ajoute les filières aval (coopératives, transformations etc.).

Les productions agricoles sont diversifiées : la région est la 1ère productrice de melons, la 4ème région vinicole, 1ère région d'élevage caprin et 2ème région d'élevage ovin... Productions auxquelles il faut ajouter le poids des filières aquacoles et halieutiques.

Néanmoins, le secteur des grandes cultures se démarque. En 2000, il compte 28 % des exploitations et possède plus de 40 % de la SAU totale. (Tableau de bord Observatoire de l'environnement)

Les grandes exploitations agricoles sont celles où est pratiquée l'irrigation : plus de 70% du maïs irrigué est produit dans des exploitations > 90 ha, alors que 54% du maïs non-irrigué est produit dans des exploitations <70ha.

L'irrigation s'est principalement développée pour la culture du maïs : l'irrigation est destinée à 78% pour les cultures céréalières (92% pour le maïs). Le maïs irrigué (148M€) compte pour 70% du CA régional en céréales. Un rapport évalue la perte en cas de substitution d'autres céréales au maïs irrigué à 83M€. (Source les Usages de l'eau en Poitou-Charentes).

494 Henry Nallet, ministre de l'agriculture, clôture du colloque 8/03/90.

Les irrigants sont peu nombreux mais possèdent parmi les exploitations les plus rentables (si l'on met à part la production vinicole).

Un quart des exploitants professionnels irrigue, ils détiennent 33 % de la SAU et 40 % de la surface totale en céréales et oléoprotéagineux de la région.(Agreste Poitou-Charentes, Septembre 2002).

En moyenne, l'irrigation apporte une augmentation de revenu d'environ 20%. (Agreste, L'irrigation en Poitou-Charentes, 09/02)

L'usage agricole est le principal usage de l'eau : 206,39 M m3 contre 149,21 pour les usages domestiques et 23,96 pour les usages industriels. (Source Les usages de l'eau, 2008.)

L'union FDSEA-JA, favorable à l'agriculture intensive, est à la tête des quatre chambres départementales d'agriculture de la région mais doit, à partir de 1995, affronter la montée en puissance de la Confédération paysanne qui enregistre en 2001 sont plus haut niveau historique et s'installe comme la deuxième force syndicale dans trois départements sur quatre. La FDSEA affronte aussi la concurrence, localement forte, de la Coordination rurale mais sur la question de l'irrigation, ces deux structures sont unies face à la Confédération paysanne : la ligne de l'agriculture intensive reste ainsi dominante dans le paysage syndical agricole picto-charentais[495].

Résultat des élections aux Chambres d'agriculture en 2001

	FDSEA-JA	Confédération paysanne	Coordination rurale
Charente	36,87	25,56	26,96
Charente-Maritime	41,05	24,65	21,3
Deux-Sèvres	50,24	29,63	20,13
Vienne	40,61	26,51	25,37
Moyenne nationale	52,22	26,51	12,17
Rappel résultat 1995, moyenne nationale	56,14	20,07	12,38

Technique de soutien à la production encouragée par l'État, l'irrigation se développe en Poitou-Charentes avec le soutien des DDAF (Direction départementale de l'Agriculture et de

495 Sur l'évolution du vote aux élections agricoles (Cordellier 2009). Localement, les responsables de la FDSEA admettent leur proximité « sur le fond » avec la coordination rurale, par exemple Charente libre 18/12/06.

la Forêt) qui attribuent les autorisations de forage et de prélèvements, et des Chambres d'agriculture qui apportent une expertise technique aux agriculteurs. Le Conseil régional, en tant que « financeur » a contribué au verrouillage de ce système. La stabilité de la droite à sa tête, et la dépolitisation de l'enjeu agricole, a contribué à la naturalisation des représentations dominantes du problème agricole. Autrement dit, un système de relations entre ces partenaires se noue sur la base d'un référentiel commun, celui de l'eau comme outil de production agricole, et se solidifie à travers le développement d'une expertise et d'un ensemble de dispositifs juridiques réglementant l'irrigation. Ce système est robuste et explique que tout au long de la décennie 1990 le modèle productiviste ne sera jamais mis en cause alors même que des changements d'orientation sont préconisés par certains protagonistes : les deux seules options qui sont envisagées sont celles de la gestion raisonnée de la demande et de l'action sur la ressource, à savoir celles qui étaient proposées dès 1990 par les organisations agricoles[496].

La police de l'eau, étroitement articulée aux politiques de l'agriculture est caractéristique d'un univers où la non-application du droit, c'est-à-dire ici des mesures de restriction des prélèvements, est la règle (Lascoumes & Le Bourhis 1996). Le vote de la loi sur l'eau en 1992 a de ce point de vue changé peu de choses. Sa mise en œuvre s'opère en même temps que celle de la réforme de la PAC qui, toujours sous-tendue par un référentiel productiviste, incite financièrement au développement de l'irrigation et requiert une coopération renforcée entre les irrigants, les chambres d'agriculture et les services de l'État. Le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau posée par la loi a alors été dissout, dans l'impératif de rendement agricole ; d'ailleurs, en pratique la direction de la MISE (Mission Interservices de l'Eau) prévue par la loi est assurée par le directeur de la DDAF. Localement, des négociations entre l'administration et la profession agricole ont été engagées de manière à conclure des accords permettant de satisfaire les intérêts économiques, tout en respectant ce principe de gestion équilibrée de la ressource-eau (Allain 2000). En période d'étiage, le préfet conserve son pouvoir de police qui lui permet de suspendre les prélèvements ; ces mesures de restriction sont prises sur la base d'un arrêté-cadre négocié définissant des seuils de déclenchement des alertes et autres indicateurs de l'état du milieu. Mais depuis les années 1996-1997 la pierre angulaire de la ges-

496 L'analyse de la presse montre bien que dès 1990 les irrigants demandent la création de ressources en eau, et d'autre part, que ce qui est pointé du doigt ce sont les pratiques abusives (et les mauvaises pratiques) de l'irrigation .

tion de l'eau est désormais le système de gestion volumétrique[497]. Ce système, porté par les irrigants et repris par l'administration repose sur le comptage du volume prélevé et consiste à attribuer à chaque irrigant un certain volume d'eau ; il est donc efficace du point de vue agronomique car il permet aux irrigants de s'affranchir d'un système d'autorisation horaire et/ou journalière peu satisfaisant pour les cultures. En ce sens, la gestion volumétrique est d'abord une rationalisation de l'irrigation qui s'inscrit dans le prolongement d'une expertise partagée par les irrigants et les Chambres d'agriculture : elle ne vise pas tant à assurer la protection du milieu qu'à assurer un volume d'eau suffisant pour garantir les possibilités d'irriguer jusqu'au bout de la culture. Ainsi, bien qu'il soit présenté sous les traits de la neutralité, cet instrument est le produit d'un processus de négociation dans lequel ne sont inclus que des acteurs à forte « proximité cognitive » (Granjou & Garin 2006) ; le système de valeur qu'ils partagent les conduit à évacuer des options alternatives en privilégiant l'exploration des voix articulant impératif agricole et prise en compte du déficit en eau.

La gestion volumétrique est un système d'autant plus intéressant pour les tenants de l'irrigation qu'il leur permet de « gagner en lisibilité vis-à-vis de l'opinion publique[498] ». En mettant en avant cet effort de rationalisation ils accréditent leur (bonne) volonté à l'égard de l'effort collectif de gestion de l'eau, et surtout l'idée que problème n'est pas celui d'une demande excédentaire, mais celui d'une ressource insuffisante. En ce sens, le programme de création de ressources dans lequel s'engagent, à partir du milieu des années 1990, l'ensemble des autorités publiques (services de l'État, agence de l'eau et collectivités locales) constitue le prolongement naturel de la démarche d'irrigation raisonnée. Pour les ingénieurs, une fois le calcul des besoins et des ressources, « la solution est naturellement de desserrer la contrainte d'offre en créant de la ressource plutôt que d'agir sur la demande » (Marcant 2006). Pour les élus locaux, dans cette région rurale où le poids socio-économique de l'irrigation est important, s'engager dans une politique de l'eau et la réalisation d'opérations d'aménagement (barrages puis retenues de substitution) leur permet d'assoir leur assise politique (Grujard 2003). Le plus souvent l'intérêt pour l'irrigation de ces projets nécessitant un lourd investissement des collectivités est dilué dans une définition plus large de l'intérêt général intégrant les bénéfices

497 Pour tout ce qui concerne la gestion volumétrique nous renvoyons à l'étude sur la gestion volumétrique en Charente. (Granjou et al 2004).

498 Entretien, Président du groupement des irrigants charentais, 30/04/08. Améliorer l'acceptabilité sociale de l'irrigation constitue un aspect central de l'action des irrigants. Se montrer transparent, raisonnable devient progressivement partie intégrante de l'étiquette de la profession.

pour le milieu ou pour les loisirs d'un tel projet[499], ce qui contribue à accélérer le processus de naturalisation de l'irrigation dans la région. L'irrigation est définie comme un « usage » de l'eau au même titre que le milieu, l'eau potable et les loisirs : elle est dépolitisée, rapportée à des instruments de mesure réputés objectifs. Le consensus qui se noue entre l'État et les collectivités locales sur le financement de ce programme montre bien qu'à cette date, la création de ressource en eau « fait figure de solution optimale, voire de solution nécessaire et incontournable ; elle se présente sous les traits d'une irréversibilité technique, c'est-à-dire comme le produit de choix antérieurs sur lesquels il parait impossible de revenir et qui ont par ailleurs contribué à déterminer les choix futurs » (Barthe 2006). Une fois définie et solidifiée dans des instruments techniques de gestion, ici la gestion volumétrique, la politique de l'eau prend la forme d'une « boite noire » qui fait disparaitre les choix politiques et sociaux qui en étaient à l'origine.

Ce verrouillage technique explique que la responsabilité de l'irrigation dans le déficit en eau n'a plus été mise en cause après que des voix discordantes tentent de se faire entendre dès le début des années 1990. L'analyse de la presse locale le rappelle : en 1990, des associations de pêcheurs ou de protection de l'environnement dénoncent le « laxisme » des préfets et les effets néfastes de la maïsiculture.

> « Charente Nature boycotte le comité sécheresse : le comité de défense de l'irrigation"17/8/91 "Une tonne de poissons morts. Manque d'eau ça rouspète sec. Sécheresse la Dda accusée." 29/8/91 " Irriguer le plus longtemps possible tel est l'objectif que semble s'être donné les pouvoirs publics. C'est grave pour le milieu et grave pour les années prochaines. Comment voulez-vous qu'on ait confiance dans les règles du jeu alors qu'on été bafouées" 22/8/96 « Vendredi dernier, Henri Vina a déposé plainte à la gendarmerie de Melle contre « les responsables des nouvelles dispositions sur l'eau » pour « leur manque de rigueur à gérer la crise et leur manque de discernement dans l'application de la loi sur l'eau » [...] dans le même journal « en tant que citoyen et consommateur, je voudrais rappeler que l'eau est un bien collectif et public et qu'elle n'est pas réservée à une minorité agissante et corporatiste qui se l'est appropriée et la gaspille outrageusement sans se soucier des besoins et des inquiétudes des « gens d'en bas ». 13/8/02

Lorsque sont créés les « observatoires de l'eau » chargés de veiller à la mise en œuvre de la gestion volumétrique, ces acteurs sont invités à participer à cette politique de l'eau. Mais « l'instauration de modes de gestion plus participatifs ne remet pas spontanément en cause les logiques et rapports de force antérieurs : les modalités de gestion tendent à être réappropriées en faveur d'acteurs et de discours dominants préexistants, ici au détriment d'alternatives ou de voix plus critiques vis-à-vis de l'irrigation » (Granjou et al. 2004). En effet, une gestion parti-

499 Cf le Barrage de la Trézence. CE 22/10/03 Association SOS Rivières. Voir RJE 2/2004.

cipative suppose une (relative) symétrie des positions des différents ; or, en matière de gestion de l'eau, les positions des tenants de l'irrigation et de leurs opposants sont asymétriques. Les premiers bénéficient de la ressource du nombre, de l'expertise et du consensus alors que les seconds n'ont d'autre ressource possible que le scandale et la politisation qui s'avère difficile face à une gestion parée des atours de la neutralité scientifique ; ceci dit, nous y reviendrons, en participant à ces structures les opposants acquiert une connaissance des dossiers qui, sur la durée, favorise leur action. En ce sens, les effets sur la controverse de l'ouverture d'espace de participation dépendent des ressources des participants, mais aussi des usages qui en sont faits par les maitres d'ouvrage ; c'est ce que montre l'analyse des débats publics du Conseil régional.

C. Recyclage de l'instrument participatif et renouvellement des interlocuteurs de la politique de l'eau.

Les équipes qui se sont succédées à la tête du Conseil régional – celles de Jean-Pierre Raffarin puis celles de Ségolène Royal – ont utilisé un même instrument pour des finalités opposées. Le Conseil régional n'a de compétence ni technique ni juridique sur la question, et ses moyens financiers sont relativement faibles au regard de ceux des autres partenaires. En revanche, « jouer sur le jeu » (Stoker 1998) lui permet de se positionner comme un interlocuteur majeur, et surtout d'agir sur la controverse. Le Conseil régional ne se démarquait pas de la ligne dominante favorable à l'irrigation. Dirigé par une majorité de droite composée de notables ruraux, il s'était engagé depuis le CPER de 1990, dans un ambitieux programme de création de ressources. Néanmoins, soucieux de marquer sa volonté d'agir sur un problème qui prenait de l'ampleur, le Conseil régional a organisé en 2000, puis en 2002, des Assises régionales de l'eau dont l'objectif était de « débattre de l'avenir de cette ressource naturelle pour élaborer une politique régionale de l'eau ». Ce débat public s'inscrivait dans une vision consensuelle de la participation. Ce qui était visé, c'est un diagnostic partagé de l'eau et de ses usages par les différents acteurs. Ce débat public qui a réuni deux cents personnes n'avait aucune portée décisionnelle ; sa fonction était même exclusivement symbolique puisque les participants devaient débattre d'un rapport présentant le diagnostic réalisé par une commission pluripartite. Surtout, les opposants de l'irrigation, minoritaires dans cette commission et peu dotés en connaissance scientifique, avaient peu de moyens de rouvrir la « boite noire » de la gestion de l'eau au cours de la formalisation de ce diagnostic partagé. Ce rapport

expose le poids de l'agriculture, et de l'irrigation dans l'économie régionale et les actions entreprises par les irrigants - gestion raisonnée de l'irrigation et création de ressources- pour résoudre le problème du déficit en eau mais l'option de l'action sur la demande en eau n'est jamais envisagée[500]. Il donne l'image de ce qu'en 2002 les choix agricoles, et notamment le choix des cultures irriguées, apparaissaient bien irréversibles aux yeux de la majorité des acteurs ; ils étaient questionnés mais les options proposées consistaient dans tous les cas à trouver les moyens de *faire avec* l'irrigation. On voit ici que le « jeu du consensus » (Dobry 1986) organisé à travers ce rapport et ce débat public permettait de neutraliser la controverse en évacuant des acteurs et des alternatives.

Or la nouvelle majorité régionale utilise le même instrument dans le but inverse, celui de politiser la controverse. Le contexte est différent : la sécheresse de 2003 a remis sur l'agenda la question de la gestion quantitative de l'eau en révélant les limites de sa gestion par les préfets à une période où la profession agricole est affaiblie. Les céréaliers ont vu leurs revenus diminués avec la surproduction et la baisse des cours qui, en outre, rendent malaisé l'usage du registre de l'impératif alimentaire qui constituait un argument routinier de la profession. Le flottement au sein de la profession agricole se traduit aussi au niveau syndical, lors des élections aux chambres d'agriculture de 2001, la FDSEA doit faire face à la poussée de ses concurrents (Confédération paysanne et Coordination rurale) et reculent sous la barre des 50% (à l'exception des Deux-Sèvres où elle atteint 50,22%). Ce contexte favorable à la mise en cause de l'irrigation a été mis à propos par la nouvelle majorité régionale pour déverrouiller la politique de gestion de l'eau. En 2004 la gauche fait campagne sur les thèmes conjoints de « l'excellence environnementale » et de la « démocratie participative » ; elle fait de la gestion de l'eau un enjeu majeur de la politique régionale et se fait élire en reprenant à ses comptes des positions audacieuses portées par ses alliés Verts et la Confédération paysanne (opposants de longue date à l'irrigation). La nouvelle majorité régionale est ainsi porteuse d'une nouvelle représentation de l'enjeu rural et agricole. Moins d'un mois après son élection, elle organise une conférence participative sur l'eau[501] ; date qui souligne que les enjeux étaient déjà constitués avant la prise de fonction. Compte tenu de la rapidité de mise en œuvre en regard de la

500 Rapport les usages de l'eau en Poitou-Charentes réactualisé à trois reprises depuis. Accessible en ligne www.eau-poitou-charentes.org/-L-eau-et-ses-usages-

501 En 2004, le nom donné à ce dispositif est « conférence participative », il illustre la volonté de s'affirmer sur le terrain de la « démocratie participative » avec ce qui est le premier dispositif participatif de la mandature. Or, ce « forum » ne correspond en rien aux critères de la « conférence participative », ainsi progressivement le terme « conférence participative de l'eau » est abandonné au profit de « forum participatif ».

proximité de ce forum participatif avec les élections et de l'enjeu constitué par le sujet, il a été piloté par Sophie Bouchet-Petersen et Ségolène royal ; les deux forums participatifs sur l'eau suivant (2006 et 2008) seront pilotés par le vice-président en charge de l'eau Serge Morin et les services « Environnement ». À défaut d'être des spécialistes de la « démocratie participative », les élus Verts, et en particulier Serge Morin, étaient convaincus de la nécessité d'ouvrir les processus décisionnels aux acteurs jusque là écartés ; ou le dire autrement de la nécessité de redistribuer les positions entre les différents interlocuteurs de la politique de l'eau.

> « Après, ce qu'a été à mon avis, complètement nouveau, au sens je dirais de la parole citoyenne et de l'action citoyenne, c'est que nous on a dit : tous les acteurs de l'eau ils ont tous, ils sont tous à égalité, ils peuvent agir. Avant, on savait que les préfets quand ils prenaient un arrêté de police de l'eau, ils concertaient en gros avec les irrigants, les services de l'État, les quelques élus qu'étaient concernés…Alors on a mis en place justement un forum participatif sur l'eau, c'est-à-dire qu'on a fait d'abord un forum régional à Melle aussitôt les élections : on a invité tout le monde, tous les acteurs, les présidents de syndicats d'eau, les maires etc, les services de l'État, plus tous les citoyens qui voulaient venir c'était ouvert au grand public. »[502]

Comme dans le cas du BPL, la nouvelle équipe a recruté des agents publics qui partageaient cette « vision du monde » : le directeur de l' « Environnement » mais aussi le chef de service « Eau », arrivés quelques mois après les élections, se sont engagés dans l'administration régionale pour faire avancer la cause qu'ils défendent. Ainsi, le chef de service « Eau » au sujet de son arrivée au Conseil régional: « ça faisait sept ans que j'étais dans une agence de l'eau, et je voyais bien que tout se faisait dans les couloirs. L'agence avait des moyens mais pas la volonté de changer les choses. [...] Moi je cherchais quelque chose de plus... plus démocratique j'en sais rien, mais en tout cas plus dans les idées que j'avais. J'ai trouvé cette opportunité intéressante[503] ». On peut donc dire qu'il y avait une cohérence forte entre les attentes et les objectifs des élus, ceux des agents en charge cette politique[504] et la perception que chacun d'entre eux avait des contraintes et des opportunités de l'environnement de la gestion quantitative de l'eau et de celles ouvertes par l'instrument participatif[505].

En dépit de l'engagement de Ségolène Royal sur le terrain de la « démocratie participative » et la logique d'innovation qui guide les spécialistes régionaux, le forum participatif sur

502 Entretien, Serge Morin, élu Vert, vice-président du Conseil régional, 23/04/07.

503 Entretien, chef de service « Eau », 17/03/08.

504 À noter que comme la gestion de l'eau n'est pas une compétence régionale, le service est réduit au chef de service « Eau » et à trois agents ,techniciens et secrétaire, qui exercent leur mission sous l'autorité du directeur « Environnement ».

505 Cohérence importante comme le montrent tous les travaux de sociologie des organisations déjà évoqués chapitre 3

l'eau ne respecte pas davantage que les Assises de son prédécesseur, les canons procéduraux d'un débat public équitable et rationnel[506]. En revanche, les objectifs qui lui sont assignés sont différents ; le débat de 2004 a pour objectif de remettre à plat la politique régionale de l'eau et notamment la stratégie de retenue de substitution.

> « Il est nécessaire de tout mettre à plat et de rendre publiques des informations essentielles […] Sur ce thème [des retenues de substitution], qui est un thème sensible et conflictuel, ma position n'est pas arrêtée. Des réunions comme celle-ci ont pour objectif d'en débattre, même de façon tranchée. »[507]

Le débat public repose davantage ici sur une conception agonistique de la démocratie : il vise à confronter les intérêts et les systèmes de valeurs. En ce sens, il place, ou plutôt il met en scène, le politique en situation d' « hyperchoix» (Muller 2005), c'est-à-dire en situation de trancher entre des options qui ne relèvent pas du même espace de sens (ici faut-il interdire l'irrigation pour protéger les milieux ou préserver l'irrigation au nom de l'impératif économique ?). En fait, personne n'est dupe[508] sur le fait que ce débat organise une « écoute sélective » qui vise à diluer le poids des acteurs jusqu'ici reconnus en matière de gestion de l'eau, et à donner une consistance à une opinion régionale éclairée par la participation de « l'ensemble des acteurs de l'eau, pas une minorité d'avertis ou de scientifiques ou une minorité de gens éclairés, mais l'ensemble des acteurs de l'eau, c'est-à-dire tous les habitants qui s'intéressent à la chose, les protecteurs de la nature, les pêcheurs, les chambres d'agriculture, les agriculteurs, les élus, etc. »[509] .

Du reste, le recours au forum participatif juste après l'alternance traduit l'idée que la gestion de l'eau est insatisfaisante d'abord en raison de la sur-représentation des intérêts agricoles ; il est sous-tendu par une conception alternative de la politique de l'eau. Ainsi, si ce débat visait d'abord à politiser la controverse pour « mettre la pression sur les préfets[510] » avant un été qui s'annonçait particulièrement sec, il ouvrait aussi une fenêtre d'opportunité pour les acteurs dominés du jeu. L'engagement de Ségolène Royal sur la thématique participa-

506 On peut toutefois noter qu'il s'accompagnait aussi d'un site internet – du reste, le premier democratie participative.fr – sur lequel figurait un forum internet. Cependant ce dernier a du être rapidement arrêté en raison d'un trop grand nombre de spams qui ont saturé le site. Nous n'avons pas de fac similé des échanges, mais les consultations que nous n'avions fait indiquaient une très forte conflictualité.

507 Ségolène Royal, discours introductif au forum régional sur la gestion de l'eau, 30 mai 2004.

508 La FDSEA 79 critique de ne pas avoir été personnellement invitée. Nouvelle République, 30 avril 2004. voir chapitre 4.

509 L'ordre d'énumération des acteurs a bien sûr toute son importance. Vice-présidente du Conseil régional lors du forum sur l'eau organisé par la région Centre. 7 juin 2006

510 Entretien, chef du service « Eau », op. Cit.

tive, la récurrence des principes de gestion participatif notamment dans le domaine environnemental, et le précédent constitué par les Assises de Jean-Pierre Raffarin rendait malhabile la contestation de principe du dispositif. En revanche, on voit bien ici les usages stratégiques et gestionnaires de l'instrument participatif et plus encore, comment l'instrument peut-être mobilisé pour promouvoir des systèmes d'options et d'alliances opposés. Si les deux majorités successives ont eu recours à la participation pour attester de leur volonté et de leur capacité d'action sur la politique de l'eau, en revanche seules les coulisses de la participation peuvent nous informer sur la façon dont cet environnement ainsi institué, ces porte-parole ainsi crées, sont parlés. Ainsi, nous verrons comment en l'espèce, ce forum sur l'eau a permis à la nouvelle majorité d'enrôler des soutiens, voire même de produire des interlocuteurs et plus encore des acteurs de la politique de l'eau.

§ 2. L'innovation participative, outil de la politique régionale transport et mobilité ?

En comparaison des secteurs de l'eau et des lycées, le cas de la politique régionale des transports est intéressant à plus d'un titre. C'est un secteur « qui ne parle pas » : le Conseil régional est en quête de porte-parole des usagers pour développer son offre de transports[511]. Et un secteur qui dans un premier temps paraît résister aux dispositifs participatifs[512] : Poitou-Charentes est une des rares régions où les comités de lignes, la forme routinière de concertation avec les usagers, n'est pas mise en cohérence avec la politique de « démocratie participative ». Dans la deuxième moitié de la mandature, deux innovations participatives (IDEAL-EU : une assemblée participative électronique européenne et un jury citoyen d'évaluation de la politique régionale) ont été successivement mobilisées. Le but est ainsi de montrer comment ce secteur qui « résiste » dans un premier temps aux dispositifs participatifs se recompose à travers la mise en œuvre de la politique participative.

511 Nous y reviendrons, mais il importe d'avoir ici à l'esprit la spécificité d'une région rurale. L'usage des transports collectifs est tout sauf une évidence. Pour s'en faire une idée, la région compte les taux d'équipement en véhicule individuelle et de résidence en maison individuelle les plus élevés des régions françaises.

512 Au départ, nous avions choisi ce secteur parce qu'il semblait « résister » à la démocratie participative ; ce n'est qu'au cours de l'enquête que nous avons eu connaissance de l'organisation prochaine d'un jury citoyen. Les entretiens avec la chef de service et la vice-présidente ont donc été réalisé plusieurs mois après IDEAL-EU mais avant l'organisation du jury citoyen.

A. IDEAL-EU : LE DIFFICILE INTÉRESSEMENT DE L'ADMINISTRATION À L'INNOVATION PARTICIPATIVE.

La reconnaissance académique du BPL a permis de positionner Poitou-Charentes sur le marché de la « démocratie participative » ; la région est désormais reconnue comme une collectivité à la pointe de l'innovation participative. Mais pour se maintenir aux avant-postes, elle ne peut avoir que le BPL à faire valoir. Par ailleurs, l'insertion de la région dans les réseaux professionnels et académiques via le travail de Marion Ben-Hammo, permet de nouer de nouveaux partenariats comme le réseau européen pour la « démocratie participative ». C'est dans le cadre de ce nouveau réseau qu'a été développée la première innovation de la deuxième moitié de mandature : le dispositif IDEAL-EU[513]. Au cours de l'année 2007, les régions Poitou-Charentes, Toscane et Catalogne remportent l'appel à projet « e-participation 2007 » de la Commission Européenne[514]. L'objectif du projet est de créer « un outil d'e-débat participatif européen qui utilise les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour permettre à des citoyens distants géographiquement de participer aux mécanismes décisionnels afin d'en améliorer la qualité et l'efficacité ». L'expérimentation de l'outil est destinée à permettre, à terme, son utilisation par des collectivités locales ; en cela, il répondait parfaitement à l'intérêt de la Commission Européenne pour les outils de la participation. Néanmoins, les régions l'envisageaient aussi comme un moyen d'approfondir la « démocratie participative ».

IDEAL-EU La première assemblée participative électronique sur le changement climatique

C'est un projet porté conjointement par les régions Poitou-Charentes, Toscane et Catalogne qui a remporté l'appel à projet « e-participation 2007 » de la Commission Européenne.

L'assemblée participative s'est déroulée le 15 novembre 2008 en parallèle dans les 3 régions. Dans chaque région, environ 150 participants volontaires ont participé.

La délibération était organisée par table de 10 participants et animée par un facilitateur de table indépendant.

513 Ideal-EU est l'acronyme de « Integrating the Drivers of e-Participation at Regional Level in Europe. » Notre étude de ce dispositif s'appuie sur une observation participante, en tant que facilitatrice, les informations que nous avons pu recueillir tout au long du projet et l'enquête réalisée par Julien Talpin et présenté lors d'une journée d'études sur la démocratie participative (Talpin 2009).

514 Le projet, inspiré du modèle des « 21th century town meetings » mis au point par America Speaks, est à l'origine porté par la région Toscane qui a déjà utilisé un tel outil en 2006 et 2007 pour la mise en œuvre de sa loi sur la participation et réformer son système de santé. Par ailleurs, les Toscans ont noué des relations privilégiées avec Aventura Urbana qui a importé en Europe le modèle d'America Speaks et qui va mettre au point toute la méthodologie. Pour une présentation www.americaspeaks.org

Chaque participant disposait d'un boitier électronique lui permettant de voter et chaque table était réuni au réseau.

Une équipe était chargé d'opérer une synthèse en temps réel des échanges et des votes des participants.

Les deux thèmes de discussion de la matinée (sur le changement climatique) étaient commun aux trois régions; celui de l'après-midi était propre à chaque région (en Poitou-Charentes il s'agissait de la mobilité).

A l'issue des discussions, les participants étaient invités à voter sur un certain nombre de questions.

A la fin de la journée, chaque participant repartait avec le document de synthèse des discussions et des votes.

Ce document a été officiellement présenté par une délégation de participants (deux de chaque région, à Guido Sacconi, Président de la Commission du Parlement européen sur le changement climatique en charge de l'élaboration des lois européennes sur ce thème.

D'un point de vue procédural, le dispositif s'articulait autour d'un site web participatif conçu sur le principe d'une plateforme de réseau social et d'une Assemblée participative électronique qui s'est déroulée en simultanée dans les trois régions. Toute la méthodologie a été conçue et pilotée par le cabinet d'urbanisme Avventura Urbana[515]. Pour ce qui concerne l'Assemblée participative un soin tout particulier était accordé à la dimension délibérative : les participants étaient regroupés par table de dix et la délibération était animée un facilitateur de table neutre. En Poitou-Charentes, les facilitateurs ont été recrutés parmi de jeunes chercheurs et des animateurs culturels intéressés par le sujet ; ce qui souligne la capacité des spécialistes régionaux de la « démocratie participative » à lever des soutiens pour ce type d'opération. En ce qui concerne le sujet, les régions se sont rapidement mises d'accord sur le thème du changement climatique, devenu incontournable pour l'ensemble des partenaires. Le public visé était les jeunes de 14-30 ans qui semblaient être les cibles prioritaires d'une réflexion sur le changement climatique. Pour Poitou-Charentes, cela recoupait au moins en partie, le public des lycéens et des apprentis avec lequel ils avaient l'habitude de travailler, via le BPL notamment. Si la dimension procédurale de la délibération avait été fortement travaillée, la sélection des participants était elle basée sur le principe du volontariat, alors même que d'ordinaire les dispositifs délibératifs sont plutôt appuyés sur le tirage au sort. L'objectif était d'aboutir à une certaine diversité de participants, sans pour autant mobiliser des « stakeholders ». Ce mode de sélection se comprend si l'on admet que l'objectif n'était pas d'infléchir la réflexion et l'action publique sur le changement climatique, mais d'expérimenter un nouvel instrument. Ce ca-

515 www.avventuraurbana.it/

drage innovateur de la participation est rendu visible pendant l'Assemblée par l'(omni)-présence des TIC[516]; il était déjà implicitement contenu dans le choix du thème mis en débat.

En effet, la question du changement climatique faisait consensus parmi les trois régions. Et de ce point de vue, IDEAL-EU tend à faire la preuve d'une demande et de dispositions à agir de la part des habitants, ce qui est conforme aux stratégies d'enrôlement dans la lutte contre le changement climatique (Comby 2008). Le thème semblait d'autant plus adapté que la question du changement climatique était en bonne place sur l'agenda européen à travers la mise en place d'une commission temporaire sur le changement climatique, présidé par Guido Sacconi, proche de la Région Toscane. Il a ainsi été prévu que le rapport final issu des débats et du vote des participants soit remis aux parlementaires européens; ce qui a d'ailleurs très largement chamboulé le tempo du projet IDEAL-EU, l'assemblée participative électronique se trouvant avancée de plus de six mois – elle devait initialement avoir lieu en juin 2009. Ainsi, l'innovation est présentée comme s'articulant à la décision publique au niveau européen via la remise de ce rapport. Elle devait aussi s'articuler à la politique régionale puisqu'en sus de la discussion commune aux trois régions, l'après midi était consacré à un thème local : la gestion des déchets en Catalogne, les énergies renouvelables et les éoliennes en Toscane, et la mobilité en Poitou-Charentes. Or, et c'est ce qui nous intéresse ici, le contenu des échanges, immortalisé en substance dans le rapport IDEAL-EU[517], ne sera jamais repris d'une façon ou d'une autre dans la politique régionale. En soi, cela n'a rien d'exceptionnel, c'est même le lot de la majorité des rapports. Toutefois, le cas est intéressant parce que le rapport n'a pas été « enterré » au motif que les idées qu'il contenait étaient insatisfaisantes, son existence était simplement ignorée de l'élue et de l'administration en charge de la politique « Transports et Mobilité » comme en témoigne leur embarras alors qu'elles découvraient l'existence d'IDEAL-EU au moment où je les interrogeais[518]. Le directeur « Environnement » impute cette ignorance au désintérêt de l'élu en charge des transports pour la démocratie participative et à la non-réactivité des agents chargés de cette politique régionale :

> « La réalité sur les transports, personne au sein de la région, élu en charge du sujet et service en charge du sujet, ce sont réapproprié le bonus que représentait cette réflexion. C'est tout. [...] Le service chez Marion n'a peut-être pas eu l'insistance qu'il fallait je ne

516 Du reste cette dimension fait l'objet d'un programme de recherche du COSTECH.

517 Autant les procédures permettant une bonne qualité délibérative étaient très codifiées et soignées, autant la question de l'articulation de la délibération à la décision était complètement impensée.

518 Ce qui du reste souligne la publicité toute relative faite aux innovations participatives.

> sais pas. Mais d'un autre coté. Quand on est curieux on ne peut pas tout savoir sur tout loin de là. Mais on peut savoir les choses voilà. Moi Ideal-eu on m'a demandé de participer, certes bien sûr. Mais je n'aurais certainement pas attendu enfin c'est. Ça s'anime la démocratie participative. Vous allez me dire ils auraient du faire des prêches.... mais. Mais faut être proactif. Faut être proactif vis à vis de l'autre si vous voulez faire de la démocratie participative. C'est l'ouverture vers l'autre, voilà. [...] Encore au niveau du transport sur le changement climatique, c'est une question de culture ils ont du mal à prendre la mesure du sujet mais..... et c'est une question de non ouverture vers les autres, et de chasse gardée. Y'a des gens qui fonctionnent comme ça encore et faut casser ça. Faut pas casser les gens mais faut casser ces barrières[519]. »

On peut plus simplement dire qu'elle traduit l'intéressement manqué des acteurs en charge de la politique des transports à IDEAL-EU : l'innovation, ni ancrée dans les préoccupations des services ni soutenue par un leadership présidentiel, était condamnée à demeurer une expérience *in vitro*, déconnectée de la politique régionale. D'abord, IDEAL-EU n'était pas porté à titre personnel par la présidente de région. L'accélération du calendrier a conduit à l'organisation de l'Assemblée participative le jour du Congrès du Parti Socialiste qui se tenait à Reims et lors duquel Ségolène Royal entamait sa tentative de conquête du parti. Or, l'absence de la présidente, remplacée par Georges Stupar, élu en charge des questions climatiques mais de faible poids dans l'échiquier régional[520], s'est traduite par une absence de portage politique ; le projet a été défendu par la chargée de mission « démocratie participative » qui, sur ce point, n'était pas particulièrement soutenue par Sophie Bouchet-Petersen. Ainsi, à la différence du BPL, cette innovation pilotée par les spécialistes - la chargée de mission « démocratie participative » et un chargé de mission ad hoc - ne bénéficiait pas de la légitimité politique du portage présidentiel et mobilisait le directeur « Environnement » pour la préparation du dossier d'information destiné aux participants, mais pas ceux en charge des transports. Or, « [tout projet de changement] doit être capable d'intéresser les acteurs concernés, c'est-à-dire d'obtenir leur coopération et de mobiliser leurs contributions » (Friedberg 1997, p.339). Ainsi, contrairement à ce que véhicule la référence constante à la réactivité tant dans le discours du directeur « Environnement » que dans celui des spécialistes et plus largement ce que présupposait l'idée de transversalité de la « démocratie participative »[521], l'adhésion ne se fait pas spontané-

519 Entretien, Directeur de l'Environnement, op. Cit.

520 Du reste, on trouve la trace du cadrage général de la journée « le changement climatique » dans le fait que c'est le vice-président – Vert - en charge de cette question qui a participé et non la vice-présidente en charge des transports.

521 Rappelons l'idée de l'absence de service, « c'est que la démocratie participative ça doit imprégner service par service que sur chaque thème.. ». La façon dont la chargée de mission perçoit son rôle dans la diffusion interne de la démocratie participative le reflète bien. «J'ai une part de responsabilité [dans le fait qu'en 2007, il y est rien d'autre que le BPL sur le terrain de la démocratie participative], enfin faut pas exagérer [...]. En même temps c'est vrai que c'est un peu difficile de faire de l'ingérence dans la vie des autres ser-

ment. Non pas que l'élue et la chef de service « Transport » soient hostiles à la « démocratie participative », simplement la « démocratie participative » ne faisait pas partie de leur répertoire d'action ; cela alors même qu'elles expriment par ailleurs le besoin et des difficultés à rencontrer des usagers. C'est le paradoxe d'IDEAL-EU et l'illustration des problèmes introduits par la déconnexion entre les « spécialistes » et les « amateurs » : l'innovation est restée un dispositif *in vitro,* une expérimentation déconnectée de l'action publique, alors même qu'elle pouvait un être un instrument pour faire parler un secteur qui d'ordinaire ne parle pas.

B. Les transports, une politique en quête d'usagers.

Compte tenu de leur compétence dans le domaine de l'aménagement du territoire, les régions ont depuis longtemps conduit des politiques de mobilité, généralement sous la forme d'une participation financière à l'entretien des routes ou des grandes lignes. La politique « Transport » à proprement parler est une politique récente. La régionalisation du TER (Transport Express Régional) n'a en effet été opérée qu'en 2002, après avoir été expérimentée par 8 régions à partir de 1998[522]. Pour les régions, cette opération, bien que suspecte en regard de la faiblesse des moyens dévolus[523], présentait l'avantage de leur transférer une compétence à la fois décisive dans l'aménagement de leur territoire et d'autre part, d'investir un secteur de politique publique ancré dans le quotidien des habitants. Poitou-Charentes n'était pas candidate à l'expérimentation. La faiblesse des transferts de moyens en regard de la désuétude du réseau TER, avait incité la collectivité à la plus grande prudence. Du reste, les acteurs régionaux s'interrogeaient sur l'opportunité d'investir dans ce réseau de transport, notamment ferroviaire, qui risquait d'être extrêmement couteux pour la collectivité sans forcément répondre aux particularités du territoire régional. Comme le transport ferroviaire est organisé de ville à ville, il ne semblait en effet pas répondre aux besoins des régions rurales ; ainsi seules les régions à fort maillage urbain expérimentèrent la régionalisation du TER. De ce point de vue,

vices…Quand j'suis arrivée ma première mission ça a été pour la rentrée dernière, j'ai organisé une formation début octobre où tout le monde était invité… C'était aussi l'occasion de me présenter, de dire aux gens n'hésitez pas à me passer un coup de fil si vous voulez qu'on puisse discuter…de choses et d'autres sur la démocratie participative, d'essayer de mettre en place de nouveaux dispositifs…..n'hésitez pas j'suis là pour ça..et j'ai personne qui m'a appelé là-dessus donc... » Entretien Marion Ben-Hammo, op. Cit.

522 Sylvain Barone analyse bien le processus de fabrique de cette réforme consensuelle (Barone 2008).

523 Suspicion classique des transferts de compétences, voir par exemple le président de la région Basse-Normandie « je soupçonne le pouvoir central de céder en premier lieu aux collectivités les tâches qu'il ne parvient plus à assumer ». Nouvel ouest, avril 2002. Ce contexte est à rapprocher de ce qu'on a montré pour les lycées.

on peut aussi penser qu'en raison de la structure du capital social de la droite régionale, majoritairement composé de notables locaux ruraux, la compétence TER qui bénéficierait surtout aux chefs lieux, tenus par la gauche, n'avait pas beaucoup d'intérêt. Mais à la suite de l'expérimentation, la régionalisation est devenue un enjeu obligé, enrichie d'un discours sur la mobilité. « Les transports occupent une place de choix dans les politiques d'aménagement – équilibré et durable – du territoire. Dans ce champ d'action, les définitions des composantes territoriales s'appuient sur l'énoncé de besoins de transport dont la légitimité n'est pas en débat. En ce sens, on peut parler d'une *doxa*, celle qui fait de la mobilité des biens et des personnes le signe intangible d'une société moderne » (Ollivier-Trigalo 2009). Dans ce contexte, la région Poitou-Charentes développe à partir de 2002, peu de temps avant que Jean-Pierre Raffarin laisse sa place à Elisabeth Morin à la tête de la région, un partenariat avec la SNCF (2002-2006). L'objectif du conventionnement entre la région et la SNCF est de redresser la fréquentation des TER en améliorant l'offre ferroviaire régionale celle-ci ayant été délaissée par l'État [524] ; d'emblée, les chiffres de la fréquentation, mobilisés comme preuve de l'ajustement entre l'offre et le besoin de transports constituent un point central de cette politique. Ce partenariat a été prolongé par la nouvelle majorité régionale qui l'investit autrement, à savoir comme un instrument privilégié de la lutte contre le changement climatique, ce qui permet sa mise en cohérence avec le programme d'« excellence environnementale ». Néanmoins, la nouvelle équipe régionale développe la politique de soutien de l'offre ferroviaire avec des « recettes » comparables à celles imaginées par l'équipe précédente[525] : amélioration des matériels, rénovation des lignes, augmentation des dessertes, politiques tarifaires etc. Mais si on peut révéler des continuités dans la conduite des politiques publiques au-delà des alternances politiques, la politique est en revanche mise en valeur différemment (Lagroye et al. 2006, p.548) : le discours d'orientation est remodelé et ajusté aux stratégies de l'alternance. Même si la région a investi la thématique du transport collectif au niveau régional et développer l'offre, elle s'inscrit dans la continuité d'une politique émergente au niveau régional : rappelons-le chaque transfert de compétence se traduit par un investissement accrue des collectivités locales. En pratique, cela se traduit par la situation, là encore traditionnelle, d'un élu qui « fait l'état des

524 Tous les observateurs et palmarès publiés soulignent que lors de la décentralisation, les TER en Poitou-Charentes connaissent un important retard d'investissement et de fréquentation.

525 Le document de prospective « Projet ferroviaire Poitou-Charentes » de février 2001 permet d'identifier ces « recettes » envisagées mais non réalisées par l'équipe de Jean-Pierre Raffarin.

lieux en arrivant » tandis que « les services eux ont la continuité[526] » ; effectivement la chef de service TER était au Conseil régional depuis plus de dix ans et avait activement participé au démarrage de la régionalisation deux ans avant les élections.

La politique des transports est donc une politique à la fois technique – les trains, les cadencements etc. - et coûteuse - près du quart du budget régional[527]. C'est aussi une politique exemplaire de la contrainte d'intégration des acteurs sociaux à l'action publique : en paraphrasant Patrice Duran, on peut dire qu'il ne peut y avoir de politique de transport collectif sans que des usagers décident de les utiliser, d'où l'enjeu d'une politique qui réponde aux besoins en transport de la population. Or, le besoin n'est pas un donné objectif auquel le pouvoir politique accèderait naturellement. Ainsi, la vice-présidente en charge des transports déplore ses difficultés à « toucher les usagers »[528]. C'est du reste une raison pour laquelle la plupart des régions se sont investies dans la mise en place de Comités de lignes (Gourgues 2007), et plus récemment dans plusieurs dispositifs de type jury citoyen (atelier citoyen) dont le but était d'élaborer conjointement la politique de transport[529]. Poitou-Charentes aussi a créé des comités en ligne (6) au moment du transfert de compétence mais à la différence des autres régions, notamment de Rhône-Alpes qui les a investis comme des supports majeurs de sa politique de « démocratie participative », ils n'apparaissent dans aucun des documents de Poitou-Charentes faisant référence à la « démocratie participative » : ils sont invisibles, ce que la vice-présidente en charge des Transports reconnait lors de notre entretien « votre question me montre qu'on a pas suffisamment fait les efforts. On était pris dans la gestion, les matériels. Je pense même pas que ce soit sur le site de la région[530] ». En creux, cela nous montre l'importance du travail de labellisation et plus encore du travail idéologique qui « en représentant un ensemble de mesures disparates comme un tout cohérent – une politique – contribue à accréditer l'existence de cette dernière » (Lehingue 1990) Ici, la politique « Transport » est intégrée au programme de lutte contre le changement climatique, ce qu'illustrait le choix du thème des transports comme thème régional du dispositif IDEAL-EU principalement consacré au changement climatique, mais ses outils de concertation routiniers et obligatoires – les comités de

526 Entretien, élue PC, Vice-Présidente « Transport », 16/02/09.

527 D'autant plus coûteuse que les transferts de moyens de l'État se sont fait à coût constant alors que la région cherche à améliorer l'offre en rénovant les lignes, remplaçant les matériels etc.

528 Entretien, Vice-Présidente « Transport », op. Cit.

529 Par exemple, la région Rhône-Alpes a organisé un dispositif de ce type.

530 Entretien, Vice-présidente « Transport », op. Cit. .

lignes – ne sont pas mis en cohérence avec la politique de « démocratie participative » soulignant ainsi l'absence de relations entre les élus et les services en charge des transports et les spécialistes de la « démocratie participative ».

En revanche, les comités de ligne sont de bons révélateurs des enjeux gestionnaires de la participation des usagers. L'énumération par l'élue de ses échecs répétés à intéresser les représentants d'usagers à la participation aux comités de lignes le montre bien, notamment quand elle souligne que « pour avoir des parents d'élèves, [elle] a même j'ai été jusqu'à inviter l'association des parents de l'école privée. [...] le problème, c'est que ça limite la démocratie mais c'est surtout un problème pour nous parce que si les usagers étaient présents, ils nous diraient : l'horaire, la desserte ça va pas. Parce qu'un train, c'est pas comme sur la route, on ne peut pas changer facilement un horaire, ou un arrêt... »[531]. Surtout la façon dont élue et chef de service multiplient les références au service public et aux besoins des usagers, tout en regrettant de ne pas parvenir à « les toucher » nous montre – comme d'ailleurs le montrait le cas des techniciens des lycées - que le problème n'est pas tant un problème de rejet de la « démocratie participative » que l'expression des contraintes introduites par l'obligation de faire face au transfert récent d'une politique coûteuse et technique et d'un manque de savoir-faire pour entrer en contact avec les usagers : « Il faut relancer, il faut qu'on retravaille les comités de ligne. Au début on a essayé d'avoir les étudiants, les parents... mais on n'a pas été assez persévérant. On a tellement été pris la tête dans le guidon de relance de ligne, des matériels ... »[532]. On peut aussi penser que ce manque de savoir-faire traduit une socialisation de l'élue et de la chef de service TER aux pratiques dominantes marquées par l'expertise du service public de l'État (SNCF et RFF) et plus largement, par la vision classique du service public et de l'administration wéberienne garante de l'intérêt général, et donc d'une définition objective des besoins[533].

Malgré leurs tentatives pour contacter les organisations de parents d'élèves ou des abonnés, les seuls porte-parole des ressortissants de la politique « Transport » avec lesquels ils parviennent à entrer en contact sont les cheminots, les élus locaux et les membres de la FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers du transport qui en Poitou-Charentes compte environ 45 personnes) mobilisés dans les comités de ligne. Rappelons-le, les transports collectifs régionaux ne sont pas un enjeu constitué par la mobilisation de porte-parole de ses usa-

531 Idem.

532 Idem.

533 L'élue est communiste, femme de cheminot et la chef de service a fait toute sa carrière dans l'administration

gers, réels ou potentiels, mais sont devenus un enjeu obligé suite à la régionalisation. Comme il n'y a pas de porte-parole des usagers, en complément des comités lignes, les services de la région s'appuie sur de nombreuses études produites par des partenaires divers (SNCF, RFF, ORT mais aussi les conseils de développement, les départements...) ou commandées pour des questions particulières. Or, le problème de ces enquêtes est que si elles parviennent difficilement à faire parler les usagers, elles ne parviennent pas du tout à faire parler les non-usagers qui sont pourtant les cibles principales d'une politique de l'offre ferroviaire dont l'enjeu est d'intéresser les non-usagers à utiliser le train.

> « On fait des enquêtes à bord des trains, quand par exemple on se préoccupe des questions de capacité. On sait définir ce besoin là, et on a mis en place des moyens pour le connaître parce qu'on a besoin de définir la capacité du matériel. La on a mis en place une enquête à bord des trains mais quand on veut connaître les besoins, c'est pas forcément dans les trains qu'on trouve les gens qu'ont les besoins. Mais si on doit faire les enquêtes au niveau de l'ensemble de la population c'est beaucoup plus lourd.[...] Dans le cadre du Contrat de projet, il y a l'étude d'opportunité de la réouverture de la ligne Niort-Thouars qu'est fermée depuis 20-25 ans. Là on se heurte à la difficulté de connaître les besoins. On a quoi pour connaître les besoins ? Les données de l'INSEE, les données du rectorat, on interviewe les associations qui militent pour la réouverture de la ligne, on va voir les élus locaux, on fait une visite de terrain. Après si il faut lancer grande enquête sur le terrain, vers toute la population concernée, il faut des moyens considérables[534] .»

On comprend ici la difficulté pour les acteurs régionaux à faire parler ce secteur qui ne parle pas et donc en quoi les dispositifs participatifs, et en premier lieu IDEAL-EU et son public de jeunes lycéens et étudiants, répondaient au besoin de rencontre avec les ressortissants de la politique « Transport » (potentiellement tous les habitants) que les responsables du secteur des transports expriment par ailleurs sans disposer de la culture mais aussi des outils, de nature à y répondre. Dit autrement, l'offre d'innovation participative pouvait être de nature à intéresser les acteurs régionaux du transport.

C. Le tirage au sort des citoyens : une mise à l'épreuve des porte-parole de la politique des transports.

Lors du jury citoyen, le thème – les transports et la mobilité, a été présenté par Marion Ben-Hammo et Sophie Bouchet-Petersen comme une évidence[535], celle d'évaluer une politique qui pèse fortement sur les finances régionales. Mais l'analyse de l'introduction du jury citoyen dans l'action publique régionale ne peut être dissociée de la carrière politique de Ségolène

534 Entretien Chef service TER, 23/07/09.

535 Pas si évident puisque certains jurés m'ont posé la question.

Royal; ce dont, nous le verrons ne sont pas dupes les participants. La référence aux jurys citoyens figurait dans le document d'orientation générale du Conseil régional parmi la liste des instruments du clavier participatif. Dès 2002, Sophie Bouchet-Petersen s'intéresse aux expériences de jury citoyen, notamment à l'expérience berlinoise à travers les travaux de Yves Sintomer ; Ségolène Royal y fait d'ailleurs référence dans son discours à l'Assemblée Nationale. Mais en raison de la force symbolique du partage du pouvoir de décision, c'est l'organisation d'un budget participatif qui fut jugée prioritaire. C'est pendant la campagne présidentielle que l'idée est relancée par Ségolène Royal. Alors qu'un sondage vient de montrer que 60% des Français jugent les dirigeants politiques « plutôt corrompus », elle avance l'idée d'une « surveillance populaire » des élus : « il n'y a pas d'évaluation au long cours. Or c'est une demande profonde des Français. C'est pourquoi je pense qu'il faudra clarifier la façon dont les élus pourront rendre compte, à intervalles réguliers, avec des jurys citoyens tirés au sort ». L'idée suscite un tollé général parmi les professionnels de la politique[536], en revanche un sondage CSA révèle que 60% des français sont favorables au principe d'un jury citoyen pour évaluer les politiques publiques. Tout l'enjeu est de déterminer qui peut parler la « demande » de participation des citoyens, exprimée en creux dans ce qui est qualifiée de « crise de la représentation » : Ségolène Royal et sa proposition de jury ou les professionnels de la politique ? C'est là un enjeu classique du système représentatif, celui de la légitimation, et de la délégitimation des représentants[537]. A l'issue de sa campagne, Ségolène Royal voit, malgré sa défaite, les signes que son offre politique répond à la demande des citoyens[538]. Elle va tenter d'en poursuivre la démonstration en expérimentant les jurys citoyens dans sa région.

Les jurys citoyens, et plus largement les dispositifs de type mini-publics, c'est-à-dire « basé sur la sélection aléatoire d'un groupe restreint de citoyens, dépourvus d'intérêts propres par rapport à un enjeu d'action publique, et amenés à délibérer sur cet enjeu dans un cadre procédural réglé » (Sintomer 2007) ont déjà été mis en œuvre partout dans le monde[539]. En revanche, le dispositif jury citoyen n'a jamais été expérimenté pour évaluer les politiques publiques. A partir de 2008, le Conseil régional amorce l'usage du tirage au sort pour l'évalua-

536 Pour une présentation de la controverse (Sintomer 2007).

537 Sur les processus de légitimation et de délégitimation des régimes (Gaïti 2003).

538 Ségolène Royal, Ma plus belle histoire c'est vous, op. Cit. p 304.

539 Voir par exemple (Bacqué et al., 2005). Récemment plusieurs collectivités locales, notamment des régions, ont utilisé des dispositifs basés sur le tirage au sort. Indépendamment des questions procédurales, ce qui démarque l'expérience picto-charentaise c'est son usage pour évaluer l'action régionale.

tion des politiques publiques et recrute une doctorante pour soutenir les spécialistes régionaux dans la conception de ces dispositifs[540]. Le premier jury citoyen est organisé en Poitou-Charentes entre avril et mai 2008, soit environ un an après les présidentielles : il visait à évaluer l'action de la région contre le changement climatique. Fin 2009, deux nouveaux jurys sont mis en œuvre : sur les aides aux entreprises et sur les transports et la mobilité. L'architecture générale de ces trois dispositifs est comparable ; la seule différence outre le thème, est l'organisation sur 3 jours consécutifs ou sur deux week-end. Leur objectif est commun : « Expertise technique et expertise citoyenne, évaluation interne et évaluation externe doivent concourir à cette juste appréciation des effets réels de l'action publique régionale [541]». Le soin procédural se traduit par le recours à un spécialiste extérieur pour soutenir le pilotage du dispositif et surtout pour animer la délibération. Le dispositif jury citoyen repose sur trois principes : le tirage au sort des participants, l'information des participants et la création de bonne conditions délibératives. L'objectif du tirage au sort est de permettre la représentation d'une bonne diversité de la population en limitant les biais connus de la participation[542], et l'information et la délibération ont vocation à produire une opinion qui serait informée, publique et concertée et donc

540 A coté des jurys citoyens la région a aussi créé des atelier participatif d'évaluation. Le principe est le même que le jury citoyen puisqu'il s'agit de s'appuyer sur la délibération de participants tirés au sort. Toutefois, l'architecture est plus souple et plus réduite (une journée) et il concerne des usagers, ou des bénéficiaires des politiques régionales, et non des citoyens.

Nous avons observé l'atelier d'évaluation de l'apprentissage du 22 octobre 2008. Nous le présentons pas ici en détail parce qu'il n'apporte pas d'éléments majeurs dans l'analyse mais ponctuellement nous y ferons référence pour éclairer un certain nombre de points, notamment dans le cas du jury citoyen. En l'espèce, le cas de cet atelier confirme l'importance du travail d'intéressement de l'administration à la « démocratie participative » mais aussi la façon dont le dispositif est mobilisé et réinterprété par les agents qui en ont la charge.

Pour les spécialistes, ces ateliers s'inscrivent dans un objectif politique : celui de permettre aux citoyens d'obtenir des élus qu'ils lui rendent des compte en dehors des élections. En revanche, la chef de service apprentissage, entrée dans l'institution pendant la mandature précédente, interprète et mobilise cet atelier à travers son expérience ancienne, celle d'une responsable qualité au sein d'un hôpital. Elle l'analyse et le mobilise comme un outil du New Public Management : « dans mon ancien parcours j'étais à la direction d'un d'hôpital et j'étais chargée de l'accréditation de l'hôpital, donc les démarches qualité je connais beaucoup. Et pour ma part je voyais la démarche participative comme une méthode comme un outil qualité. [...] On avait un objectif qui était de rencontrer les apprentis, d'identifier leurs attentes, de faire un point... de discuter. Mais dans le cadre d'une démarche qualité, d'amélioration... [...] en fait cette rencontre avec les apprentis s'inscrit dans le cadre d'une politique plus globale d'évaluation de la satisfaction et du devenir des apprentis, et de leurs attentes. [...] Au départ, je me suis dit, je vais associer Marion sur de la méthodologie mais sans faire de démarche participative, parce que c'était pas la commande. Mais en fait de fil en aiguille ça s'est transformé en vraie démarche participative. » Entretien, Chef de service apprentissage, 16/01/09.

541 Annexes à l'Avis du jury citoyen « Évaluation de la politique régionale Transport et Mobilité ».

542 D'une façon générale, la participation aux dispositifs participatifs tend à reproduire le « cens caché » de la participation. Sur la participation et la non-participation, voir le chapitre 4.

qui serait proche de l'opinion publique idéale, celle rêvée par les théoriciens de la délibération[543]. Cette opinion n'est pas celle qu'aurait pu mesurer un sondage, elle n'est pas non plus celle qu'auraient exprimée des représentants des usagers. Le dispositif vise à produire l'opinion d'un mini-public, c'est-à-dire l'opinion que formuleraient les habitants de la région s'ils étaient informés et pouvaient délibérer collectivement de la question. Comme il est supposé que la légitimité de l'opinion du jury tient à la fois au tirage au sort des participants et à la délibération collective informée par les documents et les experts, il faut prendre au sérieux ce que le dispositif fait à l'opinion[544]. Or, d'une façon générale, l'opinion n'existe pas tant en substance que dans la façon dont elle mobilisée, c'est donc sur le processus de fabrique de l'opinion qu'il faut travailler pour en comprendre les usages possibles[545]. Dans le cas qui nous intéresse il faut analyser la façon dont le jury va parler - l'opinion du jury – mais aussi la façon dont il va être parlé – les usages de l'opinion du jury ; c'est pourquoi, il s'agit analyser les processus concrets d'interactions dans le jury en les réintégrant dans les systèmes d'options et d'alliances des acteurs du transports.

Bien que l'initiative en revienne aux « spécialistes », les jurys citoyens d'évaluation des politiques régionales amorcent un rapprochement des « spécialistes » et des « amateurs » : les « amateurs » participent à la préparation et au suivi des dispositifs d'évaluation de la politique publique dont ils sont responsables. Ainsi, à la différence d'IDEAL-EU, les acteurs en charge de la politique « Transport » ont participé avec les spécialistes de la « démocratie participative » à la conception et à la rédaction du dossier du participant qui contenait les informations sur cette politique que le jury citoyen visait à évaluer. Au cours du jury, la vice-présidente en charge des Transports, des membres de l'administration dont la chef de service Transport et le responsable du TER, et plusieurs partenaires de cette politique (représentants de la FNAUT,

543 Pour une mise en perspective des différents publics mobilisés par et dans les dispositifs participatifs (Blondiaux 2003).

544 Ce qui a été dit sur les sondages (Blondiaux 1997) est encore plus vrai dans le cas de la démocratie participative; les dispositifs sont des institutions et produisent un certain type d'agents sociaux et d'opinions. Voir les chapitres suivants.

545 « Or, si l'opinion publique existe, ce n'est pas sur le mode de la trace ou de représentations déposées dans les consciences individuelles ou même dans les groupes et les réseaux sociaux constitués, qu'il suffirait d'additionner, de coaliser, de confronter pour atteindre une hypothétique valeur moyenne ; mais elle existe dans et par le travail de mobilisation politique administrative, partisane, syndicale ou encore scientifique qui lui donne formes, force et sens. Elle prend là une consistance, un poids, une orientation inégalement attestés et objectivés dans des rapports, des pratiques politiques, des pourcentages etc. En ce sens, elle élargit ou contraint les marges des manœuvres des dirigeants politiques qui croient l'avoir avec ou contre eux. Travailler sur l'opinion publique, c'est moins travailler sur un contenu, une orientation, une substance, que sur un processus, celui de la fabrique de l'opinion » (Gaïti 2007).

de RFF, d'agglomérations etc.) sont mobilisés en tant qu'expert lors du jury. Et de ce point de vue, on peut dire que si les experts extérieurs avaient vocation à informer le public du jury, eux devaient convaincre de la pertinence de la politique qu'ils ont participé à produire.

Jury citoyen Évaluation de l'action de la Région Poitou-Charentes « Transports et mobilité »

Le jury était organisé sur trois jours répartis sur deux week-end (les 13-14 novembre et 4-5 décembre 2009)

Les 34 participants étaient choisis par un tirage au sort réalisé sur la bases des statistiques socio-démographiques de l'INSEE.

L'animation était confiée à un tiers neutre Missions Publiques

Le déroulement du jury prévoit :

- un accueil par les élus en charge du secteur et de la démocratie participative pour expliquer les règles du jeu et le mandat confié par la Région au Jury Citoyen ;

- une lecture collective du « Dossier du participant » qui présente des données utiles, des chiffres-clés et les actions de la Région ;

- des auditions d'acteurs régionaux et d'experts (responsables de la SNCF, de Réseau Ferré de France, d'associations d'usagers des transports, de collectivités territoriales, syndicalistes,

experts, universitaires, etc.) ;

- des compléments d'information à la demande des membres du Jury Citoyen.

Le travail du jury s'articule entre des temps de délibération par table de 6 et des temps de travail en séance plénière.

Le dernier jour est consacré à l'écriture de l'avis à proprement parler : un document d'une quinzaine de pages dans lequel le jury répond aux questions qui lui ont été posées.

1 - Se déplace-t-on plus facilement aujourd'hui en Poitou-Charentes qu'en 2004 ?

2 - Les moyens mis en place par la Région vous semblent-ils pertinents au regard des effets produits ? La Région incite-t-elle suffisamment les autres acteurs à agir ?

3 - Quels conseils avez-vous à nous donner afin d'améliorer l'efficacité de notre action?

L'avis a été officiellement présenté devant la Commission permanent du Conseil régional le 18 janvier 2010. Les organisateurs se sont engagés à y répondre point par point.

Dans un discours toujours informé par les sciences sociales, les spécialistes de la « démocratie participative » présentent le recours au tirage au sort comme une « volonté de mieux associer ceux qui d'ordinaire sont les plus éloignés de la décision publique » et l'évaluation comme un souci normal de réactivité de l'action publique :

> « La Région Poitou-Charentes attache une importance capitale au suivi et à la réactivité des politiques publiques qu'elle met en place. Parce qu'on sait que même animées des meilleures attentions, les politiques publiques n'atteignent pas toujours les buts initialement fixés. Parce qu'elles peuvent s'accompagner d'effets pervers qui n'avaient pas été initialement pris en compte. Parce qu'elles doivent pouvoir être corrigées chemin faisant.

D'où, pour une utilisation judicieuse des fonds publics, le parti-pris d'un pilotage attentif à la réalité telle qu'elle est. [...]

Pourquoi le tirage au sort ? Le volontariat ne facilite pas l'égale participation de tous : ce sont les plus diplômés, les plus sûrs de leurs compétences, les plus habitués à prendre la parole en public qui participent le plus spontanément. Les femmes, les chômeurs, celles et ceux qui ont des emplois faiblement qualifiés, les jeunes, risquent d'être sous-représentés. C'est pourquoi, prenant appui sur les statistiques socio-démographique régionales de l'INSEE, la région Poitou-Charentes a fait le choix pour ses jurys citoyens d'un tirage au sort (confié à une entreprise spécialisée) qui garantit une meilleure représentation de la diversité sociale régionale.[546] »

Le jury est invité à donner son avis sur l'efficacité de la politique régionale « Transport et Mobilité » mise en œuvre par la région depuis 2004, et de ce point de vue, le jury accrédite l'idée d'une discontinuité entre la politique conduite par l'équipe de Jean-Pierre Raffarin et par celle de Ségolène Royal. On peut penser que le jury visait à légitimer les options de la politique régionale en matière de développement de l'offre ferroviaire mais aussi à se prononcer sur des initiatives plus controversées prises peu de temps avant par l'équipe de Ségolène Royal : d'une part, la région avait annoncé sa participation au capital d'Heuliez pour la réalisation de véhicules électriques, ce qui avait donné lieu à une vive controverse avec les représentants de l'État et d'autre part, elle avait annoncé son refus de participer au financement de la ligne LGV Poitiers-Limoges en dénonçant le racket opéré par l'État auprès des collectivités territoriales. Ces deux questions ont occupé une place centrale dans l'architecture du jury et nous montrent qu'un des enjeux du dispositif était de produire une opinion publique régionale sur les transports pour légitimer les options précédemment ouvertes et pour permettre à la région de s'ajuster, ou du moins de paraître l'être à son environnement. Mais si des effets de légitimité pouvaient être attendus, ils n'étaient pas garantis. L'évaluation de la politique régionale[547], *a fortiori* par des citoyens tirés au sort, est un exercice risqué pour les acteurs de cette politique qui peuvent se trouver confrontés à la mise en cause de l'inefficacité de la politique régionale, de son inadaptation aux besoins. En ce sens, l'évaluation est une épreuve : rien ne nous dit que les porte-parole produits par le dispositif parleront le territoire régional et ses besoins en transport de la même façon que les représentants ordinairement mobilisés dans l'action publique. D'autant plus qu'ici ce ne sont ni des représentants attitrés de l'espace des transports ni des représentants marginalisés – une organisation d'usagers non reconnue par

546 Annexes à l'avis du jury citoyen « Évaluation de la politique Transport et Mobilité »

547 Si l'évaluation est un instrument classique des politiques régionales (Fontaine 1996), il ne faut pas surestimer les capacités de maitrise, et mésestimer le risque qu'introduit le recours public à l'évaluation. Pour une discussion générale des difficultés de l'évaluation des politiques publiques, voir l'article classique de Pascale Laborier et Daniel Gaxie (2003)

exemple – mais des individus « ordinaires », non engagés dans les jeux de la politique des transports. Tellement ordinaires, que par l'usage du tirage au sort de citoyens et non d'usagers, le jury citoyen a introduit dans l'action publique des non-usagers des transports.

Conclusion. De nouveaux interlocuteurs de l'action publique régionale?

Les usages politiques de la « domestication de la démocratie locale » (Chevallier 1999) ont déjà largement été soulignés : les dispositifs participatifs donneraient à voir un élu entrepreneur et lui permettraient de s'ajuster, ou du moins de paraître l'être, à la demande des habitants [548] ou encore de redéfinir les leaderships locaux (Mattina 2008). Ainsi, ils renforceraient le pouvoir des élus locaux davantage qu'ils ne démocratiseraient la vie locale. C'est là du reste, une critique formulée par les spécialistes de la « démocratie participative » et les tenants de l'opposition entre « démocratie participative » et « démocratie de proximité ». Selon eux, c'est la qualité procédurale des dispositifs qui révèle, ou non, les objectifs des dispositifs participatifs. Au-delà de ces présupposés selon lesquels les intentions des acteurs se liraient dans leurs actions, nous montrons, à partir de la comparaison des dispositifs participatifs, l'importance d'étudier d'une part le travail de mise en cohérence des ambitions programmatiques et des possibilités réformatrices et d'autre part, la façon dont les secteurs de politiques publiques, les acteurs qui peuvent le parler et le représenter, se décomposent et se recomposent au cours de la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Comme les autres « instruments d'action publique, ce sont des institutions au sens sociologique du terme[549] », il faut donc prendre au sérieux les propriétés particulières de chaque dispositif pour analyser comment les secteurs de politiques publiques sont reconfigurés. À travers l'enjeu constitué par l'administration et le travail de négociation avec l'environnement, on comprend qu'une propriété des dispositifs participatifs est de répondre à la nécessité d'entrer en contact avec des « interlocuteurs » de son environnement, de mettre à l'épreuve les porte-parole du territoire régional, et éventuellement d'en produire, ou du moins d'en légitimer de nouveaux à travers la référence à la participation du ci-

548 Outre l'ouvrage classique CURAPP 1999, (Biland, 2008) et plus largement l'ensemble des travaux sur les conseils de quartier.

549 « Une institution constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations [North, 1990]. Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective.

toyen. La « démocratie participative » peut être comprise ici comme un sous-produit de l'alternance : les innovations projettent le changement, accréditent ainsi l'idée d'un bouleversement en cours et les dispositifs permettent de mettre à l'épreuve l'environnement institué autour des soutiens de la majorité précédente, et partant d'enrôler de nouveaux soutiens et de renouveler les systèmes d'options et d'alliances. En ce sens, on comprend qu'on ne peut analyser les dispositifs participatifs à travers le prisme étroit de l'opposition entre « démocratie participative » et « démocratie représentative » mais que la participation organisée tend à subvertir les systèmes de représentations stabilisés, c'est-à-dire l'ensemble des relations de coopération, de négociation entre les porte-parole de l'organisation (les élus mais aussi les agents administratifs du conseil régional) et les porte-parole des différents segments d'environnement (les proviseurs, les irrigants etc.).

Ces cas nous montrent aussi combien les schèmes des « *policy feedbacks* » – la nouvelle majorité cherchant à satisfaire ses soutiens par l'action publique – ou de la démocratisation de la vie publique sont peu opérants pour rendre compte de ce qui joue au cours de l'instrumentation participative de l'action publique. Les logiques gestionnaires, politiques voire les intentions démocratiques sont entremêlées : les catégories – client, usager, citoyen - ne rendent compte ni de la fluidité des identités, et de la façon dont les acteurs jouent créativement avec elles, ni de la polyvalence des dispositifs ; si ces derniers ont vocation à légitimer la nouvelle équipe, ils répondent aussi au besoin premier de toute organisation, celui de s'enraciner dans son environnement.

Or, rien ne nous a dit que les publics visés vont effectivement se mobiliser et se comporter de la manière attendue. En ce sens les objectifs des dispositifs et les propriétés du public ne se définissent qu'en situation. De ce point de vue, on peut voir la distinction proposée par Arthur Jobert (2009) entre la participation-but (partager la connaissance et les enjeux) - qui mobiliserait le « grand public » - et la participation-moyen (éclairer la décision) - qui mobiliserait des acteurs concernés avec lesquels débattre comme un outil analytique intéressant, à condition toutefois d'envisager comment ces fonctions des procédures se découvrent dans les usages qui en sont faits. D'autant plus, que compte tenu de l'ancrage sectoriel des dispositifs régionaux, à la différence de l'ancrage territorial des dispositifs participatifs locaux et des débats publics déconnectés des espaces de représentation politique (notamment les débat CNDP), les usages et donc les publics de ces dispositifs sont entremêlés : rien *a priori* ne nous permet de distin-

guer ce qui relèverait d'un travail managérial de gestion des conflits sociaux, d'un travail de sectorisation de l'électorat – électeur en tant qu'usager[550] - ou d'un processus de démocratisation par la participation à l'action publique – citoyen en tant qu'usager[551]. D'où l'importance d'étudier les processus concrets d'interaction entre les membres de l'organisation et les porte-parole de l'environnement mobilisés, voire produits, par les dispositifs participatifs.

550 Ce qui renvoient aux analyses classiques en terme de « clientélisme « ou de « policy feedback » qui envisagent la fourniture de biens publics comme une ressource dans la compétition politique.

551 Cette formule traduit les processus de politisation des individus au cours de la délibération. Par exemple (Fourniau 2007)

CHAPITRE IV. PARTICIPER / FAIRE PARTICIPER. LES PUBLICS DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

Peu importent les objectifs supposés ou affichés des instruments participatifs. Il s'agit d'étudier les propriétés de l'instrument pour rendre compte de ses usages et de ses effets : « Que de tels dispositifs soient conçus réellement dans l'idée d'en faire de véritables aides à la décision, ou qu'ils soient destinés à nourrir des justifications *a posteriori* de décisions politiques initialement prises sans concertation, ils n'en constituent pas moins des formes d'appels institutionnels à une parole élargie, et élargie notamment à la parole individuelle » (Doury & Lefébure 2006). En ce sens, on peut dire que les dispositifs participatifs ont vocation à faire participer les « inouïs » (Boullier 2009), ceux qui ne parlaient pas, ou n'étaient pas entendus, dans les systèmes de représentation antérieures ; ce qui peut s'analyser tant sur le terrain démocratique - rebattre les cartes du jeu social en rapprochant de la décision publique les citoyens ordinaires les plus éloignés de la chose publique - que sur le terrain de l'action publique - rebattre les cartes du jeu territorial ou sectoriel, ce qui permet l'accès à la scène poli-

tique d'acteurs marginalisés[552]. Ainsi reformulée, la question de la participation n'est plus celle de la démocratisation mais bien celle des conditions d'intégration des acteurs et des intérêts sociaux par l'institution régionale, et donc la capacité des dispositifs participatifs à enrôler – voire à produire – des interlocuteurs qui d'ordinaire ne participent pas. Il s'agit donc d'analyser les effets de ce changement de règles du jeu sur la sélection des participants à l'action publique, c'est-à-dire les contours, les propriétés du public, des acteurs mobilisés, et en partie produits, par ces dispositifs[553].

Répétons-le, les dispositifs participatifs sont autant les produits que les vecteurs de l' « impératif participatif » : leur mise en œuvre concourt à intensifier la représentation, courante dans l'histoire démocratique, d'une opinion « demandeuse » de participation. En ce sens, le but premier de ces dispositifs n'est pas de faire participer ou d'intégrer des acteurs mais renvoie vraisemblablement à la lutte politique. Et si les dispositifs participatifs peuvent répondre au besoin de l'organisation régionale d'entrer en contact avec des « représentants » des secteurs d'action publique sur lesquels elle prétend agir, rien ne garantit que les publics visés vont effectivement participer et « bien » participer. C'est pourquoi, plutôt que de référer immédiatement à une demande latente de participation, il convient de renverser la focale pour analyser les conditions de l'intéressement des acteurs sociaux à l'offre participative. D'une part « comprendre l'engagement dans une organisation suppose non seulement de rendre compte des motifs et des motivations, mais aussi des stratégies de l'organisation pour entretenir et orienter ces motivations. C'est ici qu'il faudrait raisonner en termes de champ organisationnel, afin de comprendre l'inégale capacité des organisations à attirer, retenir et fidéliser ceux qui les investissent — faute de quoi l'on ne ferait que tomber du modèle insatisfaisant de l'organisation « réceptacle » de dispositions individuelles ailleurs constituées, à celui tout aussi insatisfaisant de l'organisation *deux ex machina* de l'engagement » (Sawicki & Siméant 2009). D'autre part, l'économie d'une institution ne peut s'analyser en dehors de toutes références aux (en)jeux qui la structurent et l'animent. Au contraire, l'étude du façonnage organisationnel de la participation révèle les enjeux de la participation et les jeux institutionnels dans lesquelles elle s'insère ; s'attacher au « comment » permet ainsi de mettre en lumière les enjeux de la partici-

552 Cette idée que la participation des citoyens viserait la correction des biais de la représentation est centrale tant sur le terrain démocratique : faire participer les exclus de la représentation, que sur le terrain de la modernisation de l'administration : améliorer l'efficacité de l'action publique en corrigeant les biais de la mal-représentation.

553 Les dispositifs participatifs sont de bons révélateurs du rôle des institutions politiques dans la production de l'acteur-social. Pour une réflexion classique (Jobert & Muller 1987).

pation au-delà de ceux formulés explicitement dans les justifications de l'instrumentation participative. Ici, nous verrons que le public des dispositifs participatifs est un public composite, spécifique à chaque dispositif, produit du travail d'intéressement opéré par les organisateurs, des dispositions individuelles, des mobilisations antérieures et des usages des dispositifs de ceux qui s'y engagent. Mais ces dispositifs ont aussi un public latent, celui formé par l'ensemble des participants potentiels, majoritairement absents des dispositifs, mais qui n'est autre que la population dans son ensemble, les citoyens électeurs à qui s'adresse l'offre participative.

SECTION I.
FAIRE PARTICIPER. LA FABRIQUE D'UN PUBLIC ÉLARGI

Aborder les dispositifs participatifs comme une offre de participation invite à interroger le postulat d'une population « demandeuse » de participation et à réfléchir aux modalités d'intéressement à l'offre participative. À l'exception notable du forum sur l'eau, ces citoyens ordinaires, invités à participer, ne sont pas des « stakeholders», des représentants, plus ou moins reconnus, d'un segment d'environnement qui ont pour fonction de chercher à participer, à influencer l'action publique. En ce sens, la question doit être renversée : les « citoyens » seront-ils preneurs de l'offre participative ? Et comment l'institution régionale va-t-elle les intéresser à l'offre participative ? Cela implique d'analyser « les stratégies de l'organisation pour entretenir et orienter ces motivations » (Sawicki & Siméant 2009). Dans ce cadre, la procédure joue un rôle central puisqu'elle définit les identités des participants et les modalités de leur enrôlement dans l'action publique[554]; en ce sens, les enjeux attachés à la procédure, et notamment les critiques qu'elle vise à neutraliser, révèlent les conditions de légitimité des usages de l'instrument participatif. Néanmoins, nous verrons que la qualité de la procédure est une condition nécessaire mais non suffisante ; à l'image des formes ordinaires de la mobilisation politique, ce que les acteurs présentent comme une adhésion à l'offre participative, est aussi en pratique un univers de négociations, de transactions, de mobilisation, et donc de tactiques d'intéressement[555].

554 Sans en faire un usage systématique nous appuyons ici sur les travaux classiques de la sociologie de la traduction (Callon 1986).

555 Voir les travaux sur les campagnes électorales. Dimension centrale que rappelle Rémi Lefèbvre (2009).

§ 1. La procédure comme refroidissement de l'offre participative

D'une façon générale, l'instrumentation participative de l'action publique s'inscrit dans la ligne du discours sur l'amélioration de l'action publique qui, enrichie et légitimée par la participation de tous, serait plus efficace. Pour autant, on l'a vu, on ne peut analyser les usages des instruments participatifs, et en premier le choix du type de procédures, en dehors de la configuration territoriale et/ou sectorielle dans laquelle cet instrument s'insère. En comparant les usages des dispositifs participatifs, on peut dire que lorsque l'enjeu est « chaud », controversé comme l'est celui des usages de l'eau – et que les représentants du Conseil régional sont tenus par les alliances qu'ils ont scellés, la procédure vise à légitimer, voire à rechercher des soutiens ; à l'inverse, le recours à une procédure présentant des gages de neutralité et d'indépendance est une façon d' « éclairer », voire de « réchauffer », un enjeu « froid » comme les lycées ou les transports, et de trouver de nouveaux bénéfices là où l'action publique semblait prise dans les routines administratives. Plus, les cas du BPL et du jury citoyen soulignent que si la procédure peut réchauffer l'enjeu, elle doit d'abord « refroidir » l'usage de la « démocratie participative »[556] : le public n'est pas dupe des jeux politiques dans lesquels il est inséré, et peut les mobiliser pour contester les procédures.

A. Intéresser les acteurs concernés. L'offre participative comme offre d'accès aux ressources politiques.

Le forum participatif sur l'eau s'inscrit ici de façon évidente – trop évidente pour ses détracteurs – dans le contexte de l'alternance : l'élection de Ségolène Royal a ouvert l'accès au pouvoir d'une fraction marginalisée des représentants du monde rural et agricole, les Verts, la Confédération paysanne, défenseurs d'une agriculture durable et alliés de premier plan pour Ségolène Royal qui a fait de l'excellence environnementale un axe fort de sa mandature. Ainsi, c'est en relation aux positions des uns et des autres dans l'espace des discutants et des décideurs sur les questions agricoles et environnementales qu'il convient de rapporter l'organisation du forum participatif[557]. Rappelons-le malgré les principes de gestion concertée prônés depuis le début des années 1990, en Poitou-Charentes, la quantité d'eau restait gérée au cas

556 On reprend ici une expression de Judith Ferrando (Ferrando y Puig 2007).

557 D'une façon générale, on rejoint Vincent Dubois sur l'idée que « l'analyse positionnelle est indispensable à la sociologie de l'action publique » (Dubois 2009).

par cas par les services de l'État dans le cadre départemental, avec une amorce de coordination régionale à partir de 2003. Les instruments de la police de l'eau conçus comme des instruments de gestion de crise étaient devenus des instruments routiniers de la gestion de l'eau qui servaient de cadre aux négociations « bien rodées » entre les représentants de l'État et ceux du monde agricole. On l'a vu, la domination de cette coalition agriculture intensive soutenue aussi par le Conseil régional de Jean-Pierre Raffarin sur la gestion de l'eau était dénoncée par les opposants – les pêcheurs, les associations de protection de la nature, les Verts, la confédération paysanne - qui arguaient de ces effets néfastes sur l'environnement et de l'illégitimité de cette gestion « corporatiste ». Pour le dire autrement, ils réclamaient de longue date une « épreuve » pour établir une nouvelle distribution des personnes (Boltanski & Thévenot 1991), et plus encore une redistribution de l'accès aux ressources.

En effet, si les premiers bénéficient de la ressource du nombre, de l'expertise et du consensus, les seconds, agissant localement et de façon isolée (bassin par bassin, rivières par rivières) n'ont d'autres ressources possibles que le scandale et la politisation qui, on l'a vu, sont malaisées à mobiliser face à un instrument réputé scientifique, la gestion volumétrique. Or, en présence d'un telle asymétrie de ressources et de positions entre les groupes, les observatoires de l'eau et autres espaces de concertation changeaient peu de choses. Toutefois, sur la durée, la participation à ces structures permit aux opposants à l'irrigation d'acquérir une connaissance des dossiers qui a favorisé leur action : « A force d'être présent, on a compris comment ça marchait, et puis on a progressivement acquis une expertise technique, ça nous permet d'être plus crédible[558] ». En ce sens, l'ouverture d'espace de participation n'a pas d'effet tant que les ressources des acteurs sont fortement asymétriques. Les techniques mobilisées pour renforcer la capacité d'acteurs dominés sont ici intéressantes à étudier.

L'alternance ouverte par la victoire de Ségolène Royal aux élections introduisait un espoir pour les acteurs marginalisés : l'offre participative était éventuellement une offre d'accès à la scène politique, aux négociations, et à la redistribution des ressources. Selon le Vice Président du Conseil régional en charge de l'eau avec le forum participatif organisé après les élections, ils mettaient « tous les acteurs de l'eau à égalité », ils ont invité « tout le monde », « tous les acteurs, les présidents de syndicats d'eau, les maires etc, les services de l'État, plus tous les

558 apiee

citoyens qui voulaient venir c'était ouvert au grand public[559]». Le choix d'une forum participatif qui semblait laisser ouvertes toutes les options, rappelle l'impératif d'orientation vers l'intérêt général : il s'agit de mobiliser, voire de susciter des alliés sans pour autant donner l'impression que les décisions étaient prises avant même les élections. Néanmoins, prétendre ouvrir le débat c'était déjà contester un débat fermé, ce qui masquait difficilement la volonté de redistribuer les positions.

Nonobstant le discours des élus, la conférence participative sur l'eau ne visait pas un public de citoyens ordinaires ; du moins, au vu de la faible information sur son organisation – limitée à des invitations et à sa publication sur le site internet - elle ne s'en donnait pas les moyens. Ce sont des militants des associations de protection de l'environnement ou de pêcheurs, des irrigants - représentants d'intérêts individuels et collectifs[560], en tous cas des « stakeholders » qui ont participé au forum. En ce sens, leur mobilisation est à rapporter aux opportunités ouvertes ou fermées par la procédure, et plus encore par l'alternance : l'organisation du forum moins d'un mois après les élections soulignait que l'ouverture du forum devait s'entendre dans le cadre de l'accès au pouvoir d'acteurs marginalisés. Ce que savaient les irrigants, et plus largement les représentants attitrés de la politique agricole, qui anticipant le risque d'être destitués, dénoncèrent la procédure :

> Dans un communiqué, la FDSEA, qui n'a pas été « personnellement » invitée, dénonce « la mise à l'écart des organisations agricoles [...], acteurs de terrain, alors que les organisations de pêcheurs ou de défense de l'environnement y ont été conviées ». Pour le syndicat, le débat sur l'eau « mérite qu'on y associe toutes les sensibilités et pas seulement les organisations dociles et inféodées. Où alors les conclusions des débats sont-elles tirées avant que ne s'ouvre cette consultation participative[561] ? »

Le boycott de la procédure par la FDSEA indique que certains établis anticipaient bien le risque de redistribution des positions au profit d'acteurs marginalisés. Pour le dire autrement, en ne créant pas les conditions d'un large débat équitable mais en s'orientant vers les acteurs mobilisés, la procédure tiendrait au repeuplement symbolique de l'espace des discutants sans viser la formation d'« opinion publique sur l'eau » que les acteurs pourraient prétendre représenter[562]. C'est donc dans le cadre du jeu routinier sur la gestion de l'eau qu'il convient d'ap-

559 Entretien, vice-président du Conseil régional en charge de l'eau, op. Cit.

560 En Poitou-Charentes, l'organisation collective des irrigants varie fortement selon les bassins. Souvent, ils sont organisés autour d'un puits de forage.

561 « La FDSEA 79 critique de ne pas avoir été personnellement invitée. » Nouvelle République, 30/04/04

562 À la différence par exemple du Débat national sur l'avenir de l'Ecole où la convocation des acteurs dans le succès de la procédure empêchait les acteurs en place de boycotter la procédure puisque celle-ci prétendait

précier les possibilités offertes par la procédure participative, et plus largement par l'alternance à la tête du Conseil régional. À dire vrai, on peut se demander quel intérêt aurait eu le Conseil régional à créer une procédure qui, en répondant aux critères de la bonne participation, introduisait une incertitude politique trop forte : quelle opinion sur l'eau et l'agriculture aurait en effet pu sortir de débats élargis ? Nul le savait. Ici, l'enjeu n'était pas tant de résoudre les conflits ou d'organiser la délibération sur les choix collectifs que d' « éclairer » la conflictualité du sujet, et donc de contester les représentations dominantes[563].

Par ailleurs, le recours à l'instrument participatif doit aussi être rapporté à la faiblesse des ressources du Conseil régional. En effet, si l'ouverture du forum participatif matérialisait l'accès aux ressources politiques ouvert par l'alternance, force est de constater que sur le terrain de la gestion de l'eau, les ressources du Conseil régional sont limitées : il n'est pas décideur, il n'est qu'un acteur parmi d'autres de la gestion quantitative de l'eau. C'est même un acteur dominé en regard des ressources, institutionnelles et financières, détenues par les autres acteurs du jeu : l'UE et la PAC, l'État, les agences de l'eau, mais aussi les conseils généraux (le budget du conseil régional avoisine les 40% de la somme du budget des quatre conseils généraux de la région) et les acteurs agricoles, ce dont se moque un élu de l'opposition en relevant qu'il est « administrateur dans un groupe laitier dont le budget annuel dépasse celui de la région Poitou-Charentes [, et] qui vivra quand même si la région veut pas travailler avec [eux][564] ». En ce sens, ce forum participatif contenait une double ambigüité constitutive : d'un coté, c'était un débat sur un sujet qui est un enjeu sensible de politique régionale, mais qui n'est pas de la compétence propre de la Région, ce qui veut dire qu'elle ne peut trancher et « résoudre » ; elle est elle-même tenue par les décisions d'autres acteurs structurellement plus forts. De l'autre, comme les élus régionaux sont pris dans les alliances déjà constituées, ils ne peuvent organiser une procédure qui viendrait la déposséder d'une de leurs ressources principales dans le domaine : celle de peser sur le débat.

Ainsi, plutôt que de souscrire d'emblée aux thèses de l'inanité ou de l'instrumentalisation de la participation suggérées par la faible procéduralisation du débat et la mobilisation du forum participatif peu de temps après l'élection d'une nouvelle équipe à laquelle participent des ac-

formalisé une opinion publique sur l'école (Mazeaud 2006). Et d'une façon générale, le boycott est une attitude délicate à tenir dans le cadre des procédures participatives (Blatrix 2002).

563 Rappelons nous que Jean-Pierre Raffarin l'avait utilisé pour « refroidir » l'enjeu en fabriquant un consensus.

564 Entretien, élu régional d'opposition, ancien président de la Chambre régionale d'agriculture, op. Cit. .

teurs marginalisés (Verts, Confédération paysanne) du secteur de l'eau, il faut comprendre ce que produit ce forum sur l'eau. L'analyse montre qu'un de ses enjeux réside dans la recomposition de l'espace des représentants de la gestion de l'eau en permettant aux nouveaux élus régionaux de légitimer des soutiens, et de peser – du moins tenter de le faire – sur cette politique. Si un enjeu de l'instrument participatif était de permettre à l'équipe nouvelle de contourner des coalitions de politiques publiques établies, elle reste néanmoins tenue par la structure des intérêts sociaux : elle doit trouver des acteurs prêts à jouer le jeu et qui puissent peser face aux irrigants. Ainsi, contre l'hypothèse de la gouvernance, ou de la gestion concertée où l'ensemble des acteurs accéderaient librement aux processus décisionnels, le cas du débat sur l'eau nous rappelle l'asymétrie de capacité des acteurs à intégrer ces processus et souligne le rôle décisif décisif des acteurs politiques qui, par un travail de filtrage (d'ouverture ou de fermeture), contribuent à la production des acteurs et des problèmes sociaux[565].

B. L'instrument(alis)ation participative ? La procédure face à ses contestataires.

Contrairement au forum sur l'eau, le BPL et le jury citoyen sur la politique « Transport et Mobilité » s'inscrivaient d'abord dans une logique d'expérimentation des instruments participatifs. Si les enjeux étaient centraux du point de vue des compétences régionales, c'étaient des enjeux « froids » ou refroidis, faiblement controversés : au niveau du Conseil régional, ils n'étaient pas insérés dans les clivages partisans et au niveau des participants, s'ils relevaient bien de l'espace du quotidien, ils n'engageaient pas *a priori* d'intérêts contradictoires ; ou du moins cette conflictualité des intérêts engagés n'avait pas été publicisée, aucune « épreuve » n'avait été réclamée. Ainsi, si les enjeux offraient une matérialité particulière qui pouvait sembler favorable à leur mise en politique au cours de la procédure participative[566], la procédure participative consistait en une offre volontariste de participation qui visait à « réchauffer »[567] -

565 Cette question classique a finalement été assez peu traitée, elle a été récemment revisité dans le cadre d'un colloque sur la sélection des acteurs et des instruments de l'action publique (Massardier G & Le Naour G., à paraitre).

566 C'est l'hypothèse de Dominique Boulier « Le passage des questions ou des problèmes vers un statut « public » se fait plus ou moins selon leurs attributs, leurs qualités propres. C'est-à-dire que certains de leurs traits aident à effectuer le travail de composition du monde commun. (…) La matérialité de la question constitue une ressource puissante pour se faire réunir des personnes, pour rendre visible la question, pour faire des essais de composition "en réalité". (…) [Le] caractère technique [des entités] n'est pas un obstacle, ce serait leur abstraction qui en serait un » (Boullier 2009, p.23).

567 Analyse que propose Clémence Bédu dans sa thèse, point de vue d'autant plus intéressant qu'il s'agissait d'une recherche-action pour la mise en œuvre d'un jury citoyen sur la gestion de l'eau potable (Bédu 2010).

c'est-à-dire activer la controverse, ou du moins à « éclairer » - c'est-à-dire mettre en valeur – l'enjeu. En effet, si le secteurs des transports et des lycées étaient prépondérants dans les compétences et le budget régionales, les enjeux de ces politiques apparemment purement technique ou administrative pouvaient être invisibles aux yeux du grand public.

Nous le verrons, les propriétés particulières des enjeux – à la fois ancrés dans le quotidien mais relativement invisibles et non-controversés, et donc qui ne semblaient pas engager les intérêts particuliers des participants[568], ont orienté l'identité et les formes d'engagement des participants. Avant cela, cette offre volontariste de participation nous invite à réfléchir aux objectifs et aux fonctions assignées à la procédure participative. En suivant la distinction proposée par A. Jobert (2009) on pourrait dire que la participation est davantage un but - faire participer des publics ordinairement plus ou moins éloignés de la participation et permettre ainsi une appropriation collective des enjeux – qu'un moyen - résoudre, ou du moins débattre sur les modes de résolution des problèmes. Ce que confirment les procédures puisque le BPL comme le jury citoyen visaient explicitement à faire participer les « inouïs » soit en favorisant une mobilisation massive par l'attribution d'un pouvoir décisionnel soit en s'appuyant sur le procédé du tirage au sort. On peut même penser que c'est précisément parce que les enjeux étaient peu controversés, et donc que les représentants du Conseil régional n'était pas liés par des alliances scellées antérieurement qu'ils pouvaient mettre en œuvre des procédures qui introduisaient des incertitudes sur la façon dont les lycées et les transports seraient parlés, et plus encore les liaient aux décisions prises par les participants. Toutefois, une telle présentation ne rend compte que des justifications, des objectifs officiels de la participation. Or, on l'a vu, la mise en œuvre de ces dispositifs ne pouvaient être détachée de l'usage politique de la « démocratie participative » par Ségolène Royal : en tant que produits de l'alternance, les dispositifs participatifs devaient en retour contribuer à faire reconnaître sa différence, sa fidélité au programme annoncé. Et, la mise en débat de ces enjeux invisibles pouvaient être un moyen de les publiciser, et donc d'éclairer l'action régionale, voire de légitimer des nouvelles options de politiques publiques.

Ces objectifs officieux ne sont pas plus vrais que les objectifs officiels invoqués par les organisateurs et réciproquement. Il ne s'agit pas ici de démasquer les intentions cachées des organisateurs mais de souligner la multiplicité des objectifs qui pouvaient être assignés aux pro-

568 Si les transports sont un sujet souvent mis en débat, la particularité est ici la visée évaluative du dispositif.

cédures, et donc les logiques multiples, voire antagoniques, que les procédures devaient rassembler. D'un coté, les procédures devaient créer les conditions d'une participation efficace et légitime des citoyens ordinaires à l'action publique ; de l'autre, si elles devaient afficher le volontarisme politique des représentants régionaux, et notamment de Ségolène Royal, elles devaient aussi préserver des marges de manœuvres sur les usages de l'opinion produite.

Répétons-le Ségolène Royal était engagée dans la mise en œuvre de procédures exemplaires, c'est-à-dire respectant les principes d'un débat équitable, transparent et indépendant, ce que soulignent les références constantes à la clarté des règles procédurales. Pour résumer, la procédure a une double fonction dont l'objectif est de légitimer l'opinion produite par le dispositif : créer les conditions d'une participation élargie et d'une bonne délibération à l'intérieur du dispositif et garantir la neutralité du public vis-à-vis du l'extérieur – le conseil régional et les accusations de partialité. En effet, c'est la procédure qui doit prévenir et garantir le déroulement du débat face aux risques d'instrumentalisation du débat par l'organisateur[569], ici le Conseil régional ; critique qui trouve un écho dans celle de la démagogie – poudre aux yeux, ou écran de fumée – de dispositifs qui ne feraient que dissimuler des décisions prises par ailleurs. Toutefois, ces accusations d'instrumentalisation des dispositifs participatifs sont à nuancer : l'instrumentalisation n'est jamais limitée aux seuls organisateurs, et ces derniers sont tenus par leur propre rhétorique (Barthe 2002) ; rhétorique d'autant plus contraignante ici que Ségolène Royal prétend à l'exemplarité.

Peu importe qu'elles soient vraies, les critiques adressées aux procédures sont de bons révélateurs des contraintes qui pèsent sur leur mise en œuvre, et notamment de l'obligation de « refroidir » le recours aux dispositif participatifs, c'est-à-dire de le détacher des usages politiques de la « démocratie participative » par Ségolène Royal. Notamment, l'organisation des jurys citoyens en Poitou-Charentes avait vocation à neutraliser la vive polémique suscitée par cette proposition pendant la campagne présidentielle ; et force est de constater que leur mise en œuvre s'est déroulé dans une relative indifférence. La faible communication sur leur tenue et le soin tout particulier accordé à la procédure confiée à des experts indépendants - pour le tirage au sort mais aussi pour l'animation ont sans nul doute contribué à neutraliser la critique. Néanmoins, deux articles parus dans la presse locale[570] après le premier jury citoyen sur l'éva-

569 La création de la CNDP est le meilleur exemple. Pour une synthèse des enjeux procéduraux (Blondiaux 2008a, p.103-104).

luation de la « politique de lutte contre le changement climatique » reflètent bien les interrogations formulées à l'égard de la procédure.

« Le jury est-il sérieux, indépendant, représentatif de la région ? La question est teintée de suspicion: va-t-il, sous influence, rouler pour la présidente ? »

Marion Ben Hammo est rodée au procès d'intention: «Nous avons confié, après un appel d'offres, la constitution du panel à une société parisienne, VDM, et confié l'animation du groupe à une autre société, Mission publique.»

Le journaliste interroge alors un intervenant, membre d'une association de défense de l'environnement [et du collectif Carg'eau], qui « ne cache pas que la démocratie participative à ses faveurs » : « J'ai passé deux heures et demie et un déjeuner avec eux. Le groupe m'est apparu d'une réelle hétérogénéité sociale et géographique, répondant à la parité homme-femme, faisant preuve d'une grande attention, sans spécialiste mais avec quelques passionnés.» il pose un bémol : « Je me demande si en trois jours, les jurés peuvent prendre la nature réelle de l'enjeu pour juger de la pertinence des mesures prises par la Région.»

Des jurés ayant participé à un atelier d'évaluation sont invités à confirmer ce témoignage en se présentant d'abord politiquement : «Politiquement, prévient-il, je ne me situe pas et si vous devez me coller une étiquette, classez-moi bon centriste.» Il a apprécié la démarche: «Le panel était bien choisi. La réunion de travail ressemblait à n'importe quelle autre réunion de travail. Et il en est ressorti ce qui n'allait pas. J'ai trouvé ça intéressant.» Une autre jurée «En France, on propose et on invente beaucoup dans les bureaux des décideurs. Pour une fois, on vérifie et on demande l'avis des intéressés d'une manière construite et bien faite», résume-t-elle.

Le lendemain, un autre juré qui lui aussi comment par se présenté politiquement viendra contester cette version : «J'ai été juré-citoyen, tiré au sort. Au début, j'ai cru à l'utilité du jury citoyen mais rapidement des indices laissaient entrevoir les problèmes de méthodologie et d'animation que je dénonce et qui enlève au travail du jury beaucoup de son intérêt. Je précise que je ne suis pas militant, et que, en tant que sympathisant de gauche et habitant proche de Melle, je suis plutôt favorable aux arguments sur la démocratie participative de Ségolène Royal [...] Attention, je ne me désolidarise pas des jurés, tous se sont donnés à fond, des gens motivés, très sympathiques, mais à l'impossible nul n'est tenu, même des spécialistes, en si peu de temps, n'auraient pu arriver à un résultat probant. [... Il conteste par ailleurs le travail de mise en forme opéré par le cabinet Missions publiques]. Ceci n'étonne plus quand on a rencontré Mme Bouchet- Petersen (à ce que j'ai compris, elle est la responsable «démocratie participative» à la région), personne charmante mais qui, malgré une belle maîtrise des registres de langues familières et argotiques pour établir une proximité avec son interlocuteur, paraît complètement dénuée de capacité à écouter et prendre en compte des idées qui n'iraient pas dans le sens qu'elle prévoyait. Je ne sais pas ce qui restera du travail de ce jury, qui pour les raisons expliquées aurait pu être beaucoup plus riche et contenir moins d'erreur dans sa dernière version. On retiendra toujours de belles photos du jury avec la présidente de région. »

570 Charente Libre 27/05/08 et 28/06/08. Globalement, l y a eu très peu d'articles dans la presse locale sur les jury citoyens, davantage sur les blogs.

Ainsi, deux critiques, qui s'alimentent mutuellement, sont principalement émises : celle des usages politiques et de l'instrumentalisation de la participation par Ségolène Royal et le Conseil régional, et celle de la capacité des participants à formuler une opinion qui évalue valablement la politique conduite. C'est pourquoi, l'animation joue un rôle central dans la procédure[571] : c'est la qualité de la délibération qui est supposée faire la qualité de l'opinion produite et réciproquement, c'est la qualité de l'opinion qui est censée lui donner sa valeur face aux organisateurs. Si la faible publicité et intensité de ces critiques souligne les usages limités du jury citoyen et la qualité d'une procédure reconnue par les participants, nous montrerons que ces critiques et ces suspicions ont pesé sur l'identité des participants et le déroulement du débat, et donc contribué à façonner l'opinion produite.

Le cas du BPL pose le problème de façon un peu différente. Le dispositif a été mis en œuvre dés 2004 donc avant que la campagne présidentielle ne durcisse la marque de Ségolène Royal, la critique y est plus faiblement politisée et davantage orientée sur le caractère démagogique d'une procédure qui confère un pouvoir décisionnel à des citoyens ordinaires, et plus encore à des lycéens. En outre, le cas du BPL donne à voir comment l'institutionnalisation du dispositif se traduit par un assouplissement des règles procédurales, et notamment ici par la preuve de l'inutilité du recours au tiers pour garantir l'indépendance de la procédure. Rappelons-le, en tant que dispositif pionnier et phare du mandat de Ségolène Royal, le BPL est conçu comme un « pensé procédural » : les « règles claires [étant] garantes d'un partage équitable de la parole entre les différentes catégories de participants[572]» et la masse budgétaire en jeu (10M€) soulignant la réalité du pouvoir donné aux participants. Ce souci s'est traduit par l'invention d'une procédure articulée autour d'un système de vote, de temps de délibération en petit groupe pour faciliter la prise de parole des acteurs dominés (notamment les lycéens) et d'une délibération en séance plénière animée par un tiers neutre. Alors qu'au départ cette animation par un tiers apparaissait centrale dans la procédure, l'institutionnalisation du dispositif et la production du succès de la procédure matérialisé par les projets issus du BPL ont suffisamment crédibilisé la procédure pour neutraliser la critiquer, et susciter la confiance des participants dans son indépendance.

571 Nous verrons dans le chapitre 5, le rôle en situation de l'animation. Ce rôle est considéré comme prioritaire dans l'ensemble des expériences qui se réclament du modèle délibératif. Pour une vue générale, (Blondiaux 2008a) et une vue détaillée des enjeux de la « facilitation » (Gallais, 2005)

572 Délibération de la Commission permanente du Conseil régional 20/12/04

L'animation dans le BPL

Au départ, l'animation par un tiers neutre était considérée comme une dimension centrale du BPL en tant que gage de la neutralité de la procédure vis-à-vis de la région et de la qualité délibérative. Les différentes observations des réunions ont cependant montré que la prestation d'animation était défaillante et que d'autre part, les participants ne percevaient pas l'animateur comme neutre et le représentant-région comme partie prenante ; plus les participants tendaient à considérer qu'ils faisaient double emploi. En parallèle, un chercheur avait montré dans sa thèse de doctorat que la dynamique des BP reposait sur l'institutionnalisation d'un noyau dur de participants[573]. Or, en l'absence de noyau dur cette dynamique ne se retrouvait pas dans le BPL. Il a donc suggéré de favoriser son institutionnalisation en identifiant des acteurs référant qui prendraient en charge l'animation des réunions et le suivi des projets. Cette solution semblait d'autant plus plausible qu'une politique régionale avait conduit à la mise en place d'animateurs culturels dans les lycées dont la fonction était justement de favoriser la dynamique locale de projets. À noter toutefois, que ce qui était proposé c'était que les animateurs culturels prennent en charge des réunions dans un autre établissement que le leur puisqu'ils sont parties prenantes tant au niveau du Conseil régional que de l'établissement. Finalement, leur rôle est de veiller au respect des bonnes conditions du débat, surtout, on le verra, en mobilisant largement. Ainsi, « un guide » pour le bon déroulement du BPL a-t-il été édité à leur intention : il rappelle les conditions matérielles du bon débat et donne quelques consignes pour animer la délibération, consignes qu'ils sont supposées transmettre en amont à des animateurs de groupes. Et les séances plénières sont animés par les « représentants-région » qui sont parties prenants dans la relation établissement / conseil régional, mais pas au sein de l'établissement et donc qui peuvent être garants de l'équité de la délibération entre les membres de la « communauté éducative » lors du débat sur les priorités. Par commodité, nous nommons représentant-région, l'agent du BPL qui « anime » la réunion et représente le Conseil régional lors des réunions BPL.

Surtout, l'évolution de l'animation révèle que dans le BPL, contrairement au jury citoyen, la dimension centrale n'est pas la délibération mais le pouvoir décisionnel : c'est le vote, en tant que matérialisation du pouvoir décisionnel des participants qui fait la légitimité de la procédure du BPL. Ainsi, le BPL mobilise deux registres de légitimation qui s'alimentent mutuellement[574] : d'une part celui des valeurs démocratiques que mobilisent les militants du BPL, de l'autre celui de l'efficacité de l'action publique – entendue de façon indigène comme la capacité à répondre aux besoins que les participants auront définis eux-mêmes par leur vote. Le premier registre, qui est le plus difficilement contestable, est mobilisé pour neutraliser la critique des représentants attitrés dénonçant l'illégitimité de la concurrence du BPL sur la parole des

573 Thèse de julien Talpin qui a participé à l'évaluation (Talpin, 2007).

574 « Il hasardeux d'opposer les registres de l'efficacité et des valeurs quand les acteurs s'efforcent de les mobiliser conjointement ». La légitimation du BPL s'appuie sur une double argumentation : « d'une part les pratiques dans lesquelles ce style prend corps sont présentées comme efficaces, susceptibles d'augmenter le bien être de tous, citoyens ou sujets. D'autre part, elles sont indissociablement ennoblies par leur rattachement à des valeurs que tous sont censés partager, et partagent quelques fois effectivement.» (Lagroye, 2006 p 554).

lycées, et pour « refroidir » l'offre participative, c'est-à-dire déconstruire le coup politique de l'usage de la « démocratie participative » en le subsumant dans les références à l'innovation démocratique, ce qui rappelle encore l'importance de l'*ethos* militant des agents du BPL. *In fine*, si certains acteurs[575] ont pensé l'usage politique du BPL comme un frein à la participation, il est vraisemblable que cela n'a joué qu'à la marge : l'usage politique et l'effet vitrine du BPL sont plus une interrogation d'observateurs qu'une réflexion indigène[576]. La principale critique qui a été adressée était celle de l'illégitimité d'un dispositif qui concurrence les instances représentatives de l'établissement. Si cette critique, basée sur l'incapacité des acteurs à définir leurs besoins, sous-tend nombre d'interventions, elle est difficile à tenir en public, elle est souvent subsumée dans une dénonciation de la démagogie[577] d'un dispositif qui ferait participer sur des enjeux détails au détriment des enjeux réels.

> « Non à la démago » Les élus au conseil d'administration et les représentants des personnels ont saisi l'occasion [du BPL] pour dénoncer « démagogie et poudre aux yeux ». Avant que les élèves ne se penchent sur la question, les oratrices [...] ont donné leurs explications. Le BPL, une vitrine. Elles ont rappelé que ce budget n'est pas supplémentaire, mais « il se substitue à l'enveloppe habituellement attribuée aux travaux de long terme. » Ainsi, la « vitrine BPL » évince des investissements lourds « pour séduire les élèves et les familles. » Bien sûr, à leurs yeux aussi, « le dispositif du BPL marginalise les prérogatives du conseil d'administration, qui est l'instance décisionnelle des établissements et qui représente l'ensemble de la communauté éducative. » Pour finir, les élues trouvent la dépense d'argent du BPL « inadmissible au regard de la situation inacceptable réservée aux personnels territoriaux qui dépendent de la Région. Au total, sur onze postes d'agents, deux postes à temps plein font défaut. » Mais il semble que la Région préfère mettre en avant la vitrine du bio à la cantine, plutôt que le manque de poste supplémentaire en cuisine... Cette intervention visait à dénoncer « le côté factice et presque bling-bling du BPL, au détriment des besoins réels des établissements[578]. »

Cette critique rejoint une autre critique, traditionnelle chez les militants d'extrême gauche, selon laquelle le Conseil régional se défausserait de ses responsabilités en faisant gérer la précarité des dépenses publiques par les citoyens. D'un coté, des projets qui « devraient être de

575 « Animateur culturel : à mon avis, la présence de Ségolène Royal dans le film c'est un frein à la participation. Ça fait comme si participer au BPL c'était adhérer à un projet politique, surtout avec la campagne présidentielle. » Voir chapitre 2.

576 On m'a régulièrement posé la question lors de mes interventions mais j'ai rarement eu l'occasion de l'observer.

577 Représentant du SNES : «C'est une sorte de démagogie. je vais pas vous dire que tous les projets sont des mauvais choix mais sur la façon dont ils ont été financés, je pense qu'ils auraient pu l'être dans un autre cadre. Et surtout ce qui aurait été d'intérêt général c'est de le financer partout. [...] les besoins des établissements sont les mêmes partout. Alors je dis pas qu'il faut pas être proche du terrain mais je pense que les méthodes classiques, à condition de mettre les moyens on aurait fait pareil. Alors qu'avec cette méthode [le BPL] on peut passer à coté des vrais besoins, car pour un truc qu'est pas forcément une priorité les élèves mettent dix bulletins. » Entretien, 2/06/09

578 Sud Ouest 22/11/08 « Non à la démago »

l'entretien normal » figureraient dans le BPL, de l'autre, les fonds publics alloués au BPL seraient de la « poudre aux yeux » dissimulant la non-réalisation d'investissements lourds relevant de l'entretien normal. Ce que soulignait cette intervention d'un représentant syndical en ouverture d'une réunion BPL.

> La réunion se déroule dans le gymnase « pourri », il fait froid, la tempête à l'extérieur n'arrange rien. Le représentant-région est en retard. Je croise un professeur (FO) que je connais par ailleurs. Il me dit qu'il a un mandat syndical pour « mettre les pieds dans le plat ». A l'arrivée du représentant-région, il le prévient qu'il fera une remarque d'ordre général, ils échangent brièvement avant que la réunion commence.
>
> Professeur : « L'année dernière Sophie Bouchet- Petersen qui nous a présenté le BPL nous avait dit que le budget des lycées était de 110 M €, dont 10 M pour le BPL. On est ici dans un gymnase qui était déjà construit en 1974 quand je suis arrivé ; or le coût d'un gymnase c'est 10M. Alors, ces 10 M du BPL est-ce qu'il serait pas mieux utilisé pour le gymnase ? La sonorisation c'est bien mais… Brouahaha. Enfin moi, je dit ça, c'est une question à se poser. »
>
> Représentant-région: « 11M n'est pas une enveloppe supplémentaire, c'est une autre façon de décider sur une partie du budget. Il y a toujours les enquêtes, les EGR etc. Mais ça c'est 3, 5 ans… Et il y a des problèmes qui n'étaient pas toujours relever, des problèmes qui pourrissent le quotidien. L'objectif de ces 10M c'est d'apporter des solutions rapides à ces problèmes. Après le budget global ce n'est que 110 M, il faut des priorités. On peut pas répondre à tout. Il y a votre lycée, votre gymnase mais il y a aussi les autres. [579] »

A ces critiques, les « représentants-région » peuvent opposer des arguments en valeur : le principe du BPL est la reconnaissance de la capacité du groupe à définir ses propres priorités. Mais la ressource la plus efficace est sans aucun doute celle l'efficacité de la procédure construite en référence aux *outputs* du BPL ; les projets réalisés sont supposés, par un effet de démonstration[580], inciter à participer, ce qui est régulièrement rappelé comme par exemple dans le guide du BPL : « Plus de 1000 projets ont à ce jour été votés et financés dans le cadre du BPL pour mieux vivre et travailler au lycée : faire connaître ces réalisations, c'est montrer que participer, ça sert à quelque chose. C'est quand la parole a des chances d'être efficaces qu'on la prend[581]». Dans ce contexte, une critique est particulièrement délicate à gérer : celle qui viendrait contester non pas le principe de la procédure mais son efficacité en s'appuyant ses défaillances. Les retards, voire les non-réalisations des projets BPL, sont les problèmes les plus délicats à gérer car ils sont susceptibles d'avoir un effet démobilisateur. À l'image de ce lycéen, aux abords d'une réunion BPL, les déçus peuvent devenir des entrepreneurs de démo-

579 Notes d'observation, Lycée général, milieu urbain 23/11/06.

580 C'est ce qui a été retenu de l'expérience de Porto Alegre

581 « BPL : le guide ».

bilisation : « n'y a allez pas. Moi j'y suis allé dans mon ancien lycée. Y'a deux ans, on a demandé des filets, ils devaient refaire le terrain et tout. Et là ils attendent encore. Alors franchement y allez pas. Ils se foutent de notre gueule[582]. » La démobilisation provoquée par les retards dans les réalisations a été régulièrement évoquée par les participants, les évaluateurs et les animateurs culturels pour expliquer la non-participation. Surtout, elle a alimenté la pression exercée par les agents BPL sur les équipes techniques pour qu'ils transforment leurs pratiques. Très présente les deux premières années, cette critique a quasiment disparu aujourd'hui en même temps que les problèmes de retard de réalisation ont été réglés. Néanmoins, le risque perçu par l'effet démobilisateur des défaillances de la procédure est un bon révélateur des contraintes et des difficultés de l'intéressement à l'offre participative, mais surtout, nous y reviendrons, il souligne que plus que la prise de parole critique, c'est l'absence qui constitue la principale menace sur ces dispositifs (Barbier 2005) ; menace que les organisateurs s'efforcent de maitriser à travers tactiques intéressement.

§ 2. Faire participer. L'intéressement à l'offre participative

Bien que construits comme des réponses à une demande de participation des citoyens, les dispositifs participatifs forment d'abord une offre participative : ils sont mobilisés par des acteurs politiques dans la lutte qui les oppose entre eux et matérialisent des structures d'offre d'accès à la scène politique pour des groupes « inouïs », ceux qui ne parlaient pas ou n'étaient pas entendus. Dans le cas du forum sur l'eau, la façon dont le dispositif était adossé à des systèmes d'alliances et l'absence de tout travail d'intéressement des acteurs ordinaires mettent en évidence une procédure organisée autour des acteurs déjà mobilisés qui parlaient sans être entendus ; en ce sens, l'alternance suffisait à les intéresser à l'offre participative nouvelle. À l'inverse, le BPL et le jury citoyen visaient à faire participer ceux qui ne parlaient pas ; plus, leur légitimité dépendait de leur capacité à élargir le cercle des discutants aux citoyens ordinaires. Or, sauf à tomber dans le modèle de l'organisation réceptacle d'une demande latente de participation, la participation à ces dispositifs ne peut s'entendre en dehors des structures d'offres de participation que sont les dispositifs participatifs et du travail d'intéressement opéré par les organisateurs : comprendre les modalités de l'engagement dans ces dispositifs suppose d'ana-

582 Notes d'observation BPL, lycée professionnel, milieu urbain.

lyser les stratégies et les ressources des organisateurs pour intéresser les participants. Cette analyse est d'autant plus indispensable que les modalités d'intéressement différent selon les dispositifs et contribuent à façonner des publics propres à chaque dispositif. En outre, l'étude du façonnage organisationnel de la participation révèle les enjeux de la participation et les jeux institutionnels dans lesquelles elles s'insèrent ; s'attacher au « comment » permet ainsi de mettre en lumière les enjeux de la participation au-delà de ceux formulés explicitement dans les justifications de l'instrumentation participative.

A. Les citoyens seront-ils preneurs de l'offre de participation ?

La création d'espaces de participation, principalement au niveau local, répondrait à un « impératif participatif » (Blondiaux & Sintomer 2002; Blondiaux 2008a) en permettant aux acteurs de peser plus directement que par leurs suffrages sur les décisions publiques[583]. Ainsi, la délibération du Conseil régional sur l'expérimentation du BPL : « considérant que les concitoyens de la région veulent être consultés en amont des décisions qui les concernent, pour pouvoir prendre part à leur élaboration et en contrôler l'application en aval[584]. » Nous le verrons, si ce discours nous semble à bien des égards partiel et partial, si ce n'est trompeur, il est séducteur pour les partisans d'un approfondissement de la démocratie. En effet, si l'impensé des sciences sociales sur les motifs de participation peut sembler paradoxale au regard de la force de l'injonction à participer – telle que certains n'hésitent pas à parler de « tyrannie de la participation » (Cooke & Kothari 2001) – il l'est moins au regard des liens noués entre recherche et action et des contraintes de l'intéressement à l'offre participative. On peut en effet penser que comme le postulat de l'existence d'une demande de participation forme le socle de l'injonction à faire participer, aucun des partenaires du jeu n'a d'intérêt à dénoncer la fiction de la demande de participation. Tous en revanche sont unis dans la validation de l'hypothèse initiale : la participation validerait l'existence d'une demande latente de participation. La longue séquence suivante dans laquelle la chargée de mission « démocratie participative » répond à la question de l'existence d'une demande de participation est révélatrice de la conception dominante parmi les promoteurs de la « démocratie participative ». Contre la thèse de Lippmann[585],

583 Ce travail sur les motifs de la participation et de la non-participation est le résultat d'un travail réalisé avec Julien Talpin (Mazeaud & Talpin 2010). Nous reprennons ici un certain nombre d'éléments de cet article que nous complétons par des références aux autres dispositifs que les budgets participatifs.

584 Délibération du 20/12/04

585 Sur la controverse Dewey / Lippman au sujet du rôle du public en démocratie(Zask 2001).

selon laquelle les citoyens ne souhaiteraient rien de plus que de vaquer à leurs affaires privées, laissant le soin à leurs représentants de gérer les affaires communes, le postulat des partisans de la « démocratie participative », qui n'est pas sans rappeler l'hypothèse de Albert O. Hirschman, est que c'est la frustration liée à l'insuffisance des possibilités de participation, et non un trop plein de participation, qui expliquerait les habitudes de repli sur la sphère privée (Hirschman 1983). Pour les partisans de la « démocratie participative » il existerait une demande latente de participation exprimée indirectement par les mobilisations ponctuelles.

> « La question c'est pas de prendre pour acquis le fait qu'il y a pas de demande de participation. C'est de se demander pourquoi il n'y a pas de demande de participation. Et moi je pense que s'il n'y a pas de demande de participation, c'est qu'on est pas habitué…à avoir une offre de participation, ou à avoir clairement le droit d'ouvrir ta gueule ou l'occasion de le faire. Si tu regardes la participation type le CPE et tout. Les gens ils sont prêts à se mobiliser. Je pense pas qu'on soit complètement atone, mais je pense que les gens ils ont tellement l'habitude de fermer leur gueule aussi, d'être dans une attitude consumériste par rapport à ce que l'institution peut leur apporter, à être dans une logique de subvention, dans une logique de guichet. On va t'apporter ça et nous en bon paternaliste qu'on est…on va tout de donner dans les mains…les gens bah ils resteront finalement maternés, atones etc.
>
> Le jour où tu leur laisse une vraie possibilité de peser sur les choix avec une construction collective, justement une discussion…. Là je pense que justement, cette offre de participation elle va créer de la demande…et je pense que là on peut plutôt discuter du contexte historique.. et je suis pas d'accord avec les gens qui disent en rejoignant la théorie de Constant comme quoi il y aurait une liberté des anciens, une liberté des modernes…et qu'aujourd'hui on en aurait rien à foutre de participer à la politique…ça non. C'est contre ça que j'ai fait toutes mes études et que…je suis là. Je refuse de dire que l'offre de participation ne rejoint pas une demande. L'offre de participation va créer les conditions d'une demande. Demande de participation qui s'exprime par ailleurs sous d'autres formes. Sous des formes contestataires parce que jusqu'à maintenant le seul moyen de s'exprimer ça a été la forme contestataire… sauf que là en amont de la décision on t'ouvre la porte, t'as plus besoin de la contester…[586] »

Outre l'investissement personnel et militant de la chargée de mission démocratie participative, cette longue séquence dans laquelle elle conteste la vision du citoyen apathique reflète bien le « *deep core* » des promoteurs de la « démocratie participative »[587]. Plus largement, elle souligne qu'au-delà de l'intéressement des citoyens ordinaires à la chose publique, la participation aux procédures participatives attesterait de l'existence de cette demande latente de participation que l'ouverture de structures d'offre de participation viendrait satisfaire. En tant que

586 Entretien, Marion Ben-Hammo, chargée de mission démocratie participative, op. Cit.

587 En utilisant la notion de « *deep core* », utilisé dans le cadre des coalitions de politiques publiques, on s'efforce de mettre en évidence la « colle cognitive », ce qui est le noyau dur des représentations et des croyances des partisans de la « démocratie participative ».

produits de l'offre participative, les procédures participatives et en premier lieu le BPL contribuent en retour à la légitimer : l'intéressement réussie des citoyens à l'offre participative accréditerait l'existence d'une demande de participation, et donc la pertinence de l'offre participative construite en son nom. C'est pourquoi, la question du comment faire participer – relativement impensé d'un point de vue théorique - devient central pour les acteurs. Dès lors qu'on se déplace « dans les coulisses », l'économie de la participation aux procédures participatives devient saillante ; « la question des modalités de construction d'une offre participative en induit [en effet] une seconde : les citoyens seront-ils preneurs de l'offre participative ? » (Barbier et al. 2009). Comme « l'obstacle perçu ici réside autant dans les habitudes de repli sur les affaires privées que dans la suspicion supposée vis-à-vis de ces initiatives publiques », le soin accordé aux procédures vise à neutraliser la critique. Pour autant, la qualité procédurale des dispositifs participatifs n'explique pas seule la participation : si elle est une condition nécessaire de la légitimité du dispositif, et donc de son usage possible, elle n'est pas une condition suffisante de la participation. La participation, présentée comme le résultat de l'adhésion des citoyens à l'offre participative et donc de la reconnaissance de la valeur des procédures, résulte aussi en pratique d'un travail de négociations, de transactions, de mobilisations[588].

B. Le travail d'intéressement des volontaires

Inspirés du modèle de Porto Alegre, les budgets participatifs ont vocation à faire participer ceux qui d'ordinaires ne participent pas. Mais alors que le budget participatif de Porto Alegre a été en partie créé suite aux pressions du mouvement populaire et de la société civile (Fung et al. 2003; Baiocchi 2005)[589], la majorité des expériences européennes est le fruit d'une forte volonté politique venue d'en haut, davantage que d'une demande accrue de participation de la population. Ainsi se pose la question des conditions de transplantation de ces innovations politiques[590]. Parce ce qu'ils ne connaissent pas les conditions socio-politiques du modèle de Porto Alegre, les BP apparaissent bien souvent comme une greffe artificielle sur la vie locale.

588 Comme cela a depuis longtemps été montré dans le domaine des mobilisations électorales que dans celui des innovations,

589 Ainsi, Porto Alegre rappelait que c'est par les interactions quotidiennes et ordinaires avec des militants que les individus initialement éloignés du politique ont amorcé un processus de politisation.

590 Sur ces questions, voir l'intéressant panorama d'expériences rassemblées dans « la démocratie participative inachevée » (Bacqué et al. 2010).

Dans les dispositifs participatifs basés sur le volontariat, et en premier lieu les budgets participatifs qui sont des dispositifs inclusifs – qui visent à inclure le plus grand nombre - la participation est pensée comme allant de soi : l'offre participative, et les bénéfices – cognitifs, sociaux, matériels - qu'il serait possible d'en tirer suffiraient à intéresser les participants potentiels. Ainsi dans le BPL, c'est d'abord la possibilité d'obtenir des satisfactions immédiates et rapides qui est censé motiver la participation : les réalisations obtenues suites à la participation des autres inciteraient le public réticent à participer, ce qui se traduit par l'exercice d'une intense pression sur les techniciens pour que les réalisations du BPL soit rapides et visibles. Effort pour rendre visibles les bénéfices que chacun peut tirer du BPL qui souligne, ce que nous verrons au cours des débats, que les intérêts des acteurs du lycée ne sont pas connus d'avance, c'est la procédure qui va les publiciser, voire les produire.

En dépit de ce postulat, les expériences picto-charentaises et notamment le BPL, diffère des autres budgets participatifs par l'importance du travail de mobilisation qui est opéré. Alors que dans la plupart des budgets participatifs le dispositif se limite le plus souvent à de l'information (écrite ou électronique), l'ampleur du travail de mobilisation opéré dans le BPL souligne l'enjeu de la participation, et explique – au moins en partie – le succès en nombre du dispositif. L'ensemble des acteurs de la vie lycéenne soulignent l'ampleur de « l'investissement » nécessaire pour faire participer massivement en BPL. Ainsi, la proviseure d'un des lycées modèles, au sens où « les élèves ont l'habitude de s'impliquer » et où la participation fait partie « de la culture d'établissement » - ce qui se perçoit dans le taux de participation au BPL et la liberté de parole lors des réunions - souligne la complexité du BPL et la charge qu'il constitue.

> « Vu de l'extérieur ça paraissait très compliqué, bon vu de l'intérieur c'est très compliqué aussi. Je crois qu'il faut le dire, ça nécessite vraiment un investissement très important si on veut que ce soit profitable. Si on veut vraiment faire une action à la citoyenneté pour les élèves, que ce soit pas uniquement sur le papier, qu'il y ait pas 10 élèves qui viennent, ça nécessite vraiment une implication de particulièrement..de nous toute l'équipe, de professeurs qui veulent bien rappeler, expliquer. Des deux CPE, très important, ils ont fait une action très importante et de l'animatrice culturelle. Voilà. Donc ce n'est vraiment qu'à ce prix là, qu'on arrive vraiment bien à expliquer aux élèves ce que c'est. Heu les motiver déjà pour une 1ère réunion lors de laquelle ils vont pouvoir faire émerger les idées…et ensuite pour la 2ème… [591]»

Or, le Conseil régional n'a pas d'autorité hiérarchique sur les personnels du lycée et en premier lieu, les équipes de direction. C'est donc selon leur bon vouloir qu'ils s'investissent dans

591 Entretien, Proviseure, lycée général, centre ville, 3/07/07.

le BPL, ou du moins créent les conditions d'une mobilisation réussie à travers des horaires favorables[592]. En revanche, pour ce travail, les promoteurs du BPL bénéficient de relais décisifs grâce à la présence des animateurs culturels dans les établissements. Ces postes d'agents régionaux dans les lycées ont été créés en 2006 en réponse à une « demande » exprimée en BPL de développer davantage de projets culturels et artistiques dans les lycées. Ces agents, un ou deux par établissement, ont pour mission d'épauler les lycéens dans la mise en œuvre de leur projet et de contribuer à la mise en œuvre des politiques régionales, et en premier lieu du BPL. En tant que relais privilégiés du Conseil régional dans les lycées, mobiliser pour le BPL est une dimension non-négligeable de leur rôle. La façon dont le directeur général des services, puis la chargée de mission « démocratie participative », définissent le poste d'animateur culturel au moment de sa pérennisation le montre bien.

> DGS : « Vous savez qu'en région, un euro dépensé est un euro utile. L'évaluation a montré que votre rôle méritait d'être maintenu. Nous avons donc fait la proposition aux élus de créer des postes permanents sur la base d'un animateur culturel par lycée. C'est un effort budgétaire important pour la région. De l'ordre de 1€/hab à 6€/hab. Ce saut quantitatif important doit aussi être l'occasion d'un saut qualitatif. En contrepartie, il faut qu'on puisse profiter au mieux de votre présence dans les lycées pour aller au bout de notre projet. Vous êtes mis à disposition des établissements mais vous avez un statut hybride, à la fois sous l'autorité hiérarchique de la présidente et du chef établissement...[...] Vous êtes le relais des politiques culturelles et vie lycéenne dans l'établissement, faut que vous ayez conscience de ce rôle : c'est décourageant de voir les élus définir des dispositifs qui ont vocation à répondre aux attentes des établissements et de constater qu'il y a un problème de diffusion de l'information. […] Pour nous, vous êtes le pivot des relations, vous êtes personnels de la région, vous portez les priorités des élus régionaux, vous êtes capables d'éclairer sur la cohérence du projet. »
>
> Plus tard, une session est consacrée au BPL.
>
> Chargée de mission « démocratie participative » : « L'objectif c'est la mobilisation de toute la communauté éducative et votre rôle est essentiel là-dedans. Y'a des freins à la mobilisation (les retards, les délais de réalisation, le manque d'information ...). Mais il faut l'engagement de tous les animateurs pour favoriser la participation[593].

Leur rôle dans la mobilisation fait l'objet d'un rappel constant de la part du chef de service BPL qui est aussi leur supérieur hiérarchique, ce que souligne la réponse apportée à la remarque de certains animateurs sur les difficultés à mobiliser et la pertinence du dispositif après plusieurs années d'existence.

592 Voir infra les conditions de ralliement des équipes de direction.

593 Journée de rentrée des animateurs culturels 14/09/07.

« Tant qu'on n'a pas utilisé tous les capacités de mobilisation. Tant qu'on ne s'est pas donné tous les moyens, on peut pas dire que ça ne marche pas. Quand on aura tout essayé, on discutera si y'a un essoufflement. C'est pas parce qu'on veut faire de la quantité, qu'on veut qu'il y ait des participants. C'est important que tout le monde puisse participer et ça améliore la qualité des échanges[594].

Comme le rappelle le chef de service BPL aux animateurs culturels, la légitimité d'un dispositif comme le BPL tient à sa capacité à inclure le plus grand nombre : le grand nombre attestant la présence supposée de toutes les parties concernées et de la possibilité ouverte à tous de participer activement à la vie publique. Ainsi, la présence en BPL est pensée comme une condition de bon fonctionnement et d'utilité du dispositif – du reste un quorum est requis - elle est aussi une condition de félicité de la rhétorique participative puisqu'une présence insuffisante pourrait signifier l'inadéquation de l'offre participative aux attentes des citoyens. Enjeu de la présence et risque de l'absence que les organisateurs s'efforcent de conjurer par des tactiques d'intéressement, le cas d'IDEAL-EU l'illustre de façon saillante.

IDEAL-EU : les citoyens seront-ils preneurs d'une première mondiale ?

Le dispositif d'IDEAL-EU, même si le nombre de participants était limité, reposait aussi sur le principe du volontariat. C'était alors l'opportunité de participer à une expérience innovante avec des jeunes issus de l'ensemble de la région qui est pensée comme un motif de participation et d'intéressement à l'offre participative d'acteurs qui ne seraient pas engagés. Du reste, les animateurs culturels était aussi incité à mobiliser pour IDEAL-EU, avec le soutien du chargé de mission ils valorisaient le caractère novateur du dispositif, sa dimension européenne, le thème du changement climatique. A dire vrai, les entrepreneurs de mobilisation ignoraient largement quel serait le public du dispositif ni même son déroulement concret.

In fine, les participants ne sont devenus volontaires qu'après l'intense travail de mobilisation opéré par les organisateurs. Ce qui est intéressant c'est que l'incertitude sur l'intéressement du public introduisait le risque de l'absence de public. Pour s'en préserver une « ruse » a été proposée : Participer à IDEAL-EU pouvait être une contrepartie au financement du BAFA, au même titre que l'encadrement de la « Créateuf » ou d'une autre manifestation régionale. S'il semble que cela n'est joué qu'à la marge, cela illustre de façon saillante l'enjeu constitué par la présence. En revanche, le public principal était un public de lycéens mobilisés par les animateurs culturels, dont une majorité de délégués ou de participants au BPL, donc des lycées déjà mobilisés. Ce dont témoigne cet animateur culturel : « c'est un peu l'élite qui participait à IDEAL-EU[595] ». En ce sens, IDEAL-EU confirme la capacité de mobilisation des animateurs culturels et la présence d'un noyau dur de lycéens investis dans plusieurs dispositifs régionaux : plus de 60% des participants étaient des lycéens, parmi lesquels 70% des lycéens avaient participé au BPL. Toutefois, on peut penser que le travail de mobilisation orienté aussi vers les quartiers populaires a permis une certaine diversification sociale des participants[596].

594 Journée de rentrée des animateurs culturels, Chef de service BPL 28/08/08

595 Entretien, animateur culturel, lycée général, milieu rural. 25/11/08.

596 Sur l'expérience d'IDEAL-EU (Talpin, 2009)

Dans le cas du BPL, l'enjeu de la présence massive en réunion apparaît de façon évidente aux animateurs culturels : « Je trouve ça normal qu'ils veuillent qu'il y ait du monde, je crois que c'est la manière dont on nous le dit qui porte à faux. Après c'est la manière dont on nous le dit qui met la pression… des chiffres, des chiffres. Là ce matin en BPL ils étaient moins de 200 mais ils sont restés, ça sert à rien qu'il y en est plus et qu'ils restent pas.[597]» Ainsi, dans le contexte d'une relation hiérarchique, faire participer – au BPL comme à IDEAL-EU – est une preuve d'engagement pour la région :

> « Y'a une pression ; faut pas oublier que c'est pas le chef de l'établissement qu'il faut épater. Pour IDEAL EU c'était clair surtout une année de stagiaire, où on va être évalué. Je crois à fond que les missions de la région elles sont intéressantes et tout… mais on sait aussi qu'Ali il va regarder à IDEAL-EU qui était là[598]. »

Pour mener à bien ce travail de mobilisation, les animateurs disposent d'outils de communication et d'information (lettre, tract, affiches etc.) et sont invités à échanger sur les bonnes pratiques (intervention dans les classes, réunions préparatoires etc.). Ils s'appuient sur l'effet de démonstration qui tend à être renforcé par l'apposition de stickers sur les réalisations du BPL. L'importance accordée à cette effet de démonstration et plus largement aux bénéfices matériels de la participation introduit une tension dans les objectifs de la participation. Ainsi c'est une somme substantielle qui est distribuée à travers le BPL. Plus encore, la possibilité de bénéficier de ces ressources constitue un levier de la mobilisation, ce que souligna avec insistance le chef de service BPL au moment de la formation des animateurs culturels.

> « Faut être clair. Aujourd'hui avec le désengagement de l'État, j'aimerais qu'il y en est un seul, qui me dise qu'il n'a pas besoin des 10M€ de BPL pour faire des choses, développer des actions culturelles dans les lycées. Qu'il y en est un seul qui me le dise ! […] le BPL tous les deux ans, ce serait se passer une année sur deux de la possibilité qu'il offre d'améliorer les conditions de vie au lycée[599]. »

Le paradoxe du BPL apparaît dans l'argumentation. D'un coté, il est souhaité que les animateurs fassent comprendre l'importance de la dimension citoyenne du BPL. De l'autre les bénéfices matériels sont pensés comme des moteurs de la participation, ainsi les mots de Ségolène Royal : « si les gens savent qu'ils vont disposer d'un vrai pouvoir d'orientation de la dépense publique ils viennent voter[600]. » L'ambiguïté de ce cadrage – les réalisations du BPL :

597 Entretien, animateur culturel, lycée général, milieu rural. 25/11/08

598 Entretien Animateur Culturel 24/11/08

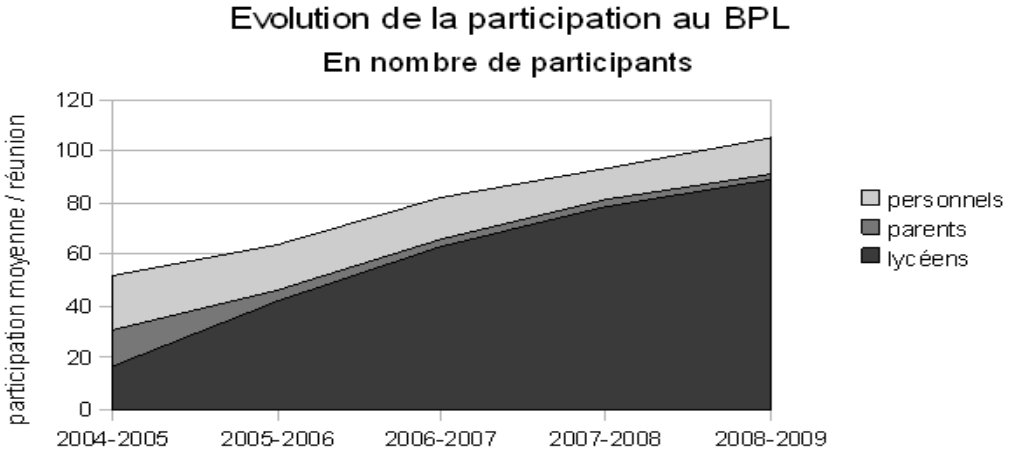
599 Rentrée des animateurs culturels 28/08/08

600 Ségolène Royal, Assemblée Nationale, 19/11/02.

facteur de mobilisation ou de consommation ? - des motivations de la participation explique que le plus souvent, les participants mobilisent des motifs intéressés et des motifs civiques pour justifier leur participation. En d'autres termes, ces tactiques d'intéressement des participants contribuent à façonner les motifs et les comportements des participants ; notamment la prépondérance d'une participation orientée vers la satisfaction de bénéfices individuels et collectifs et donc principalement intéressée par le vote. Ce dont témoigne cet animateur culturel.

> « Le 1er BPL le but c'était qu'il y ait du monde. T'as vraiment les boules s'il n y'a pas de monde. Maintenant ils ont compris qu'ils peuvent acquérir des trucs. Maintenant une bonne réunion c'est s'il y'a des trucs constructifs. Le but c'est de leur faire comprendre que le BPL c'est des trucs dans l'intérêt commun, qu'ils participent pour améliorer la vie lycéenne. Et pas des trucs perso…[601] »

On comprend alors que l'intensité de la pression exercée sur les animateurs pour qu'ils fassent participer un public relativement captif quand les réunions se déroulent sur le temps et dans l'enceinte scolaire[602] peut expliquer la participation croissante au BPL, ainsi que son importance en regard des autres expériences de BP. En effet, l'augmentation de la participation tient à l'augmentation de la participation des lycéens, les autres membres de la communauté éducative ne participant pas davantage que la première année.



Même si en regard de l'importance du travail de mobilisation, de la captivité du public et de la grande disparité observée entre les établissements, on peut relativiser son importance, le BPL connait – par rapport autres expériences - une participation massive. Pour l'année 2008-2009, on dénombrait 17658 participants dont 14939 lycéens, 333 parents et 2386 personnels ;

601 Entretien, animateur culturel, lycée général, milieu rural 25/11/08.

602 Les horaires qui sont les premières variables de la participation (infra) sont décidés par les équipes de direction.

14939 des 52000 lycéens de la région ont participé au BPL. On peut ainsi estimer le taux de participation à environ 13%, et notamment plus de 20% parmi les élèves, même si ce taux manque de pertinence puisque les participants qui ont pris part aux deux réunions sont comptabilisés deux fois, et qu'on peut estimer que la moitié des participants participent aux deux réunions[603]. Ce peuplement indique néanmoins un élargissement du cercle des participants. Si nous ne disposons pas de données sur les propriétés sociales des participants qui permettraient de valider, ou d'invalider, l'hypothèse de la démocratisation de l'action éducative[604], l'observation montre que la participation est tendanciellement plus importante dans les lycées ruraux, professionnels et agricoles, que dans les lycées généraux de centre ville ; elle n'est donc pas limitée aux classes moyennes supérieures qui sont les groupes sociaux ordinairement mobilisés. Si la sélectivité est moindre que dans d'autres dispositifs, nous le verrons la participation volontaire au BPL reste marquée par des mécanismes de « cens caché » (Gaxie 1978) qui peuvent s'exercer en amont et dans la participation. En ce sens, la participation n'est pas fondamentalement différente de la participation politique plus classique ; en revanche, les usages locaux du BPL et les pratiques de mobilisation peuvent conduire à faire participer des individus, des élèves notamment, qui sinon n'auraient pas participer.

L'élargissement du cercle des participants et le peuplement de l'univers des discutants et des décideurs sur les lycées est à souligner : le nombre de 17 000 participants en 2008-2009 est ainsi à rapporter à l'estimation, réalisée à partir des chiffres transmis par la mission Vie lycéenne du rectorat, de 3 000 membres des instances représentatives des lycées (Conseil d'administration et CVL). Et rappelons-le, malgré l'ouverture supposée, les participants confirment ce que d'autres enquêtes ont mis en évidence : les conseils d'administrations et les Conseil de Vie Lycéenne (CVL) organisé sur un système paritaire entre élèves et adultes, sont le plus souvent des « chambres d'enregistrement » des décisions prises par les équipes de direction, dans lesquelles les asymétries de position s'expriment fortement, et donc où la proximité cognitive des décideurs habilités est maintenue.

In fine, il faudra analyser les effets de cet élargissement de la participation sur l'action publique : la multiplication du nombre de porte-parole peut produire des recompositions du-

603 A partir de l'enquête quantitative réalisée en 2006-2007, qui semble confirmée par l'échantillon étudié par Stephanie Wojcik dans son évaluation du BPL en 2009, on peut estimer que la moitié des participants participent aux deux réunions, chiffre sans doute un peu plus important chez les adultes.

604 Le Conseil régional n'a pas accès aux informations individuelles sur les lycéens qui sont détenues par le rectorat.

rables des représentations et des pratiques de la vie lycéenne. Les participants du BPL forment en effet un public hétérogène, composés de militants mais aussi de simples présents, mobilisés par les organisateurs ou d'autres participants et d'autant plus nombreux que le premier effet de l'institutionnalisation du BPL est l'institutionnalisation de la présence massive lors des réunions. En ce sens, un effet majeur du BPL est que les participants, ne sont pas des habitués des systèmes administratifs, ils ne sont pas issus du « sérail », pour reprendre un terme qui reflète bien la fermeture et la forte proximité cognitive des décideurs habilités de l'Éducation Nationale (Van Zanten, 2005). Or, nous le verrons ces « profanes » transgressent d'autant plus facilement les définitions instituées de l'intérêt général, matérialisées dans les catégories établies de l'intervention de la région dans les lycées qu'ils les ignorent largement. Avant cela, par leur simple participation, présence, les participants sont convoqués, par le Conseil régional et chercheurs, dans la production du succès de la procédure.

> « En quatre ans seulement, le Budget Participatif des Lycées a prouvé sa pertinence bien au-delà de nos espérances : associer tous les membres de la communauté éducative des lycées et EREA aux décisions qui les concernent, c'est la bonne méthode.
>
> En 258 rencontres par an, avec une participation en constante augmentation, plus de 1000 projets ont été votés - 1015, précisément. Une meilleure écoute, c'est aussi une administration plus réactive et une dépense publique plus efficace. »
>
> « Le fait de décider tous ensemble, lycéens, professeurs, administration, c'est déjà très bien ! Et en plus, c'est une vraie expérience de la citoyenneté ! ». Pour Denis, lycéen au LPII (Chasseneuil-du-Poitou), le BPL c'est clairement positif. Les preuves sont là : en moins de quatre ans, plus de 20 000 jeunes et adultes ont adopté cette nouvelle façon de décider dans les Lycées et EREA de Poitou-Charentes. Essentiel 129 (souligné par nous)

A l'image de l'usage des dispositifs participatifs pendant les campagnes électorales, la quantification des participants[605] - « plus de 150 lycéens volontaires », plus de 15000 participants ... - permet l'exhibition de soutiens sociaux, ce qui souligne la poursuite du travail de production et d'entretien de soutiens sociaux au cours de la mandature. C'est en rabattant la pluralité des formes d'engagements, y compris contestataires, sur un (grand) nombre de participants que les organisateurs peuvent diffuser une interprétation agrégée : « s'ils sont là c'est

605 « Le verbe quantifier est employé dans un sens large : celui d'exprimer et de faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé seulement par des mots et non par des nombres ». A la différence du verbe mesurer, qui suppose que des faits soient mesurables, « l'usage du verbe quantifier attire l'attention sur la dimension, socialement et cognitivement créatrice, de cette activité. Celle-ci ne fournit pas seulement un reflet du monde (point de vue méthodologique usuel), mais elle le transforme, en le reconfigurant autrement » (Desrosières & Kott 2005).

qu'ils adhèrent » pour reprendre l'analyse proposée par Nicolas Mariot sur les bains de foule[606]. Invisibilisant les particularités du public et l'importance du travail de négociations, de transactions, de mobilisations, le grand nombre de participants contribuent à légitimer la procédure, et donc à valider l'offre participative. ; ce qui rappelle, nous y reviendrons, que le travail de production, de mobilisation et d'entretiens de soutiens sociaux se poursuit le temps de la mandature.

C. Le tirage au sort comme travail d'intéressement

Le cas du jury citoyen pose la question de la sélection de façon très différente : ce sont les biais connus du volontariat qui sont à l'origine du recours au tirage au sort[607]. D'une façon générale, le recours au tirage au sort vise une représentation de la diversité sociale et géographique des habitants de la région et élargit le cercle de la participation à ceux qui d'ordinaire ne participent pas et inclut dans les processus décisionnels des acteurs non-directement concernés par les enjeux. Ainsi, à la différence des dispositifs inclusifs, les dispositifs délibératifs adossent leur légitimité à la représentativité de leur « mini-public ». Cette volonté de mobiliser des acteurs désintéressés se manifeste par le choix d'un public composé uniquement par tirage au sort, et non d'un public mixte associant citoyens ordinaires tirés au sort et « stakeholders » formule fréquemment retenue. À la différence du BPL, mais plus largement des débats publics ou forum participatif mobilisant des acteurs concernés, les jurys citoyens conçus en Poitou-Charentes ne mobilisent que des acteurs qui n'engagent pas leurs intérêts particuliers : ils n'ont aucun bénéfice matériel à retirer de leur participation. L'enrichissement ne peut qu'être « cognitif ». De plus, comme le dispositif est un « one-shot » qui ne permet qu'une anticipation relativement limitée, c'est l'expérience elle même qui est un motif de participation : soit pour l'opportunité de donner son avis soit pour la curiosité. Si les bénéfices qu'il

606 Les travaux de Nicolas Mariot sont heuristiques pour analyser le traitement de la participation, : « [...]Ce sont les comportements représentant ce qui est censé être sinon un état de croyance, au moins une implication personnelle, qui font office de référence ultime dans les commentaires. Loin d'être quantité négligeable, anecdotes sans intérêts typiques de sarcasmes parisiens, ces historiettes et exemples individuels, cumulables à l'infini, permettant de constituer une preuve de la popularité présidentielle : l'engagement exemplaire de quelques uns est redistribué à l'ensemble de ceux pour lesquels il est moins manifeste. Ils sont en quelques sortes les éléments atomiques de la démonstration à partir desquels celle-ci peut se déployer vers l'interprétation assurée des gestes et des cris » (Mariot 2006, p.79).

607 Ces biais sont un acquis de la sociologie de l'engagement et des dispositifs participatifs. Ils sont rappelés comme une évidence « le citoyen lambda est absent. Et lorsque ce n'est pas le cas, sa dimension de citoyen « ordinaire » peut laisser dubitatif dans la mesure où il s'agit le plus souvent d'individus fortement investis dans la vie publique » (Faure et al. 2010).

est possible d'en tirer peuvent paraître limités, le coût de la participation est en revanche sensiblement plus élevé que pour le BPL tant d'un point de vue temporel - il s'agit de consacrer une (pour les ateliers) ou plusieurs (pour le jury) journée(s) à la participation – que cognitif – se confronter à un sujet inconnu et participer au travail collectif de production d'un avis. Du reste, il est prévu que les participants soient dédommagés pour le temps consacré au jury et si ce dédommagement peut n'être pour certains qu'une condition pour libérer du temps, il peut aussi être un motif d'intéressement des catégories populaires les plus éloignées du politique[608].

Pour procéder au tirage au sort, le Conseil régional fait appel à une entreprise privée, extérieure à la Région[609]. Elle utilise pour ce faire les listes téléphoniques France Telecom et s'appuie sur les données INSEE de la Région. « Les critères retenus par l'équipe démocratie participative pour constituer l'échantillon sont les suivants : la représentativité des quatre départements qui constituent la Région, la représentativité en matière de taille d'agglomération, la représentativité des tranches d'âge (à partir de 18 ans), la représentativité des catégories socio-professionnelles (en 8 catégories), et 50% d'homme/50% de femmes. Cette entreprise fournit ainsi 3000 contacts à la Région, pour un objectif de 30 participants ». Ces tirés au sort étaient ensuite contactés par téléphone.

Si le contact téléphonique peut paraître « lourd et chronophage », il est perçu à l'expérience comme permettant d'intéresser plus facilement à l'offre participative. En effet, pour des raisons de coûts[610] mais aussi de capacité de conviction, le « phoning » est réalisé en interne par l'équipe de la « démocratie participative » – les militants investis dans le BPL notamment et qu'on retrouve dans l'organisation de la plupart des dispositifs. La mise en prise directe des « tirés au sort » avec ces militants de la « démocratie participative » permettrait de convaincre, de rassurer, d'expliquer une procédure novatrice. Pour ce faire, l'équipe avait élaboré un argumentaire expliquant le principe du jury participatif, l'enjeu du jury (le thème en question), les modalités d'organisation de la procédure, les aspects pratiques et la question du dédommagement et un ensemble de questions-réponses pour anticiper les critiques ou interro-

608 Nous y reviendrons mais cette quête d'inclusion se retrouve aussi, voire surtout, dans le travail d'animation.

609 Pour cette partie sur les coulisses de la participation, nous nous appuyons sur l'article de Amélie Flamand dans lequel elle raconte l'expérience de l'intérieur, à paraître prochainement. Elle a travaillé sur le premier jury, mais il n'y a pas eu beaucoup de nouveautés dans l'organisation du deuxième jury.

610 Selon Amélie Flamand, « on peut estimer que la seule réalisation du *phoning* par une entreprise de sondage coûte entre 15 000 et 20 000 euros, alors que le coût total de ce jury citoyen tourne autour de 30 000 euros, qui comprennent le recrutement du jury, l'animation, le remboursement des frais de déplacement des participants et des intervenants, l'hébergement, la restauration. »

gations possibles posées par les habitants contactés[611]. Pour les indécis, un courrier complémentaire d'informations était envoyé. En outre, l'équipe s'était assignée une autre fonction : ils devaient convaincre les « phoners » mais aussi veiller à la diversité des participants « pour que le jury citoyen ait un réel sens, intérêt et de la crédibilité » : l'objectif étant que le public du jury ne soit pas composer uniquement de militants de la cause (royaliste ou environnementaliste ou ...)[612]. De ce point de vue, le « phoning » était perçu comme un moyen d'apprécier les sensibilités politiques des uns et des autres, et le cas échéant d'écarter certains participants trop politisés. En pratique, d'une part le degré de politisation ne faisait pas l'objet d'un questionnement systématique car les « phoners » craignaient précisément de trop politiser le jury[613]; or, un des enjeux de la mise en œuvre du jury était de « refroidir » l'usage de la « démocratie participative », de la techniciser. Du reste, on peut penser, c'est du moins l'hypothèse des organisateurs que l'usage répété des jurys citoyens (3) peut révéler une forme d'institutionnalisation de la « démocratie participative » rassurante pour les participants ; en tous cas, la dimension institutionnelle peut donner un gage de sérieux que souligne cette participante : « une fois que j'ai vu que c'était bien dans un cadre institutionnel, j'ai accepté ». D'autre part, en raison du faible taux de réponse positive[614], les « phoners » n'avaient pas les moyens d'effectuer un tri supplémentaire des participants ; ainsi aucun n'a été évacué. En fait, le principal risque perçu était l'insuffisance de participants, ainsi anticipant les défections un plus grand nombre était retenu (35 pour 30) et un contact était maintenu tout au long du déroulement de la procédure. Le résultat de ce travail d'intéressement est un public pas tout à fait paritaire, 19 hommes et 15 femmes, mais présentant une bonne diversité sociale et géographique.

Le jury citoyen d'évaluation de la politique régionale transports et mobilité.

Entre parenthèse figurent les chiffres du jury sur le changement climatique

611 On retrouve la même chose que dans le BPL.

612 La mise en avant de cette précaution se comprend d'abord au regard de la transparence organisée par le Conseil régional vis-à-vis des chercheurs; il s'agissait de montrer que la procédure était digne d'intérêt car non faussée par la présence massive de soutiens de Ségolène Royal.

613 La crainte de l'équipe démocratie participative est en effet de trop « politiser » le recrutement des participants en leur demandant à chacun leur positionnement politique, si ce n'est partidiaire, étant donné la stature particulière de la Présidente de Région.

614 Moins de 1% pour jury climat D'autant que la réalisation d'une nouvelle phase de *phoning* dans le cadre de la préparation des deux nouveaux jurys citoyens de la Région à l'automne 2009, portant sur les transports et la mobilité en Région et l'aide régionale accordée aux entreprises, fait apparaître des chiffres nettement plus encourageants. Le taux de réponse positive est de 8%. Le faible taux de réponse lors de ce premier jury ne semble donc pas être une "fatalité". Ce qui peut s'expliquer par deux facteurs. Le premier tient dans les sujets mêmes sur lesquels portent les jurys ; les thématiques les plus proches du quotidien des habitants favoriseraient une plus grande mobilisation. Le second tient dans la progressive diffusion du concept et d'exemples de démocratie participative dans la société, et en Poitou-Charentes tout particulièrement.

Age	Jury	Région Poitou-Charentes
18-39 ans	21,2% (12%)	31%
40-59 ans	51,5% (58%)	46%
60 ans et plus	27% (27%)	32%

PCS	Jury	Région Poitou-Charentes
Agriculteurs exploitants	0% (0%)	2,5%
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	5,9% (7,5%)	3%
Cadres, professions intellectuelles et supérieures	8,8 % (16%)	3,5%
Professions intermédiaires	17,6 %(7,5%)	8%
Employés	26,4% (19%)	13%
Ouvriers	5,9 % (12%)	13%
Retraités	26,4 % (26,5%)	22%
Autres sans activités professionnelles	8,8% (12%)	35%

Départements	Jury	Région Poitou-Charentes
Deux-Sèvres (79)	38,3% (31%)	20%
Charente (16)	8,8% (15,5%)	20,5%
Charente-Maritime (17)	29,4% (23%)	35%
Vienne (86)	23,5% (31%)	24%

Ces tableaux montrent que le tirage au sort permet une certaine diversité sociale et territoriale. S'il ne supprime le biais de l'auto-sélection des participants, il le limite très clairement : la sélection étant beaucoup moins biaisée que dans les dispositifs reposant exclusivement sur le volontariat[615]. Du reste, la question de la légitimité des participants et de leur représentativité n'a jamais été débattue. On peut penser que le recours au tirage au sort ayant ici permis une bonne diversité des participants, à la fois sociale et territoriale, au travers d'un nombre suffisant de participants (34)[616], ainsi que la qualité et le professionnalisme reconnu de l'animation ont contribué à neutraliser cette question de la légitimité[617]. Le questionnaire distribué aux

615 C'est du reste l'objectif affiché dans les annexes à l'avis du recours au tirage au sort.

616 Cf a contrario de l'expérience du Jury de St Brieuc où ils ont fini l'expérience à 8 (Barbier et al, 2008).

617 « Excellence de l'animation », « qualité des débats et des échanges », « bonne conduite des travaux du groupe ». La qualité de l'animation a été reconnue par les participants dans le questionnaire d'évaluation.

participants du jury citoyen confirme en revanche les observations effectuées : les participants sont « des citoyens plus amateurs qu'ordinaires[618] » (27% sont membres d'un syndicat et/ou d'un parti et 55% se déclarent comme des citoyens mobilisés dans la vie publique). Malgré cette sur-représentation des « amateurs », l'effet du tirage au sort, et peut-être aussi du dédommagement financier, n'est pas négligeable puisqu'ont participé des individus qui vraisemblablement ne participeraient pas spontanément (8 participants ne sont membres d'aucun collectif et ne se déclarent pas mobilisés dans la vie publique)[619].

Cette diversité sociale et territoriale est formalisée dans l'avis par la liste des participants qui reprend leur nom, leur âge et leur profession : « Myriam, Charente Maritime, assistance maternelle » ; « Michelle, Charente-Maritime, retraitée ancienne vendeuse en maquillage »; « Christophe, Deux-Sèvres, chef d'équipe dans une fromagerie » etc. Elle souligne que ce public n'est pas celui des partenaires ordinaires de la politique régionale « Transport et Mobilité ». En raison de la matérialité de l'enjeu, ce n'était pas un public de profanes. À la différence de certains thèmes (les OGM, les nano-technologies etc.) celui-ci s'ancrait directement dans l'expérience quotidienne des participants, ce qui était constamment rappelé : « vous vous déplacez tous les jours ». D'ailleurs, le thème a vraisemblablement influencé le déroulement du jury avant même son démarrage puisque tout laisse penser que le thème a été un facteur de motivation de la participation[620]. Ainsi, pour certains les présentations étaient l'occasion d'exprimer une insatisfaction à l'égard de la politique des transports[621], à l'image de cette participante qui souligne : « un beau T.E.R. passe tous les jours devant chez moi… mais ne s'y arrête pas ! ». Mais si l'enjeu pouvait s'ancrer dans le quotidien, il reste que le public n'était pas un public d'usagers mais de ressortissants de la politique transports et mobilité. Au sein de ce micro-public, aucun participant n'était un usager des transports régionaux, ce qui va informer les échanges. En ce sens, à la différence des ateliers où les participants sont « des citoyens en tant qu'usagers » (Barthélémy & Quéré 1995), dans le jury les participants sont des « ressortissants » en tant que citoyen : c'est en participant au jury citoyen qu'ils deviennent des usa-

Voir les « verbatims » en annexe.

618 Pour reprendre l'expression de Jean-Michel Fourniau (Fourniau 2008).

619 Contre les débats sur la légitimité de l'intéressement financier, nous considérons qu'il s'agit là d'une tactique, parmi d'autres, d'intéressement à la participation d'un public traditionnellement éloigné des cercles décisionnels.

620 Certains disent avoir préféré le sujet des transports à celui des aides aux entreprises et réciproquement.

621 À noter que plus de 42% des participants se déclaraient insatisfaits de leur mode de transports. Questionnaire.

gers, au moins potentiels du service public régional. Le dispositif fait émerger une fraction du public de la politique « Transport et mobilité » avec laquelle les représentants régionaux ne parviennent pas à entrer en contact : celle des non-usagers ; l'appel au citoyen peut ainsi permettre de faire participer ceux qui n'ont pas recours aux services publics, alors même qu'ils en sont des bénéficiaires potentiels[622]. De plus, même s'ils intervenaient à titre individuel, les participants pouvaient se faire les porte-parole d'enjeux ou de groupes sociaux qui pour certains parlaient déjà (les cheminots notamment) et pour d'autres n'avaient pas de porte-parole dans le domaine du transport. Ce que soulignaient les présentations de soi de certains participants qui rapportaient leur participation à leur métier, à l'exemple de Thierry qui « voudrait voir comment son métier [le tourisme] peut prendre vraiment en compte la question des transports », de Grégoire qui « souhaiterait parler des transports dans le domaine associatif et notamment sportif », ou encore des professionnels des transports (moniteur d'auto-école, cheminots) qui se déclaraient fortement intéressés par le sujet[623]. *In fine*, le jury citoyen produisait des porte-parole inédits dans le domaine de la politique transports et mobilité, qui pouvaient mobiliser un savoir d'usage mais n'engageaient pas directement leurs intérêts ; en ce sens, ils pouvaient faire émerger, ou contribuer à légitimer des options nouvelles.

Les propriétés particulières de ce public de citoyens se saisissent davantage si on les rapproche des cas des ateliers participatifs. Bien qu'ils concernent aussi un domaine de la politique régionale et s'appuient sur le tirage au sort, leur public est différent : le tirage au sort ne porte pas sur l'ensemble des citoyens de la Région, mais sur les candidats et/ou bénéficiaires des actions régionales évaluées. Comme pour le jury, l'enjeu est de représenter la diversité des cas de figure, des situations. En revanche, le tirage au sort est, pour les ateliers participatifs, réalisé en interne à partir des fichiers d'usagers détenus par la Région; à l'exception des ateliers faisant intervenir des lycéens où la Région ne détenant pas les fichiers, c'est alors le rectorat qui se charge du tirage au sort. Le « phoning » est réalisé par l'équipe « démocratie participative » ainsi que par le service évalué, ce qui permet déjà un retour sur terrain : les candidats ou bénéficiaires contactés font part, bien souvent, de leur expérience vécue, positive comme négative, via ce contact téléphonique, et sans pour autant accepter de participer à

622 Ce qui invite à réfléchir à son usage pour des questions liées au non-recours aux droits sociaux (Warin 2007).

623 Notes d'observation. En ouverture du jury les participants étaient invités à se présenter

l'atelier[624]. L'atelier sur l'apprentissage que nous avons observé montre que le tirage au sort a permis une réelle diversité socio-démographique[625]. Au-delà des chiffres, les apprentis présentaient une multitude de cas qui reflétait d'emblée la pluralité de la situation des apprentis : à titre d'exemple, on peut citer les cas d'Émilie, en CAP restauration collective qui présentait d'évidentes difficultés d'expression, de Joris et Mathieu tout les deux en écoles d'ingénieur, ou encore de Rachelle peintre en bâtiment et de Marina, malentendante, fleuriste. Mais l'analyse interne faite par Amélie Flamand et les entretiens réalisés soulignent combien à la différence des citoyens tirés au sort, les usagers tirés au sort sont beaucoup moins désintéressés que les participants du jury citoyen.

À titre individuel, ils pouvaient se sentir redevables, en tant que bénéficiaires d'une aide régionale, vis-à-vis de la région. Ce que souligne Amélie Flamand pour qui c'est également, la logique de l'intérêt général, la volonté d'aider à l'amélioration du dispositif pour les prochains bénéficiaires, qui guidait les participants de ces ateliers : « est souvent revenue dans la bouche des volontaires l'idée qu'ils « devaient » cette participation à la Région, considérée comme un juste retour par rapport à l'aide reçue ». En outre, leur participation incorporait aussi du capital organisationnel, notamment dans le cadre d'un atelier participatif sur l'apprentissage où le participant est pris dans la configuration d'acteurs organisée autour du Conseil régional et la relation instituée entre la région et les CFA[626]. Ainsi, certains acteurs locaux ont fait participer des apprentis qui présentaient les mêmes propriétés socio-démographique (âge, sexe, lieu, secteur) mais en revanche étaient déjà investis. Car si les apprentis n'anticipaient guère sur ce à quoi ils allaient participer : leurs responsables anticipaient eux sur ce qu'ils avaient à perdre à ne pas participer.

> Mathieu : « J'ai été contacté par tel par mon "ingé formation" le vendredi avant la réunion (un mercredi). Il m'a dit bonjour t'as été choisi par la région pour représenter les apprentis. L'impression que j'ai eu c'est que j'avais pas le choix. On nous a présenté la chose comme « c'est la région qui finance l'apprentissage » et donc qu'on avait pas le choix. On se devait d'y aller. Après on a reçu un courrier disant on vous remercie d'avoir accepter… du coup j'ai eu des soucis avec mon employeur me disant que j'aurais pu lui en parler avant etc… mais moi, on me l'a présenté comme quoi j'avais pas le choix. »

624 Ici encore on s'appuie sur le travail d'Amélie Flamand sur les coulisses des jurys citoyens en Poitou-Charentes.

625 Sur 24 participants : 11 femmes, 10 hommes. 9 en études post-bac, 5 en bac, 6 niveau CAP. 2 du secteur primaire, 7 secondaire et 12 tertiaire. 7 de Charente, 5 des Deux-sèvres, 4 de la Vienne, 4 de Charente-maritime.

626 Rappelons que la région finance l'apprentissage mais les CFA sont globalement assez libre dans l'utilisation des fonds. Pas de contrôle, liberté qui du reste va être mise en débat dans la journée.

Joris : « Moi on m'a dit que j'avais le choix, mais que c'était important pour l'image de l'école… mais bon c'est vrai qu'on a eu trop peu d'info.[627] »

Autrement dit, les responsables de CFA pouvaient être tentés de réduire les incertitudes en s'appuyant sur des élèves maitrisant mieux les enjeux de leur CFA, et déjà habitués des réunions.

« Je n'ai pas été si tirée au sort que ça. J'avais participé à une vidéo pour promouvoir les métiers de l'agriculture en Charente. Petit film de 4, 5 minutes… je trouve que le hasard est un peu gros. Mon directeur a surtout trouvé pas mal que ce soit moi qui y aille. Il m'a demandé si j'avais envie d'y aller, si ça m'intéressait.

Qu'est ce qui t'a motivé ?

J'aime bien participer aux réunions, et puis ça me permettait de rater une journée de cours. Je savais pas à quoi à m'attendre. [...] Mon directeur m'a expliqué certaines choses, on s'était vu pour que j'aborde certains sujets. Il a insisté sur certains points que j'ai repris en réunion.[628] »

On voit bien ici l'écart entre un jury citoyen et un atelier participatif, la différence de substance entre l'usager et le citoyen tient à l'intensité de la relation des participants au Conseil régional. Le tirage au sort de citoyens introduit dans l'action publique des individus détachés des enjeux de l'action publique régionale, des acteurs qui, sans le tirage au sort ne parleraient pas, et au mieux seraient parlés par les sondages. En ce sens, le jury citoyen décentre les pourvoyeurs traditionnels d'options, produit une opinion publique nouvelle, d'autant plus incertaine que les porte-parole mobilisés ne sont pas des acteurs directement concernés par l'enjeu, ce qui pouvait faire émerger des représentations inédites du problème de la mobilité au sein du territoire régional.

SECTION II.
PARTICIPER. MOTIFS INDIVIDUELS ET CONFIGURATION LOCALE.

À l'image du déploiement de l'impératif délibératif, ou plutôt d'une injonction à faire participer, la « démocratie participative » en Poitou-Charentes est construite sur le postulat de l'existence d'une demande latente de participation qu'exprimeraient en creux les symptômes connus de la « crise de la représentation » : la production et l'entretien de cette croyance, participe du travail routinier de (re)légitimation du champ politique. De ce point de vue, la pro-

627 Entretien, élèves ingénieurs, 20/11/08.

628 Entretien apprentie secteur viticole, 20/11/08.

duction du succès de la « démocratie participative » par la multiplication des expériences et de la satisfaction des participants contribue à ce travail. Or, la production de l'adhésion à la « démocratie participative » repose sur une important travail d'intéressement à l'offre participative.

Pour autant le public des dispositifs n'est pas le produit unilatéral de l'organisation : il est aussi le produit des dispositions individuelles qui trouvent dans cette offre de participation l'occasion de s'exprimer. Nous verrons que participer à la décision publique n'est qu'un motif, parmi d'autres, de participation. Par ailleurs, le cas du BPL, seul dispositif institutionnalisé, nous rappelle que comme l'a indiqué depuis longtemps Yannick Barthe, les stratégies d'instrumentalisation ne sont jamais limitées à une seule catégorie d'acteurs (Barthe 2002): les organisateurs n'ont pas le monopole des stratégies d'enrôlement et des usages de la participation et de ce point de vue, le public du BPL est pris par la structure des jeux locaux. Enfin, le cas du BPL souligne aussi que malgré les efforts des organisateurs, le public le plus nombreux reste celui des non-participants ; ce qui nous conduira à réfléchir aux motifs de la non-participation, qu'on n'ose appeler abstention tant c'est la participation qui est l'exception.

§ 1. Les motifs de la participation

En dépit de l'engouement récent pour la « démocratie participative », les sciences sociales sont restées relativement muettes sur les raisons des acteurs à participer. Tout se passe comme si l'intérêt des citoyens pour ces nouvelles arènes publiques allait de soit. Compte tenu de la hausse du niveau d'éducation et plus globalement du développement des valeurs post-matérialistes dans les sociétés occidentales, les citoyens seraient demandeurs de toujours plus de participation. Les enquêtes quantitatives semblent indiquer que les citoyens n'acceptent plus qu'on leur dicte des décisions sans avoir été préalablement consultés (Inglehart 1977; Dalton 2007). Mais on sait peu de choses sur les raisons et les modalités de l'engagement des individus dans ces dispositifs, et encore moins sur celles de ceux qui se tiennent à l'écart de la participation. D'une façon générale, si de nombreuses pistes ont été esquissées, il manque une sociologie systématique des acteurs des dispositifs participatifs et de leurs raisons d'agir, dont nous nous proposons de poser ici les jalons[629]. Car après tout pourquoi participer? Pourquoi des individus consacreraient-ils leur temps et leur énergie à la chose publique ? Qu'y

629 La réflexion sur les motifs de la participation reprend en grande partie le travail réalisé avec Julien Talpin (Mazeaud et Talpin, 2010). Nous le complétons avec une comparaison des motifs de participation au jury citoyen.

cherchent ceux qui s'y investissent, parfois avec passion et engouement? En d'autres termes, nous proposons ici d'interroger le postulat sur lequel repose ces dispositifs ; à savoir l'existence d'une demande de participation.

Un travail de comparaison systématique des formes d'engagement dans les budgets participatifs (BP) conduit avec Julien Talpin, nous a permis de repérer quatre motifs principaux à la participation ou à la non-participation. Bien que ces motifs soient construits d'abord sur la bases de formes d'engagement dans les BP, les observations réalisées nous montre qu'il est possible de les étendre aux autres dispositifs participatifs, et notamment aux dispositifs délibératifs ; même si comme nous le verrons, certains motifs sont plus fréquents dans les BP que dans les dispositifs délibératifs et inversement. Les quatre motifs repérés sont les suivants : (1) la réponse à un devoir civique, certains participants vivant leur engagement comme une nécessité pour la vitalité de la démocratie, alors qu'à l'inverse certains le rejettent explicitement ; (2) l'intérêt personnel (et matériel), les participants pouvant régler des problèmes liés à leur vie quotidienne grâce à la participation ou, à l'inverse, percevant les limites de l'engagement au sein de ces dispositifs pour la promotion leurs intérêts préfèrent s'en détourner; (3) l'intégration sociale, le BP permettant d'accroître le capital social des individus, et plus largement de construire du lien social entre habitants ou membres du lycée ou, au contraire reflétant voire constituant un puissant mécanisme d'exclusion sociale ; (4) le développement cognitif, la participation apparaissant comme une source d'information et d'apprentissages pour les acteurs, l'absence de ressources cognitives pouvant également expliquer la non-participation.

Ces quatre motifs ont été construits inductivement à partir du discours des acteurs, en assemblée ou lors des entretiens effectués. Inspirés de « langages de la démocratie » (Rui 2004), ils constituent les raisons d'agir des participants et non-participants des dispositifs participatifs, qu'ils emploient pour justifier leur participation ou leurs propositions. Les motifs (Mills 1940; Trom 2001) offrent des cadres permettant aux acteurs de donner une signification et d'interpréter les activités dans lesquelles ils sont engagés. Ces motifs ne doivent donc pas être vus comme des motivations intérieures, secrètes ou privées mais comme des raisons satisfaisantes d'agir d'une certaine façon dans une certaine situation. Un motif peut cependant apparaître plus ou moins valide ou efficace selon la situation ; par exemple, dans certaines circonstances, les motifs intéressés rencontrent une vive hostilité au sein des budgets participatifs. Ces discours ne sont pas la propriété des individus – bien qu'ils puissent jouer créativement

avec eux, en les combinant notamment – et on peut dire avec Goffman que les acteurs sont locataires de leurs motifs, tirés de certaines grammaires publiques disponibles. Ces motifs sont le produit de la rencontre des attentes normatives situationnelles (telle l'injonction participative) et de la trajectoire des acteurs. Il existe en effet des conditions sociales d'énonciation de certains discours dans certaines situations. Les ressources sociales, politiques et culturelles des acteurs les conduisent à prononcer tel ou tel type de discours dans tel ou tel type de situation. En fonction du degré de politisation, du niveau d'intégration sociale, ou de la place dans la hiérarchie scolaire ou professionnelle, les discours peuvent fluctuer. D'un côté, chaque espace social requiert des acteurs certains comportements, relativement standardisés. Dans l'espace public, on attend notamment des individus une capacité à la distanciation, que nous avons interprété ici comme la soumission à un impératif civique d'orientation vers l'intérêt général (Cardon et al. 1995). De l'autre, les acteurs, en fonction de leur trajectoire personnelle (Passeron 1989; Fillieule 2001) et du contexte social répondent différemment à ces attentes normatives. Certains s'y soumettent, d'autres s'y opposent, beaucoup n'en n'ont que faire ou n'en n'ont pas conscience, ce qui explique la pluralité des motifs d'engagement que nous avons observé, et la diversité des trajectoires. En ce sens, notre démarche, loin de postuler une théorie de l'action unifiée a priori, part de l'observation directe des pratiques des acteurs, dont découle le constat de la pluralité des motifs d'engagement (Lahire 1998). C’est pourquoi, il convient de comprendre comment la trajectoire personnelle et les micro-mobilisations à l’œuvre au sein de son groupe social, conduisent l’individu à valoriser certains motifs d’engagement qui, en fonction de l’analyse pragmatique qu’il fait de l’offre de participation – à savoir l’enjeu décisionnel, le degré d’engagement requis, la dimension collective ou individuelle, les rétributions qu’il est possible d’en tirer – deviennent des manières de s’engager ou ne pas s’engager.

Ces motifs bien que construits à partir des BP, dont le BPL, peuvent toutefois être étendus aux formes d'engagement dans les différents dispositifs participatifs. Cependant, comme les motifs des participants sont des raisons satisfaisantes d'agir dans le cadre d'une expérience publique dont le « déploiement [...] est étroitement lié à l'instauration d'agencements juridique, politique et civiques qui jouent comme des champs de contraintes et d'opportunités » (Cefaï & Pasquier 2003), ils sont plus ou moins mobilisés selon les dispositifs. En outre, les participants ont aussi un rapport pragmatique à l'égard des offres de participation qui déterminent la

forme et le degré de leur engagement. En ce sens, les usages de chacun des motifs sont plus ou moins importants selon les coûts (notamment le degré d'engagement requis) et les bénéfices, individuels et collectifs, de la participation au dispositif. Ainsi, le BPL se caractérise par un coût de participation assez faible (2 x 2H/an) et la possibilité d'en retirer des bénéfices individuels et collectifs importants, ce qui explique que le motif de l'intérêt personnel y est particulièrement mobilisé ; en outre, son institutionnalisation réduit encore le coût de l'engagement en autorisant une participation intermittente et des pratiques de lobbying. A l'inverse, le jury citoyen est relativement coûteux d'un point de vue temporel (3 jours) et cognitif. La forte incertitude sur son déroulement et son résultat peut expliquer la prépondérance des motifs de la curiosité et de l'enrichissement cognitif. Néanmoins, d'une façon générale, il est possible de rendre compte de la variété des formes d'engagement dans les dispositifs participatifs à partir de ces quatre motifs, dont les contours recoupent partiellement ceux mis en évidence dans d'autres recherches[630], et plus largement ceux identifiés par la sociologie de l'engagement militant[631].

A. Le devoir civique

Le devoir civique est le motif le plus fréquemment mobilisé par les participants, aussi bien en assemblée que lors des entretiens, preuve de l'intégration des normes régulant la participation citoyenne. Il s'agit du participant rêvé des théoriciens de la délibération, celui qui s'intéresse à la chose publique et qui est prêt à s'investir, à faire don de son temps et de son énergie pour le bien commun. Ceux qui justifient leur engagement par référence à un devoir civique sont des participants réguliers, qui prennent souvent la parole en public et constituent des moteurs de l'assemblée participative. Dans leurs interventions, ils apparaissent comme des défenseurs de l'intérêt général et des entrepreneurs de montée en généralité. Deux types de participants civiques peuvent néanmoins être distingués: les militants – membres d'organisations politiques, de syndicats ou de mouvements sociaux – et ceux qui n'ont pas d'engagement poli-

630 Voir notamment la thèse de Judith ferrando (Ferrando y Puig 2007).

631 Du reste, pour être complet, il faudrait étendre cette sociologie de l'engagement aux acteurs engagés dans les organisations mobilisées dans la politique de l'eau, ce que nous ne faisons pas pour deux raisons. D'une part, la sociologie de l'engagement dans les associations ou les partis politiques a déjà fait l'objet de nombreux travaux qui ont d'ailleurs inspiré le travail sur les motifs de l'engagement dans les dispositifs participatifs et d'autre part, dans la plupart des cas, c'est en tant que membre, voire en tant que représentant, d'une organisation que ces acteurs participent aux forums participatifs ; du moins, dans le cas des forums sur l'eau nous n'avons pas rencontré de participant à titre individuel.

tique en dehors du dispositif participatif. Les militants, généralement issus de la classe moyenne, offrent une définition politisée de leur engagement, adhérant plus ou moins explicitement à une définition participative de la démocratie. La valorisation de la participation s'inscrit ainsi dans une conception du changement social par le bas, à l'opposé des conceptions avant-gardistes qui ont longtemps animé l'extrême-gauche. En ce sens, chez les militants le discours civique s'inscrit ainsi dans une politisation durable. Dans le cas du BPL, ces militants vivent le BP comme le prolongement naturel de leur engagement au sein des instances représentatives du lycée[632]. C'est aussi le cas de cette apprentie tirée au sort pour participer à l'atelier citoyen sur l'apprentissage : « je me suis dit que c'était intéressant. J'y vais et ça m'a fait plaisir qu'on me choisisse pour donner mon avis. Jusqu'à l'année dernière, j'avais jamais été déléguée. Cette année [elle a changé d'établissement] je suis déléguée de classe et dans diverses instances CA, fond social.[...] Mais je vote régulièrement parce que si on veut pouvoir critiquer, opposer ses idées, faut avoir voté. Si tu vas pas voter tu peux pas[633] ».

Le discours du devoir civique n'est pas cependant l'apanage des militants. Les participants civiques apprécient l'opportunité, offerte par les BP, de donner leur avis « pour une fois qu'on leur demande[634] » et d'exercer un contrôle (Rosanvallon 2006) sur les décisions prises en leur nom, ce que montre le cas de cette lycéenne qui « participe pour savoir où va l'argent civil ». Cette réponse positive à l'injonction à participer prend un sens particulier chez de nombreux lycéens sans expérience politique initiale qui apprécient de faire l'« expérience de la citoyenneté », et d'être considérés comme « des citoyens à part entière » alors qu'ils « ne votent pas encore[635] ». La création d'un dispositif participatif incarne ainsi aux yeux de certains acteurs une forme de reconnaissance symbolique de leur appartenance à la communauté lycéenne et politique.

632 Le registre civique peut parfois être surinvesti, et nous montre alors que la participation au BPL peut aussi être investi comme un moyen de gagner des positions dans l'espace de la communauté éducative. Ainsi, un lycéen avait attiré mon attention par ses prises de paroles répétées qui traduisaient un niveau d'investissement inhabituel. Il posait des questions, tentait de favoriser la prise de parole d'un lycéen un peu timide et ponctuait les différentes interventions sur les projets d'un commentaire positif ou négatif. C'était un candidat malheureux aux différentes fonctions de responsabilité qui sont susceptibles d'être exercées dans le lycée ; battu aux élections de délégué de classe depuis trois ans, non élu dans une instance comme le CA, non choisi pour être au bureau du foyer…

633 Entretien, apprenti BTS secrétaire de direction, 3/12/08..

634 Notes d'observation, jury citoyen.

635 Expressions qui reviennent à plusieurs reprises lors des entretiens, dans certaines réunions BPL et dans les discours des agents régionaux.

On peut ainsi soulever la question, avec Bourdieu, de l'origine des motifs désintéressés de la participation. Bourdieu fait une analyse stratégique des comportements désintéressés – la vertu n'est ainsi qu'une « apparence », les acteurs ne se pliant qu' « extérieurement » à la règle (Bourdieu 1994, p.235) – et subsume ainsi la diversité des raisons d'agir sous le prisme de l'intérêt personnel. Même si, comme nous le verrons, les motifs intéressés jouent un rôle important dans l'acte d'engagement, ils sont insuffisants pour comprendre pourquoi certains continuent à participer en dépit de l'absence manifeste, ou de la faiblesse, des profits matériels qu'ils tirent de leur participation. La valeur accordée au respect de la norme participationniste par certains acteurs ne constitue pas cependant une assurance de participation. Nombreux sont ceux qui expliquent leur non-participation ou leur participation intermittente par le poids des « contraintes » (temporelles, professionnelles, etc.). Par exemple, lors du « phoning », suite au tirage au sort des participants au jury citoyen, nombre de personnes ont refusé en raison du coût de la participation (travail, loisir etc..)[636]. La participation à un BP, et plus encore à un jury citoyen, a un coût élevé et demande beaucoup plus de temps que le simple acte de vote par exemple ; ce qui explique aussi que les participants les plus réguliers, le noyau dur des bons citoyens sont ceux qui cumulent les motifs d'engagement. Cet élément est souvent négligé au motif d'un présupposé normatif rarement exprimé selon lequel le bon citoyen pourrait toujours participer ; à l'exception notable du jury citoyen où les organisateurs prévoient un dédommagement du temps passé. Or, rappelons-le, « le temps libre »est une donnée socialement informée, dans la mesure où il est inégalement réparti, de même que la capacité d'acheter du temps libre (Font 2001) ; à l'inverse, le dédommagement pouvait constituer une ressource complémentaire pour des individus qui avaient du temps, mais peu d'argent[637]. Le coût de la participation est cependant une donnée relative, en témoigne le cas d'un lycéen ayant participé à IDEAL-EU (un samedi de 9h à 18h), qui se dit prêt à recommencer tout en déclarant ne pas participer au BPL (2 réunions de 2h par an qui dans son établissement se déroulait en partie sur le temps scolaire : de 16à 18h) « faute de temps »[638]. En ce sens, la référence au temps et le discours de la contrainte relèvent, même implicitement, la force l'injonction participative, à l'image de cette lycéenne de Terminale qui, ayant déjà participé au BPL, soutient la démarche

636 Cf le travail d'Amélie Flamand, op. Cit. .

637 150€ de dédommagement pour la participation à l'ensemble du jury (deux fois du vendredi 16h au samedi 17h): 24 h de « travail » auxquels il faut ajouter les repas et éventuellement les deux nuits passés sur place pour ceux qui habitaient le plus loin. En outre le Conseil régional prenait en charge les frais de transports, de garde d'enfants, d'hébergement et de repas.

638 Entretien lycéen, participant IDEAL-EU, 10/12/08.

parce qu'« agir pour son lycée, c'est déjà agir pour sa ville, pour les autres », mais qui n' « a pas pu participer » cette année parce que « ça tombait pendant le bac blanc[639]». Les contraintes de la vie quotidienne peuvent également constituer un motif disponible pour des non-participants désireux de ne pas transgresser ouvertement la norme participative.

B. L'intérêt personnel

Les normes régulant les interactions au sein des institutions de démocratie participative requièrent des acteurs une orientation affichée vers l'intérêt général. La promotion d'intérêts personnels est en général lourdement sanctionnée dans les réunions du BP (Talpin 2006). C'est quand elles sont enfreintes que les normes implicites régulant les interactions au sein d'un groupe deviennent visibles. Une participation intéressée serait donc « immorale », la participation ne pouvant être justifiée que par « l'intérêt général – des voisins, du lycée, de la région. On comprend ainsi la puissance de la justification de la participation par le devoir civique et, en creux, l'absence de toute forme de justification intéressée en public. L'intérêt personnel se trouve alors subsumé dans un intérêt général ou plus collectif. Et pourtant, dans le cadre du BPL, il est supposé que par un effet de démonstration, la réalisation de projets concrets incitera les acteurs à se mobiliser.

Dans le cadre des dispositifs délibératifs, l'intérêt apparaît de façon moins saillante ; le plus souvent les participants évoquent leur volonté de « faire bouger les choses ». Néanmoins, si la possibilité ouverte d'exprimer une « trouble personnel » peut être un motif de participation[640], il est moins présent que lorsqu'un usager intervient dans un comité de ligne[641]. Ce que soulignent les exemples de participants au jury citoyen sur la politique régionale des transports qui en ouverture du jury se présentent en critiquant l'offre de transport. Ainsi François, qui « trouve qu'il n'y a pas beaucoup de transports en commun » et qui « prend sa voiture car il ne peut pas faire autrement », ou encore Michelle qui souligne ironiquement qu'un « beau T.E.R. passe tous les jours devant chez elle… mais ne s'y arrête pas ! »[642]. En revanche, dans le cas du BPL, nous avons été frappés par la récurrence de la justification par l'impact – individuel ou collectif – de la participation. Ainsi, à la différence des « bons citoyens » qui valorisent la

639 Lycéenne, enquête non participant, lycée général, milieu urbain.

640 Voir la thèse de Judith ferrando (Ferrando y Puig 2007).

641 Différence que souligne un agent du service transport « Dans les comités de lignes, on a pas d'usager lambda, ou alors quand ils viennent c'est pour râler. Là dans le jury c'était différent ». Entretien, 2/09/10.

642 Notes d'observation, jury citoyen.

participation pour elle-même, les participants « intéressés » valorisent et anticipent les résultats de leur participation. Cette participation sur enjeu les incite à minimiser le coût de leur engagement et donc à participer de façon intermittente Si le nombre de participants est à peu près stable entre la réunion consacrée aux propositions et celle du vote, le taux de rotation entre ces deux réunions montre que certains participants, notamment des lycéens, ne participent qu'au moment du vote . Comme l'indique ce groupe de lycéens: « nous le blabla on s'en fout. Ce qu'on veut, c'est voter[643] ». Cette participation intermittente conduit à interroger le rapport entre l'enjeu de la participation – à savoir l'amélioration concrète du cadre de vie des participants – et l'intérêt personnel des acteurs. Dans les BP traditionnels, un participant ne peut obtenir la satisfaction d'un intérêt personnel que s'il participe régulièrement et activement, et qu'il se soumet à l'impératif civique d'orientation vers l'intérêt général. Dans le cas du BPL, qui requiert un investissement moindre que les autres BP, un intérêt personnel peut être satisfait avec un investissement faible. On y observe donc plus fréquemment le comportement de participants intéressés ne s'engageant que s'ils bénéficient personnellement des fruits de la décision. Ainsi cette enseignante TZR (titulaire de zone de remplacement), qui se « fout de ce qu'ils peuvent décider [puisqu'elle ne sera] pas là l'année prochaine[644] ». C'est aussi ce que souligne cette lycéenne qui, ayant obtenu ce qu'elle souhaitait, ne participe plus : « J'ai participé l'année dernière. On a un club de muscu au lycée, on voulait du matériel. On y est allé, on a participé. On a obtenu le matériel. Maintenant on en profite. On a obtenu ce qu'on voulait. Alors cette année j'm'en fous, je participe pas[645] ». Cet exemple ne reflète cependant qu'assez peu la réalité de l'interaction avec l'enquêteur : il est rare que le participant exprime si directement la recherche d'un intérêt personnel. Le plus souvent, l'expression de motifs intéressés est mêlée de mauvaise conscience, ce que montre le cas de ces lycéennes de terminales : « on participe pas, on n'a rien à demander, on sera plus là l'année prochaine… [Gênées] C'est vrai que c'est une attitude un peu égoïste, pas très citoyenne [646]».

L'ambivalence des motifs intéressés et leur expression malaisée traduit toute l'ambigüité de la définition de l'intérêt général qui prévaut dans ces dispositifs. Alors que la revendication publique de l'intérêt personnel ou de certains groupes spécifiques est généralement rejetée

643 Notes d'observation, enquête non-participant, lycée professionnel, milieu rural.

644 Enseignante, enquête non-participant, lycée professionnel, milieu urbain.

645 Lycéens, enquête non-participant, lycée général, milieu urbain.

646 Lycéennes, enquête non-participant, lycée général, milieu urbain.

voire sanctionnée pour son caractère consumériste et égoïste, on peut se demander si parfois l'intérêt général n'équivaut pas à la promotion des intérêts de certains groupes défavorisés. Face aux conceptions consensualistes de l'intérêt général souvent mises en avant par les théories de la démocratie délibérative, il existe en effet une conception agonistique du bien commun selon laquelle le politique consiste précisément à choisir un camp – à choisir ses amis et ses ennemis aucune politique publique ne pouvant bénéficier à tous également (Laclau & Mouffe 1985; Mouffe 1992; Blondiaux 2008c). Ainsi, les plus ambitieux des dispositifs participatifs ont clairement une vocation redistributive ; l'objectif de justice sociale requérant de satisfaire prioritairement les besoins des groupes défavorisés. Mais le cas des agents TOS (Technicien, Ouvrier et de Service) dans le BPL illustre de façon exemplaire que la légitimité reconnue par les organisateurs aux revendications des groupes les plus faibles n'implique pas nécessairement leur satisfaction. La capacité de ces groupes à intervenir efficacement dans l'arène publique peut poser problème pour les acteurs les plus démunis, comme le note une agent TOS : « On n'est que trois le soir. Les autres ils vont pas revenir au lycée exprès après leur journée de boulot. Qu'est que vous voulez qu'on fasse à trois ? Pourtant y'en aurait des choses à demander…Mais vous croyez que les élèves ils vont voter pour du carrelage ou un vestiaire [647]?» En ce sens, il illustre le paradoxe de ces arènes pour les groupes défavorisés : alors qu'ils sont ceux qui auraient le plus à y gagner, ils n'ont en pratique que peu de chances d'y parvenir et ont donc tout intérêt à les fuir et à utiliser d'autres registres d'action (Blondiaux 2000). Pour ces groupes, mais pas seulement, le risque de déception est grand. Ainsi se pose la question des objectifs et de l'impact du BP. D'un coté, il est supposé qu'afin de permettre aux participants de visualiser immédiatement l'impact de leur participation, les BP doivent concerner des choses concrètes, de l'autre, la distance maintenue avec la grande politique peut conduire des individus à s'en désintéresser ou à le critiquer.

C. La sociabilité

Le plaisir ressenti par la participation est souvent lié aux contacts et rencontres qu'elle rend possible. La recherche de la sociabilité et de l'intégration sociale peut être un motif de participation à part entière au sein des BP. À l'image de la sociologie du militantisme qui a mis en avant le rôle des réseaux de sociabilité dans l'enclenchement des processus d'engagement (Sawicki & Siméant 2009) et de la joie de l'action en commun ressentie au sein de partis poli-

647 Agent TOS, enquête non-participant, lycée professionnel, milieu urbain.

tiques (Gaxie 1978, p.137-138), certaines personnes aiment tout simplement participer au BP. Le plaisir ressenti par la participation est souvent lié aux contacts et rencontres qu'elle occasionne. Cette dimension est très fortement présente dans les BP traditionnels et les conseils de quartier (Nez & Talpin 2010) mais en pratique elle est quasiment absente du BPL. Bien que ce type de discours y soit moins présent, le BPL correspond également à une volonté de créer une plateforme d'échange entre des groupes qui ne se rencontrent pas d'habitude (adultes/élèves; TOS/reste du lycée, etc.). La participation citoyenne serait ainsi un moyen de créer du capital social. Dans les lycées, l'idée de coupler le BPL a un moment festif a parfois été formulé par des animateurs et des techniciens, mais celle-ci n'a jamais été reprise. Sans doute, la dimension festive entrait-elle trop en décalage avec la dimension éducative du BP et du cadre scolaire. Toutefois, la sociabilité joue de façon évidente : plus on participe à un club, plus on est intégré à la vie du lycée, plus on participe au BPL[648]. En ce sens, la participation au BPL dépend de la sociabilité lycéenne qu'elle participe à entretenir ; dans le BPL, on participe aussi pour être avec les copains ou ceux de sa classe. Dans le cas des dispositifs délibératifs, l'opportunité offerte par le dispositif de rencontrer du monde peut être un motif de participation. En témoignent les cas d'Elsa et Adelaïde qui ont participé à IDEAL-EU « pour rencontrer des gens. Surtout qu'on allait discuter avec les autres, qu'il y aurait des débats ». Mais plus généralement, celui-ci est couplé avec l'idée d'enrichissement collectif et « faire bouger les choses »[649] : c'est l'action en commun qui est perçue comme utile collectivement et satisfaisante individuellement.

D L'ENRICHISSEMENT COGNITIF

Quasiment tous les participants interviewés soulignent l'enrichissement que représente à leurs yeux la participation à un dispositif participatif. Si cela ne constitue que rarement la raison première de leur participation, elle constitue un bon motif pour continuer à participer. Ce que souligne ce lycéen pour qui le BPL « permet d'apprendre des choses sur ce que fait la ré-

648 Il n'y a pas eu d'études quantitatives sur la participation au BPL et l'intégration au lycée. La question ne figurait pas dans le questionnaire au moment de l'étude quantitative de 2006-2007 réalisé par le Conseil régional. Néanmoins l'enquête que nous avons réalisé auprès des ressortissants du BPL montrait que plus on est intégré au lycée plus on participe au BPL. Par exemple, 94% de ceux qui étaient membres d'un club, ou délégué, connaissaient le BPL tandis qu'ils n'étaient que 68% parmi ceux qui ne participaient pas à un club. Sur les personnes interrogées, 26% étaient membre d'un club ou délégué. Parmi ceux qui avaient participé au moins une fois au BPL, ils étaient 45% alors qu'ils n'étaient que 18% parmi ceux qui n'avaient jamais participé.

649 Entretien participantes IDEAL-EU, 10/12/08.

gion, et sur le lycée aussi, sur ce que veulent les TOS, ce que veulent les profs[650] ». C'est dans les dispositifs délibératifs que ce motif est le plus souvent avancer : la participation est alors reliée à l'opportunité de s'enrichir et d'enrichir la décision collective du point de vue de tous. Il s'agit d'ailleurs d'une des justifications majeures de la démocratie délibérative: plusieurs têtes pensent mieux qu'une seule, et c'est en mettant en présence des individus issus d'horizons divers qu'on pourra produire les meilleures politiques publiques[651]. Les échanges entre les différentes catégories de participants, non-politisés et militants, élus, techniciens et profanes, apparaissent comme des sources d'enrichissement personnel non-négligeables (Talpin 2008). Certains participants s'engagent à l'inverse pour « apporter leur compétence » ou leurs connaissances techniques et peuvent ainsi enrichir les décisions collectives . A l'image du cas de Sophie, participante d'IDEAL-EU, ces deux dimensions ne sont pas exclusives : on peut participer pour apprendre des choses, et finalement s'apercevoir qu'on a soi même enrichi la délibération.

> « Le fait de discuter pour faire avancer les choses sur un thème d'actualité « Le changement climatique ». Je me suis inscrite directe. C'était sur une journée. Et je pensais plus qu'on m'apporterait des connaissances plutôt que j'en apporterais moi. Je l'ai vu comme un enrichissement personnel. Une façon différente d'apprendre des choses sur le thème. Il [Le chargé de mission Ideal-Eu] nous avait présenté comme quoi y'aurait des gens de tout age. En fait à la table y'avait surtout des lycéens. Mais bon il pouvait pas savoir qui s'inscrirait[652]. »

Cet apport cognitif n'est que rarement un motif suffisant pour assurer une participation régulière, il est en revanche un facteur déterminant de la participation[653]. Le cas du jury citoyen montre bien comment l'expérience, l'innovation peut en soi être un motif de participation ainsi Fernando qui « voulait voir ce qu'était un jury citoyen » ou Christophe, « curieux, il a envie de voir les résultats d'un tel jury citoyen ». En raison des faibles possibilités d'anticipation sur le dispositif, ce sont la curiosité (pour le jury, pour le tirage au sort), la possibilité de donner son avis et le sujet qui les ont motivés. La seule chose qu'ils pouvaient anticiper c'est qu'ils auraient l'opportunité de donner leur avis, ou du moins d'apprendre des choses sur les transports.

650 Entretien lycéen, lycée général, milieu urbain, 4/06/07.

651 L'argument est déjà présent chez Aristote, mais on le retrouve aujourd'hui dans la pensée politique de John Rawls ainsi que d'un certain nombre de théoriciens de la délibération contemporains (Mendelberg 2002).

652 Entretien, participante IDEAL-EU en licence « verte », 10/12/08.

653 Cela est difficile à évaluer mais l'enquête réalisée sur les ressortissants montrait que ceux qui avaient participé au BPL déclaraient s'intéresser à la vie du lycée (70%) davantage que ceux qui n'avaient jamais participé (45%).

Participer au jury est ainsi une forme de pari : ne connaissant ni le dispositif avant de participer ni quelles seront les suites données, c'est l'expérience elle-même qui est une motivation.

Par ailleurs, de nombreux participants perçoivent le BPL comme un espace informatif, ce qui peut constituer un motif suffisant à la participation, comme le soulignent ces élèves de BTS pour qui le BPL est « une occasion de savoir ce qui se passe dans le lycée ». La curiosité n'est cependant pas gage de participation active, ces participants curieux, ou en quête d'information, sont plutôt spectateurs et n'interviennent que rarement au cours de la réunion. Ce que souligne cet exemple, où malgré les efforts d'animation opéré dans le cadre des dispositifs délibératifs, des participants se sont contentés d'écouter[654] :

> Lycéen 1 : « C'était super intéressant. Moi j'écoutais les autres, j'ai appris pleins de trucs. »
> AM: « Tu t'es pas ennuyé ?
> Lycéen 1 : « Non. Au contraire c'était super intéressant. Je pensais des trucs dans ma tête mais à chaque fois les autres le disait avant alors... »
> Lycéen 2 « moi aussi j'ai plus écouté que parlé. C'était intéressant d'écouter, j'ai appris pleins de trucs. »
> Lycéen 1: « en plus on était avec des personnes qui faisaient des études dans l'environnement, ils connaissaient pleins de trucs. Nous plutôt là en spectateur.[655] »

Ainsi la curiosité peut être une forme d'engagement à part entière ; dans le cadre des dispositifs délibératifs le rôle de l'animateur est d'inclure ces participants curieux (infra), mais à défaut d'une participation active, leur présence traduit déjà un intérêt et une information – même minimale – sur leur environnement ; ce qui les distingue de nombre d'individus, croisés au cours de notre enquête sur le BPL, ne participant à aucune activité au sein de l'établissement et qui exprimaient une indifférence et un désintérêt à l'égard du lycée et du BP.

En soulignant la pluralité des formes d'engagement dans les dispositifs participatifs, le panorama apparaît plus complexe et dynamique que la dichotomie établie entre le citoyen apathique et le citoyen participatif. Les acteurs ont une attitude non seulement instrumentale, mais également pragmatique face à l'offre de participation. C'est face à un problème rencontré, une aporie de la vie quotidienne ou un projet à porter que les individus qui ne sont pas des participants professionnels se mobilisent. En ce sens, les participants ne séparent pas intérêt individuel et intérêt général quand ils participent : les dispositifs participatifs sont des struc-

654 Ici à noter qu'il s'agissait de mes efforts d'animation puisque j'étais animatrice de table lors de l'expérience IDEAL-EU et le lycéen 1 était à ma table.

655 Entretien participants IDEAL-EU, lycéens Châtellerault, 10/12/08.

tures d'offres de pratiques de participation politiques et de satisfaction d'intérêts individuels et collectifs. Par ailleurs, on ne peut rabattre la participation sur des activités individuelles : même en s'adressant à des individus, la participation à des dispositifs participatifs mobilisent du capital organisationnel, ou du moins du capital professionnel incorporé. D'une part, on sait bien que les participants ne sont pas des pages blanches. Ni complètement profanes ou désintéressés, ils participent avec les compétences, les qualités, les savoirs, les opinions issues de leur expériences antérieures (Blondiaux 2008b; Talpin 2010) ; et de ce point de vue, ils sont aussi les porteurs de représentations des secteurs d'activités dont ils sont issus ; ce qu'ils exposent parfois d'emblée dans leur présentation de soi. D'autre part, les organisateurs n'ont pas le monopole des usages de la participation. Notamment dans le cas du BPL, où l'institutionnalisation du dispositif permet des apprentissages et le développement de stratégies d'instrumentalisation du dispositif. *In fine*, on voit bien qu'à rebours de ce que serait une vision unifiante du citoyen, du profane ou de l'habitant, les participants, sans être des « stakeholders », sont porteurs d'une diversité de pratiques, de situations et d'enjeux et producteurs d'usages différenciés des dispositifs.

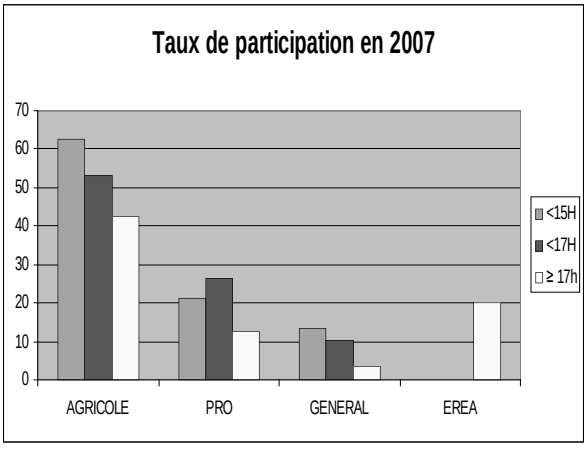
§ 2. Les configurations locales de la participation

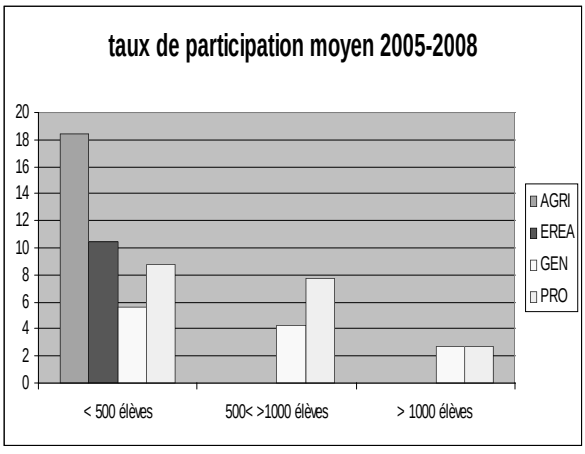
La question de la participation au BPL et de ses usages locaux soulève le problème de mise en œuvre d'un dispositif décentralisé : si la Région est l'organisatrice, en pratique les réunions du BPL se déroulent au sein de chaque établissement. Or, les agents de la Région ont une capacité très limitée à contrôler l'organisation locale de la participation. C'est du reste parce qu'ils sont démunis qu'ils comptent sur les animateurs culturels pour faire participer. Comme la Région ne maitrise pas la plupart des déterminants de la participation (horaires, ce qui se passe avant etc.) et que le BPL recouvre des enjeux plus ou moins importants pour les établissements, les acteurs locaux ont développé des usages du dispositif, des stratégies d'instrumentalisation à travers le jeu sur la présence. Ainsi, le cas du BPL, seul dispositif institutionnalisé, illustre de façon saillante les enjeux de la participation et la façon dont les acteurs jouent avec les règles d'une participation individuelle : la participation est en partie façonnée par les usages locaux, les apprentissages des acteurs et les tentatives d'instrumentalisation du dispositif (plus ou moins réussies) par les équipes de direction dépossédées de leur monopole sur la parole, et plus encore, sur la décision sur la « communauté éducative ». En effet, comme les

participants du BPL, notamment les élèves, sont pris dans le système de relations entre le Conseil régional et l'établissement représenté par son équipe de direction, la question des usages de la participation pose celle des fortes asymétries de positions et de ressources entre le public principal du BPL – les élèves – et les représentants attitrés de la « communauté éducative ». Par ailleurs, l'étude localisée des dynamiques de la participation souligne que son institutionnalisation a permis des apprentissages des règles du jeu par les participants. Notamment, les usages du dispositif font apparaitre une règle pragmatique : pour être efficace il faut être présent en masse lors de la deuxième réunion consacrée au vote.

A. Les publics locaux du BPL

Même si on peut identifier certains traits récurrents dans le profil des participants et le déroulement des réunions, la participation au BPL est d'abord prise dans la configuration propre à l'établissement. En suivant ce qu'a montré Loic Blondiaux sur les assemblées de Conseils de quartiers (Blondiaux 2003), on peut dire qu'il y autant de publics que d'établissements, voire que de réunions. Or, les chiffres agrégés de la participation qui souligne l'élargissement du public du BPL ne reflètent pas la diversité des établissements et des réunions : les taux de participation connaissent des variations structurelles selon le milieu rural ou urbain, la taille de l'établissement et le type d'enseignement, et les horaires de la réunion. Tendanciellement la participation est plus forte en zone rurale qu'en zone urbaine, dans les petits établissements (<500 élèves) que dans les grands (>1000 élèves), et dans les lycées agricoles. Ainsi, les lycées agricoles, qui cumulent en outre petite taille et implantation rurale, sont ainsi ceux qui connaissent la participation la plus importante tandis que les grands lycées généraux de centre ville connaissant la participation la plus faible.





Pour comprendre cette diversité, on peut faire l'hypothèse d'une « culture » propre à chaque établissement. Cette hypothèse que développe Philippe Meirieu au sujet des CVL[656], voit chaque établissement comme disposant d'une culture propre matérialisée par des habitudes de dialogue et une certaine proximité entre les membres de la communauté lycéenne alors que d'autres au contraire seraient marqués par la distance entre équipes de direction et lycéens. Les cultures participatives (Neveu 2007) et les habitudes de dialogue pourraient expliquer les importantes variations de participation. C'est ce que soulignent certains participants et observateurs, qui de plus pensent pouvoir rapporter le comportement des participants à leur maturité ou à leur sens civique, plus fort chez les lycéens agricoles que chez les lycéens généraux.

> « C'est dans les lycées d'enseignement professionnel et les lycées en milieu rural que les effets induits en terme de citoyenneté, équité, ouverture du BPL se font le plus sentir. L'approche imminente du monde du travail pour les uns et un certain isolement pour les autres semblent rimer avec maturité : « on me donne la parole, car je suis acteur d'un système ». A contrario, dans les lycées de centre ville dotés de plus de moyens, les élèves semblent être plus assistés[657]. »

Outre le fait qu'aucune donnée ne permette de l'étayer, cette hypothèse est à nuancer car les observations montrent qu'au-delà d'une culture participative ou d'un sens civique plus développé parmi leurs élèves, la participation dans les lycées agricoles est fréquemment obligatoire, et compte tenu de l'isolement de l'établissement, les élèves y sont plus captifs qu'ailleurs ; en témoigne la participation plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain, indépendamment des types d'établissement. Ainsi, indépendamment de la culture de l'établissement, on peut dire que le travail de mobilisation dépend fortement de l'attitude des équipes de direction et de la diligence des animateurs culturels. Or, si le travail de mobilisation de ces derniers connait des ressources propres, il est d'abord conditionné par l'attitude des équipes de direction; ce dont témoigne cette animatrice culturelle : « C'est difficile de mobiliser quand t'as un proviseur qui te met des bâtons dans les roues [658]». En effet, le paradoxe du BPL est que les proviseurs se voient contraint d'organiser leur propre dépossession. Ce que souligne avec humour un chargé d'opération pour qui « demander aux chefs d'établissement d'organiser le BPL, c'est comme de demander à l'UMP d'organiser un meeting du PS[659] ». On l'a dit, ils s'étaient initialement opposés au BPL, menaçant de boycott et d'un préavis de grève. A l'image des

656 Voir le rassemblement « Jeunesses en région », Nantes, mars 2009.

657 Animateur Départ, *Transrural Initiatives* 16/12/06

658 Entretien animatrice culturelle, lycée général, milieu urbain, 25/11/08.

659 Entretien, chargé d'opération 2/07/08

participants, on ne peut présumer des raisons qui ont incité les proviseurs à se rallier au BPL. Ce que souligne parfaitement Sophie Bouchet-Petersen :

> « La proviseure du LPI [a été la 1ère a accepté d'organiser une réunion BPL] Peut-être par sympathie pour ségo, peut-être pour que le LPI [Lycée Pilote Innovant] mérite son I…a accepté de se lancer. Alors après plus t'en avait. Voilà ça a enclenché le mouvement. Mais à la fin de la 1ère année il devait y'en avoir 2 ou 3 qui ont boycotté…mais cela ils étaient quand même ringard par rapport aux autres. Mais ils n'étaient pas enthousiastes, ça les faisait [suer]. Faut reconnaitre on leur a imposé….ça les [embêtait], ils n'y croyaient pas….Les plus proches politiquement n'ont pas été les plus coopératifs….là t'as des surprises. Vaut mieux finalement. Moi à l'expérience je considère qu'on se [moque] des opinions politiques. Je pense que c'est vraiment une question de rapport au métier, et de rapport j'allais dire aux humains qui peuplent l'établissement qu'est important. [...] Y'en qui sans être hostiles à la gauche, qu'étaient pas PS, mais qui aiment les élèves, je sais pas mais avec qui ça s'est beaucoup mieux passé…et après t'as ceux qui veulent [...] bien se faire voir de la patronne. Enfin voilà tu fais avec l'humanité telle qu'elle est. Si l'enfer est pavée de bonnes intentions, peut être que le ciel peut être pavée de mauvaises. [Peu importe] du moment qu'ils jouent le jeu… [660]».

On ne peut rabattre l'attitude des équipes de direction à l'égard du BPL sur une question d'adhésion à la « démocratie participative » : les équipes dirigeantes des établissements sont prises dans la tension entre le besoin des ressources offertes par le BPL et l'obligation d'organiser leur propre dépossession. Cette tension est d'autant plus délicate à gérer que les équipes de direction ne maitrisent pas le montant des ressources du BPL : c'est le vote des participants sur leurs priorités qui déterminera in fine le montant obtenu par l'établissement au titre du BPL. Et notons que l'enjeu constitué par les ressources du BPL varie selon les établissements qui sont de fait, plus ou moins « dépendants » des ressources du BPL. Si, sur la période 2005-2008, le BPL représente en moyenne 13% des ressources de l'établissement, cette part varie de 2% (un lycée qui est par ailleurs en pleine restructuration) à 69% (un lycée bientôt abandonné dans lequel le minimum de travaux est réalisé)[661]. On imagine ainsi, dans un contexte accru de concurrence entre les établissements, les tentatives d'instrumentalisation dont le dispositif peut faire l'objet. Plus largement, l'écart entre les situations des établissements souligne le poids des usages locaux sur le fonctionnement de la procédure. Nous analyserons en situation comment les acteurs s'efforcent de contourner le BPL, ou encore de l'utiliser pour contourner les règles budgétaires ordinaires. Mais dans tous les cas, le BPL et la participation des élèves sont devenus des éléments du jeu dont les acteurs ne peuvent s'affranchir dans la

660 Entretien Sophie Bouchet-Petersen, op. Cit.

661 Taux réalisé à partir des données chiffrées fournies par le Conseil régional. Nous avons croisé les financements BPL et hors-BPL. Voir chapitre 5.

mesure où la tenue des réunions BPL, et donc une présence suffisante d'élèves, est une condition d'obtention des ressources offertes[662]. En effet, si d'autres critères d'appréciation de la qualité des réunions circulent (la qualité du débat, la qualité des projets, la représentativité des participants), le nombre est le seul critère de comparaison et le seul critère d'annulation des réunions[663]. Ainsi, qu'ils adhérent ou non à la démarche, les proviseurs, comme les animateurs culturels, ne peuvent empêcher la tenue de la réunion, et plus encore, pour plusieurs d'entre eux, parent leur organisation du BPL des atours de l'adhésion à la d »émocratie participative » en organisant la présence massive des élèves. En ce sens, on peut parler d'intéressement réussi des équipes de direction au BPL non pas car ils seraient tous convertis à la « démocratie participative », mais parce qu'ils ont tous un intérêt à jouer *a minima* le jeu du BPL ; ils n'ont rien à gagner mais tout à perdre en ne participant pas au BPL.

Comme les conditions de participation sont le produit de la structure de l'établissement, des stratégies – peu importe ici qu'elles soient intéressées ou orientées vers la démocratie participative - et de la contrainte sur la présence, on peut observer autant de configurations locales que d'établissements. La participation peut ainsi concerner quelques dizaines de participants dans un lycée et plusieurs centaines dans d'autres.

Nombre de participants par réunion et par établissement (moyenne R1 et R2)	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**
moyenne	64	82	95
minimum	8	18	19
maximum	249	495	461

Ces différences de participation sont en partie liées à l'horaire de la réunion : une réunion sur le temps scolaire favorise la participation massive des élèves, une réunion en soirée favorise (un peu) la participation des parents d'élèves. Surtout, tout dépend du choix qui est fait

662 Ce sur quoi insiste régulièrement le chef de service BPL au près des équipes de direction. « Si vous voulez pas de BPL, vous ne voulez pas non plus les ressources du BPL ».

663 L'avantage du nombre est qu'il permet d'objectiver la réunion. On ne peut objectiver une délibération de qualité mais on peut quantifier la présence.

concernant le maintien ou non des cours pendant les réunions BPL : parfois l'horaire est banalisé, parfois les cours sont maintenus mais les élèves peuvent s'absenter pour participer au BPL, parfois encore la réunion se déroule hors temps scolaire ; or la participation sur le hors temps scolaire dépend de la localisation de l'établissement : si en milieu urbain l'horaire n'est pas rédhibitoire, en milieu rural, après le départ des cars scolaires les élèves ne peuvent plus participer. En pratique, le choix de l'horaire appartient à l'établissement en concertation avec les agents de la région. Compte tenu des incitations qui leurs sont faites pour organiser les réunions sur le temps scolaire (favorable à la participation des élèves) de plus en plus de réunions ont lieu en journée. Néanmoins, toutes les possibilités existent et les choix des horaires et de la banalisation des heures de cours dépendent des « convictions » de l'équipe de direction, de leur rapport avec les syndicats d'enseignants, ou de stratégies à l'égard du BPL etc. Or, les « représentants-région » sont impuissants face aux stratégies des acteurs locaux pour contrôler cette participation.

Enfin un dernier point est à souligner dans ce panorama des configurations locales : les équipes de direction peuvent opérer une sélection informelle des participants. Alors que le BPL est un dispositif inclusif basé sur le volontariat, on peut observer localement des mécanismes de filtrage des participants. Dans un cas, notamment dans les lycées agricoles mais pas seulement, la participation des élèves au BPL est obligatoire, ainsi cette proviseure : « comme le BPL c'est un moment important de la vie de l'établissement, je trouve ça normal que tout le monde participe[664] ». Dans l'autre cas, la participation est restreinte aux seuls délégués, créant ainsi un système « participatif-représentatif » qui mobilise un public élargi par rapport aux structures représentatives classiques mais restreints par rapport à l'idéal inclusif :

> « St Paul invente le participatif-représentatif » : le directeur du lycée Saint-Paul d'Angoulême, qui a expérimenté la formule pour la première fois cette année. « Je trouve sincèrement très bien que la politique, au sens noble du terme, entre dans les établissements, que les jeunes touchent du doigt la décentralisation et qu'ils soient entendus », résume le chef d'établissement qui, ès qualités, ajoute: «J 'apprécie la formule, mais je crois fondamentalement à la démocratie représentative et c'est mon rôle de la défendre et de l'enseigner. » C'est pourquoi le patron de Saint-Paul a envoyé les seuls délégués de classe et leurs suppléants aux deux réunions sur le budget participatif[665]. »

Entre ces deux pôles des mécanismes de filtrage, toutes les situations sont possibles ce qui souligne d'une part que la présence (ou plutôt le taux de participation) nous dit peu de choses

664 Proviseur, en aparté lors d'une réunion BPL, lycée agricole, milieu rural, 31/01/08.

665 Charente Libre 27 mai 2008.

sur l'adhésion des présents à la « démocratie participative » puisqu'elle peut effectivement traduire une forte culture participative mais aussi une participation orchestrée par l'équipe de direction ; d'autre part, que les représentants région sont relativement impuissants à l'égard de ce qui se passe en amont des réunions ; enfin que les intérêts des uns et des autres convergent pour intéresser les acteurs à participer et à faire participer les lycéens.

B. L'institutionnalisation de la présence

Les équipes de direction n'ont pas le monopole des stratégies de mobilisation et des tentatives d'instrumentalisation de la participation au BPL. Les apprentissages des règles du jeu permis par l'institutionnalisation du BPL ont contribué dans leur ensemble au développement d'une économie de la présence aux réunions BPL plus qu'au développement d'une culture délibérative. En effet, si le nombre est une ressource dans le jeu sur le BPL – les intérêts des uns et d'autres à voir une présence massive comme signe d'une réunion réussie -, le nombre, comme nous le verrons dans l'étude approfondie des situations délibératives (chapitre 5), est aussi la ressource principale dans le BPL. Comme le BPL repose sur un système de vote où chaque participant dispose de dix bulletins, c'est le projet qui intéressera le plus grand nombre qui sera adopté. Pour obtenir l'adhésion du plus grand nombre, deux options sont ouvertes aux participants : celle de l'argumentation et celle de la mobilisation des acteurs directement intéressés par un projet. Ainsi, les participants réguliers du BPL, et en premier lieu les adultes de l'établissement, ont développé des stratégies de « lobbying » en organisant la mobilisation massive des élèves – la classe, la section – intéressés par le projet défendu ; pratique qui fait l'objet d'interrogation constante par les participants. L'attitude des « représentants-régions » et des participants à l'égard de ces pratiques sont de bons révélateurs de l'ambigüité de la conception des enjeux de la participation au BPL, et des motifs de la mobilisation : d'un coté, le lobbying est délégitimé au motif qu'il traduirait un comportement manifestement orienté vers la défense d'un intérêt particulier, de l'autre, le lobbying est reconnu comme une forme de mobilisation collective, voire d'apprentissage de la démocratie, et donc d'intéressement à la chose publique ; c'est alors la délibération qui dans un second temps est supposée permettre de dépasser les intérêts particuliers pour construire l'intérêt général. Ce qu'illustre cette séquence :

> Proviseur : « Le fait que l'année dernière il y ait une classe qui soit venue pour voter pour son projet, ça a laissé des traces. »

Représentant région : « On peut pas critiquer le prof qui mobilise sa classe pour défendre son projet et après se plaindre que les autres se mobilisent pas. On peut leur faire de procès d'intention, ou sinon faut pas s'étonner du résultat. La démocratie, participative ou pas, c'est toujours celui qui se mobilise qui remporte l'élection. »

DRE : « Moi je comprends qu'une classe se mobilise pour défendre son projets. Les autres ils n'ont qu'à venir pour voter contre. »

Échanges confus : profs et parents parlent d'individualisme, de manque d'engagement, proviseur de manque de communication.

Représentant région : « Justement le BPL c'est pour répondre à ce problème de désengagement. C'est parce que les gens ont le sentiment de ne pas peser qu'ils se désengagent. C'est pour ça que le but du BPL c'est de donner le pouvoir de décider aux gens. »[666]

Plus largement, le lobbying pose la question des intérêts légitimes dans le BPL et de l'inégalité des ressources des participants. Ce que souligne la critique de ce professeur, qui en dénonçant le lobbying au nom du devoir civique et à l'intérêt général, soulève surtout le problème de l'inégale distribution de la capacité à mobiliser.

« C'est un peu dommage que les projets retenus profitent pas nécessairement à tous ; l'année dernière j'y suis allé la fleur au fusil mais quand je vois le lobbying qu'il y a… » Là encore, ce rejet de la pratique de lobbying et plus largement des règles pragmatiques à l'œuvre dans le dispositif est aussi une posture permettant de dissimuler sa frustration de n'être pas parvenu à mobiliser suffisamment. « Moi j'ai participé l'année dernière, mais ce que je propose est jamais retenu. De toutes façons, si on n'achète pas une classe pour avoir un vote massif c'est pas la peine et moi ma capacité de lobbying elle se résume à dix-sept personnes alors… »

À la différence des autres groupes du lycée – notamment les enseignants – qui ont rapidement développé des usages stratégiques de la participation au BPL, les agents TOS obtiennent difficilement la satisfaction de leurs intérêts. Difficulté que souligne cet exemple, rare, où ils y sont parvenus.

Lycée général, milieu rural.

Année 2006-2007, Lors de la réunion, j'observe la présence en nombre d'agents TOS ; ce qui est plutôt inhabituel. Surtout, plusieurs prennent la parole et argumentent sur l'utilité de leur projet et tentent d'enrôler le soutien des élèves en valorisant la convivialité nouvelle d'un self rénové. Finalement, à l'issue du vote, le projet arrive en tête.

Un peu plus tard, lors du déjeuner j'interroge le groupe de TOS (ils sont 9) pour comprendre les raisons de cette situation.

Une femme déléguée syndicale, représentante des TOS au CA depuis plusieurs années prend la parole. « Lors de la 1ère réunion [ndlr : l'année précédente] on savait pas trop. Mais bon tous les jours on rouspète sur les sols, les chaises. On ne savait pas trop ce qui pouvait marcher… »

666 Lycée général, milieu urbain 19/12/08.

> Une autre agent TOS : « On n'avait pas bien compris les 10 votes. [A sa collègue] Tu te souviens je t'ai même dit que c'était pas possible : quand tu votes t'as qu'un bulletin. Après on a su. Et en plus on avait voulu être gentilles. On ne pensait pas qu'on pouvait grouper les voix. »
>
> La déléguée syndicale reprend « On ne voulait pas défavoriser les élèves. On a partagé sur les projets des élèves, le foyer et les voyages. En plus moi y'a ma fille qu'est ici alors. Pour nous, c'était l'occasion de dire devant les gens que les chaises elles sont lourdes. Et pas seulement c'est vieillot…. Après on était déçus. On s'était fait un peu avoir aussi. On s'est dit ce sera pour la prochaine fois. On s'est dit si ça recommence on se mobilisera. L'année dernière on était deux. Cette année, tout le monde est venu, on en a pas laissé passer un. On avait compris. »
>
> Une autre agent TOS. « moi j'y étais pas la 1ere année. Là j'y suis allé pour avoir la paix. Elle [la déléguée] nous lâchait pas… » Rires.
>
> La déléguée syndicale : « quand on su qu'y aurait un autre BPL on en a parlé. Quand on voyait un prof, on lui disait que les chaises étaient lourdes. Dans les groupes [du BPL] aussi on l'a dit aux élèves. Eux ce qu'ils voient c'est le coté design. Alors oui on a su mettre en valeur notre projet. On les a caressé dans le sens du poil. On a dit ce qu'on pensait aussi. [667]»

Cet exemple outre qu'il témoigne de la capacité réflexive des participants sur l'intérêt général, qui mettent en balance leur intérêt propre et celui des autres groupes, souligne le rôle décisif joué par le leader syndical dans l'apprentissage des règles du jeu. Ainsi, et nous y reviendrons, tous les participants ne sont pas égaux face aux règles du jeu – argumentation et mobilisation – du BPL. Quoi qu'il en soit, ces différents exemples montrent bien que c'est sans doute au moins autant la règle pragmatique du BPL – mobiliser en nombre – qui explique l'augmentation de la participation que l'adhésion à la norme participative. Autrement dit, ce qui se donne à voir comme de l'adhésion à la « démocratie participative » relève en pratique d'un univers de négociations et de transactions qui convergent pour inciter à la présence en nombre aux réunions BPL. Il ressort de cette économie de la présence, un public nombreux mais pour beaucoup désengagé, intermittent, silencieux et/ou bruyant, un public qui, nous le verrons, reste peu délibératif et souvent attend l'heure du vote. En outre, l'ambivalence des règles de la participation au BPL – injonction au civisme et au désintéressement d'un coté, incitation à la mobilisation intéressée de l'autre – introduit une tension qui traversent les échanges.

Néanmoins, grâce au travail de mobilisation, le BPL élargit le cercle des participants ce qui contraint les représentants attitrés de la communauté éducative à développer de nouvelles façons de jouer, notamment en intéressant le public le plus nombreux mais traditionnellement

667 Entretien, groupe d'agent TOS 3/05/07.

dominé. De ce point de vue, il ne dissout ni les inégalités ni les rapports de force, mais contraints les pourvoyeurs traditionnels d'options que sont les équipes de directions, les enseignants syndiqués membres des Conseils d'administration à développer de nouveaux arguments et des usages du dispositif. En ce sens, le public du BPL n'est pas un public participatif mais un public hybride, composé d'acteurs aux motifs pluriels, façonné par les tactiques d'enrôlement des organisateurs et des participants eux-mêmes : c'est un public élargi – au double sens quantitatif et qualitatif - profondément différent du public ordinairement mobilisé dans l'espace décisionnel sur les questions éducatives ; or, ce repeuplement de l'espace des discutants et décideurs sur le lycée peut provoquer des recompositions durables des options et des pratiques des porte-parole de la question lycéenne.

§3. Les non-participants : un public majoritaire(ment) silencieux

Malgré les efforts des organisateurs, et des autres participants dans le cas du BPL, les absents restent de loin le public le plus nombreux. Or, on va le voir, les absents en tant que public latent joue un rôle non-négligeable dans le déroulement des réunions, et sur les représentations du BPL. En ce sens, la question de la non-participation se pose de façon sensiblement différente dans le BPL que dans un dispositif comme le jury citoyen basé sur le tirage au sort. Répétons-le, le tirage au sort ne supprime pas les biais de l'auto-exclusion que l'on peut observer dans les dispositifs traditionnels, mais dès lors que le public du jury représente une certaine diversité de la population, les mécanismes d'auto-sélection qui s'exercent aussi avec le tirage au sort sont globalement invisibilisés. À l'inverse dans le BPL, les absents et leurs motifs sont l'objet d'un travail de représentation, et de ce point de vue, ils jouent un rôle dans la procédure. Toutefois, comme nous l'avons montré pour les participants, on ne peut rabattre les motifs de la non-participation sur les représentations qu'en donnent les participants, les organisateurs ou leurs opposants. C'est pourquoi, il convient, dans une perspective compréhensive de s'interroger sur les motifs qui peuvent conduire les acteurs à se tenir à l'écart de la participation.

D'une façon générale, on sait que le public réel de ces dispositifs n'est jamais le public rêvé des théories délibératives : il n'est ni représentatif ni égalitaire, ni complètement profane et désintéressé (Blondiaux 2003; Fromentin & Wojcik 2008). Mais on sait peu de choses sur les raisons et les modalités de l’engagement des individus dans ces dispositifs, et encore moins

sur celles de ceux qui se tiennent à l'écart de la participation. En effet, des travaux empiriques ont pu montrer que certaines catégories de population (les jeunes, les étrangers, les classes populaires) restaient largement absentes des dispositifs (Blondiaux & Lévêque 1999; Bacqué & Sintomer 1999), mais peu d'études ont été expressément consacrées à la compréhension de la non-participation (Diduck & Sinclair 2002; Barbier 2005).

Ni les participants ni les non-participants n'épousent les figures du citoyen apathique et participatif : le panorama des publics, non-participants inclus, des dispositifs participatifs est au contraire beaucoup plus complexe et dynamique puisque les formes d'engagement peuvent s'analyser au prisme de quatre motifs (devoir civique, intérêt personnel, sociabilité, enrichissement cognitif). Ici, nous aimerions mettre en évidence deux formes tout à fait distinctes de non-participation au BPL que sont, dans les termes de la sociologie électorale, des formes d'abstention « dans le jeu » et des formes d'abstention « hors le jeu » (Jaffre & Muxel 2000). Les non-participants « dans le jeu » sont ceux dont la non-participation est une façon de jouer avec, voire dans, le dispositif. Mieux insérés socialement, impliqués quand la vie du lycée les non-participants dans le jeu ont des dispositions individuelles comparables à celle des participants. Ils ne sont pas exclus de la participation au BPL : ils ne participent pas mais pourraient participer si les conditions du jeu changeaient. Autrement dit, s'ils ne participent pas c'est parce que l'offre de participation telle qu'elle est proposée ne les satisfait pas : leur non-participation doit donc s'entendre comme le résultat d'une appréciation négative de l'opportunité de participer à ce dispositif à un moment T. La majorité des participants intermittents appartient à cette catégorie. Les non-participants « hors le jeu » sont - ou se tiennent – éloignés de la participation. Pour une partie d'entre eux, on peut dire en s'appuyant sur la sociologie électorale qu'« être hors-jeu, c'est se positionner par défaut. Défaut d'expression, défaut de participation, défaut d'orientation » (Jaffre & Muxel 2000). Mal insérés socialement, leur rapport à l'offre de participation est conditionné par leurs difficultés individuelles ; ils ont des difficultés à acquérir et à traiter l'information concernant le BPL et ils le perçoivent au prisme de leur représentation des rapports de force dans lesquels ils s'estiment dominés. Mais pour une autre fraction nombreuse de ces non-participants, leur non participation est le reflet de leur indifférence à l'égard de cette injonction à participer, ce qui pourrait interroger sur l'existence d'une demande massive de participation et qui, en tous cas, souligne que le jeu participatif se déroule à distance de la majorité de la population.

A. Une non-participation dans le jeu bruyante. Ou la critique des dispositifs

On peut dire que la non-participation dans le jeu est une abstention bruyante : critiques de la délégitimation des représentants, critique de l'offre participative ou encore de l'instrumentalisation manifeste du dispositif, elle est à rapprocher des refus de participer des acteurs au nom de la crainte d'être caution ou potiche. L'opposition à la norme participative définie par la « démocratie participative » est un registre mobilisé par les permanents - professionnels de la politique, représentants associatifs ou syndicaux (Sintomer 2007) - qui contestent la redistribution –même très partielle – du pouvoir opéré par les instances de démocratie participative[668]. Dans l'enceinte scolaire, l'enquête sur le BPL a montré qu'une majorité (80%) des participants et des non-participants considère que le partage du pouvoir de décision est une bonne chose mais qu'une partie des membres des instances représentatives de l'établissement, le considèrent néfaste, facteur de gaspillage. À l'instar de ce professeur, le BPL est pour eux un concurrent illégitime du système représentatif : « Ce que les syndicats ne voudraient pas, c'est que la démocratie participative se substitue à la démocratie élective, et qu'il y ait un transfert de ce qui peut se décider en Région, vers le BPL ». Si ces critiques sont particulièrement audibles, l'observation montre que ces opposants à la « démocratie participative » sont quantitativement peu nombreux en regard de ceux qui, nous le verrons, par leur non-participation expriment, en creux, un soutien à une démocratie représentative fonctionnant sur le couple délégation/contestation.

Au-delà de ces oppositions de principe à la « démocratie participative », la perspective d'un usage politique peut conduire des individus à se tenir à l'écart. Les participants ne sont pas dupes du jeu politique dans lequel ils sont insérés : parmi ceux qui se tiennent à distance de l'offre participative, on retrouve ceux qui refusent d'apparaitre comme des soutiens à Ségolène Royal, et craignent l'instrumentalisation des dispositifs[669]. Comme le dit cet animateur culturel : « Après y'a aussi le coté politique, au niveau des enseignants quand on amène un projet, ils nous disent, oui mais c'est sego[670]... ». Mais on l'a dit, c'est sans doute un motif de non-participation marginal, surtout dans le BPL où lors de l'enquête sur les non-participants réalisée fin 2007, la plupart des lycéens semblaient ne faire aucun lien entre le BPL et la campagne prési-

668 « Le BPL, c'est la vie du lycée. La citoyenneté c'est le vote », ou sur un ton méprisant « c'est pas parce que tu participes au BPL que t'es citoyen. »

669 Ce que soulignait Amélie Flamand, op. Cit.

670 Entretien, animateur culturel, lycée général, milieu urbain, 25/11/08.

dentielle de Ségolène Royal. Plus que les usages politiques, les critiques majeures sont appuyées sur l'(in)utilité – individuelle et collective- de la participation : loin du discours civique officiel, le BPL est renvoyé à la « réalité » de la prise de décisions par les élus ou au sein du lycée des équipes de direction. Ainsi, certains, plus ou moins politisés, voient dans les dispositifs participatifs, une reproduction de la politique traditionnelle : la « démocratie participative » ne serait qu'un écran de fumée sur des décisions prises par ailleurs.

> Un professeur de lycée agricole : « On se fout de notre gueule. On nous a dit qu'il n'y a plus d'argent, on supprime des postes et après Ségo elle dépense notre argent sans vergogne… […] y'en a marre d'être consulté sur des choses. Alors, là c'est la démocratie participative… Mais après on nous fait supporter toutes les autres décisions prises par derrière[671] ».

Les déçus alimentent la critique des dispositifs participatifs et rejoignent une fraction de la population, apolitique et cynique, qui n'espère rien des BP et craint plutôt de s'y faire avoir (Eliasoph 1990). Ils sont sceptiques quant à la capacité de ces dispositifs à changer quelque chose au « système ». En regard de leur(s) expérience(s) négative(s) d'engagement passé, les cyniques anticipent l'inutilité de la participation : « c'est pas la peine » de participer puisque « quand on discute c'est toujours eux qu'ont raison»[672]. Cette distanciation critique permet aussi à ces non-participants relativement démunis à l'égard d'un dispositif qu'ils maitrisent mal, de garder la face : se montrer critique, contester l'injonction participative peut permettre à des non-participants de parer leur auto-exclusion des atours du refus volontaire. À l'image des jeunes de milieu populaire qui ironisent sur « la tehon d'aller voter » (Braconnier & Dormagen 2007 p 231), nous avons pu observer le comportement de groupes lycéens (plutôt masculins) – turbulents et en échec scolaire selon les surveillants des lycées – postés aux abords de l'entrée des réunions et qui publiquement refusent de participer à ce qu'ils considèrent être « un truc de bouffons » qui sert « aux premiers de la classe à se faire voir ». Pour ces lycéens, transgresser ouvertement la norme est un moyen de garder la face en refusant de participer à un dispositif de (re)légitimation de l'ordre établi dont ils se sentent exclus. Toutefois, ces prises de paroles critiques de la part d'acteurs dominés sont plutôt rares. La participation « hors le jeu » est pour l'essentiel silencieuse : si les BP se veulent des arènes publiques inclusives, ils sont également marqués, comme la plupart des espaces de participation politique, par des mécanismes de « cens caché » (Gaxie 1978).

671 Enseignant, Enquête non-participant, lycée agricole, milieu rural.

672 Enquête non-participant, lycée professionnel, milieu urbain.

B. La non participation silencieuse. Cens caché et loyalty à la démocratie représentative.

Malgré les efforts des organisateurs et les mécanismes d'intéressement, ces dispositifs ne parviennent pas à enrôler les acteurs les plus éloignés de la chose publique, exclus du fait de leurs faibles ressources culturelles et politiques. En dépit de la volonté affichée d'instituer des dispositifs inclusifs et de créer une communauté unie et soudée, la dynamique même de la participation peut engendrer des mécanismes d'exclusion des acteurs maîtrisant mal les règles implicites régulant les interactions en leur sein. L'absence des catégories populaires résulte pour une large part de mécanismes d'auto-exclusion, et notamment d'un sentiment d'incompétence. Ainsi, certains préfèrent ne pas participer à une institution pour laquelle ils estiment ne pas disposer des compétences nécessaires : « Ça sert à quoi d'y aller si on a pas d'idées… enfin, si j'ai des idées mais je sais pas bien les dire. Alors je préfère ne pas y aller [673]». Dans le BPL, ce sentiment peut être conforté par les structures établies des relations sociales. Ainsi, à plusieurs reprises, des agents TOS, ont exprimé le doute de pouvoir/devoir participer. Comme l'information était passée par les canaux destinés à tous (panneau, affiches, courrier) et non par les circuits d'information traditionnels (information syndicale, direction etc.),ils l'ont interprétée comme le signe d'une absence d'invitation : « quand ils ont besoin de nous ils savent où nous trouver, là c'est qu'ils devaient pas vraiment vouloir qu'on vienne[674]». Ainsi la faible participation des agents TOS traduit autant leur domination au sein de l'institution scolaire qu'une auto-exclusion basée sur la crainte de ne pas pouvoir participer. Bien que fortement déterminés par le contexte professionnel, les motifs de la non-participation des agents TOS peuvent nous orienter dans la compréhension du rapport des catégories populaires à l'offre de participation ; celle-ci dépend aussi de la valeur symbolique attribuée à la discussion collective. Ainsi ce groupe d'agents de nettoyage qui opposent le temps passé en « blabla » au BPL avec le travail qu'ils ont à faire, « on pourrait y aller mais du coup on fait pas les classes… et si on fait pas les classes demain on va se l'entendre dire, je pense que la chef elle va râler [675]». A l'inverse, la plupart des enseignants et des représentants des parents d'élèves (des classes moyennes ou supérieures) valorisent le temps passé à discuter en soulignant l'intérêt et la convivialité des débats. Les BP sont des espaces de sociabilité qui reposent sur une

673 Lycéen, Enquête non-participant, lycée agricole, milieu rural.

674 Agent TOS Enquête non-participant, lycée professionnel, milieu urbain.

675 Agent TOS Enquête non-participant, lycée professionnel, milieu urbain.

activité particulière – la discussion sur le bien commun – fortement discriminante : pour les plus richement dotés en capital social et culturel, elle est source d'enrichissement alors que pour les autres elle est une épreuve qui les renvoie à leurs difficultés sociales et scolaires et peut les conduire à se désengager : « J'y suis allé l'année dernière… Mais ça m'a pas plu. Fallait écrire et tout. Et puis deux heures c'est trop long, on se fait chier[676]. »

L'hétérogénéité des caractéristiques sociales de ces individus nous conduit à distinguer deux groupes. Il est vraisemblable que ces individus rencontrés lors de l'enquête sur BPL, ressemblent à ceux qui raccrochent lors des « phoning ». D'un coté, pour certains peu ou mal-informés, l'indifférence semble le reflet de l'exclusion sociale. Les enquêtes réalisées en milieu populaire indiquent que pour les individus les moins politisés et les plus démunis socialement et économiquement, « l'immunisation à l'humeur critique » (Gaxie 2002), l'absence de critique ou d'attente à l'égard du dispositif, traduit une profonde indifférence à l'égard de la politique en général (Braconnier & Dormagen 2007) et s'inscrit dans une puissante relation circulaire avec leur incompétence politique. En ce sens, les dispositifs participatifs échouent en partie à intéresser pour la chose publique – le lycée, le quartier, les transports etc. – ceux qui ne s'intéressent pas non plus à la grande politique en raison de leur incompétence ; et donc ne corrigent que très imparfaitement les biais de la représentation. De l'autre coté, les dispositifs participatifs ne mobilisent que partiellement ceux qui, en dépit de leur compétence politique, se tiennent à distance de l'activité politique. Ces individus que nous avons nommés « apathiques » expliquent leur non-participation que par une forme d'individualisme plus ou moins revendiqué. La norme participative semble ne pas peser sur eux, à l'image de cette lycéenne : « le BPL ? j'vois ce que c'est. Ma mère elle est prof dans un autre lycée, elle participe. Moi, non j'ai pas participé. Vous savez moi la vie du lycée ça m'intéresse pas. Le lycée, j'y vais le matin pour aller en cours, je repars le soir. Moins j'y suis mieux j'me porte [677]». Cependant, c'est ici leur compétence politique qui leur permet une forme d'« insouciance » et une préférence pour les activités de la sphère privée (Barrault 2006). De ce point de vue, leur indifférence traduit aussi une forme de loyalty à l'égard du fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative, ce qui les rapproche des partisans de la démocratie représentative.

676 Lycéenne Enquête non-participant, lycée professionnel, milieu urbain.

677 Enquête non-participant, lycée général milieu urbain.

En effet, beaucoup parmi ceux qui ne participent pas sont « satisfaits » d'une démocratie représentative qui fonctionne à l'économie de participation[678]. Ainsi ces lycéens : « s'il y'en a deux qui y vont, c'est pas la peine d'être trente-six[679] », ou « depuis le début d'année on en discute, ceux qui y sont sont un peu nos porte-parole, en quelque sorte ils nous représentent[680] ». Ils connaissent le dispositif, savent qu'ils ont la possibilité de s'y exprimer, auraient même le temps d'y aller mais estiment qu'il n'est pas nécessaire d'y participer. Ils sont satisfaits de leur environnement proche, et estiment que leurs intérêts sont bien défendus par ceux qui participent, et les professionnels de l'établissement. Ainsi ces lycéens, « le lycée, il est bien. J'ai rien à demander de plus. Et puis y'a déjà du monde, c'est pas la peine d'y aller plus nombreux[681]». Ainsi, apparaît une fraction du public qui ne participe pas aux dispositifs participatifs mais qui est prête à se mobiliser en fonction des intérêts en jeu et/ou sous des formes plus contestataires. On peut penser que c'est la participation de cette fraction du public, qui ne se mobilise que lorsqu'elle est directement intéressée, qui conduit à « l'impasse de l'amont » (Rui 1999). C'est aussi ce qu'indique le cas de ces deux lycéennes rencontrées lors des manifestations de mai 2008 contre les réductions de postes dans l'Éducation Nationale. Elles ne participent pas au BPL car « c'est pas très important » et « que leur lycée est bien ». En revanche, elles manifestent depuis plusieurs jours « pour défendre leur cause, parce que c'est important, que c'est pour leur avenir » en donnant une définition civique de leur engagement : « manifester c'est être citoyen, c'est se faire entendre quand on n'est pas d'accord[682] ».

A l'image du public des participants, le public des absents est un public composite dont l'hétérogénéité souligne l'ambigüité de l'injonction participative telle que définie par les dispositifs participatifs. D'un coté, elle bouscule la division du travail politique telle qu'est établie en démocratie représentative, ce qui pousse certains à s'y opposer ; de l'autre, elle apparaît comme un simple prolongement des institutions fondatrices de l'ordre social ce qui, nonobstant l'existence d'une volonté de rebattre les cartes du jeu social, explique sans doute la difficulté de ces dispositifs à attirer ceux qui par ailleurs « se tiennent hors du jeu électoral » (Jaffre & Muxel 2000). Enfin, le plus souvent elle est ignorée, laissant indifférente une majo-

678 Ce que soulignent notamment les CPE pour montrer les lycéens n'ont pas besoin du BPL pour faire remonter leurs attentes puisque les instances représentatives fonctionnent, et cpe surtout

679 Enquête non-participant, lycée général, milieu rural.

680 Enquête non-participant, lycée général, milieu rural.

681 Enquête non-participant, lycée général, milieu rural.

682 Notes d'observation, manifestation contre le CPE, mai 2008.

rité de son public potentiel. Ainsi sans souscrire à la thèse de Lippman, cela conduit à nuancer l'affirmation d'une demande massive de participation. Suivant l'hypothèse de la *stealh democracy* (Hibbing & Theiss-Morse 2002), on peut penser qu'à l'exception d'une fraction minoritaire des citoyens, la majorité des citoyens demande sans doute davantage une action publique efficace, qu'une participation renforcée ; de ce point de vue, on peut dire qu'ils se satisfont d'une démocratie représentative qui fonctionne selon le couple délégation / possibilité de contestation, en tous cas à l'économie de leur participation[683]. À défaut de pouvoir dire ce que les gens veulent, on peut noter que la faiblesse de la participation est l'objet constant des remarques et critiques des participants et des opposants. Les non-participants, public majoritaire, pèsent sur le jeu en interrogeant par leur absence la représentativité des participants.

C. Les absents, enjeu de représentation.

En dépit du travail de mobilisation, les absents restent de loin public le plus nombreux. Ainsi dans le cas du BPL, qui est emblématique, le taux de participation reste limité en regard de la captivité de son public majoritaire et de la force de l'injonction qui se pèse sur eux, plus de 80% du public potentiel ne participe pas. La façon dont ils sont parlés montre le poids de leur absence : ainsi ce proviseur en ouverture d'une réunion BPL : « je remarque que la démocratie n'est pas la chose la mieux partagée. Je remercie les élèves présents qui ont une attitude un peu plus citoyenne que les autres[684] ». Lors des réunions BPL, comme pendant les évaluations collectives et les entretiens, la non-participation est déplorée par les participants : « c'est dommage que tout le monde vienne pas voter ». À l'image de l'évaluation réalisée en 2006-2007, la non-participation est expliquée par les mécanismes de cens caché, le « manque d'information et de communication sur l'intérêt du dispositif » et un effet de dispositif : « des réalisations trop tardives des décisions prises constituent un frein à la participation[685] ». Or, on l'a vu ces interprétations n'épuisent pas la pluralité des motifs de non-participation. Indépendamment de leur véracité, ces représentations des absents produisent des effets réels sur la procédure. L'injonction à participer est soulignée par le rejet de la non-participation[686] : les participants, comme les « représentants-région » répètent que « les absents ont tort » que « la démo-

683 De ce point de vue, on peut aussi penser que l'apathie du public suffit à créer l'image d'un soutien diffus aux élus.

684 Notes d'observation, lycée professionnel, milieu rural, 19/01/07

685 Évaluation, Anja Roecke, 2006-2007.

686 Ce qu'on retrouve sur le terrain électoral (Barbet 2007)

cratie participative c'est d'être présent », que « les absents n'avaient qu'à venir » ce qui montre bien que les seules voix légitimes sont celles des présents. Et on l'a vu, c'est au nom de la possibilité ouverte à tous de se mobiliser que sont acceptées les pratiques de lobbying. À défaut d'être parlés dans la procédure, les absents sont l'objet d'un travail constant de représentation et convoqués dans la production du succès ou de l'échec de la procédure.

Ils le sont déjà en interne pour alimenter l'injonction à la réactivité qui pèse sur les équipes techniques. La représentation de l'absence est déterminante dans les rapports de force au sein du Conseil régional : si la faible participation est pensée comme une non-adéquation de l'offre participative, il est possible de réduire les objectifs participatifs; à l'inverse, si la faible participation est pensée comme une insuffisance de l'offre participative, celle-ci doit être renforcée. On comprend ainsi les usages des chiffres de la participation, et de la comparaison avec les expériences étrangères de BP – le BPL se situant dans la fourchette haute de participation – qui permettent de relativiser la faiblesse de la participation, et de neutraliser la critique des opposants au BPL dont c'est un argument privilégié. Par exemple, l'UNI « constate le manque de représentativité des usagers des lycées lors des deux réunions annuelles du BPL (3 à 5% selon la réalité du terrain, 10% selon la Région, ce qui reste trop modeste) ». On peut aussi citer ces deux articles parus dans la presse locale. Dans le premier intitulé « le BPL, le trompe l'œil », le leader de l'opposition régionale comptait moins de 2% de participants et dénonçait « quelque chose de purement politique, purement idéologique »[687]. Quelques jours plus tard, un vice-président du Conseil régional « ouvre le débat »en « sort[ant] ses chiffres » : « 5000 participants en 2005, près de 11000 en 2005/2006 ... » et souligne que « la démarche intéresse les universitaires, des chercheurs de la qualité de Yves Sintomer et Loïc Blondiaux, et d'autres collectivités territoriales », « le taux de 2% de participant ne correspond en rien à la réalité des chiffres »[688].

D'une façon générale, la faiblesse de la participation est la principale limite désignée des dispositifs participatifs (Barbier 2005 ; Blondiaux 2008a) : elle soulignerait le manque de représentativité des participants et donc leur illégitimité à décider au nom de la collectivité, et la démagogie de l'offre participative. Ainsi la presse locale s'est d'abord focalisé sur le nombre de participants en évoquant un « flop participatif » : « symbole de la politique régionale de

687 Charente Libre, 15/09/06. «Budget participatif lycéen : le trompe l'œil ».

688 Charente Libre, 23/09/06 « Budget participatif des lycées : Philippe Lavaud ouvre le débat »

Ségolène Royal, le budget participatif des lycées manque de souffle et de... participants[689] » ; elle relativisait ainsi l'innovation et le succès du Budget participatif : « séduisante dans son esprit, l'opération a tout aujourd'hui de l'exercice imposé. La participation passablement confidentielle de celles et ceux à qui elle s'adresse témoigne si besoin est que les «bonnes idées» ne sont pas toujours bien comprises[690]». En réponse à ces critiques, les organisateurs ont mis en avant le problème des horaires et les bâtons dans les roues mis par le rectorat[691] et tenté d'élargir le succès de la démarche au-delà du nombre des participants en s'appuyant sur les *outputs* directs – les projets votés – et indirects – la façon dont le BPL a nourri la politique régionale - du BPL[692]. Ainsi, absents et présents sont convoqués dans la production du succès ou de l'échec de la procédure, ce qui souligne encore que le BPL est un objet de la concurrence pour la représentation de la population entre Ségolène Royal et ses soutiens, et leurs concurrents : la production d'un public participatif est une nouvelle facette du travail routinier de légitimation et de délégitimation des représentants. Et de ce point de vue, l'exemple du BPL peut laisser penser que l' « apathie » de la majorité du public peut suffire à donner l'image de son soutien diffus aux gouvernants[693]. Mais si ce travail de représentation du public du BPL reflète les enjeux et des usages politiques de la « démocratie participative », il nous dit peu de choses sur ce qui se produit dans la procédure, qu'il s'agisse d'un renouvellement des options pensables ou de la légitimation de nouveaux acteurs dans les circuits de négociation. C'est pourquoi, sans l'ignorer, il convient de s'intéresser à la façon dont les acteurs font avec les usages politiques car nous le verrons, si les participants acceptent d'être parlés, c'est d'abord parce qu'ils peuvent parler à travers les procédures.

CONCLUSION. LA FABRIQUE PARTICIPATIVE DE NOUVEAUX PORTE-PAROLES DU TERRITOIRE RÉGIONAL

689 Charente Libre, 15/09/06.

690 Charente Libre, 15/10/07.

691 Courrier de l'Ouest, 5/09/06 « Budget participatif des lycées : ça marche mais les horaires posent problème ».

692 Ainsi dans sa réponse Philippe Lavaud, en citant plusieurs professionnels des lycées qui soulignent unanimement la contribution du BPL au déploiement de nouvelles politiques régionales. Op cit.

693 Sur cette hypothèse (Bajoit 1988).

En étudiant conjointement le travail d'intéressement à la participation opéré par les organisateurs et les motifs des participants, nous avons pu mettre en évidence les enjeux attachés à la présence en nombre de participants et souligner qu'on ne peut rabattre la participation à une adhésion à l'offre participative. Surtout, cela nous a permis de mettre à jour la nature composite des publics de ces dispositifs participatifs. Le jury citoyen et le forum sur l'eau présentent ainsi des figures idéal-typique de public. D'un coté, bien que le forum sur l'eau mobilisait la figure de l'habitant – le citoyen ordinaire dépolitisé, désengagé mais détenteur d'un savoir d'usage – en pratique, il s'adressait à des « stakeholders » des acteurs déjà mobilisés dont l'engagement était à rapporter aux opportunités ouvertes ou fermés par l'accès au pouvoir d'acteurs marginalisés. De l'autre, en s'appuyant sur le tirage au sort, le jury citoyen visait la composition d'un public représentant la diversité de la population régionale, composés d'individus non-spécialistes mais mobilisant leur savoir d'usage et leur « raison »[694] ; en l'espèce, l'appel à des citoyens, dont les intérêts n'étaient pas directement concernés, sur un sujet comme la mobilité qui relève du quotidien, fait émerger un public inédit dans l'action publique régionale, celui des non-usagers des transports en commun. Le cas du BPL présente un cas de figure intermédiaire. Si à la différence du tirage au sort, la procédure ne créait pas un public artificiel, elle ne mobilisait pas non plus les acteurs ordinairement mobilisés : la transformation des règles du jeu a provoqué un élargissement quantitatif et qualitatif de l'univers des discutants sur le lycée. En dépit de sa vocation inclusive, le BPL ne dissout ni les rapports de force et les asymétries de position ni les mécanises d'auto-exclusion, en revanche, l'élargissement du cercle des discutants et des décideurs contraints les représentants attitrés de la communauté éducative à sortir des arguments, des représentations et des pratiques routiniers. Ainsi, et au-delà de leurs différences, les publics produits par ces dispositifs participatifs ont en commun qu'ils décentrent les pourvoyeurs traditionnels d'options, ou dit autrement, ces dispositifs contribuent à faire émerger et/ou à légitimer de nouveaux porte-parole du territoire régional qui devront en retour contribuer à les légitimer.

Les publics produits ne sont en effet pas ceux qui sont ordinairement mobilisés dans l'action publique : ces dispositifs font effectivement parler ceux qui ne parlaient pas, ou qui n'étaient pas entendus. Si dans le cas du forum sur l'eau, on peut dire que le dispositif contribue à donner la parole à des acteurs marginalisés qui n'étaient pas entendus, dans le cas du

694 Pour une typologie des savoirs citoyens (Sintomer 2008).

jury citoyen et du BPL, le dispositif produit un public dont les identités et les propriétés sont en partie façonnées par les opérations d'intéressement et de cadrage de l'organisation, notamment sur la tension entre motivation intéressée et injonction au désintéressement. Les dispositifs participatifs, en tant qu'instrument de régulation de l'accès à la scène publique, produisent un type d'acteur-social – un interlocuteur – aux propriétés profondément différentes de celles des interlocuteurs institués du Conseil régional soit parce qu'ils font entendre des acteurs marginalisés soit parce qu'ils font parler des individus ordinaires dans une situation extra-ordinaire qu'est la situation délibérative ; d'où l'importance d'étudier ces publics en interaction[695].

695 En reprenant la formule de Patrick Hassenteufel complétant l'approche initiale de l'État en action(Hassenteufel 1995).

CHAPITRE V. LA RÉGION EN INTERACTION. LA RENÉGOCIATION DES REPRÉSENTATIONS RÉGIONALES

Comment les porte-parole inédits mobilisés par les dispositifs participatifs vont-ils parler ? C'est à cette question que nous nous intéressons en mobilisant une approche « internaliste » des « dispositifs participatifs » qui permet, au-delà des discours des organisateurs et des « évaluateurs » sur les « effets » du dispositif[696], de mettre en évidence les transactions entre les représentants de l'organisation régionale et les acteurs mobilisés par les dispositifs participatifs. Chaque procédure est un cadre d'interaction spécifique. Rappelons-le, les dispositifs participatifs, à l'image des autres instruments, sont des institutions : « ils déterminent en partie la manière dont les acteurs vont se comporter ; ils créent des incertitudes sur les effets de rapports de force ; ils vont conduire à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres ; ils contraignent les acteurs et leur offrent des possibilités ; ils véhiculent une certaine représentation des problèmes » (Lascoumes & Le Galès 2004). Ainsi, nous étudions

696 Notamment cela permet de prendre de la distance avec la rhétorique des effets sur la décision.

comment les procédures façonnent le débat sur les intérêts légitimes de l'action publique, en analysant les processus de « cadrage-débordement » (Callon 1998) c'est-à-dire à la façon dont les échanges des participants sont cadrés par la procédure et les organisateurs, mais en même temps, toujours susceptibles d'en déborder.

En cela, suivre les interactions nous permet de découvrir comment l'environnement des politiques régionales, c'est-à-dire les systèmes d'options et d'alliances, se décompose et se recompose au cours de la procédure, sans souscrire *a priori* ni à l'hypothèse de l'instrumentalisation ni à celle de l'inanité. Et de mettre ainsi en évidence en quoi les représentations de l'action publique sont redéfinies et renégociées dans l'élargissement à la parole ordinaire, et partant de là, comment les « besoins[697] » et les « intérêts » exprimés et légitimés par la procédure sont susceptibles d'être réinvestis par la nouvelle équipe du Conseil régional.

SECTION I.
DÉBAT D'ÉLEVAGE VS DÉBAT SAUVAGE. LES CADRAGE-DÉBORDEMENT DES SITUATIONS DÉLIBÉRATIVES

Les cas du jury citoyen sur la mobilité et du forum sur l'eau présentent des formes de débat radicalement différentes : d'un coté, le « jury citoyen » vise à organiser la délibération de citoyens ordinaires tirés au sort, de l'autre, le « débat sur l'eau » se déroule au gré des évolutions du rapport de forces au sein de la compétition pour la représentation des enjeux agricoles et environnementaux. Pour rendre compte de cette opposition, on peut utiliser la distinction proposée par Laurent Mermet entre « débat sauvage » et « débat d'élevage ». « En parlant de débat public spontané on force un peu moins le trait, mais l'opposition « sauvage/d'élevage » [est] utile pour faire ressortir d'un coté les notions de revendication, de protestation, de dynamique d'action et de l'autre, l'ambigüité inhérente à des formes d'expression de la société civile organisées par les pouvoirs publics. Le débat public n'a pas toujours besoin, pour exister, que des instances publiques spécialisées viennent l'organiser. Dans un pays où la parole est

697 Le terme de « besoin » est régulièrement mobilisé dans les procédures participatives. Mais indépendamment de ses usages indigènes, il faut le penser non comme une donnée objective mais comme un construit social qui légitime l'intervention de la collectivité publique. Sur cette question (Anquetin et al. 2008).

libre, le débat se développe de façon spontanée : prises de paroles, protestations, forums internet, controverses médiatiques, journaux satiriques constituent autant de débats publics plus ou moins « sauvages ». Il y a donc des débats sauvages [...] « à l'opposé, des débats d'élevage dont la figure extrême est fournie par la conférence de citoyens, dans laquelle les organisateurs maitrisent toutes les procédures ; quelles sont les procédures ; quelles sont les questions abordées ; sous quelle forme s'écrivent et se diffusent les rapports de la conférence. Ici, il s'agit de produire le meilleure débat possible, dans une optique de haute qualité dialogique, labellisée, en environnement contrôlé[698] » (Mermet 2007, p.366-367).

Ces débats posent de façon différente la question des modalités d'intégration des « inouïs » dans l'action publique et de l'arbitrage entre les intérêts exprimés. Dans le cas du jury citoyen c'est la procédure qui élève le public et le fait parler sur la politique régionale « Transport et Mobilité ». Dans le cas du débat sur l'eau, les alliances nouvelles que les acteurs marginalisés scellent avec le soutien du Conseil régional renforcent leur capacité d'action face aux représentants dominants du monde agricole. Au cours de la mise en œuvre de la procédure participative les identités et les ressources des porte-parole de l'environnement régional sont renégociées, des options de politiques publiques sont ouvertes ou rouvertes : l'élargissement de l'espace des discutants provoque un élargissement des intérêts légitimes susceptibles d'être exprimés dans l'espace publique et pose la question des modalités de l'ajustement entre les intérêts divergents. C'est là la difficulté de l'action publique : « L'ambigüité qui caractérise le politique vient de la difficulté à lier un agir stratégique toujours spécifique [visant des publics particuliers] avec une justification légitime susceptible de s'imposer à tous » (Duran 2009, p.111). Ainsi, la comparaison de ces dispositifs met en évidence les difficultés pour la nouvelle équipe politique de trouver des soutiens à la fois efficaces et légitimes.

§ 1. Le jury citoyen. Élever le débat pour évaluer la politique transport et mobilité.

Le jury citoyen est typique du « débat d'élevage » : par la procédure, les organisateurs mettent en débat un sujet qui n'était pas un sujet de controverse spontanée et élèvent un public qui n'existe pas en dehors de la procédure. Élever le débat en s'appuyant sur le tirage au sort d'un mini-public est supposé renouer avec l'idéal démocratique où chaque citoyen est un ac-

698 Il utilise en exemple l'opposition entre mouvement anti-OGM et la conférence de citoyen sur les OGM de 1998.

teur potentiel de la décision et permettre d'enrichir la décision, voire de dépasser des blocages, en faisant parler les « inouïs ». En ce sens, le jury citoyen est le dispositif qui illustre le mieux en quoi l'« équipement de la démocratie » (Benvegnu 2006) vise à faire parler ceux qui d'ordinaires ne participent pas, ou ne sont pas entendus. Toute l'architecture du dispositif repose sur l'idée que c'est la qualité des procédures qui fait la qualité de l'avis du jury citoyen : le tirage au sort vise à limiter les mécanismes d'exclusion et de « cens caché » pour construire un public représentatif de la diversité de la population et le soin accordé à l'animation du jury reflète un présupposé central de la procédure selon lequel c'est parce qu'il est en situation délibérative que le citoyen ordinaire est supposé capable de se prononcer sur des sujets techniques. Or, comme le note Clémence Bédu « la production *en situation* d'un avis citoyen demeure, elle, toujours une "boîte noire". Les énoncés individuels semblent fusionner et se recombiner mystérieusement dans le bouillon de la réflexion collective de citoyens faisant usage de leur raison publique pour argumenter de façon réglée en vue du bien commun et de l'intérêt général ». Ce qui l'incite à plaider pour l'étude de l'avis citoyen « en train de se faire » (Bédu 2010). C'est une démarche comparable, bien que plus limitée[699], que nous menons ici : en centrant nos observations sur les situations d'interaction du jury citoyen nous étudions le processus de fabrique d'une opinion supposée refléter ce pourrait être l'opinion publique régionale si les habitants étaient en situation de délibérer collectivement sur la base de l'information la plus large possible. Formulé autrement par un parallèle avec les travaux plus classiques sur l'opinion produite par les sondages (Blondiaux 1997), nous étudions ici ce que le dispositif « fait à l'opinion » tant du point de vue de sa substance que de sa fabrique[700].

A. La fabrique du public

Le jury citoyen avait pour mandat d'évaluer la politique régionale « Transports et mobilité » à partir d'une déclinaison en trois questions : se déplace-t-on plus facilement en Poitou-Charentes qu'en 2004 ? Les moyens mis en place par la Région vous semblent-ils pertinents au regard des effets produits ? Quels conseils avez-vous à nous donner afin d'améliorer l'effi-

699 Nous l'analysons ici dans les grandes lignes. Clémence Bédu consacre sa thèse – une démarche de recherche-action – à la description de l'expérience du jury citoyen en train de se faire : elle décrit minutieusement les coulisses mais aussi les échanges d'arguments pendant la procédure (Bédu 2010).

700 D'une façon générale, « travailler sur l'opinion publique, c'est moins travailler sur un contenu, une orientation, une substance, que sur un processus, celui de la fabrique de l'opinion » (Gaïti 2007). Mais pour saisir comment la mise en débat recompose les représentations de l'action publique, il est nécessaire de l'analyser aussi en substance.

cacité de l'action ? Le mandat attribué au jury était de porter un regard à fois prospectif et rétrospectif sur la politique régionale dans le but d'ajuster ou de réajuster la politique régionale aux particularités du territoire régional, aux besoins et aux attentes des habitants. Ce qui était exprimé par la vice-présidente en charge de la politique « Transport » en introduction du jury : « Malgré nos efforts il reste beaucoup à faire. On sait qu'on ne répond pas aux besoins de mobilité de tous dans la région. Nous on a travaillé, maintenant c'est à vous de nous dire, d'évaluer nos actions et de poser des questions[701] ». L'enjeu du jury était donc faire émerger une opinion publique sur la politique régionale « Transports et mobilité ». Mais l'opinion qu'est censée produire le dispositif n'est pas celle qu'aurait pu mesurer un sondage ; elle n'est pas non plus celle qu'auraient exprimé des représentants des usagers. C'est l'opinion d'un « mini-public », entendu comme un « dispositif basé sur la sélection aléatoire d'un groupe restreint de citoyens, dépourvus d'intérêts propres par rapport à un enjeu d'action publique et amenés à délibérer sur cet enjeu dans un cadre procédural réglé » (Sintomer 2007). C'est donc l'opinion que pourraient formuler les habitants de la région s'ils étaient informés et pouvaient délibérer collectivement de la question. C'est une opinion, qui sans rejoindre l'opinion publique habermassienne s'approche de celle rêvée des théoriciens de la délibération en ce qu'à défaut d'être spontanée elle est informée, publique et concertée[702].

C'est là tout l'enjeu de la procédure : outre qu'elle vise à garantir l'indépendance du jury vis-à-vis du Conseil régional – maitre d'ouvrage du dispositif et « évalué » – elle vise à créer les conditions de la construction de cette opinion éclairée, et avant cela à la construction du « public » : le « jury citoyen » est un groupe éphémère constitués d'individus tirés au sort dont le travail est organisé par des animateurs professionnels. Ces fonctions de la procédure sont rappelées constamment dans le jury citoyen, ainsi que dans l'annexe de l'avis en soulignant le recours à des experts indépendants :

> « La méthode du jury citoyen.
> L'animation : une condition de qualité des débats.
> L'animation des travaux du Jury Citoyen était confiée à une équipe spécialisée dans la conduite de réunions participatives : Mission Publiques.
> Choisie à l'issue d'un appel d'offre, elle a été intégrée au comité de pilotage régional qui a précisé la méthode.
> Ce « tiers neutre » a apporté un savoir-faire garant de la qualité de l'information, de la participation de chacun, de l'écoute de tous les points de vue et de l'élaboration

701 Notes d'observation, jury citoyen, 1er jour.

702 Sur cette question, voir l'article classique de Loïc Blondiaux et Yves Sintomer sur l'introduction des théories délibératives dans l'action publique (Blondiaux & Sintomer 2002).

> réellement collective de l'Avis. Il a permis à la Région, initiatrice et organisatrice du Jury Citoyen, de se tenir en dehors des moments de réflexion et de délibération du Jury afin de ne pas risquer, par sa présence, de peser, même involontairement, sur la liberté de parole et l'indépendance de jugement des participants.
> Les travaux par petites tables (propices à l'expression de chacun) et en séances plénières (pour la mutualisation des observations puis des recommandations) ont permis d'avancer pas à pas dans l'élaboration d'un Avis motivé intégralement rédigé par les membres du Jury Citoyen. »[703]

La valorisation des savoir-faire spécifiques détenus par le cabinet « Missions publiques » montre bien le crédit accordé aux procédures et à la qualité de l'animation qui se traduisait concrètement par une animation indépendante conduite par une équipe de trois animateurs, une alternance sur la période de deux fois une journée et demi (du vendredi 16h au samedi 18h) de temps en petits groupes (6 jurés tirés au sort à chaque session de façon à varier les groupes) et en plénière, de temps d'information et de délibération. La première après-midi était consacrée à la présentation du fonctionnement du jury citoyen et des grandes lignes de la politique « Transport et mobilité », et au débat sur les attentes du Conseil régional vis-à-vis du jury. Ensuite, le jury était organisé en trois sessions successivement consacrées à une des questions qui lui était posées. Chaque session était organisée sur le même schéma : une table ronde d'experts suivie d'un temps de questions des jurés, un temps de délibération en petit groupe puis un rapport en séance plénière. Entre chaque session, l'animateur synthétisait les débats avec les participants puis les invitait à voter sur les différentes idées formulées. Pour se forger leur opinion, les jurés pouvaient s'appuyer sur les tables rondes d'experts et le document d'information produit par le Conseil régional. À l'issue du premier week-end, ils ont posé des questions complémentaires au Conseil régional auxquelles les services ont apporté des réponses le week-end suivant.

Dossier du participant Informations sur le budget de la région Poitou-Charentes Données sur la mobilité : chiffres clés, politiques conduites par la région Poitou-Charentes (les choix de la région, exemple permis de conduire gratuit etc.) Le TER Poitou-Charentes (trafic, matériel, gare, tarifs, position de la région sur la LGV) Mobilité et excellence environnementale (objectifs et mesures) **Liste (officielle) des intervenants** **Services de la région :** _ Directeur Général des services _ Chef du service Transports-Infrastructures _ Responsable TER _ Chargé de mission auprès du DGS _ Directeur général adjoint en charge de l'environnement.

703 Annexes à l'Avis.

	Liste à laquelle s'ajoute de fait Sophie Bouchet-Petersen qui a présenté la démarche du jury.
Élus :	_ Vice-présidente en charge du transport _ Vice-présidente en charge de la démocratie participative _ Président de la commission Transports-Infrastructures
Acteurs régionaux :	_ 2 membres de la FNAUT Poitou-Charentes _ Présidente du groupement pour l'insertion des personnes handicapées Physiques Poitou-Charentes _ Délégué régional TER, SNCF. _ Membre du CESR, en charge de la problématique transports à la CGT Poitou-Charentes _ Communauté d'agglomération du grand Angoulême (AIRE 198) _ Chargé de projet LGV Poitiers-Limoges, RFF. _ Direction Poitou-Charentes Aquitaine RFF. _ Représentant Association Poitou-Charentes nature. _ Président du collectif « non à la LGV Poitiers-Limoges »
Experts :	_ Directeur de l'observatoire régional des transports. _ Professeur de géographie à l'Université de Grenoble, spécialiste du développement durable _ Responsable du pôle transports, CNFPT _ Expert dans le domaine des politiques régionale de transport/mobilité en Europe.

Le jury laissait une large place aux acteurs régionaux néanmoins les représentant »s des spécialistes en charge de la « démocratie participative »(Sophie Bouchet-Petersen et Marion Ben-Hammo) ne sont intervenues que lors de l'ouverture et de la clôture du jury. Entre les deux, elles se tenaient à l'écart des travaux du jury pour respecter son indépendance, la chargée de mission « démocratie participative » n'intervenant que pour des questions logistiques ou lors des repas. Parmi les intervenants, on comptait des représentants du Conseil régional (élus et services) en charge des politiques « Transport » et « Environnement » : ils visaient à compléter le « dossier du participant » et à présenter la politique régionale «Transport et mobilité » à évaluer ; des partenaires de la politique « Transport et mobilité » (association d'usagers, représentants de la SNCF et de RFF) et des « experts » extérieurs supposés éclairer les débats. Le panel des intervenants, à l'exception de la table ronde sur la LGV (Ligne à grande vitesse) Poitiers – Limoges, était relativement consensuel et en raison d'un désistement de dernière minute, aucun élu de l'opposition n'est intervenu[704].

704 Il ne faut pas y voir ici une volonté de contrôle du jury. D'une part, cette absence était délicate à gérer car elle exposait les organisateurs à la critique de l'instrumentalisation. D'autre part, dans le cadre des deux autres jurys, au moins un élu de l'opposition avait participé.

Le choix des intervenants et le contenu du document d'information sont centraux dans la procédure : l'indépendance du jury est supposée garantie par l'objectivité des informations donnée aux jurés. Ce que soulignait Sophie Bouchet-Petersen en réponse aux interrogations des jurés sur l'objectivité du dossier des participants : « Le classeur, c'est la Région qui l'a établi, c'est un document qui émane de la région. On a essayé de le faire de la façon la plus honnête, la plus sincère en s'appuyant sur la documentation officielle. Peut être que ce n'est pas objectif mais on a essayé de faire au mieux. Mais ce n'est qu'un élément d'information. Là on va s'en aller et vous allez entendre des gens avec des avis différents, d'accord ou pas avec l'action de la région[705] ».

La question de l'indépendance et de la portée de l'avis a traversé le déroulement du jury, les jurés exprimant des doutes sur l'objectivité du document et des intervenants[706] et des sentiments mêlés de scepticisme et d'espoir sur la portée de leur travail. Ce que soulignent les usages répétés des termes de risque et de pari : répondant aux organisateurs pour qui la « démocratie participative » est définie comme le « pari de l'intelligence collective », les jurés ont reconnu un « certain courage aux élus régionaux de soumettre leur action comme ça à un jury citoyen car après tout ça aurait très bien pu cassé » mais tout en espérant que « ça servira à quelque chose » ; Sophie Bouchet-Petersen a repris l'expression en clôture de la journée : « vous avez parlé de risque. Mais ce ne sont pas les élus qui ont pris le risque. En fait c'est vous qui prenez un risque citoyen, celui de fusiller trois jours »[707]. L'expression de ces sentiments mêlés reflètent bien la posture particulière des jurés citoyens : curieux et intéressés par « une procédure qui pour une fois leur donnait l'opportunité de donner leur avis », ils se sont montrés sceptiques sur le devenir de l'avis et critiques à l'égard des jeux politiques dans lesquels ils étaient insérés ; ce dont témoignaient notamment les échanges dans lesquels ils évoquaient leur intention « de ne pas signer un chèque en blanc » tout en riant de « devoir passer un peu pommade à la région »[708]. Et pourtant, les jurés ont joué le jeu et aucun n'a quitté la

705 Notes d'observation, 1er jour.

706 A l'issue du jury, nous avons donné un questionnaire à remplir aux participants (voir en annexe). Ce sont les données qui en sont issues que nous mobilisons ici et dans les notes suivantes. 48% pensent que le document présentait bien tous les éléments positifs et négatifs, 45 % que le document ne présentait que les éléments favorables à l'action de la région. 79% pensaient que les interventions reflétaient bien la diversité des points de vue.

707 En clôture du jury, lors d'un tour de table, organisateurs et observateurs devaient exprimer leur sentiment sur le jury.

708 Notes d'observation, formules revenues plusieurs fois pendant le jury, au moment de la remise de l'avis, à table.

procédure en route ce qui souligne que la procédure et l'animation sont parvenues à créer des conditions de confiance suffisantes pour que les jurés participent[709]. À l'issue de la procédure, 33 participants sur 34 ont exprimé leur satisfaction à l'égard de la procédure et déclarés qu'ils reviendraient si l'occasion se présentait[710] : « évaluation » de la procédure qui était jointe à l'avis, attestant publiquement de son succès aux yeux des participants.

La procédure et l'animation ne font pas que neutraliser la critique des participants, elles façonnent le public et l'opinion car rappelons-le, le groupe n'existe que dans le jury citoyen. Contrairement à de nombreuses expériences[711], le jury citoyen se déroulait à huis clos : il s'agissait de favoriser la liberté de parole tant des participants entre eux que des participants vis-à-vis des intervenants dont le Conseil régional, et réciproquement : « L'objectif du huis clos, c'est la liberté de parole. L'avis du groupe sera rendu public le 18 [date de la remise officielle à l'Assemblée régionale]. Mais entre temps on vous demande de la confidentialité. [...] c'est aussi lié aux informations que vous allez recevoir. [...] Confidentialité et transparence, ce sont deux choses qui sont liés [712]». Malgré ce huis clos, le jury citoyen est une « expérience publique » au sens où elle engage explicitement des individus ordinaires dans un processus de décision publique. Or, « le déploiement d'une expérience publique est étroitement lié à l'instauration d'agencements juridique, politique et civiques qui jouent comme des champs de contraintes et d'opportunités » (Cefaï & Pasquier 2003). Les propriétés du jury citoyen sont ainsi tout sauf indifférentes puisqu'il s'agit d'une expérience éphémère, publique et collective. D'une part, les participants n'existent pas individuellement en tant que jurés mais ils existent collectivement en tant que jury ; réciproquement le groupe n'existe qu'en tant que jury, c'est-à-dire dans le dispositif du jury citoyen, non en tant que collectif communautaire ou associatif. D'autre part, l'expression des opinions et des motifs s'opère sous le coup d'une double contrainte, celle du travail collectif d'évaluation d'une politique publique et celle de la légitimité d'habitant-citoyen qui leur est reconnue par ce mandat : les motifs des participants, de

709 On peut penser que le dédommagement financier conditionné à la participation à l'ensemble des travaux du jury a incité certains à rester mais cela n'a sans doute jouer qu'à la marge, et quand bien même cela en aurait motivé certains, les observations ne permettaient pas de voir les signes d'un comportement strictement intéressé. Tous ayant participé activement jusqu'au bout.

710 57% se déclaraient satisfaits, 39% très satisfait. 48% pensait que l'avis ne serait pris en compte que s'il plaisait aux élus, 39% sera pris en compte.

711 Contrairement à de nombreuses expériences qui sont publiques, au sens où le grand public est invité à assister au déroulement des débats, ou du moins des échanges avec les experts.

712 Notes d'observation, 1er jour

même que leurs opinions, ne sont pas ceux qu'ils exprimeraient individuellement en privé mais ceux qui peuvent être collectivement exprimés dans le cadre d'un jury citoyen.

La dimension collective est essentielle : le travail de l'animation est orienté vers la construction d'un groupe, d'un collectif éphémère engagé dans un travail en commun. Au début du jury, les participants étaient invités à se présenter en exposant les motifs de leur participation, en se situant géographiquement et professionnellement. Cette présentation où chacun venait coller un post-it avec son prénom sur la carte de Poitou-Charentes a amorcé un processus de constitution d'un public régional ; la région prenant corps dans la diversité des participants, figurant ainsi la diversité de ses habitants. Par ailleurs, ils devaient indiquer quel mode de transport ils utilisaient le plus souvent et à ce titre, ils se présentaient comme « ressortissant » (usager ou non usager) de la politique régionale « Transports et mobilité », ce qui fit d'emblée apparaitre qu'une majorité n'utilisait pas les transports collectifs. La constitution de ce collectif est un processus dynamique dans lequel l'animation - la facilitation - joue un rôle central (Gallais 2004) : elle vise à créer un public à la Dewey, « un public associatif, enquêtant ou délibérant, visant à contrôler les conséquences d'un événement ou d'une action et à définir les modalités du bien public ». Or, ce public se construit dans l'interaction et la prise de conscience de ses participants : il est créé « par les prises de paroles convergentes d'individus qui ajustent leur opinion dans la figure réflexive du public, se reconnaissant ainsi comme membres d'un même public » (Brugidou 2008). La qualité de l'animation et la convivialité du jury ont été plébiscitées par les participants : « excellence de l'animation », « qualité des débats et des échanges », « bonne conduite des travaux du groupe » ressortent constamment dans les verbatims des réponses au questionnaire d'évaluation[713]. Que ce soit par le tirage au sort des tables, l'interpellation par les prénoms, l'attention à ce que chacun puissent s'exprimer, l'animation a créé des conditions de respect et de convivialité favorables au travail collectif.

Le mandat du jury citoyen donne à l'expérience une dimension publique – civique – évidente. Or, toute expérience publique est régie par une grammaire publique qui contraint ce qu'il est possible de dire et de faire (Cardon et al. 1995; Julien Talpin 2006) ; « l'horizon défini par la publicisation de l'opinion imprime à sa prise de position une forme particulière : le sujet – définir le bien commun – comme l'auditoire – universel – déterminent un registre de

713 Voir en annexe.

discours lui-même public. » (Cefaï & Pasquier 2003). Et comme le dispositif n'engageait pas les intérêts particuliers des participants, on peut dire que l'orientation vers l'intérêt général était contenue dans l'acceptation de la participation ; le devoir civique était un motif principal de la participation. En revanche, la notion de travail collectif était plus inattendue. Au début du jury les organisateurs ont rappelé qu'il s'agissait d'un travail, pour lequel ils étaient d'ailleurs dédommagés : « L'indemnisation ce n'est pas un salaire. Mais c'est important pour nous car on vous demande un vrai boulot. C'est un travail pas au sens de travail salarié mais c'est un vrai boulot » ; idée que renforçaient les références régulières aux efforts de concentration, à la fatigue du jury. À l'issue du jury, les participants s'étonnaient de l'investissement des uns et des autres dans ce travail : « j'ai été surpris par le niveau d'implication de tous les participants », par « sa qualité d'écoute des différents participants, de leurs échanges. La volonté de s'inscrire dans une démarche active même en doutant de la finalité du jury ».

Cette notion d'apprentissage collectif est central dans le jury citoyen puisque c'est « la participation du public à la constitution d'un savoir collectif sur l'enjeu qui a suscité sa formation qui permet de pallier aux compétences limitées du citoyen » (Brugidou 2008). Autrement dit, c'est la délibération collective éclairée des savoirs des intervenants qui est supposée permettre aux jurés citoyens de produire une opinion légitime sur la politique transport et mobilité. En effet, si certains étaient déjà concernés par le sujet et pouvaient revendiquer un savoir spécialisé (les cheminots notamment), le jury ne comprenait que des individus « ordinaires » qui pouvaient s'appuyer sur leur savoir d'usage mais n'étaient pas des « spécialistes ». Ainsi les mots de Sophie Bouchet-Petersen : « On ne vous demande pas d'être des spécialistes, mais d'être des spécialistes de votre quotidien et de nous dire ce que vous percevez de la politique régionale [714]». Néanmoins, on l'a dit, si le sujet ancrait clairement la participation au jury dans l'expérience des habitants, il restait un dispositif « hors-sol » qui n'engageait pas leurs intérêts particuliers : ce n'est pas en tant qu'usagers mais en tant que citoyens qu'ils étaient invités à participer. Loin d'être purement analytique, cette distinction était entretenue par les participants eux-mêmes.

> Juré 1 : « A la place d'habitant, je propose qu'on mette en tant qu'usager. »
> Juré 2 : « Usager de quoi ? Non on est là en tant qu'habitant. On n'est pas là en tant qu'usager. Parce que si on devait être là en tant qu'usager, on ne serait pas là, parce qu'on l'utilise pas le TER. [715]»

714 Notes d'observation, 1er jour du jury.

715 Notes d'observation, journée de remise de l'avis, 18/01/10.

Cet exemple montre bien que les participants jouent créativement de leurs identités multiples pour inventer une posture de juré hybride entre leurs identités d'habitant, de citoyen ou d'usager[716]. De ce point de vue, les « citoyens en tant que profanes » – au sens de non-spécialistes - sont d'autant plus enclins à dépasser les catégories, administratives et politiques instituées, qu'ils les ignorent largement, ou du moins qu'ils sont supposés les ignorer largement : « En tant que voyageur ce n'est pas mon problème [de savoir quelle collectivité est compétente]. En tant que voyageur mon problème c'est d'aller à d'un point A à un point B[717] ». Au-delà du savoir d'usage, les participants pouvaient mobiliser leur raison ordinaire, c'est-à-dire le « bon sens non spécialisé » qui permet à chacun de produire une opinion et qu'un cadre procédural adéquat doit permettre de mobiliser[718]. Cette double légitimité a été exprimée lors de la présentation du jury et dans la version officielle de l'Avis.

> « La question de l'action régionale pour les transports et la mobilité fait appel à l'expertise d'usage des habitants. Cependant, pour évaluer l'efficacité de cette politique dans toute sa complexité, il est nécessaire d'en connaître les grands enjeux et les modalités concrètes. Le jury citoyen doit donc s'approprier l'information nécessaire et pouvoir entendre différents points de vue pour forger son opinion, au-delà de l'expérience quotidienne de chacun(e).[719] »

Ce cadrage de la légitimité des jurés souligne la complexité et l'ambigüité des objectifs de l'avis : il s'agit de formaliser une opinion collective en la recentrant sur l'essentiel tout en organisant sa robustesse en étayant l'opinion produite. Alors que dans la délibération les animateurs, comme les organisateurs, reconnaissaient les savoirs politiques et les savoirs professionnels diffus des participants, dans l'écriture de l'avis, les animateurs incitaient les jurés à rattacher leur opinion à leur expérience vécue ou aux informations fournies par les experts et par les documents, ce qui souligne qu'elles étaient les seules formes possibles de légitimation de l'Avis des citoyens sur la politique régionale.

> « Animateur : Quand vous dites qu'il n'y a pas assez de trains. Vous faites référence à ce qui vous a été dit ou à votre expérience vécue ? [...] C'est important et même essentiel parce que ce vous allez écrire va être lu par quelqu'un qui ne saura pas si ce que vous dites c'est votre expérience ou ce qui vous a été dit. Donc c'est important de le dire. En faisant ça vous transmettez réellement la trace de votre travail à la fois pour les élus qui liraient l'avis mais aussi pour les autres. [720]»

---

716 Voir sur ce terrain l'ouvrage collectif sur les savoirs profanes (Fromentin & Wojcik 2008) et notamment l'article « profane toi toi même! » (Ferrando y Puig, 2008)

717 Notes d'observation, 2eme jour du jury citoyen.

718 Sur les savoirs citoyens, (Sintomer 2008).

719 Annexes à l'Avis du jury citoyen.

720 Notes d'observation, 3eme jour

Les précautions prises par l'animateur pour rendre l'avis robuste, rappellent en creux les critiques adressées au jury citoyen, et notamment celle de la démagogie d'un dispositif qui prétend faire évaluer une politique par des citoyens sans aucune compétence particulière. Comment évaluer une politique en si peu de temps ? Où plutôt comment une évaluation si rapide peut-elle être objective et indépendante vis-à-vis du Conseil régional ? Ces interrogations ont alimenté le scepticisme des participants comme celui des observateurs. Mais à dire vrai, c'est précisément cette absence de compétence particulière qui fait, selon les organisateurs, tout l'intérêt de la procédure du jury citoyen pour évaluer une politique puisqu'« on sait que même animées des meilleures attentions, les politiques publiques n'atteignent pas toujours les buts initialement fixés ». Comme l'a rappelé Sophie Bouchet-Petersen, ce qui est attendu du jury c'est précisément qu'il produise une opinion différente de celle des spécialistes, des partenaires et plus largement des porte-parole attitrés de l'action publique : « Nous spontanément on est plutôt satisfait de ce qu'on fait. C'est difficile de ne pas être triomphaliste. Alors pour nous c'est très important d'avoir l'avis de ceux qui ont utilisé. Y'a toujours un danger dans l'administration, de se fermer, de se bureaucratiser et de perdre le contact[721] ». En ce sens, c'est l'élargissement à la parole de citoyens ordinaires qui est supposé permettre l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques, grâce notamment, nous y reviendrons à « l'intelligence technique du pouvoir[722] » des participants. Toutefois, et ce n'est pas un moindre paradoxe, cette parole ordinaire n'est supposée acquérir de légitimité que dans la situation extraordinaire du cadre procédural réglé du jury citoyen.

B. Les jurés face à la doxa de la mobilité durable

En dépit du travail des animateurs, l'activité délibérative « revêt parfois les allures d'une micro "anarchie organisée", qui ressemble à bien des égards au modèle de la poubelle - "the garbage can model" - mis en évidence pour qualifier le mode de prise de décision dans les administrations, dans lequel des problèmes, des acteurs, des choix et des solutions se croisent

721 Notes d'observation, 1er jour

722 « Une intelligence technique du pouvoir. Les usagers des administrations sanitaires et sociales ne se contentent pas de découvrir un continent invisible à ceux qui ne le pratiquent pas. Ils inventent ce faisant une nouvelle manière de voir, attentive aux détails, aux lieux, et aux forces du pouvoir réel. Ils ouvrent une épistémologie politique dont devront s'inspirer tous ceux qui veulent en finir avec les approximations en surplomb : ils démêlent l'écheveau des institutions, des organigrammes, et des responsabilités ; ils identifient des blocages et des points de rupture ; ils parlent et font parler- cartographes au ras du sol, physiciens en bleu de chauffe, exégètes simultanés. Voilà la science qu'il nous faut » (Grelet & Weller 2000).

sans pour autant se rencontrer (dans un ordre logique) » (Bédu, 2010). Et de toutes évidences, elle n'est hermétique ni aux enjeux ni au contexte de la politique régionale, qui de fait cadraient les options pensables.

Le mandat donné au jury était d'évaluer la politique régionale « Transport et mobilité ». Mais s'agissait-il d'évaluer la politique conduite pendant la mandature ou celle de la région depuis la décentralisation des TER ? Sophie Bouchet- Petersen répondit aux jurés qu' « ils ne pouvaient dire ce qu'avait fait la majorité précédente » et donc que c'était l'action de l'équipe nouvelle qui devait être évaluée. Or, d'une part, si la nouvelle équipe avait reformulé le discours de cette politique, le contenu de la politique était sensiblement identique. Et d'autre part, en raison du « retard » dans les investissements faits sur le réseau TER, la situation c'était évidemment amélioré depuis la décentralisation en 2004[723]. Enfin, à plusieurs reprises, le choix de Jean-Pierre Raffarin de ne pas expérimenter le TER a été mis en balance avec la volonté de la nouvelle majorité de développer les transports : « en 2004, la région avait pris du retard. Elle avait refusé expérimentation, et la SNCF pensait même qu'il fallait abandonner le réseau. Après nous on a fait le choix de développer l'offre de TER, d'améliorer le réseau pour augmenter la fréquentation[724] ». Ainsi, comme il n'y avait pas d'élu de l'opposition pour le contester, le jury ne pouvait que donner l'image d'une politique régionale en amélioration grâce à l'action de l'équipe nouvelle. En ce sens, faire évaluer l'action régionale par un jury citoyen entretenait la fiction d'une action publique corrélée aux résultats des élections et réduisait ainsi un des risques de l'évaluation, à savoir la remise en cause des simplifications causales qui sont les supports des discours d'imputation politique[725].

De plus, en raison du « consensus » sur la régionalisation du TER[726] et du système de partenariat organisé autour de sa mise en œuvre, aucun des partenaires du jeu n'avait intérêt à se montrer trop contradicteur ; la FNAUT par exemple était obligée de jouer le jeu du partenaire traditionnel au risque de perdre le bénéfice de l'ancienneté et de faire la démonstration de son faible poids dans les négociations. Ils ont donné l'image d'une action collective dont les blocages tenaient davantage à un problème de coordination qu'à d'éventuels désaccords sur la po-

723 D'une façon générale, toutes les études sur la décentralisation soulignent que le transfert de compétences aux collectivités locales s'accompagne d'une augmentation des moyens qui leur sont consacrés.

724 Notes d'observation, 1er jour

725 Sur l'évaluation (Gaxie & Laborier 2003), sur l'imputation (Le Bart 1990 ;1992)

726 Sur la régionalisation du TER (Barone 2008).

litique à conduire : « on a été convaincu par la volonté des acteurs de travailler ensemble, même s'il faudrait un coordinateur [727]». Surtout, le choix des intervenants reflétait le cadrage plus ou moins explicite de la thématique : celui de la doxa de la « mobilité durable » qui tente de concilier la doxa de la mobilité et l'intégration des principes du développement durable[728]. En effet, d'un coté la politique des transports qui « s'appuie sur l'énoncé de besoins de transport dont la légitimité n'est pas en débat » est l'expression « d'une doxa, celle qui fait de la mobilité des biens et des personnes le signe intangible d'une société moderne » (Ollivier-Trigalo 2009). De l'autre, tout le discours de la politique régionale « Transport et mobilité » a été reformulé autour de la prise en compte du changement climatique, et l'organisation d'une table ronde sur « Transport et Environnement » soulignait à elle seule que le travail du jury devait prendre en compte la question du réchauffement climatique ; c'est du reste comme cela que les participants l'ont compris : « on doit réfléchir au problème du transport dans le respect de l'environnement ». Ce cadrage se matérialisait dans le choix des thématiques et des intervenants des tables rondes (absence de représentant, par exemple de l'automobile club, qui défendrait des options divergentes de celle de la mobilité durable) et dans les propos et les gestes des animateurs (en utilisant l'exemple visuellement saisissant du « ballon noir » pour représenter l'émission de gaz à effet de serre d'une voiture)[729]. La conséquence de ce cadrage est que des opinions divergentes étaient difficilement exprimables, cela d'autant plus que la défense de l'Environnement est devenue une valeur incontestable – ou difficilement – publiquement : rappelons-le, une fois que les acteurs pensent qu'il existe un consensus, ils sont obligés de faire avec (Dobry 1986), et anticipent sur ce qu'il faut dire, ou du moins sur ce qu'ils pensent qu'il faut dire. De ce point de vue, le cadrage implicite du jury réduisait encore les risques de l'évaluation par un public de non-spécialistes : les citoyens participants s'inscrivant généralement dans « une sorte d'"imaginaire du durable", peuplé de techniques douces et de gestes éco-citoyens, s'inscrivant dans une trajectoire réversible, contrôlée par des experts publics et régulée par le principe de précaution » (Barbier et al. 2009). Cet « imaginaire ordinaire du durable » était d'autant plus prégnant ici que si la question des conditions d'une

727 Notes d'observation, 2eme jour

728 Notion qui émerge fin 2002-début 2003. Elle est d'emblée associé à l'injonction faire participer. Voir pour une description fine (Ferrando y Puig 2007). La notion utilisée en Poitou-Charentes est plus souvent celle de « L'éco-moblité » : « L'éco-moblité c'est permettre à chacun de se déplacer librement tout en respectant au mieux l'environnement. L'éco-mobilité, c'est à la fois être performant sur le plan économique, satisfaisant pour tous les passagers et responsable du point de vue écologique. » Présentation de la politique TER

729 Voir aussi Clémence Bédu, notamment la fin du chapitre 3 sur la main visible de l'animation (Bédu 2010).

« conversion écologique des pratiques » a traversé les échanges elle n'était pas posée directement[730].

Compte tenu du cadrage opéré par le contexte, la procédure et les opérations des animateurs, le groupe subissait le référentiel de la politique qu'il était censé évaluer. Et, il ne maitrisait pas son agenda : il n'avait pas la possibilité de demander l'audition d'autres intervenants ou de choisir les points à débattre, et était tributaire des intervenants choisis par le Conseil régional, et donc des informations transmises. Or, l'autonomie du groupe, et donc son pouvoir dans le processus tient justement à sa capacité à dépasser le cadrage établi et à maitriser son agenda (Lang 2008). Leurs marges de manœuvre étaient donc relativement réduites : si le jury pouvait déborder du cadre du TER, il ne pouvait pas s'affranchir de la ligne dominante de la mobilité durable. Comme les jurés n'étaient pas des usagers du TER, ils trouvaient que la place qui lui était accordé dans le jury était trop importante par rapport à l'enjeu de la mobilité dans la région. Ce à quoi répondit la vice-présidente en charge de la politique « Transport » en élargissant légèrement le débat tout en le maintenant dans la ligne du développement des transports collectifs : « on parle beaucoup de train parce que la compétence de la région, mais a aussi la volonté de mettre en place davantage de multimodal. Vous pouvez dépasser le train, et avec votre vécu nous faire remonter vos besoins réels [731]».

Au cours des échanges que nous avons observés, les représentations dominantes ont été discutées, débattues, mises à l'épreuve et parfois contestées. Au sein de la « micro-anarchie organisée » de la délibération, les propos des intervenants, le contenu des documents, les expériences individuelles, les savoirs s'hybrident et enrichissent les représentations de l'action publique. En effet, si les participants ne sont pas des spécialistes, ils ne sont pas des « pages blanches » : ils participent avec leurs compétences et leurs savoirs issus d'expériences antérieures[732]. Ils mobilisent des savoirs d'usage en lien plus ou moins direct avec leur expérience de la mobilité en région (impossibilité de se stationner aux abords des gares, utilisation du bus, problème d'horaire du TER, inexistence d'une ligne, l'usage des taxis collectifs en Irlande), des savoirs professionnels spécialisés (un cheminot pouvait se constituer en expert ou

730 Comme l'objectif du jury n'était pas de définir une offre de transport et donc d'arbitrer entre des intérêts divergents les participants étaient tenter de surestimer leur capacité à changer de pratiques, ou d'euphémiser les problèmes posés par l'usage de transports alternatifs

731 Notes d'observation, 1er jour.

732 Afin de ne pas alourdir inutilement l'analyse par des citations *in extenso*, nous indiquons simplement ici certains points qui ont pu être évoqués et que l'on retrouvera au fil des séquences d'observation.

plutôt en contre-expert sur la péréquation du service public ou le cadencement des trains) ou diffus (une secrétaire de mairie précisant les modalités de mise en œuvre des outils de planification de l'urbanisme), voire des compétences d'animation qui pouvaient trouver à s'exprimer dans le cadre des petits groupes. Ils mobilisent aussi des opinions sur les modes de déplacement, ou plus largement les modèles de société[733], au fil des échanges, on pouvait ainsi identifier certains jurés par leur prise de position et leurs préférences fortes qui soulignaient la politisation de nombreux participants : « le décroissant », « le défenseur des services publics ». La séquence suivante sur le thème de la mobilité illustre bien la façon dont les échanges qui mêlent les savoirs d'usage, les informations données les intervenants et les convictions politiques de façon plus ou moins anarchiques conduisent à interroger les options de la politique « Transport et mobilité ».

> Jannick : « Ils parlent de multimodal, c'est bien mais ça n'existe pas. Surtout dans les villages. D'ailleurs j'ai une idée là-dessus. Si j'étais plus jeune, je créerai une entreprise. Comme des taxis collectifs, avec des arrêts à la demande. »
>
> Patrick : « Pour qu'on utilise le train et le covoiturage, faudrait déjà commencer par rénover les gares et agrandir les parkings, et créer des parkings au niveau des péages d'autoroute pour qu'on puisse laisser sa voiture en sécurité. »
>
> A une autre table
>
> Romuald : « Le nerf de la guerre c'est l'argent. Tout dépend de savoir si on veut faire un service public rentable ou si on veut faire un vrai service public. Parce que si tu veux faire un vrai service public au service du public, bah il peut pas être rentable. »
>
> Christophe : « J'ai pas grand chose à ajouter. Le multimodal c'est encore une question de délimitation des compétences. Pour l'instant rejoindre une gare, c'est de la compétence de la commune. »
>
> Yannick : « Mais les communes elles ne peuvent pas tout faire. »
>
> Christophe : « Y'a bien des systèmes de navette. Y'a des endroits où ça existe. Après la question c'est est-ce que c'est un choix de la commune ou un choix de de la Région ? »
>
> Yannick : « Ça ce n'est pas mon problème. Ce n'est pas à moi en tant qu'usager de savoir qui est compétent pour le bus que je veux prendre pour aller à la gare. »
>
> Romuald : « Si quand même, ça change pour tes impôts locaux. »
>
> Yannick : « Oui mais ça, en tant que voyageur ce n'est pas mon problème. En tant que voyageur mon problème c'est d'aller à d'un point A à un point B. »
>
> Patrick rapporteur : « De quelle question vous parliez là? ... Je note quoi ? Qu'il y a un problème de coordination entre les structures...? »[734]

A travers cette séquence, on voit qu'au cours de la délibération collective, les jurés font bouger les lignes, interrogent les évidences, et en ce sens répondent au mandat qui leur était donné de révéler la réalité telle qu'elle ne serait pas accessible à une administration « bureau-

733 Ce qui n'est qu'une autre traduction de la socialisation des acteurs. De toutes évidences, l'engagement syndical d'un cheminot a participé à ce qu'il forme une préférence sur la défense d'un service public national.

734 Notes d'observation, 2eme jour, petite table.

cratisée » ; en évoquant le coût du service public en milieu rural et les enjeux de la péréquation, ils débattent aussi des types de solidarité et des normes de constitution politique. Ainsi, même si l'Avis produit s'inscrivait principalement dans la ligne de la politique définie par l'équipe de Ségolène Royal, il a contribué à la redéfinir, à l'enrichir par des éléments concrets tirés de l'expérience d'usage des participants. La formule « oui on se déplace mieux aujourd'hui en Poitou-Charentes mais pas forcément plus facilement », ouvrait la voie à l'émergence, ou en tous cas à la légitimation, de propositions nouvelles comme les « taxis collectifs » ou « tarif famille », et notamment à des « recettes » nouvelles pour développer les transports collectifs en milieu rural .

C. La mobilité durable à l'épreuve du jury citoyen

L'observation des échanges souligne la complexité de la relation des jurés citoyens aux experts. Certains intervenants ont été plébiscités illustrant ainsi comment un « expert » peut puissamment influencer l'opinion des jurés tandis que d'autres n'ont jamais convaincus, leurs arguments étant systématiquement contestés illustrant ainsi la capacité de résistance des jurés et notamment leur capacité à déconstruire les justifications basées sur l'intérêt général[735]. Un des experts – c'est-à-dire qu'il n'était pas partenaire de la politique « Transport et mobilité » – a fait forte impression sur le groupe : les participants ont loué sa « compétence » et sa « neutralité » dans les échanges comme dans les questionnaires d'évaluation. Membre de la délégation régionale du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale), il est en charge de la formation des cadres territoriaux dans le domaine des déplacements. Par son profil et son discours, il collait parfaitement au cadrage environnemental de cette problématique des transports au point qu'il paraissait ne faire que résumer un acquis de la science dans le domaine des transports durables. Par ailleurs, en se montrant pédagogue, il semblait vouloir convaincre son public et répondait ainsi au désir d'apprendre des participants. Cette posture comme son argumentation a convaincu les jurés : ce que souligne l'usage de ses arguments et de ses formules dans les discussions du lendemain.

> Jean-Christophe : « Je crois que c'est dû à la clarté de l'intervenant d'hier soir qui a vraiment mis les choses en perspective. Il nous a fait un grand schéma dans lequel on pu mettre toutes nos idées. »

735 Sur l'argumentation autour de l'intérêt général et des intérêts particuliers (Doury & Lefébure 2006).

> Hubert : « Oui il a eu des arguments vraiment percutants, qu'on n'avait pas entendu avant. C'était un expert qui connaissait vraiment bien le sujet. Il a confirmé nos convictions. On en était même mal à l'aise, il nous a presque fait peur sur le climat et tout.[736] »

A l'inverse, certains intervenants, notamment les représentants de RFF, ne sont jamais parvenu à convaincre les jurés. Le débat sur la LGV Poitiers-Limoges constitue un contre-point intéressant car c'était répétons-le, le seul sujet controversé. Contre l'option défendue par RFF, le Conseil régional avait refusé de financer la LGV au motif qu'il était préférable d'approfondir l'option de la modernisation de la ligne TER. L'option défendue par le Conseil régional était minoritaire : les autres collectivités locales avaient accepté le principe d'un financement et la ligne LGV avait fait l'objet d'une approbation de principe au cours d'un Débat public conduit par la CNDP. Suite au débat public, les services de RFF ont démarré le travail sur le tracé de la ligne, toutefois un collectif « Non à la LGV » s'est constitué en opposition au principe même de cette ligne LGV ; le président de ce collectif a été invité à participer au jury citoyen. Ainsi, et cela constituerait en soi un objet d'étude, sur la question de la LGV coexistaient un « débat public » CNDP organisé autour de RFF, un « débat sauvage » mené par le collectif anti-LGV et ce jury citoyen d'évaluation de la politique régionale. Or force est de constater que si le débat de la CNDP avait conclu à l'utilité de la ligne LGV, dès les premiers échanges entre les jurés, on pouvait voir se former un consensus contre la LGV ; aucun des arguments de RFF n'a semble-t-il convaincu. Une première explication a partie liée au cadrage géographique du débat. Alors que le débat public CNDP engageait toutes les habitants de la Vienne et du Limousin qui potentiellement seraient des futurs usagers de la ligne, les jurés citoyens de Poitou-Charentes ne le seraient pas mais sont en revanche des contribuables de Poitou-Charentes ; or, l'argument principal pour le financement de la ligne LGV était un argument de solidarité avec le Limousin.

Plus largement, au sein du jury l'ensemble des échanges sur cette question de la LGV, mais pas seulement, soulignent la propension des jurés à déconstruire une argumentation basée sur un intérêt général immanent défini par les services de l'État. Sur invitation d'un juré, les intervenants ont expliqué les raisons de leur présence dans le jury et d'après nos observations les motifs exposés concordaient plutôt bien avec la posture physique et discursive adoptée. À la différence du membre du CESR ou du président du collectif « Non à la LGV » qui parlaient de « l'importance de la concertation avec les citoyens, du débat et des échanges d'idées », les

736 Notes d'observation, 4ème jour.

représentants de RFF adoptaient la posture d'experts venus éclairer des profanes, ainsi le directeur de RFF : « je constate tous les jours que les transports ferroviaires c'est complexe. C'est pour ça que dès que je peux, j'essaye de répondre aux questions et de faire comprendre la complexité ». En outre, alors que les représentants de RFF évoquaient « l'intérêt national », « l'aménagement du territoire » et plus largement convoquaient les succès des lignes LGV précédentes en soutien de leurs certitudes sur l'efficacité du projet, le président du Collectif anti-LGV insistait sur le coût réel du projet et tentait de réduire le nombre de bénéficiaires supposés du projet. Or, au cours des échanges, les jurés se sont ralliés à la position du porte-parole de « Non à la LGV » en mettant en doute, par leur savoir d'usage, les succès des précédentes lignes LGV. À l'image par exemple d'un rochelais qui attira l'attention sur « les effets indirects du TGV, notamment avec une hausse du pris de l'immobilier qui fait c'est de plus en plus difficile pour les rochelais de se loger ».

En ce sens, la diversité des interactions entre les experts et les jurés met en évidence que loin de la vision d'un citoyen « éclairé », les participants ne sont pas des « éponges » : la reconnaissance de l'expertise par les participants se gagne en situation par la neutralité et le langage technique de l'intervenant et se perd lorsque l'intérêt général du projet est mis en doute. L'expert peut ainsi étayer, voir produire des préférences individuelles et collectives. Mais les participants peuvent tout aussi bien se montrer robustes à l'égard des arguments avancés.

> Pendant la lecture du document. Les responsables du service TER présentent la hausse du trafic TER, et notamment le fait que la hausse du coût de l'essence (crise) se traduirait par une hausse du trafic TER.
>
> Vincent 2 : « Qu'est-ce qui vous permet d'affirmer qu'il y a un lien de cause à effet entre les deux? »
>
> Chef de service transport : « On a fait une courbe entre le prix de l'essence et la hausse du trafic et on voit très bien qu'elles sont parallèles. »
>
> Vincent 2 : « Mais il peut y avoir plusieurs paramètres. D'ailleurs si nous on est une sorte de panel, et bien le coût de l'automobile a bien augmenté pour nous mais on utilise tous encore notre voiture. »
>
> Agent service transport : « Vous avez raison. En fait on a gagné les gens qui étaient sur les distances plus longues. Quelqu'un qui travaille à moins de 10 km de son domicile, il a intérêt à utiliser sa voiture. »
>
> Vincent 2 : « Mais vous avez fait une enquête sur les raisons qui les ont fait changer de modes de transport ? Il peut y avoir d'autres facteurs... »
>
> Agent service transport : « pas d'enquêtes spécifiques. Mais sur les 16% [de nouveaux usagers] y'en a au moins qui ont changé de comportement. Ils ont pas tous déménagé ou changé de bahut.[737] »

737 Notes d'observation, 1er jour.

Outre qu'elle souligne la capacité réflexive des participants sur leur représentativité et leur capacité à jouer avec les règles du jury, cette séquence témoigne de la capacité critique des jurés : ils sont capables de résister aux arguments, de mettre en doute des chiffres, et les hypothèses, les théories causales, les évidences de l'action publique ; cela d'autant plus que cette capacité critique est exacerbée, légitimée par la mission d'évaluation qui leur est confiée. En ce sens, et même si le risque était réduit par le cadrage des options pensables, l'évaluation participative comme toute évaluation des politiques publiques introduit une tension entre les réalités et les énoncés de l'action publique qui sont, rappelons-le, les supports de l'action et plus encore de l'imputation des politiques publiques.

Or, cette capacité de résistance peut les conduire non seulement à enrichir les « recettes » de politiques publiques mais aussi à déplacer le cadrage initial de la « mobilité durable » : la dynamique délibérative a fait émergé une autre représentation du problème de la mobilité. Cette capacité de débordement apparaît toutefois soumise à conditions[738] : ici, la présence d'un juré avec des préférences fortes et l'intervention de l'animateur qui légitime ce débordement. Si d'un coté, l'avis du jury valide la ligne « mobilité durable », il le contredit aussi en partie. Nous essayons ici de retracer les étapes successives – intervention des experts, savoirs d'usage, préférences fortes d'un juré politisé[739] - du déplacement de « comment *mieux* se déplacer » à « comment *moins* se déplacer ». Dès le premier soir du jury, Vincent, ingénieur de recherche fortement politisé - « décroissant », « faucheur d'OGM » [740]-, prend position sur le fait qu'il faut s'interroger sur « les causes des déplacements » et amorce un renversement du problème en interrogeant le représentant du Conseil régional sur les politiques de proximité.

> Vincent 1 : « Vous parlez d'explosion du transport. Je ne dis pas que c'est pour tout, mais une raison du développement du transport c'est aussi qu'il faut aller faire ses courses de plus en plus loin et qu'il faut transporter les produits. Est-ce que la Région travaille à développer l'économie de proximité et les circuits courts ? [741]»

Il a réintégré cette réflexion à plusieurs reprises dans les échanges au sein du jury. Elle s'est agrégée à d'autres réflexions sur le service public ou le développement local et s'est consolidée par l'usage des savoirs mobilisés par les intervenants ou contenus dans le dossier du parti-

738 Seule une approche comparée permettrait d'identifier les conditions de débordement des jurys citoyens.

739 En raison de l'anarchie de cette hybridation des savoirs, des opinions des experts et des jurés et du travail de facilitation, il est en partie illusoire de prétendre retracer la carrière de ce déplacement, pour ce faire il eu sans doute fallu développer des outils méthodologiques beaucoup plus précis de traçage des arguments. Sur cette question voire le travail intéressant de Clémence Bédu (2010)

740 C'est lui qui se défini comme ça au cours des échanges.

741 Notes d'observation, 1er jour.

cipant. Ainsi, le constat des jurés selon lequel la majorité d'entre eux n'utilisait pas le TER a été reformulé en intégrant des données chiffrées et une réflexion plus globale sur la ruralité de Poitou-Charentes : en rapportant le coût du TER sur le nombre de ses utilisateurs, ils amorcent une critique de fond sur l'efficience des transports collectifs en milieu rural.

> Patrick : « Y'a le problème de la désertification. »
> Isa : « Pas chez moi... » rire
> Patrick : « Bah c'est ce qu'on a entendu. Que dans les zones où y'avait pas d'investissement dans les transports, ça entraînait le départ des entreprises, et puis y'avait encore moins de transports etc. »
> Isa : « Ouai un effet boule de neige... »
> Lionel : « C'est la difficulté à desservir en dehors des villes. »
> Vincent 1 : « C'est un peu pareil mais pas complètement. Les infrastructures et les investissements concernent essentiellement la population urbaine. Mais du coup c'est relativement peu de monde. J'ai le chiffre. Je l'ai vu dans le doc. Dans la région y'a seulement 61% de la population qui vit en zone urbaine. Ça veut dire qu'il y a à peine la moitié de la population qui est concernée.... et encore on sait pas trop ce qu'ils appellent population urbaine »
> Isa : « c'est vrai que ça ne fait pas beaucoup de monde [742]».

D'autres arguments comme le coût - jugé exorbitant - de la LGV, la défense du Service public notamment en milieu rural, et des expériences personnelles comme celle du télé-travail se sont agrègés jusqu'à faire émerger l'idée que « se déplacer est un droit pas une obligation ». L'intervention d'un géographe au soir du premier week-end, conduit à la formulation de la proposition suivante : « Faire des économies sur certains points, la LGV par exemple, pour financer des besoins importants dans les zones rurales délaissées ». Lors du 2ème week-end, la question n'est plus à l'ordre du jour jusqu'à l'intervention du formateur au CNFPT, qui évoque les questions d'aménagement et notamment le problème des zones commerciales et autres « aspirateurs à déplacement ».

> Christophe : « Le temps qu'on change de modèle de société ce sera trop tard... »
> Expert : « Pas obligatoirement. On peut changer de système de mobilité sans forcément remettre en cause complètement notre système d'habitat individuel. Et sur les investissements commerciaux, ils ont un taux d'amortissement très rapide, de l'ordre de quatre ou cinq ans. Y'a donc une mobilité très forte. »
> Vincent : « Sur cette question d'aménagement, au niveau européen est-ce qu'il y a des Régions qui, plutôt que de mettre de l'argent sur la mobilité, mettent de l'argent sur les pratiques qui permettent de limiter la mobilité ? Des Régions qui privilégient l'économie locale plutôt que les infrastructures ? »
> Expert UE : « Je n'ai pas vraiment les éléments pour comparer sur cette question-là. Ce que je peux dire c'est qu'en général il y a des gens qui s'occupent du développement économique et d'autres des transports. Il n'y a pas forcément de passerelles.[743] »

742 Notes d'observation, 2eme jour.

743 Notes d'observation, 3eme jour.

Outre les propos de l'expert européen qui illustrent comment les propositions ou les questions des participants peuvent conduire à interroger directement l'organisation des administrations, cette séquence montre que les intervenants peuvent remettre une question sur l'agenda et être mobilisés par les jurés pour étayer des préférences déjà fortes. Une proposition « utiliser des fonds prévus pour la LGV pour développer l'économie locale » est de nouveau formulée témoignant de l'importance que le thème a pris pour le groupe. L'intégration de cette option nouvelle dans l'Avis dépend pourtant aussi de l'animateur. Par le travail de synthèse des propositions qu'il réalise avec les participants à l'issue de chaque session, et celui plus intuitif d'identification d'une opinion collective émergente, l'animateur est la mémoire des échanges du groupe et peut contribuer à remettre sur l'agenda une option qui lui semblait avoir été évacuée par les jurés.

> Yves : « On a entendu des trucs la dernière fois ou à table hier soir, qu'on ne retrouve pas là. Soyez attentif à ça. Il vaut mieux avoir tout au départ, quitte à éliminer après... Y'a des choses qui ont beaucoup été discutés hier sur les questions d'aménagement, de développement local... On avait le sentiment hier que c'était vraiment central. Déjà la dernière fois. Et là y'a pas trop de commentaires notés sur cette question. Pourtant c'est lié à la question de la mobilité. »
>
> Fanny : « On ne retrouve pas non plus le problème du foncier que vous aviez avancé. »
>
> Yves : « C'est important que vous preniez conscience que par rapport à ce qui est noté là, il manque des choses. Notre rôle d'animateur c'est d'attirer votre attention là-dessus.[744] »

L'animateur joue ainsi un rôle central dans la mise en forme d'une option qui pouvait sembler illégitime aux yeux des participants. En les incitant à ne pas s'autocensurer, il légitime l'opinion qui lui paraît être en train d'émerger. En ce sens, il contribue à façonner l'opinion produite par le jury. Ce que souligne cette longue séquence qui s'est déroulée le matin du jour de l'écriture de l'avis, au cours de laquelle les jurés et les animateurs sont revenus sur le déroulement du jury, et la façon dont ils l'ont vécu.

> Christophe : « Par rapport à notre idée sur le commerce local et le développement économique, la réponse de la Région elle va être claire et nette. C'est pas de notre compétence; c'est ce que M. Santrot [élu régional] nous a dit la première fois »
>
> Animateur : « Vous êtes là pour donner un avis en tant qu'habitant de Poitou-Charentes. Ne vous brimez pas. Si vous constatez que la question n'est pas traitée ou alors qu'elle est mal posée, dites-le. Même si M. Santrot peut dire que ce n'est pas la compétence de la Région. Hier M. Emangard a dit qu'on pouvait imaginer de nouveaux moyens pour les Régions. N'omettez pas un point qui vous paraît important en anticipant sur les réactions. Peut-être que ça va pas plaire mais c'est pas votre problème. La question c'est dans votre vécu quels sont les problèmes ?
>
> Grégoire : « C'est pas facile de savoir ce qui est hors-sujet.. »

744 Notes d'observation, 4ème jour

Animateur : « Y'a la question de la frontière. M. Fulachier [DGS] avait commencé par parler des compétences de la Région. La priorité c'est ce qui est demandé, c'est-à-dire « se déplacer en Poitou-charentes » pas « vivre en Poitou-Charentes ». Mais si y'a des liens immédiats et importants dites le. Quand vous émettez un avis, vous n'êtes pas là pour répondre à toutes les questions, vous êtes là aussi pour dire « en tant qu'habitant on se pose telle question, on observe telle problème ». Vous mettez la question sur la table. Comme ça vous restez dans votre parole d'habitant qui s'interroge sur le problème des déplacements en Poitou-Charentes.

Christophe : « Quand on évoque le problème des déplacements on est obligé de s'interroger sur la cause des déplacements... c'est des problèmes d'aménagement, M. Emangard a parlé des aspirateurs... »

Christophe 2 : « Ce qui gêne c'est qu'au début on parlait de mobilité, on nous a parlé de TER, c'était restreint. Là il faut rouvrir, je sais pas trop comment me positionner par rapport à ça. »

JC : « Au début on s'est censuré et là maintenant. C'est encore ce qu'a apporté M. Emangeard, il a mis en perspective, nous a permis de rêver et de passer au-dessus des énarques. »

Isa : « En ce moment y'a un jury sur les entreprises. Est-ce qu'ils ont eu le même problème que nous d'être confrontés à la question des transports ? »

Yves : « Je sais j'y étais. Ce qui est commun c'est comment la ruralité est prise en compte dans les politiques publiques. Mais ça c'est pas le problème du jury, c'est lié aux caractéristiques de la région. Après c'est une autre question, c'est celle de savoir où on met le curseur. Sur la question des moyens etc., vous répondez de façon structurée et après sur le reste vous pouvez toujours dire en tant qu'habitant... »

Vincent : « Je suis un peu perdu. Je ne sais pas si notre avis doit porter sur le long terme, le court terme. Est-ce que le développement commercial c'est du court terme, les véhicules électriques ? Je ne sais pas comment me positionner. »

Yves : « Comme ça. Le premier axe du jury c'est d'évaluer la politique depuis 2004 et après de soulever les questions que vous vous posez, ou formuler des propositions. Faites les deux. Si la difficulté c'est de concilier court terme et long terme, dites le. Vous ne devez pas vous censurez, si vous êtes mal à l'aise sur la conciliation long terme - moyen terme, dites le![745] »

A travers ces échanges on voit bien que l'animateur fait plus que « faciliter » le travail du jury, il autorise les jurés à déborder le déplacement du mandat initial et ici à s'émanciper de la doxa de la « mobilité durable » en défendant l'option « se déplacer moins ». Dans l'Avis, on retrouve les traces de ce déplacement par les références au « développement local », au « soutien aux services publics en milieu rural », au « télé-travail » et à la « prise en compte des problématiques d'aménagement ». Il est résumé par la formule « se déplacer est un droit pas une obligation ». Si les identités multiples des participants, les options, les arguments des intervenants se rencontrent ici de façon relativement contingente, en revanche le travail de l'animateur est décisif dans le façonnage de l'opinion. Ce qui invite à s'interroger sur la relation de l'animateur et de l'organisateur.

745 Notes d'observation, 4ème jour.

Au cours du jury, l'animateur – ou plutôt l'équipe d'animation – est indépendante à l'égard des organisateurs. Mais l'animateur ne facilite l'émancipation du jury citoyen, que parce ce qu'il se sait autorisé à le faire. D'une part, l'accord entre l'animateur – Missions publiques et l'organisateur – notamment Sophie Bouchet-Petersen et Marion Ben-Hammo, sur la dimension politique de la « démocratie participative » a légitimé les marges de manœuvre offertes aux participants par rapport au mandat initial. D'autre part, on peut aussi penser que ce déplacement était possible parce que s'il contredisait la doxa des transports et le « toujours plus de mobilité », il cadrait en revanche avec la priorité environnementale et la défense de l'économie locale prises en charge par d'autres politiques régionales visant le soutien aux commerces de proximité ou le développement des circuits courts. En ce sens, l'analyse de la fabrique de l'opinion montre que l'opinion produite n'est ni la simple agrégation d'opinions individuelles ni l'agrégation d'opinions d'experts, ni un « habillage participatif » d'une évaluation de la politique régionale dont le contenu aurait été donné d'avance. Elle est le produit de l'hybridation, anarchique et contingente, des savoirs des citoyens et des experts dans un processus de « cadrage-débordement » du mandat qui leur est donné.

Outre qu'elle permet de rendre compte de la densité et de la quantité des échanges, la retranscription des séquences délibératives montre qu'au cours des échanges la frontière des intérêts légitimes (entre liberté du transport individuel et contraintes du transports collectifs par exemple) mais aussi les catégories d'action publique (« on vous recommande de ne pas dissocier le transport de l'aménagement du territoire ») sont mises en débat par les participants qui amorcent ainsi une réflexion sur la construction d'un intérêt général régional. Toutefois, ces représentations renouvelées de l'action publique régionale et de son rôle, sont - pour l'instant au moins - « révélées » par le chercheur, ce qui pose la question de leur intégration dans l'action publique, ou pour le dire autrement de leur « sortie » du dispositif. C'est par l'écriture d'un Avis que l'opinion produite par le jury est supposée intégrer le processus décisionnel à travers sa remise à l'Assemblée régionale[746] ; l'Avis est ici le médiateur entre le « micro » du jury et le « meso » de l'action publique. Or, le contraste entre la densité des échanges et la synthèse présentée à l'Assemblée régionale est source de tensions ressenties de façon variable par les participants, ce que reflètent bien les verbatims du questionnaire : « content et surpris de voir sortir quelques idées fortes de ce brouhaha sur l'écologie et les transports, des idées qui

746 Comme toute remise d'un rapport officiel d'un spécialiste ou d'une commission.

peuvent s'afficher dans une assemblée régionale », « la synthèse a parfois été difficile à faire et je crains que la synthèse se fasse au détriment de la richesse du débat », « très intéressant, ce qui serait dommage c'est que la synthèse ne soit pas aussi riche que tous les débats qu'on a pu avoir ». A l'image du ressenti des participants, le contraste entre la richesse des échanges et les propos liminaires des synthèses est saisissant.

D. Élever le débat et après ? À quoi peut servir l'opinion d'un jury citoyen ?

L'écriture de l'Avis est un bon révélateur de l'ambigüité des objectifs assignés au jury citoyen : l'Avis vise à formaliser une opinion collective et donc être recentré sur l'essentiel tout en organisant sa robustesse en étayant l'opinion produite. Cette dialectique entre formalisation d'une opinion collective et construction d'une opinion argumentée traverse tout le processus d'écriture de l'Avis. En pratique, l'Avis citoyen est collectivement écrit par les participants - « au pas de course » - lors de la dernière journée à partir des documents de synthèse produits à l'issue de chaque session. Or, ce processus d'écriture collective de l'avis introduit des filtres successifs qui conduisent à évider l'Avis de ces arguments les plus politiques, soulignant ainsi que si c'est bien en tant que citoyen que les jurés s'expriment, ils ne sont pas complètement habilités à endosser les registres des choix politiques.

Le long des travaux du jury, l'animateur organise la fabrique de l'Avis du jury sur la politique régionale « Transports et mobilité » : par un système d'aller-retour entre le travail en groupe et la validation en séance plénière, la procédure est supposée faire émerger une opinion à travers la délibération, puis la formaliser dans un travail de synthèse. L'enjeu constitué par l'articulation entre la délibération et la synthèse opérée en séance plénière apparaît ici de façon saillante. Le passage du « petit groupe » à la séance plénière créait un premier filtrage : les rapporteurs ne notaient que les résumés, pas nécessairement les arguments, les exemples, les « formules chocs » qui font la richesse des échanges. Les limites des rapports pouvaient toutefois être compensées par la possibilité toujours offerte aux autres membres d'intervenir et par le fait qu'il y avait plusieurs tables. Néanmoins nombre d'éléments, notamment des arguments politiques sur « la péréquation », « la croissance » ou « la ruralité » ne ressortaient pas en séance plénière, et donc ne figuraient pas dans les documents de support d'écriture de l'Avis. De plus, le cadrage des interactions contribuaient à dépolitiser les options et les propositions : le registre discursif valorisait les références aux savoirs des experts et aux savoirs

d'usage de l'habitant et le mandat « évaluatif » donné au jury n'invitait pas à débattre et à formuler des propositions sur les choix collectifs mais à donner un avis sur la politique régionale.

À l'issue de chaque session – table ronde puis délibération en petit groupe – les rapporteurs de chaque groupe exposaient des points d'accord et de désaccord avec les questions qui avaient été abordées. L'animateur prenait des notes, de façon la plus exhaustive possible jusqu'à établir une liste de points principaux. Et au fil des interventions il articulait les positions de principe, les arguments ou les exemples, et par sa prise de note, il était aussi la mémoire du groupe. Un débat pouvait s'engager sur un point ou un autre. Ensuite, les jurés, par un système de post-it individuel, classaient ces points selon leur degré de priorité. Les points de moindre priorité n'étaient toutefois pas évacués, ils étaient simplement classés dans un document qui devait servir de base à l'écriture de l'avis : c'était une façon de garder la mémoire des échanges, et donc de l'opinion du groupe. La dernière journée était consacrée à l'écriture de l'Avis : chaque partie de l'avis était écrite par un groupe – là encore tiré au sort – puis affinée lors de la dernière session plénière. À l'issue du jury, quelques volontaires ont, avec le support des animateurs, affiné encore l'écriture. Ce travail de synthèse et d'écriture collective introduisait un autre filtrage des options et des arguments : c'est par « consensus apparent » (Urfalino 2007) que se prenait la décision et que s'écrivait l'avis, l'opinion était réputée celle du jury dés lors que ne s'exprimait pas d'opposition divergente. Or, en pratique, exprimer une opinion divergente était difficile, au mieux les participants parvenaient ils à exprimer des opinions nuancées.

L'Avis s'organise autour de la réponse du jury aux trois questions posées initialement : se déplace-t-on plus facilement en Poitou-Charentes qu'en 2004 ? Les moyens mis en place par la Région vous semblent-ils pertinents au regard des effets produits ? Quels conseils avez-vous à nous donner afin d'améliorer l'efficacité de l'action ? Et alterne une évaluation, positive ou négative de la politique menée, et des propositions concrètes. Mais se pose la question des conditions de l'intégration de l'Avis – des options qu'il formalise – dans les politiques régionales car rappelons-le une fois le jury clôt, ce collectif éphémère « élevé » par la procédure, ne parle plus.

Pour les participants, cette question renvoyait à celle de la sincérité et l'utilité de la démarche : « à quoi le jury citoyen va-t-il servir ? ». Dès le début de l'expérience, les jurés ont exprimé leur scepticisme sur la portée de l'avis et interrogé les représentants du Conseil régio-

nal sur le devenir de l'Avis. Devenir qui leur paraissait d'autant plus incertain que le jury se déroulait cinq mois avant les élections régionales de 2010.

> Juré : « Je crois qu'en 2008, y'a déjà eu un jury citoyen mais est-ce qu'il en reste quelque chose ? On en n'a pas entendu parlé. »
>
> Sophie Bouchet-Petersen : « On n'a pas fait de pub. C'était un truc de fond pas un truc de com. C'est peut-être un tord mais on a privilégié le fond. »
>
> Juré : « Mais il s'est passé quoi ? »
>
> Sophie Bouchet-Petersen : « C'était la même méthode. Après la rédaction de l'avis, les participants sont venus officiellement remettre l'avis. Le fait que ce soit public, devant tous les élus, ça fait qu'on ne peut pas le mettre dans un tiroir. Nous à la région, toutes nos sessions sont publiques. Et les élus ont pris l'engagement de répondre point par point à l'avis. Alors ça veut pas dire qu'ils ont répondu oui à tout. Des fois c'était déjà fait. Y'a eu des idées qui ont été reprises et d'autres qui l'ont pas été parce que c'était trop compliqué par exemple. On ne prend pas tout, on ne va pas vous mentir. Mais sur le jury climat, on a tannée les services pour qu'ils analysent et qu'ils répondent à toutes les propositions du jury. On se donne une obligation de réponse et de motivation de la réponse. Ça veut pas dire qu'ils prennent tout, ça veut dire qu'ils s'expliquent sur tout. »
>
> Animateur : « L'idée c'est que vous vous adressez à tous les élus et eux s'engagent à vous répondre dans un délai d'un an. »
>
> Juré : « Oui mais le débat qu'on va avoir là, son résultat il dépend du résultat des prochaines élections. Si y'a une autre couleur politique qui gagne, c'est fini. »
>
> Sophie Bouchet-Petersen : « Pas forcément. C'est la région institution qui reçoit l'avis. C'est pour ça que c'est important qu'il soit remis en assemblée plénière quand tous les élus sont présents. Les engagements ce sont ceux de la région institution, pas ceux de la majorité politique actuelle. Il y a une continuité, c'est la continuité du service public. »
>
> Animateur : « En ce moment y'a ce jury et y'en a un autre sur l'aide aux entreprises. C'est un jury d'évaluation de l'action publique, c'est normal qu'il ait lieu en fin de mandat. [747] »

Ainsi, la remise officielle et publique de l'Avis était réputée engager l'institution régionale au-delà du risque électoral. Le jour de la remise officielle était aussi l'occasion pour les jurés de se retrouver et d'élaborer la synthèse qui allait être présentée aux élus : quelques jurés furent inviter à l'estrade d'une séance publique de la commission permanente du Conseil régional pour présenter les grandes lignes de l'Avis. Dans cette synthèse, les jurés exprimaient leurs sentiments mêlés de satisfaction et de scepticisme à l'égard du jury : « Nous avons accepté de participer parce que nous étions intéressés par le sujet des transports, curieux de découvrir ce qu'était un jury citoyen, et parce que nous voulions donner notre avis. Cela n'empêche pas certains d'entre nous de s'interroger sur l'aboutissement de la démarche et l'impact que cela aura sur la politique de la Région ». Puis ils exposaient les grandes lignes de leur avis conjuguant des options générales - sur les « inégalités d'accès aux transports entre le milieu rural et le milieu urbain », « le transfert des investissements de la LGV vers le développement

747 Notes d'observation, 1er jour

local », « la réflexion sur l'aménagement du territoire » - et des propositions de « recettes » - « nous vous recommandons de réfléchir à une offre tarifaire familiale », « nous proposons à la Région de promouvoir et soutenir une diversification encore plus forte des modes de transport et de la façon d'utiliser la voiture (taxi collectif, covoiturage, voiture partagée, autostop participatif, vélo…) ». Or, si cet Avis formule des options, des critiques, des propositions il n'arbitre pas entre les intérêts divergents. Et les contradictions contenues dans l'Avis (plus de mobilité et moins de mobilité, plus de transports collectifs et moins de transports collectifs) soulignaient qu'il exposait une certaine diversité des intérêts à prendre en compte.

L'accueil de l'Avis par les élus fut poli, même si à voix basse certains commentaient la naïveté du discours et la faible inventivité des propositions. Mais en « écoutant » les propositions du jury, ils accréditaient l'idée que les élus décideraient sur la base des options formulées. Les élus étaient engagés dans une « écoute sélective transparente » : ils étaient libres vis-à-vis des propositions du jury, mais le Conseil régional devait dans un délai d'un an y répondre point par point[748].

Cette remise officielle mettait un terme au mandat de porte-parole des habitants de Poitou-Charentes dans le domaine des transports confié au jury. Le jury se dépossédait de son travail en renvoyant aux élus et aux services du Conseil régional, la question de l'arbitrage entre les intérêts divergents : il ne s'opérait pas par la délibération collective du jury mais était renvoyée aux formes institutionnalisées de la décision politique[749] où les élus « éclairés » de l'Avis du jury citoyen pourraient prendre les décisions adéquates. En ce sens, le jury s'inscrivait dans une vision séquentielle de l'action publique, dans laquelle les temps de l'information, de la décision, de la mise en œuvre et de l'évaluation se succéderaient dans un cercle vertueux d'une action publique en perpétuel ajustement. Ce qui nous montre que c'est dans le cadre de la reprise du jeu routinier que se mesurait l'efficacité des options produites par le jury citoyen.

748 Réponse qui n'est pas écrite au moment où nous écrivons ces lignes puisqu'elle doit être remise en janvier 2011.

749 En ce sens que le jury citoyen faisait référence à la trajectoire « normale » de la décision publique, ce qui ne veut pas dire qu'en pratique « les élus ont décidé » sur la base de l'avis.

§ 2. Le débat sauvage sur la gestion des ressources en eau

En contrepoint du jury citoyen d'évaluation de la politique «Transport et mobilité » typique des « débats d'élevage », la question des usages des ressources en eau est, en Poitou-Charentes, le type même du « débat sauvage » qui peut surgir spontanément dans une société pluraliste : controverse médiatique, actions symboliques, recours juridique, toutes les voies de la protestation sont ici investies. Il n'y a pas de « dispositif », pas de « boite noire » à ouvrir, le débat s'analyse le resituant dans l'espace plus large des formes plurielles de la participation politique et de l'action publique, y compris des formes contestataires[750]. De façon intéressante, ce « débat sauvage » est adossé à l'offre politique de la nouvelle équipe régionale : un enjeu de l'organisation du forum participatif sur l'eau au lendemain des élections résidait dans la mise en discussion des ressources et de leurs valeurs des porte-parole de l'eau et de la question agricole. Ainsi en analysant les transactions entre les représentants du Conseil régional et les acteurs en compétition pour la représentation des enjeux environnementaux et agricoles, nous montrons comment les représentations, les options et les recettes de la politique régionale sont débattues et renégociées dans des arènes multiples, ce qui pose la question de leur articulation.

A. Empowerment des acteurs dominés et constitution d'un collectif.

Au-delà de l'appel à l'habitant, cette « conférence participative » constituait une fenêtre d'opportunité pour des acteurs déjà mobilisés mais marginalisés : en construisant une fiction d'égalité entre les participants, elle reconnaissait la valeur d'autres ressources et d'autres savoirs que ceux des experts traditionnels, c'est-à-dire les services de l'État et les Chambres d'agriculture. On l'a vu, la gestion de l'eau s'était technicisée avec l'usage des instruments de contrôle volumétrique proposés par les irrigants. Les pêcheurs et les associations de protection de l'environnement mobilisaient les références au « bon sens » et aux « repères visuels » pour contester l'objectivité des indicateurs réputés représenter le débit des rivières ; c'était un enjeu des constats d'huissiers qu'une association (APIEEE) a fait réaliser tous les étés pour faire reconnaître les rivières à sec[751].

750 Ce que suggère Audrey Richard-Ferroudji dans sa thèse sur la gestion participative de l'eau (Richard-Ferroudji 2008).

751 Entretien Apieee, 28/05/08

« On nous dit qu'il y a toujours eu des cours d'eau à sec mais regardez La Pallu. On y avait construit plusieurs moulins, vous croyez que c'était pour qu'ils ne fonctionnent pas ? [752] » « Il est indispensable de revoir les seuils en tenant compte de nos propres repères visuels.[753] »

Alors qu'ils se voyaient systématiquement opposée la scientificité, la technicité de ces instruments de contrôle par les services de l'État et les irrigants, le Conseil régional a reconnu la valeur de ce savoir d'usage. De plus, cette conférence participative a permis à ces minorités actives spécialisées, dont les plus revendicatrices qui dès les années 1990 attaquaient les arrêtés préfectoraux devant le Tribunal Administratif, de nouer des alliances avec des associations plus généralistes, comme France Nature Environnement.

« Et on s'est tous retrouvés là. On avait tous effectivement les mêmes, j'allais dire constat d'impuissance, et la même…et on s'est dit attendez, ce serait peut-être bien qu'on se retrouve, qu'on se mette tous ensemble pour dire voilà, nous on est capable d'avancer et de faire une proposition commune…[754] »

Ces acteurs se sont constitués en un collectif « CARG'EAU (Comité associatif régional pour la gestion de l'eau)[755] » dont l'objectif est de réorienter la politique de gestion de l'eau de façon à assurer une meilleure protection des milieux. Ils ne se présentent plus en tant qu'usagers[756] mais s'efforcent de se faire reconnaître comme les porte-parole des rivières, « des poissons et des masses d'eau », ces entités qui ne parlent pas (Gramaglia 2008). Alors que ces acteurs agissaient de façon isolée, sur leur territoire ou dans leur sphère d'action, la « conférence participative » a favorisé de nouvelles alliances et permis la constitution d'une « coalition de cause »[757] regroupant des acteurs associatifs, des acteurs politiques, mais aussi des agents des services de l'État qui discrètement les alimentent en information[758], décidés à œuvrer conjoin-

752 Nouvelle République, 13/10/05.

753 Nouvelle République, 9/02/05.

754 Entretien, coordinateur de Carg'eau, 06/07/07

755 CARG'EAU regroupe une trentaine d'associations : les associations de consommateurs des 4 départements de la région, les 4 fédérations de pêche, 16 associations de défense de l'environnement, et une association agricole (L'association de services d'Aides et de recours pour les agriculteurs et les ruraux). Néanmoins, ils revendiquent la participation de représentants agricoles dans leur collectif. D'une part, ils sont effectivement en relation avec des membres de la Confédération paysanne. D'autre part, cela souligne déjà l'enjeu de la représentation du monde agricole.

756 Au début les pêcheurs intervenaient dans la presse en tant qu'usager, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Seuls les consommateurs, qui sont les moins actifs sur le sujet, intéressent parfois les usagers de l'eau potable en invoquant notamment le « contribuable ».

757 Le modèle de la coalition de cause est intéressant car il permet de rendre compte des changements dans l'action publique à partir de l'action de groupes constitués par la force des idées, au-delà des appartenances institutionnelles. En outre, la distinction opérée entre le *deep core* et les aspects secondaires met en évidence les changements limités dans les politiques publiques (Sabatier & Jenkins-Smith 1993).

758 Entretien, APIEEE, op.Cit

tement pour réorienter la politique de gestion de l'eau dans le sens d'une adaptation des usages, notamment agricoles, à la ressource disponible. Les alliances nouvelles entre ces acteurs marginalisés leur permettent de mutualiser les compétences et donc d'augmenter leur capacité d'action et leur représentativité ; notamment l'alliance scellée avec les associations de défense des consommateurs et leur 100000 adhérents leur « donne du poids ».

> « Ça permet un partenariat entre les différentes compétences et une mutualisation des données. [759]»

> « Au sein de CARG'EAU, on arrive à avoir des expertises bassin par bassin, on arrive à sortir des positions constructives sur les volumes, les nappes, les débits qui vont servir dans les évolutions qu'arrivent. En participant à CARG'EAU, on a plus de compétences. Nous on est moins sur le terrain que les pêcheurs mais on est plus sur le débat public. Et puis y'a une diversité d'acteurs, ça donne du poids.[760] »

> « C'est vrai que les associations de consommateurs et les 100000 adhérents tout de suite ça fait du nombre[761] »

En outre, la faiblesse institutionnelle du Conseil régional en matière de gestion de l'eau (comparativement aux ressources financières, juridiques, techniques des services de l'État et des agences de l'Eau) contraint la nouvelle équipe régionale à agir en favorisant l'*empowerment*[762] des acteurs de ce collectif. En contribuant financièrement et symboliquement à leur entrée en expertise, elle favorise un rééquilibrage des moyens et des ressources entre les acteurs du débat au bénéfice des acteurs associatifs jusqu'ici dominés[763].

> « On aussi permis aux agents, aux assocs en particulier qui n'ont pas beaucoup de moyens financiers de venir avec des dossiers constitués qui pouvaient apporter la contradiction quoi. Parce que sinon quand vous avez en face un ingénieur de l'agence de bassin, un ingénieur du Conseil général, un ingénieur du syndicat d'eau, l'ingénieur de la chambre d'agriculture qui défend les irrigants etc. le pauvre gars de l'association il peut faire quoi. […] C'est bien de mettre tout le monde autour de la table mais si les gens ils ont pas les moyens de contester ![764]»

Pour ce faire, le Conseil régional a accompagné les acteurs de ce collectif en subventionnant la réalisation de relevés d'assecs par les fédérations de pêche, c'est-à-dire en reconnais-

759 Entretien, membre CARG'EAU 20/06/08.

760 Entretien, Charente nature, membre CARG'EAU, 15/10/08

761 Entretien, coordinateur Carg'eau, op.cit

762 En principe, la notion d'empowerment contient l'idée d'émancipation de la société civile à l'égard des pouvoirs publics. Ici il n'y a pas émancipation mais une montée en puissance d'acteurs de la société civile vis-à-vis des services de l'État. L'importation en France de cette notion anglo-saxonne suscite débats et diverses interprétations. Voir par exemple le numéro spécial « L'empowerment entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement » de Géographie, Economie et Société (Jouve 2006).

763 Ce rééquilibrage est essentiel dans la gestion environnement, sur ce point (Mermet 1991).

764 Entretien, Vice-président du Conseil régional en charge de l'eau, op. Cit. .

sant la valeur des contrôles visuels, et en leur faisant bénéficier du soutien logistique et technique de l'ORE (Observatoire régional de l'environnement), ce dont témoigne une technicienne de cet observatoire : « Et puis on est en contact avec CARG'EAU , c'est le collectif associatif régional pour la gestion de l'eau à qui on apporte un soutien technique, humain pour réaliser des documents, mettre en ligne des documents[765] ». Ces ressources nouvelles donnent aux membres du collectifs les moyens de traduire en faits scientifiques leur connaissance du milieu et facilitent la coordination des membres du CARG'EAU au niveau régional[766]. En ce sens, en se dotant d'outils scientifiques et techniques le collectif CARG'EAU a durcit ses prétentions à parler au nom des rivières : l'objet du collectif est défini ainsi « faire que les rivières coulent toute l'année »[767]. En outre, le Conseil régional les a inclus dans la Conférence régionale de l'eau, coprésidée par la présidente du Conseil régional et le préfet de région, au titre de leur connaissance du milieu. CARG'EAU est ainsi reconnu comme un porte-parole légitime des rivières. Or, par l'attribution de ce mandat d'action publique, le Conseil régional les reconnait en tant qu'expert ; reconnaissance d'autant plus forte que l'expertise produite est officiellement reprise dans le cadre de la Conférence régionale de l'eau et de l'Observatoire régional de l'Environnement qui bénéficie par ailleurs d'une neutralité scientifique reconnue.

> « On a été reconnu par la région en tant que…..que organisme, pas expert c'est pas ça, mais quasiment, reconnu en tant que…j'veux dire qu'ils ont validé nos données. CARG'EAU a été une entité reconnue au niveau de la région et elle l'est toujours. Et d'ailleurs la reconnaissance en principe dans ces cas là, c'est qu'ils participent financièrement à tous ces relevés maintenant. La région nous reconnait comme étant…ouai des gens importants, des gens sérieux, des producteurs de données. Et ce producteur de données donne ses données à l'ORE, pour qu'il les mette en ligne, qu'il en tire de conclusions et qu'il aide les élus ou les administrations à la décision d'alerte ou pas. [...] On était contesté etc…et tout seuls, si y'avait pas eu une volonté politique de la région de s'impliquer dans la défense de l'eau on serait resté à l'état moyen-âge comme on était, c'est-à-dire on gueulait parce qu'il n'y avait plus d'eau. Il a fallu qu'une entité politique nous reconnaisse, il a fallu que le préfet de région reconnaisse effectivement la valeur de ce qu'on apportait.[768]»

La façon dont le Conseil régional a accompagné le collectif CARG'EAU montre bien que la faiblesse procédurale du forum participatif sur l'eau traduisait une écoute sélective dont les critères de sélection étaient connus de tous. Adossée à l'accès au pouvoir régional d'une nouvelle équipe politique, l'objectif de la procédure n'était pas tant de débattre que de produire

765 Entretien, chargée de mission ORE, 10/06/08.

766 Nous y reviendrons sur la question de la régionalisation de l'enjeu.

767 Sur les registres d'action pour faire parler les rivières (Gramaglia 2008).

768 Entretien, Coordinateur CARG'EAU, op. Cit.

des soutiens, de faire émerger ou du moins de légitimer des options nouvelles. Plus que le débat ce sont ses coulisses, les sélections implicites en amont, le soutien financier et symbolique en aval de la procédure qui furent déterminants. Néanmoins, le renforcement des capacités d'action de ces acteurs est décisif, on peut même penser qu'il conditionne une prise de parole efficace de ces acteurs dominés. En ce sens, par l'organisation du forum participatif le Conseil régional a participé à la création d'un « contre-pouvoir » dont une fonction serait de peser face aux intérêts dominants constitués (Fung & Wright 2005). Or, ce « contre-pouvoir » dont l'émergence marque la redistribution des positions au sein de l'espace des représentants du monde agricole, se crée aussi grâce à l'accès aux ressources institutionnelles et financières du Conseil régional.

La relation entre CARG'EAU et le Conseil régional est ambigüe : si CARG'EAU est bien un contre-pouvoir vis-à-vis des groupes dominants, c'est un partenaire, un soutien de premier plan du Conseil régional. Or, pour les membres de CARG'EAU, cette proximité affichée peut être source de tensions, ou du moins d'un malaise, les membres du collectif gérant différemment cette proximité politique[769]. Cependant, il ne s'agit pas ici de rabattre les rapports entre pouvoirs publics et acteurs associatifs à une dimension instrumentale[770], c'est, au contraire, l'interdépendance des partenaires qui les caractérise. Ici, la faiblesse de leurs ressources institutionnelles incitent les membres de la nouvelle équipe régionale à nouer des alliances avec des acteurs associatifs et militants qui sont une source privilégiée d'information et de soutien[771]. En ce sens, on peut voir ce forum participatif sur l'eau comme une forme de cooptation, voire de production d'un mouvement associatif visant à contourner la coalition dominante ; la renégociation des systèmes d'options et d'alliances ne s'opère pas par la mise en débat mais par des transactions (aide logistique, subvention pour le contrôle des assecs, reconnaissance de l'expertise) qui scellent les alliances entre les partenaires.

769 En entretien, certains membres de CARG'EAU reconnaissent d'emblée ce soutien, tandis que d'autres, notamment les pêcheurs qui sont les moins politisés, sont plus mal à l'aise.

770 Gwenola Le Naour a par ailleurs bien montré comment ces rapports dépassaient largement la dimension instrumentale (Le Naour 2005).

771 Rôle classique des associations de défense de l'environnement (Lascoumes 1994).

B. Controverse médiatique, luttes d'expertise et recours au droit : l'impossible échange raisonné d'arguments

A la différence des « débats d'élevage », le débat sauvage n'a pas de scène donnée : sa face émergée est la controverse médiatique sur les usages de l'eau, mais en s'immergeant dans les arènes multiples de la gestion de l'eau, on peut observer le déploiement de logiques d'expertise et de contestation. Néanmoins, il faut d'emblée le souligner, les dynamiques et les interdépendances des acteurs sont trop complexes - notamment il est indéniable que la mise en œuvre de la DCE (Directive cadre européenne) a durci la pression sur les services de l'État pour qu'ils réduisent les prélèvements en eau – pour imputer les recompositions du secteur de la gestion de l'eau à la seule action du Conseil régional ; du reste, les acteurs eux-mêmes ne le prétendent pas[772]. Mais l'émergence du collectif Carg'eau, soutenu par le Conseil régional a transformé les conditions de la compétition pour la représentation des intérêts agricoles et environnementaux.

La première dimension du débat est celle de la controverse médiatique. Depuis les années 1990, la gestion de l'eau donnait lieu à de nombreux articles dans la presse locale dans lesquels les Associations de protection de la nature critiquaient les effets néfastes de la domination des irrigants dans la gestion de l'eau. Au début des années 2000, après l'échec du projet de barrage de la Trézence[773], c'est la solution des « retenues de substitution » qui commence à être critiquée par ses opposants, et en premier les Verts et la Confédération paysanne. Ce basculement est central car à travers la critique des « bassines » ce n'est plus la gestion de l'eau qui est mise en débat mais la politique agricole dans son ensemble.

Retenue de substitution ou « bassines »

C'est une réalisation – un trou creusé dans la terre puis recouvert d'une bâche pour le rendre étanche - qui vise à stocker l'hiver pour l'utiliser l'été. Cette solution repose sur l'idée que l'eau de l'hiver est perdue si on ne la stocke pas. À l'inverse, les opposants à cette solution considère que les retenues de substitution ne font que déplacer le problème du décalage ressource-demande en eau puisque l'eau stockée est en fait l'eau qui aurait du recharger les nappes. La deuxième critique adressée à ces retenues tient à leur financement à 70-80 % par de l'argent public (Agences de l'eau, collectivités locales) alors qu'elles ne bénéficieraient qu'aux irrigants.

Toutefois, cette question des choix agricoles n'est pas posée directement. Lors de l'été 2004, Ségolène Royal confirme son intention de suspendre le financement des retenues de substitution le temps de la réflexion.

772 Sur ce point voir le Chapitre 6.

773 Sur cet épisode de la guerre de l'eau en Poitou-Charentes (Grujard 2003).

> « Nous souhaitons la mise en place d'un groupe de travail qui établira une charte d'accompagnement pour la gestion et l'utilisation de ces retenues. L'irrigation ne doit pas être le premier objectif des retenues de substitution. Elles doivent d'abord permettre le maintien du niveau de l'eau dans les rivières et les nappes. Non aux retenues si elles doivent seulement servir à augmenter les surfaces irriguées. Oui aux retenues si elles servent à améliorer l'élevage, les cultures, le maintien des installations. Elles doivent aider à une mutation intelligente des territoires. Un vrai débat sur les types de cultures en Poitou-Charentes est nécessaire.[774] »

Cette prise d'indécision[775] invitant au débat sur les choix agricoles rouvre des options, y compris celle de revenir en arrière et donc en l'espèce d'engager une politique de désirrigation, tout en organisant un rapprochement d'univers de sens a priori incompatibles. Alors que décider de ne plus financer les retenues de substitution aurait évincé la région du jeu, et durci les positions des uns et des autres, décider de ne pas décider lui permet au moins dans un premier temps d'être un acteur central du jeu[776] et de susciter le débat sur l'irrigation, son impact sur le milieu et son rôle dans l'économie régionale. En effet, la position du Conseil régional n'étant pas arrêtée, chacun des groupes s'est efforcé de convaincre de la pertinence de son propre système de valeurs, d'alliances et d'options[777]. Et de ce point de vue, cette prise d'indécision a contribué a durcir la controverse en posant publiquement la question du financement et des finalités des retenues. Ce débat médiatique dure depuis de façon presque continue. Jusqu'en 2007-2008, la conjoncture est favorable à la cause environnementaliste : la profession agricole est affaiblie et la succession des sécheresses entre 2003 et 2006 a affecté fortement le niveau des nappes et menacé l'approvisionnement en eau potable des préfectures de la région ; ce qui a permis l'enrôlement de nouveaux soutiens de poids puisque l'eau potable est définie comme prioritaire sur tous les autres usages. Cette menace sur l'eau potable a été fortement mobilisée par les opposants de l'irrigation – « vous n'aurez pas d'eau mais vous aurez du maïs[778] » - et le Conseil régional qui ont opposé le civisme des habitants à l'irresponsabilité des irrigants et des services de l'État. Les irrigants ont eux aussi alimenté le débat en s'effor-

774 Courrier de l'Ouest 23/06/04

775 La non-décision renvoie à une attitude passive : ne rien faire, ne rien changer. L'indécision renvoie à une attitude active qui consiste à reporter la décision définitive (Barthe 2006).

776 Fruit d'une réflexion tactique des élus du Conseil régional, Entretien Vice-président en charge de l'eau. On peut aussi penser au vu des divergences de vue au sein des opposants à la coalition agriculture intensive – entre la ligne radical des anti-irrigation hostiles aux bassines et la ligne modérée des partisans d'un retour à l'équilibre de l'eau au besoin par la création de bassines – que cette prise d'indécision était aussi une façon de ménager l'appui des uns et des autres.

777 Dans les articles qui suivent le forum sur l'eau, Ségolène Royal se dit prête à faire des concessions, et les irrigants se montrent prudents mais jouent le jeu.

778 Campagne anti irrigation, Apappa, été 2007.

çant d'améliorer « l'acceptabilité sociale » de l'irrigation en valorisant notamment ses « externalités positives[779] » : les irrigants et leurs soutiens prirent position dans la presse pour justifier la nécessité de créer de la ressource en soulignant les « efforts accomplis dans la gestion » et « le poids de l'irrigation dans l'économie régionale ». La question des retenues de substitution suscite d'autant plus de débats que l'option de la désirrigation qui était jusqu'ici invisible reste ouverte.

> « Le vrai scandale n'est pas d'irriguer pour assurer son salaire mais de ne pas stocker l'eau lorsqu'elle est en excédent[780]. » « Donner de l'argent pour arrêter de produire [ndlr : les aides à la désirrigation] alors que ce même argent pourrait être investi pour maintenir une économie [ndlr : les retenues de substitution] plutôt que de la sacrifier[781]. »

Ce dernier exemple montre bien que si le système causal (*policy core*) de la gestion de l'eau n'est pas renversé, il est en revanche pour la première fois débattu : la « boite noire » enfermant les choix politiques et sociaux sous-tendant la gestion de l'eau est ouverte, ce qui impose une nouvelle épreuve de justification à la coalition dominante. Au cours des deux dernières années, le contexte climatique, économique et agricole a évolué (pluie, crainte d'une pénurie de céréales), contraignant plus ou moins les arguments des uns et des autres vis-à-vis de l'opinion publique, mais la poursuite de ce débat sauvage montre bien qu'au-delà des éléments conjoncturels, des éléments structurels du sous-système de l'eau ont évolué[782] : des acteurs qui ne parlaient pas, ou n'étaient pas entendus, ont acquis les ressources suffisantes pour contester efficacement les arguments et les instruments des acteurs jusqu'ici dominants. En ce sens, le débat médiatique n'est que le reflet de l'évolution du rapport de force des acteurs en compétition pour la représentation des enjeux agricoles et environnementaux. Il est la face émergée du « débat sauvage » sur l'usage des ressources en eau qui se déroule en pratique dans deux autres types d'arènes plus ou moins interdépendantes et régulées par des règles distinctes. L'équipe régionale et ses alliés, anciens et nouveaux, sont entrés par l'expertise dans les arènes officielles de gestion du débit de l'eau et par l'action collective contestataire, sur le terrain des choix de politique agricole.

---

779 Améliorer l'acceptabilité sociale de l'irrigation est un aspect central de l'action des irrigants et de leurs soutiens, recommandé par un rapport au Ministre de l'agriculture. Irrigation durable, 02/05.

780 Centre presse 18/07/05

781 L'agriculteur charentais, 14/10/05.

782 D'autant plus qu'en 2007, ont eu lieu des élections dans les chambres d'agriculture dont la FDSEA est sortie renforcée vis-à-vis de la Confédération paysanne (voir infra).

Le premier type d'action est directement lié à l'*empowerment* du collectif CARG'EAU et à sa capacité à peser dans les arènes de la gestion concertée de l'eau dont l'objectif est de produire un accord sur le « bon débit de l'eau ». C'est une logique d'amélioration par petits pas de la gestion de l'eau. La reconnaissance de cette expertise leur permet de déconstruire l'apparente neutralité des indicateurs de mise en œuvre de la « gestion volumétrique » pour mettre à jour leur caractère négocié.

> « [Les seuils, les indicateurs ils ont été définis] arbitrairement, ils sont issus de la négociation. On pourrait employer le mot pifométrie des choses comme ça. Ce serait assez adéquat. Et c'est clairement affiché quoi. Voilà les seuils ils ont été négociés sur les piézomètres. Alors déjà que ces piézomètres là ils sont pas forcément très représentatif des rivières qui leurs sont associées, ça donne des résultats aberrants[783]. »

Elle leur permet de déconstruire les légitimations techniques et scientifiques des instruments, de rouvrir la « boite noire » pour mettre à jour les systèmes d'options et d'alliances qui sous-tendent ces instruments[784]. « On se demande comment ils-ont été établis ? » s'interroge le Collectif lors de la Conférence régionale de l'eau. La scientificité des indicateurs ainsi mises en doute, les membres du collectif ont pu participer à la définition de nouveaux seuils, de nouveaux volumes de prélèvements pour l'irrigation visant l'équilibre ressource-demande eau. Ils sont reconnus comme partenaires, y compris par des services de l'État (ceux de la direction régionale de l'environnement DIREN).

> « Pour nous Carg'eau, c'est un partenaire, une force de proposition pour parvenir à la gestion équilibrée de la ressource. Alors ils expriment une sensibilité : y'en a d'autres. Après c'est à nous de trouver l'équilibre L'avantage pour nous c'est qu'ils expriment déjà une position relativement équilibrée. Et ils essayent d'appuyer leurs propositions sur une démarche scientifique élaborée[785]. »

Mais en même temps, on voit ici qu'au-delà de l'expertise du collectif, ce qui est décisif dans sa reconnaissance comme un acteur pertinent du jeu, c'est sa constitution en « force de proposition[786] ». Le collectif CARG'EAU devient un partenaire du jeu au prix de la construction d'un consensus autour des positions les moins revendicatives et donc de l'exclusion des minorités les plus contestatrices ; ce que montre bien la question des retenues de substitution. Le Conseil régional en mars 2005, puis CARG'EAU en 2007, ont défini une position qui soumet la réalisation de ces retenues au respect d'un certain nombre de conditions. Or, les alliés les plus

783 Entretien, coordinateur CARG'EAU, op. Cit.

784 Pour un autre exemple de réouverture de boite noire grâce à l'expertise de groupes engagés dans un processus participatif (Lafaye 2001).

785 Entretien, Chef du service de l'eau, DIREN, 17/06/08.

786 Coordinateur CARG'EAU, op.cit.

revendicatifs étaient opposés au principe même des retenues de substitution qu'ils considèrent comme un « pansement sur une jambe de bois » : selon eux, c'est le principe même de l'irrigation qui est en cause[787]. Au sein de la majorité régionale, l'adoption de ces conditions s'est faite sans le vote des Verts et au sein du collectif CARG'EAU, deux associations se démarquent officiellement de cette position. Mais ces minorités les plus contestatrices ne sont pas totalement évacuées ; au contraire, elles interviennent en première ligne dans le cadre de la contestation publique de cette politique de gestion de l'eau. Un autre collectif a d'ailleurs été créé avec des associations qui sont aussi membres de CARG'EAU , collectif dont le nom souligne la radicalisation de l'action « SOS, eau voleurs[788] », et plus encore son changement d'orientation. L'objectif n'est plus d'améliorer la gestion de l'eau mais de dénoncer l'irrigation. Le problème est que si CARG'EAU est reconnu comme porte-parole légitime des rivières, ils ne sont pas reconnus sur le terrain agricole.

> « Le Cargo battant pavillon régional avec son équipage auto-proclamé expert des milieux n'a aucune reconnaissance de notre part. Seuls les véritables experts diplômés peuvent avoir une analyse pertinente des problèmes rencontrés et proposer des solutions. Solutions qui ne seront efficaces que si elles sont acceptées par tous. Et les solutions les moins difficilement acceptables par les irrigants sont celles qui prennent en compte nos contraintes.[789] »

Les membres de la nouvelle équipe régionale, et notamment les Verts et leurs alliés de la Confédération paysanne opposant de longue date à l'irrigation et à la culture du maïs, ne sont pas parvenus à mobiliser des agriculteurs qui pèsent économiquement et viendraient appuyer leur position. Par la contestation systématique sur les terrains médiatique et juridique, les opposants aux retenues de substitution tentent de mettre en cause la culture intensive du maïs. Pour ce faire, ils déconstruisent la rhétorique de l'intérêt général que les irrigants et les services de l'État mobilisent pour justifier la réalisation des retenues de substitution en réduisant le nombre des bénéficiaires du projet aux seuls irrigants[790]. Comme le nom du collectif l'indique, sa ligne n'est pas la défense des rivières mais la contestation de la culture du maïs par les irrigants accusés de « voler » l'eau qui appartient à tous.

> « L'argent de l'État, de l'Europe, et de la région, donc des contribuables, a été investi dans cette réalisation. Cette bassine n'a jamais été mise en fonction et son seul but était de

787 Confédération paysanne. Charente Libre, 10/07/04.

788 C'est un collectif de la Vienne, mais aussi autres comme « SoS Rivières » en Charente-Maritime interviennent de la même façon.

789 Président du Groupement des irrigants de Charente, Sud Ouest, 3/02/06.

790 Sur la déconstruction de la rhétorique de l'intérêt général (Doury & Lefébure 2006)

permettre l'irrigation des maïs. Maintenant elle ne sert à rien mais des paysans paient encore sa construction. On marche sur la tête. La monoculture, et surtout celle de plantes comme le maïs qui est une plante tropicale, aboutit à ces aberrations[791]. »

« Il s'agit donc bien d'argent public destiné à une entreprise, fût-elle agricole, privée c'est-à-dire financée par les impôts directs et indirects payés par les contribuables.[792] »

Ici, la référence au contribuable permet d'enrôler tout à chacun dans la dénonciation d'une pratique – l'irrigation - qui est désignée responsable du manque d'eau et d'une solution – les bassines – présentée comme orientée vers la satisfaction des intérêts particuliers des irrigants. Dans le même temps, la référence au contribuable accrédite l'orientation vers l'intérêt général de ces porte-parole des rivières. Ainsi, les opposants à l'irrigation opposent les intérêts particuliers du « lobby » de l'irrigation à l'intérêt général des citoyens, ce qui est conforme à la tradition républicaine de l'intérêt général[793]. Cette contestation systématique des retenues de substitution, solution longtemps définie sous les traits de l'évidence - « de l'eau il y en a, il suffit de la stocker » - montre bien comment les opposants d'un projet parviennent à déconstruire l'intérêt général défendu par les services de l'État. Elle souligne aussi que les minorités contestatrices de la « coalition de cause » anti-irrigation prennent leur parti du consensus noué autour des positions les moins revendicatives mais alimentent la controverse par le recours au scandale et mobilisent l'expertise acquise pour agir efficacement devant le tribunal administratif.

En ce sens, favoriser *l'empowerment* des membres de cette coalition, c'est aussi leur permettre d'agir y compris en s'affranchissant des règles tacites du jeu. En donnant des moyens à ces associations pour faire respecter la loi, la nouvelle équipe régionale peut espérer faire jouer un effet démultiplicateur : « les gens qui sont autour de CARG'EAU et tout ça, ils ont pris possession d'un outil juridique et citoyen, qui fait que maintenant la loi ne peut pas s'appliquer n'importe comment et ça c'est vraiment le résultat d'une mobilisation citoyenne[794] ». Le rôle du Conseil régional dans ces mobilisations est difficile à évaluer, en revanche leur impact est réel : la multiplication des recours contre les projets de retenues de substitution a instauré un moratoire de fait - les irrigants et les collectivités hésitent désormais à s'engager dans des

791 « La bassine le bassine, un collectif s'insurge » Nouvelle république, ou encore un reportage sur France 3. 27/10/08. Depuis 2005-2006, il y a toujours des articles sur le thème des pilleurs d'eau mais on y reviendra, au fil des années le débat se recentre sur la question des « bassines ».

792 « Une bassine pour qui ? Pour quoi ? » L'hebdo de Charente-Maritime, 16/02/09

793 Sur ces questions (Doury & Lefébure 2006)

794 Vice-président "eau" du Conseil régional, op.cit.

investissements lourds tout en courant le risque de les voir suspendus, voire annulés, par un recours devant le tribunal administratif[795]- qui pèse plus que les conditions du Conseil régional sur le financemen t de ces retenues. En pratique, usage du droit et expertise s'alimentent. Initialement, c'est le recours au droit – et notamment le recours au constat d'huissier – qui permettait à ces acteurs marginalisés de parler les rivières en faisant constater les assecs, aujourd'hui c'est leur expertise qui leur permet des recours, que ce soit en annulation d'un arrêté-cadre ou de projets de bassines, devant le Tribunal administratif[796]. Ainsi, l'accès au juge constitue bien *in fine* le dernier moyen de la participation des citoyens à l'action publique (Busson 2001) et un véritable instrument d'action publique, ce que critiquent d'ailleurs ses opposants : « Ce n'est pas le Conseil régional qu'attaque directement mais il alimente ceux qu'attaquent. Quand vous financez une association qui attaque un projet, quand vous prenez en charge les frais de justice contre un projet, ça veut dire quoi ?[797] » Mais le recours au juge est un instrument d'action publique et un répertoire d'action problématique, surtout quand il s'articule à une entrée par l'expertise dans les arènes décisionnelles ; ni le Conseil régional ni le collectif CARG'EAU ne sont d'ailleurs mobilisés dans les recours en justice.

Au sein de cette coalition coexistent, sur la question des retenues de substitution, une position radicale et une position modérée. D'un coté, la ligne modérée du collectif CARG'EAU (pêcheur, association de protection de la nature, consommateurs) pour qui les bassines sont un moyen parmi d'autres de permettre l'équilibre entre ressource et demande en eau, et qui jouent la carte de la concertation et d'une gestion rigoureuse, scientifique de l'eau. De l'autre la ligne radicale, avec en première ligne un collectif comme « SOS, Eau Voleurs », la Confédération paysanne et les Verts, qui définissent la culture du maïs en Poitou-Charentes comme une « aberration » et les bassines comme une « fuite en avant » pour protéger les « droits acquis des irrigants » en faisant payer le « contribuable ». Apparaît ainsi une forme de division du travail entre ces deux groupes d'acteurs. Néanmoins, en pratique force de proposition et force de contestation s'alimentent mutuellement. D'un point de vue symbolique, lorsque le Conseil régional, organisateur du forum participatif sur l'eau, laisse la place sur la tribune à la manifestation du collectif « SOS, Eau voleurs », et fait figurer son intervention dans le compte-rendu.

795 DDA 16, op.cit.

796 Sur le recours au droit par les porte-parole des rivières (Gramaglia 2008).

797 Élu opposition, op.cit.

« Le collectif « SOS, Eau Voleurs! » manifeste son opposition aux réserves de substitution qui « orientent l'agriculture du territoire de Poitou-Charentes vers une monoculture industrielle du maïs, monopolisent des sources de financement public et contribuent largement à mettre en péril la qualité des ressources en eau [798]»

Proposition et contestation s'alimentent aussi en substance : d'un coté, les attaques systématiques contre les retenues de substitution fragilisent les irrigants et leurs soutiens dans la concertation sur la gestion de l'eau et réciproquement, l'expertise des acteurs associatifs alimentent les recours juridiques, ces derniers s'efforçant désormais d'obtenir une condamnation sur le fond du dossier et pas seulement sur la forme. Mais l'ambigüité de cette « expertise-militante » (Ollitrault 2001) rend la conciliation de ces deux formes d'action délicate, la réaction du coordinateur de CARG'EAU suite au recours en justice contre le SAGE Boutonne par une association membre du collectif l'illustre bien.

AM: « Sur le Sage Boutonne, vous avez contestez ... »

Coordinateur CARG'EAU : « Non, non. On a jamais contesté ça, c'est SOS rivières qui a mis en doute la chose. Vous avez vu ça où ? » Enervé

AM: « Je l'ai lu dans la presse. »

Coordinateur CARG'EAU : « Non, non. Nous les pêcheurs on n'a jamais été dans ce genre de choses…..et CARG'EAU non plus. C'est simplement SOS rivières qui a dénoncé ça, suivi par l'APIEEE et plus ou moins Poitou-Charentes Nature, pas de façon ouverte. Nous non, j'ai même demandé à Bernard Roché, je lui ai dit qu'on ne contesterait pas ça, par contre je lui ai dit aussi qu'il fallait peut-être entendre effectivement ce qui disait les autres parce que y'avait, quand on a un collectif d'usagers, y'a des voix qui sont plus fortes que d'autres on va dire. Dans un sens comme dans l'autre. Et la voix agricole, et c'est vrai que l'orientation du Sage était une orientation quand même agricole, même si il proposait des améliorations de gestion évidente. Mais il fallait quand même entendre quelques trucs. Non, non…si vous l'avez lu faites nous suivre…. »

AM : « Le souvenir que j'ai c'est « les irrigants ne sont plus tranquilles, CARG'EAU veille…. »

Technicien CARG'EAU : « Peut-être qu'une association a parlé, et cette association fait peut-être partie de CARG'EAU… »

AM: « Ils seraient intervenus en leur nom propre, et auraient mentionné CARG'EAU ? »

Coordinateur CARG'EAU: « Ça c'est possible. »

AM : « Au nom du collectif, vous n'intervenez jamais d'un point de vue juridique ? »

Technicien CARG'EAU : « Non. Ça a été, on essaye de maintenir ce cap là, une des volontés au départ de CARG'EAU « non on ira pas en justice », on ne fera pas de recours ou de choses comme ça. Je reviens là-dessus le maitre mot de CARG'EAU c'est force de proposition. Après chacun garde sa liberté, chaque association garde sa liberté et sa volonté d'action que ce soit par les tribunaux etc. mais c'est pas comment dire la vocation de CARG'EAU. »

Ainsi, on voit bien aussi comment au sein de cette coalition certains préfèrent un SAGE insuffisant que pas de SAGE du tout, tandis que d'autres préfèrent faire casser ce SAGE par le

798 Compte-rendu, 3eme forum sur l'eau, 2008

juge administratif pour dénoncer la main-mise des irrigants dans son élaboration[799]. Au-delà de ce cas particulier, les positions sur le SAGE soulignent que les « dispositifs de gestion des intérêts divergents » (Lascoumes & Le Bourhis 1998) existants sont mal-ajustés avec les problèmes et les niveaux d'action. Malgré la diversité des dispositifs (agences de l'eau, Sage, observatoire de l'eau, conférence régionale de l'eau etc.) de concertation sur la gestion de l'eau, le débat ne porte en pratique que sur les aspects secondaires de la politique (le niveau des seuils, les conditions de fond et de forme de création des retenues etc.). Les élus et les services du Conseil régional, comme les autres membres de la coalition, entrent dans les arènes décisionnelles par l'expertise, c'est-à-dire en discutant des « recettes » de l'action publique pas des choix politiques. Or, on l'a vu, l'action de la coalition, du moins de ces minorités radicales, est sous-tendue par une remise en cause plus profonde de la politique de l'eau, et plus encore de la politique agricole. Ainsi les minorités les plus contestatrices se tiennent à l'écart des concertations institutionnelles : « Elles ont refusé de discuter parce qu'elles réclament l'interdiction pure et simple d'irriguer sur le bassin versant. Or c'est une décision politique qui ne dépend pas de nous mais de Bruxelles ou de Paris[800] ». Comme le souligne ici cet irrigant, président d'un des SAGE les plus controversé de Poitou-Charentes, il y a un décalage entre les arènes officielles de concertation et les lieux de prises de décision, entre le cadrage des objets possibles de la concertation et ceux qui en seraient les supports nécessaires. D'un coté la montée en expertise de la coalition environnementaliste renforce une concertation technicisée et dépolitisée sur le débit de l'eau et les modalités de sa gestion ; de l'autre, localement, il n'y a pas d'espace pour un débat, encore moins pour une délibération, sur les choix de politique agricole qui pourtant sous-tendent la définition des objectifs assignés à l'eau des rivières. En ce sens, on peut dire qu'au cours de ce « débat sauvage », la coalition de cause anti-irrigation est parvenue à repolitiser une question qui semblait dominée par des instruments techniques de gestion du problème de la ressources en eau. Les ressources nouvelles leur ont permis de déconstruire les légitimations techniques et scientifiques des instruments de l'action publique pour mettre à jour la dimension politique des choix qui les sous-tendent.

799 Le SAGE Boutonne, un des plus controversé car se situant dans le « triangle d'or du maïs », a été cassé une première fois par le Tribunal administratif.

800 Irrigant, Président Sage Boutonne, Sud Ouest, 1/3/07.

C. Quelles modalités d'arbitrage entre des intérêts contradictoires ?

La redistribution des ressources et des positions des porte-parole des territoires ruraux se sont traduites par la mise en évidence d'une situation d'hyperchoix, c'est-à-dire de confrontation entre des intérêts contradictoires : stockage de l'eau et soutien à l'irrigation vs desirrigation et réorientation des cultures agricoles, qui reflète la perte de monopole de la coalition dominante (services de l'État et irrigants), sur la représentation des intérêts du monde rural, et donc sur la définition de l'intérêt général. Toutefois, le caractère sauvage illustre l'inadaptation des dispositifs de gestion des intérêts divergents - les services de l'État, les structures de concertation – aux représentations et aux pratiques des acteurs en lutte : comme les acteurs perçoivent les procédures d'arbitrage entre les intérêts légitimes organisées par les institutions en place (les observatoires locaux, les SAGE, le forum sur l'eau) comme illégitimes, elles ne peuvent jouer leur rôle. On peut aussi voir dans le caractère sauvage du débat une illustration du caractère irréductiblement agonistique de la politique. Les politiques n'ont pas vocation à éradiquer l'hostilité entre les adversaires mais à trouver les moyens de les concilier pour assurer leur coexistence : le caractère démocratique d'une politique tiendrait à sa capacité à permettre la confrontation de ces intérêts et valeurs agonistes et non à sa capacité à produire un impossible consensus (Mouffe 1999). On peut à l'inverse penser que c'est précisément dans ces situations conflictuelles que les instruments délibératifs, du type « conférence de citoyen », présenteraient un intérêt en permettant à un panel de citoyens, indépendants des parties prenantes, de débattre et de formuler un avis éclairé des différents points de vue[801]. Or, ici, et c'est la particularité du « débat sauvage », s'il y a bien des oppositions sur des questions d'intérêt général, il n'y pas de scène du débat, et encore moins « d'éleveur » de débat[802]. Même dans une vision agonistique de la politique, c'est là la limite du « débat sauvage ». On peut observer des redéfinitions des identités, des ressources, des arguments mobilisés par les acteurs, et un jeu sur l'opinion : les irrigants s'efforçant d'apparaitre transparents, raisonnables et indispensables à la vie rurale tandis que les environnementalistes dénoncent l' « asséchement du bien commun » pour le « profit de quelques uns »[803]. Mais en l'absence de scène organisée, il n'y a pas d'espace pour débattre, et encore moins décidée, d'une définition régionale de la poli-

801 Sur ces questions voir par exemple (Boy et al. 2000; Sintomer 2007; Dienel 2010).

802 Répétons-le, on peut s'interroger sur l'intérêt qu'aurait le Conseil régional à élever un débat indépendant sur un problème, sur lequel il a déjà scellé des alliances. En outre, il n'a pas de compétence sur le sujet pour s'engager sur des propositions.

803 Marie Legrand, Conseillère régionale Verte, Nouvelle république, 13/3/05

tique de l'eau, de ses objectifs et de ses modalités. L'arbitrage entre ces intérêts contradictoires est renvoyé au rapport de forces entre les acteurs en compétition, et à la démonstration de force : ainsi au cours de l'année 2010, les irrigants et les anti-irrigation ont manifesté sur le sujet des bassines montrant ainsi qu'ils étaient une force avec laquelle il faut compter parce qu'elle est capable se mobiliser.

La coalition dominante entre l'État et les irrigants est ébranlée, elle ne parvient plus à imposer sa définition de l'intérêt général, mais les contestataires ne parviennent pas (encore) à faire reconnaître la légitimité et l'efficacité de leur système d'options et d'alliances : aucun n'est reconnu comme le porte-parole légitime des rivières et de l'espace agricole, chacun ayant des ressources et faiblesses différentes. Les irrigants, porte-parole anciens, peuvent se prévaloir de leur ancienneté, c'est-à-dire de la stabilité[804], et de leur représentativité au sein de la profession agricole. Ils appuient ainsi leur critique sur la non-représentativité des acteurs entendus par le Conseil régional - « est-ce que la démocratie participative c'est deux associations et demi qui représentent pas grand-chose dans la population qui doivent diriger… les désidératas et les grandes orientations ?[805] » - à laquelle ils opposent leur représentativité issue du résultat des élections professionnelles de 2007.

Résultats des élections professionnelles agricoles de 2007

(entre parenthèses rappel 2001)

	FDSEA-JA	Confédération paysanne	Coordination rurale
Charente	42,25 (36,87)	12,56 (25,56)	35,50 (26,96)
Charente-Maritime	43,32 (41,05)	13,82 (24,65)	31,87 (21,3)
Deux-Sèvres	53,07 (50,24)	23,53 (29,63)	23,40 (20,13)
Vienne	44,87 (40,61)	18,47 (26,51)	36,66 (25,37)
Moyenne nationale	55,19 (52,22)	19,63 (26,51)	18,76 (12,17)

Ainsi, cet élu d'opposition, ancien président de la Chambre régionale de l'agriculture :

> « Ça veut dire que le pouvoir régional, le Conseil Régional.. il est...Nous on travaille avec les structures professionnelles…officielles…et représentatives. En agriculture, y'a une structure représentative, c'est la Chambre d'agriculture qui passe au Suffrage universel aussi tous les 6 ans…. On peut en penser ce qu'on veut mais c'est aussi la façon de mesurer… Y'a eu des élections en chambre y'a pas longtemps et… les associations soutenues par le Conseil Régional se sont ramassées une gamelle. Alors est-ce que, est-ce

804 Rappelons-le, un facteur principal de la dépendance au sentier est que tout changement a un coût (cognitif, matériel, financier).

805 Entretien, président du Sage Boutonne, 2/07/08.

que c'est un réaction de la profession ? est-ce que …je ne sais pas. Mais ça veut dire que, y'a là aussi une représentativité qu'est pas reconnue. [806]»

À l'inverse, les « environnementalistes » pensent pouvoir s'appuyer sur l'opinion publique, à tout le moins sur un contexte qui leur paraît favorable, mais font preuve de réalisme à l'égard de leur force sociale :

« Nous on est des militants. On doit se demander en quoi on peut faire changer les choses. Mais la question c'est pas nous... Oui faut se demander comment on fait pour faire participer... parce que y'a que comme ça qu'on fera avancer les choses. [...] Le truc c'est que d'un coté y'a une opinion publique qui va plutôt dans notre sens, celle de notre salle. De l'autre, y'a un système où les lobbys pèsent dix fois plus.[807] »

En revanche ils peinent à apporter la preuve de l'efficacité du modèle agricole qu'ils promeuvent. La nouvelle équipe régionale, et ses alliés Verts et Confédération paysanne, n'ont pas trouvé d'acteurs agricoles qui « pèsent » qui soient près à jouer le jeu de la désirrigation. Et à l'image de l'élu régional de l'opposition cité précédemment, on peut interpréter la défaite de la Confédération paysanne lors des élections de 2007 comme un échec de l'équipe politique régionale à faire émerger de nouveaux porte-parole agricoles à la fois légitimes et efficaces. Or, un enjeu principal réside dans la viabilité économique, pour l'exploitant agricole et pour la région, d'une agriculture sans maïs et sans irrigation. C'est l'analyse que l'on peut faire des expertises sur le devenir de la région sans irrigation[808], ou encore des interventions dans la presse d'agriculteur non-irrigant constitué en porte-parole d'une agriculture alternative[809].

Au cours des cinq dernières années, l'enjeu du débat s'est déplacé de la gestion de l'eau, qui était centrale au départ, aux choix agricoles, qui constituent aujourd'hui le cœur du débat. Initialement, la dimension politique du conflit était implicite, ce que contestaient d'ailleurs certains représentants anciens de l'espace agricole : « s'ils ne veulent plus d'irrigation, faut qu'ils le disent clairement. Là ce n'est pas le cas[810]». En 2010, entre la relance du plan « Bassines » par l'État et la montée en puissance sur la scène politique des Verts, dans un contexte, nous y reviendrons, de pression de l'UE pour l'atteinte d'un « bon état écologique de l'eau », l'enjeu des choix agricoles en région et de leurs conséquences sur l'environnement est devenu un ob-

806 Entretien, élu de l'opposition, ancien président de la chambre régionale d'agriculture, op. Cit.

807 Notes d'observation, 3ème Forum sur l'eau, 29/11/08

808 Le Conseil régional a fait réaliser une « étude sur l'irrigation et son évolution en Poitou-Charentes », dont l'un des scénarios est le devenir de la région sans irrigation. 09/06

809 Ces interventions ne sont pas totalement nouvelle, la Confédération paysanne défendant régulièrement l'agriculture alternative par l'exemple « Un irrigant à contre courant », Sud Ouest, 21/11/06. Benoit Biteau, qui sera sur la liste Ségolène Royal en 2010.

810 Entretien, Chef du service eau-irrigation, Chambre agriculture 16, 23/04/08.

jet de clivage politique. Ainsi, c'est le dogmatisme des opposants à l'irrigation qui est désormais contesté : « Je crains, regrette l'homme de dialogue, que les positions exprimées aujourd'hui contre l'irrigation ne soient des positions dogmatiques[811] ». Or, cette mise en politique au niveau régional de la question agricole n'est pas sans poser problème. D'une part, elle pose la question du territoire régional comme espace pertinent, du moins, comme espace possible d'élaboration d'une politique agricole et/ou environnementale, et d'autre part, elle est confrontée au problème de la difficile réversibilité des choix politiques antérieures. Ces deux difficultés se cumulent et s'alimentent : il est délicat de revendiquer une autonomie régionale sur le terrain agricole sans apporter la preuve de l'existence d'une alternative efficace à la politique agricole, en l'occurrence à la PAC toujours dominée par un référentiel productiviste ; en retour, il est difficile de faire reconnaître l'efficacité d'une alternative politique au niveau régional quand les choix, et les moyens, sont définis au niveau européen. *In fine*, cela pose la question de la capacité d'action des élus locaux, c'est-à-dire de leur capacité à faire autre chose, et donc à mettre en œuvre des politiques différentes de celles de leur prédécesseur, mais aussi de leurs concurrents, dans un système d'action à la fois pluraliste et multi-niveaux[812].

Section II.
Le BPL : les effets ambivalents de nouvelles règles d'allocation de l'argent public.

Le BPL est un dispositif singulier, produit de l'ajustement d'une procédure qui prétend à l'exemplarité aux contraintes de l'environnement dans lequel elle est insérée. À la différence des figures idéal-typiques du « débat d'élevage » et du « débat sauvage », c'est un dispositif institutionnalisé, ce qui permet des effets d'apprentissage *dans* mais aussi *sur* le jeu. C'est ensuite un dispositif organisé par le Conseil régional au niveau de chaque établissement ce qui se traduit par de très fortes variations locales. Enfin, c'est un dispositif qui mobilise un public élargi, quantitativement et qualitativement, et vise à créer les conditions d'une décision collective de l'ensemble des composantes de la communauté lycéenne sur une fraction du budget régional. On peut dire du BPL que c'est une « politique constitutive » : une politique qui édicte

811 « Les irrigants arrosent le sage de leurs revendications » Agri 79, 12/05/10

812 On retrouve ici une hypothèse classique de la standardisation des politiques des collectivités locales (Faure 1995).

des règles sur les règles afin de générer de l'action collective[813]. En ce sens, si pour la nouvelle équipe régionale, le BPL est moyen de redéfinir et de renégocier la politique régionale des lycées, elle est néanmoins confrontée à un problème classique de mise en œuvre de l'action publique : après en avoir défini les règles, le Conseil régional ne maitrise plus qu'à la marge le déroulement d'une procédure dont l'une des règles est l'autonomie des participants, et les usages locaux appelés à naitre de ces procédures peuvent produire des effets contraires aux objectifs attendus, du moins affichés par le Conseil régional[814]. Plus largement, il s'agit de s'interroger sur les effets du changement des règles du jeu sur l'action publique et la distribution des ressources, et plus largement sur les représentations de l'action éducative du Conseil régional.

§ 1. « Partager les décisions pour prendre les bonnes ». Le partage du pouvoir au service de l'efficacité de la dépense publique.

Dans l'univers des dispositifs participatifs, les budgets participatifs occupent une place à part en raison du pouvoir décisionnel qu'ils confèrent aux citoyens ordinaires ; avec 10M€ pour l'ensemble des 93 lycées de la région, le BPL est l'un de ceux qui attribuent un pouvoir budgétaire important[815]. La fonction assignée à ce pouvoir budgétaire est double : d'une part, il est conçu comme un facteur d'intéressement du plus grand nombre à la participation, d'autre part, la délibération collective est réputée permettre une plus juste distribution des ressources. La procédure du BPL vise à réduire les asymétries de position entre les membres de la « communauté lycéenne » pour permettre une délibération collective sur les priorités de l'établissement supposée favoriser la prise de décision plus adaptée aux « besoins » des usagers et contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Ainsi, à l'image de l'expérience de Porto Alegre, l'idée sous tendant le BPL est que « démocratie » et « justice sociale » iraient de pair : un renforcement de la démocratie serait non seulement bénéfique pour ses effets sur la démocratie elle-même mais aussi sur la qualité des politiques et des services publics dont le fonctionnement serait à la fois optimisé et réorienté vers la réduction des inégalités.

813 Selon la classification de Lowi (1972). C'est en faisant un parallèle avec l'analyse de l'État et de la gestion territoriale que l'on se rend le mieux compte des transformations introduites pas le BPL sur le système de relations entre le Conseil régional et les lycées (Duran & Thoenig 1996).

814 Ce sont les effets non-anticipés mis en évidence par Selznick (1949).

815 Pour une comparaison (Sintomer et al. 2008).

A. Le pouvoir décisionnel de la « communauté lycéenne ».

Au-delà de l'appel à la participation de « citoyens ordinaires », ce qui caractériserait la « démocratie participative » et la distinguerait des consultations et opérations de communication, ce sont les procédures et la clarté des règles du jeu : faire parler les citoyens ordinaires et les associer à la décision publique supposerait d' « équiper la démocratie » par des appareillages et des savoir-faire. Dans le BPL, le système des dix bulletins vote constitue l'appareil central : il symbolise le pouvoir des participants et garantit symboliquement leur indépendance vis-à-vis du Conseil régional[816], reflète la mise à l'horizontale temporaire des membres de la « communauté lycéenne », et vise à dépasser la conception républicaine, égalitariste de l'intérêt général. On l'a dit, l'institutionnalisation du BPL a eu pour effet de neutraliser les critiques sur l'illégitimité de la procédure : les réalisations obtenues par le BPL (les *outputs* de la procédure), l'expérience de la non-ingérence du Conseil régional dans l'ordre des priorités, l'augmentation de la participation et la satisfaction des participants ont été données comme preuves du succès de la procédure. Si garantir l'indépendance des participants n'est plus un enjeu central de la procédure lors de chaque réunion, elle vise la formation d'une « communauté débattante »[817], c'est-à-dire qu'à travers la délibération les participants (élèves, parents, enseignants, équipe de direction, agents TOS) sont supposés se reconnaître comme membres de la « communauté lycéenne » et décider collectivement de leurs besoins pour « bien vivre et travailler au lycée ». Cette « communauté lycéenne » est une fiction[818] : c'est la référence à l'usager de l'établissement[819] qui construit l'égalité entre les participants qui sont détenteurs d'un savoir d'usage sur l'établissement ; égalité que consacre le droit de vote identique accordé à tous. En outre, l'animation est supposée donner corps à cette communauté en permettant de

816 À noter que Conseil régional n'est pas juridiquement engagé par les décisions prises par les assemblées participatives BPL.

817 Les caractères de la communauté débattante sont « le partage d'une même impression qu'il existait une certaine complicité, une certaine chaleur humaine le respect de la séparation entre les opinions et les personnes dans l'expression des idées. Son existence manifeste en second lieu le fait que les oppositions structurant l'entrée dans la discussion publique ne fonctionnent plus comme les identifications entre lesquelles les participants devraient choisir, mais désignent des polarités entre lesquelles ils peuvent maintenant circuler, configurant ainsi un nouvel espace de choix, fortement élargi. [...] Il s'agit donc « d'une communauté du partage au double sens du terme: un espace présupposant le partage de la même raison, mais aussi un lieu dont l'unité n'existe que dans l'opération de la division ; une communauté polémique suscitée pour imposer une conséquence non reconnue de la phrase égalitaire». » (Fourniau 2007).

818 À la différence notamment des expériences anglaises de budget participatif qui sont appuyés sur les collectifs communautaires.

819 Contrairement à l'usager de l'Éducation. Voir les travaux d'Hélène Buissont-Fenet (2004), ou encore le discours récent de Philippe Meirieu lors du rassemblement « jeunesse en régions », mars 2009.

rapprocher des individus qui d'ordinaire se côtoient peu (les enseignants/les TOS/ les parents/ les élèves). Pour ce faire, son organisation repose sur l'articulation de temps de débat en séance plénière et en petit groupe censé faciliter l'expression des élèves.

En pratique, le BPL consiste en deux réunions par an dans chaque lycée. Chaque réunion dure environ deux heures. Elle est organisée et animée par un représentant de la région qui, à fin d'éclairer d'éventuelles questions techniques, est assisté du technicien en charge du lycée au sein de l'administration régionale ; l'élu régional n'est en revanche pas toujours présent. La procédure, organisation de la délibération en petits groupes et décision par vote plutôt que par consensus, vise à horizontaliser les positions des différents participants dans le contexte, fortement inégalitaire, de l'institution scolaire. Lors de la 1ère réunion, une première session se déroule en petits groupes d'une quinzaine de participants constitués d'élèves, agents TOS, enseignants de façon à reproduire la diversité de la « communauté lycéenne ». Mais comme c'est un participant volontaire qui anime, la délibération se résume souvent à un tour de table lors duquel la domination des adultes peut s'exprimer fortement. À l'issue de la 1ère réunion, les rapporteurs de chaque groupe présentent les idées émises. Aucune forme particulière n'est requise, ce qui facilite l'expression des besoins les plus divers. La 1ère réunion devrait être un temps de définition collective des projets - rapprochement entre des projets émis dans plusieurs groupes, définition des besoins (nombre de place dans le garage à vélo ?) etc. - mais en pratique, cela varie selon le temps disponible et la travail de synthèse du « représentant-région[820] ». Le plus souvent la réunion 1 ne fait que rendre public un certain nombre de projets, d'idées déjà formés dans l'établissement. Entre les deux réunions, les techniciens régionaux sont chargés, sur la base des propositions faites, de qualifier, de mettre en forme et de chiffrer les projets. Il peut s'agir de dépenses d'investissement (des travaux, des équipements) dans la limite de 150000€ par projet ou de fonctionnement (des subventions culturelles etc.) et dans ce cas le plafond varie suivant le type de projet.

La 2ème réunion est consacrée au débat et au vote sur les propositions. Malgré les consignes et les efforts des organisateurs, les conditions du débat restent très variables dans le BPL (problème de sonorisation, salle trop grande ou trop petite, taille des groupes, absence d'animation dans les ateliers etc.) et en pratique, c'est le vote, et non la délibération, qui

820 Par commodité dans la description des procédures nous nommons les agents BPL, les « représentants-région » pour les distinguer des techniciens et des animateurs.

constitue le moment décisif de la procédure au cours duquel les participants hiérarchisent leurs priorités et procèdent à l'arbitrage entre les intérêts légitimes. Ainsi, nous le verrons, s'il n'est pas certain que le système des dix bulletins de vote permette à chaque participant de dépasser son intérêt individuel[821] dans la construction collective de l'intérêt général, à travers le système de hiérarchisation des priorités, il permet la production d'un intérêt général de l'établissement difficile à contester. La « communauté lycéenne » est ici davantage une « communauté décidante », au sens où elle prend corps d'abord dans le vote des priorités, qu'une « communauté débattante » dont les membres se reconnaitraient comme membres d'une même communauté : c'est le vote qui légitime et responsabilise le participant dans la gestion collective de l'argent public.

Les deux idées forces du BPL que sont « partager les décisions pour prendre les bonnes » et « un euro dépensé, un euro utile » résument assez bien ce que ses organisateurs en attendent. Rompre, au bénéfice des usagers, le monopole décisionnel dont bénéficiaient jusqu'alors les techniciens et les élus (ceux de la région et ceux du lycée) permettrait de prendre de meilleures décisions puisque celles-ci se trouveraient enrichies des savoirs de l'usager. Alors, qu'on pourrait de prime abord penser l'inclusion des usagers dans la gestion publique comme une substitution de la parole profane à la parole experte, et donc comme une désacralisation de la dépense publique concernant les lycées, l'analyse empirique montre que ce qui est attendu des participants ce n'est pas qu'ils se comportent en « citoyen ordinaire », suspecté d'être désinvolte et consommateur, mais qu'ils épousent le profil d'un gestionnaire de fonds publics idéal, préservé des effets pervers de la gestion administrative – clientélisme, routinisation – et vertueux du sens de l'intérêt général du « bon citoyen[822] ». Ainsi, c'est la situation particulière du BPL qui légitime les prises de paroles des citoyens, voire des « citoyens en devenir[823] », sur la dépense publique. À dire vrai, le citoyen n'est pas invité à se comporter tel qu'il se comporterait ordinairement à l'égard de l'argent public, mais à épouser le rôle d'un usager-citoyen-contribuable construit et mobilisé par les organisateurs. Le cadrage qu'ils opèrent, rappelant constamment le caractère public de l'argent mis en débat montre bien qu'il s'agit de faire prendre conscience aux participants de l'importance de leur choix. « Pensez

821 C'était l'objectif du système de 10 bulletins de vote.

822 Expression utilisée par Julien Talpin pour caractériser la compétence des acteurs en situation de mise en jeu et de mobilisation de la citoyenneté (Talpin 2006).

823 Formule qui revient constamment dans les mots des participants comme des organisateurs.

bien que les bulletins [ndlr : de vote] que vous avez entre les mains, c'est de l'argent public. C'est l'argent issu du budget global de l'État, de l'argent des impôts de vos parents[824]». L'octroi d'un pouvoir décisionnel en matière budgétaire consiste donc à activer une sensibilité presque allergique du citoyen aux gaspillages d'argent public et aux dysfonctionnements des services publics pour l'inciter à se montrer responsable à l'égard de la dépense publique. Ce qui est postulé par les organisateurs du budget participatif, c'est qu'en situation d'usager-client le citoyen peut se montrer désinvolte et irresponsable mais qu'en le dotant d'un réel pouvoir décisionnel, pas « trois francs six sous », le citoyen se montrera intéressé par la chose publique, compétent et raisonnable.

Cette idée d'un citoyen qui s'éduquerait en participant est dominante dans la littérature[825]. La spécificité du public du BPL lui confère une importance accrue ; lors de la création du dispositif les experts dépossédés – proviseur, gestionnaire, techniciens et certains élus - avaient d'ailleurs brandi la menace d'un citoyen ordinaire « dispendieux et déraisonnable » pour critiquer l'octroi à des lycéens d'un pouvoir décisionnel en matière budgétaire[826]. Elle n'en est pas moins révélatrice des représentations que les organisateurs se font des rapports du citoyen à l'argent public. Ainsi, le budget participatif témoigne autant de l'intérêt porté à l'usager et à ses savoirs que de la suspicion à l'égard du consommateur de service public. C'est pourquoi, le participant est tout d'abord invité à se muer en contribuable soucieux de l'efficacité de la dépense publique. Dans une démarche qu'ils qualifient de « pédagogie de l'impôt[827]», les organisateurs insistent, en dépit des difficultés administratives que cela provoque, pour que les projets soient chiffrés en amont du vote des participants. Selon eux, il importe que les participants sachent « combien ça coûte » pour qu'ils puissent apprécier la raisonnabilité de leur demande et procéder à un calcul coût/utilité du projet. En même temps, le chiffrage des projets encourage les débats sur le prix des projets, et conduit les techniciens et les animateurs à une pédagogie de la dépense publique : il s'agit d'expliquer que réaliser des travaux dans un lycée coûte plus cher que réaliser des travaux dans sa propre maison, ou que le prix, jugé exorbitant par les participants, de rideaux occultants s'expliquent par le respect de normes de sécurité anti-incendie. Cette pédagogie de l'action publique et de l'argent public devient une injonction

824 Représentant région, lycée professionnel, milieu urbain, 4/02/08.

825 Pour une revue de cette littérature (Mendelberg 2002).

826 Evaluation BPL 2006. Marion Ben-Hammo. Document interne, Conseil régional. Synthèse accessible en ligne www.bpl.poitou-charentes.fr.

827 Entretien, Chef de service BPL. 18/05/07

paradoxale à « parler d'argent sans en parler » dès lors que dans le même temps les organisateurs s'efforcent de récuser toute approche comptable des projets. Comme le rappelle un animateur, « peu importe combien ça coûte, ce qu'il faut c'est que ce soit utile[828] ».

In fine, les rappels constants à la responsabilité qui incombe aux participants et au désintéressement dont ils doivent faire preuve, souligne que l'octroi d'un pouvoir décisionnel en matière budgétaire à des citoyens ordinaires ne désacralise pas la dépense publique. Au contraire, il met en lumière la dimension politique de l'argent public et incite au débat sur son rôle et ses usages. Avant cela, il met les citoyens en face de leur responsabilité en les incitant à se comporter conformément aux représentations qu'ils se font, et qu'ils expriment par ailleurs, de la (mauvaise) qualité de la gestion de l'argent public par les gestionnaires habilités (accusation routinière mauvaise gestion). La prégnance sur l'agenda politique et médiatique de la thématique de la dette et de la lutte contre le gaspillage d'argent public est telle qu'il est difficile de trouver thème plus consensuel que celui-ci. Outre le succès des thématiques inspirées du *New Public Management*, tous les professionnels de la politique clament, au-delà des clivages politiques et partisans, leur volonté de mieux gérer l'argent public et de lutter contre les gaspillages. Les mots de Nicolas Sarkozy, rappelant la rhétorique « un euro dépensé, un euro utile » de Ségolène Royal, sont un bon révélateur du consensus existant sur le caractère sacré de l'argent public : « En gaspillant l'argent public on gaspille la peine du travailleur. L'argent qu'on lui prélève, le travailleur l'a gagné avec sa fatigue. L'argent public, c'est l'argent des Français. Cet argent, moralement, on n'a pas le droit de le gaspiller parce qu'il a été durement gagné… Cet argent il faut le respecter, il ne faut le dépenser que pour ce qui est utile. Cet argent c'est celui de la solidarité, du service public, de la sécurité, de la santé, de l'éducation, de la recherche... On n'a pas le droit d'en gaspiller un euro, d'en détourner un euro[829]».

L'injonction civique à la vigilance sur l'argent public apparait profondément intériorisée par la plupart des participants comme cette lycéenne qui participe « pour savoir où va l'argent civil[830]». On imagine aisément combien ce discours environnant renforce les prescriptions du rôle de participant formulées par les organisateurs du dispositif, et donc rend plus malaisé encore un comportement ouvertement désinvolte et dispendieux. Cet effet de contexte, associé aux opérations de cadrage des représentants interroge l'identité du participant, et des savoirs

828 Lycée professionnel, milieu rural. 19/01/07.

829 Tours, 10 avril 2007.

830 Lycée professionnel, milieu rural, 29/01/08.

qu'il mobilise[831]. D'un coté, l'octroi d'un important pouvoir décisionnel se fait au nom de la compétence et du « bon sens » citoyen ; de l'autre, c'est à la faveur de son savoir d'usage qu'est reconnu la subjectivité du participant à définir ses propres besoins. Pour autant, l'importance de la responsabilisation individuelle reflète la crainte du consommateur dispendieux, ou guidé par la recherche de son intérêt personnel. Ce que souligne cette séquence où l'organisateur s'efforce de disqualifier une demande faisant du critère financier un critère prioritaire en valorisant une demande moins onéreuse mais répondant à un besoin avéré dans l'établissement : « Le BPL, ce n'est pas un distributeur de billets. Plus de fric, veut pas dire plus de vie. Ce qu'il faut c'est que vous votiez pour les projets qui répondent à vos besoins. Il peut y avoir des petits projets d'un point de vue financier qui répondent à des gros besoins pour ceux qui les demandent[832] ».

Mais si les savoirs de l'usager-citoyen sont reconnus par l'octroi d'un pouvoir décisionnel, il n'est pas invité à se constituer en expert, c'est plutôt sur le registre du témoignage, du ressenti, du besoin et parfois celui de l'impertinence qu'il est invité à participer. La ligne est étroite. D'un coté, c'est l'usager impertinent, désinvolte, ignorant des arcanes de l'action publique qui est attendu ; en témoignent les injonctions à « se lâcher » qui invitent les participants à ne pas s'autocensurer au motif que les organisateurs sont là pour les écouter, ainsi que le soin avec lequel les représentants région prennent des notes, relèvent les feuilles des rapporteurs des petits groupes. C'est du reste, l'objectif de la réunion 1 de faire émerger des besoins : dans un premier temps, les participants ne sont pas invités à réfléchir sur les projets éligibles en BPL, mais à exprimer leurs besoins indépendamment de leur faisabilité technique, financière juridique.

> Enseignant : « Quel domaine est éligible au BPL ? Pour qu'on sache sur quoi réfléchir, pour pas qu'on fasse comme l'an dernier où on nous a refusé des trucs car ça rentrait pas dans le BPL ».
>
> Représentant-région : « C'est pas sympa de dire ça. On a écouté et on y a répondu même si c'est pas dans le cadre du BPL. Il y a 3 types de projets éligibles au BPL : construction et rénovation des bâtiments/ les équipements : hors pédagogiques car sinon ils doivent correspondre à un référentiel éducation nationale / les subventions pour les projets de vie lycéenne. Ces trois catégories de projets sont éligibles mais l'objet de la 1ere réunion, de la démarche participative, c'est d'entendre l'ensemble de vos besoins, et pas seulement ceux de [votre lycée], ceux des 93 établissements. L'année dernière on s'est aperçu qu'il y avait des besoins de vie lycéenne ; c'est pour ça qu'il y a maintenant

831 Pour une typologie des savoirs (Sintomer 2008)

832 Lycée privé, milieu urbain.5/05/08.

le dispositif maison des lycéens, culture + etc. Vous aussi en tant qu'usager vous nourrissez la politique régionale[833]. »

Le déroulement de la réunion 1 où tout – petit groupe, rapport exhaustif, non limitation aux projets éligibles - est fait pour que les participants expriment leurs besoins souligne que les organisateurs perçoivent aussi le BPL comme un lieu d'interpellation des pouvoirs publics et de remontée de l'information[834] : « la première réunion c'est lâchez-vous, l'objectif c'est d'avoir une image de l'établissement. Ce qui nous intéresse c'est de vous écouter, même si ça n'a rien à voir avec le BPL ». Il s'agirait ici de compenser la faiblesse des instances représentatives des établissements perçues comme des « chambres d'enregistrement »[835]. On peut du reste penser que l'importance de la masse financière en jeu (10M€) contribue à libérer l'imagination des participants.

Mais de l'autre coté, cette libération de l'imagination est source de tensions : des projets trop peu définis génèrent des problèmes de chiffrage pour les techniciens qui sont facteurs de retard dans les travaux. Les fortes tensions introduites par ces retards au cours de la première année ont conduit les « représentants-région » à demander aux chargés d'opération de participer aux réunions BPL et aux participants d'expliciter, de préciser, de quantifier leur besoin : « y'a t-il un local disponible ? », « de combien en avez-vous besoin ? », « qui va l'utiliser ? » etc. Ce travail de définition du projet doit toutefois être réalisé pendant la réunion : une trop grande préparation en amont marquerait une forme d'engagement intéressé rejeté par les organisateurs, soucieux avant toute chose de démarquer le dispositif de la « logique de guichet » qui prédominerait par ailleurs[836]. À l'image de cette tension entre problème de désinvolture et suspicion à l'égard d'une trop grande préparation, le BPL est un dispositif qui articule, ou du moins tente de le faire, la libération de la parole de l'usager pour qu'elle enrichisse les politiques régionales et la responsabilisation individuelle du participant pour qu'il utilise justement et efficacement l'argent public. Pour le dire autrement, l'élargissement de la décision publique à la parole ordinaire dans le cadre particulier du budget participatif est supposé améliorer l'efficacité de l'action publique de deux façons : d'un coté, la parole de l'usager permettrait de réajuster les politiques publiques aux « besoins » des usagers, de l'autre, le BP

833 Lycée général, milieu urbain 23/11/06.

834 Fonction classique des dispositifs participatifs (CURAPP1999)

835 Sophie Bouchet-Petersen journée de formation 2/10/06

836 Formule récurrente des agents du BPL lors des entretiens.

en tant que cadre d'interaction, orienterait les prises de parole vers la recherche d'un intérêt général collectivement construit.

B. Justice sociale ou maitrise de la dépense publique ? L'ambigüité de la définition de l'efficacité de la dépense publique.

Ce cadrage est à rapporter aux critiques initiales de la procédure qui contestaient l'attribution d'un pouvoir en matière budgétaire, *a fortiori* en situation d'exigüité des dépenses publiques, à des citoyens ordinaires, dont des lycéens suspectés d'être particulière dispendieux. À l'inverse, on l'a dit, pour les partisans du budget participatif, l'attribution d'un pouvoir budgétaire aux citoyens leur permettrait de reprendre confiance en la politique à travers l'expérience de la décision et de prendre de meilleures décisions que celles qui seraient prises par les élus eux-mêmes. Or, ce double objectif assignés au 10M€ dévolus au BPL est ambigüe. D'un coté, l'objectif démocratique semble prépondérant : il s'agit de redonner aux citoyens, et plus encore aux lycéens, confiance en la politique en leur permettant de faire l'expérience d'un réel pouvoir d'orientation budgétaire et non pas la gestion de « trois francs six sous ». Cette idée est régulièrement réaffirmée dans les discours de Ségolène Royal : « si les gens savent qu'ils vont disposer d'un vrai pouvoir d'orientation de la dépense publique ils viennent voter[837] ». Mais de l'autre, l'objectif de justice sociale, entendu dans le sens d'une redistribution des ressources en direction des acteurs les plus marginalisés[838], s'il n'est pas toujours explicite, n'est pas complètement abandonné : le choix d'un montant global important, « c'est le choix d'une démocratie participative qui n'intervient pas à la marge mais oriente effectivement une part significative de la dépense publique[839] », et contribuerait ainsi à réduire certaines inégalités entre lycées à travers le financement de leurs besoins prioritaires.

Mais alors que dans le modèle de Porto Alegre, la justice sociale était l'objectif central, matérialisé par un système de pondération des choix en fonction du niveau des infrastructures de chaque quartier, dans le BPL, la mise en œuvre de cet objectif est contrainte par l'architecture du dispositif : la question de la distribution des ressources se pose en réalité à deux ni-

837 Assemblée Nationale 19/11/2002

838 Sophie Bouchet-Petersen, au sujet des raisons ayant motivé le BPL : « on se disait faut que ce soit quelque chose de géographiquement fédérateur à l'échelle de la région bien sur mais aussi de socialement fédérateur. Et c'est comme ça qu'on est tombé sur les bahuts. On s'est dit les lycées coup de bol. Y'a des riches, des pauvres, des centre ville, des agricole…on a le spectre social. Y'en a dans toute la région, donc on a le spectre territorial. » Entretien, op. Cit.

839 Présentation du BPL, site internet.

veaux, entre les établissements et entre les membres de la « communauté lycéenne » de chaque établissement. Entre les établissements, le potentiel redistributif est d'emblée limité par l'absence d'organisation procédurale spécifique : à la différence d'un certain nombre de budgets participatifs municipaux (Porto Alegre, Séville), la procédure du BPL ne prévoit ni de délibération à une échelle supérieure au lycée (la région ou le bassin) au cours de laquelle la justice de la distribution des ressources entre les lycées pourrait être mise en débat ni de critères redistributifs pour organiser la redistribution des ressources vers les établissements qui en auraient le plus besoin ; à l'annonce du projet de BPL, les proviseurs s'étaient opposés à la création d'un Budget participatif inter-lycées. Le BPL s'organise donc à l'échelle du lycée : les participants hiérarchisent les priorités pour leur lycée mais ne peuvent débattre de la répartition des ressources entre les établissements. L'objectif de justice sociale entre les établissements n'est pas abandonné pour autant, mais il est pris en charge par l'exécutif régional dans les procédures ordinaires d'allocation des ressources inter-lycées[840] et en partie invisibilisé par la procédure : le dispositif n'est pas conçu autour d'un système d'enveloppe à dépenser mais d'un système de priorités à hiérarchiser ; l'idée, appuyée sur l'expérience des fonds de quartiers, étant qu'une enveloppe par établissement inciterait les participants à dépenser l'argent dont ils disposent plutôt qu'à satisfaire ce dont ils ont besoin[841]. Au niveau régional, le choix d'une enveloppe globale plutôt que d'une enveloppe par lycée permettrait de dépasser la logique d'attribution des crédits et favoriserait une plus juste distribution des ressources en répondant aux besoins effectifs des établissements : les établissements les plus vétustes, qui auraient les besoins les plus coûteux, seraient de fait les plus richement dotés. Au niveau du lycée, le système de hiérarchisation des priorités vise une plus juste distribution des ressources entre les différentes composantes de la « communauté lycéenne » (lycéens, parents, enseignants, agents TOS etc.): l'attribution de dix bulletins de vote à chaque participant favoriserait l'expression et la satisfaction des besoins des groupes les plus faibles (les agents TOS par exemple) qui ne seraient pas exprimés par ailleurs, tout en répondant aux besoins du plus grand nombre.

840 Ils le revendiquent comme tel. Nous ne pouvons le vérifier mais les observations laissent penser que c'est possible (infra). Un article reprend de nombreuses déclarations sur ce sujet (Y Sintomer et al. 2009).

841 « Il n'y a pas d'enveloppe par lycée car ceci constituerait une incitation à la dépenser intégralement alors que l'important est que les Assemblées du Budget Participatif se prononcent sur leurs besoins prioritaires » Présentation du BPL www.démocratie-participative.fr

En l'absence de procédure spécifique, l'objectif de justice sociale est subordonné au comportement des participants. Et comme ils ne peuvent faire l'expérience de l'injustice sociale entre les lycées, ils sont en situation d'information limitée quant aux besoins des autres établissements et confrontés au dilemme du prisonnier : ignorants si les autres participants joueront le jeu de la redistribution et de l'analyse des besoins sans référence au critère financier, les participants ont tout intérêt à considérer que les autres ne joueront pas le jeu et donc à tenter de maximiser d'emblée leur bénéfice. Ce que souligne ce lycéen : « Dans mon idée valait mieux porter un projet qui soit le plus cher possible. C'est pas très altruiste mais les autres lycées ils font comme ça [ndlr : ce qu'il ne peut savoir au moment où il me parle]. Et comme ça on était sûr de ne pas se sentir lésé[842] ». L'observation des réunions, comme le financement de trois priorités par an à somme constante[843], montre cependant que d'une façon générale chaque assemblée participative délibère plutôt dans l'ignorance des autres lycées. Et la routinisation des votes sur les projets de voyages montre que du point de vue des assemblées participatives, il peut tout à fait paraitre indispensable à la vie de l'établissement de faire voter en BPL au moins un projet de voyage ou de sorties culturelles, au détriment du financement de projet plus cher de restructuration.

Néanmoins, l'ignorance des participants sur ce qui sera le montant final obtenu par le BPL pour l'établissement constitue un cadrage plus ou moins implicite des discussions, et en tous cas un élément central du jeu des équipes de direction. Ainsi, un proviseur adjoint après une réunion BPL : « C'est quand même embêtant quand on voit ce que peut apporter le BPL qu'un projet à 15000 € arrive en tête[844] ». Un enjeu important pour les « représentants-région » est donc de faire face aux interpellations des participants qui soulignent leur intérêt à voter pour le projet le plus cher et de les convaincre de raisonner en terme de besoin plus qu'en terme de coût.

> La « représentante-région » : « Il n'y a pas des petits et des gros besoins. La démocratie participative c'est de répondre aux besoins de tout le monde dans l'ensemble des établissements de la région. […]L'objectif du BPL c'est de répondre aux besoins. Si votre besoin c'est de faire des voyages et bien il faut voter pour ce qui répond à votre besoin. C'est pas la peine de voter pour un projet qui est cher sous prétexte qu'il est cher, ce qu'il faut c'est voter pour tous les projets qui répondent à vos besoins. Et si tout le monde a le même raisonnement que vous, c'est sûr qu'il n'y aura qu'une priorité de financée[845]. »

842 Entretien, lycéen. 26/04/08.

843 Environ 10M€ par an pour l'ensemble des lycées et 3 priorités par lycée.

844 Lycée général, milieu urbain, 13/02/07.

Plus largement, dans le BPL la dépense publique est investie d'une double fonction qui peut apparaître paradoxale. D'un coté, l'argent du BPL est vu comme un motif de mobilisation des participants, et donc comme un levier du rapprochement des citoyens vers la chose publique : c'est parce qu'il permet de faire financer des projets que le BPL peut intéresser les citoyens à participer et du coup devenir une expérience démocratique. Par exemple, le financement des voyages scolaires est un très fort levier de la mobilisation ; si le BPL ne permettait plus de les financer tout laisse penser que la participation des élèves chuterait. En ce sens, l'argent du BPL n'a alors plus seulement une vocation redistributive, il a aussi une vocation mobilisatrice en ce qu'il constitue une ressource financière complémentaire pour l'établissement à se distribuer collectivement.

De l'autre, le BPL est très fortement marqué par le cadrage de la bonne gestion publique : le jeu de la responsabilisation et de la transparence sur les coûts publics incite les participants à se montrer raisonnable à l'égard de l'argent public. Au cours des réunions, on peut fréquemment observer que le déroulement d'un jeu coopératif entre les participants et les « représentants-région » conduisant à la lutte contre le gaspillage d'argent public ; le respect des principes d'une bonne gestion publique – désintéressement et sens de la mesure – faisant l'objet d'une régulation par les participants eux-mêmes. La publicité des coûts et des chiffrages suscite le débat sur l'efficience de l'action publique et peut mettre les représentants de l'institution régionale en porte-à-faux : le coût des opérations suscite fréquemment la défiance des participants qui le perçoivent comme le signe d'une mauvaise gestion. En effet, les participants mettent en balance les chiffrages proposés avec le coût de biens privés, ce qui est toujours défavorable au bien public. Parfois cela peut être un motif de renoncement au projet. Cette séquence en aparté où un CPE (Conseiller principal d'éducation) répond à deux enseignantes qui mettaient en balance le coût de la rénovation de la salle des profs avec celui de l'achat d'une maison le montre.

> Deux enseignantes : « La salle des profs c'est super cher, c'est le prix d'une maison ! »
> Le CPE : « Demande à M [le chargé d'opération] il va t'expliquer qu'il y a les appels d'offres, la sécurité… ça fait trois ans qu'il nous explique. »
> Enseignantes : « Oui mais c'est trop cher. »
> CPE : « Avant c'était pareil sauf que tu le savais pas. »
> Enseignante : « Ouai mais comme on ne le savait pas, ça faisait moins mal. »
> CPE : « Ça sert aussi à ça le BPL. Au moins tu sais combien ça coute. C'est transparent. On voit que l'argent public, ce n'est pas comme les dépenses à la maison. »

845 Lycée général, zone rurale, 19/02/07.

Enseignantes : « Ouai on voit les gaspillages ! »
CPE : « Ce n'est pas du gaspillage, c'est juste que ça coute plus cher. »
Enseignantes : « N'empêche c'est trop cher, la salle des profs elle attendra[846]. »

La vigilance à l'encontre des gaspillages et des dysfonctionnements administratifs coûteux est un registre d'interpellation fréquent. Ainsi, lorsqu'un participant élève la voix pour alerter sur la menace d'un gaspillage d'argent public, il reçoit l'approbation des animateurs et des techniciens en même temps que les explications.

Un parent d'élève : « 30000€ c'est cher pour une insonorisation, non ? Je m'y connais un peu en investissement et en travaux et à mon avis vous devriez faire jouer la concurrence. »
Le technicien lui explique qu'il ne faut pas s'inquiéter, que 30000€ c'est le montant supérieur d'une fourchette mais que ses estimations sont de l'ordre de 17000€.
Le parent, rassuré : « Ok 17000 ça me semble plus correcte[847]. »

Enfin, au-delà de la norme de la maitrise de la dépense publique, disqualifier le prix d'un projet est aussi un argument décisif pour défendre en creux un projet moins cher ; lorsque des projets extravagants surgissent lors de la réunion, ils sont ainsi disqualifiés par les participants : « un skate parc c'est cher, ça sert à rien, personne n'en fait[848]», « on ne va pas refaire le couloir de l'internat… La vague se serait peut être beau mais c'est super cher, c'est un couloir on fait que passer[849] ». Dès lors, l'interaction entre des formes multiples de contrôle de la dépense publique - auto-contrôle du demandeur, obligation faite aux décideurs et techniciens de rendre des comptes sur leurs chiffrages, et interpellation du public – permet l'identification de solutions plus avantageuses, moins onéreuses, ou du moins l'évacuation des solutions les plus coûteuses, extravagantes. La séquence suivante le montre bien.

La rénovation des douches des filles à l'internat, chiffrée à 56000€, est demandée au motif que les rideaux s'envolent qu'il y a un problème de pression d'eau chaude.
Un garçon (qui défend un projet par ailleurs): « C'est un peu exagéré de mettre 56000€ là dedans alors que depuis trois ans on nous dit qu'on va refaire l'internat. 56000€ c'est pas rien, elles peuvent peut-être fermer les fenêtres plutôt. »
Le proviseur : « C'est vrai que depuis trois ans, il y a un projet de restructuration de l'internat mais on n'a aucune certitude sur la date de cette restructuration, ni même sur le fait qu'elle se fera. Et depuis trois ans j'entends aussi vos camarades qui se plaignent des douches. Alors je comprends, ça fait beaucoup d'argent 56000€ mais c'est un choix. »
Une fille : « On ne pensait pas que c'était si cher. On peut essayer de s'adapter. Mais bon c'est pas très agréable les douches. »
L'animateur : « Elle est en seconde, et je comprends que ce ne soit pas très agréable de se doucher comme ça surtout si on se dit qu'on en a pour trois ans. »

846 Lycée professionnel, zone urbaine, 17/02/09.

847 Lycée général, milieu rural. 16/01/07.

848 Lycée professionnel, milieu rural. 19/01/07.

849 Lycée général, milieu rural. 22/01/07.

Une autre fille : « Nous on demande pas 56000€. Ce qu'on voulait c'est des crochets pour que les rideaux tiennent. Ça fait plusieurs années qu'on demande et on en a pas. Alors bon voilà, là on a demandé. »

Le garçon : « Ouais ! mais le BPL c'est pas là qu'il faut discuter des crochets, faut voir avec le proviseur. »

L'intendante : « Moi je veux bien vous mettre des crochets mais ça ira pas, comme vous voudrez, y'aura toujours le problème de l'eau chaude. Là c'est vrai qu'il y a le projet de restructuration de l'internat mais bon, ce projet c'était l'occasion de faire quelque chose de sympa. »

Le garçon : « Combien ça couterait un sur-presseur pour l'eau chaude et des crochets ? »

Le technicien : « 5000€ pour un sur-presseur. »

Le garçon : « On pourrait peut-être investir 5000€ pour le sur-presseur et des crochets, ça couterait moins cher que 56000€. »

Le technicien : « Dans le chiffrage y'avait la réfection complète des douches avec des portes de douche et tout. Après si c'est pas nécessaire et que c'est plus ça qu'est demandé faut refaire le chiffrage[850]. »

En d'autres termes, cette « démocratie de vigilance » (Rosanvallon, 2006) peut s'analyser comme un jeu coopératif à somme positive, auquel les membres de la communauté participent dans leur intérêt réciproque : l'ensemble des participants a quelque chose à gagner dans le fait que l'argent public ne soit pas inutilement dépensé. C'est une question d'efficacité, c'est-à-dire qu'elle vise à accroître le bien être général sans toucher à la question épineuse de la distribution des ressources, pour laquelle « l'analyse et la délibération permettrait la découverte de solutions avantageuses du point de vue collectif » (Majone 1994). En ce sens, on ne peut rabattre la maitrise de la dépense publique sur la vertu des participants. Ce bon comportement des participants est néanmoins convoqué par les évaluateurs et les organisateurs dans la production du succès de la procédure : le BPL permettrait une dépense publique efficace car maitrisée.

« Alors que des réticences s'étaient initialement exprimées sur le caractère potentiellement extravagant ou dispendieux des demandes, le constat est aujourd'hui celui d'une orientation particulièrement raisonnable de la dépense publique par les participants [851]».

« En quatre ans seulement, le Budget Participatif des Lycées a prouvé sa pertinence bien au-delà de nos espérances : associer tous les membres de la communauté éducative des lycées et EREA aux décisions qui les concernent, c'est la bonne méthode[852] ».

Si cette référence à la dépense publique maitrisée accrédite la légitimité des besoins exprimés par les participants, elle nous montre comment l'un des objectifs initialement affiché de la procédure, celui de la justice sociale, est reformulé et relégué au second plan derrière un ob-

850 Lycée général, milieu rural. 7/02/08.

851 Évaluation BPL 2005-2006

852 L'essentiel, lettre de la région Poitou-Charentes, 21 mars 2008.

jectif de gestion publique qui a été découvert au cours de la procédure[853], ce qui introduit une tension parfois délicate à gérer pour les spécialistes : « au départ, on faisait un truc vraiment politique ! [854]» C'est l'effet jugé bénéfique sur l'action de l'administration qui a conduit à l'identification d'un objectif de « modernisation » de l'action publique qui peut être invoqué comme preuve du succès de la procédure, et plus largement comme une réponse aux accusations de gaspillages et de mauvaise gestion.

§ 2. Les modalités de l'arbitrage sur les intérêts légitimes

Au cours de la mise en œuvre , les organisateurs peuvent reformuler les objectifs de la procédure pour les ajuster aux résultats. Mais indépendamment des objectifs qui lui sont assignés par le Conseil régional, le BPL organise au niveau de chaque lycée un débat collectif sur les besoins de l'établissement et met en place de nouvelles règles d'allocation de l'argent public qui reposent sur la capacité des acteurs à définir localement et collectivement leurs besoins. Les membres de la « communauté lycéenne » délibéreraient collectivement sur l'intérêt général de l'établissement, ainsi un « représentant-région » : « c'est pas nous qui à Poitiers qu'allons dire ce qu'est l'intérêt général de votre établissement[855] ». Cette représentation idéalisée de la délibération, à laquelle ne prétendent pas les organisateurs, tranche avec l'examen empirique des situations délibératives. Il est rare que la délibération s'organise et bien plus fréquent que l'intérêt général soit le produit de la mobilisation d'acteurs dont les ressources sont fortement asymétriques. Pourtant, au fil des discussions ce sont bien des choix collectifs qui sont exprimés, débattus parfois même en termes politiques.

A. Quand la communauté lycéenne prend corps dans la dépense publique

La tension entre une approche économique et une approche du besoin davantage orientée vers la réduction des inégalités et la justice sociale est fréquemment l’objet de discussion

853 On retrouve ici un effet des contacts rapprochés entre les spécialistes de la démocratie participative du Conseil régional et les chercheurs : l'effet des BP sur les services publics a été mis en évidence lors de l'enquête sur les budgets participatifs en Europe. Yves Sintomer parle d' « affinité élective » pour souligner le caractère en partie inattendu de cet effet.

854 Sophie Bouchet-Petersen lors de la journée d'études « la démocratie participative en Poitou-Charentes », op.cit.

855 Représentant région. Lycée professionnel, milieu urbain 17/02/09.

entre les « composantes de la communauté lycéenne » et le « représentant-région ». La difficulté à définir l'ordre des priorités au regard des différents critères du besoin (le coût, les groupes bénéficiaires etc.) est d'autant plus grande pour les participants que, selon eux, le BPL les contraint à mettre en balance des besoins qui pour certains relèveraient du secondaire, voire du superflu (le skate parc, les voyages), pour d'autres de l'indispensable (l'eau chaude, l'internat etc.).

> Enseignant : « Moi je trouve ça bizarre que le projet sur les douches de l'internat et celui de voyage au ski soient mis en balance. C'est bizarre qu'on doive faire un choix entre ces deux projets. Et puis que les élèves soient bien à l'internat, qu'ils aient des douches chaudes c'est normal c'est pas une question de choix. Non vraiment je comprends pas qu'on doive choisir. C'est vraiment bizarre de comparer les douches avec le voyage au ski… le voyage au ski c'est un plus, les douches c'est quelque chose qui semble normal. »
>
> La salle : « Ouiiiii. Ça devrait être l'entretien normal par la région. Y'a pas à choisir[856]. »

Nous l'avons vu, cette critique adressée au Conseil régional par des participants lui reprochant de se défausser de ses responsabilités à l'égard de l'entretien normal des lycées en faisant définir les priorités par les citoyens, est assez classique[857]. Mais c'est justement cette définition large du périmètre des projets BPL qui vise à permettre une plus juste distribution des ressources entre les établissements[858]. Les établissements les plus vétustes, qui auraient les besoins les plus coûteux (les douches de l'internat, l'aménagement du foyer, le réaménagement du self), seraient de fait les plus richement dotés. Or, si l'inclusion des dépenses d'investissement dans le BPL est conçue comme un moyen pour les lycées les plus vétustes d'obtenir une rénovation plus rapide, elle est aussi un des facteurs d'instrumentalisation du BPL par les équipes de direction ; tentatives d'instrumentalisation qui, si elles ne sont pas toujours couronnées de succès, traversent en revanche la plupart des discussions.

L'histoire de ce proviseur d'un lycée en « bon état », où « les élèves ont tout » comme il le dit lui-même, le montre bien. Sa perception de la « démocratie participative » est conforme à

856 Lycée général, zone rurale, 7/02/08.

857 Critique qui rejoint la critique classique des militants d'extrême gauche au sujet de la démocratie participative, à savoir qu'il s'agirait là d'un subterfuge destiné à faire gérer la pénurie par les citoyens.

858 Nous y reviendrons, les agents du Conseil régional se sont saisis de cette question des écarts dans l'état des établissements et l'ont investi dans l'optique de réduire les inégalités de vétusté : le BPL aurait été un vecteur majeur de prise de conscience de ces inégalités puisqu'ils auraient permis aux agents de « faire un guide michelin » des lycées.

celle de nombre de ses collègues qui critiquent l'illégitimité du dispositif au nom de l'(in)capacité des participants à définir l'intérêt général.

> « C'est une forme de démocratie, une forme seulement. La démocratie représentative, les élus parlent au nom d'un groupe, la démocratie participative, les gens parlent en leur nom et on voit vite comment ça peut dériver. Un groupe d'élèves qu'auraient bien compris le fonctionnement du BPL, ils font un peu de lobbying, ils viennent nombreux et leur projet passe même s'il est farfelu.[859] »

En outre, il souligne le sentiment de défiance ressenti fasse à un dispositif qui semblait destiné à faire la preuve de leur illégitimité.

> « Quand le BPL a démarré y a 3 ans, on a eu l'impression qu'avant le BPL, y avaient 2 personnes qui décidaient toutes seules, et qu'avec on allait voir ce que c'est que la démocratie. Alors, c'est vrai que ce discours nous les proviseurs, les personnels de direction ils nous a un peu embêté. Le chef d'établissement scolaire, aujourd'hui, il agit en permanence en concertation avec le personnel, les représentants de parents, d'élèves... sinon y a des blocages. C'est pourquoi ce discours, ils nous a déstabilisé[860]. »

Toutefois, les deux premières années du BPL (son lycée faisait partie des lycées expérimentaux) ont nuancé un peu son hostilité initiale : il a découvert que le BPL permettait de contourner les règles ordinaires d'allocation budgétaire ; le BPL permet de faire réaliser des aménagements plus rapidement que les procédures classiques, voire de faire réaliser des projets qui ne seraient pas retenus dans le cas des procédures classiques.

> « Suite à l'expérimentation, ce qu'on a remarqué c'est la rapidité des travaux. Une fois que c'est voté, ça va très vite. Ça permet de voir les projets se concrétiser très vite. Sur les dortoirs, le chargé d'opérations, quand on a fait l'inventaire avec lui des projets qui pourraient remonter en BPL, nous avait dit que ça passait en BPL. On était tous inquiets car on savait que si ça passait pas en BPL et bien il faudrait 5 ou 10 ans pour que le projet voit le jour. C'est pour ça qu'on a insisté. C'est un projet qui avait muri, ça faisait un peu plus d'un an qu'on en parlait dans l'établissement. Vu notre ratio m2/élève, on sait qu'on n'obtiendra pas de locaux supplémentaires. Il faut qu'on se débrouille avec ce qu'on a, en faisant évoluer les espaces, et en réaménageant des locaux.[861] »

On peut penser que cette possibilité est un des facteurs d' « adhésion » des proviseurs au BPL[862]. En tous cas, c'est un usage possible du dispositif. Or, la réalisation de ces gros projets d'aménagement est soumise à deux conditions : celle du vote par les participants et celle de la limite des 150 000€ par projet ; limiter la taille des projets vise à permettre leur réalisation

859 Entretien proviseur 20/02/07 lycée général, milieu rural.

860 Idem

861 idem

862 « Il a fallu autoriser les gros projets pour qu'ils acceptent », Entretien chef de service vie lycéenne, 8/03/07.

dans un délai d'un an et à garantir au moins une priorité par établissement[863]. Ce long extrait d'une réunion 2 du BPL au cours de laquelle le proviseur négocie avec le « représentant-région » pour qu'il soumette le projet de dortoirs au vote. Pour le « représentant-région », et contrairement à ce que leur aurait dit le chargé d'opération, le projet de dortoirs n'est pas éligible ; ce qui, en passant, rappelle les luttes au sein même de l'institution régionale entre les équipes techniques et les équipes du BPL.

> Pendant que les participants s'installent, le proviseur et le gestionnaire assis près de moi discutent à voix basse : « Ce sera le self ou les dortoirs. C'est clair ils sont dépassés par leur succès. Évidemment tous les établissements ont des trucs à demander et en plus ils ont des projets très lourds. »
>
> Au sujet du projet de restructuration des dortoirs chiffré à 150000€. Il ne devrait pas être éligible au BPL mais le proviseur a insisté, une discussion s'est engagée.
>
> La « représentante-région » : « Si vous le souhaitez, et comme tout le monde a l'air d'accord on peut éventuellement le réintégrer au BPL. Ceci dit, je rappelle le fonctionnement du BPL. Il y a une enveloppe globale pour tous les établissements et après en fonction du montant des projets, le curseur se fixe à une, deux ou plus, priorités par établissement. On, est d'accord on l'intègre ? »
>
> Un enseignant : « Oui et puis comme l'autre projet qui fait l'unanimité c'est les voyages et que ça coûte pas cher (15000€) on peut l'associer aux dortoirs. »
>
> La « représentante-région » : « Non, on ne s'engage pas à financer plusieurs priorités, ça dépend de tous les lycées. Il y a pas de petit et de gros besoins. La démocratie participative c'est de répondre aux besoins de tout le monde dans l'ensemble des établissements de la région. Bon on l'intègre alors ? »
>
> Un autre enseignant : « Si je comprends bien on n'a pas le choix, faut mettre les gros projets d'abord. »
>
> A voix basse, le proviseur au gestionnaire : « et mettre en place une stratégie de vote… »
>
> La « représentante-région » : « Non. L'objectif du BPL c'est de répondre aux besoins. Si votre besoin c'est de faire des voyages et bien il faut voter pour ce qui répond à votre besoin. C'est pas la peine de voter pour un projet qui est cher sous prétexte qu'il est cher, ce qu'il faut c'est voter pour tous les projets qui répondent à vos besoins. Et si tout le monde a le même raisonnement que vous, c'est sûr qu'il n'y aura qu'une priorité de financée. On l'intègre ? [864]»

Au-delà de ce cas particulier, cet extrait met en évidence le travail de canalisation des demandes opéré par les « représentants-région » pour limiter la multiplication des demandes onéreuses, qui serait impossible à tenir budgétairement. Dans un contexte où la concurrence entre établissements est accrue par la multiplication des palmarès et des évaluations, on peut comprendre que les équipes de direction sont dans leur rôle en tentant de maximiser les bénéfices tirés par l'établissement de la participation au BPL. Néanmoins, le coût du projet est

863 Au-delà de 150 000€, la réalisation des projets poserait des problèmes de délais de réalisation notamment à cause de la procédure de marché public. En outre, 150 000€ est la somme maximale au cas où dans tous les établissements, l'assemblée participative voterait pour un tel projet (enveloppe maximum 10M€)

864 Lycée général, milieu rural. 16/01/07.

souvent intégré dans une définition plus globale de l'intérêt général de l'établissement. Ce qu'illustre bien l'intervention de ce gestionnaire :

> « Je voudrais parler des rideaux. C'est très cher. On a fait des efforts pour équiper en vidéoprojecteurs beaucoup de salles mais on peut pas en tirer la quintessence. Si les rideaux sont pas pris au titre du BPL, il faudra prendre sur le budget d'établissement. Vous voyez le sacrifice. Donc je voulais juste attirer votre attention sur le prix et l'intérêt de le mettre dans le BPL[865]. »

Mais les membres des équipes de direction ne sont pas les seuls à considérer le « prix [des projets] comme critère essentiel du choix[866] », la plupart des participants le retiennent[867]. Si le prix (excessif) peut, on l'a vu, être un motif de renoncement au projet, il peut aussi être un motif de soutien à la dépense. Fréquemment, la « communauté lycéenne » prend corps dans l'opposition avec les « représentants-région » sur cette question de la valeur financière des projets et du bénéfice global pour l'établissement. Ce que montre cette séquence où élèves, professeurs et personnels de direction se lient pour obtenir une enveloppe plus importante.

> Un élève : « Y'a trois projets qu'ont à voir avec la culture. En plus c'est des petites sommes, on pourrait les regrouper. »
>
> La représentante région : « Non, les intitulés sont très différents. C'est la même thématique mais ce sont des projets différents. Éventuellement si tout le monde est d'accord, on peut regrouper ces deux projets [L'aménagement d'une salle à vocation culturelle et des crédits pour des animations]. Tout le monde est d'accord, on vote à main levée. »
>
> Un autre élève : « Au niveau rassemblage.Y'en a trois sur la nutrition, on pourrait rassembler aussi. »
>
> La représente région : « Non. La ce n'est pas du tout la même chose. Ce n'est pas les mêmes personnes qui ont porté les projets en réunion 1. »
>
> L'élu : « Moi c'est ça qui me gène. On est en train d'interpréter ce qu'on dit les gens lors de la R1. »
>
> La CPE : « Oui mais en R1 ce regroupement il aurait du être fait. Seulement c'était mal organisé et on n'a pas eu le temps. Alors bon les bornes du *self*, ce n'est pas pareil je veux bien. Mais les petits déjeuners et la promotion du bio, ça va vraiment ensemble. »
>
> D'autres élèves : « Oui. C'est qu'on était séparés dans les sous-groupes. »
>
> La représentante région : « Vous pouvez décider de favoriser ce projet plutôt qu'un autre mais je peux pas additionner les sommes. Je vous rappelle le principe du BPL. Y'a des établissements avec des gros besoins, et d'autres qui sont mieux dotés. Le but c'est de permettre une redistribution. Le principe du BPL c'est pas d'additionner les projets pour avoir le montant le plus cher, et là c'est quand même ce que vous essayez de faire. Je vous propose qu'on arrête là et qu'on passe à un autre projet. »
>
> Un enseignant : « Non. Les petits déjeuners et les repas bio ça va ensemble. J'étais là quand ils l'ont proposé. »

865 Lycée général, milieu urbain. 22/02/07.

866 Entretien, lycéen. 26/03/08.

867 Le succès des stratégies des proviseurs sont conditionnés par l'enrôlement des lycéens, ce qui pose la question de ses conditions de leur intéressement.

Un autre enseignant en riant : « Oui. Le petit déjeuner ça fait bien parti des trois repas, non ? »

Un élève toujours en riant : « Et puis on a qu'à dire qu'on fait des petits déjeuners bio… »

La représentante région, visiblement agacée et paniquée : « Bon, on a qu'à les regrouper mais par contre on n'additionne pas, on refera un chiffrage. Maintenant on passe à autre chose[868]. »

Cette séquence illustre en outre la capacité des participants à jouer sur les règles en arguant, le cas échéant, des insuffisances de la procédure, et l'importance de l'*ethos* militant des « représentants-région » qui doivent tenir la règle sans pour autant donner le sentiment de se dédier. La contradiction entre ce comportement intéressé et l'injonction au désintéressement qui constitue la norme de la participation, peut générer des sentiments mêlés de mauvaise conscience et de culpabilité chez nombre de participants. Ce dont témoigne ce lycéen, qui souligne en outre que la « communauté lycéenne » prend parfois corps dans l'affrontement avec les « représentant-région » : « Après coup, j'ai trouvé ça un peu bête d'avoir tout fait pour avoir le max de fric, mais sur le moment, avec les autres on essayait de tout faire pour que le lycée ait le plus de choses possibles[869] ». En dépit de ces stratégies individuelles ou collectives, les participants, au regret de certains proviseurs, ne votent pas systématiquement pour le projet le plus cher : tous les ans trois priorités par lycée ont été financées, ce qui serait impossible à tenir budgétairement si les participants votaient toujours pour la réalisation des projets les plus chers (150000€).

Au-delà du cadrage opéré par les « représentant-région », l'orientation du vote vers des projets à moindre coûts s'explique aussi par l'importance des projets, peu onéreux car plafonnés à 15000€, de voyage. En effet, le BPL constitue un dispositif de financement des voyages très favorable en regard des dispositifs budgétaires classiques ; peu coûteux en énergie pour les porteurs de projets qui sont souvent les enseignants (pas de recherche de financement, de montage de dossier), le BPL offre en outre des possibilités financières bien supérieure[870]. Ainsi, dans nombre de lycées, les voyages sont devenus des projets routiniers, les enseignants rappelant aux élèves qu'il faut voter pour les projets de voyages pour que les nouvelles générations en profitent elles-aussi.

868 Lycée général, milieu urbain. 29/01/08

869 Entretien, lycéen. 2/04/08.

870 Alors que les subventions du Conseil régional pour les voyages fonctionnent selon un système de forfait variant de 400 à 1200€ et sont plafonnées à 50% de son coût total, le BPL permet un financement jusqu'à 15000€.

Avant le début de la réunion, derrière moi des élèves : « C'est la prof qui vous a fait venir ? Elle vous fait voter pour quoi ? »

Ça rigole « corruption ».

Élèves : « Pour le voyage ».

Élève 1 : « De toutes façons vous serez pas en seconde l'année prochaine »

[...] Plus tard :

Animateur : « On passe à un autre projet ». Se tourne vers la prof du séjour nature.

Enseignant : « J'aurais aimé que ce soit les élèves qui parlent du projet nature, après éventuellement j'aurai renchérit. Alors les élèves, racontez ce que vous avez vécu l'année dernière et pourquoi on le redemande. »

Silence.

Enseignant reprend : « L'idée c'est de donner de la cohésion aux classes de seconde. Ils viennent de partout, alors pouvoir dès la rentrée les faire partir ensemble pour des activités dont ils n'ont pas l'habitude ça permet de se connaitre, de s'intégrer plus vite. Ce séjour, c'est 2 jour, 4 activités. »

L'enseignant et l'animateur cherchent des élèves volontaires pour parler.

Un élève : « C'était bien. Ça permet de découvrir d'autres activités, le canoë par exemple[871]. »

Nouveau silence. Le projet sera finalement voté.

Le financement des projets de vie lycéenne peut aussi être mobilisé par les enseignants, les lycéens et les « représentant-région » comme un moyen d'accès à l'égalité : c'est au sein des lycées qui ne peuvent s'appuyer sur le financement par les familles que le besoin d'un financement externe pour les voyages est le plus nécessaire. En ce sens, le BPL véhicule simultanément deux conceptions de la justice sociale[872] : si la justice sociale requiert de donner plus à ceux qui ont moins (la logique de redistribution), l'accès aux conditions matérielles de l'égalité, dépend aussi de la reconnaissance de la subjectivité des acteurs dans la définition de leurs propres besoins. À l'image des projets de voyage, le BPL permet la satisfaction immédiate de projets qui, dans une logique strictement matérielle sembleraient superflus ou secondaire (et donc, dont la réalisation seraient systématiquement reportés dans le temps), mais qui, au regard du vécu des acteurs les plus dominés, peuvent justement symboliser un accès à l'égalité.

871 Lycée général, milieu rural. 15/02/07.

872 Comme l'a montré Nancy Fraser, la justice sociale ne peut être rabattue sur la redistribution et l'égalité de conditions matérielles. Elle requiert une condition « intersubjective » qui suppose l'expression d'une égalité de respect et l'assurance d'une égalité des chances dans la recherche de l'estime sociale. En ce sens, la justice sociale suppose la reconnaissance d'une possibilité pour chacun de définir ses propres besoins (Fraser 2005).

B. La hiérarchisation des priorités comme amorce de politisation des choix collectifs

Ainsi, les interpellations des « représentants-région » par les participants n'épuisent cependant pas l'ensemble des discussions : le principe d'un budget participatif est justement que les participants délibèrent entre eux, et pas seulement en relation avec les représentants de la collectivité publique. En cela, les budgets participatifs ont une dimension délibérative qui, au-delà de la question du pouvoir décisionnel, peut en faire des espaces de discussion sur les normes de constitution de la communauté politique. Dans le cadre du BPL, la « communauté lycéenne » est supposée prendre corps dans la délibération collective sur l'intérêt général de l'établissement : les animateurs ont pour fonction d'aider les participants à définir les critères collectifs de détermination de ces priorités.

> L'animateur : « Vous allez discuter en petit groupe. Le but c'est pas de faire du lobbying par catégorie d'usagers mais de savoir quel est le projet le plus utile pour l'établissement. Pour réfléchir je vous propose de répondre à trois questions : à qui ça sert ? à quoi ça sert ? et pourquoi faut-il le faire maintenant ? Quelqu'un a–t-il d'autres propositions de critère ? »
>
> Un participant : « Je propose la pérennité de l'investissement, le coût de fonctionnement…»

L'opposition dépense de fonctionnement / dépense d'investissement est récurrente dans les discussions. Elle est fréquemment le support d'une réflexion sur la responsabilité des élèves et de leur famille dans la dégradation des équipements collectifs, et notamment des foyers des élèves, ou plus souvent encore sur la question de la contribution financière des élèves au financement de projets, de sorties culturelles ou de voyages. Ce point est d'autant plus débattu que l'opposition dépense d'investissement / dépense de fonctionnement soulève la question des bénéficiaires du projet BPL, et celle de la capacité des participants à se projeter sur le long terme. Or, les opposants au BPL, et plus largement les adultes et les techniciens, critiquaient le BPL au motif que les élèves seraient tentés de voter pour des projets superflus ou au mieux des projets à court terme au détriment des projets d'investissement à long terme.

> Lycée général de centre ville. Label langue. Tous les ans, la question des projets de voyage est débattu et les projets finalement votés.
>
> CPE : « Moi je voulais soutenir la Maison des lycéens parce que c'est un lieu dont tout le monde peut profiter.
>
> Elève : « Oui, moi aussi je vous soutenir la MDL. Et je voudrais souligner que les élèves qui sont partis à Bakou, ils se sont auto-financés. Donc les voyages on peut les financer autrement qu'avec le BPL. Donc en BPL il faudrait soutenir des projets plus du-

rables, plus d'investissement. Et si y en a que ça intéresse ils peuvent venir nous demander comment on fait pour se financer. »

Enseignant de langue : « Faut pas tout mélanger, le projet Burkina c'était un peu particulier. »

Représentant-région : « C'est à vous de décider quels sont vos priorités. »

CPE : « Il peut y avoir plusieurs projets. Un projet voyages, la MDL et un autre encore. »

Adulte : « Y'a aussi le projet d'aménagement extérieur. »

Adulte : « Oui parce qu'il faut penser aussi à ceux qui participent pas aux voyages. Les voyages c'est pour qui, une ou deux classes de 24 élèves ? Les aménagements extérieurs c'est pour tout le monde[873]. »

Ainsi l'opposition entre un projet d'investissement bénéficiant à l'ensemble du lycée (le réaménagement des extérieurs par exemple) et un projet de voyage qui ne bénéficierait qu'à un nombre réduit de participants est typique des discussions au sein du BPL. A l'image de cette séquence, ce sont souvent les projets de voyage qui cristallisent les oppositions et les critiques sur la distribution des ressources, certains considèrent même que les projets de voyage ne devraient pas faire partie du BPL.

Élève 1 : « Le projet voyage c'est pour qui ? »

Élève 2 : « C'est pour tous les élèves. Pour tous les voyages, ça fait une aide pour que les familles paient moins cher. »

Enseignant : « En 2007 ça a servi pour le Québec. En 2008 pour le Maroc. Les 15000 € c'est important pour la politique d'ouverture de l'établissement. »

Élève : « Le Maroc, le Québec c'est pas tous les élèves qui partent. »

Enseignant : « C'est vrai que c'est plutôt les classes services. Mais ça [l'utilisation des 15000€] c'est décider au niveau de l'établissement. »

Proviseur : « Oui en 2007 on a tout mis sur le Québec parce que c'était très cher, mais l'année d'après l'année d'après on l'a dilué sur plusieurs projets : le Maroc mais d'autres aussi. Après on décide en interne, c'est pas la région qui décide. »

Représentant région : « Oui vous décidez. Il faut juste que ce soit partagé, compris par tous. »

Proviseur : « Oui en tous cas c'est un projet très important pour l'établissement. »[874]

L'opposition entre les intérêts particuliers (ceux de la classe qui part en voyage) et l'intérêt général (qui se matérialise ici dans une dépense d'investissement dont les bénéficiaires sont indéfinis et illimités) structure les débats. En outre, cette dernière séquence montre comment sur la question des voyages et le problème de la distribution des ressources du BPL peut être renvoyée à la gestion interne de l'établissement, au nom de la capacité des participants à s'autogérer. Comme le rappelle le « représentant-région », le Conseil régional pose le principe d'une gestion participative mais la seule chose qui peut être contrôlé c'est que la subvention est bien dépensée pour des voyages, pas comment a été déterminée la répartition des fonds

873 Lycée général, centre ville 27/01/09

874 Lycée agricole, milieu rural 22/01/09

entre les groupes. Or, compte tenu des asymétries de position entre les participants, notamment entre les enseignants et les élèves, on peut douter de cette gestion participative ; ce que reflète cet autre exemple où les enseignants ont du mal à délibérer, c'est-à-dire à échanger des arguments de façon raisonné avec les élèves.

> Élève 1 : « Y'a le projet abri pour les deux roues. C'est une question de sécurité et de respect du matériel : un scoot c'est cher, c'est parfois un gros investissement pour parents. »
>
> Élève 2 : « Ouai mais 15 places c'est trop grand y a max 5 scoots »
>
> L'élève se fait reprendre par une enseignante qui n'a pas entendu l'argument : « faut pas penser qu'à soi. Faut être solidaire après sinon c'est pareil pour les portes de douche de l'internat : tout le monde n'est pas interne. »
>
> Élève 2 : « Mais je disais juste que c'était trop grand, y a jamais plus de 5 scoots... »
>
> L'enseignante ne l'écoute plus, elle commente à ses collègues : « C'est ça la solidarité... Je ne fais pas de scoot mais si j'étais une scoot girl et bien j'aimerai avoir un abri. »

La mise à l'horizontale est trop éphémère (deux réunions de deux heures par an) pour qu'elle infléchisse durablement les relations entre les membres de la « communauté éducative ». Au mieux, le BPL semble permettre un certain rapprochement de composantes de la « communauté éducative » qui d'ordinaire ne se côtoient pas. Mais les lycéens savent que le BPL est une « parenthèse[875] » dans la vie de l'établissement, les personnels aussi. La domination symbolique n'est donc jamais ouvertement contestée par les lycéens ; les plus contestataires préférant se tenir à l'écart[876]. En revanche, comme le dispositif reconnait la légitimité des demandes émanant des lycéens et favorise une logique du nombre, cette mise à l'horizontale, bien qu'éphémère se traduit dans la distribution des ressources. Ponctuellement, la distribution des ressources entre les membres de la « communauté lycéenne » a pu donner lieu à des débordements : des lycéens reprochant aux adultes de l'établissement de prendre l'argent du BPL. À dire vrai, cette dérive, que l'on retrouve dans la transformation fréquente du « budget participatif des lycées » en « budget participatif des lycéens », reflète assez bien la réalité de la distribution des ressources dans le BPL : par un effet mécanique il profite majoritairement aux élèves qui sont le groupe le plus nombreux. Pour autant, le problème de la distribution des ressources ne pose pas que la question du nombre de bénéficiaires, il pose aussi celle de l'identité des participants : le cas des agents TOS le montre bien, l'objectif de justice so-

875 Le terme ressort de façon récurrente dans les entretiens.

876 Les plus contestataires se tiennent à l'écart du dispositif. Ainsi ce lycéen, « Non j'y vais pas. Ça sert à rien. De toutes façons y'aura les autres cons [l'équipe de direction]. Quand on discute c'est toujours eux qu'ont raison, alors c'est pas la peine de discuter.», Entretien, 28/02/08.

ciale requérant de satisfaire prioritairement les besoins des groupes défavorisés. Alors que les organisateurs déplorent l'attitude consumériste et stratégique de participants qui proposent des projets n'intéressant qu'un groupe restreint (un voyage de classe par exemple), ils valorisent les projets portés par les agents TOS (la rénovation d'un vestiaire par exemple), vue comme une minorité dominée au sein du lycée. En ce sens, contrairement à certaines théories de la délibération, la légitimité du projet ne tient pas uniquement à ses qualités intrinsèques, ou à la force de l'argumentation de ses promoteurs, mais à l'identité du groupe qui le porte et qu'il vise à satisfaire. Ce que met en évidence la séquence suivante au cours de laquelle le représentant-région puis un agent TOS vont successivement contester l'approche économique du projet.

> Un proviseur : « Ça veut dire qu'on a intérêt à voter d'abord le projet le plus cher ».
>
> L'animateur. « Le BPL, c'est pas un distributeur de billets. Il faut voter pour les projets qui répondent à vos besoins ».
>
> Plus tard un agent TOS : « Y'a beaucoup de projets qui sont des petits projets. Des petits projets qui ne coûtent pas cher, alors on se dit toujours qu'on trouvera une solution pour les payer. Et puis au final, on les a pas. Mais ces petits projets, comme les talkies-walkies, ils nous seraient très utiles dans notre travail et pour la vie du lycée. »
>
> Un Enseignant : « Oui mais après c'est une question de priorité. »
>
> L'agent : « Oui. Alors soit on les met en premier, on vote tous pour et ça va passer. Mais après c'est une question de coût. Si on les met en premier, après le BPL c'est fini. Y'a plus rien d'autres. Alors on a tendance à mettre les gros projets en premier. Par exemple les machines. Parce que si on met les petits projets en avant, c'est bien c'est utile mais bon ça coûte pas cher, et après on peut pas avoir autre chose. » [877]

On voit ici comment les agents TOS sont confrontés à plusieurs problèmes : ils sont peu nombreux, faiblement dotés en capital social et culturel ils ont souvent du mal à se faire entendre dans lycées, et leurs besoins peuvent être mis en balance avec un projet plus cher, ou intéressant un plus grand nombre de participants. La satisfaction des besoins des agents TOS passe ainsi par l'intéressement des lycéens. Souvenons-nous du cas des agents TOS et du restaurant scolaire évoqué précédemment. Déçus de ne pas avoir obtenu la rénovation du self, ils ont tenté de mobiliser collègues et élèves au cours de l'année scolaire et ont poursuivi ce travail d'intéressement pendant la réunion en arguant de l'intérêt général de la rénovation du self :

> Agent TOS : « Tout le monde connaît le réfectoire. Les chaises sont lourdes et il est pas très agréable pour les élèves, ça manque de couleurs. Le sol commence à être vraiment usé. Il a dix-sept ans maintenant. C'est des grandes tables, ça manque d'intimité. Se retourne vers les élèves : vous en pensez quoi ?
>
> Élève 1 : « C'est clair, on est obligé de déplacer tout le monde pour s'assoir. »

877 Lycée professionnel, milieu urbain, 4/02/08.

D'autres élèves approuvent…

La représentant région requalifie : « Donc le self ce serait plus fonctionnel pour les agents et plus convivial pour les élèves. C'est important pour vous ? »

Parent : « Il faut demander aux élèves. » En se retournant vers les élèves présents.

Élève 2 : « Ouais. C'est pas que les cours c'est pas intéressant mais le self c'est un des bons moments de la journée ! »[878]

Cette séquence illustre bien la façon dont les « représentants-région » tentent d'épauler les agents TOS dans leur argumentation. Il n'est cependant pas certain qu'au moment du vote, cela suffise, ce qu'exprime une agent TOS lors de son vote : « je met tout, parce que si on partage on aura rien ». Elle exprime ainsi un sentiment globalement partagé, l'argumentation est un point de passage obligé mais tout se joue au moment du vote : l'ordre des priorités s'opérant pour l'essentiel par agrégation et non par composition des intérêts individuels[879]. Mais à travers l'élargissement à la parole ordinaire, le BPL opère « un déplacement des frontières des intérêts légitimes » dans lequel s'efface la distinction substantielle entre intérêt général et intérêts particuliers (Jobert 1998). En ce sens, à travers la transformation du mode de production de la volonté générale, c'est la nature même de la volonté générale qui est transformée. On voit ici toute la difficulté de la construction d'un intérêt général qui dépasserait les intérêts des autres collectifs qui s'expriment, voire se constituent au cours des échanges. L'élargissement des intérêts légitimes à être satisfait accroit la pression sur les ressources, et donc pose la question de l'ajustement de ces intérêts collectifs divergents. C'est pourquoi, on peut ponctuellement observer des amorces de politisation des discussions. Les débats sur les projets BPL deviennent les supports d'une réflexion sur les conditions de légitimité des dépenses publiques. Or, c'est au cours de l'arbitrage entre les priorités que s'opèrent les choix politiques, c'est-à-dire que se constitue la « communauté » autour d'un certain type de solidarités que l'argent public vise à organiser. C'est ce que souligne ce cas, où à travers un débat sur le choix du système de paiement de la cantine, le rôle de la collectivité est interrogé.

Lycée général de centre ville. L'échange se déroule dans un climat d'agressivité.

Un élève : « On ne pourrait pas mettre en place un système borne à l'entrée du *self ?* comme ça on ne paierait que quand on mange. »

Un groupe d'élèves : « Ah ouais ! »

L'intendante : « Le système actuel il est plus simple pour l'administration. Mais surtout, il permet d'abaisser le prix moyen des repas. »

Un élève : « Oui mais nous on mange pas toujours, et pourtant on paye c'est pas juste. »

878 Lycée général, milieu rural, 15/02/07.

879 Les procédures dialogiques ont vocation à organiser la composition des intérêts et non leur agrégation (Callon et al. 2001).

L'intendante : « C'est vrai que ça avantage ceux qui mangent six fois et que ça désavantage ceux qui y mangent trois fois. Mais c'est aussi une question de solidarité. Pour des familles plus modestes, c'est mieux, ça permet de manger tous les jours à la cantine pour pas très cher. »

Un parent : « Oui, mais du coup on paye le forfait à l'année, et en plus on paye à côté quand nos enfants ils mangent dehors. Ce serait bien le paiement à la carte, même si ça fait un peu plus cher par repas. »

L'intendante de plus en plus agacée : « D'abord personne ne les empêche de manger tous les jours. Faut peut-être aussi penser aux autres qui eux ne pourront pas manger si le repas est plus cher. »

Un élève : « On peut pas mélanger les deux. Faire le forfait pour ceux qui mangent tous les jours, et à la carte pour les autres. Il suffirait de mettre une borne et les élèves diraient le matin s'ils vont manger. Comme ça, on ne gaspille pas les repas non plus. »

L'intendante : « Non ce n'est pas possible. Ce n'est pas un problème technique. On n'a pas besoin d'une borne pour savoir qui va manger. On sait bien que le mercredi et le samedi y'a moins de monde donc on prévoit en conséquence. Mais avec le forfait, que les gens mangent ou pas, tous les repas sont payés, donc ça répartit. Si y'en a qui à côté mangent à la carte, ça marche plus. »

Un autre élève : « Oui mais c'est pas juste. »

Le parent : « Comme d'hab, on paye pour les autres quoi. »

Le débat s'envenime. Plus personne ne s'écoute. L'animateur et le proviseur interviennent pour passer au vote. Aucun projet concernant la cantine ne sera inscrit au vote[880].

On peut voir dans l'hostilité ambiante de cet échange sur la fonction redistributrice de l'argent public une illustration du caractère irréductiblement agonistique de la politique : le caractère démocratique d'une politique tiendrait à sa capacité à permettre la confrontation de ces intérêts et valeurs agonistes et non à sa capacité à produire un impossible consensus (Mouffe 1999). Mais il est rare d'assister à un tel échanges d'arguments sur le bien fondé des modèles, libéral ou social, de société. Le plus souvent, les discussions sont faiblement politisées et les réflexions sur le rôle de l'argent public, c'est-à-dire le débat sur les conditions de légitimité de la dépense publique que le BPL vise organiser, régulièrement formulées à voix basses. Ce que souligne cet exemple de projet d'achat de clefs USB.

Au sujet de l'achat de clef USB pour les lycéens de Bac pro. Zone rurale plutôt pauvre.

Les élèves et les enseignants en charge des travaux personnels argumentent sur l'intérêt du financement par le BPL de clef USB.

Devant moi, des enseignantes visiblement peu convaincues posent des questions sur la pertinence du projet. « Ne serait-il pas plus judicieux d'acheter davantage d'ordinateurs et de les mettre à disposition ? » Et puis le mot est lâché. « Une clef USB, ça coûte quoi ? Quelques dizaines d'euros ? Ils pourraient peut-être se l'acheter eux-mêmes. Est-ce que ça vaut la peine de le mettre dans le BPL ? »

Par un brouhaha, la salle s'oppose à cet argumentaire. Des élèves prennent la parole pour dire que ces clefs sont nécessaires pour leur travail.

880 Lycée général, centre ville. 1/02/07.

> Les animateurs de la réunion demandent à la salle de se calmer et proposent de passer à un autre sujet.
>
> Les enseignantes murmurent à voix basse : « S'ils ont pas les moyens de s'acheter une clef USB, ils doivent pas avoir d'ordi chez eux… Et puis quoi encore… S'ils peuvent s'acheter des Nike, ils peuvent se payer une clef USB non[881]. »

A l'image de ces enseignantes, les participants peuvent mettre en équivalence une dépense dont ils ne contestent pas le bien fondé (les clefs USB) avec un bien privé identifié à un signe de consommation superflue (les Nike) pour réfuter son caractère public et disqualifier le projet. Argent public et argent privé entretiendraient un rapport de vase communicant : à une dépense publique correspondrait une économie privée et réciproquement. Or, en considérant que cette dépense pourrait relever de la dépense privée, ces participants révèlent, en creux, la dimension subjective de la légitimité de la dépense publique, celle-ci dépendrait aussi du comportement supposé de son bénéficiaire[882] : la légitimité de la dépense publique dépend aussi de la conception qu'on se fait de son rôle et de son rapport à la consommation privée. Ce sont donc bien des réflexions sur le type de solidarités organisées au sein de la communauté qui peuvent être débattues ici : le rôle assigné à la collectivité déterminant la ligne de partage entre ce qui relève de la dépense publique et ce qui relève des finances privées des familles. Cela rejoint en outre l'idée dominante dans le domaine éducatif : plus la dépense publique est importante, moindre est la pression sur les finances des familles, ce qui permettrait de réduire les inégalités dans l'accès à la culture et au savoir.

L'usage de cet argument rappelle la conception républicaine de l'Éducation nationale qui pose la gratuité comme principe fondamental d'un service public visant à l'égalité des chances. Il est fréquemment utilisé dans le cas des voyages où les participants font implicitement référence à la fonction redistributrice de l'argent public pour légitimer un projet aux yeux des organisateurs et des autres participants. Ainsi cette professeure de chinois qui insiste sur le caractère démocratique de l'aide aux voyages en Chine demandée : « c'est pour rappeler que l'intérêt c'est de démocratiser les aides aux voyages, c'est vrai qu'il y a d'autres fonds d'aides mais les parents hésitent à faire des dossiers particuliers. Là il y a pas de problème tout le monde est dans la même situation...[883]». Mais en raison de la faiblesse de la délibération au sein du BPL ce débat sur les conditions de légitimité de la dépense publique ne s'opère

881 Lycée professionnel, milieu rural. 19/01/07.

882 Cet exemple, rappelant les disqualifications, constantes historiquement de la consommation de biens jugés « frivoles » (Hirschman et al. 1983) et celles, plus contemporaines, de pénalisation de la pauvreté.

883 Lycée général, milieu urbain. 13/02/07.

souvent qu'à la marge. La question du modèle de société, et donc du type de solidarités qui doit s'exercer en son sein, n'emprunte que rarement la voix canalisée de la délibération politique, elle reste souvent limitée à des séquences conflictuelles ou au contraire à des séquences à voix basse, ou encore rabattue sur un registre émotionnel.

Néanmoins, au cours des échanges, des représentations différentes des enjeux qui sont attachés aux objets traditionnels de l'action éducative régionale se superposent. La restauration scolaire est ainsi discutée en termes de convivialité du self, d'égalité d'accès des familles à la restauration ou encore de qualité de la nutrition. L'expression des besoins (les voyages, l'internat, l'attente au self) peut être l'occasion d'un débat sur leur degré de priorité et leur utilité (le gymnase avant la réfection de l'internat ?), mais aussi sur les fonctions et les représentations qui y sont associées (l'internat constitue-t-il est un espace privé accessible à n'importe quelle heure du jour par le lycéen ?, les voyages doivent-ils être gratuits ?). Ainsi, au cours des discussions sur les choix, apparemment purement « techniques » de la gestion des lycées on peut percevoir des amorces de politisation : lorsque sont débattues des questions de responsabilité des familles dans le financement des voyages ou encore de choix d'un paiement au forfait ou à la carte pour la restauration scolaire, ce sont des critères de choix politiques qui sont formulés. Par exemple, le BPL doit-il servir à financer tous les voyages, ou au contraire à financer les voyages de ceux qui sans le BPL ne pourrait pas partir ?

La mise en débat des objets du quotidien contribue à déplacer les catégories instituées du discours sur le lycée et donc des objets légitimes d'intervention publique. Parfois elle peut aussi conduire les représentants régionaux à procéder à l'évaluation en creux de la politique de l'État (Duterq 2001). Ainsi par exemple dans le cas des voyages scolaires : « Oui 15000€ c'est pas énorme dans un lycée comme le votre avec des destinations lointaines. Mais dans la région y'a 50000 lycéens. Et on doit faire face au désengagement de l'État[884] » ; ou encore lorsqu'une question sur les tarifs des repas engage une réflexion sur le rôle du financement public pour garantir une nutrition de qualité :

> Un cuisinier : « Il faudrait voter pour le projet bio. Là ça fait un an que vous mangez bien avec des produits de qualité mais ça a un coût. Si on vote pas pour le projet, y'aura une qualité moindre, pas du bio. Ou alors le coût sera plus maitrisé et les repas sont trop chers pour certains.[885] »

884 Lycée général, milieu urbain 22/2/07

885 Lycée professionnel, zone urbaine, 20/02/09.

L'animateur : « la région a impulsé, dynamisé. Mais la région n'a pas vocation à faire à la place de l'Etat. Y'a eu le Grenelle de l'environnement, maintenant il faut une vraie volonté politique nationale. La région elle peut pas tout faire toute seule[886]. »

Mais si le dispositif permet des discussions sur ces choix collectifs, la décision est principalement le produit du rapport de forces exprimées par le nombre de participants ; ce qui, on l'a vu, peut conduire certains participants, déçus, à se désengager. Le BPL n'est que ponctuellement un espace de délibération collective sur le type de solidarités que l'action publique vise à organiser. Plus largement, à travers les critiques et les usages du dispositif, on perçoit que l'objectif d'efficacité de la dépense publique se trouve pris dans la tension générée par la multiplicité des objectifs (mobilisation du grand nombre, justice sociale, maitrise de la dépense publique) et l'absence de procédure spécifique. Ainsi, même si la majorité des participants estiment que les projets réalisés en BPL sont utiles à l'établissement[887], la question de l'efficacité de la dépense publique et de ses bénéficiaires reste posée. Notamment rien ne garantit que les ressources distribuées par le BPL iront vers les bénéficiaires identifiés par le Conseil régional.

§3. L'effet du BPL sur la distribution des ressources.

Le principe du BPL est que déléguer la décision à la délibération de l'ensemble des individus concernés est un moyen d'une plus juste distribution des ressources. Or, compte tenu de la procédure du BPL, cet objectif de justice sociale posé par le Conseil régional repose sur le comportement des participants. En analysant à qui profite les ressources du BPL, on voit qu'au niveau de chaque établissement, par un effet mécanique, le BPL contribue à redistribuer les ressources vers les lycéens, groupe le plus nombreux mais traditionnellement peu mobilisé dans les politiques régionales. En revanche, au niveau régional, on observe plutôt un effet anti-redistributif en ce que les lycées visés par le Conseil régional dans les mécanismes d'allocation budgétaire classiques ne sont pas les principaux bénéficiaires du BPL.

A. La redistribution mécanique des ressources vers les lycéens

Bien qu'elle soit éphémère et imparfaite, la mise à l'horizontale des membres de la communauté lycéenne permet l'expression de « besoins » jusqu'ici invisibles et inaudibles ; notam-

886 Lycée professionnel, 20/02/09.

887 70% des participants jugeaient utiles les projets votés en BPL. Évaluation réalisée en 2006-2007, Conseil régional.

ment ceux des lycéens mais aussi des agents TOS, voire des personnels enseignants de discipline traditionnellement moins valorisées (l'EPS notamment), ce que soulignent les représentants région en BPL : « dans le BPL on a deux catégories d'enseignants qui sont très présents : ceux de langues et d'EPS. Peut-être parce que sont les parents pauvres du système scolaire, ou qu'ils ont du matériel vétustes etc.[888] ». La faiblesse de la délibération et système de vote, dix bulletins par participant, plutôt qu'un système de décision par consensus, favorise une décision par agrégation des intérêts individuels. C'est donc par un effet mécanique que le BPL a permis de réorienter les priorités vers la prise en compte des besoins exprimés par le groupe le plus nombreux que sont les élèves : la présence massive des élèves pendant les réunions leur permet d'obtenir le financement des projets qui les intéressent le plus directement comme les équipements mobiliers de l'internat ou du foyer, les voyages[889]. Ainsi, le BPL tendrait à favoriser une réorientation des ressources vers les groupes dominés que sont les élèves et les agents TOS : toutefois, les données empiriques dont nous disposons ne nous ne permettent pas d'aller plus loin dans l'analyse de la redistribution permise par le BPL[890]. Et si certains acteurs, proviseurs, techniciens, agents du BPL critiquent le mésusage des ressources du BPL avec des projets jugés futiles – le changement de sonnerie est un exemple qui revient fréquemment – ces critiques sont difficilement tenables publiquement : comme le BPL véhicule une conception de la justice sociale basée sur la reconnaissance de la subjectivité de chacun dans la définition de ses propres besoins, critiquer, voire même tenter d'évaluer si ces politiques nouvelles sont « justes », « efficaces » ou « démocratisent » l'accès à l'éducation revient à participer à la controverse sur la définition de l'intérêt général et de la justice sociale.

La loi du nombre n'enterre pas toutes les possibilités de financement pour des projets qui ne seraient pas directement portés par des lycéens. La possibilité d'obtenir le financement de plusieurs projets permet l'enrôlement des lycéens pour le vote de projets qui ne les intéressent pas directement. *A priori* rien ne garantit la satisfaction de plusieurs projets puisque tout dépend du montant agrégé des projets votés dans chaque lycée, mais l'expérience des cinq an-

888 Lycée général, milieu urbain, 23/11/06

889 En 2006-2007, les projets retenus se répartissaient de la façon suivante : vie lycéenne (subventions et aménagements) 44 % ; aménagement et équipement hors temps scolaire (internat, restauration, sport) 22% ; projets liés au temps scolaire (informatique, CDI etc.) 16% ; aménagement des espaces intérieurs et extérieurs 11% ; conditions de travail des personnels 3%.

890 Par exemple, on ne peut dire si le BPL favorise l'accès aux ressources (on peut penser notamment aux subventions de voyages ou de sorties) des élèves les plus défavorisés, ou au contraire bénéficie de façon indifférenciée à l'ensemble des élèves.

nées a montré, ce que chacun sait désormais, que le BPL permettait la réalisation de trois projets par an et par établissement. La mention du financement de trois projets est ainsi devenu un argument décisif pour emporter l'adhésion des projets portés par un autre groupe que les élèves, de même qu'est décisive la possibilité de panacher ses voix sur plusieurs projets.

> Ainsi, ce cuisinier qui prend la parole à plusieurs reprises pour inciter les élèves à voter pour une subvention permettant une nutrition à base de bio et qui chaque fois rappelle la possibilité d'obtenir 3 projets. « je voudrais juste dire… je comprends que vous vouliez voter pour les voyages. Mais sur les cinq projets qui sont présentés vous devez en choisir trois…alors c'est vrai vous pouvez voter pour autre chose. Mais bon sur les trois vous pouvez aussi garder un projet pour le bio. »
>
> Le débat dure depuis plusieurs minutes. Derrière moi un groupe d'élèves s'énervent et a manifestement hâte que ça se termine. « c'est quoi le drame ? on peut avoir le bio et les voyages, on a bien trois projets ????[891] »

Ainsi, c'est l'apprentissage par les participants des règles pragmatiques du BPL qui pondère la logique du nombre en permettant le vote de projets portés avec un argument d'autorité, par les équipes de direction (les rideaux occultants par exemple), et/ou répondant à des besoins exprimés par un groupe moins nombreux, comme par exemple celui des agents TOS. À plusieurs reprises nous avons pu observer les lycéens panacher leur voix au profit d'un projet défendu par les agents TOS, ce qui montre bien que la délibération permet, au moins dans certains cas, de pondérer la logique agrégative et d'obtenir l'adhésion des élèves sur des projets qu'ils n'auraient pas spontanément défendu. De ce point de vue, les marges de manœuvre offertes par le système de vote permettent la mobilisation efficace des registres de l'émotion et du devoir civique et le dépassement d'une stricte logique d'agrégation des volontés individuelles ; d'autant plus que rappelons-le, les agents TOS étant perçus comme un groupe dominé par les organisateurs, leur cause est régulièrement soutenue par la référence aux conditions de travail difficiles, à l'intérêt général etc. Ainsi, un enjeu du BPL résidait dans le fait de faire parler des individus et des collectifs qui n'étaient pas représentés dans les politiques régionales[892]. Si les agents TOS, dont la gestion est décentralisée en 2004, ne parlaient et pour cause dans les politiques régionales, ils ne parlent pas ou presque pas dans les réunions BPL. Ce sont les « représentants-région » qui deviennent leurs porte-parole, en créant des politiques réputées répondre à leurs « besoins ».

891 Lycée professionnel, zone urbaine, 20/02/09.

892 C'est du reste, un des points mis en avant par Marc Fischer qui est intervenu dans un colloque de l'ARF (juin 2006) sur l'éducation en évoquant le BPL comme instrument d'intégration des TOS dans les politiques régionales.

B. L'invisibilité des règles d'allocation des ressources inter-lycées : l'effet anti-redistributif du BPL.

Depuis 2004, la nouvelle équipe régionale déclare avoir pris en charge l'objectif de justice sociale entre les lycées et mis en œuvre une politique de redistribution des ressources vers les lycées les plus vétustes : ils lutteraient ainsi contre « le clientélisme » de la gestion de ces ressources par les techniciens sous la mandature précédente[893]. En l'absence de données chiffrées sur les financements pour les mandatures précédentes, ou de bilan sur l'état du patrimoine des établissements, il n'est pas possible de mesurer la réalité de cette redistribution. Cependant, l'ensemble des informations recueillies (entretien, observation) accrédite l'idée qu'au cours des quatre dernières années un effort financier a été fait en direction des lycées les plus vétustes, qui avaient été délaissés précédemment. Et ici, cela importe peu. Nous n'évaluons pas ici la « justice » de la redistribution des ressources entre les lycées[894], mais cherchons à mettre en évidence l'écart entre la politique distributive déployée dans le cadre budgétaire classique et le BPL. Pour ce faire, nous avons comparé les financements obtenus par chaque établissement par le BPL et les dispositifs classiques (Opérations majeures, Entretien Grosses Réparations)[895]. Les deux systèmes de financement introduisent de fortes disparités. Mais ces disparités sont cependant moindres en BPL qu'hors BPL. La très forte disparité (10% des lycées ont, sur les quatre dernières années, bénéficié de 37% crédits) dans les financements « ordinaires » (hors-BPL) traduirait la politique redistributive engagée par le Conseil régional.

Répartition des financements par établissement sur la période 2005-2008.

Montant en €	*Moyen*	*Minimum*	*Maximum*
BPL Moyen par établissement depuis 3 ans.	122 143	35 199	254 071
BPL depuis 3 ans	366 430	87 995	762 213
BPL depuis 3 ans/Élève	910	132	5248

893 Cette politique n'est pas présentée officiellement mais elle revient régulièrement dans les entretiens. Sur ce sujet, voir l'article (Sintomer et al. 2009).

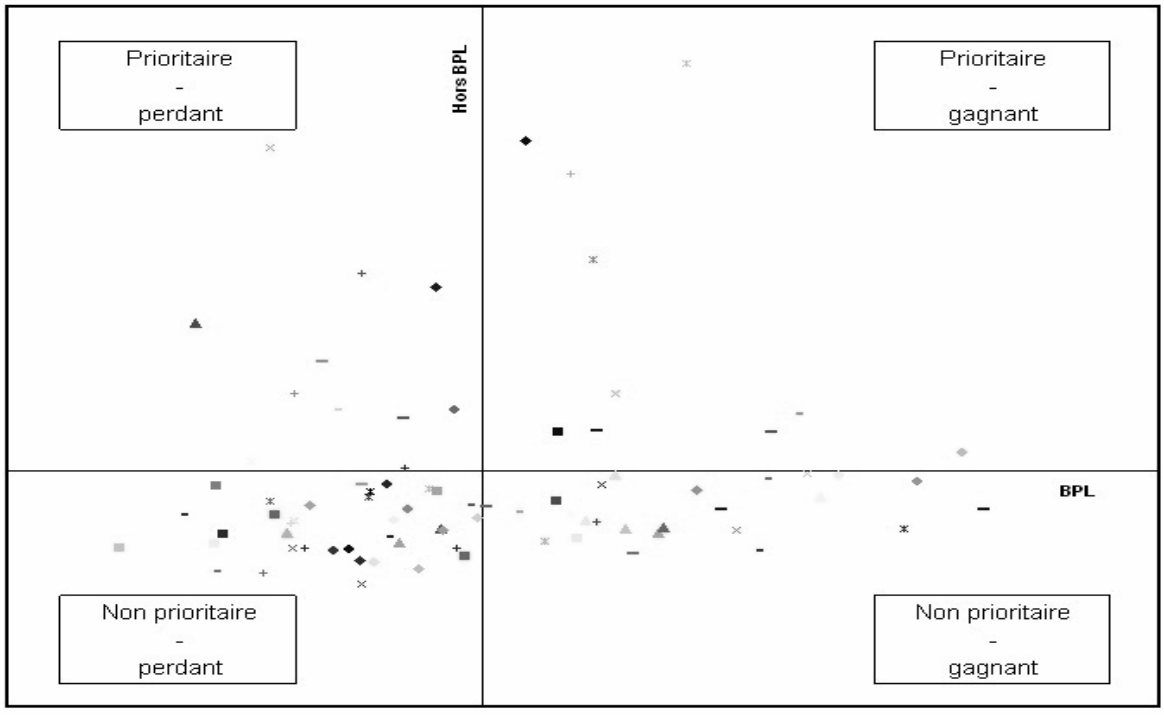
894 Il faudrait distinguer, ce que nous ne pouvons pas faire compte tenu des données disponibles, les lycées pauvres au regard de leur vétusté et les lycées pauvres au regard de leur public car les lycées les plus vétustes ne sont pas nécessairement ceux qui accueillent les élèves issues des familles les plus pauvres, et inversement. Ici, nous ne travaillons que sur la vétusté des établissements en comparant les effets des règles ordinaires d'allocation budgétaires et ceux du BPL.

895 Les données nous ont été transmises par le Conseil régional. Au final, nous disposions de données complètes (participation, financement BPL, hors BPL, Vie lycéenne) pour 82 établissements (sur 93). Les opérations majeures et les EGR (entretien-grosse-réparation) sont des procédures classiques d'évaluation et de programmation des besoins des établissements pour tout ce qui concerne les restructurations d'importance.

Hors BPL	2 400 486	44 830	12 186 438
Hors BPL/Élève	5 367	534	29 879

On peut donc comparer la politique redistributive engagée par le Conseil régional avec celle qui pourrait résulter du BPL : si la logique de besoin était efficace pour distribuer justement les ressources, les établissements ciblés par le Conseil régional, que nous avons qualifiés de « prioritaire » devraient aussi être les plus gros bénéficiaires du BPL. Pour ce faire, nous avons répartit les établissements en croisant les ressources obtenus par le BPL et par les financements classiques. Par commodité, nous avons qualifié les lycées obtenant davantage de ressources que la moyenne en BPL de lycée « gagnant » (et réciproquement de lycée « perdant »).

Répartition des établissements selon les ressources obtenues en BPL et hors BPL sur la période 2005-2008



Le graphique se lit de la façon suivante : la position sur l'axe des ordonnées correspond au montant des ressources hors BPL alors que celle sur l'axe des abscisses correspond au montant des ressources issues du BPL. Par exemple, un lycée prioritaire – perdant est un lycée vétuste (qui touche donc davantage de ressources que la moyenne par les financements hors BPL) mais qui en BPL touche moins que la moyenne : il souffrirait donc d'un effet anti-redistributif.

On voit ainsi d'emblée que la distribution des ressources du BPL ne suit pas la même logique que celle du Conseil régional : des lycées « prioritaires » sont « perdants », tandis que des lycées « non-prioritaires » sont « gagnants ». Seule la moitié des lycées « prioritaires » sont aussi « gagnants » avec le BPL, ce qui montre qu'en l'absence de critères qui canaliseraient les dépenses vers les lycées identifiés comme « prioritaires » par le Conseil régional, la distribution des ressources par le BPL diffère de celle du Conseil régional. Il peut même avoir un effet anti-redistributif en ce que des lycées « non prioritaire » bénéficient d'une part essentielle des ressources[896].

Répartition des ressources selon les types d'établissement

	% des établissements	% effectif	% BPL	€/élève	
				BPL	Hors BPL
Prioritaire-perdant	14,6	12,7	10	464,9	9000
Prioritaire-gagnant	12	17	16,7	582,6	7912
Non-prioritaire-gagnant	30,5	34,2	43,2	811,4	3287
Non prioritaire-perdant	42,6	36	29,9	511,2	3008

En effet, les lycées « prioritaires » sont légèrement sous-dotés (ils représentent 26,6% des lycées et 29,7% des effectifs et obtiennent 26,7% des ressources du BPL) tandis que les lycées « non-prioritaires gagnant » sont sur-dotés (ils représentent 30,5% des lycées et 34,2% des effectifs et obtiennent 43,2% des ressources). Cet effet anti-redistributif semble pouvoir s'expliquer en partie par le fait que le BPL organise la mise en balance de « gros » besoins d'investissement et d'aménagement (des projets coûteux au bénéfice à moyen terme) et de « petits » besoins (peu onéreux, petits projets d'équipements ou de sorties). Cette dichotomie indigène des « petits » et des « gros besoins » est récurrente en réunion comme le montrait l'exemple précédent des besoins d'équipement des agents TOS. Le cas des projets de « vie lycéenne »

896 On voit sur le graphique que les investissements ont principalement ciblé quelques lycées prioritaires (ceux situés le plus haut de l'axe des ordonnées). Pour une partie des lycées prioritaires (ceux proche de l'intersection avec l'axe des abscisses) l'écart avec les lycées non-prioritaires est en revanche assez faible. Cependant, il convient d'être prudent à la lecture du graphique dans la mesure où les échelles des deux axes sont différentes. L'échelle des abscisses (le BPL) représente des milliers d'euros tandis que l'échelle des ordonnées (hors BPL) représente des millions d'euros. Ainsi, contrairement à l'impression visuelle les disparités sont plus fortes hors BPL qu'en BPL ; elles sont en revanche écrasées par l'échelle.

(subvention de voyages ou de sorties, équipement du foyer des lycéens etc.) est un exemple de cette difficulté.

La captation des ressources par quelques lycées (les 10% des lycées les plus dotés en BPL obtiennent 17,7% des ressources du BPL), résulte du vote pour des projets de restructuration de locaux qui, selon les financements classiques ne sont pas jugés prioritaires (gymnase, salle de danse, etc.) alors que d'autres lycées ont décidé que le financement de projets de vie lycéenne (voyages, sorties culturelles etc.) étaient prioritaires, bien que peu coûteux. Et, comme chaque lycée dispose d'un nombre équivalent de priorités dans la limite de 150 000€ par projet, le choix de projets « vie lycéenne », à la fois peu coûteux et, en ce qui concerne les voyages et les sorties, plafonnés à 15000€, fait automatiquement baissé le niveau global des ressources obtenues par le lycée. Or, si les projets de « vie lycéenne » pèsent peu sur les 10M€ du BPL (6%), ils occupent une place importante lors des réunions BPL et représentent 23% des projets votés[897]. Et la part des projets « vie lycéenne » dans le BPL est nettement plus importante dans les lycées « non-prioritaires perdant » (14% du montant BPL) que dans les lycées « non-prioritaires – gagnant » (3%)[898] : c'est en jugeant les projets de « vie lycéenne » prioritaires que les lycées « prioritaires » ont « perdu » des ressources BPL.

Ainsi, on voit que c'est la mise en balance des « besoins immédiats » avec des « besoins de restructuration », qui mobilisent des conceptions de la justice sociale et de « l'intérêt général » différentes ,qui introduit une distorsion entre la politique distributive qui pourrait résulter du BPL et celle que met en œuvre le Conseil régional à travers ses politiques classiques. Lorsque le Conseil régional finance les restructurations d'un établissement, il mobilise un intérêt général abstrait, qui dans le BPL s'incarne dans la maitrise de la dépense publique. En revanche, en permettant le financement de projets de voyages, mais aussi d'équipements sportifs ou culturels, le BPL reconnaît un « intérêt général concret » dont les bénéficiaires sont identifiés ou du moins identifiables et dans lequel s'expriment des intérêts particuliers, collectifs et individuels. Ainsi, on voit comment faire parler des acteurs qui ne parlaient pas, ou n'étaient pas entendus, ici les individus (lycéens, enseignants, agents TOS etc.) qui composent la « communauté lycéenne » et non les « représentants » (proviseurs, techniciens) de celle-ci, légitime des représentations nouvelles des « besoins » à satisfaire.

897 Statistiques Conseil régional, BPL 2006-2007.

898 La moyenne sur l'ensemble des lycées est de 7%

Conclusion. La redéfinition des intérêts et des catégories légitimes de l'intervention publique régionale

Au cours de la mise en œuvre des procédures participatives, l'environnement des politiques régionales se décompose et se recompose : l'élargissement de l'action publique à la parole ordinaire a ouvert la porte à l'expression d'acteurs qui ne parlaient pas ou n'étaient pas entendus, et contribué au déplacement des frontières des intérêts légitimes et des représentations du territoire régional. Les catégories d'action publique, les registres d'argumentation, les options de politiques publiques, les instruments techniques sont discutés et redéfinis : les questions apparemment « techniques » - les selfs, le débit de l'eau, les trains – sont, ponctuellement, les supports d'une délibération sur les choix politiques, sur les normes de constitution de la « communauté politique », ce qui nous rappelle, qu'il n'y a pas de différence de substance entre les objets techniques et les objets politiques, mais des qualifications politiques et techniques des objets. En ce sens, à travers la transformation des conditions de production de l'intérêt général, c'est sa nature même qui est transformé, et donc les pratiques et les représentations qui s'en réclament qui sont recomposées.

Ainsi pour la nouvelle équipe régionale, ouvrir des espaces participatifs peut permettre de redéfinir les problèmes et les options de politiques publiques, de déplacer les catégories de l'intervention régionale, voire de contourner les coalitions établies de politiques publiques. Ainsi, il n'y a guère de sens à opposer le « faire autrement » au « faire autre chose »[899] : « faire autrement » en mobilisant un instrument participatif est un « geste politique » mais les propriétés particulières de l'instrument[900] contribuent en retour à changer la politique. Seulement, comme les procédures participatives ont un caractère exploratoire qui les rend impossible à contrôler totalement par une seule catégories d'acteurs que serait les gouvernants (Barthe 2002), le sens et la portée de leurs effets sont pour partie inattendus, voire imperceptibles pour les « éleveurs du débat »[901].

899 L'opposition « faire autrement » « faire autre chose » est au cœur de l'analyse sur le rôle du politique dans l'action publique proposée dans (Arnaud et al. 2006).

900 Répétons-le, une première caractéristique des changements d'instruments est la dimension symbolique, on voit qu'ils ont aussi des effets propres.

901 Dans le cas du jury citoyen, les échanges sont révélés par le chercheur. On s'inspire de la distinction que fait Philippe Zittoun entre le référentiel détecté par le chercheur et celui revendiqué par les acteurs (Zittoun 2008).

CHAPITRE VI. LA RECOMPOSITION DU TERRITOIRE RÉGIONAL

L'observation des situations délibératives a montré qu'au cours de la mise en œuvre des procédures participatives, l'identité et les ressources des porte-parole du territoire régional, et avec elles les représentations des enjeux régionaux, ont été en partie redéfinies. Mais si les procédures participatives ont été mobilisées dans la production de politiques nouvelles, il y a néanmoins un décalage entre les changements observables par le chercheur et les changements qui sont revendiqués par l'équipe en place[902]. Souvent, on souligne le travail d'habillage des décisions et de l'action publique visant à « marquer » politiquement des actions qui, en pratique s'inscrivent dans la continuité de l'équipe précédente. Ainsi, un enjeu de la mobilisation de l'instrument participatif serait de matérialiser une « rupture » dans la conduite de l'action publique. Toutefois le cas de la politique de l'eau nous montre que le cas inverse peut aussi être observé : il y a peu de traces des recompositions importantes des rapports de force entre les porte-parole de l'enjeu environnemental et agricole, auxquelles a participé active-

902 On peut faire un parallèle avec l'évolution des travaux sur le changement dans l'action publique. Au départ centrées sur les effets des changements électoraux sur les politiques publiques, les recherches se sont depuis décentrées en analysant les temps long des institutions, et on ainsi pu dépasser le constat initial de l'inertie des institutions (Palier & Surel 2010).

ment l'équipe politique nouvelle, dans les politiques régionales. Ce qui nous rappelle que l'action publique est le produit des interactions *politiquement légitimées* entre les acteurs divers engagés dans l'action publique, c'est-à-dire mis en forme par les responsables politiques pour en être tenus pour responsables. En ce sens, les usages des dispositifs participatifs sont à rapporter à la capacité d'action du politique sur l'environnement régional institué autour des politiques de l'équipe précédente, c'est-à-dire de sa capacité à s'extraire des « sentiers institutionnels », et à la tension structurante du travail politique, à savoir la gestion des logiques antagoniques que sont l'obligation de faire neutre et orienté vers l'intérêt général, tout en permettant une lecture politique, partisane, de l'action publique.

La « démocratie participative » et les politiques nouvelles sont le reflet d'une redéfinition des fonctions de l'institution régionale et ont contribué à donner consistance inédite à la région, institution faible de l'organisation décentralisée française, mais la politisation, au sens de la mise en débat des enjeux dans « lieux institués » du politique (médias, assemblée régionale), reste limitée. En revanche, au cours de l'élection régionale de 2010 qui constituait une mise à l'épreuve des représentations du territoire, s'est imposé l'idée qu'il y a eu une alternance. Si le bilan ne fait pas l'élection, les exégèses du mandat passé et le « travail de papier »[903] propre à la campagne contribuent à faire l'alternance : au-delà des ruptures et des continuités observables dans l'action publique, l'entreprise de subversion institutionnelle est reconnue par ceux qui prétendent la dénoncer.

SECTION I.
LA FABRIQUE PARTICIPATIVE DE L'ACTION PUBLIQUE

Au cours de la mise en œuvre des procédures participatives, de nouveaux porte-parole du territoire régional (porte-parole des lycées, des rivières, des agriculteurs, des ruraux non-usagers des transports collectifs etc.) ont émergé et à travers eux, de nouvelles représentations des enjeux régionaux. Les systèmes d'options et d'alliances ont été en partie renégociés au cours des débats mais c'est dans le cadre de la reprise du jeu routinier que leur efficacité est

903 Collovald, A., 2007. Curieux « printemps de la démocratie ». *Le monde diplomatique*, mai 2007.

mise à l'épreuve. Ce qui pose la question de l'articulation entre les situations participatives et les pratiques plus ou moins routinisées de production de l'action publique. Le passage du « micro » des situations délibératives au « meso » de l'action publique et de la représentation politique[904] un problème bien plus complexe que ce peuvent laisser penser des approches normatives de la « démocratie participative » qui trop souvent pose la question en termes de (bonne ou mauvaise) volonté des élus. Si l'usage de l'opinion produite par ces dispositifs participatifs a partie liée avec l'offre politique de Ségolène Royal, elle a aussi à voir avec les matrices institutionnelles, les systèmes de relations entre les acteurs engagés dans l'action publique, et en premier lieu les agents administratifs. En effet, s'interroger sur les « effets » des situations délibératives dans l'action publique, c'est poser la question de la capacité d'action du politique sur l'action publique c'est-à-dire à la fois de la légitimité, de l'efficacité et l'opérationnalité des systèmes d'options et d'alliances, et plus largement des opinions produites au cours de la mise en œuvre des dispositifs participatifs.

La comparaison des trois secteurs étudiés montre que les « effets » des dispositifs sont les produits de l'ajustement, imparfait et contingent, entre les usages de l'opinion et des options produites ou légitimées par les dispositifs participatifs - eux-mêmes dépendants de la force sociale des porte-parole mobilisés et de l'efficacité des options et des alliances proposées - et les sentiers institutionnels de l'action publique régionale. A l'image du BPL, le choix de l'instrument participatif permet au Conseil régional de se positionner en « *gatekeeper*[905] » des « besoins » des habitants et de revendiquer une rupture avec l'action conduite par l'équipe précédente, alors même que l'on peut observer des continuités dans les objectifs et dans les « recettes » de la politique régionale. En revanche, les cas du forum sur l'eau et du jury citoyen montre qu'en raison de l'inefficacité des systèmes d'options et d'alliances « issus » de ces dispositifs participatifs, le Conseil régional reste dépendant des sentiers institutionnels et des jeux sectoriels.

904 Pour un panorama des effets des « mini-publics » voir l'article au titre évocateur dont nous reprenons les grandes lignes « The macro political impact of mini publics » (Goodin & Dryzek 2006).

905 La notion de « gatekeeper » désigne les institutions ou personnes servant d'interfaces entre la sphère civile et la sphère politique, en relayant les demandes de la première auprès de la seconde (Easton 1974). L'expression déjà utilisée par Guillaume Gourgues dans le cas des comités de ligne reflète bien les usages des dispositifs participatifs par le Conseil régional (Gourgues 2007).

§ 1. Se saisir de la compétence éducative en partageant le pouvoir de décider.

Si le premier enjeu du BPL résidait dans l'expérimentation d'un Budget participatif, il visait aussi à faire la démonstration de l'investissement du Conseil régional dans le domaine éducatif. Par ses propriétés, il a donné une matérialité particulière à l'action publique en permettant l'expression de représentations « inouïes » de la vie lycéenne, c'est-à-dire évacuées ou rendues inaudibles par le traitement administratif des lycées. Les appropriations et les usages des représentations produites par le BPL ont transformé durablement les catégories et les pratiques de l'action publique régionale dans les lycées. Au cours de la mandature, le cœur de compétence régionale évolue dans un sens plus qualitatif et une nouvelle catégorie d'action publique – la vie lycéenne – émerge. Le BPL, en octroyant un pouvoir à la « communauté lycéenne » a contribué à lui donner une existence et donc permis de légitimer une action publique qui prétend répondre à ses besoins : en donnant la parole aux usagers et aux personnels, le BPL permet aux représentants régionaux de les parler, et donc d'agir en leur nom.

A. Entre continuité et invention : le BPL, instrument de redéfinition de l'action éducative régionale.

Bien que les lycées soient un principal poste budgétaire des régions, leur gestion a longtemps été délaissée par les exécutifs régionaux au profit des équipes techniques. En 2004, quand la nouvelle équipe est élue, le secteur des lycées est un secteur technique organisé autour d'un système pyramidal sur la base de la relation privilégiée entre les techniciens régionaux et les équipes de direction ; ce qui créait un système filtres successifs entre la réalité de l'établissement et sa perception au niveau régional. Le traitement des besoins s'opérait donc selon des référentiels standardisés, hérités de la gestion étatique, et la distribution des ressources selon des mécanismes de concurrence-collusion[906]. Dit autrement, la région « propriétaire » des locaux, avait finalement peu de connaissances, et encore moins de prise, sur ses locaux et ses « locataires » : la gestion des lycées pouvait s'analyser comme « une politique publique sans politique », c'est-à-dire davantage déterminée par des considérations techniques que par des choix politiques (Dupoirier et al. 2007). De ce point de vue, le BPL est à la fois le

906 Les analyses de la relation centre-périphérie et ses évolutions se révèlent particulièrement heuristiques pour la compréhension des changements introduits par le BPL dans le rapport entre le Conseil régional et les établissements. Pour une synthèse, (Duran et Thoenig, 1996).

symbole et le vecteur d'une politisation nouvelle de la politique publique « gestion des lycées » ; politisation entendue, non dans le sens étroit d'une controverse politique, mais « au sens plus large de présence dans une arène politique, c'est-à-dire dans l'un des lieux où agissent les acteurs de la compétition politique : sphère gouvernementale, enceintes parlementaires, organisations partisanes et espaces médiatiques principalement. Analyser la politisation des politiques publiques ne se réduit donc pas au repérage des enjeux de politiques publiques qui font l'objet d'affrontements politiques ni à l'étude de la mise sur agenda politique de problèmes : il s'agit ici plus largement de s'intéresser à la façon dont les politiques publiques existent au niveau politique, c'est-à-dire sont présentes dans les différents lieux du politique mentionnés » (Hassenteufel & Smith 2002).

Cette politisation des lycées dans le champ politique régional ne date pas de 2004 et de la mise en œuvre du BPL. L'action de la nouvelle équipe s'inscrit dans la continuité de la réorientation amorcée par l'équipe précédente. Bien qu'organisée, pour l'essentiel, autour de la compétence historique, celle de la construction et de l'entretien du bâti, on peut observer depuis le début des années 2000, les traces d'une orientation de la politique des lycées dans un sens plus qualitatif : « Au-delà du béton, notre objectif c'est de faire en sorte que les lycéens réussissent. Et pour qu'ils réussissent il faut qu'ils soient bien dans leur peau et dans leur cadre de travail[907] ». En parallèle, des actions et des dispositifs « Jeunesse » étaient développées : « Conseil régional des jeunes » créé dès 1996, organisation de rassemblement de lycéens - la compétition sportive « les Lycéades », des « jeunes ont du talent » - ou encore mise en place d'un chéquier jeune pour favoriser l'accès aux loisirs etc. Mais ces politiques « Jeunesse » et la gestion des lycées ne relevaient pas de la même commission du Conseil régional et de la même direction administrative : les lycées (le bâti) étaient gérés dans le cadre d'une commission sectoriel « investissement éducatif » et les humains traités sous la catégorie « jeune », c'est-à-dire intéressant les lycéens avant tout dans leur activité en dehors du lycée, ou alors sur le temps extra-scolaire. En ce sens, s'il y a bien une tendance de fond que l'on peut rapporter la prophétie d'Edgar Faure selon qui les régions finiraient pas entrer dans la pédagogie par les chaudières, l'opposition schématique entre « bétonner » et « éduquer » comme définition de la politique des lycées, illustre bien qu'en 2004 la « vie lycéenne » n'est encore qu'une catégorie d'action publique émergente que l'alternance va contribuer à durcir. L'objec-

907 Nouvelle République du Centre Ouest, 5/09/02.

tif d'intégration des bâtiments et des usagers est repris en début de mandature : « La qualité des espaces [est désormais appréhendée comme] la question essentielle à résoudre si l'on affirme qu'elle concourt à la réussite scolaire et sociale des élèves[908] ». Et le BPL qui organise la participation de l'ensemble de la « communauté lycéenne » à la définition des besoins matériels et immatériels, pour « bien vivre et travailler au lycée » était déjà le reflet d'une conception plus qualitative de la gestion des lycées et de la volonté de dépasser le strict cadre technique de la gestion des bâtiments. Ainsi, et même si on peut observer des continuités, que rappellent les techniciens en évoquant « l'évolution des approches », on peut voir le BPL comme une condition nécessaire du changement : sa mise en œuvre s'est traduite par une redéfinition de l'identité et des pratiques des agents en charge des lycées et au cours de réunions BPL des acteurs qui ne parlaient ou n'étaient pas entendus ce sont exprimés sur les lycées. La publicisation de ces représentations nouvelles qui étaient à la fois ajustables aux attentes politiques des élus en matière éducative et aux attentes des spécialistes de la « démocratie participative » par rapport aux effets de la procédure a, selon les mots de l'ancien directeur des lycées littéralement « fait exploser » le système antérieur et contribué à produire et à légitimer un nouvel univers de représentations et de pratiques sur les lycées.

Au niveau de chaque établissement le BPL se traduit par l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour l'expression de paroles qui selon les mécanismes classiques n'auraient pas été entendues, voire n'auraient jamais été exprimées. Le BPL est un révélateur du désajustement entre les représentations des problèmes sociaux du lycée, construites et entretenues par les représentants habilités, et celles qui peuvent être exprimées par les « usagers » ou les personnels[909]. Le décalage entre les pratiques des usagers et les référentiels hérités de l'État est souligné par les participants lycéens : « La direction, ils ne voient pas les choses comme nous, ils font des trucs qui servent à rien car ils ne savent pas ce qu'on fait. Alors c'est bien qu'on puisse le dire[910] ». Le repeuplement de l'espace des discutants et la publicité nouvelle de cette interaction entre le « propriétaire » et ses « locataires » ont ébranlé le système de filtres successifs entre les lycées et les agents régionaux qui ont désormais un accès plus direct à la réa-

908 Schéma régional des formations, 27/06/2005 « Qualité des lieux, réussite des élèves. Orientations 2005-2010 ». p.48.

909 On peut rapporter cet effet du BPL à la tension entre les représentants et leur base qu'introduit toute mobilisation d'un public élargi (Suaud 1984).

910 Groupe de lycéens, lycée général, 15/02/08.

lité de l'état des établissements, et donc une connaissance meilleure de l'univers sur lequel ils doivent agir.

> « Même sur les travaux et les équipements, ça a permis de faire émerger des choses qu'on ne connaissait pas, des situations qu'on ne connaissait pas. On pensait que les MDL (maison des lycéens), par exemple, qu'on assurait les surfaces nécessaires dans tous les lycées parce qu'y avait eu un plan locaux-vie lycéenne fait par la région antérieurement. Et en fait il s'est avéré que la quasi-totalité des maisons des lycéens ont des surfaces réservées, qui avaient été bouffées par d'autres besoins, de cours, de je ne sais pas quoi…parce que la région n'avait pas réagi ou trouver de solution immédiate…et donc dans certaines situations on n'assurait pas du tout la fonction maison des lycéens dans les lycées. Et de ce point de vue là c'est intéressant, parce que là on avait le contact direct et l'expression directe des utilisateurs, sur lesquels les proviseurs mettaient une chape de plomb. Pourquoi, parce que c'est eux qui dans leur gestion de salle de cours, de machin …avait décidé à un moment donné de bouffer la surface dédié au labo photos….voilà, ça faisait tâche. Sauf quand ça changeait de proviseur, et là c'était celui d'avant donc c'était pas grave…et quand le proviseur est le même, il avait pas tellement intérêt à ce qu'on mette le doigt sur les décisions qu'il avait prise en terme de changement de destination de locaux….voilà. Là où le BPL a été intéressant, est intéressant c'est aussi pour ça… [911]»

Cette connaissance nouvelle sur les établissements est réinvestie par le directeur des lycées et les agents du BPL sous les traits de la prise de conscience de l'inégal entretien des établissements et de la rupture avec la fiction d'égalité entre les établissements qui prévaut au sein de l'Éducation nationale[912] ; on l'a vu, ils revendiquent désormais de pouvoir faire « un guide michelin » des établissements et de mettre ainsi un terme au « clientélisme » – les mécanismes de concurrence-collusion – en orientant la distribution des ressources vers les lycées les plus vétustes[913]. Elle souligne aussi comment le monopole des équipes de direction sur la représentation des lycées se traduisait par l'invisibilisation, stratégique – la dissimulation d'un détournement d'usage des locaux – ou simplement produite par les routines administratives, de « données » sur les lycées. En effet, les décideurs habilités avaient intégré les catégories institutionnalisées de l'intervention régionale au point de ne plus formuler de demandes qu'ils anticipaient comme ne pouvant être satisfaites. Ainsi la plupart des participants et des techniciens ont une anecdote sur un projet (une salle d'exposition, la rénovation de l'internat, un terrain de sport etc.) qui était « dans les tiroirs » depuis plusieurs années et qui a été financé par

911 Entretien, Ancien directeur des lycées, op. Cit.

912 Voir une intervention de Marc Fischer sur ce point, colloque AFAE « décentralisation et inégalités », avril 2008.

913 En l'absence de données sur la mandature précédente, nous n'avons pu confirmer l'exactitude de cette réorientation, toutefois la répartition des ressources entre les lycées rapportée aux observations réalisées dans les lycées semble confirmer que l'effort de financement a été destiné aux lycées les plus vétustes. À dire vrai, cela montre surtout qu'ils ont pris en charge directement l'objectif de justice sociale qui au départ était un objectif du BPL, reconnaissant en creux un échec de la procédure.

le BPL. La séquence suivante où une proviseure se demande ce qui se serait passé sans le BPL illustre bien comment la procédure nouvelle a rompu le système d'anticipation et d'autocensure sur la définition des priorités.

> Proviseur : « C'est pas dit [que la sonnerie aurait été changée sans le BPL] parce que effectivement la région qui assure le clos, le couvert, la sécurité l'aurait peut-être pas fait passé…j'veux dire c'est pas. On aurait eu peut-être l'équivalent de l'argent dans les EGR [Entretien et grosses réparations] et tout mais c'est peut-être pas ce qui aurait paru prioritaire à la région par rapport à des travaux de sécurité… Non je pense que c'est peut-être pas ça qui serait ressorti. Ou peut-être que nous-mêmes on se serait peut être un peu bridé en disant ça vaut plus de 50000€…On a besoin d'ordinateurs partout, on a besoin de réparer telle chose….peut-être que c'est nous qui l'aurions pas mis en priorité, alors que c'est quelque chose qui nous intéressait…[914] »

On comprend ainsi que le BPL permet l'expression de « besoins » qui ne cadraient pas avec les catégories instituées de l'action régionale ; cela d'autant en raison de l'injonction à « se lâcher », c'est-à-dire à ne pas s'autocensurer en anticipant sur la faisabilité et l'éligibilité d'une demande, formulé par les organisateurs et de la spécificité d'un public qui ignore largement les frontières de la compétence régionale. Comme le souligne un chargé d'opération, le BPL ouvre une porte pour l'expression de demandes diverses et variées qui n'étaient « ni dans [les] listes de travaux EGR [ndlr Entretien grosses réparations] ni dans les trucs travaux pédagogiques, donc [qui n'] étaient nulle part…[915] ».

A la faveur d'un renouvellement des équipes administratives en charge des lycées, ces représentations nouvelles ont été incorporées aux politiques régionales rompant ainsi avec l'héritage étatique. D'une part, l'équipe de techniciens a été fortement remaniée. Le nombre de techniciens a augmenté suite l'internalisation d'une certain nombre de prestations de services et notamment de la conduite d'opération qui était jusqu'ici confiée aux DDAF et DDE et de nouveaux personnels ont été recrutés pour remplir ces fonctions nouvelles et compenser les départs à la retraite. Alors que les techniciens en poste en 2004 étaient des fonctionnaires issus de la fonction publique d'État, les nouveaux techniciens recrutés sont pour certains issus du secteur privé, et ont été formés à l'écoute du public, ou du moins y sont plus sensibles. D'autre part, au cours de la mandature les relations entre les agents du BPL et les techniciens s'apaisent : les négociations opérées sur le déroulement du BPL (chiffrage, meilleure qualification des demandes) ont facilité le travail des techniciens. Ces derniers peuvent ainsi plus fa-

914 Entretien, proviseure, lycée général, centre ville, 03/07/07

915 Entretien, chargé d'opération, 2/07/08.

cilement mettre en cohérence leur identité professionnelle avec le rôle et les pratiques du technicien chargé d'opération, en partie redéfinis à travers la mise en œuvre du BPL.

> « On a complètement changé notre approche et ça s'est fait concomitamment à l'arrivée du…du BPL. C'est-à-dire que le changement de personne est arrivé au même moment…donc on a pu changer de programmation, moi j'ai pu reprendre les miennes qu'étaient plutôt orientées utilisateur et les appliquer…et le BPL est venu à ce moment là et c'est vrai que la convergence était bonne. [916]»

A l'image de l'ancien directeur des lycées qui ajuste le BPL et sa propre approche « orientée utilisateur », on voit qu'au cours de la mandature, les pratiques et les représentations des agents en charge du bâti ont profondément évolué requérant des ajustements et des apprentissages incessants. Comme pour les « militants » en charge de son organisation, la participation au BPL a été une instance de socialisation ou de resocialisation professionnelle des agents. Rappelons-nous, pour répondre aux difficultés initiales dans la réalisation des projets BPL, supposées liées aux problèmes de chiffrage provoqués par la mauvaise qualification des projets lors des réunions BPL, les organisateurs du BPL ont décidé de faire systématiquement participer aux réunions, le chargé d'opération responsable de l'établissement. Outre la résolution du problème de chiffrage, l'immersion des techniciens dans l'univers de la « communauté lycéenne » a eu pour effet de transformer leurs perceptions de la réalité sociale de l'établissement qui n'accédait plus à leur connaissance sous la forme de « données » techniques ou administratives pré-traitées par les équipes de direction mais sous la forme brute de l'expérience vécue. Ce nouveau regard s'est traduit par le développement de représentations nouvelles des problèmes à traiter. Une conversation engagée avec deux chargés d'opération le résume bien.

> Le 1er chargé d'opération : « C'est formidable le BPL, j'suis à 300% pour mais faut absolument que les élèves soient présents… […] Moi, j'ai découvert des choses au niveau des infirmeries par exemple. Ce qu'attendent les élèves de l'infirmerie c'est pas… C'est aussi qu'on vienne les soigner pour un bobo mais c'est pas que ça. Ce qu'ils veulent c'est plus un point de rencontre…où on puisse discuter tous ensemble des problèmes sexuels, de maladies transmissibles, de choses comme ça. Ils ont besoin de ça, d'avoir des films là-dessus…. Donc d'un point de vue technique. Pour moi aujourd'hui une infirmerie c'est… Si j'en ai une à mettre au point ce n'est plus forcément des lits avec… Ce sera plus « une salle de spectacle ». Avec une télévision, une salle de rencontre…une salle de réunion avec projections parce que c'est ce qu'ils recherchent dans l'infirmerie… Bon bah ça c'est des choses où en discutant avec le proviseur et le gestionnaire on est très loin de ça…

916 Entretien, ancien directeur des lycées, op. Cit.

> Le 2ème chargé d'opération : « Où même si on discute avec la programmation. Eux une infirmerie, c'est tant de lits, tant de m2. Et l'histoire d'une petite salle de projection… eux c'est pas… [917]»

Le BPL, et plus largement la rencontre avec les usagers fait désormais partie intégrante de leur pratique professionnelle. Aujourd'hui la plupart acceptent plus facilement l'investissement personnel demandé et s'efforcent de faire participer les usagers y compris pour les travaux hors BPL. À l'image de cette technicienne, pour qui la gestion des temporalités contradictoires est un aspect passionnant du métier - « c'est passionnant, j'adore. Vraiment, c'est crevant mais c'est super [918] » - ils parviennent désormais à donner du sens à la démarche participative dans le cadre de leur métier. Comme le souligne ce chargé d'opération, « le BPL ça l'intéresse parce que ça permet de faire émerger des projets en plus des techniques habituelles. Ça permet d'avoir un autre canal d'expression des besoins pour répondre à un besoin réel avéré dans l'établissement[919] ». La satisfaction exprimée et sa routinisation, même sous la forme édulcorée de « l'information participative »[920] révèle qu'au cours de la mandature la « démocratie participative » a été intégrée dans les pratiques et les savoir-faire des agents régionaux, y compris de ceux qui y étaient initialement hostiles. Néanmoins, il faut sans doute raison garder avant de parler de l'émergence d'un référentiel[921]. Les techniciens ne reprennent pas la distinction initiale entre « démocratie participative » et « démocratie de proximité », à savoir les références au pouvoir et à la capacité décisionnels des citoyens, leurs apprentissages ne portent pas sur le « *deep core* » de « la démocratie participative » mais bien sur ses aspects secondaires, qui rappelons-le ont partie liée avec une orientation vers l'usager de l'action publique qui constitue aussi le « *deep core* » du New Public Management[922]. Mais le silence des critiques et l'ajustement même partiel des pratiques de l'administration aux prescriptions de l'idéologie régionale a consolidé une réorientation qualitative de l'action publique dans les lycées. Comme le montrait l'exemple de l'infirmerie, l' objectif « penser les humains dans les espaces et les espaces comme des facteurs de l'éducation » est désormais incarné dans des représentations, dans des pratiques et des politiques publiques.

917 Entretien, chargés d'opération, 2/07/08.

918 Entretien, chargée d'opération, 11/12/08.

919 Entretien, chargés d'opération, 2/07/08.

920 Idem.

921 Ce que fait Anja Röcke dans sa thèse (Röcke 2009).

922 Pour une synthèse (Dreyfus 2007).

En effet, la mobilisation d'un public élargi et inédit a favorisé la production et la légitimation d'une « demande sociale » nouvelle : elle a permis de « parler » les lycées autrement que dans le langage technique et donc le « débordement » du noyau dur de la gestion des lycées et l'avènement de problématiques connexes – la restauration, les activités extra-pédagogiques.

> « Dans les réunions BPL, y'a des choses qu'ont été exprimées autour de choses pas forcément immatérielles, mais de choses plus périphériques ou considérées comme périphériques…question de nutrition, de santé ou culturel qui ont exprimées dans le BPL, qui autrefois n'avaient pas forcément de voix de libre expression. Y'avait des procédures types. Telle action culturelle par exemple, les choses pour la culture, les voyages, les choses comme ça…Mais qui n'étaient pas dans des procédures cadrées. Le BPL a eu cet avantage de faire exploser ça…de faire émerger un tas de projets qui ne sortaient pas sinon.[923] »

Selon le directeur Vie lycéenne, cette ouverture sur des thématiques connexes a même été le principal intérêt du dispositif pour l'institution régionale.

> « Tout le monde se focalise sur les 10M€ mais au début le BPL c'était surtout riche car ça a permis de nous dire sur quoi il fallait travailler. Quand t'as des thématiques qui reviennent dans la majorité des lycées (la culture, les internats etc.), tu vois sur quoi il faut travailler.[924] »

Ces « besoins » nouveaux peuvent soient être satisfaits directement dans le cadre de la procédure du BPL - les participants déterminant eux-mêmes l'ordre de leur priorité - mais ils peuvent aussi être pris en charge indirectement par d'autres politiques régionales réputées créées en réponse à la « demande » exprimée en BPL. Un certain nombre des politiques créées s'inscrivent dans la continuité des politiques jeunesses de l'équipe politique précédente (notamment les « Pass culture », « chéquier sport »). Mais le BPL, présenté comme une méthode démocratique nouvelle, a permis à la nouvelle équipe régionale de se saisir de la « vie lycéenne » – le hors temps scolaire dans l'établissement – jusqu'à alors relativement vierge de toute action publique et de créer une rupture, d'abord symbolique, avec l'équipe précédente.

B. Le traitement politique de la demande lycéenne

Malgré les références systématiques aux « décisions de la communauté lycéenne », à la « demande » exprimée, cette demande sociale n'accède jamais à la réalité sous la forme de données objectives, elle est le produit d'un incessant travail de construction, de mise en

923 Entretien, ancien directeur des lycées, op. Cit.

924 Entretien, Marc Fischer, directeur de l'éducation, op. Cit.

forme[925] ; travail dans lequel les agents publics, en tant qu'interlocuteurs privilégiés des acteurs sociaux, occupent une place centrale. Dans le BPL, les « plaintes », les « besoins », les « idées » qui sont exprimées ne sont pas insérées dans les cadres d'interprétation politique ou technique. Ce sont les agents régionaux présents lors des réunions BPL qui procèdent à leur traitement politique. On mesure alors qu'un autre enjeu de l'*ethos* militant, et plus largement de la politisation diffuse des agents du BPL réside dans leur maitrise des catégories d'entendement du politique de façon à pouvoir analyser les demandes et à les transformer en politiques publiques répondant à un double objectif : le traitement d'un problème et la production d'interprétations favorables sur les choix et les actions du « décideur » régional. D'un coté, ils politisent des problèmes, individuels ou du quotidien, et de l'autre, ils rendent opératoire les attentes politiques en les associant aux données qu'ils ont perçus de la réalité sociale ; en d'autres termes, ils tentent de mettre en cohérence leur perception de la réalité sociale et des attentes de la « communauté lycéenne » aux représentations qu'ils se font de l'offre politique et des attentes politiques des élus. On voit bien ici la dimension politique de la fonction d'intermédiation de l'administration : la détermination des buts collectifs (repérage et énoncé des problèmes sociaux), définition opératoire (traduire les orientations en activités concrètes), et ici dans une moindre mesure de négociation avec les groupes sociaux concernés (Duran 2009, p.136). C'est en ce sens, qu'à travers la promotion d'un impératif de « réactivité » aux attentes des citoyens et des élus se joue la politisation croissante de l'administration (Dreyfus 2000; Suleiman 2005; Bezes 2009).

Surtout, c'est pour cela qu'il est en partie vain de tenter d'isoler une « demande » des participants, d'une légitimation par la demande des participants : l'invention de la « vie lycéenne » en tant que catégorie d'action publique régionale est à rapporter à l'ensemble des recompositions de l'intermédiation entre les lycées et le Conseil régional : publicité nouvelle, mobilisation d'un public élargi et redistribution au sein de l'administration régionale des techniciens issus de la fonction publique d'État vers des agents généralistes dont les ressources sont pour la plupart extérieures à l'administration. La procédure seule ne fait pas les politiques, elle découvre un espace des possibles ; reste encore à traiter l'information et à « fabriquer » des politiques publiques à partir de ces « problèmes qui pourrissent le quotidien ». Ainsi, le chef de

925 Même si l'ouvrage s'intéresse davantage aux usages de la demande qu'à sa production, voir (Anquetin et al. 2008). Sur la production de la demande sociale, il s'agit plutôt de référer à des travaux sur le travail administratif. Pour une présentation générale (Duran, 2009 p 127 et s), pour un exemple empirique bien analysé (Weller 2008).

service BPL insiste sur le fait que pour eux « le BPL n'est pas fini » après les deuxièmes réunions car ensuite « il y a toute l'analyse des besoins et des attentes. De tout ce qui a pas été retenu dans le cadre des trois premières priorités…». « Le BPL est un vivier d'idées et de projets » à partir duquel « il s'agit de dégager des pistes, des propositions qui seront faites aux élus »[926]. Par exemple, notant que des demandes de formation au BAFA arrivaient fréquemment en quatrième ou en cinquième position des priorités BPL, les services de la région ont proposé de créer une aide individuelle sous conditions de ressources à la formation BAFA. La délibération de la Commission permanente est éclairante car elle illustre bien comment la demande exprimée en BPL est mobilisée en soutien d'une politique publique nouvelle qui, dans le même temps, est intégrée dans un programme d'action plus large.

> « Considérant le soutien apporté par la région au développement des maison des lycéens et des foyers socio-éducatifs , afin d'encourager la prise d'initiative, l'autonomie et la responsabilisation des jeunes et des lycéens ; considérant la politique régionale en faveur de la découverte des métiers par les jeunes ; considérant les besoins exprimés par les parents et les lycéens lors des assemblées du budget participatif des lycées en matière de formation BAFA ; considérant que les jeunes aspirent à une certaine autonomie matérielle et financière et que cette formation peut leur permettre d'accéder à un travail saisonnier ; décide de prendre en charge la formation générale de ce brevet d'aptitude à la formation d'animateur à destination de 500 lycéens de la région Poitou-Charentes [927]»

Comme les agents régionaux procèdent-ils pour transformer le contenu des discussions et des échanges du BPL en politique publique ? A l'image des formations BAFA, la récurrence des demandes est un premier indicateur de l'existence d'un besoin auquel il s'agirait de répondre. Ainsi les deux premières années, un agent était chargé de réaliser des statistiques sur la nature des demandes exprimées en BPL.

> « Moi je vais faire des stats, l'année dernière j'en avais fait sur les demandes fortes du BPL. On avait fait des catégories avec Anna : sport, vie lycéenne… j'essaye de le refaire. C'est quelque chose qui va montrer les grandes tendances : vers quoi on va se diriger l'année prochaine, trouver des thèmes j'en sais rien … qu'est ce qui revient tout le temps, quelles sont les grosses problématiques dans les lycées…[928] »

En réalité ce traitement statistique de la vie lycéenne n'intervient qu'en deuxième ressort pour valider une intuition ou pour alerter sur des demandes qui n'auraient pas été perçues : le plus souvent, l'analyse des besoins se fait sur un mode intuitif au gré de la participation des agents aux réunions. Leur présence dans les établissements est donc déterminante car elle leur

926 Entretien chef de service BPL, op.cit.

927 Délibération de la commission permanente, 6/07/09.

928 Entretien, chargée de logistique BPL, 15/04/07.

permet d'accéder directement à la réalité sociale, aux problèmes ; ce que souligne par exemple la chargée de mission « nutrition-restauration ».

> « La restauration, ça continue de toujours susciter des débats, des échanges, c'est récurrent la nutrition, même encore dans les BPL là. Et puis j'ai besoin d'aller au plus près, en effet de l'usager. Parce que c'est là que tu vois qu'il y a des [problèmes] sur la ligne de self, c'est là que tu vois qu'il manque tel ou tel équipement ; parce que les gens s'en rendent bien compte, mais ils n'arrivent pas, en fait, je crois à identifier le service de la région qui pourrait répondre à leur question. Et mine de rien au moins deux fois par an, tu vas dans leur bahut, en plus des chargés d'op qui vont en réunion intermédiaire mais qui ne voient pas tout le monde, j'dis pas qu'on voit tout le monde non plus mais on se donne au moins les moyens que tout le monde puisse venir et que chacun puisse dire : moi j'ai vu ça dans mon bahut, ça me convient pas du tout, heu qu'est ce qu'on pourrait faire tous ensemble pour résoudre le truc…et c'est important parce que voilà, sur la mission, ouai sur la mission j'me nourri….j'arrive à identifier que dans tel bahut, bah en effet la chaîne de restauration elle [pose problème], le même bahut qui te dira jamais spontanément que la chaîne elle [pose problème] ; tu le sais comment ? tu le sais parce que c'est de la part des usagers, profs et élèves qui te disent, attendez la chaîne ça a été conçu n'importe comment.[929] »

L'effet de la mise en prise directe des agents avec la réalité sociale, ce que Laurence Bherer appelle « l'effet street-level bureaucracy » (Bherer 2003), est régulièrement repris comme un signe d'une administration modernisée[930]. Toutefois, la « demande sociale » exprimées dans les termes de l'expérience vécue ne devient opératoire qu'une fois informée par des normes techniques, des catégories d'action publique, qu'elle contribue en retour à transformer[931]. En ce sens, les recompositions de l'identité et des pratiques de l'administration régionale des lycées sont autant le vecteur que le produit de ces représentations nouvelles de l'action éducative régionale : c'est la transformation de l'ensemble du système de relations entre les agents régionaux et les porte-parole des lycées qui concourt à la réinvention des catégories d'action publique.

En rapportant le discours de cette chargée de mission à celui de l'élue régionale, on met en évidence le travail de politisation de ces problèmes du quotidien : les paroles exprimées en BPL sont perçues et interprétées en fonction des catégories de perception des agents et des élus, puis réinterprétés dans des registres d'action plus larges (santé publique, autonomie des jeunes par exemple). Rappelons nous, « les caractéristiques de l'environnement ne peuvent être pensées indépendamment des conditions de l'action des membres de l'organisation par la-

929 Entretien chargée de mission nurition-restauration, 21/04/07.

930 L'enquête sur les budgets participatifs en Europe en est un bon exemple.

931 Ce que montre bien par ailleurs les travaux sur les interactions de guichet (Dubois 1999) ou sur le travail administratif et la qualification des faits sociaux (Weller 2008).

quelle elle sont en quelque sorte constituées » (Friedberg 1997). Ici, les caractéristiques de l'environnement sont à la fois celles qu'expriment les participants dans le contexte particulier du BPL – des questions individuelles cadrées par les références à l'intérêt général – et plus surement encore, celles que perçoivent les agents et les élus en fonction de leurs propres cadres d'analyse.

> « Les lycées ce n'est plus que des murs, ce n'est pas que des murs, c'est un endroit où des jeunes vivent et qui doit contribuer au développement, à l'affirmation d'une personnalité. Savoir qu'on est là pour étudier mais aussi pour prendre conscience de son corps, des difficultés liées à ce corps, des angoisses pour certains [...] Dans le BPL, ils peuvent être que trois à exprimer un truc… mais si c'est trois répété dans cinquante bahuts, on va se dire, ou administration ou élu..tient y'a un mouvement.... Hop là on va se poser des questions. Y'a peut-être quelque chose à voir, à creuser, à faire. Bien évidemment du BPL sont remontées des choses… sur la nutrition par exemple. Dans beaucoup de BPL, est revenu « on mange mal, la bouffe est mauvaise, on voudrait manger autrement ». Et puis si on ramène ça au problème de santé publique qu'est l'obésité chez les jeunes, le grignotage. Y'a un vrai problème de santé publique c'est clair donc déjà que les jeunes s'exprimaient en disant « on voudrait manger autrement » et bien le BPL a permis de mettre l'accent sur cette problématique et de dire « qu'est-ce qu'on peut y faire ?». On a décidé de faire des choses : soit des actions particulières dans des bahuts parce qu'il y avait une grosse volonté et un vote majoritaire sur on veut manger autrement et on a donné les moyens aux lycées de manger autrement sur une période de l'année scolaire, ou sur la durée en introduisant du bio par exemple. Ou d'autres types d'actions car de façon plus générale, parce que le problème nous semblait être plus général. Ce n'est pas parce qu'il y avait un lycée où ce n'était pas arrivé en tête que pour les autres ce n'était pas important aussi.[932] »

A travers cette longue séquence, on voit bien comment cette question des repas au lycée est investie dans des thématiques plus larges (la santé publique, le développement du bio etc.) qui sont cohérentes avec l'offre politique et les attentes des élus ; celles qui sont ici exprimées par cette élue régionale mais celles aussi que les agents prêtent à Ségolène Royal : « C'est lié à la façon de fonctionner de la présidente. On lui fait remarquer autour d'un pot qu'il y a un besoin de culture, des problèmes de WC, d'internats etc. Tu lui fais quelques stats et t'as vite fait de constater qu'il y a un truc fort qui se dégage. En plus si c'est des choses auxquelles elle croit...C'est son coté maman-poule, elle croit que ça participe à l'éducation. Elle y va, elle fonce[933] ». Ainsi, il serait sans doute possible d'identifier des « possibles non advenus » de ces problèmes du quotidien, qui parce qu'ils ne cadraient pas avec les attentes des élus n'auraient pas été repris[934].

932 Entretien, Nicole Bonnefoy, élue régionale, ex vice-présidente en charge des lycées, op. Cit.

933 Entretien Marc Fischer, op. Cit.

934 Dans le BPL, à ma connaissance, la question en s'est posée que pour la vidéo surveillance dans les lycées auquel a été opposé un refus de principe. Mais par exemple, dans l'atelier sur l'apprentissage, la question du

C'est à travers des va-et-vient incessants entre travail de politisation et travail d'opérationnalisation que sont produites les politiques de « Vie lycéenne ». Par exemple, le Conseil régional présente la création de ces politiques culturelles comme une « réponse à la soif de culture » exprimée dans le BPL : création des postes d'animateurs culturels, des budgets « culture + », de salle de musique, et de la Créateuf « rassemblement des talents lycéens »[935]. En pratique, ce que les lycéens ont exprimé dans le BPL c'est l'envie de faire des sorties, de disposer d'instruments de musique etc., c'est-à-dire des expériences d'usage que les agents régionaux ont converti en un ensemble de dispositifs qui forment la politique de « la culture dans les lycées ». Mais l'invention de cette politique est aussi à rapporter à la représentation que les élus, et notamment Ségolène Royal, se font de la culture – une culture populaire accessible à tous – voire à leur souhait de « se montrer », aux propres représentations des agents régionaux et à des dynamiques de transfert, ou dit autrement de « *benchmarking* ». Le cas de la Créateuf le montre bien. Comme le dit Marc Fischer, l'invention de ce qui constitue aujourd'hui le point d'orgue de la « Vie lycéenne » est le résultat d'une convergence entre une « demande » exprimée en BPL, une volonté de Ségolène Royal d'aller à la rencontre des lycéens et le goût du Directeur Vie lycéenne pour les grands rassemblements.

> « La Créateuf c'est le fruit de Culture + [le dispositif de soutien aux actions culturelles dans les lycées qui a été créé en réponse à une demande des lycéens pour davantage de culture]. Et en même temps j'étais allé au festival lycéen d'aquitaine et j'avais été impressionné. C'est grand de chez grand. Les gamins étaient contents de pouvoir montrer ce qu'ils faisaient. Et j'ai vu Rousset [Alain Rousset le président de la région Aquitaine] faire son entrée devant ces 5000 lycéens, et j'ai imaginé Ségo à sa place. En rentrant j'en ai parlé à Ségo, elle était ok sur l'idée d'un grand rassemblement. Donc la Créateuf c'est cette idée de rassemblement, c'est l'occasion de donner une scène aux créations des gamins et de faire la jonction avec Culture + et le travail qu'ils font dans l'année. Et moi je crois à ce besoin de rassemblement des foules. Et Ségo elle voulait rencontrer les gamins. [936] »

Les politiques destinées aux agents TOS en sont un autre exemple. La gestion des agents TOS a été transférée aux régions dans le cadre des lois de décentralisation de 2004. Marc Fischer, ancien gestionnaire et délégué syndical, voyait ces agents comme « les prolos de l'éducation » et envisageait le BPL comme un moyen de les intégrer à la « communauté ly-

défraiement des transports (favorable à l'usage des transports en commun) a été présentée comme un choix politique et a motivé le refus d'une augmentation de la prise en charge des frais kilométriques.

935 Le site internet du Conseil régional offre un bon panorama des politiques créées. La créateuf est un rassemblement annuel de lycéens (environ 5000) sélectionnés pour présenter dans des conditions professionnels leurs réalisations (musique, théâtre, danse, peinture etc.)

936 Entretien, Marc Fischer, op. Cit.

céenne »[937]. Ce qui, on l'a vu, s'est matérialisé dans le soutien apporté par les agents du BPL à la défense de ce groupe, perçu comme dominé, pendant les réunions BPL mais aussi par la création de politiques visant à faire reconnaître la qualité de leur travail comme par exemple la journée « Des talents des papilles », concours culinaire ouvert aux équipes de restauration des lycées[938].

C. Une politisation peu controversée de l'action éducative régionale.

Le rôle du BPL dans la production des politiques nouvelles dans le domaine des lycées est systématiquement mis en avant. La plupart des discours et des supports de communication régionaux indiquent que le BPL « nourrit » les politiques régionales en rappelant que les politiques « vie lycéenne » telle que la « mission nutrition-restauration » ou l'action culturelle dans les lycées, sont nées de la « demande » exprimée par les lycéens dans les réunions BPL. La presse relaie ces politiques, tout comme les « bénéfices » obtenus du BPL par l'établissement et ses élèves, ainsi par exemple une page entière d'un quotidien régional est consacré « aux ordinateurs portables » attribués à des lycéens de Confolens : « C'est un "cadeau" inscrit au budget participatif dont les choix dépendent de toute la communauté scolaire, élèves, parents et professeurs »[939].

Ces politiques, en tant que produits du BPL contribuent en retour à le légitimer : l'élargissement des catégories de perceptions et d'actions permis par la procédure est donné comme preuve de ce que « partager les décisions permet de prendre les bonnes décisions ». Justifier les politiques nouvelles par des références à la « demande sociale » « issue », ou plutôt produite par le BPL permet aux représentants régionaux de les légitimer, et plus encore de légitimer l'élargissement du champ d'intervention régionale, hors de son cœur de compétence[940]. En intervenant dans le domaine de la « Vie lycéenne », le Conseil investit les « niches[941] » entre sa compétence et celle de l'État, ce qui est source de tensions. L'enchevêtrement des compétences régionales, étatiques et de l'établissement est ainsi l'objet d'un affrontement régulier

937 Il est intervenu en ce sens lors d'un colloque de l'ARF, Lille juin 2006.

938 Évènement repris dans « la cuisine collective », Avril 2008.

939 Charente Libre 10/10/06.

940 Voir aussi les interventions des conseils généraux en dehors de leur champ de compétence « collège » en se référant à la demande des usagers, en matière de sécurité par exemple (Duterq 2005).

941 Entretien Marc Fischer, op. Cit.

entre le Conseil régional et le rectorat[942] qui témoigne d'une politisation nouvelle de l'action éducative des régions dont les contours n'épousent pas celui du domaine pédagogique autrefois réservé à l'État. La région investit aussi le domaine pédagogique par le biais de dispositifs de soutien à l'usage des TIC ou encore de lutte contre le décrochage scolaire mais ce sont les marges du pédagogique, ces objets périphériques, qui forment la base de leur action éducative.

D'une façon générale, il est difficile de contester l'élargissement de ce champ d'action : les politiques éducatives ne se distinguent pas tant par leurs objectifs – démocratisation, égalité – que par les modalités de leur concrétisation (Glasman 2005) ; comme le dit ironiquement le directeur des lycées « qui viendrait dire qu'il faut mettre moins d'argent dans la culture ou dans les voyages[943] ». Si parler au nom de la « communauté lycéenne », permet au Conseil régional de déborder de sa compétence, il ne peut s'en affranchir complètement et reste contraint par des limites de compétence, celle que l'État exercent effectivement ; par exemple, la politique de développement du bio dans les cantines est soumise à la négociation avec les gestionnaires des établissements : la région finance mais n'a pas d'autorité hiérarchique sur ces personnels de l'État.

Surtout, comme le BPL donne corps à un intérêt général construit collectivement et reconnaît la subjectivité de chacun dans la définition de ces propres besoins, il est malaisé de les contester ; en ce sens, le BPL est à rapprocher des « procédures explicites de négociation et de suivi » qui visent à produire et entretenir les conditions de légitimité et d'efficacité de l'action publique[944]. En privé, à voix basse, nombre d'acteurs critiquent la pertinence des projets votés en BPL[945]. Mais à l'image de celle de Dominique Bussereau, candidat de l'opposition aux élections régionales de 2010, en public la critique se fait plus diffuse dénonçant le coup médiatique ou le gaspillage :

---

942 Ces tensions ne sont pas propres à Poitou-Charentes (Dalbart 2009), en revanche il est rare qu'elles soient rendues publiques par la presse. Par exemple, L'express, 22/01/2010.

943 Entretien Marc Fischer, op. Cit.

944 Les contrats, les débats publics, les dispositifs d'évaluation se rapproche de ce point de vue des dispositifs participatifs (Gaudin 2004).

945 Par exemple les critiques du Livre Noir de l'UMP, ainsi que celles de l'UNI, vise explicitement l'ordre des priorités établi par le BPL. Ces arguments ne sont jamais repris publiquement. Pour contester le BPL, il faut en préalable mettre en cause sa représentativité, ce que tentent d'opérer les critiques sur la faible participation auxquelles sont opposés le fort taux de participation comparée aux autres expériences de Budget participatif.

«La Région a fait beaucoup de choses depuis 2004, mais elle en a fait tellement qu'elle ne s'est pas concentrée sur trois points essentiels: l'emploi, la formation et les transports. [...] Je veux plus de soutien aux lycées et aux centres de formation. Il faut en finir avec l'argent gaspillé dans les établissements au nom d'une soi-disant démocratie participative. [946] »

Compte tenu de la présomption de légitimité associée à la construction collective de l'intérêt général[947], la seule arme de la critique c'est la faiblesse de la participation, et le déficit de représentativité. En ce sens la « demande sociale » produite par le BPL qui est revendiquée par l'équipe nouvelle en appui de son action agit comme le consensus, dès lors qu'on croit qu'elle existe il est impossible de ne pas tenir compte, y compris pour ses opposants : contester ouvertement le BPL ce serait s'affranchir des décisions prises par les milliers de participants, qui peut-être représentent effectivement les attentes de la population.

Le double effet de la procédure et de thématiques malaisées à contester est une politisation, au sens de controverse politique, limitée. À l'image de l'introduction du bio dans les cantines scolaires présentée comme levier de la structuration de la filière biologique et comme un outil de lutte contre les inégalités sociales dans la nutrition, l'action régionale peut être intégrée à l'offre politique globale de la majorité, ici « la croissance verte ». Ségolène Royal justifie ainsi l'objectif de 20% de bio dans les lycées : « L'accès aux biens écologiques ne doit pas être réservé à quelques-uns. Ils doivent devenir des produits de consommation populaire »[948]. A l'approche des élections régionales, cette nouvelle action éducative a fait l'objet d'un réalignement sur les positions plus classiques du socialisme municipal. Lors d'une séance de l'Assemblée régionale, un élu régional conteste la distinction, opérée par le porte-parole de l'opposition, entre dépense d'investissement et dépense de fonctionnement dans les lycées.

« [Élu PS], très combatif depuis le début de l'après-midi, s'est lancé dans une tirade comme on en voit peu au sein d'un conseil régional. C'est l'ancien député qui intervenait comme s'il était au Palais Bourbon. « Vous, les gens de droite, ne savez pas, n'avez jamais su, ne saurez jamais ce qu'est un investissement immatériel. Un exemple : dans les cantines, lorsqu'une commune fait en sorte que les gamins mangent à midi parce qu'il n'est pas toujours certain qu'ils mangent le soir, vous parlez de dépenses de fonctionnement. Pour moi, c'est de l'investissement social. Pendant trente ans, à Poitiers, sur le sujet, la droite a dit les mêmes conneries. Pendant trente ans, je l'ai battue ! »[949]

946 Charente libre « se concentrer sur les grandes filières » 19/03/10.

947 On voit bien ici que la présomption joue malgré toutes les limites évoquées précédemment dans l'analyse du fonctionnement réel du dispositif.

948 Conférence de presse 28/02/09.

949 Sud Ouest, 15/12/09.

Mais, il est rare d'observer un alignement de l'action éducative dans les clivages gauche/droite. La valorisation de la coopération entre la majorité et l'opposition dans les espaces publics régionaux reste une règle institutionnelle : même en Poitou-Charentes, la droite vote avec la gauche sur nombre de projets. Ainsi c'est souvent la réintroduction des enjeux régionaux dans le cadre de l'opposition du Conseil régional et de l'État, et de Ségolène Royal à Nicolas Sarkozy, qui provoque un réalignement sur les clivages partisans. La controverse sur le « Pass Contraception » (novembre –février 2009) en est un bon exemple : l'opposition régionale avait voté avec la majorité mais l'opposition de la rectrice et l'introduction du débat dans l'arène nationale a provoqué un réalignement des positions sur les clivages partisans plus classiques ; ainsi en pratique, sans nier des oppositions fortes sur certains enjeux, il ne faut sans doute pas les surestimer[950]. Certains conseillers régionaux de l'opposition critiquent d'ailleurs non pas « la rupture » opérée par l'équipe nouvelle mais la mise en avant de politiques classiques : « le BPL c'est un nouvel éclairage sur ce qui se fait ou ce serait fait de toutes façons[951]».

En ce sens, on peut dire que l'effet décisif du BPL est qu'en donnant la parole à la « communauté lycéenne » et à ses membres, il leur donne une existence sociale et permet aux dirigeants de parler en leur nom et de prétendre satisfaire leurs besoins. Ce qui n'est pas sans rappeler ce qu'indiquait depuis longtemps Patrick Champagne au sujet des sondages : « Alors que l'on cherche la manipulation qu'exercent les sondages d'opinion dans le questions, dans les intentions cachées du commanditaire du sondage ou , plus subtilement dans l'interprétation qui peut être faite des réponses, l'essentiel est déjà joué avant même la rédaction du questionnaire. En effet, choisir d'interroger un groupes d'individus pour savoir, et faire savoir ce qu'ils font et/ou ce qu'ils pensent (ou sont censés faire et penser), c'est donner une existence sociale à ce groupe, le constituer en un être doté d'une personnalité et d'un vouloir propres (ou, du moins, contribuer à la renforcer si il existe déjà socialement ou politiquement). Faire un sondage d'opinion publique, c'est se laisser imposer subrepticement un concept indigène qui n'est pas pensé comme tel parce que, en tant que citoyen, nous y tenons – des découpages préconstruits de la réalité sociale (comme « les français »). Bref c'est faire un découpage de la réalité et attribuer une parole à ces groupes plus ou moins réels que la politique doit produire ou inventer

950 Un article de Médiapart résume bien ce que semblent être les relations entre l'Etat et le Conseil régional : les acteurs régionaux, suivant leur position, valorisent tantôt affrontement systématique de l'Etat tantôt coopération » Médiapart 7/03/10.

951 Conseiller régional d'opposition, Commission Permanente mars 2007.

pour accomplir ses fins propres » (Champagne 1994). En ce sens, faire parler la « communauté lycéenne » en partageant avec elle le pouvoir décisionnel, permet aux représentants du Conseil régional d'agir en son nom, y compris en « débordant » de sa compétence[952].

In fine, à rebours d'une vision schématique d'une opposition entre pouvoir des citoyens et usage politique de la demande sociale, le cas du BPL montre que les deux s'alimentent mutuellement : c'est parce qu'ils parlent – qu'ils disposent d'une autonomie et d'un pouvoir réel dans le BPL - que les publics du BPL peuvent être parlés efficacement. Ainsi, on voit bien le faible intérêt heuristique d'une analyse qui opposerait les changements réels, observables, objectivables, des discours sur le changement. Le discours est performatif, il concourt à faire exister le changement, voire même c'est le changement de discours qui constitue le changement : « c'est la mise en valeur spectaculaire de certaines mesures » qui distingue l'action des gouvernements (Lagroye et al., 2006 p 548). La « démocratie participative » est cœur du travail politique de politisation de l'action publique à la fois au plan de l'objectivité des pratiques et à celui de la subjectivité des représentations (Eymeri 2003, p.64) : le BPL, en tant que dispositif d'intéressement d'un public élargi, a été un instrument de la saisine – au double sens de saisir la demande sociale et de se saisir politiquement d'un enjeu – de la « vie lycéenne » par le Conseil régional[953]. Ainsi, il nous montre comment les dispositifs participatifs, dont la procédure produit et entretient sa propre légitimité, peuvent être mobilisés pour affirmer et à affermir la capacité d'action de la région. Au-delà des continuité observables avec l'action de l'équipe politique précédente, le choix de l'instrument[954] a été décisif dans la politisation des lycées : en donnant une existence tangible aux bénéficiaires de la politique des lycées et en créant une rupture avec la méthode et les pratiques de l'équipe précédente, il matérialise le changement et permet à l'équipe nouvelle de le revendiquer.

952 Olivier Mériaux reprend de façon intéressante le concept de « cadrage-débordement » de Michel Callon pour mettre en évidence le processus de « débordement » des cadrages sectiorels que provoquent la prise en charge d'une politique par une collectivité locale (Mériaux 2005).

953 C'est l'analyse que l'on peut faire des transferts du BPL dans d'autres régions. Ainsi les BPL crées en Basse-Normandie ou en Bourgogne sont très différents de celui de Poitou-Charentes puisqu'ils reposent sur un système d'enveloppe par établissement et/ou de projets décidés par l'instance représentative qu'est le CVL. En ce sens, il ne reste rien du projet initial du BPL qui consistait à faire participer le plus grand nombre. Il ne reste que la fonction de captation de l'état d'esprit et des besoins des lycéens et la dimension d'éducation citoyenneté telle que définie par l'Éducation nationale : enseigner le fonctionnement du système représentatif. Mais ils sont mobilisés par les Conseils régionaux pour se positionner sur un domaine majeur de la vie sociale.

954 Rappelons-nous que Peter Hall propose de distinguer trois ordres de changement (dans les usages des instruments, dans le choix des instruments et dans les objectifs) pour sortir de l'opposition entre changement incrémental et changement paradigmatique.

§ 2. Du « micro » des dispositifs participatifs au « meso » de l'action publique. Quels usages possibles de l'opinion produite par les dispositifs participatifs ?

Le « geste politique » du recours à l'instrument participatif permet au Conseil régional d'affirmer son action sur un domaine d'activités[955] et de revendiquer une « différence » dans l'action conduite. Toutefois, au-delà de ces dimensions symboliques, c'est lors de la reprise du jeu routinier de la production des politiques publiques que l'on peut apprécier les usages politiques des dispositifs participatifs, et notamment leur mobilisation pour changer de politique publique.

Les usages des paroles produites par les dispositifs participatifs dépendent de la perception qu'ils ont de la valeur de cette opinion. Or, la valeur politique de l'opinion dépend autant de son processus de fabrication que de sa substance. La force sociale de l'opinion détermine le degré de contrainte qu'elle fait peser sur les acteurs - il est présumé efficace de la satisfaire soit parce qu'elle peut peser sur l'élection soit parce que son accord conditionne la mise en œuvre effective des politiques – et la valeur de la ressource détenue par les acteurs qui peuvent la parler. De ce point de vue, et à la différence du BPL, ni le « débat sauvage » ni le « débat d'élevage » ne créent les conditions d'une mobilisation efficace des porte-parole produits par les dispositifs participatifs dans l'action publique. Le « débat sauvage » fait émerger une force sociale en soutien de l'action régionale mais que les acteurs politiques ne peuvent revendiquer comme tel, en raison de la présomption de son illégitimité. À l'inverse, le « débat d'élevage » produit une opinion désincarnée, politiquement inefficace : elle ne représente aucune force sociale susceptible de réduire les incertitudes dans la mise en œuvre de l'action publique. Plus largement, si les acteurs régionaux peuvent mobiliser les porte-parole produits par les dispositifs participatifs pour tenter de subvertir l'institution, ils restent « dépendants » des sentiers institutionnels (Pierson 2000), à savoir les pratiques, les représentations instituées, les compétences juridiques, les droits acquis et les autres habitudes de négociation.

955 C'est le premier effet du changement d'instrument (Lascoumes & Le Galès 2004).

A. La régionalisation inachevée des enjeux environnementaux et agricoles.

En centrant l'analyse des recompositions du secteur de l'eau sur le travail politique de renégociation de l'identité, des ressources et des valeurs des porte-parole du secteur, on court le risque de surestimer le rôle du politique dans les changements en cours en laissant dans l'ombre les évolutions internes aux régulations sectorielles. Jusqu'à présent nous avons fait de l'équipe de Ségolène Royal, du Conseil régional, des procédures participatives et du collectif Carg'eau des variables déterminantes. Or, on pourrait proposer une autre lecture des évolutions observées[956]. En réintégrant l'analyse du changement dans les politiques publiques dans le temps long[957], on soulignerait l'évolution du contexte dans un sens favorable aux opposants à l'irrigation : montée en puissance de l'enjeu environnementale à travers la pression de l'UE, de l'opinion publique et plus largement des dispositions de la population à un cadrage environnementale des problèmes. De plus, la promotion de la gestion intégrée, concertée de l'eau dans les agences de l'eau, dans les observatoires départementaux de l'eau et plus récemment dans les SAGE a, sur la durée, permis des apprentissages des règles institutionnelles ou des normes juridiques et techniques par les acteurs autrefois marginalisés ; ce qui a favorisé la réduction des asymétries de position entre les acteurs et donc amorcé des régulations territorialisées de la gestion de l'eau : des définitions régionalement négociées des seuils, des niveaux d'alerte, des capacités de prélèvement de la ressource etc.

Or, et c'est là une particularité de Poitou-Charentes, ces territoires de gestion intégrée de l'eau ont été mis en cause, dès le début des années 2000 par le Conseil régional et les services de l'État qui ont amorcé une régionalisation de la gestion de l'eau à travers la mise en place en 2003 de la plateforme régionale sur l'eau. En effet, le territoire régional est partagé sur les territoires de deux agences de l'eau, ce qui pose des problèmes de convergence entre les mesures prises dans le cadre des SDAGE[958] et celles prises dans le cadre départemental de la police de l'eau ; problèmes que vise à résoudre la plateforme régionale. De plus, la question de l'eau est particulièrement conflictuelle en Poitou-Charentes car l'irrigation s'y est développée de façon anarchique : à la différence de la région Aquitaine, ou encore des régions de la Méditerranée, l'irrigation n'a pas été associée à des mesures de gestion collective de la ressource en eau et concerne une production exotique « le maïs ». Ces deux particularités, conflictualité et pro-

956 Aucune n'est plus vraie que l'autre, voir la démonstration de Graham Allison (Allison 1971).

957 Sur cette question du changement dans les politiques publiques (Palier & Surel 2010).

958 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux élaboré dans le cadre des agences de l'eau.

blème de cadrage territorial du problème, peuvent expliquer que de façon originale la région – État et Conseil régional – est un opérateur du débat public sur l'eau.

En ce sens, pour agir l'équipe de Ségolène Royal a investi des instruments déjà en place et en à changer les objectifs : elle « bénéficie » des actions engagées par l'équipe précédente ; c'est ici un processus de « sédimentation institutionnelle » favorable à l'action de la majorité (Thelen 2003). De ce point de vue, l'alternance a consolidé la régionalisation de la gestion de l'eau : la région a acquis une consistance sur la question au gré des usages et des appropriations de l'échelle régionale, ce qu'illustre la constitution d'un collectif comme CARG'EAU. La région est pour eux une échelle par défaut - « moins insatisfaisante que le niveau départemental[959] » - qu'ils investissent « par effet miroir » : « qu'on le veuille ou non, les administrations, le système décisionnel est organisé selon des circonscriptions administratives et des collectivités locales. Alors on s'y moule[960] ». Néanmoins, par leurs actions ils contribuent à faire exister et respecter les prescriptions régionales, et donc à régionaliser la gestion de l'eau[961].

Cette régionalisation de l'enjeu peut apparaître paradoxal tant la gestion de l'eau est organisée autour d'une pluralité de territoires d'action relativement autonomes - au niveau des agences de l'eau, les priorités et les objectifs des SDAGE Loire-Bretagne et Adour-Garonne divergent et au niveau des départements, chaque préfet gère l'eau en fonction des opportunités et des contraintes qu'il perçoit dans son département et donc de la force sociale des irrigants avec lesquels il négocie les usages de l'eau – et de logiques sectorielles résistantes, à l'image du secteur agricole. C'est donc pour tenter réduire l'écart entre les formulations divergentes des problèmes et des solutions sur chaque territoire juridique de la gestion de l'eau que les acteurs mobilisent la région.

Ce changement d'échelle est à la fois une cause – la recomposition des réseaux d'acteurs et des rapports de forces au sein des espaces socioprofessionnels – et le résultat – les acteurs investissent l'échelle régionale par défaut, parce qu'ils remettent en cause plus ou moins explicitement les périmètres existants de l'action publique – d'une distorsion entre les logiques sectorielles et les logiques territoriales[962]. Comme en Poitou-Charentes la gestion de l'eau est pour l'essentiel liée à l'irrigation, elle est plus qu'ailleurs imbriquée à la question agricole. Le chan-

959 Entretien, membre Carg'eau, 15/10/08.

960 Entretien, coordinateur Carg'eau, 6/07/07.

961 Leur travail bassin par bassin impose l'ajustement des mesures prises au delà des frontières du département

962 Sur cette question (Faure 2007) et notamment (Nahrath 2007).

gement d'échelle s'opère à la faveur de la mise en cause des logiques sectorielles et de la distorsion entre deux référentiels sectoriels déterminé au niveau européen : le référentiel agricole véhiculé par la PAC et le référentiel environnemental de la politique de l'eau véhiculé notamment par la DCE 2000[963]. D'un coté, le référentiel agricole est toujours un référentiel productiviste et même si les aides à l'irrigation ont évolué, elles incitent toujours à l'irrigation ; de l'autre la pression communautaire est un facteur décisif de la montée en puissance des enjeux environnementaux : la mise en œuvre de la DCE 2000 fixant l'objectif du « bon état écologique à 2015 » a contraint les services de l'État à exercer une pression accrue sur les irrigants, leur demandant de réduire leurs prélèvements. Ces deux référentiels sont supposés coexister à travers la mise en place de mesures agri-environnementales ou de mesures de stockage de l'eau qui visent à réduire l'impact sur l'irrigation et l'agriculture de la baisse des autorisations de prélèvement en eau. Pour le dire autrement, pour résoudre cette injonction contradictoire - pression pour l'atteinte du bon état écologique de l'eau et soutien à l'irrigation - les services de l'État et les irrigants avaient défini la solution du stockage de l'eau par des retenues de substitution comme la seule solution possible ; ce qui illustre bien qu'ils étaient tenus par les choix antérieurs.

Or, la régionalisation de la gestion de l'eau a, à la faveur de la recomposition des rapports de force, empêché la mise en œuvre de cette solution : les opposants ont acquis une force sociale suffisante pour empêcher, notamment par le jeu des recours en annulation devant le tribunal administratif, la création de ces retenues de substitution ; ce qui a localement provoqué l'entrée en crise de l'ajustement entre ces deux référentiels. Or, on ne peut comprendre l'évolution de ce rapport de force sans la rapporter aux effets nés des changements propres à la compétition politique : l'alternance de 2004 fait figure de condition, nécessaire mais non suffisante, pour expliquer la rapidité et la brutalité de l'entrée en crise locale des référentiels environnementaux et agricoles. Devant l'impossibilité pratique de développer la solution des retenues, les irrigants sont pris dans l'étau entre la baisse des autorisations de prélèvement en eau et le maintien d'un système d'aide qui rentabilise l'irrigation. Pour les opposants à l'irrigation, c'est la preuve de son aberration et de la nécessité de rouvrir l'option de la désirrigation et de la réorientation des cultures agricoles. La redéfinition régionale du problème collectif alimente la mise en cause de la politique sectorielle, c'est-à-dire des hypothèses causales et/ou

963 Directive Cadre Européenne du 23/10/00. Elle fixe une obligation de résultats : atteindre un bon état des eaux en 2015.

des interventions sous-tendant le domaine d'action publique. En revanche, aucun compromis local n'est scellé entre les groupes : les opposants à l'irrigation ne parviennent pas à faire reconnaître les solutions qu'ils proposent comme efficaces. La logique sectorielle résiste, notamment à la faveur du poids économique de la PAC[964], car les acteurs régionaux favorables à une remise en cause du modèle existant ne peuvent se prévaloir d'une définition régionale du problème et de ses solutions pour déborder les logiques sectorielles.

In fine, si la régionalisation de l'enjeu est inachevée, au cours des débats le problème – de la gestion de l'eau aux enjeux agricoles – et ses « solutions » - l'option de la désirrigation est ouverte, la solution de retenues d'eau est débattue – ont été redéfinis. Cette évolution de la configuration régionale ne peut se comprendre sans la rapporter aux transactions opérées entre l'équipe nouvelle du Conseil régional et les acteurs autrefois marginalisés mais elles ne se donnent pas à voir spontanément. Si en entretien ou dans les réseaux militants [965], les soutiens et les opposants de la majorité régionale reconnaissent le rôle joué par le Conseil régional dans ce « débat sauvage », le Conseil régional ne cherchent pas à en être tenu pour responsable.

Dans les présentations officielles de la politique régionale de l'eau apparaissent les débats participatifs qui permettent à l'équipe nouvelle d'afficher son volontarisme sur une question qui, rappelons-le, n'est pas de sa compétence, des mesures de financement d'action favorisant la connaissance sur la ressource en eau dont les relevés d'assecs par les fédérations de pêche et le changement des conditions de financement des investissements liés aux usages de l'eau, et notamment les retenues de substitution. En revanche, le Conseil régional ne peut « s'imputer » les bénéfices de l'action d'un mouvement associatif alors que le conflit est toujours pendant et qu'aucune « solution », c'est-à-dire aucun système d'options et d'alliances n'a été négocié entre les groupes. En d'autres termes, le « débat sauvage » rend visible des intérêts et des options divergentes mais n'offre pas de solution pour les ajuster, c'est-à-dire de définition des problèmes et des solutions reconnue comme satisfaisant l'intérêt général. Il est trop « sauvage » –

964 D'où les demandes de régionalisation de la PAC faites par les Conseil régionaux.

965 Catherine Tromas, magazine du PS 79, juin 2006 « Quelques élus socialistes ont aussi relayé ce discours. Qu'il s'agisse de Geneviève Gaillard, militante de longue date avec les associations ou Ségolène Royal à son arrivée à la présidence de région en organisant un débat participatif sur l'eau. Ce débat a permis de fédérer les actions des associations de protection de l'environnement, les associations de consommateurs et les pêcheurs. Ce collectif appelé "CARG'EAU" (Collectif d'associations régional pour la gestion de l'eau) poursuit un objectif commun : "faire en sorte que le milieu fonctionne et que les rivières coulent, et ce, toute l'année", objectif que l'on est encore loin d'atteindre ».

à la fois trop agonistique et désorganisé – pour être intégré dans les canaux institués de l'action publique et de la compétition politique.

Pendant la campagne des régionales 2010, l'enjeu de l'irrigation est évoqué lors du débat télévisé sur France 3 mais faiblement relayé par la presse locale. Toutefois, les soutiens de Ségolène Royal comme ses opposants ne l'ignorent pas. L'enjeu, qui pourtant clive fortement les équipes en compétition, est resté invisible dans la campagne médiatique, mais il a, en revanche, été investi par les militants. Ainsi, cette prise de position d'un porte-parole d'une agriculture durable enrôlé sur la liste de Ségolène Royal, a circulé sur plusieurs blogs, et dans la lettre aux militants de la campagne de la présidente sortante.

> « Le Mensonge du Jour: Monsieur Bussereau qualifie une démarche citoyenne de Fatwa, par Benoit Biteau.
>
> A l'occasion d'une visite dans les Deux-Sèvres en compagnie du président de l'association départementale des irrigants, Dominique Bussereau a dénoncé la « fatwa » de Ségolène Royal sur les bassines de retenue d'eau et a affirmé y être favorable.
>
> Cette position est irresponsable au regard de l'urgence environnementale et de l'argent public mobilisé. Les réserves de substitution font l'objet de résistance de la part des citoyens pour plusieurs motifs : *A quoi vont servir ces réserves ? Comment fonctionnent les réserves ? Qui finance les réserves ? Comment seraient gérer ces réserves ?*
>
> Nous aurions pu penser qu'à argent public, gestion publique. Point du tout, ces équipements permis par la mobilisation d'argent public, sont confiés aux ASA (Association Syndicale Autorisée) d'irrigants qui gèrent, seuls, l'usage de l'eau, pourtant connue pour être une ressource commune à tous. Les irrigants, soutenus par des élus tels Mr Bussereau, se la sont visiblement accaparée, sans réel partage.
>
> L'agriculture a parfois besoin d'irriguer pour sécuriser ses productions et en région Poitou Charentes, en limitant les prélèvements pour l'irrigation à la ressource disponible, toutes les productions traditionnelles de notre région sont permises, sauf le maïs ! Alors pourquoi s'entêter dans cette voie et continuer de mobiliser tant d'argent public dans une production qui en a déjà bien trop mobilisé ? D'autant plus que des alternatives pertinentes existent tans sur le plan économique, que social et environnemental, sans modifier la filière aval !
>
> Quelle authenticité, quel lien au terroir, quelle démarche qualitative trouve-t-on dans les produits issus de la filière maïs ? Lorsque l'on utilise de l'argent public, ne doit-on s'assurer d'un usage en adéquation avec les attentes citoyennes qui affichent l'espoir d'une agriculture qui, certes nourrit l'humanité, mais qui respecte aussi la biodiversité, les équilibres, les ressources et particulièrement l'eau, le bien être animal, la santé publique ?
>
> Les maïsiculteurs et Mr Bussereau devraient probablement être davantage à l'écoute de ces citoyens et rapidement s'engager dans des démarches qualitatives avérées ! [966]»

A l'image de cette lettre aux militants qui rappellent l'enjeu des élections dans le domaine de l'eau et des choix agricoles, l'action du politique peut être renvoyée à l'entretien d'une

966 Diffusé sur tous les blogs de soutien à Ségolène Royal pendant la campagne, fevrier 2010

clientèle électorale : les grands agriculteurs pour l'équipe de Dominique Bussereau et les « bobos », néo-ruraux et urbains pour l'équipe de Ségolène Royal[967]. En ce sens, aucun des deux groupes n'a d'intérêt à politiser la controverse. Le cas de la gestion de l'eau montre que certains effets de l'alternance sur les recompositions de l'action publique et des alliances politiques, ne se donnent pas à voir spontanément ce qui peut alimenter le sentiment d'une absence d'enjeux régionaux forts et plus largement d'influence du *politics* sur le *policies*. Ce sont ici les contraintes liées à l'obligation de faire – suffisamment – neutre et orienté vers l'intérêt général qui conduisent à invisibiliser les dimensions politiques de l'action publique : la distance est trop grande entre l'action politique – orientée vers ses soutiens – et l'impératif d'orientation vers l'intérêt général – la découverte d'une solution profitable à tous – pour que le discours politique puisse le réduire et que les élus puissent s'efforcer d'en être tenus pour responsable. Pour le dire autrement, la capacité d'action du politique sur l'action publique ne renvoie pas seulement à sa capacité à changer les politiques, mais aussi aux conditions dans lesquelles l'intervention du politique dans l'action publique peut être politiquement légitimée.

B. L'impuissance sociale du jury citoyen : les usages limités de l'avis citoyen.

Comme dans les deux cas précédents, en recourant à un instrument participatif pour évaluer sa politique « Transport et mobilité », l'équipe régionale donnait une visibilité à cette politique : évaluer une politique, c'est déjà affirmer l'existence de celle-ci et revendiquer, en même temps, l'image du dirigeant moderne à l'écoute, capable de se remettre en cause[968]. En ce sens, le jury citoyen s'accomplissait déjà dans sa mise en œuvre : la mise en œuvre du jury, en tant que dispositif de fabrique de l'opinion, pouvait être mobilisée comme un succès de la procédure et donc être donnée comme preuve de la pertinence de l'offre participative de Ségolène Royal[969]. Et on l'a vu, le cadrage du dispositif limitait les risques de l'évaluation : il s'inscrivait dans la ligne de la doxa « mobilité durable » et crédibilisait la « rupture » supposée opérée par l'alternance de 2004 alors même que si le discours avait été reformulé autour de la politique d'excellence environnementale et de lutte contre le changement climatique, les objectifs – développer l'usage des transports collectifs – et les recettes - développement de l'offre et de la qualité des transports, inter-modalités etc. - étaient dans la continuité de ceux dévelop-

967 Fouchier C. *Ségolène, l'électron libre,* op. Cit.

968 C'est un usage classique de l'évaluation (Fontaine 1996).

969 Du reste, on peut tout à fait considérer que la « démocratisation de la démocratie » est un objectif à part entière, dont la réussite pourrait se mesurer à l'aune des effets de la participation sur les citoyens eux-mêmes.

pés, ou du moins imaginés par l'équipe précédente. Mais ces usages politiques du jury citoyen n'étaient pas exclusifs des usages des options contenues dans l'Avis. Le jury citoyen faisait parler des porte-parole inédits des habitants et au cours des interactions, les représentations du territoire régional, les options de politiques publiques, les catégories d'intervention publique, voire les types de solidarité qui doivent s'exercer au sein de la communauté politique ont été discutées. En ce sens, il pouvait rouvrir ou légitimer des options nouvelles.

Suite à la remise officielle de l'avis du jury, le Conseil régional s'engageait dans une procédure d' « écoute sélective transparente » de l'Avis : c'est-à-dire qu'il s'engageait à fournir une réponse motivée aux différents points de l'avis. Trois types de réponses peuvent être formulées : l'intégration de la proposition ou de la critique dans la politique publique, le rejet motivé de l'option et l'information selon laquelle l'option était déjà prise en compte. En pratique, il est impossible de distinguer une option nouvelle produite par la procédure d'une option légitimée par elle, en revanche on pourrait, après la remise de la réponse du Conseil régional à l'Avis du jury (en janvier 2011) analyser les options évacuées par le Conseil régional. L'instrumentalisation du jury était, on l'a vu, l'objet de nombreuses craintes et suspicions : le Conseil régional tiendrait-il compte de l'Avis du jury ? En pratique, la question des usages de l'avis est beaucoup plus complexe, et ne peut être rabattue sur cette question de l'instrumentalisation. Déjà, les acteurs sont contraints par leur propre rhétorique sur la « démocratie participative » : il est malaisé, *a fortiori* pour Ségolène Royal et ses soutiens, de mobiliser la neutralité du jury pour construire le succès de la procédure et de s'en prévaloir pour légitimer des options controversées. Surtout, l'usage du jury citoyen est à rapporter à la valeur de la ressource détenue par celui qui peut prétendre parler en son nom : en raison de son caractère éphémère, la carrière de l'opinion du jury dépendait de la façon dont elle serait parlée par les autres acteurs sociaux lors de la reprise du jeu routinier de l'élaboration de la politique « Transport ». C'est le paradoxe des expériences de « mini-publics » : c'est parce qu'ils sont éphémères, appuyés sur des citoyens tirés au sort qu'ils peuvent contribuer à réinventer l'action publique mais c'est aussi parce qu'ils sont éphémères, qu'ils ne s'appuient pas sur les collectifs organisés et donc qu'ils n'ont pas d'existence sociale en dehors du dispositif, qu'ils restent soumis aux usages que les acteurs sociaux en feront ; et en raison du huis-clos et de la constitution d'un public unique-

ment composé de participants tirés au sort[970], aucun autre acteur social que le Conseil régional ne pouvait s'en prévaloir.

Le public construit par le jury est un public éphémère qui représente peut-être l'opinion publique, du moins qui est réputé représenter l'opinion des habitants en situation délibérative mais qui de toutes évidences n'est pas une opinion efficace, ce dont n'étaient pas dupes les jurés. En témoigne leur blague le jour de la remise officielle, deux mois avant les élections, qui souligne, au-delà de l'incertitude liée aux élections, leur capacité réflexive sur la faiblesse des forces sociales qu'ils représentent : « Si on veut être sûrs qu'ils nous écoutent, faut qu'on fasse une liste aux régionales »[971]. Or, si d'un coté l'opinion publique, notamment celle des sondages, est de plus en mobilisée dans l'action publique : les gouvernants tentant de s'ajuster ou du moins de paraître l'être aux mouvements de l'opinion[972] ; d'un autre coté, l'opinion qui compte dans les décisions publiques, c'est « l'opinion efficace » parce que les acteurs (élus ou acteurs administratifs) qui ont la charge d'une politique publique cherche l'appui de représentants des milieux dont ils ont la charge pour réduire les incertitudes de la mise en œuvre des politiques publiques, c'était bien là la force essentielle du néo-corporatisme[973]. Comme le relevait Pierre Bourdieu, « en situation réelle, les opinions sont des forces et les rapports d'opinions sont des conflits de force entre des groupes. […] [Ainsi] si un ministre de l'Éducation nationale agissait en fonction d'un sondage [ou ici, en fonction de la procédure], il ne ferait pas ce qu'il fait lorsqu'il agit comme un homme politique, c'est-à-dire à partir des coups de téléphones qu'il reçoit, ou de la visite de tel responsable syndical. En fait, il agit en fonction de ces forces d'opposition réellement constituées qui n'affleurent à sa perception que dans la mesure où elles ont de la force et où elles ont de la force que parce qu'elles sont mobilisées » (Bourdieu 1984). De ce point de vue, l'identité inédite et complexe des jurés citoyens - « usagers en tant que citoyens » - c'est-à-dire ni celle du citoyen-électeur parlé par les sondages ni vraiment celle de l'usager-habitant capable de protestation et de mobilisation, pose la question de sa représentativité, et donc de l'efficacité pour l'action publique de l'opinion qu'ils formulent : le jury citoyen n'apparait ni comme un dispositif permettant de parler efficacement et

970 Certains jurys sont mixtes, y participent des « stakeholders » et des citoyens tirés au sort.

971 Notes d'observation, remise officielle de l'avis du jury citoyen, janvier 2010.

972 Sur les transformations du mode de gouvernement, voir par exemple (Manin 1995) et sur la relation entre opinion publique et action publique (Gerstlé 2003b).

973 Sur cette question voir par exemple (Jobert & Muller 1987 ; Hassenteufel 1990 ; Jobert 1996)

légitimement l'opinion publique ni comme un dispositif permettant de tester l'acceptabilité des options et des politiques publiques.

Selon Loic Blondiaux, « si les délibérations du jury ne parviennent pas à provoquer un débat [touchant le plus grand nombre], il est peu probable qu'une décision prise à huis-clos par une vingtaine de citoyens tirés au sort puisse acquérir, en l'état actuel de nos croyances politiques, une quelconque légitimité démocratique » (Blondiaux 2008a p 61). C'est là une difficulté que partagent toutes les expériences de « mini-public ». Du reste pour y répondre, les partisans de la « démocratie délibérative » considèrent qu'une voie majeure, ouverte par les expériences canadiennes d'Assemblée citoyenne (Lang 2007), est d'articuler un « mini-public » à un référendum de façon à associer la légitimité issue de la délibération et celle du vote.

Or, les élections régionales et l'enjeu de la LGV Poitiers-Limoges montrent que l'usage du jury citoyen est malaisé alors même l'opinion produite apparaissait favorable au Conseil régional. Le jury a unanimement validé l'option défendue par le Conseil régional : celle du refus du financement de la LGV au motif que le coût excédait les gains obtenus, et qu'il était préférable de poursuivre la modernisation de la ligne TER. Mobiliser le jury pour légitimer cette position pouvait sembler d'autant plus pertinent que cette ligne LGV était un des enjeux de la campagne des régionales : Dominique Bussereau, candidat de l'opposition et secrétaire d'État aux transports, défendant ardemment le principe de cette ligne. Or, si le sujet de la LGV a bien été débattu pendant la campagne, que des « palmarès » et des sondages ont été mobilisés, aucune référence n'a été faite au jury, ce qui laisse penser qu'aucun des acteurs se représentait le jury comme représentatif de l'opinion publique, du moins comme un instrument mobilisable pour faire parler l'opinion publique. Le jury citoyen apparaît encore culturellement éloigné des régimes habituels de l'opinion : l'opinion réputée « représentative » des représentants et des sondages, l'opinion efficace des manifestions ou l'opinion « experte ». Formulé autrement, le jury peut produire une « opinion vraie », il ne produit pas d' « opinion efficace » car à la différence de l'opinion des acteurs sociaux mobilisés, elle n'a pas de force sociale – ne manifeste pas, ne saisit pas le juge – et elle n'a pas non plus le langage de vérité attribué aux experts.

De l'autre coté, comme les jurés n'engageaient pas leurs intérêts particuliers et encore moins ceux des groupes dont ils pouvaient se faire les porte-parole, le jury, à la différence des

commissions d'experts par exemple (Le Lidec 2010), ne permettait pas de tester l'acceptabilité des systèmes d'options ; cela d'autant moins que les questions des conditions des changements de pratiques ou des arbitrages dans l'offre de transports n'étaient pas posées : comme l'indiquait un juré, pour cela il faudrait faire un jury citoyen « en amont » ce qui est un usage plus classique de la participation dans le domaine du transport, c'est-à-dire « le même genre de démarche, car on apprend beaucoup et tout le monde est d'accord sur le fait qu'on apprend beaucoup avec les intervenants, et que ça donne des perspectives. On pourrait faire la même chose mais *a priori*, on demanderait aux gens "qu'est ce qu'il faut à coté de chez vous ?" [974]».

L'absence d'usage politique du jury n'enterrait pas tout impact possible du jury[975] : il pouvait de façon plus diffuse contribuer à rouvrir ou à légitimer des options, et au vu de son organisation à huis-clos et des objectifs qui lui étaient assignés – donner à voir la réalité telle qu'elle est – c'était sans doute là son principal impact possible. La question n'était donc plus celle de la légitimité mais celle de l'efficacité et du caractère opératoire de l'opinion produite. L'avis d'évaluation de la politique régionale ne formulait pas une réponse argumentée à une question mais livrait un certain nombre de critiques, de satisfecits, de propositions sur différents aspects de cette politique régionale qui pour l'essentiel n'étaient pas des options clés en main mais des idées formulées dans les termes de l'expérience ou dans ceux des intervenants.

Le jury pouvait remettre sur l'agenda des options oubliées ou confirmer la pertinence d'une option déjà envisagée. Ainsi par exemple, le « Pass famille » envisagé dès 2002 n'avait jamais été mis en œuvre car il ne cadrait pas avec les priorités politiques et les représentations des besoins en transport principalement orientées vers les trajets individuels domicile-travail. En raison de sa proposition par le jury, de la simplicité de sa mise en œuvre et de son coût réduit il a été mis en place dès la rentrée. Or, ici l'absence de problème technique ou politique posé par la mise en œuvre des propositions souligne leur faible inventivité et donc l'utilité toute relative procédure.

En revanche, comme le public du jury était majoritairement composé de non-usagers des TER, il différait du public ordinairement mobilisé dans les politiques des transports collectifs. Les participants, prenant conscience de la ruralité régionale, avaient même souligné l'inadaptation des transports régionaux aux besoins de la population. Cette représentation nouvelle du

974 Notes d'observation, 3eme jour.

975 Sur les effets possibles (Goodin & Dryzek 2006).

territoire, de sa population et de ses besoins est apparue de façon saisissante aux services techniques de la région chargés de répondre à l'Avis, qui s'interrogent sur les réponses à apporter.

> Chargé de mission TER : « Par contre, il nous a permis de relativiser l'objet sur lequel on travaille, de voir les attentes d'une grande majorité de la population. Et de voir comment on peut concilier les attentes et les outils qu'on peut avoir. Les gens ils sont dans la revendication d'avoir des outils de mobilité et comme ils sont dans un milieu urbain peu dense, c'est pas facile pour la collectivité de leur donner des outils de mobilité, parce que les gens ils ont un besoin de mobilité individuelle, et que la modalité individuelle ça coute cher. Et quelque part ils voudraient que le collectif leur paie leur modalité individuelle, ou leur apporte des solutions. Et ça, quelque part on sait que c'est pas possible parce qu'il faut bien que quelqu'un le paie et si ce n'est pas eux, c'est la collectivité, alors la collectivité, elle augmentera les impôts et voilà. Pour autant, entre le tout noir d'un coté et le tout blanc de l'autre, il faut qu'on trouve des solutions d'articulation entre les modes individuels qu'ils continueront d'assumer, parce que la collectivité les assumera ou de façon marginal, et des modes collectifs qui doivent s'adapter et constituer des morceaux de solution pour eux. »
>
> AM : « Sur cet aspect là, le jury vous à apporter des solutions, des pistes à creuser ? »
>
> Agent : « Non, mais c'est plus en termes de représentation de ce qu'il faudrait qu'on fasse. Ça permet de sortir de son truc, de se repositionner par rapport à un besoin plus général. »
>
> AM : « ça c'était vraiment nouveau pour vous ? »
>
> Agent : « ça a changé notre perception de l'objet, peut-être pas complètement mais ça a fait une bonne piqure de rappel. [976]»

Le désarroi du technicien quand il mène une réflexion sur son incapacité à répondre aux besoins de mobilité pris dans la tension entre solution individuelle et solution collective met en évidence la difficulté qu'il y a à rendre opératoire cette représentation nouvelle : « c'est très riche mais voilà je ne vois pas trop comment l'utiliser ». En effet, le jury publicise des « besoins » nouveaux, ou du moins qui sont formulés différemment mais ne propose pas d'options nouvelles pour y répondre[977] : les « solutions » qui sont proposées dans l'Avis sont des expériences plus ou moins connues qui, pour les techniciens, ne constituent pas une réponse adaptée. Par exemple, les taxis collectifs présentés comme une « solution » au besoin de mobilité en milieu rural par un participant s'appuyant sur son expérience en Irlande, était déjà une option envisagée par les élus, notamment la présidente de région mais que le technicien ne parvient pas à rendre opératoire.

976 Entretien, responsable service TER, 2/09/10

977 C'est aussi un effet du cadrage, d'autres dispositifs, organisés sur une plus longue durée pourraient viser la recherche de solution innovante.

« Les taxis collectifs en tant que technicien c'est très compliqué parce que si on veut que ça serve à quelque chose, ça coute très cher; c'est la fausse bonne idée. Si c'était si simple que ça on l'aurait fait depuis longtemps. La présidente elle est très intéressé par ça, mais on arrive pas à satisfaire sa demande,on essaye mais [978]»

Le malaise de ce technicien confronté à la double demande des élus et des citoyens de mobilité en milieu urbain peu dense sans pouvoir y apporter de solutions illustre la difficulté à rendre opératoire, c'est-à-dire à traduire dans des politiques nouvelles, ces représentations inédites du territoire régional. Si le jury produit effectivement une parole nouvelle sur les habitants et leurs besoins, il introduit un désajustement entre les pratiques, les formes, les catégories d'action publique existantes et celles qu'il faudrait inventer pour répondre à ces « besoins » nouveaux. Répondre à ces « besoins » de mobilité en milieu rural suppose d'inventer des « solutions » qui sont en dehors des « sentiers » cognitifs et institutionnels. Or, la faible inventivité des propositions du jury, l'éphémérité de l'expérience et la stabilité des équipes techniques en place sont autant de facteurs qui tendent à la résistance des cadres cognitifs et des pratiques.

On voit ici toute la difficulté à réintégrer dans le jeu routinier de l'action publique et de la compétition politique, une expérience qui précisément organise son « détachement ». On peut ainsi penser d'une part que si le débat était « bien élevé » – ce qui a permis une délibération riche – il était « trop bien élevé » – pas de contestation sur la procédure, huis-clos pour préserver la qualité de la délibération – pour avoir une existence sociale. Et d'autre part, que c'est précisément parce qu'il faisait parler des porte-parole inédits de l'enjeu « Transport et mobilité » qu'il est malaisé pour les agents en place, qui eux sont des spécialistes, d'incorporer ces paroles nouvelles dans leurs pratiques, et les options de politiques publiques.

SECTION II.
L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU TERRITOIRE RÉGIONAL

Au gré des usages des procédures, des tentatives de subversion de l'institution, des renégociations des identités et des ressources des porte-parole régionaux, les pratiques et les représentations institutionnelles ont été en partie redéfinies. Le territoire régional a été « travaillé » par l'alternance et la mise en œuvre des procédures participatives : des alliances nouvelles ont

978 Entretien, responsable service TER, op. Cit.

été scellées et un public inédit, celui des individus « bénéficiaires » des politiques régionales, a été mobilisé par les dispositifs participatifs et parlés à travers la création de politiques nouvelles. La région, « entité flottante » du paysage politique français, a acquis une consistance inédite en s'enracinant dans le quotidien de ses habitants. Si la prise en charge par le Conseil régional de nouveaux enjeux a favorisé l'identification des politiques régionales, la politisation des enjeux régionaux reste néanmoins limitée.

Les élections régionales de 2010 sont un révélateur de ces évolutions. Malgré la nationalisation du scrutin, la campagne a structuré une opposition de style entre deux candidats - Ségolène Royal et Dominique Bussereau - porteurs de deux représentions de l'institution régionale et de ses fonctions : une région qui change le quotidien de ses habitants contre une région qui oriente et impulse des politiques d'aménagement de son territoire. La campagne en stylisant l'opposition entre la vision de la région de l'équipe de Ségolène Royal et celle de Dominique Bussereau qu'il inscrit dans la continuité de la politique conduite auparavant par Jean-Pierre Raffarin, a contribué à construire la « réussite » de l'alternance en crédibilisant la « différence » des actions engagées. L'alternance devient l'alternance quand l'entreprise politique de subversion institutionnelle est reconnue par les soutiens comme par les opposants ; en ce sens, elle bénéfice des critiques de l'opposition qui dénoncent son artificialité et son illégitimité : au-delà des ruptures et des continuités observables, ce qui reste des politiques et des actions engagées c'est l'idée qu'il y a eu une alternance[979].

§ 1. La démocratie participative, style politique d'une institution en redéfinition

« L'édification d'un territoire combine les dimensions concrètes, matérielles, celles des objets et des espaces, celles des pratiques et des expériences sociales, mais aussi les dimensions idéelles des représentations et des pouvoirs » (Di Méo 1998). L'action publique parce qu'elle s'incarne dans des choses est susceptible de produire des effets réels sur les représentations du territoire et de l'institution régionale, *a fortiori* quand avec « la démocratie participative » elle fait participer les citoyens à sa production. La région, « objet politique non identifié » du paysage français (Sadran 2005), est-elle désormais mieux identifiée par ses habitants ? Cette

979 « L'effet majeur [des réformes] est la production de l'illusion du changement, de la croyance dans les réformes. Ce qui reste des réformes passées, des réformes manquées, des réformes réformées, c'est contre l'évidence, l'idée qu'il y a eu réforme » (Grignon & de Saint Martin 1975).

question qui anime la recherche sur les régions depuis leur création a connu un regain d'intérêt quand en 2004 de nouvelles compétences ont été transférées aux régions et que les élus régionaux ont investi la « démocratie participative ». La « démocratie participative » a-t-elle favorisé l'identification de la région par les citoyens ? En quoi les changements dans les instruments et dans les politiques régionales participent-ils d'une redéfinition des fonctions et des représentations de l'institution ? Si notre monographie de Poitou-Charentes ne peut y répondre, elle montre néanmoins que si la prise en charge par la région de nouveaux enjeux et le développement de politiques plus tangibles pour le citoyen (électeur) « ordinaire » illustrent la redéfinition des fonctions de l'institution régionale, cela ne se traduit pas nécessairement par une politisation, au sens de mise en controverse, des enjeux régionaux.

A. Une « entité flottante » incarnée

Rappelons nous, prenant leur parti de ces faiblesses, les exécutifs régionaux avaient massivement investi le champ de la communication territoriale (Cardy 1997b) pour tenter de donner corps au territoire « en usant du pouvoir de révélation et de construction exercé par l'objectivation dans le discours » (Bourdieu 1980). Or, le paradoxe est que tout s'est passé comme si « les stratégies identitaires des Conseils régionaux célébrant l'unité de la communauté territoriale, qui se sont révélées efficaces pour installer en un temps record la visibilité et la crédibilité de l'action des nouvelles institutions, avaient relégué le citoyen au rang de spectateur de l'arène régionale et non acteur du forum régional selon la distinction établie par Bruno Jobert » (Dupoirier 1998). D'un coté, la communication régionale repose une vue aérienne[980] de l'identité régionale, alors que la construction des identités ne peut se penser que dans le temps long, celui de la construction d'un sentiment d'appartenance (Laferté 2006) ; de l'autre, l'action publique régionale était pour l'essentiel un travail de l'ombre de négociation et de compromis (Nay 1997) visant à mettre en mouvement l'action régionale (Catlla 2007). *In fine,* « pour la plupart des électeurs, l'ensemble régional rest[ait?] à la fois vague et faible. A la différence des institutions municipales et départementales, la région [était?] un ensemble lointain, constitué comme un agrégat géographique parfois problématique et dont les attributions ne sont pas évidentes. L'État, lui aussi est lointain, mais il est puissant, les municipalités parfois faibles mais toujours proches. Le département mélange les genres et reste fortement enra-

980 Les critiques formulées par Andy Smith au sujet des travaux sur l'espace public européen trouvent ici aussi une remarquable acuité (Smith 1999).

ciné dans le paysage politique, ne serait-ce que par la conception foncièrement conservatrice de son architecture. La région, elle, reste une entité flottante » (Dupuy cité par Sadran, 2005).

Ainsi, en 2004 on pouvait faire l'hypothèse[981] qu'à la faveur des compétences nouvelles transférées aux régions et l'investissement de la « démocratie participative » par les nouveaux élus, la région serait mieux identifiée par les habitants et les électeurs : faire participer les citoyens, ou plutôt les « ressortissants » des politiques régionales, aux décisions régionales pouvait leur permettre de mieux connaître le Conseil régional et ses politiques et donc contribuer à affirmer sa position vis-à-vis des autres collectivités et de la population. C'est là un usage classique des dispositifs participatifs dans le cadre des collectivités récentes, à l'image des régions mais aussi des structures intercommunales (Cultiaux 2007). Ainsi pour la chargée de mission « démocratie participative », compenser le déficit de visibilité et de légitimité du Conseil régional est objectif à part entière d'un dispositif comme le BPL.

> « Y'a le message d'abord du point du vue de l'institution. Un, la région c'est quoi, la région c'est qui par rapport à vous qui êtes dans les lycées. Qu'est-ce que fait la région dans les lycées ? J'pense que la région c'est quand même une institution qui est mal connue, j'sais pas si le département un mieux connu… Mais la région c'est quand même une institution qu'est déjà relativement jeune, qui jusqu'à maintenant et parce que… la décentralisation est peut-être pas ce qu'elle devrait être dans l'idéal…, se voit difficilement alors même si le service de communication de la région s'efforce de montrer ce que c'est que cette institution. Alors la 1ère chose c'est de donner à voir ce que fait la région dans les lycées, ce que peut faire la région dans les lycées et de montrer comment la région peut être également un échelon territorial démocratique… et pas seulement un élément d'une technostructure loin de … loin du peuple. On a des élus régionaux. Le conseil régional c'est aussi une assemblée délibérative, délibérante au même titre qu'un conseil municipal et ça j'pense qu'il faut le montrer aussi, que c'est pas encore ancré chez les gens… et que donc la région c'est aussi un échelon qui… qui a sa légitimité démocratique… qu'est pas un endroit, uniquement une bureaucratie, ou un guichet qui viendrait donner du pognon, c'est une entité politique en soi. Ça j'pense que c'est un message qu'est important…[982] »

En ce sens, la « démocratie participative » en tant que style politique est à la fois le vecteur et le symbole d'un changement de posture du Conseil régional qui passe d'une logique de coopération à une logique d'action. Par l'usage des dispositifs participatifs, les élus régionaux projettent l'image d'une action publique régionale enracinée dans le quotidien de ses habitants qui permet au Conseil régional de revendiquer un « leadership territorial » vis-à-vis de ses partenaires : en devenant le « *gatekeeper* » des besoins des habitants de la région, le Conseil régional peut affirmer et affermir son leadership et sa compétence sur un domaine d'action,

981 C'était notamment l'hypothèse de Pierre Sadran (Sadran 2005).

982 Entretien, Chargée de mission « démocratie participative », op. Cit.

traditionnel comme pour les lycées ou inhabituel comme par exemple dans le cas de la politique de l'eau[983]. La région Poitou-Charentes est-elle pour autant mieux identifiée par ses habitants ?

Si l'on s'en réfère à la connaissance que les habitants ont de leur président, indéniablement oui : alors qu'au niveau national seuls 29% des sondés sont capables de citer spontanément le nom du président de leur région, ils sont 85% en Poitou-Charentes[984]. Mais c'est ici de toutes évidences davantage le résultat de la campagne présidentielle de Ségolène Royal que des politiques conduites. On peut aussi penser que les participants à des dispositifs délibératifs régionaux (IDEAL-EU, jury citoyen, BPL des MFR) ont vécu un moment fort de prise de conscience de leur appartenance à la population régionale et des enjeux politiques qui pouvaient y être attachés, cet effet est limité aux 300 personnes concernées, c'est pourquoi il faut sans doute faire preuve de prudence avant d'évoquer la constitution d'un « patriotisme local »[985] ; illusion dont personne au Conseil régional ne semble se bercer. Ainsi, sauf à adopter la vue aérienne précédemment critiquée de l'identité, sans doute faut-il encore raison garder avant de parler de construction d'une identité régionale que rien ne nous permet d'étayer.

On peut plus simplement penser que les politiques conduites désormais ancrées dans le quotidien des habitants favoriseraient la connaissance de l'action régionale. Pour ce qui concerne, les participants aux dispositifs participatifs, cela est là encore indéniable. Dans le cas du BPL, participants et agents régionaux soulignent que l'institution régionale est incarnée, mieux connue des participants. D'abord, la présence physique des agents permet une communication orale, directe avec les ressortissants des politiques régionales –qui favoriserait la (re)connaissance de l'institution régionale : « Le message il passe mieux, ça passe par l'oral ça permet d'expliquer, de donner l'information à tout le monde et pas seulement aux représentants. Ça permet de discuter avec les jeunes notamment et de leur dire voilà ce que les élus font, ce que vous pouvez faire. Oui le BPL ça a rendu certaines actions de la région plus lisible pour tout à chacun[986].» La région acquiert ainsi une visibilité nouvelle ; ce que soulignent les représentants habituels de la « communauté éducative », qui y voient une avancée alors que le citoyen « ordinaire » ignore largement les compétences respectives de l'État et

983 C'est l'hypothèse faite sur les comités de ligne (Gourgues 2007). L'eau semble en être un autre exemple.

984 Sondage LH2, 8/12/09, largement relayé par la presse locale et nationale.

985 Dumonteil J, 2010, Conseils généraux, La politique autrement, Éditions du service public.

986 Entretien, chef de service « Vie lycéenne », op. Cit.

des collectivités territoriales et assimile généralement l'administration à l'État. Ainsi cette responsable d'une association de parents d'élèves explique : « Avec le BPL, on s'aperçoit vraiment que c'est la région qui finance les lycées. Là y'a plus d'ambigüité… On voit vraiment. Même celui qu'est pas au conseil d'administration, il voit vraiment que l'argent il vient de la région[987] ». ou encore cette enseignante qui apprécie une région désormais incarnée : « Maintenant, je sais que j'ai un interlocuteur et si j'ai besoin, je peux lui parler de mes projets culturels pour le lycée. (...) C'est quelqu'un que je n'aurais jamais connu sans le BPL »[988]. Cela est sans doute renforcé par la création du réseau des animateurs culturels qui, par leur présence au quotidien, dans les établissements constituent des relais de l'action régionale. On l'a vu, cet effet d'information sur la région n'est pas limité au BPL mais commun à l'ensemble des dispositifs. Par ailleurs, cet effet n'est pas limité aux seuls participants, ces derniers pouvant faire jouer un effet multiplicateur en diffusant l'information auprès de leur famille, de leurs collègues et amis; ce que soulignent la plupart des participants interrogés.

Néanmoins, on peut s'interroger sur l'effet de la mise en œuvre des dispositifs participatifs au delà du cercle restreint des participants ; cercle élargi au regard du cercle des participants antérieurs (élus locaux, représentants attitrés du secteur agricole, des transports, de la « communauté lycéenne ») mais somme toute limité à 1 ou 2 % de la population régionale[989]. Pour les non-participants, l'identification de la région ne passe par la participation directe à la production de l'action régionale, mais par le « bénéfice » qu'ils peuvent tirer en tant que « ressortissants » des politiques régionales et par les débats politiques sur les enjeux régionaux.

D'un coté, le développement de politiques qui sont des réalités tangibles dans le quotidien des habitants est une facteur d'identification de ces politiques (Marie 1999). On peut aussi les analyser comme des politiques de sectorisation de l'électorat régional, c'est par exemple l'hypothèse de certains commentateurs sur la montée en puissance des Conseils régionaux dans le domaine éducatif : « les jeunes électeurs exprimeront-ils leur reconnaissance aux majorités régionales sortantes à l'occasion des élections régionales du printemps 2010 ? [990]». De l'autre coté, la connaissance de l'action régionale passe par la politisation des enjeux régionaux, c'est-

987 Entretien, responsable FCPE d'un lycée de Charente, 14/04/09.

988 Citée par Anja Röcke dans son évaluation du BPL.

989 Même en cumulant tous les participants de tous les dispositifs participatifs tous les ans (or, il est faudrait au moins diviser le chiffre par deux compte-tenu de la participation répétée notamment dans le BPL) on obtient un chiffre d'environ 80000 participants qu'il faut rapporter au 1,7M€ d'habitants.

990 Jean Dumonteil, *Conseils régionaux. La politique autrement*, Éditions du secteur public, 2010.

à-dire de leur mise en débat dans l'espace public. Et de ce point de vue, si dans les « bulles participatives »[991] les problèmes du quotidien peuvent être les supports d'une mise en débat des enjeux régionaux et des critères des choix politiques, dans les espaces routiniers de politisation, ces problèmes du quotidien et les politiques qui en découlent sont régulièrement rabattus sur une forme de politisation individuelle du problème – la création d'une clientèle – ou dépolitisés par les références à la demande des habitants.

Ainsi, l'identification nouvelle de l'action régionale ne se traduit pas nécessairement par une politisation, au sens d'intégration dans les clivages politiques, des enjeux régionaux. Pour les élus et les agents publics les plus politisés, favoriser l'identification de la région et permettre une lecture partisane de l'action publique vont de pair. L'explication que donne une élue régionale de la reprise en main de la Région sur les contrats de territoire le montre bien. Rappelons-le, la politique des pays était un instrument privilégié de l'entreprise de notabilisation de Jean-Pierre Raffarin : la « région partenaire des élus » finançait des actions librement décidées par les élus du pays. Désormais, les contrats de territoire sont thématiques : le Conseil régional finance les projets qui s'intègrent aux sept priorités sectorielles qui ont été définies par la majorité en place.

> « On s'aperçoit qu'effectivement… passer par le filtre des élus de pays d'autant que 80% des élus de pays sont de droite, on a une grosse déperdition en fait de…la visibilité régionale. Donc on voit qu'il y a une évolution actuellement. Déjà la notion d'élu régional, d'élu référent qu'est une nouvelle, une innovation. Et puis des contrats de territoire qui sont de plus en plus thématique. C'est-à-dire que nos priorités sont de plus en plus présentes dans les répartitions d'enveloppe et puis nous avons créé des corps en direct. Parce qu'en fait par exemple j'ai vu dans nos contrats de territoire ici, on paye 9 chargés de mission qui sont au pays. C'est nous qui donnons le pouvoir aux présidents de pays. C'est complètement c..., c'est l'argent qu'on se fait [suer]. On se fait [suer] à être élu, on se fait [suer] à lever l'impôt, on se fait [suer] à bosser…. Et c'est le président de pays qui… les gens, les chargés de mission c'est pas la région. Ils n'ont pas le sentiment d'être, de servir la région. Ils ont le sentiment d'être avec le président de pays… qui marche contre nous. C'est complètement c.... Donc je crois que plus ça va aller, plus on va aller effectivement… vers une reprise en direct de nos budgets de territoire.[992] »

Comme le souligne cette élue régionale à travers l'objectif d'affirmation du leadership de la région sur ses partenaires, c'est la visibilité politique – partisane - de l'action régionale qui est en jeu. Cette idée est partagée par le directeur régionale des « lycées » pour qui permettre une lecture partisane de l'action régionale est un objectif reconnu, voire revendiqué :

991 Nous empruntons l'expression à Loïc Blondiaux car elle reflète bien le caractère isolé et artificiel de ces expériences.

992 Entretien, Françoise Mesnard, vice-présidente du Conseil régional, op. Cit.

> « C'est la région qui finance le plus mais comme c'est redistribué par l'établissement, les gens ils pensent que c'est l'Etat qui donne. Alors je comprends qu'il y ait un besoin de visibilité, de retour politique.[...] « Faut faire comprendre aux gens qu'une politique de gauche et une politique de droite c'est pas la même chose, même dans les lycées. Le changement ça se montre. Si on donne pas une coloration à l'action publique après faut pas s'étonner que les gens pensent que la politique c'est incolore et inodore[993].»

Or, on l'a vu, les références systématiques à la demande des habitants et des usagers comme au besoin de « pédagogie » sur le fonctionnement des instances politiques, invisibilisent la dimension proprement politique, partisane, de l'action publique dans une référence plus large à la politique – la démocratie. C'est notamment un discours récurrent chez les agents du BPL :

> « A un moment donné c'est vrai que la région est une instance nouvelle, avec des compétences nouvelles et je crois que la pédagogie était nécessaire… alors certains chef d'établissements et j'ai vu quelques retours sur la grille d'évaluation d'Anja… qui estime que oui le BPL est un coup de pub pour la région… ça dépend des points de vue. Y'a des chefs d'établissements qui le perçoivent comme un outil pédagogique… au sens où on explique ce que c'est qu'une collectivité territoriale, quelles sont ses compétences, et ainsi de suite… et je crois que c'est à un moment donné… et responsabiliser l'élu et engager la région… mais aussi donner l'information nécessaire au citoyen lambda… à celui qui paye ses impôts, à celui qui attend d'une collectivité un service rendu…[994]»

En pratique, même si la nouvelle équipe politique a investi un certain nombre d'enjeux régionaux, ils restent faiblement politisés en ce qu'ils ne sont pas réintégrés dans les clivages et dans les jeux partisans. L'usage de l'argument « démocratique », outre qu'il rappelle l'habitude – l'aptitude - des acteurs régionaux à jouer sur l'ambiguïté des registres politiques et partisans, souligne la prégnance du discours de l'intérêt général et de l'engagement désintéressé des élus dans l'action publique et la persistance des représentations d'une action régionale apolitique, consensuelle. Outre la plasticité de certains objectifs politiques comme la « démocratisation de l'éducation » ou le « développement des transports collectifs », on peut avancer deux hypothèses pour expliquer la faiblesse des controverses politiques sur les enjeux régionaux. Une première hypothèse est spécifique à l'entreprise politique de Ségolène Royal : en capitalisant sur la région, elle s'expose à la critique de l'instrumentalisation à des fins personnelles de l'action publique. Les politiques nouvelles sont mises en cohérence par l'opposition régionale avec les objectifs de carrière de la présidente de région et rabattues sur des enjeux électoraux :

993 Entretien Marc Fischer, op. Cit.

994 Entretien, chef de service BPL, op. Cit.

la création de ces politiques nouvelles viseraient à tirer un profit symbolique important de réalisations minimes mais immédiatement perceptibles par l'usager-électeur.

> « Des trucs qui quantitativement sont pas importants mais qui sont significatifs, symboliques. Qui correspondent aussi à une façon de… de récupérer un certain électorat quoi. [...] Le chabichou, la proximité c'est 1/10ème de l'agriculture en région...Faut aussi s'occuper du reste et faire attentions aux règles économiques globales. [...] Et puis y'a ce qu'on voyait pas, ou à qui on donne un caractère particulier. Par exemple l'aide aux bâtiments d'élevage, on va la coupler avec un engagement de ne pas produire d'OGM et de ne pas alimenter en OGM. Ça fait bien dans le tableau général mais à la limite c'est inapplicable mais c'est pas grave. Y'a des petits choses comme ça. Vous allez distribuer de l'argent à… à des ateliers de diversification. On multiplie les dossiers, on multiplie les bénéficiaires. Mais je suis pas sûr qu'en terme d'efficacité économique ce soit… je suis même pas sûr qu'en terme d'efficacité sociale. Mais on remplit les pages des journaux. [...] Y'a quelque chose de significatif dans l'aide aux bourses scolaires. Le même budget. Car à part l'inflation il a pas augmenté. Le même budget avant c'était des bourses. Les bénéficiaires étaient désignés par une commission et c'était géré par les établissements scolaires. L'argent de la région venait dans les établissements et c'est les établissements qui distribuaient. Là la nouvelle majorité a dit on va faire des chèques pour acheter des livres. C'est le même budget seulement, maintenant les gens ils reçoivent un chèque de la région. Au niveau de l'efficacité électorale c'est terrible ça. Je suis pas sûr qu'au niveau de l'efficacité quant au but à atteindre ce soit une amélioration délirante, après tout y'a quand même des gens… Avant je payais les bouquins pour mes gamins, j'en n'était pas plus pauvre. Bon maintenant ils reçoivent une bourse tant mieux, mais bon est-ce que c'était une priorité, j'en suis pas sûr mais bon c'est comme ça. » Rires[995].

C'est là, la principale ligne de la critique de l'opposition. On la retrouve aussi par exemple dans le domaine des contrats de territoire : « Aujourd'hui les pays ne sont plus que les faire-valoir des priorités régionales, plus guidées par la politique nationale de la Présidente, que par les réalités du terrain[996]». Face à ces critiques, qui on l'a vu, existaient aussi en interne, la capacité à crédibiliser les enjeux « démocratiques » de l'action et l'orientation vers l'intérêt général de la région et de ses habitants, a été un enjeu central de la réussite de l'entreprise de la nouvelle équipe politique. Mais au-delà des critiques personnelles adressées à la présidente, derrière les accusations de détournement de l'institution, ce sont les fonctions de l'institution régionale qui sont interrogées. Ainsi, une deuxième hypothèse que l'on peut faire est que les collectivités locales sont contraintes de justifier leur intervention dans de nouveaux champs d'action publique en multipliant les références à l'intérêt général ; c'est pourquoi, la « démocratie participative » est un instrument d'affirmation du leadership de la région ou plus largement de légitimation des débordements territoriaux des politiques sectorielles. Mais si ces références aux « idéologies territoriales » sont efficaces pour favoriser l'identification et la re-

995 Entretien, Conseiller régional d'opposition, op. Cit.

996 Parole de l'opposition sur les documents La région et ses territoires, 2008.

connaissance des fonctions nouvelles de l'institution, elles sont en revanche des obstacles à la politisation, au sens de mise en controverse, des enjeux régionaux (Arnaud et al. 2006). En ce sens, il convient de dissocier la capacité du politique à agir sur l'action publique et la capacité à permettre une lecture partisane de l'action conduite : si la mise en œuvre de politiques plus concrètes, davantage ancrées dans le quotidien contribuent à faire de l'action régionale une réalité tangible, elles ne forment pas nécessairement le socle d'une politisation inédite des enjeux régionaux[997], ce que confirme l'observation de la campagne centrée sur les jeux politiques.

B. Redéfinition des fonctions régionales et mise en récit de l'alternance

On peut penser que l'institution régionale est ici à « la croisée des chemins » pour reprendre d'un ouvrage paru il déjà plus de dix ans (Dupoirier 1998) : d'un coté, on observe une montée en puissance de l'influence de la politique régionale sur l'action publique qui se matérialise par un élargissement de son public et une sectorisation de son électorat ; de l'autre, les représentations anciennes d'une « institution partenaire » sont encore fortes et sans doute les exécutifs régionaux sont-ils encore largement tenus par l'entretien de réseaux locaux. La méthode participative a permis à la nouvelle équipe politique de trouver des soutiens extérieurs à ceux qui étaient précédemment mobilisés dans l'espace régional, de nouer des alliances régionales nouvelles et d'élargir le public régional en donnant une existence sociale à tous les bénéficiaires des politiques régionales, en ce sens elle est un vecteur et un révélateur de la montée en puissance de la région comme collectivité de gestion[998]. Mais sans doute mélange t-elle les genres : les réseaux anciens, élus locaux et instances représentatives, n'ont pas été dissous mais recomposés. Et les critiques régulièrement adressées à Ségolène Royal sont là pour rappeler la persistance des représentations anciennes des fonctions de l'institution régionale et

997 C'est l'hypothèse de Pascal Perrineau : « Cependant, s'est créé un espace politique avec des enjeux régionaux concrets pour les gens. Par exemple : l'entretien et la construction des lycées, le développement de transports ferroviaires régionaux. Les gens montent dans des trains avec le logo de la région et voient ce que ses investissements ont permis pour améliorer la qualité des transports. Tout cela est devenu concret, même si la région n'a pas la visibilité politique de la commune ou même du département, collectivités qui ont beaucoup plus d'épaisseur historique derrière elles. Il peut y avoir aussi une campagne autour de ces enjeux régionaux : lycées, transports ferroviaires, formation professionnelle, enseignement supérieur et recherche. » Perrineau P, Les élections régionales de mars 2010, 52 min.

998 Ironie de l'histoire que l'acte II de la décentralisation porté par Jean-Pierre Raffarin serve la carrière politique de sa principale concurrente dans la région qui constituait son fief.

l'inachèvement de l'entreprise de captation du territoire ; du reste, on peut même s'interroger sur le fait que la région soit encore un support possible d'une entreprise de notabilisation.

Quoi qu'il en soit, ces critiques participent de la mise en récit de l'alternance et contribuent à accréditer la différence de la politique conduite par l'équipe nouvelle. En dénonçant l'instrumentalisation du pouvoir régional, les opposants accréditent l'idée qu'un changement s'est opéré, ce qui peut être réinvesti par les soutiens de Ségolène Royal comme preuve de son volontarisme politique.

> « Jusqu'à 2004, la Région n'avait pas été gérée de cette façon. Sous la présidence de Jean-Pierre Raffarin, elle était apparue à beaucoup comme une machine à distribuer les subventions, essayant de faire plaisir aux amis et de ne pas trop fâcher les autres. La surprise est donc grande pour les « abonnés » à la générosité régionale. Personne n'est préparé à ce type de fonctionnement. Habituellement les élus recherchent le compromis pour rester en bon terme avec les demandeurs. Pas Ségolène Royal. Elle n'hésite pas à dire non, si la demande n'entre pas dans les compétences régionales ou si les éléments d'évaluation sont négatifs. Une attitude très différente, du jamais vu pour beaucoup d'observateurs de la vie politique.[999] »

A l'image de Jean-François Macaire, Ségolène Royal et ses soutiens mettent en récit l'action régionale pour projeter le changement devant le regard de la population, et plus encore des commentateurs. Si l'on ne peut rabattre l'action régionale sur le discours officiel valorisant la « démocratie participative » comme pratiques et savoir-faire institutionnalisés, le discours officiel contribue à styliser l'action régionale, qui peut ainsi être mise en cohérence avec l'offre politique initiale, et plus encore les propriétés et les qualités prêtées au leader : « Vraiment ce souci de coller à la réalité de terrain, de répondre aux problématiques concrètes du terrain, ça a à mon avis a été une réussite de l'action de la région. [...] C'est un apprentissage de la campagne et de Ségolène pendant les premières années de mandat. C'est-à-dire qu'elle a montré l'exemple aussi. Elle m'étonne, elle m'étonne. Elle est très, elle est très… comment vous dire. Elle a un sens politique qui est très important enfin… elle capte des fois des choses dans ce qu'elle entend surtout dans son contact direct avec les gens. Elle écoute en fait beaucoup ce que je dise les gens. Et elle est capable de vraie indignation [1000] ».

Ce travail de mise en cohérence de l'action conduite avec l'offre politique initiale montre qu'il est en partie vain de prétendre « évaluer » l'alternance en mesurant l'écart entre les discours et les pratiques : l'alternance devient l'alternance dans le travail incessant de mise en ré-

999 « La révolution silencieuse », Jean-François Macaire.

1000 Entretien, Françoise Mesnard, vice-présidente du Conseil régional, op.cit.

cit c'est-à-dire aussi de fabrication des origines et des intentions[1001]. Ici, les récits qui prétendent enregistrer et éclairer le fonctionnement du pouvoir régional contribue à le faire exister ; dimension performative du discours qui en prétendant décrire le changement, le font advenir.

> « Région : des petits bras mais un vrai pouvoir. Le conseil régional a un pouvoir économique très limité. Il a, en revanche, une vraie capacité d'impulsion. Exemple et bilan en Poitou-Charentes à quatre jours de l'élection. La marge de manœuvre permet encore d'identifier une politique, ici en distribuant des chèques: chèque-livres aux lycéens, chèque vert aux particuliers pour l'achat d'un récupérateur d'eau de pluie, d'un réfrigérateur basse consommation ou d'un panneau solaire, chèque d'aide au permis de conduire ou à la création d'entreprise. Dire qu'elle excelle dans l'impulsion n'est pas lui donner blanc-seing. Son adversaire Dominique Bussereau juge « qu'elle saupoudre et que, de sa gestion d'écureuil, on ne retient rien de marquant, qu'au final son bilan économique est navrant ». Les Verts estiment que derrière le vernis, « sa politique environnementale manque d'épaisseur ». L'extrême gauche ne trouvera pas son compte avec l'entrée de la collectivité territoriale dans le capital d'une entreprise et l'extrême droite a, cinq ans durant, voté contre la quasi-totalité de ses propositions. Les élections, les 14 et 21 mars, servent justement à sanctionner un bilan et une politique. Stop ou encore.[1002] »

De ce point, les commentaires des observateurs[1003], notamment pendant la campagne, contribuent à accréditer l'existence d'une alternance. En revanche, la pluralité des mise en intrigue du changement (laboratoire de la démocratie participative, bastion de Ségolène Royal, montée en puissance des régions) et donc des interprétations concurrentes disponibles, souligne que ni l'image régionale ni son style politique ne sont encore consolidés. Néanmoins, entre le style revendiqué par la majorité politique et ses soutiens et les critiques formulées par ces opposants, se dessinent deux modèles du pouvoir régional, une opposition de style politique, de système d'options et d'alliances et de soutiens distincts que la campagne a consolidé. En ce sens, si la « démocratie participative » n'a en soi pas plus d'effet sur l'élection qu'une autre politique[1004], elle y contribue de façon indirecte en participant à la création d'un style politique, à la formation de nouveaux réseaux sociaux et en donnant une consistance au discours du changement.

1001 En s'inspirant très directement des travaux de Brigitte Gaïti sur le changement de régime et le passage de la IVème à la Vème République (Gaïti 1998a).

1002 Charente Libre 10/03/10.

1003 L'article de Médiapart, « La preuve par le Poitou » en est un des meilleurs exemples, mars 2010.

1004 Les enquêtes menées soulignent qu'on ne peut pas identifier un effet de la « démocratie participative » sur l'élection tant du point de vue de la participation (Rey 2005) que de celui du résultat (Anduiza et al. 2008). La « démocratie participative » pourrait néanmoins avoir un effet sur les réseaux régionaux, ou sur la confiance donnée aux élus.

§ 2. Les régionales 2010, une mise à l'épreuve de l'alternance

Malgré la nationalisation du scrutin, la campagne des régionales 2010 ont été une mise à l'épreuve des pratiques et des représentations régionales : deux modèles régionaux se sont affrontés. D'un coté, Ségolène Royal a mené une campagne de sortant, basée sur la défense de son bilan, tout en l'orientant vers l'entretien de son capital innovateur, rappelant ainsi que si elle est sortante au niveau régionale, elle reste une prétendante aux postes nationaux. La « démocratie participative », point cardinal de son discours de campagne en 2004 et en 2007 disparaît : elle n'est plus mobilisée que de façon diffuse et intégrée dans son discours sur « la politique par la preuve », qui forme le support de sa proposition « Poitou-Charentes, une énergie d'avance ». De l'autre coté, son principal adversaire, s'inscrivant dans la ligne de son « ami » Jean-Pierre Raffarin, a revendiqué une action partenariale, voire consensuelle, et centré sa campagne sur la critique de la politisation de l'action régionale et la défense de la région contre « l'usurpatrice ». En ce sens, la campagne régionale a donné à voir un inversement singulier des positions : c'est le leader de l'opposition qui revendique le consensus et l'héritage. Dans l'affrontement de ces deux modèles régionaux, ce sont les redéfinitions des fonctions l'institution régionale qui étaient mises en débat, contribuant ainsi à faire exister l'alternance.

A. Faire une campagne de sortant. Ou comment la démocratie participative a disparu du discours de Ségolène Royal.

Alors qu'en 2004, puis de nouveau en 2007 pour les présidentielles, Ségolène Royal avait fait de la « démocratie participative » l'axe structurant de son discours, elle est peu visible dans sa campagne des régionales 2010. À l'instar de Bertrand Delanöe, on peut dire que comme la « démocratie participative » a partie liée avec des positions d'*outsider*, il est peu surprenant que leur installation aux avants-postes marque l'érosion de la dimension subversive du discours participatif. Le discours participatif basé sur la dénonciation des manques d'ouverture des majorités en place ne peut être un discours de sortant, encore moins dans le cas de Ségolène Royal, où malgré les innovations participatives, son usage de la « démocratie participative » est critiquée comme masquant mal l'exercice d'un pouvoir solitaire. Toutefois, la « démocratie participative » ne disparaît pas de son offre politique, elle est intégrée dans le discours sur « la politique par la preuve ». Mais Ségolène Royal, prétendante aux postes natio-

naux, est condamnée à l'inventivité pour entretenir son capital innovateur : elle mène campagne sur la « croissance verte ».

Les campagnes, les techniques de mobilisation et les thématiques mises en avant, sont, on le sait, en partie déterminées par les capitaux des candidats et les contours des soutiens qu'ils peuvent, ou du moins qu'ils pensent pouvoir mobiliser (Frédéric Sawicki 1994b). Ségolène Royal est prise dans la recomposition des alliances partisanes, celle qu'elle a engagé avec des élus du Modem et celle née de la stratégie d'autonomie de ses anciens alliés Verts. Surtout en dépit de sa position de sortante, Ségolène Royal ne peut revendiquer le consensus local et le soutien des élus locaux, elle est au contraire exposée à la critique d'une « gestion dictatoriale ». En revanche, elle pense pouvoir capitaliser sur son bilan et sur la mobilisation de soutiens produits pendant la mandature.

Au-delà de la différence de position, la disparition de la « démocratie participative » de sa campagne peut s'expliquer par la structure des alliances. Contrairement à 2004, la gauche n'est pas unie dès le premier tour derrière Ségolène Royal : les Verts, sous la bannière Europe-écologie font liste autonome. Par ailleurs, Ségolène Royal a élargi sa liste aux « centristes humanistes » dont des membres du Modem. Ce choix de l'ouverture, qui est à rapprocher de sa tentative lors des élections présidentielles, visait) prouver la pertinence et l'efficacité du rassemblement jusqu'au centre et localement, cela pouvait crédibiliser une capacité à rassembler qui lui est régulièrement déniée. Comme en 2004 toutefois, la presse locale relaie abondamment les difficultés à faire la liste, « la zizanie au PS », les hostilités entre Ségolène Royal et les principaux responsables fédéraux, notamment en Charente-Maritime ; l'élargissement au Modem est la principale raison mise en avant[1005]. Néanmoins, les difficultés à faire la liste sont autant le vecteur que le produit de ces difficultés : l'élargissement au centre, outre qu'il doit témoigner du dépassement des clivages traditionnels, illustre aussi une difficulté à s'imposer au sein du PS ; en retour la pression accrue sur les places disponibles renforce les tensions. La coopération avec les Verts est au cœur des enjeux : Ségolène Royal, qui a fait de la « croissance verte », la marque de son mandat, et dont les verts étaient en bonne place dans l'équipe précédente, espérait qu'ils s'allient à elle dès le 1er tour. Certains Verts, s'exposant au risque de la radiation, outrepassèrent la décision des militants de mener une campagne autonome et rejoignirent la liste Ségolène Royal. Finalement, elle dépose une liste sous l'étiquette « Ras-

1005 Entre autres, « le grand chambardement », Sud Ouest, 16/02/10.

semblement de la Gauche et des Républicains, des socialistes, d'écologistes et des humanistes » qui rassemble en effet largement, autour des socialistes, de la gauche radicale, des Verts et des anciens du Modem. Parmi les colistiers, on retrouve des soutiens issus de l'action régionale, à l'image par exemple du radical Benoit Biteau, agriculteur engagé en première ligne dans la contestation anti-irrigation.

Lors du premier tour, la liste Ségolène Royal est en tête avec 38,98% des voix, celle de Dominique Bussereau obtient 29,45 %, et en enfin celle d'Europe-écologie obtient 11, 92 % ce qui alimente la critique sur l'autonomie des Verts puisqu'une liste unie autour de Ségolène Royal aurait pu remporter l'élection dés le premier tour. Néanmoins, l'épisode des négociations entre les deux tours se passe semble-t-il sans heurts majeurs dans la mesure où dès le début de la campagne Ségolène Royal avait proposé une dizaine de places éligibles aux Verts. Le résultat des élections de mars 2010 est comparable à celui de 2004 : Ségolène Royal est élue avec 60,61% des voix, contre 55,10 % en 2004, et contribue à assoir la position de Ségolène Royal et de ses alliés au Conseil régional puisqu'ils gagnent 2 sièges (de 37 à 39). Toutefois, il faut noter que sur les 37 élus de la majorité, seuls 12 sont des conseillers régionaux sortants et que la structure des alliances au sein de la majorité est globalement recomposée dans le sens d'un recentrement. Le PS voit sa position de premier parti au Conseil régional renforcée (+3) ; les Verts et Europe-écologie s'installent en tant que 3ème force régionale (+4) tandis que le PC disparaît (-6), laissant sa place à gauche de la gauche à 3 candidats divers gauche, issus du monde syndical. Enfin, le PRG maintient sa position avec 3 élus, et les centristes humanistes obtiennent trois places au sein de la majorité alors que l'UDF était allié avec la droite en 2004 ; à noter que les élus « centristes humanistes » sur liste Ségolène Royal n'étaient pas des élus régionaux sortants.

Résultat des élections régionales 2010 en nombre de sièges

	17 Charente-Maritime	**16 Charente**	**79 Deux-Sèvres**	**86 Vienne**	**Conseil régional**
« Poitou-Charentes : une énergie d'avance »	**13**	**8**	**9**	**9**	**39**
PS	5	4	6	4	19
Europe-Ecologie (dont 2 Verts présents sur la liste Ségolène Royal dès le 1er tour)	4	2	2	3	11
PRG	2	1			3

Ex-Modem	1	1		1	3
DVG	1		1	1	3
« Poitou-Charentes c'est vous »	**6**	**3**	**3**	**4**	**16**

Ces alliances inédites ont contraint le discours de campagne de Ségolène Royal. La façon dont la « démocratie participative » est évacuée de son discours pour être intégrée dans le bilan sous la formule « la révolution démocratique » peut être aussi analysée au prisme des critiques qui lui sont adressées par ses opposants comme par ses partenaires sur son leadership autoritaire que la « démocratie participative » masquerait mal. Ainsi, la tête de liste Europe-Ecologie : « le concept de démocratie participative a été totalement dévoyé en Poitou-Charentes[1006] ». Ou encore le chef de file de l'opposition régionale : « dans la démocratie participative qu'elle vante tant, tout le monde parle, elle seule décide[1007]». En témoignent aussi les contraintes qui pèsent sur la ligne environnementale de son discours. Depuis 2004, l'excellence environnementale est au cœur de son mandat, notion qu'elle reformule sous le terme de « croissance verte » dans la deuxième moitié de la mandature, et qui en 2010 devient l'axe central de son projet. Or, la stratégie d'autonomie des Verts et d'Europe-écologie qui étaient parties prenantes de la majorité sortante, contraint l'usage du « bilan vert » du Conseil régional. D'un coté, c'est au nom du la qualité du bilan que des Verts se rallient dés le 1er tour à la liste de Ségolène Royal, ainsi Georges Stupar, élu sortant : « je ne me vois pas faire campagne contre un bilan auquel j'ai participé et que je trouve bon! [1008]». De l'autre, les Verts revendiquent leur rôle décisif dans ce bilan pour défendre le choix de l'autonomie.

> « En matière environnementale, la majorité sortante a un bilan respectable, c'est vrai. Mais un bilan que l'on doit notamment à Marie Legrand et Serge Morin, qui ont fait un énorme boulot. Ces deux Verts, me semble-t-il, soutiennent ma liste autonome.[1009] »

A l'image de la question des alliances avec Europe-Écologie, ce sont les jeux plus que les enjeux politiques qui ont structuré la campagne. La mise en intrigue nationale d'une élection « gagnée d'avance » dont l'enjeu serait la mesure du crédit politique de Ségolène Royal dans la perspective de 2012, a largement dominé la campagne : « régionales 2010. Aire de lance-

1006 « Le concept de démocratie participative a été totalement dévoyé en Poitou-Charentes », Sud ouest, 6/02/10

1007 Charente libre 18/01/10

1008 Lors du meeting La Couronne (16), 6/12/09.

1009 Françoise Coutant, Sud Ouest 8/03/10

ment. Ségolène Royal doit l'emporter en 2010 pour préparer 2012 [1010]». La nationalisation des jeux politiques était renforcée par l'identité de son principal concurrent – Dominique Bussereau, président du Conseil général de Charente-Maritime, ami de Jean-Pierre Raffarin et secrétaire d'État aux transports – qui aurait été désigné candidat par le chef de l'État[1011], en lieu et place du candidat désigné par les militants, le porte-parole de l'opposition sortant, Henri de Richemont. Mais, dans la ligne de sa campagne de 2004, Ségolène Royal s'est efforcée de régionaliser les enjeux du scrutin en axant sa campagne sur la défense de son bilan. Mobilisant les chiffres et les indicateurs produits au cours de la mandature et dressant un inventaire à la Prévert des actions conduites, Ségolène Royal a mené une classique campagne de sortante : « promesses faites, paroles tenues. Un bilan sous forme d'inventaire[1012] ». L'usage systématique des données chiffrées et les références constantes à la maitrise de la dépense publique - « la seule région qui n'a pas augmenté les impôts - soulignent qu'un principal souci était de se prémunir des accusations de mauvaise gestion qui lui étaient adressées : « gaspillage d'argent public, instrumentalisation ». En outre, les indicateurs et les instruments de mesure de gestion, produits et déjà mobilisés pendant la mandature sont donnés comme preuve de l'efficacité de l'action conduite. Les réunions publiques s'ouvraient sur un diaporama organisé par thème qui présentait la liste exhaustive, du moins qui s'efforçait et paraissait l'être, des actions réalisées. Le bilan régional était aussi décliné par territoire, à fin que les électeurs puissent percevoir concrètement les effets de la politique régionale. Enfin, la mobilisation d'acteurs ordinaires visait à donner corps à ce bilan, enrôlant le tout à chacun comme un bénéficiaire de l'action régionale.

> « A La Rochelle, côté PS, dans l'ancienne criée où était organisé le meeting, la parole a d'abord été donnée à des marins pêcheurs et à des femmes de marin. Maxime Bono, le maire, a enchaîné, suivi de représentants du PS, des Verts, des Radicaux, mais aussi de «témoins» de l'action régionale, qui pour le budget participatif des lycées, qui pour le Pass contraception, qui pour les jurys citoyens. Suivi encore de deux syndicalistes qui ont apporté à la tribune, ce qui n'est pas si fréquent, la parole vraie des ouvriers. «Si on m'avait dit que je participerais un jour à un meeting du PS, et en plus en étant candidat!», s'est étonné tout haut le cégétiste de feu New Fabris (Châtellerault) Guy Eyermann.[1013] »

1010 Libération 3/09/09.

1011 « Le général Sarko n'ayant pas voulu parachuter son fils Jean contre la dame du Poitou, c'est au vieux grognard Bubusse qu'il aurait fait appel. Pas sûr que si cette décision devient effective dans les jours à venir, ce soit, politiquement, le meilleur choix qui ait été arrêté » Sud Ouest 16/10/09, « Sarkozy envoie Busserau contre Ségolène Royal » Charente libre , 16/10/09.

1012 « Ségolène Royal sonne le coup d'envoi de sa campagne ». Nouvelle république 16/11/09.

1013 « Régionales : beau match, l'arbitre choisi son camp » Charente Libre, 18/01/10.

Le récit de ce meeting illustre le travail de mobilisation et d'exhibition des soutiens sociaux opéré à travers la construction de la liste – par exemple, la présence d'un syndicaliste des « New fabris » aidés par le Conseil régional – ou lors des différents meetings. Ainsi, il souligne que la sortante pense que la qualité de son bilan lui permet de compter sur des soutiens sociaux qu'il suffirait de mobiliser pour intéresser les électeurs ; consigne est ainsi donnée aux militants pour les inciter à faire jouer un effet multiplicateur : « Vous devez également réaliser des vidéos de témoignage de citoyens qui veulent réagir sur nos propositions ou sur notre bilan, et qui souhaitent dire pourquoi ils soutiennent la tête de liste et son équipe. Nous les mettrons en ligne sur le site de campagne[1014] ». Ainsi, elle mène une campagne de mobilisation dont la ligne est simple : faire parler ceux qui adhèrent au bilan, et le faire connaître à ceux qui l'ignoreraient.

> « Nous pouvons légitimement être fiers de notre bilan. L'heure est venue de le défendre et de porter notre projet. Même si je vais me démultiplier durant la campagne officielle, je compte sur vous. Tous les membres de la liste accompliront leur part de travail. Mais vous avez tous un rôle essentiel à jouer et je vous engage à vous démultiplier sur les territoires, à porter notre message sur l'écologie, les emplois et la justice sociale.
>
> Je vous demande d'organiser des points presse locaux sur tel ou tel aspect de notre bilan et de notre projet qui va arriver dans les boîtes aux lettres dans les prochains jours. Appuyez-vous sur des réalisations locales que les habitants de votre territoire connaissent, cela aidera à bien identifier ce que nous avons fait. Notre bilan est notre force, il crédibilise notre projet.
>
> Allez au contact de vos voisins, en porte-à-porte par le dialogue, en utilisant au besoin les documents adaptés à chaque territoire qui vont être mis à votre disposition. Soyez en position d'écoute et de questionnement sur ce que la Région peut faire pour les habitants de Poitou-Charentes et faites nous retour de ce qui vous sera dit.[1015] »

Le travail mené ne permet pas de mesurer l'ampleur des soutiens réels mobilisés. En revanche, la presse locale, en relayant des exemples de bénéficiaires des politiques régionales, a participé à ce travail d'exhibition des soutiens sociaux de la majorité sortante, ainsi « Stéphane Moreau y croit : « "elle fait de la politique concrètement, je l'ai vérifié pour construire ma chèvrerie"[1016]». Bénéficiaires individuels ou collectifs associatifs, comme par exemple les acteurs environnementaux, ont crédibilisé la qualité de son bilan et la « différence » de l'action conduite, plaidant en la faveur des sortants dans leur concurrence avec la liste conduite par Domnique Bussereau, et la liste Europe-écologie.

1014 Newsletter de la campagne de Ségolène Royal 23/02/10.

1015 Newsletter de la campagne de Ségolène Royal 23/12/09.

1016 « Un bon air de campagne. » Charente Libre 19/2/10

« Si la CEDD (Coordination environnement et développement durable) se défend de vouloir tenir la main de l'électeur dans l'isoloir lors du scrutin régional du mois de mars, en revanche, elle entend lui donner quelques clés de compréhension dans des domaines aussi divers que la gestion de l'eau, des paysages, la politique agricole, sanitaire, éducative, énergétique ou de gestion des déchets. [...]« Dans notre esprit, toutes les listes partent à égalité dans le débat citoyen. Nous souhaitons toutes les rencontrer. » Et pas seulement la liste Europe écologie qui est la première à avoir, naturellement, accepté l'entrevue. Tâche énorme. Pour autant, la CEDD n'est pas insensible au bilan environnemental de l'équipe sortante : « Chacun dit effectivement que son bilan global est plutôt bon, dans bien des domaines. Nous, nous sommes tentés de dire que cette politique n'est pas allée assez loin. C'est normal, on est dans notre rôle. Cela dit, on avait accumulé tellement de retard qu'il est quand même heureux de trouver du bon dans le bilan » de la majorité sortante. [1017] »

La célébration de son bilan s'articule à des stratégies d'imputation des succès locaux - « si la filière du bâtiment résiste bien c'est grâce à cela [le pôle éco-industries][1018] » - et constitue l'élément clé de son offre politique « la politique par la preuve » : le bilan est donné en gage de son projet pour Poitou-Charentes. Ainsi, à l'interrogation d'un journaliste qui, lors du débat télévisé sur France 3, lui fait remarquer qu'elle et Dominique Bussereau ont des points d'accords, notamment sur « la croissance verte », Ségolène Royal a répondu : « y'en a qui font, qui ont fait et qui ont des preuves pour continuer » ; et « sans augmenter les impôts » rappellent tous les documents, défendant la ligne d'une bonne gestion face aux accusations classiques de la gauche dépensière. Son principal opposant, en rappelant le Grenelle de l'environnement et les financements croisés de l'État et des Conseils Généraux réfute l'imputation à la seule action régionale du bilan environnemental[1019]. Plus largement, « au plan de la stratégie, la donne fut simple, parfois simpliste. Dominique Bussereau et Jean-Pierre Raffarin - incisif comme les autres intervenants - se sont appliqués à dézinguer Ségolène Royal. Bussereau : "Elle a terni l'image de Poitou-Charentes. Elle n'est ni bonne ni efficace." Raffarin : "Dominique sert ses convictions, Mme Royal sert ses ambitions et nous sert un bilan fanfaron"[1020]». La mise en doute du bilan est au centre de la campagne de l'opposition : une bataille de chiffres est engagée, chacun revendiquant la preuve du succès ou de l'échec de la politique de Ségolène Royal. Ainsi par exemple sur le TER où Ségolène Royal revendique une « augmen-

1017 « les défenseurs de la nature posent le débat » Sud ouest 20/02/10

1018 « Ségolène Royal commence à sortir l'artillerie. »Nouvelle République 5/11/09

1019 Débat France 3, 23/03/10

1020 Charente Libre, 18/10/10.

tation de 50% de voyageurs[1021] », Dominique Bussereau conteste le bilan en s'appuyant les palmarès régionaux publiés dans la presse nationale.

> Dominique Bussereau fait référence à une étude publié par un magazine « En ce domaine, l'étude comparative présentée par la revue Ville, Rail et Transports du 30 décembre 2009 est implacable : derrière le Limousin, notre région a la 2e plus petite flotte de matériel roulant de France. Elle consacre le plus petit budget par habitant (30,60 € / habitant) à ses TER. Son taux de remplissage des trains est très faible (57 voyageurs par TER seulement, la 15e place au niveau national)[1022] » Arguments qu'il reprend dans le débat télévisé de France 3.
>
> « Le bilan de ces six dernières années, contrairement à ce que raconte M. Bussereau, est particulièrement important. Je peux sans honte aligner mon bilan face à celui de Jean-Pierre Raffarin en matière de transports TER […] Certes, on aurait pu mieux faire. Mais le désengagement financier de l'État, la pression de M. Bussereau sur la Région afin qu'elle participe au financement de la LGV (98 millions) ligne qui relève de l'État, la demande de contribution de la part de l'État pour l'autoroute ferroviaire (12 millions) nous a privés des moyens nécessaires pour répondre aux besoins de mobilité pour tous les habitants du Poitou-Charentes. [1023]»

La campagne n'a que rarement suscité d'affrontement entre ces deux offres politiques alternatives. Le débat sur France 3 Poitou-Charentes, diffusé en deuxième partie de soirée, a pour ce qui concerne celui opposant Dominique Bussereau et Ségolène Royal donné lieu à un débat sur des enjeux spécifiquement régionaux : financement de la LGV, financement des bassines, soutien à l'agriculture. Mais la presse locale a assez peu relayé ces oppositions, c'est même la presse nationale qui a le mieux retracé les clivages régionaux, comme sur l'enjeu agricole[1024]. La politisation limitée des enjeux régionaux montre que si les politiques publiques peuvent être un objet de politique, elles ne le sont pas nécessairement, même quand elles sont plus concrètes et mieux connues ; à l'inverse, l'enjeu agricole montre bien que l'absence de débats ne signifie pas l'absence d'enjeux régionaux spécifiquement forts, mais plutôt la difficulté à permettre une lecture politique, partisane de l'action conduite. Et de ce point de vue, la campagne est le reflet d'une institution régionale dont les pratiques et les représentations sont en cours de redéfinition. Plus que des clivages sur enjeux, c'est une opposition de style qui est ressorti de la campagne.

1021 « Ségolène Royal commence à sortir l'artillerie », Nouvelle République 5/11/09.

1022 Meeting de Dominique Bussereau, Fouras (17) 16/10/09.

1023 « Michèle Carmouse répond à Dominique Bussereau », Sud Ouest 5/03/10.

1024 Par exemple un article du journal Le Monde « une éco-région en formation » vient relayer le débat entre opposants et tenants irrigation 3/3/10.

B. Politique par la preuve vs région partenaire : une opposition de styles.

La mise en avant systématique des politiques menées et la liste exhaustive des mesures concrètes, celles que le Conseil régional a déjà prises et celles qu'il prendra, visaient à donner une consistance nouvelle à l'action publique régionale réputée « changer la vie quotidienne » de ses habitants. Image d'une politique régionale concrète, efficace que crédibilisaient les interventions d'individus bénéficiaires des politiques régionales. Mais dans le même temps, Ségolène Royal a mobilisé une figure mixte de l'élu. D'un coté, par l'usage des bilans chiffrés, des indicateurs et les références à la méthode participative, elle cherche à donner l'image d'une action publique régionale rationalisée, transparente et efficace. De l'autre, elle mobilise les registres de l'empathie, de la douceur maternelle pour nuancer son image d'une femme autoritaire, ambitieuse et accréditer l'idée qu'elle est là pour servir Poitou-Charentes, et non pas s'en servir :

> « Vous me connaissez, vous m'avez vu travailler sans relâche avec énergie, courage et enthousiasme, pour prendre soin de vous, à plein de temps. Protéger ceux qui souffrent, épauler ceux qui espèrent et encourager tous les espoirs et tous les projets de vie. Pour que tout le monde avance, en femme de vérité, en mère expérimentée, en élue proche de vous au contact du terrain, animée par la morale de l'action, avec une bonne équipe, unie dans la diversité que j'ai voulue et réussie. [1025]»

Avec ce discours qui s'efforce d'articuler la rhétorique de la bonne gestion et celle de l'empathie de l'élu local en mobilisant une action publique concrète, présentée comme répondant aux besoins du quotidien, Ségolène Royal cherche à mettre en cohérence son identité politique avec les prescriptions du rôle de l'élu, désintéressé et au service de son territoire et ses habitants. En effet, son principal concurrent, Dominique Bussereau, reconnu comme un « élu du sol » et un homme du consensus, du partenariat, de l'action discrète[1026] a organisé sa campagne sur la dénonciation de la politisation de l'action régionale et sur la proposition d'un retour aux valeurs régionales et à une région partenaire.

L'opposition s'est efforcée de contester la véracité et la sincérité du bilan régional en s'appuyant notamment sur les palmarès produits par la presse - « Je vais juste vous révéler, hélas, la vérité telle qu'elle a été présentée par la revue Capital, dans son palmarès des régions » - et de dénoncer le détournement à des fins personnelles de l'action régionale. En s'appuyant sur la mise en intrigue nationale qui faisait de l'élection régionale un test pour les ambitions natio-

1025 Lettre aux électeurs. Campagne officielle, mars 2010.

1026 « Bussereau, la stratégie du consensus », L'express 25/02/10, en s'appuyant sur une enquête au sein du Conseil général de Charente-Maritime.

nales de Ségolène Royal, et détournant au passage le slogan mitterrandien utilisé en 2004 par Ségolène Royal, il propose de « rendre Poitou-Charentes » à ses habitants[1027] : « J'aimerais une région plus tournée vers ses habitants et moins vers les préoccupations nationales de sa présidente[1028] ». Critique d' « un bilan bidon, d'une présidente bidon », il reprend à son compte la critique de l'opposition pendant la mandature et conteste le « saupoudrage » de l'action publique régionale dont le seul objectif serait de servir les ambitions nationales de sa présidente.

> « Pourquoi le changement ? Pour servir la région et non pas s'en servir. Pour se concentrer sur l'emploi et arrêter les gaspillages. Pour aider les porteurs de projets, plutôt que l'exercice solitaire du pouvoir. Pour rassembler, plutôt que divise[1029] »

À l'inverse, il rappelle qu'il est un élu du sol, « un candidat pur beurre [1030]» pour reprendre les mots de Jean-Pierre Raffarin à son égard : « mon projet prend sa source dans mon enracinement. Poitou-Charentes est la région de mon enfance, de ma famille, de mes amis, de mes projets. Elle m'a beaucoup donné, je me dois de la servir ». La continuité avec les mandatures Raffarin, et la campagne d'Elisabeth Morin est frappante et la presse ne manque pas d'ironiser sur ce point. Contre le saupoudrage et le gaspillage de sa concurrente, il propose de « se concentrer sur les grandes filières[1031] » : pour lui « gouverner c'est choisir et définir des priorités. Une action régionale sincère, des priorités claires. Le rôle de la région, ce n'est pas de faire des opérations commerciales, des remises sur l'achat des réfrigérateurs, de distribuer des chèques cadeaux... ».

> « Je veux vous dire ma conviction profonde : pour moi, Poitou-Charentes, c'est vous ! Je veux vous rendre cette région, qui est aujourd'hui annexée et confisquée au seul service d'une ambition personnelle ! Nous ne voulons pas nous disperser, mais revenir aux fondamentaux de l'action publique, recentrer la région sur ses vraies missions. La politique locale, ce n'est pas la démagogie ! Mes amis, l'alternative est là, possible, pour sortir enfin notre région de ce statut dégradé de laboratoire, pour lui faire retrouver son identité régionale, son aura et sa fierté. Je n'aime pas que l'on dise que Poitou-Charentes est un laboratoire. Vous n'êtes pas des cobayes ! On n'expérimente pas des trucs, des recettes d'apprenti sorcier sur le dos de Poitou-Charentes ! L'élection régionale, ce n'est pas l'élection de la Fée Mélusine ! Mes amis, cette région est la vôtre. Avec votre aide, nous allons vous la rendre ! [1032]»

1027 « Notre projet : proximité, efficacité, solidarité » Sud ouest 10/03/10.

1028 Sud Ouest 23/02/10.

1029 Profession de foi de la campagne officielle.

1030 Sud ouest 5/01/04

1031 Charente Libre 19/03/10

1032 Meeting de Fouras, op. Cit.

Cette dénonciation de l'usurpation de la région, « Poitou-Charentes c'est vous », est dans la ligne classique de la droite aux élections locales, celle de la dépolitisation par la référence à l'intérêt territorial. Mais au-delà de ce qui peut apparaitre comme un alignement sur un clivage gauche-droite classique, on voit bien ici une opposition de style entre deux candidats, mais aussi entre deux visions, deux modèles de gestion régionale. À travers les politiques nouvelles, l'équipe conduite par Ségolène Royal a développé de nouvelles représentations des fonctions de l'institution régionale qu'elle cherche à faire reconnaître à travers l'élection : elle a investi de nouveaux enjeux et la sphère d'intervention du Conseil régional s'est élargie à des problèmes autrefois définis dans des termes techniques, ou strictement individuels. Qu'on l'attribue au style politique de Ségolène Royal et à la « *life politics*[1033] », à « la politique autrement » des Conseils régionaux, ou a un effet de la « démocratie participative », cet élargissement des catégories d'action publique régionale reflète une transformation profonde des pratiques instituées de l'action régionale que conteste Dominique Bussereau en réduisant sa finalité au seul bénéfice de la présidente du Conseil régional.

> « Le Conseil régional s'est dévoyé de sa mission. Il a ignoré sa région et ses habitants, il s'est réduit à la fonction de vitrine, exhibant quelques mesures clinquantes pour attirer les bobos et les gogos, à un simple marchepied d'ambitions personnelles et de perspectives nationales hypothétiques[1034] »

Interrogée sur ce point, Sophie Bouchet-Petersen s'amuse de ces critiques teintées de références au populisme et au clientélisme. Compte tenu de la faiblesse des ressources que le Conseil régional peut distribuer, pas de logement ou d'emploi, critiquer la finalité clientéliste des mesures prises par le Conseil régional, c'est dénoncer l'illégitimité des habitants – les « gogos » - qui se laisseraient prendre. À l'inverse, elle défend la ligne de l'action régionale basée sur la subjectivité des acteurs dans la définition de leurs propres besoins.

> « Quand on interroge Sophie Bouchet-Petersen, "conseillère spéciale" de Ségolène Royal, sur la portée électoraliste de telles aides, la réponse fuse: « On peut trouver cela démagogique, mais c'est une vision simple : quand les gens ont besoin de thunes, il faut les aider. Et c'est souvent sur des trucs concrets qu'ils trébuchent. Les politiques publiques doivent être capables de partir des besoins des gens. Franchement, on achète pas des voix avec un permis ou un récupérateur d'eau…[1035]»

1033 Zaki Laidi et Gérard Grunberg considère que la politique de Ségolène Royal peut être rapporter à la « life politics » (Giddens 1991) ; à savoir une politique basée sur le quotidien, l'expérience du vécu. « Royal, la politique de la vie » Libération, 20/11/06. Voir aussi (Grunberg & Laidi 2007)

1034 Meeting de Fouras, op. Cit.

1035 Médiapart, « La preuve par le poitou », op.cit.

Comme nous l'avions vu dans le cas des opposants au BPL et à la « démocratie participative », ce style politique basé sur la satisfaction des besoins définis par les citoyens eux-mêmes est malaisé à contester. Annie Collovald l'a montré par ailleurs, dénoncer le populisme d'une action ou d'un discours, c'est critiquer l'illégitimité du peuple qui en est le destinataire (Collovald 2005) : ceux qui critiquent le populisme de Ségolène Royal sont ici aussi ceux qui prétendent choisir et parler au nom du « peuple » que Ségolène Royal prétend faire parler directement avec la « démocratie participative »[1036]. Si la critique n'est pas nouvelle, sa mobilisation dans l'espace régional est plus inédite et de ce fait accrédite l'hypothèse d'une transformation profonde et durable de l'action publique régionale. Ce « nouveau » territoire régional est loin d'être déjà consolidé et les représentations régionales - la représentation des enjeux régionaux et la représentation du territoire régional par Ségolène Royal, -à la différence de celles instituées autour des politiques conduites par Jean-Pierre Raffarin n'ont pas (encore) la force de la naturalité. Et ce point de vue, l'opposition de style entre une région discrète, partenaire conforme à la vision ancienne du pouvoir régional et une région, active, visible, concrète qui s'est structurée au cours de la campagne souligne que l'élection mettait aussi à l'épreuve ces règles nouvelles.

Ainsi Ségolène Royal s'est félicité de l'adhésion au bilan, que reflétait selon elle son succès électoral :

> « C'est un vote d'adhésion au bilan et au travail des présidents de région et des majorités qu'ils ont rassemblées pendant six ans autour d'eux pour faire avancer la France. C'est à partir de nos territoires, dans les régions, que nous pouvons ouvrir de nouveaux chemins et que nous pouvons mettre en place des pratiques politiques différentes [1037]».

On le sait on ne peut déduire du résultat de l'élection, les signes de l'adhésion à l'action de l'équipe de Ségolène Royal mais en se voyant réélue comme porte-parole officiel du territoire régional et de ses habitants, elle peut revendiquer la valeur et la pertinence des actions nouvelles conduites en son nom et projeter le changement sur l'ensemble de la société nationale. Ce travail de production du succès ou de l'échec de l'alternance ne s'arrête pas avec l'élection, il se poursuit au cours de la mandature, ainsi sur le BPL : « autosatisfaction de la majorité : "il y a maintenant une génération BPL dans les lycées, des jeunes gens qui croient à la politique par la preuve", souligne Jean-François Macaire. Bémol de l'opposition : "faible représentation

1036 Ce qu'on peut rapprocher aussi de son discours lors de l'université d'été du PS en septembre 2010 où elle se déclare la « porte-parole des sans voix ». Le Point, 27/8/10.

1037 Sud ouest, 15/03/10.

qui signifie faible représentativité, le dispositif mériterait évaluation"[1038] ». Ainsi, la production des verdicts électoraux par les élus, les candidats malheureux et les observateurs contribue à faire l'élection (Lehingue 2005) et l'alternance : au-delà des continuités observables derrière la mise en avant spectaculaire de la rupture, sur « le terrain de papier » travaillé par Ségolène Royal et ses concurrents, s'est imposé l'idée qu'il y a eu alternance. En ce sens, la réussite de l'alternance est le produit du travail stratégique de construction d'une entreprise politique alternative, des investissements réussis de nouveaux acteurs qui contribuent ainsi à crédibiliser le changement et des récits qu'en font les partenaires du jeu soutiens, adversaires et observateurs) qui, à titre divers, mettent en intrigue les recompositions en cours ; si ces mises en intrigue se font concurrence dans l'interprétation du changement, elles ont imposé l'idée qu'en Poitou-Charentes, il y a eu une alternance.

Conclusion. La région Poitou-Charentes réinventée ?

Le territoire régional a été travaillé par l'alternance : les pratiques administratives et les systèmes d'options et d'alliances ont été en partie redéfinis et renégociés au cours de la mise en œuvre des procédures participatives. Toutefois c'est dans le cadre de la reprise du jeu routinier de l'élaboration des politiques et de la compétition politique que s'évalue l'efficacité et la légitimité de cet environnement recomposé. Notamment, la comparaison des trois dispositifs participatifs montre bien que les « effets » des situations délibératives dans l'action publique sont à rapporter aux propriétés spécifiques de l'instrument et à la configuration territoriale et sectorielle dans laquelle il est mobilisé. Mobiliser un instrument participatif peut permettre à l'équipe politique de trouver du soutien auprès de porte-parole inédits du territoire régional et de « déborder » du cadrage sectoriel des problèmes ou de ses compétences en référant à la « demande » des habitants produite par les dispositifs. En ce sens, mobiliser un instrument participatif peut, par sa fonction de régulation de l'accès à l'agenda et à la scène politique, être un moyen pour une équipe politique nouvelle de changer les politiques. Néanmoins, elle reste

1038 Charente Libre, 1/06/10. Ce qui rappelle aussi le contenue du « livre noir » de l'UMP : « La démocratie participative, Madame Royal utilise cet artifice pour allécher quelque clientèle électorale. Mais qui a réellement utilisé la démocratie participative ? Une minorité de personnes : moins de 1 % des habitants de la Région (ce qui équivaut à une démocratie participative ou le taux d'abstention atteindrait 99 %, dur d'évaluer la légitimité d'un élu désigné par 1 % des électeurs). La démocratie participative n'existe que pour donner bonne conscience à Madame Royal qui décide seule et de façon autocratique. »

prise dans les logiques sectorielles et les «sentiers institutionnels », et doit donc donner des preuves de l'efficacité des systèmes d'options et d'alliances qu'elle propose ; ce que ne permet pas nécessairement le dispositif participatif. Ici, seul le BPL est reconnu comme un instrument légitime et efficace d'expression et de réponse aux « besoins » des habitants.

Au-delà des ruptures et des continuités observables, ces tentatives de subversion des règles et des pratiques instituées concourent à donner corps à la région : ce territoire autrefois vague et faible est aujourd'hui incarné aux yeux d'un nombre élargi d'acteurs. L'institution régionale est en cours de réinvention et la politisation des enjeux régionaux reste limitée. Mais indépendamment de ses « effets » réels, les procédures nouvelles, les investissements réussis de nouveaux soutiens et les critiques des concurrents ont donné une consistance à l'action de l'équipe nouvellement élue et accrédité l'idée que l'alternance a eu lieu, ce qui souligne la dimension collective de la fabrique de l'alternance : cette entreprise politique stratégique de subversion institutionnelle prend son sens dans le travail de mise en récit opéré par les partenaires du jeu (adversaires, soutiens, observateurs) qui crédibilise la « différence » et le « changement » revendiqués.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Plutôt que de chercher à « évaluer » les effets de l'alternance sur l'action publique et donc ici les « effets » de la « démocratie participative », souvent vue comme un des produits de l'alternance, sur l'action publique, nous avons pris le parti d'étudier le travail politique de fabrique de l'alternance, entendue comme le processus au cours duquel une équipe nouvellement élue tente de faire reconnaître son offre politique comme discriminante, de convertir l'organisation aux nouveaux objectifs qui lui sont assignés et de renégocier l'identité, les ressources et la valeur des porte-parole du territoire régional, institués par l'équipe précédente ; porte-parole avec lesquels et sur lesquels elle doit agir pour engager une action de transformation de la société locale et assoir sa position dans la compétition politique.

Ainsi en abordant la « démocratie participative » comme un objet banal de l'action publique, nous avons montré qu'elle était non seulement un symbole mais surtout un vecteur de l'alternance. D'une part, la « démocratie participative » peut s'analyser comme une idéologie, c'est-à-dire « un ensemble de valeurs et de croyances présentées comme discriminantes » qui permet ici à Ségolène Royal de se faire reconnaître une « différence » et de donner une cohé-

rence à l'action conduite par l'équipe nouvelle. D'autre part, les procédures participatives peuvent s'analyser comme des instruments de renégociation de l'identité, des ressources et de la valeur des porte-parole du territoire.

En mobilisant la « démocratie participative » contre la « démocratie de proximité », et en jouant le jeu de l'expérimentation, Ségolène Royal, par l'intermédiaire d'une de ses plus proches conseillères, a pu trouver du soutien à l'extérieur de la région, notamment des spécialistes des sciences sociales engagés dans l'analyse et la diffusion des innovations participatives. Sur la base des innovations participatives, et d'abord du budget participatif des lycées, se forme et se soude une petite équipe de spécialistes qui prennent en charge la « démocratie participative » et nouent des relations privilégiées avec les spécialistes académiques. Ainsi, c'est sur la base de ces collusions entre personnels politiques, agents publics, experts, chercheurs que se réalise le travail d'énonciation, de stylisation et de rationalisation qui confère une cohérence et un sens finalisé à l'action publique : la « démocratie participative » se technicise et les dimensions politiques (partisanes) de son usage sont invisibilisées dans les références à la « démocratie », « la construction collective de l'intérêt général » ou à « la modernisation de l'administration ». La crédibilité de l'enjeu « démocratique » de la « démocratie participative » est centrale dans la réussite de l'entreprise politique de reprise en main sur l'administration et de négociation de la mise en œuvre des innovations participatives. Or, l'alternance ne peut se matérialiser, se traduire par une réorientation des politiques publiques qu'au moment où la nouvelle équipe exerce un contrôle suffisant sur les pratiques de l'administration. La production de cette idéologie régionale et la mise en œuvre des procédures participatives nous montre que quand l'action publique s'émancipe des routines, elle repose sur les dispositions militantes des individus qui s'y investissent. Par ailleurs nous avons souligné à plusieurs reprises les similitudes entre les pratiques des personnels administratifs « militants » de la « démocratie participative » et les prescriptions du nouveau management public : il y aurait sans doute beaucoup à apprendre sur les transformations de l'action publique en comparant le travail de ces acteurs qui se revendiquent pourtant d' idéologies opposées.

Si la reprise en main de l'administration est un enjeu classique de l'alternance, c'est parce que le personnel administratif mais aussi l'organisation des services sont appelés à nouer des contacts au sein de l'environnement, à s'y enraciner, condition nécessaire au déploiement d'action publique régionale. Dans ce sens, l'environnement n'existe jamais en tant que « donnée »,

il est institué par les acteurs qui le font parler notamment à travers les relations stabilisées qu'entretiennent les membres de l'administration et ceux qui sont reconnus à un moment donné comme porte-parole crédibles d'un segment d'environnement ; c'est pourquoi, l'alternance, ici matérialisée par l'instrumentation participative de l'action publique, provoque simultanément une redistribution des positions au sein de l'administration et au sein de l'espace des représentants du territoire régional. La comparaison des trois secteurs étudiés nous montre ainsi que l'action publique régionale s'était consolidée autour de porte-parole produits – ou du moins entretenus - par Jean-Pierre Raffarin et ses soutiens. Les instruments participatifs vus souvent comme un des effets de l'alternance contribuent en retour à la légitimer, et avant cela à la rendre possible. D'un coté, les instruments participatifs symbolisent l'alternance. L'étude du travail d'intéressement à l'offre participative nous montre que ce qui est présenté comme de l'adhésion et de la croyance est en pratique le produit d'un univers de pratiques de transactions et de mobilisations. Cela souligne la poursuite du travail de mobilisation pendant la mandature : le « succès » de la procédure et la valeur de l'offre participative se construisent déjà dans sa mise en œuvre, l'objectif « démocratique » de la procédure est réalisé dans le grand nombre de participants mobilisés et la satisfaction des participants. De l'autre coté, les dispositifs participatifs visent à subvertir les systèmes de relations stabilisés entre l'institution régionale et les porte-parole attitrés de l'environnement : ils mettent à l'épreuve les porte-parole attitrés du territoire régional, et en ce sens, ils peuvent aussi s'analyser comme les produits et les instruments d'un travail de transaction à travers lequel l'équipe politique nouvelle cherche à nouer des contacts avec de nouveaux porte-parole de l'environnement régional, condition nécessaire de la mise en œuvre de politiques régionales nouvelles.

En effet, les dispositifs participatifs en tant que structure d'offre de participation politique mobilisent, voire produisent, des porte-parole inédits de l'action publique régionale, et à travers eux font émerger des publics et des représentions inédites du territoire. Si les identités et les propriétés de ces publics sont spécifiques à chaque dispositif, ce qui rappelle leur dimension institutionnelle, ces publics traduisent dans tous les cas un élargissement qualitatif et quantitatif des interlocuteurs régionaux. Les dispositifs participatifs permettent de faire parler les « inouïs », ceux qui ne parlaient pas ou n'étaient pas entendus. Dans ce sens, l'environnement des politiques régionales se décompose et se recompose au cours de la mise en œuvre des procédures participatives: l'élargissement de l'action publique à la parole ordinaire a

contribué au déplacement des frontières des intérêts légitimes et des représentations du territoire régional. Ainsi, à travers la transformation des conditions de production de l'intérêt général, c'est sa nature même qui est transformée, et donc les pratiques et les représentations qui s'en réclament qui sont recomposées : en reconnaissant et en organisant l'intégration des intérêts particuliers, individuels et collectifs, dans l'action publique, ces instruments tendent à élargir la sphère d'intervention publique régionale.

De ce point de vue, pour la nouvelle équipe régionale mobiliser un dispositif participatif est aussi un moyen de constituer des objets froids en enjeux d'action publique et de trouver du soutien auprès de porte-parole inédits du territoire régional : par leurs fonctions de régulation de l'accès à l'agenda et à la scène politique, les dispositifs participatifs sont un moyen pour une équipe politique nouvelle d'agir et de changer les politiques. Elle peut notamment les mobiliser pour justifier un « débordement » du cadrage sectoriel des problèmes ou de ses compétences en référant à la « demande » des habitants produite par les dispositifs, ou pour tenter de contourner des coalitions de politiques publiques établies. L'observation des dynamiques participatives montre bien qu'on ne peut pas opposer la réalité de l'expérience démocratique des participants au cours des procédures et les usages politiques de la « démocratie participative » ; en revanche, se pose la question de la sortie de ces parenthèses participatives, c'est-à-dire de l'intégration à l'espace politique de la compétition politique et de l'action publique. Car si les objectifs des procédures peuvent être réajustés aux résultats du dispositif – par exemple si l'objectif « démocratique » du BPL est réalisé par la mise en œuvre de la procédure, l'objectif de justice sociale est relégué au second plan derrière la découverte des « bénéfices » en termes de réactivité à la « demande » des usagers et de modernisation de l'administration – c'est dans le cadre de la reprise du jeu routinier de l'élaboration des politiques publiques et de la compétition politique que s'évalue l'efficacité et la légitimité de cet environnement recomposé, et que l'on peut identifier des « ruptures » et des « continuités » dans l'action conduite.

Mais indépendamment de leurs « effets » réels, les dispositifs participatifs véhiculent une conception du changement et de l'action publique qui en retour contribue à légitimer leurs produits : « choisir » un instrument participatif est déjà un « geste politique » qui s'accomplit dans la mise en œuvre de la procédure. C'est pourquoi, il est difficile d'évaluer en quoi les dispositifs participatifs ont eu un « effet » sur l'action publique, ou plutôt d'imputer au dispositif participatif les recompositions observées. L'offre politique de la nouvelle équipe régionale ac-

quiert une consistance dans la production de ces politiques nouvelles, dans les investissements réussis de nouveaux soutiens, et les critiques des concurrents qui concourent à en reconnaître le caractère discriminant : l'alternance en tant qu'entreprise politique stratégique de subversion institutionnelle prend son sens dans le travail de mise en récit opéré par les partenaires du jeu (adversaires, soutiens, observateurs) qui crédibilise la « différence » et le « changement » revendiqués.

La « démocratie participative » nous montre bien qu'on ne peut pas dissocier les actions par lesquelles l'équipe nouvelle tente de changer les politiques publiques du travail de mise en récit de l'action publique, par lequel elle dit qu'elle est en train de changer l'action publique : les deux dimensions sont interdépendantes. Reconnaître l'interdépendance des dimensions objectives et subjectives de la politisation de l'action publique, c'est considérer que la dimension symbolique de l'action publique n'est pas un « habillage » ou un substitut à une capacité d'action limitée mais un complément, voire une condition, à la mise en œuvre de politiques nouvelles. En ce sens, cela confirme qu'il est vain de chercher à mesurer l'écart entre le discours et les pratiques et cela montre que penser le changement dans l'action publique suppose de considérer le travail politique dans ses deux dimensions : la renégociation des systèmes de relation à l'environnement et le travail de mise en récit par lequel les gouvernants s'efforcent d'être tenus (ou non) pour responsables de l'action conduite.

Ainsi, l'étude de la « démocratie participative » indique qu'il n'y a sans doute pas tant de déclin des idéologies, au sens où les idées politiques, pensées et présentées comme discriminantes, ne seraient plus appeler à jouer un rôle dans l'action publique et la compétition qu'une reformulation de celles-ci : le travail de mise en forme qu'elle soit « managériale », « démocratique » ou « territoriale » souligne les contraintes de gestion des « temporalités contradictoires » introduites par les élections à intervalles répétés et des logiques antagoniques entre permettre une lecture politique des actions conduites et de faire suffisamment neutre pour pouvoir agir. Toutefois, le cas étudié souligne que c'est la rencontre entre une équipe nouvelle et des acteurs issus de « mondes » variés et enclins au travail idéologique qui permet ici la réinvention des discours et des modes de faire de l'action régionale. Il s'agit donc de s'interroger sur les spécificités de cette entreprise politique.

Ségolène Royal en Poitou-Charentes : une entreprise politique (trop) particulière ?

La construction de l'entreprise politique de Ségolène Royal montre qu'on ne peut dissocier le local et le national. L'usage de la « démocratie participative » par Ségolène Royal doit s'entendre en relation aux autres offres politiques, locales et nationales, et à la valeur des ressources qui lui sont reconnues et qu'elle peut mobiliser. Si son profil est à bien des égards standards des énarques en politiques, ses capitaux et sa légitimité partisane sont faibles, et si elle implantée localement depuis 1988, elle a peu de soutiens régionaux qu'elle peut mobiliser face aux réseaux institués autour de l'équipe de son prédécesseur, qui a dirigé la région pendant près de vingt ans. Investir la « démocratie participative » lui permet de reconvertir la faiblesse de ses ressources et ses capitaux dans la concurrence interne au Parti socialiste ouverte avec la déroute de Lionel Jospin et dans la compétition locale. En jouant la « démocratie participative » contre « la démocratie de proximité », incarnée par Jean-Pierre Raffarin, elle peut trouver du soutien à l'extérieur du champ politique et du territoire régional. Ainsi c'est dans l'articulation du local et du national que Ségolène Royal s'efforce de consolider son capital politique. L'importation dans l'espace régional de ressources produites par ailleurs lui permet de mobiliser des soutiens externes et en même temps, en capitalisant sur on expérience régionale, elle tente de se voir reconnaître une « différence », une « expérience » et des savoir-faire de gestion. En ce sens, mobiliser la « démocratie participative » vise à la « démarquer » autant qu'à la « distinguer ».

Le local et le national sont interdépendants. Si Ségolène Royal cherche à s'implanter localement, l'orientation nationale de sa carrière l'incite à l'innovation : elle a davantage besoin d'un « bastion » que d'un « fief ». Compte tenu de la faiblesse de ses soutiens locaux, elle moins tenue que son prédécesseur par le consensus local, elle peut innover et contribuer ainsi à accréditer l'idée qu'elle est porteuse d'une offre politique alternative. Ainsi, le leadership personnel de Ségolène Royal apparaît comme une condition de possibilité de l'invention de politiques régionales nouvelles : pas tant en regard de qualités *intuitu personae*, mais parce que l'orientation de sa carrière la contraint à l'innovation. Mais cette articulation du local et du national n'est pas sans difficulté. La mobilisation externe est le pendant de sa faible implantation locale, or pour agir elle doit trouver des acteurs locaux parmi les milieux en charge des politiques régionales, notamment au sein de l'administration, pour négocier et mettre en œuvre ces politiques nouvelles. Et de ce point de vue, si l'orientation nationale de sa carrière apparaît comme une condition de cette entreprise de subversion institutionnelle, elle est aussi une diffi-

culté : quand elle devient présidentiable, les critiques sur la politisation et l'instrumentalisation de l'action régionale se font plus fréquentes. Elles sont délicates à gérer car les politiques mises en œuvre sont récentes et donc faiblement institutionnalisées : il s'agit de convaincre les acteurs locaux, et d'abord les membres de l'organisation à jouer le jeu de l'expérimentation des innovations participatives ; c'est pourquoi, ici la mise en forme savante des procédures participatives apparaît comme une condition de leur mise en œuvre.

Ainsi, on apprendrait sans doute beaucoup sur la politisation de l'action publique en comparant le cas de Poitou-Charentes à d'autres entreprises politiques, peut-être davantage orientées vers l'implantation locale. Ici la comparaison diachronique entre les entreprises de Jean-Pierre Raffarin et de Ségolène Royal semble montrer que l'orientation nationale de la carrière de Ségolène Royal est décisive dans la formation de ses soutiens et donc dans la stratégie de politisation régionale mais, on peut penser que cette redéfinition des fonctions de l'institution régionale est aussi à rapporter aux évolutions et aux particularités de l'espace régional.

En effet, comme nous le soulignions en introduction, la région est un territoire relativement plastique et donc sensible à l'action politique, il serait donc intéressant de comparer avec d'autres collectivités locales pour interroger cette plasticité de l'institution régionale, et *a contrario* interroger la consistance, c'est-à-dire aussi la capacité de résistance, des autres institutions locales. D'autant plus que la région est une collectivité territoriale dont les champs de compétence se sont considérablement élargis le temps de cette mandature. Ainsi, à partir d'une monographie, il paraît difficile d'imputer les recompositions observables au seul travail de l'équipe nouvelle. Néanmoins, on l'a vu, au-delà des ruptures et des continuités observables dans la conduite de l'action publique, les tentatives de subversion des règles et des pratiques instituées concourent à donner corps à la région : ce territoire autrefois vague et faible est aujourd'hui incarné aux yeux d'un nombre élargi d'acteurs. De ce point de vue, les procédures participatives sont des instruments de la « régionalisation » des politiques régionales, à savoir de la capacité des exécutifs régionaux à investir, voire à déborder, leur champ de compétence, à affirmer leur autorité politique sur leur territoire et à produire des politiques qui sont les produits de l'ajustement entre les spécificités territoriales et les objectifs politiques des élus. L'élargissement des compétences régionales, le développement de dispositifs participatifs sectoriels et la création de politiques nouvelles réputées répondre aux besoins spécifiques des habitants de la région peuvent s'analyser comme le reflet de l'affirmation de la région comme

une collectivité de gestion, ce qui se traduit aussi par une croissance rapide des effectifs de l'administration régionale, et des relations entre les élus et les personnels administratifs.

A travers l'évolution des politiques régionales c'est le public des régions qui évolue : les politiques régionales deviennent une réalité tangible pour les habitants de la région qui en sont désormais des bénéficiaires individuels, du moins des bénéficiaires potentiels. On peut ainsi penser que ce mouvement d'élargissement et de sectorisation de l'électorat régional se traduit aussi par une transformation des pratiques de mobilisation électorale : l'action des élus seraient moins orientée vers la satisfaction de clientèles locales, et donc les politiques régionales seraient moins soumises aux poids des enjeux locaux. Mais pour le savoir, il faudrait approfondir la réflexion sur le travail politique régional en l'envisageant de façon plus large qu'à travers le seul prisme de la « démocratie participative » : Qui sont les personnels régionaux aujourd'hui, quelles sont leur relations aux élus ? Que font les élus régionaux ? Dans les régions qui n'ont pas investi la thématique participative quels porte-parole des lycées les équipes politiques font-elles parler ? Comment ? Pour dire quoi ? L'absence de procédure participative se traduit-elle dans les politiques mises en œuvre ? Autant de questions que nous n'avons qu'ici effleurées et qu'il serait intéressant d'aborder dans une perspective comparative avec d'autres régions et entre des modes d'action publique différenciés.

Plus largement, même si on peut penser les usages que Ségolène Royal et son équipe font de la région et la mise en œuvre systématique de la « démocratie participative » comme des révélateurs des transformations structurelles de la région et son affirmation comme un « territoire politique »[1039], en l'absence de comparaison, il faut sans doute raison garder avant de conclure à tel basculement de l'action régionale. Comme le note Stéphane Cadiou, « à vouloir étudier de près les nouveaux modes d'action publique, on tend un peu trop rapidement à occulter [la dimension clientélaire] du travail politique qui s'effectue de manière peut-être plus discrète » (Cadiou 2009). Ici, si nous étudions le travail politique, le travail des élus n'est analysé qu'à distance, à travers le prisme de la « démocratie participative » et de procédures dont ils sont globalement tenus à l'écart. Or, il faudrait analyser les élus de près, dans leurs différents espaces et moments d'intervention (commissions, réunions, inaugurations etc.) pour véritablement se donner les moyens d'évaluer l'évolution du travail politique et à travers eux l'évolution de l'action publique régionale. En effet, c'est en centrant son travail sur le travail de

1039 Sur cette question voir le numéro spécial (Régional and federal studies 2010).

représentation des élus, qu'Olivier Nay avait mis en évidence les mécanismes de courtage et d'importation dans l'arène régionale des enjeux locaux (Nay 1997). C'est pourquoi, si ce travail paraît relégué au second plan, c'est sans doute d'abord le produit du changement de focale.

Les procédures participatives et leurs produits : usages, effets et réception.

Au-delà des particularités de l'entreprise politique de Ségolène Royal, ce travail de thèse apporte des éléments de connaissances sur les usages des dispositifs participatifs et l'articulation des situations délibératives au jeu routinier de l'élaboration des politiques publiques et de la compétition politique. La comparaison des dispositifs participatifs étudiés souligne qu'on ne peut pas opposer l'activité politique entendue comme mise en débat des choix politiques qui se déroule à l'intérieur des dispositifs participatifs et les usages politiques qui sont faits de ces procédures. On peut même dire que les deux dimensions sont consubstantielles : à l'image du BPL, c'est quand les participants parlent que ces publics peuvent être parlés. Cela confirme qu'il faut sans doute voir les dispositifs participatifs davantage comme des instruments de création de pouvoir que comme des instruments de redistribution du pouvoir. L'affirmation du pouvoir des participants ne dépossède pas les gouvernants, au contraire même ces derniers peuvent affirmer leur autorité et leur sphère d'intervention en revendiquant l'exercice d'un pouvoir ajusté à la demande des gouvernés. En revanche, nous montrons qu'il y a effectivement un écart entre les dynamiques observables au cours de la mise en œuvre des procédures participatives, les « effets » qui peuvent leur être imputés directement et les usages qui en sont faits : les procédures participatives sont autant des vecteurs que des révélateurs de l'affirmation politique de la région, et la question de l'intégration dans les politiques des options formulées dans les dispositifs participatifs restent un défi analytique et politique.

Notre travail montre qu'on ne peut déduire de la qualité de la procédure son usage futur dans l'action publique, et donc qu'on ne peut rabattre la question de l'articulation de la délibération au processus décisionnel sur des questions procédurales ou de volonté politique. D'une part, la mobilisation et les usages des dispositifs ne se comprennent que dans la configuration territoriale et sectorielle dans laquelle ils sont insérés. D'autre part, l'intégration dans l'action publique des systèmes d'options et d'alliances formulés au cours de la mise en œuvre des procédures participatives renvoie à la question classique du changement dans les politiques publiques et donc de la dépendance aux choix du passé matérialisée par des droits acquis, des

pratiques administratives, des habitudes de négociation etc. ; ce qui pose la question de la capacité d'apprentissage des acteurs et surtout de l'acceptabilité du changement proposé.

Le problème que nous soulevons est que si la mobilisation d'un instrument participatif peut contribuer à affirmer et affermir la capacité d'action publique, elle ne suffit pas à donner des preuves de l'acceptabilité des options de politiques publiques formulées au cours des débats. Or, c'est là une limite principale de leur intégration à l'action publique. « La délibération ne suffit pas, la politique est une question de pouvoir et d'intérêt » (Shapiro 1999) : le problème de la mise en œuvre d'une politique n'est pas tant un enjeu de légitimité qu'un enjeu d'efficacité, à savoir que la mise en œuvre d'une politique, c'est-à-dire d'un système d'options et d'alliances, est conditionnée par le comportement des acteurs qui la font exister, ce que rappelait Patrice Duran. Les politiques environnementales dépendent des changements de comportement des individus, les politiques de transports collectifs dépendent de la volonté des voyageurs de les utiliser et les politiques agricoles dépendent de la volonté des agriculteurs de produire tel type de céréales etc. Ainsi, l'opinion qui compte lors de l'élaboration d'une politique est l'opinion efficace, celle qui peut réduire les incertitudes quant aux comportements des acteurs visés, ce qui était la force du néo-corporatisme et que ne permettent pas vraiment les dispositifs participatifs.

L'usage des options formulées dans les procédures participatives dépend de leur représentativité, c'est-à-dire des relations qui sont noués entre les « représentants », fussent-ils éphémères, mobilisés par ces dispositifs et ceux qu'ils représentent : la majorité suivra-t-elle la solution proposée par ses porte-parole ? L’articulation du « mini-public » (le public du dispositif participatif) au « macro-public » (la population) est donc la question déterminante. Or, c'est là un défi autant analytique que politique. Un défi politique qui explique que les expériences canadiennes d’Assemblées citoyennes, qui articulent explicitement la qualité délibérative à la décision populaire en associant les travaux d’un mini-public à un référendum, sont considérées à ce jour parmi les pistes les plus prometteuses de renouveau démocratique. Si l'on pense les dispositifs participatifs comme une voie de rénovation de la décision et de l'action publique, il faut penser la relation des porte-parole à leur base sur le terrain de la légitimité mais surtout sur le terrain de l'acceptabilité et de l'efficacité des décisions prises, c'est-à-dire aussi des forces sociales qui sont mobilisées ou mobilisables. Le recours à une procédure participative a-t-elle une quelconque influence sur la légitimité des décisions prises aux yeux de la po-

pulation concernée ? Et donc les ressortissants d'une politique se sentent-ils représentés, c'est-à-dire aussi engagés, par les décisions prises ? Autant de questions à ce jour sans réponse.

La « démocratie participative », dans la ligne de la procéduralisation de l'action publique, repose sur l'idée que ces procédures nouvelles renforceraient la légitimité et donc l'efficacité des décisions prises. Or, c'est là une vision très intellectuelle de l'action publique et ce postulat n'est jamais analysé du point de vue des bénéficiaires des politiques : on sait peu de choses sur la réception des politiques publiques par leurs ressortissants et sur la perception qu'ils ont des politiques nouvelles produites en leur nom. Certaines enquêtes ont montré que la perception de la légitimité des décisions influent directement sur l'évaluation que les « ressortissants » font d'une politique publique (Tyler 2004), d'autres au contraire soulignent l'écart qu'il y a entre la mise en œuvre d'une politique, sa perception et son appropriation par ceux qui en sont les bénéficiaires supposés[1040]. En ce sens, au-delà des réflexions sur la légitimité des décisions et la procéduralisation de l'action publique, on gagnerait sans doute à investir le champ de recherche sur la réception des politiques publiques par leurs destinataires et à rouvrir la réflexion sur la représentation dans l'action publique tombée un peu désuétude avec le constat du déclin des corps intermédiaires et l'abandon du paradigme corporatiste.

1040 On peut penser notamment à la problématique du non-recours aux droits sociaux (Warin 2007).

SOURCES

OBSERVATIONS

ACTIVITÉS DIVERSES DU CONSEIL RÉGIONAL, EN RELATION AVEC LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Les observations s'accompagnent de l'étude des documents liés (compte rendu, dossier de presse)

Type	Commentaires. Observation informative	Date et lieu
Commission permanente	Les Commissions permanentes observées ont concerné le BPL et la remise de l'avis du jury citoyen	12/03/07 21/05/07 17/03/08 18/01/10
Journée d'études démocratie participative en Poitou-Charentes	Journée d'études organisée par Julien Talpin sur la démocratie participative en Poitou-Charentes	28/03/09 à Poitiers (Maison de la région)

Journée de formation des élus locaux à la démocratie participative	Formation à la démocratie participative pour les élus locaux de la région	25/09/09 à Poitiers (Maison de la région)
Journée de formation interne à la démocratie participative	Présentation de la démocratie participative aux élus et personnels du Conseil régional	2/10/06 à Poitiers (Maison de la région)
Rencontres annuelles démocratie participative	Colloque annuel organisé par le Conseil régional et Science po Poitiers _ 2007 Jusqu'où partager le pouvoir de décider ? _ 2008 délibération, participation, décision _ 2009 Démocratie participative et Internet _2010 raisons et conditions de la mobilisation (observation participante)	Poitiers (Maison de la région) 1/06/07 23/05/08 29/05/09 21/05/10

BUDGET PARTICIPATIF DES LYCÉES. (RÉUNIONS BPL + RÉUNIONS OU ÉVÉNEMENTS ASSOCIÉS)

Les observations ont été accompagnées de l'étude des projets réalisés et d'un certain nombre de données chiffrées (participants, montants des projets etc.)

Lycée	Commentaires. Observation de type ethnographique	Date et lieu
BPL Lycée George Desclaudes	Lycée agricole, milieu rural	Saintes (17) 6/02/08
BPL EREA Les Chirons	EREA, milieu urbain	Puymoyen (16) 20/10/06 02/09
BPL Lycée André Theuriet	Lycée général, milieu rural	Civray (86) 3 11/12/06 22/10/07 15/02/07
BPL Lycée Auguste Perret	Lycée professionnel, milieu urbain	Poitiers (86) 15/01/08

BPL Lycée Bellevue	Lycée général, milieu urbain	Saintes (17) 15/10/07
BPL Lycée Desfontaines	Lycée général, milieu rural	Melle (79) 11/10/07 22/01/07 31/01/08
BPL Lycée Elie Vinet	Lycée général, milieu rural	Barbezieux (16) 5/02/08
BPL Lycée Emile Roux	Lycée général, milieu rural	Confolens (16) 15/02/07 7/02/08 24/11/08
BPL Lycée Félix Gaillard	Lycée agricole, milieu rural	Barbezieux (16) 15/11/07 9/01/09
BPL Lycée Gilles Jamain	Lycée professionnel, milieu urbain	Rochefort (17) 20/02/09
BPL Lycée Hôtelier	Lycée professionnel, milieu urbain	La Rochelle (17) 18/11/08
BPL Lycée Jacques Bujault	Lycée agricole, milieu rural	Melle (79) 31/01/08
BPL Lycée Jean Caillaud	Lycée professionnel, milieu urbain	Ruelle (16) 4/02/08 6/12/08 17/02/09
BPL Lycée Jean Dautet	Lycée général, centre ville	La Rochelle (17) 1/02/07 11/12/08
BPL Lycée Jean Monnet	Lycée général, milieu urbain	Cognac (16) 16/10/06
BPL Lycée Jean-François Cail	Lycée professionnel, milieu rural	Chef-Boutonne (79) 16/11/06

		19/01/07
BPL Lycée L'oisellerie	Lycée agricole, milieu rural	Angoulême (16) 19/01/07 16/10/07 25/02/08
BPL Lycée Paul Guérin	Lycée général et professionnel, milieu urbain	Niort (79) 11/12/07
BPL Lycée Sillac	Lycée professionnel, milieu urbain	Angoulême (16) 8/11/06 19/12/06 17/01/08
BPL Lycée St-Exupéry	Lycée général, centre ville	La Rochelle (17) 23/11/06 13/02/07 25/11/08 Réunion intermédiaire : 11/12/08 27/01/09
BPL. Lycée de l'Image et du Son	Lycée général, centre ville	Angoulême (16) 27/11/07 29/01/08 9/12/08
Budget participatif des MFR	620 participants (personnels, membres des CA et élèves des MFR) de toutes les MFR de Poitou-Charentes réunis pour déterminer des priorités	14/01/10 à Aiffres (79)
Créateuf	Journée des talents lycéens	Angoulême (16) 20/05/06 24/04/10
Dix plaidoyer pour un changement durable	Concours de plaidoyer de lycéens pour le développement durable, en collaboration avec le rectorat (observation en tant que membre du jury)	Journée de préparation : Poitiers (86) 9/02/07 Évènement : 23/02/07 vouneuil sous Biard (86)
Évaluation collective du BPL	Une demi-journée d'évaluation du BPL par des participants Participation pour animer un groupe d'évaluation et une intervention suite	Poitiers (86) 30/06/08 24/06/09

	à mon enquête sur les non-participants.	
FPEP (Fond participatif de l'enseignement privé) Lycée St-Paul	Lycée privé, milieu urbain	Angoulême (16) 31/03/08 21/04/08
FPEP MFR Claire – Champagne	Lycée privé, milieu rural	Segonzac (16) 31/03/08 21/04/08
Journée de formation des animateurs culturels	Réunions de rentrée des Animateurs culturels organisés par le Conseil régional	Poitiers (86) 15/09/07 28/08/08
Manifestation anti CPE	300 personnes, essentiellement des jeunes (observation informative)	6/05/08 à Angoulême (16)
Réunion d'évaluation des outils du BPL avec Départ	réunion interne entre les membres du service BPL et l'association Départ sur le BPL	30/11/06 à Poitiers

AUTRES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

Les observations s'accompagnent de l'étude des documents liés au dispositif (document d'information, rapport etc.)

Type	Description	Commentaires	Date et lieu
Jury citoyen d'évaluation de la politique régionale des transports	Jury citoyen organisé sur 2 fois une journée et demi. Et journée remise de l'avis	Observation de type ethnographique	13 -14/11/09 et 4-5/12/09 Poitiers (Maison de la région) 17/01/10
Ideal-Eu	Assemblée participative électronique	Observation participante en tant que facilitatrice de table	Journée de formation des facilitateurs de table 14/11/08 Assemblée participative (Poitiers, Centre social des 3 cités) 15/11/08
3ème forum participatif sur l'eau	_ Rencontres entre des représentants du Conseil régional et des participants intéressés (environ 150 personnes)	Observation de type ethnographique.	29/11/08 à Saintes (17)
2ème forum formation	Rencontres entre des re-	Observation informative.	29-30/01/07 à Chatelle-

	présentants du Conseil régional et des participants intéressés (environ 300 personnes)		rault (86)
Atelier sur l'apprentissage	usagers tirés au sort	Observation de type ethnographique.	22/10/08 à Poitiers (86)
Atelier sur le logement	usagers tirés au sort	Observation informative.	1/03/08 à Poitiers (86)
Forum participatif sur la Politique agricole	Rencontres entre des représentants du Conseil régional et des participants intéressés (environ 100 personnes)	Observation informative	19/02/08 à Venours (86)
Forum participatif sur le cinéma	Rencontres entre des représentants du Conseil régional et des participants intéressés (environ 150 personnes)	Observation informative	14/10/05 à Angoulême (16)

ACTIVITÉS ASSOCIATION DÉPART.

Association Démarches participatives. (Association issue de l'ADELS, animateur du BPL pendant les trois premières années. Objectif de l'association : promouvoir les démarches participatives.

Type	**Commentaires** **Observation informative**	**Date et lieu**
Départ rencontre ses partenaires	Réunion de présentation de l'association Départ	15/03/07 à Venours (86)
Journée Départ « Les démarches participatives au service de la décision »	Journée de formation organisée par l'association Départ (40 personnes)	19/10/07 à Melle (79)
Journée Départ « Développement durable et participation citoyenne »	Journée de formation organisée par l'association Départ (40 personnes)	24/10/08 à Niort (79)
Journée Départ « femmes et municipales »	_ Matinée de débat organisée par l'association Départ. Participants (élu(e)s locaux; agents territoriaux; acteurs associatifs) environ 150 personnes	2/02/08 à Angoulême (16)

ENTRETIENS

MEMBRES DU CONSEIL RÉGIONAL

À ces entretiens, s'ajoutent nombre de discussions liées à ma présence sur le terrain.

Qualité / fonction	Nom	Date et lieu	Commentaires
Animateur culturel (lycée général milieu rural)	Anonymé	24/11/08	Entretien non-enregistré 1h10
Animateur culturel (Lycée général milieu rural)	Anonymé	03/05/07	Entretien non-enregistré 35 min
Animatrice culturelle (lycée général, milieu urbain)	Anonymé	25/11/08	Entretien non-enregistré 45 min
Animatrice culturelle (Lycée général milieu rural)	Anonymé	15/12/08	Entretien non-enregistré 50 min
Cabinet (a animé des réunions BPL)	Yasmine Darmante	16/07/07	Entretien 40 min
Chargé d'opération	anonymé	02/07/08	Entretien avec 2 chargés d'opération (2h) puis déjeuner (une collègue chargée d'opération s'est jointe à nous)
Chargé de mission culture (BPL)	Jean-Philippe Terracol	08/03/07	Entretien non-enregistré 1h
Chargé de mission évènementiel (BPL)	Raphael Marre	21/04/07	Entretien 50min
Chargée d'opération	anomymé	11/12/08	Conversation non enregistrée (1h) + déjeuner
Chargée de mission culture Lycée (BPL)	Adeline Rousselier	17/03/08	Entretien 45 min
Chargée de mission démocratie participative	Marion Ben-Hammo	12/07/07	Entretien 1h10
Chargée de mission DGS (ex BPL)	Anna Wachowiack	12/06/07	déjeuner
Chargée de mission nutrition-restauration (BPL)	Florence Eon	21/04/07	Entretien 50 min
Chef de service apprentissage	Béatrice Gilot	16/01/09	Entretien 45 min
Chef de service BPL	Ali Bettayeb	18/05/07	Entretien 1h25

Chef de service Eau	Michel Varlet	17/03/08	Entretien 1h10
Chef de service Transports	Geneviève Desgris	23/07/09	Entretien 50 min
Chef de service Vie lycéenne (BPL)	Evelyne Peignelin	08/03/07	Entretien non enregistré 55 min
Conseillère spéciale de la Présidente en charge de la démocratie participative	Sophie Bouchet-Petersen	27/04/09	Entretien 2h25
Directeur Éducation	Marc Fischer	08/03/07	Entretien non-enregistré. 1h10
Directeur Environnement	Jean-François Louineau	02/06/09	Entretien 1h40
Ex- Directeur Lycée	François Obrecht	05/05/07	Entretien 1h20
Élu opposition, ancien président chambre régional agriculture	Pierre Rocher	05/05/08	Entretien 1h05
Élu PS ; majorité régionale	Joseph Joubert	06/02/07 à Lezay (79)	Entretien non enregistré 45 min
Élu PS ; 1er vice-président	Jean-François Macaire	30/07/09	Entretien 1h20
Élu Verts ; Vice-président eau	Serge Morin	23/04/07 à Aiffres (79)	Entretien 1h15
Élue PS ; majorité régionale	Madeleine N'Gombet	07/02/08 à Confolens (16)	Entretien non enregistré 1h10
Élue, PS (confédération paysanne) Vice-Président agriculture	Colette Balland	21/03/07 à Melle (79)	Entretien non enregistré 55 min
Élue PS, Vice-présidente lycées	Nicole Bonnefoy	23/11/07 à Angoulême (16)	Entretien 55 min
Élue PC Vice-présidente transports	Michelle Carmousse	16/02/09 à Saintes (17)	Entretien 1h
Élue PS, Vice-présidente démocratie participative	Françoise Mesnard	02/07/08 à St-Jean d'Angély (17)	Entretien 1h05
Ex-chargé d'opération Technicien qualité de l'espace et du patrimoine	Philippe Larrieu	30/08/07	Entretien 1h40
Logistique BPL	Elodie Descos	15/04/07	Entretien 1h

Responsable TER	Didier Duchier	02/09/10	Entretien 1h05

INTERLOCUTEURS DU CONSEIL RÉGIONAL (PARTENAIRES, PARTICIPANTS).

Structure	Qualité / fonction / Nom	Date et lieu	Commentaires
Association Apieee	Président	28/05/08	Entretien 1h40
Carg'eau	Président + technicien fédération de pêche	06/07/07	Entretien 1h40
Chambre d'agriculture 16	Chef de service irrigation	22/04/08	Entretien 1h10
Chambre d'agriculture 17	Chef de service eau	12/10/07	Entretien 1h45
DDAF 16	Directeur	23/04/08	Entretien non-enregistré (refus)
DIREN	Chef de service de l'eau	17/06/08	Entretien non-enregistré (refus) 1h45
Groupement des irrigants charentais	Président	30/04/08	Entretien non-enregistré 55 min
Membre FNE et Carg'eau	François Marie Pellerin	20/06/08	Entretien téléphonique 40 min
Observatoire Régional Environnement	Chargée de mission	10/06/08	Entretien
Sage Boutonne	Président + animatrice	02/07/08	Entretien 1h20
Salariée FDSEA 79		16/07/07	Conversation non-enregistrée 55 min
UFC que choisir 16 + Charente Nature Environnement	Présidents	15/10/08	Entretien non-enregistré 1h10
Présidente FNAUT	Mme Trimoulinard	02/07/05	Entretien 1h40
Représentant SNES		02/06/09	Entretien 45 min

PARTICIPANTS BPL

Qualité/fonction (anonymé)	Date	commentaires
Salarié Départ	03/11/06	Conversation non-enregistrée 1h30

Chargée vie lycéenne au Rectorat	16/04/09	Entretien non-enregistré (refus) 1h15
Proviseur Lycée général milieu rural	20/02/07	Entretien 55 min
CPE Lycée général milieu rural	03/05/07	Entretien non-enregistré 35 min
Proviseur Lycée général milieu rural	03/05/07	Entretien non-enregistré 45 min
Proviseur Lycée général milieu rural ; représentant SNPDEN	31/05/07	Entretien 50 min
Proviseur Lycée général centre ville	03/07/07	Entretien 1h45
Proviseur lycée agricole	22/02/09	Entretien 1h10
Agent TOS	25/06/07	Entretien non-enregistré 55 min
Groupe agents TOS	03/05/07	Conversation non-enregistrée 45 min
Lycéen	01/03/07	Entretien non-enregistré 40 min
Lycéen	31/05/07	Entretien non-enregistré 1h
Lycéen	04/06/07	Entretien non-enregistré 50 min
Lycéen	11/06/07	Entretien non-enregistré 45 min
Lycéen	26/03/08	Entretien non-enregistré 45 min
Lycéen	27/03/08	Entretien non-enregistré 40 min
Lycéen	26/04/08	Entretien non-enregistré 50 min
Enseignant lycée agricole	11/02/09	Entretien 1h10
Enseignant lycée général milieu urbain	03/05/07	Entretien non-enregistré 45 min
Parent d'élève PEEP	06/12/06	Entretien non-enregistré 45 min
Parent d'élève FCPE	14/04/09	Entretien 50 min
CPE lycée général centre ville	14/03/08	Entretien 1h20
Animateur BPL Départ	27/04/07	Conversation non-enregistrée 50 min

Animateur BPL Départ salarié chambre agriculture	15/05/07	Conversation non-enregistrée 1h

Autres

Qualité/fonction	Nom (ou caractéristiques si anonymé)	Date	commentaires
Élu local (candidat sur la liste E. Morin)	M. Roy	18/01/07	Conversation non-enregistrée 1h
Élu local (candidat sur la liste S Royal)	M. Moulinier	22/01/07	Conversation non-enregistrée 55 min
Participante atelier apprentissage	Bac pro agricole	20/11/08	Entretien non-enregistré 1h10
Participante atelier apprentissage	BTS secrétariat	03/12/08	Entretien non-enregistré 55 min
Participants atelier apprentissage	Étudiants ingénieurs	20/11/08	Entretien non-enregistré 1h20
Participants IDEAL EU	Étudiants IREO Bressuire	15/12/08	Entretien non-enregistré 1h30
Participants IDEAL EU	Lycéens Châtellerault	10/12/08	Entretien non-enregistré 45 min
Participante IDEAL EU	Étudiante Poitiers	10/12/08	Entretien non-enregistré 1h

Autres données d'enquête

Données quantitatives

Dans la mesure du possible nous avons complété notre enquête qualitative par des données chiffrées. Plusieurs types de données ont été produites et/ou mobilisées.

SUR LES LYCÉES ET LE BUDGET PARTICIPATIF :

Nous avons mobilisé diverses données chiffrées qui nous ont été transmises par le Conseil régional, données que nous avons croisé pour identifier les déterminants structurels de la participation et la distribution des ressources entre les établissements.

- Tableau sur le financement des lycées hors BPL : 2005- 2008.
- Tableau sur les réalisations BPL par lycée et par année : années 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008.
- Tableau sur le nombre de participants par lycée et par réunion : années 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008. Et les données de synthèse (somme, moyenne) transmises par le Conseil régional.
- Enquête auprès des non-participants.

Questionnaire et enquête type micro-trottoirs auprès des non participants du BPL. Dix lycées entre octobre et décembre 2007. Au total, nous avons passé 110 questionnaires mais qui doivent davantage être vus comme des supports d'une micro-discussion que comme une enquête quantitative. Ce sont essentiellement les paroles des non-participants qui sont mobilisés dans la thèse, les données chiffrées sont moins pertinentes au vu de la construction de notre objet : elles nous ont surtout servi de support dans notre réflexion initiale, certaines sont toutefois mobilisées au cours de l'analyse.

Avez-vous participé à la dernière réunion du BPL ?

Avez-vous déjà participé à une réunion BPL (cette année, ou les années précédentes)?

Connaissez-vous le dispositif BPL?

Date et heure de la réunion ?

A quoi ça sert ?

Comment ça marche ?

Principale raison pour laquelle vous n'avez pas participé?

Manque d'information

Manque d'intérêt.

Contraintes matérielles

Déçu/frustré/colère/cynisme

Connaissez-vous des gens qui participent ?

Avez-vous parlez avec eux de projets à proposer ?

Connaissez vous les projets BPL ?

Pensez-vous que ce sont des projets utiles ?

Pensez-vous que les discussions lors des réunions BPL sont intéressantes ?

D'une façon générale, vous intéressez-vous à la vie du lycée ?

Participez-vous à un club, une association ?

Selon vous, participer au BPL est-il un exercice de citoyenneté ?

Selon vous, la participation de tous (lycéens, TOS, profs etc) à la discussion sur des projets du lycée, permet-elle de prendre une meilleure décision ?

La démocratie participative, ça vous dit quelque chose ?

Quoi ?

Satisfaction ?

Questionnaire enquête sur les non-participants du BPL

> SUR LE JURY CITOYEN « ÉVALUATION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE TRANSPORTS ET MOBILITÉ »:

Questionnaire auprès des membres du jury citoyen. 34 questionnaires.

Jury citoyen sur la mobilité et les transports en Poitou-Charentes

Ce questionnaire a pour but de mieux comprendre qui vous êtes, pourquoi vous avez participé à ce jury citoyen et comment vous l'avez vécu.

Les résultats de cette enquête n'ont qu'une utilité scientifique et seront totalement anonymes.

Merci de votre collaboration.

Alice Mazeaud

LASAPE-Université La Rochelle

Age

Sexe

Profession :

Pourquoi avez-vous décidé de participer (plusieurs réponses possibles) ?

Par curiosité □

Par intérêt pour les questions de transport/mobilité □

Pour vous exprimer □

Pour apprendre et vous informer □

Pour influence les décisions □

Par intérêt pour la politique régionale □

Autre, précisez :

Avant de venir, je savais à quoi j'allais participer ?

Précisément □

A peu près □

Pas du tout □

Avant d'être tiré au sort, je savais ce qu'était la démocratie participative :

Pas du tout □

Vaguement □

Parfaitement □

Ce que vous saviez de la démocratie participative, vous l'avez su par (plusieurs réponses possibles) :

La presse nationale □

Les élections □

La presse locale □

Des discussions avec des amis, collègues etc. □

Des recherches documentaires que vous avez réalisé □

Votre participation à d'autres démarches participatives. Lesquelles :

Avez-vous le sentiment d'avoir appris quelque chose, sur quoi ?

Sur les transports/la mobilité □

Sur la politique régionale. □

Sur l'expression des opinions □

Sur d'autres sujets, précisez :

Si vous avez appris quelque chose, comment (plusieurs réponses possibles) ?

En lisant le document d'information □

En écoutant les intervenants □

En participant aux discussions avec les autres jurés □

Autres :

Entre les deux sessions du jury citoyen (plusieurs réponses possibles) ?

J'ai discuté du sujet avec mes amis, ma famille □

Je me suis documenté □

Je n'ai pas du tout pensé au sujet □

Avez-vous changé d'avis sur une question précise suite à votre participation. Si oui, laquelle?

Avez-vous parlé de l'expérience du jury citoyen ?

Oui Non

Si oui, avec qui (plusieurs réponses possibles) ?

Votre famille □

Vos amis □

Vos collègues □

Comment vous déplacez-vous régulièrement (plusieurs réponses possibles)?

En transport collectif (bus, train) □

En voiture individuelle □

En covoiturage □

A pied, à vélo. □

Êtes-vous satisfait de votre mode de transport ?

Oui Non

Si non, qu'est ce qui ne vous satisfait pas (plusieurs réponses possibles)?

Le coût du transport □

L'offre de transport collectif (arrêts, horaires) □

L'impact sur l'environnement □

Autres, expliquez :

En dehors de ce jury citoyen sur les transports, avez-vous déjà ?

Contacté une association d'usager

Oui Non

Contacté une administration (ville, région etc.) pour demander des informations, des explications

Oui Non

Signé une pétition sur la question des transports

Oui Non

Êtes-vous ?

Membre d'une association d'usagers

Oui Non

Membre d'un syndicat

Oui Non

Membre d'un parti politique

Oui Non

Membre d'une association

Oui Non

Un citoyen mobilisé dans la vie publique

Oui Non

En général, quelles sont vos sources d'informations? Et à quelle fréquence?

	Tous les jours	Une fois par semaine	Une fois par mois	jamais
La télévision				
La radio				
La télévision ou la radio sur internet				
Des sites d'information sur internet				
Des blogs				
La presse écrite				
La lettre hebdomadaire de la région				
Le journal de la mairie etc.				

<u>Votre avis sur le déroulement du jury citoyen</u> :

Selon vous le document qui vous a été distribué :

Présentait bien tous les éléments, positifs ou négatifs, de la politique des transports □

Présentait seulement les éléments défavorables à l'action régionale □

Présentait seulement les éléments favorables à l'action régionale □

Selon vous les interventions :

Reflétaient bien la diversité des points de vue □

Étaient trop positives à l'égard de l'action régionale □

Étaient trop négatives à l'égard de l'action régionale □

Selon vous les intervenants (Plusieurs réponses possibles) :

Étaient clairs, ce qui permettait de bien comprendre leurs arguments □

Ne s'intéressaient pas aux jurés mais aux autres intervenants. □

Étaient trop technique, ce qui ne permettait pas de comprendre leurs arguments. □

Étaient trop polémique et n'avançaient pas suffisamment d'arguments. □

Votre satisfaction globale par rapport à l'ensemble du jury citoyen (les deux sessions) ?

□Très satisfait □Satisfait □Peu satisfait □Pas satisfait

Commentez votre choix :

Qu'est-ce que votre participation à ce jury vous a apporté ?

Ce qui vous le plus plu (ou surpris)

Ce qui vous a le moins plu

Avez-vous le sentiment que votre opinion se retrouve dans l'avis ?

Pas du tout □

Un peu □

Beaucoup □

Complètement □

Vous avez le sentiment que l'avis :

Sera pris en compte □

Ne sera pas pris en compte □

Ne sera pris en compte que si les propositions plaisent aux élus. □

Serez vous attentif à l'avenir de l'avis?

Oui Non

Et si c'était à refaire ...

□Je reviendrais plein(e) d'enthousiasme

□Je resterais chez moi!

Accepteriez-vous que je vous contacte pour un entretien sur votre participation ?

Oui Non

Adresse e-mail

téléphone

Merci de votre collaboration,

Alice Mazeaud ; Université La Rochelle

Les données chiffrées les plus significatives ont été insérées dans le corps de la thèse, nous reproduisons ici les « verbatims » des questionnaires.

	Satisfaction globale par rapport à l'avis?	Qu'est-ce que votre participation au jury vous a apporté?	Qu'est-ce qui vous a le plus plu ?	Qu'est-ce qui vous a le moins plus?
64 ans retraité	Bonne conduite des travaux. échanges entre les membres du jury enrichissant	Bon contact avec mes concitoyens	Bon contact avec mes concitoyens	Je vais réfléchir
48 ans instituteur	très satisfait dans la mesure où les 4 raisons de ma participation ont été satisfaites	réflexion plus approfondie, plus informée. brassage d'idées grâce aux échanges et aux interventions.	Qualité des intervenants	
46 ans infographiste		Une meilleure connaissance du fonctionnement et des enjeux de la politique régionale des transports	La pluralité des points de vue et la connaissance des sujets abordés par les intervenants l'animation du groupe	Dans la 1ère session la quantité des informations à digérer
43 ans informaticien	Très satisfait de la possibilité d'apprendre, de comprendre, de partager, de se confronter, d'être impliqué dans la politique régionale	Comprendre et analyser les problématiques au-delà de mon simple cas	La qualité de l'animation des débats. apprendre des autres tout le monde s'est exprimé	Intensité du vendredi après-midi. dur de bosser le matin et d'être concentrer jusqu'à 20h
53 ans employé	Des idées sont ressorties de ce jury. Gens très motivés et concernés	Faire changer la mentalité des gens	Que les gens soient concernés par ces problèmes de transports et mobilité	
42 ans secrétaire mairie	Les exposés permettent vraiment de s'imprégner du sujet. Le déroulement amène doucement mais surement vers la rédaction d'un avis. Bonne organisation	Faire connaissance et échanger avec des personnes de toute la région sans a priori sur leurs origines, leurs idées...	Le niveau d'implication de tous les participants. Étonnée de constater que le sujet qui, au premier abord ne me séduisait pas, est d'une importance énorme	Programme assez dense, beaucoup d'infos en peu de temps
31 ans assistante maternelle	Manque de temps et de détracteurs	Des informations sur un sujet qui m'intéresse	Les échanges	Le temps qui manque et pas d'intervenants de l'opposition
	Satisfaction globale par rap-	Qu'est-ce que votre par-	Qu'est-ce qui vous a le	Qu'est-ce qui vous a le

	port à l'avis?	ticipation au jury vous a apporté?	plus plu ?	moins plus?
36 ans ingénieur	Animation excellente. Compte tendu du temps imposé. Le majeur problème est le manque de temps : d'échange avec les intervenants d'abord, entre jurés ensuite. Le second problème est le manque de contradicteurs pour plusieurs tables rondes. L'idéal serait de voir des experts individuellement hors table ronde (problème d'influence parasite). « l'expertise nait du débat contradictoire » Jacques Testard	Plein de bonnes choses	Animation et efficacité du texte commun	Manque de temps
50 ans chauffeur		Prise de conscience de la réalité et de la difficulté de mettre les politiques sur la même longueur d'ondes	Les intervenants surtout M. Emangeard	Trop rapide pas le temps de souffler
45 ans agent administratif	Bons échanges en général. Frustration par rapport manque de temps. Temps limité pour les échanges entre les participants du jury et les intervenants. Sujet très vaste, difficile à intégrer en si peu de temps. Restitution difficile à structurer	Connaître la démarche et répondre à ma curiosité de participante. Échanges avec les autres participants.	Diversité des informations. Table ronde avec les intervenants différents : politique, expert, association. Méthodologie des travaux	Manque de temps pour les travaux demandés mais aussi pour les échanges entre les participants du jury.
	Satisfaction globale par rapport à l'avis?	**Qu'est-ce que votre participation au**	**Qu'est-ce qui vous a le plus plu ?**	**Qu'est-ce qui vous a le moins plus?**

		jury vous a apporté?		
31 ans chef équipe agro -alimentaire		Meilleure connaissance des compétences de la région.	Échanges entre les participants. L'apport éclairé de certains intervenants.	Manque d'objectivité et parti-pris de certains intervenants. Manque de temps pour les échanges et les restitutions. Manque d'ouverture des débats vers les transports routiers
46 ans facteur	J'ai apprécié ce jury citoyen car j'ai découvert que le citoyen pouvait être consulté. Le jury est très enrichissant tant sur le plan humain (autres membres du jury) que sur les informations apprises	La satisfaction d'avoir appris l'existence du jury citoyen. L'échange d'opinion de différentes personnes.	Échange d'opinions entre les différentes personnes du jury et aussi avec quelques intervenants. Richesse des discussions avec les autres membres du jury et les encadrants	Beaucoup d'informations sur un temps trop court pour une personne non initié. Beaucoup d'intervenants avec un langage technique difficile à suivre parfois. Pas assez de temps pour exprimer tous les avis.
33 ans banque	Timing très serré. Il aurait fallu un peu plus de temps notamment pour plus d'échanges entre membres	Des connaissances sur un sujet pour lequel j'étais peu informé	L'organisation très efficace	Pas assez de temps pour échanger
51 ans cadre commercial	Manque de temps pour le débat et les échanges en particulier avec les intervenants	Une meilleure connaissance de l'action du conseil régional sur le transport et la mobilité	L'espoir que l'avis sera pris en compte. Le travail en groupe la facilité des échanges entre les membres du jury	
	Satisfaction globale par rapport à l'avis?	**Qu'est-ce que votre participation au jury vous a apporté?**	**Qu'est-ce qui vous a le plus plu ?**	**Qu'est-ce qui vous a le moins plus?**

57 ans retraitée	Expérience enrichissante, méthodologie précise et efficace. Respect de la démocratie et prise en compte des avis de chacun.	Un autre éclairage sur les problèmes liés aux transports. Une expérience enrichissante de citoyenneté, tant au niveau individuel que collectif.	Très bonne organisation des débats. Méthodologie efficace et rigoureuse. Respect de la démocratie	Rythme assez soutenu, avec parfois des moments difficile pour maintenir un bon niveau d'attention et de concentration. Durée trop brève, on n'a pas le temps d'aller au fond des problèmes.
37 ans comptable	Bons échanges entre les jurés et avec les intervenants	Une meilleure connaissance du transport en région	Des échanges conviviaux, convainquants et intéressants.	Manque de temps
68 retraité SNCF	Débats sérieux, variés. Seule critique manque de temps pour vraiment juger (surtout pour les votes)	Beaucoup d'informations. Contact avec les invités intervenants	Homogénéité du groupe. Bonne ambiance.	Manque de temps
50 ans SNCF	Bien : ambiance, échange, organisation	Mieux connaître le sujet. La sensation de participer à la vie de la région	La richesse des infos. La bonne organisation des journées. Très bonne animation. Bonne ambiance	Manque de temps pour le débat
43 ans sans profession	Être amenée à réfléchir sur ses propres pratique, ses a-priori. Avancer dans son analyse du fonctionnement et des priorités de la région.	Une connaissance plus fine des réseaux TER, du développement de la voiture électrique, du fonctionnement de la région Poitou-Charentes. Voir de l'intérieur le fonctionnement du jury citoyen	La qualité d'écoute des différents participants, de leurs échanges. La volonté de s'inscrire dans une démarche active même en doutant de la finalité du jury. Le principe des tables rondes, du tirage au sort des participants, permettant à chacun de s'exprimer	Le fait de ne pas aller toujours au fond des choses. La dilution dans le temps du jury. 15 jours entre les deux sessions casse un certain dynamisme. il manque peut-être une journée pour peut-être mieux revenir confronter certains points.
	Satisfaction globale par rapport à l'avis?	**Qu'est-ce que votre participation au jury vous a apporté?**	**Qu'est-ce qui vous a le plus plu ?**	**Qu'est-ce qui vous a le moins plus?**
45 ans	Bonne animation.	Des arguments tech-		Peu de temps pour

enseignant	Quelques bons intervenants (d'autres non)	niques pour étayer mon opinion, des rencontres intéressantes.		réfléchir avant d'émettre son opinion. Trop de table-ronde lors de la 1ère session.
61 ans retraité la poste	Cela m'a informé sur le travail énorme de réflexion et la difficulté de mettre en place les projets divers.	Un enrichissement personnel et une ouverture de jugement sur la région	Tout le monde a pu s'exprimer	
64 ans retraité	Bonne ambiance, intervenants intéressants. Bon accueil	Plus d'informations au niveau de la région. La possibilité de donner son avis. S'exprimer	Ambiance et travail accompli	Le manque de temps d'où un peu de précipitation
72 ans retraité	Groupe sympa. Bien entouré par l'équipe qui est fort gentille et sympa. Très pro bien organisé	Des connaissances que j'ignorais complétement comme les entretiens de lignes et des trains	Les intervenants et surtout le dernier M Emangeard	
70 ans retraité éducation nationale	Réunion très bien menée mais portera-t-elle ses fruits ?	Informations sur le principe du jury en plus de l'information technique et politique	Intervention extérieure (dernière semaine)	Intervention intérieure (1ère semaine)
43 ans éducateur	J'ai le sentiment d'être informé, reconnu, respecté et responsabilisé en ma qualité de citoyen	Des connaissances, des informations. À réviser des a-priori, à apprendre de moi et des autres	Certains intervenants. Les travaux du groupe, l'organisation et l'animation du jury citoyen	Parfois le peu de développement et d'échanges avec certains intervenants
52 ans gestion des ressources humaines La Poste		Une meilleure compréhension de la problématique de la mobilité	La qualité des intervenants. Le fait de pouvoir émettre un avis	Le manque de temps avec les autres membres du jury. Timing trop rigoureux avec les intervenants.
	Satisfaction globale par rapport à l'avis?	**Qu'est-ce que votre participation au jury vous a apporté?**	**Qu'est-ce qui vous a le plus plu ?**	**Qu'est-ce qui vous a le moins plus?**
37 ans conseillère beauté		De l'information sur la réalité des transports. Et ce qui	Le débat avec M Santrot en particulier. Les débats en gé-	Le samedi 5, le manque de temps pour les

		peut être fait pour l'amélioration dans le respect de la planète.	néral. L'encadrement et le très bon accueil de la région	pauses et temps de repas court. Journée très chargée. Difficulté de rester concentrée à la lecture de l'avis final
63 ans retraité boulangerie	Je suis très satisfait d'avoir participé à ce jury citoyen. J'ai écouté et entendu tous les intervenants qui se sont exprimés, bien argumentés. Ces gens étaient plutôt neutres. J'ai plutôt entendu des professionnels et pas de politique. Bien	Un échange constructif entre des personnes d'horizon divers.	D'être sélectionné (hasard). De penser que nos demandes sont prises en compte	Manque de temps surtout la première session. Pas de temps de préparation.
60 ans juriste		Une approche de la politique de la démarche participative	La concertation avec les experts et les élus	Le rythme de travail trop précipité.
32 ans artisan		À comprendre la politique de la région et à pouvoir donner notre avis et de pouvoir expliquer notre accord et notre désaccord	Intervention des différentes intervenants	Tout était sur le TER
43 ans mère au foyer	Très bien encadré, bien guidé dans la démarche. Très bon groupe de parole	Connaissance des moyens mis en place	Diversité des infos. Experts du dernier jour	
52 ans sans profession		Discussion, échanges, comparaisons de nos modes de vie perso. Je me rends compte que certains ne sont pas prêts à modifier leur façon de faire	Convivialité, professionnalisme des animateurs	Concentration de travail surtout la dernière journée mais peut-être est-ce dans les situations d'urgence que les idées fusent.
66 ans retraité ingénieur		Connaissance du travail de la région et de la difficulté à gérer tous les intervenants (région, département, com-	L'intervention des intervenants et la prise de contact avec d'autres personnes de la région	Manque de temps pour prendre connaissance de tous les documents qui nous ont été distri-

		mune)		bués.

AUTRES SOURCES ÉCRITES

ANALYSE DE PRESSE :

Nous avons réalisé une revue de presse non exhaustive sur la démocratie participative, la gestion de l'eau, la régionalisation des TER et les transports, les lycées et les campagnes régionales (1998, 2004, 2010) et présidentielle 2007. À noter que le suivi de la campagne des présidentielles 2007 a été considérablement enrichi par le travail d'Aurélie Ginioux (Ginioux 2008). D'une façon générale, nous nous sommes appuyés sur le travail d'archivage et d'indexation opéré par le service de documentation du Conseil régional et les moteurs de recherche Factiva et Pressens. Au final, nous avons couvert les titres de la presse nationale : hebdomadaire et quotidienne ; la presse quotidienne régionale : Nouvelle république (Deux-Sèvres et Vienne), La Charente libre (Charente), Sud Ouest (Charente et Charente-Maritime), Courrier de l'ouest (Deux-Sèvres), Centre presse (Vienne) ; les journaux locaux et/ou spécialisés : l'agriculteur charentais, l'Hedbo de Charente-Maritime etc.

Sur le thème de la gestion de l'eau, l'abondance des articles nous a conduit à développer deux stratégies distinctes : nous avons croisé un dépouillement des articles avec les listes chronologiques des titres parus de façon à identifier les évolutions.

Au final, il est difficile de chiffrer précisément le corpus mobilisé mais on peut évaluer à un millier le nombre d'articles étudiés dont environ la moitié pour la gestion de l'eau.

À noter que pendant les campagnes électorales, nous avons utilisé les lettres électroniques, les lettres électroniques de Désir d'avenir et de Le Monde pour l’élection présidentielle de 2007 et celle de la campagne Ségolène Royal 2010 pour les régionales de 2010.

DOCUMENTATION INSTITUTIONNELLE :

Nous avons essayé de rassembler le maximum de documents qui à un niveau général diffusent le « discours officiel » et à un niveau sectoriel permettent d'identifier les options de politiques publiques. Pour chaque secteur et chaque dispositif, ainsi que pour les rencontres sur la démocratie participative, nous avons rassemblé le maximum de documents d'information : affiche, guide, tract, discours, compte-rendu, rapports.

Ils sont classés par thème.

Général :

- Projet pour la région Poitou-Charentes en 2010, Conseil régional, 5/07/99.
- Document d'orientation régionale 28 juin 2004
- Organigramme Mars 2004
- Organigramme Février 2007
- Organigramme Juin 2010
- Outils de communication du Conseil régional. Notamment la lettre électronique hebdomadaire « L'essentiel. »
- Poitou-Charentes, Association des régions de France, 2009

Diffusion de la démocratie participative :

- Délibération de la commission permanente 27 mars 2006 : création fondation démocratie participative.
- Les discours de Ségolène Royal lors des Rencontres annuelles Europe/Amérique Latine.

Lycée :

- Délibération de la commission permanente 20 décembre 2004 : projet de budget participatif.
- Délibération de la commission permanente 25 avril 2005 : liste des projets BPL.
- Délibération de la commission permanente 27 juin 2005 : schéma régional des formations.
- Délibération de la commission permanente 11 juillet 2005 : liste des projets BPL.
- Délibération de la commission permanente 20 mars 2006 : liste des projets BPL.
- Délibération de la commission permanente 15 mai 2006 : liste des projets BPL.
- Délibération de la commission permanente12 mars 2007 : liste des projets BPL.
- Règlement BPL : année 2006-2007 et année 2008-2009
- BPL le guide réalisé en 2008. (Reproduit dans les pages suivantes)
- Bilan interne du BPL : 2006 et 2007.

- Synthèse de l'évaluation du BPL : 2005-2006
- Évaluation BPL 2006-2007
- BPL évaluation collective 30 juin 2006
- Évaluation quantitative BPL 2006-2007
- BPL évaluation collective 16 mai 2007
- Évaluation BPL 2007-2008
- Dossier les Assises académiques de la Vie lycéenne, 12/03/08.
- Veille internet :

  - Sites du Conseil régional : www.poitou-charentes.fr ; www.democratie-participative.fr .

  - Sites des syndicats d'enseignants, des personnels de direction et des lycéens (pages capturées : UNI Critique le BPL 25/09/07 et 28/11/08. Journal FO mars 2006 BPL. SNETEA Rencontre sur BPL 20/12/04).

  - Sites des autres régions et du « transfert du BPL ». : Conseil régional de Bourgogne, de Basse Normandie.

  - Blog des élus régionaux : Françoise Mesnard, Jean-François Macaire, Nicole Bonnefoy.

Gestion de l'eau

Document produit par Conseil régional :

- Les usages de l'eau. Document réalisé pour les Assises de l'eau d'octobre 2000.
- L'eau et sa gestion. Contribution du CESR au Assises de l'eau en 2002.
- 1er forum participatif sur l'eau Melle : 30/05/04. Archivage du site internet. Discours, participants. Aujourd'hui non accessible.
- 2ème forum participatif sur l'eau : 25 novembre 2006. Document de présentation + liste des participants.
- 3ème forum participatif sur l'eau : 29 novembre 2008. Document de présentation + compte-rendu.
- Délibération de la commission permanente 17 mars 2008 : politique de l'eau.
- Délibération de la commission permanente 15 mai 2006 : financement des fédérations de pêche.
- Délibération de la commission permanente 14 mars 2005 : avis sur le plan de gestion des étiages Charente et financement des retenues de substitution.
- Délibération de la commission permanente 8 juillet 2004 : politique de l'eau.
- Délibération de la commission permanente 20 juillet 2010 : politique de l'eau.
- Rapport sur sur l'étude sur l'irrigation et son évolution, pour le Conseil régional de Poitou-Charentes Septembre 2006.
- Discours de Ségolène Royal à la conférence régionale de l'eau : 4 novembre 2006.
- Document de présentation Conférence Régional de l'eau : 30 mars 2006

Autres producteurs :

- Position de Carg'eau sur les retenues de substitution, février 2007.
- La gestion de l'eau en agriculture : un enjeu pour la France, document d'information pour le grand public édité notamment par la FNSEA et les Chambres d'agriculture, 2006.
- Plateforme régionale pour une gestion équilibrée de l'eau, DIREN 6 Décembre 2005.
- Irrigation durable, Rapport pour le ministère de l'Agriculture: 9 février 2005.
- Préconisations pour la mise en oeuvre du plan national de gestion de la rareté de l'eau : juin 2007.
- Lettre électronique d'information « Eau en Poitou-Charentes » du RPDE (Réseau partenariale des données sur l'eau)
- Agreste : note mensuelle de la DRAF sur la conjoncture agricole de la région.

Transports

- Projet ferroviaire Poitou-Charentes, Conseil régional, février 2001.
- La vie du rail, Les régions prennent de l'avance, février 2002.
- TER, la nouvelle donne régionale, 1/10/03.
- Projet TER. Une nouvelle offre de transport au service du public, Conseil régional, 23/10/06
- Convention d'exploitation des transports ferroviaires de voyageurs, Conseil régional et SNCF, 2007-2016.
- Dossier du participant au jury (déroulement du jury, documents d'information sur la politique transport et mobilité du Conseil régional)
- Bulletin d'informations de l'association des usagers du transport de Poitou-Charentes, 1er semestre 2009 et 2eme semestre 2008.
- Avis du jury citoyen, remis le 18/01/2010.
- Délibération de la commission permanente 14 octobre 2010 : TER

Essais

- Royal S., 1996, La vérité d'une femme, Stock.
- Raffarin J-P, 2002, Pour une nouvelle gouvernance, L'humanisme en action, L'archipel.
- Bernard D., 2005, Mme Royal, Ed. Jacob Duvernet.
- Fouchier C., 2006, Ségolène L'électron Libre - Chroniques Picto-charentaises : comment elle gouverne la région Poitou-Charentes, A. Carrière.
- Royal S., 2007, Ma plus belle histoire c'est vous, Grasset.
- Royal S., 2009, Obama, Lula, Forum social, dix leçons convergentes, Fondation Jean Jaurès.
- Macaire J-F, 2009, J'ai vécu une révolution silencieuse, édition indépendante. Voir aussi son blog http://revolutionsilencieuse.blogspot.com/
- Dumonteil J., 2010, Conseils régionaux. La politique autrement, Éditions du secteur public.



Budget Participatif des Lycées : le GUIDE

➢ Pourquoi ce guide ?

↘ Pour 2 raisons :

- le Budget Participatif des Lycées est, dans un secteur prioritaire de l'action régionale, un **pilier majeur** de la démocratie participative que la Région Poitou-Charentes met en place dans tous ses domaines d'intervention ;

- c'est la **responsabilité des animateurs culturels** de contribuer activement au succès du Budget Participatif dans les lycées (augmentation de la fréquentation, qualité des délibérations, suivi des réalisations) en impliquant toute la communauté éducative, élèves et adultes.

C'est pourquoi, après quelques éléments de contexte, vous trouverez dans ce petit guide des **conseils détaillés de méthode** pour réussir l'animation des réunions du BPL, fruits de 4 années d'expérience et d'évaluation (par les services régionaux, par les participants, par des chercheurs indépendants).

Le Budget Participatif des Lycées a été créé en janvier 2005 dans une cinquantaine d'établissements et généralisé à la rentrée 2006 aux 93 lycées et EREA du Poitou-Charentes.

Tous les lycéens, tous les personnels (enseignants et non enseignants, TOS compris), tous les parents d'élèves sont conviés aux 2 réunions annuelles du BPL : plus ils sont nombreux, plus les débats sont riches et plus les décisions sont en phase avec les besoins sur le terrain.

Plus de 1.000 projets ont, à ce jour, été votés et financés dans le cadre du BPL pour **« mieux vivre et travailler au lycée »** : faire connaître ces réalisations, c'est montrer que participer, ça sert à quelque chose. C'est quand la parole a des chances d'être efficace qu'on la prend.

Le BPL est une démarche unique en France car il donne un **vrai pouvoir de décision** à ceux qui y prennent part. Il est considéré comme l'une des expériences européennes les plus innovantes. Il repose sur une méthode (voir « le BPL, comment ça marche ? ») rigoureuse mais pas figée car, au fil de l'expérience, des évolutions, corrections et adaptations sont toujours nécessaires pour mieux atteindre les objectifs.

BUDGET PARTICIPATIF DES LYCÉES

RÉGION Poitou Charentes la démocratie participative

La démocratie participative, c'est quoi ?

Ce n'est pas simplement écouter ou consulter, c'est donner aux citoyens et aux usagers des services publics **la possibilité d'orienter effectivement et directement l'action publique** donc aussi les choix financiers.

Constat de départ : dans le monde d'aujourd'hui, **on ne gouverne plus comme avant.**
Les décisions qui tombent de haut en bas, ça ne marche plus.
Personne ne sait tout mais chacun (élu, citoyen, expert, technicien...) détient une part de compétence. Pour être **efficaces et légitimes**, les politiques publiques et la construction de l'intérêt général doivent s'appuyer sur ces différentes capacités d'expertise et cette intelligence collective.

La démocratie **participative** (qui associe directement les citoyens) et la démocratie **représentative** (responsabilité des élus), loin d'être concurrentes, sont de nos jours complémentaires.

➔La démocratie participative en Poitou-Charentes

➢ La démocratie participative, en Poitou-Charentes, est une **démarche permanente** : de la conception des décisions à leur évaluation. Exemples :

- depuis 2004, des **forums participatifs** associent acteurs d'un secteur et citoyens à l'élaboration des politiques régionales dans tous les domaines (Plan Climat, handicap, santé, sport, culture, emploi-formation, etc.) ;

- depuis 2005, **le BPL** permet de mieux adapter l'argent que la Région investit dans les lycées aux besoins de celles et ceux qui y étudient, y travaillent et y vivent. Il donne aux usagers des lycées un vrai pouvoir de proposition et de décision. Il permet aussi de moderniser l'administration régionale : plus de transparence, plus de réactivité, plus d'efficacité ;

- en 2008, la Région a étendu la démocratie participative à l'évaluation de ses politiques : les premiers **Ateliers participatifs** et le premier **Jury Citoyen**, composés d'habitants tirés au sort, ont élaboré des Avis motivés remis officiellement au Conseil Régional sur ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait mieux marcher dans, pour commencer, 3 domaines : les Bourses Régionales Tremplin pour l'Emploi, les différentes politiques régionales mises en oeuvre dans les lycées, la lutte contre le changement climatique. Sur la base de leurs propositions, la Région prend des décisions pour améliorer son action.

➢ La démocratie participative en Poitou-Charentes, ce sont aussi des échanges internationaux renforcés d'année en année :

- le **colloque annuel Europe/Amériques** sur la démocratie participative qui réunit chaque printemps des chercheurs et des praticiens à la Maison de la Région ;

- une coopération étroite avec les Régions **Catalogne et Toscane** (création d'un réseau européen pour la démocratie participative et, à la mi-novembre 2008, **1ère assemblée participative électronique européenne** avec plusieurs centaines de jeunes).

Le BPL, **comment ça marche ?**

➔Les 4 temps du BPL

1 **Première réunion** dans chaque établissement :
- présentation de la démarche devant tout le monde ;
- séparation des participants en petits groupes (plus propices à l'expression de tous) pour réfléchir à des projets améliorant la vie dans l'établissement ;
- retour en assemblée plénière : le rapporteur préalablement désigné dans chaque atelier présente les propositions recensées et leurs motivations.

2 Dans les semaines qui suivent, les **services de la Région** étudient la faisabilité technique de chaque proposition et en chiffrent le coût, en lien avec les porteurs de projets (élèves, personnels, parents).

3 **Deuxième réunion** dans l'établissement : la Région présente et explique le résultat de ce travail technique afin que les participants débattent en connaissance de cause des différentes propositions formulées lors de la première réunion. Durant cette délibération, c'est l'intérêt général du lycée qui est recherché collectivement. Très important : l'écoute du point de vue de l'autre, l'échange des arguments pour et contre. Puis les participants votent individuellement pour les projets qu'ils estiment prioritaires (ils peuvent concentrer ou répartir à leur guise les 10 bulletins dont ils disposent). Le résultat de ce vote (qui permet de hiérarchiser les projets) est immédiatement annoncé à l'assemblée.

4 **Les élus du Conseil Régional**, conformément à l'engagement pris lors de la création du BPL, respectent ce classement et votent le financement des projets arrivés en tête dans la limite de l'enveloppe annuelle de 10 millions d'euros attribuée au budget participatif. Jusqu'à présent, les 3 premiers projets de chaque établissement ont été financés chaque année.

➔Quels projets peuvent être financés par le BPL ?

- Les **travaux** pour améliorer les conditions d'accueil et de vie au sein du lycée, à hauteur de **150.000 euros maximum par projet.** Sont exclus : les travaux d'hygiène et de sécurité pris en charge par la Région dans le cadre de ses obligations légales.
- Les **équipements** pour améliorer les conditions de vie et de travail. Sont exclus : les équipements pédagogiques dépendant de la carte des formations et des référentiels de l'Education nationale car la Région a obligation de les financer.
- Les **projets** qui favorisent le bien-être et l'épanouissement des élèves hors temps scolaire.

Lors des assemblées du BPL, toutes les idées sont les bienvenues.
Si elles ne relèvent pas de projets éligibles au titre du BPL, la Région en donne les raisons mais peut s'en inspirer pour enrichir les politiques qu'elle conduit en direction des lycées. Beaucoup de ses réalisations sont nées d'attentes exprimées lors des assemblées participatives (mise en place des animateurs culturels et des délégués régionaux d'éducation, Créateuf, programme Culture +, kiosques à journaux, éducation à la santé, accès à la contraception, etc.

Si certaines demandes ne relèvent pas des compétences de la Région, les élus régionaux présents lors des réunions du BPL et les membres du conseil d'administration du lycée peuvent en saisir les collectivités ou les institutions concernées.

Informer et **mobiliser**

C'est la clef du succès et la responsabilité première des animateurs culturels.
Chaque année, le nombre des participants au BPL augmente mais la marge de progression reste grande.
Plus les participants sont nombreux, plus les arguments échangés sont divers, plus le débat et la délibération sont riches, plus la décision est reconnue par tous.

A savoir : certains établissements acceptent de banaliser l'horaire des réunions BPL qui ont alors lieu dans le temps scolaire ; ce sont souvent celles qui rassemblent le plus de monde (à l'exception des parents). A éviter : la réunion calée après le départ du ramassage scolaire et pendant que les internes dînent...

Le préalable à la participation, c'est l'information.
C'est pourquoi, pour chaque réunion, la Région prévoit une invitation individuelle : pour chaque élève, chaque famille, chaque membre du personnel.
L'expérience prouve que c'est nécessaire mais pas suffisant pour sensibiliser chacun.
Voici quelques exemples de canaux d'information complémentaires, utilisés avec profit dans certains établissements :

➢ Information écrite

La Région met à votre disposition des **affiches** pour communiquer sur la date et l'heure des réunions ainsi qu'une **exposition** expliquant le fonctionnement du BPL.

Ces outils sont parfois utilement complétés par :
- des expositions conçues par les élèves avec l'aide des animateurs culturels, valorisant les différentes propositions des participants et les réalisations du BPL dans l'établissement. Elles sont installées dans les lieux stratégiques, fréquentés par tous les usagers (hall d'entrée, préau, bureau de la vie scolaire, maison des lycéens, foyer d'internat, restaurant scolaire, salle des professeurs, vestiaires, salle de conférence, CDI, etc.) ;
- des articles dans les journaux lycéens, les blogs, les webzines et la lettre d'information du lycée ;
- des informations sur les panneaux d'affichage et les panneaux lumineux qui sont particulièrement consultés.

Bien qu'indispensables, ces informations écrites doivent impérativement être complétées par une communication orale.

➢ Information et mobilisation orales

Toutes les occasions doivent être saisies pour inciter à participer au BPL :
- les réunions du Conseil de la Vie Lycéenne, du Conseil d'administration et toute autre instance représentative ;
- les assemblées générales d'associations : associations de parents d'élèves, maisons des lycéens, foyers socio-éducatifs, associations de lycéens, étudiants, stagiaires et apprentis, les amicales ;
- les réunions syndicales de personnels et d'élèves ;
- les réunions de clubs ;
- les cours d'éducation civique, juridique et sociale ou l'heure de vie de classe sont aussi des occasion d'appréhender le BPL dans une approche globale de la démocratie et de la citoyenneté.

Il est également possible d'organiser, en amont des réunions du BPL, des rencontres spécifiques de sensibilisation et d'information.
Le Service BPL-Jeunes de la Région est à votre disposition pour tout appui méthodologique.

Les conditions d'un bon débat

Dans toute démarche participative, chacun vient avec son expérience propre, ses préoccupations personnelles et ses projets, plus ou moins formalisés. C'est légitime.
Cependant, la démocratie participative n'est pas l'addition des intérêts particuliers, mais la recherche d'un **intérêt général**. C'est par la discussion, l'échange des arguments et l'écoute mutuelle, que tous les participants peuvent parvenir à la construction d'une « opinion éclairée », afin de définir ensemble quelles sont leurs **priorités communes**.
Pour cela, plusieurs conditions doivent être réunies.

➢ Les conditions matérielles de l'assemblée plénière (réunions 1 et 2)

- La **salle** doit permettre à tous les volontaires de participer. Si le lycée ne dispose pas d'une salle suffisamment vaste, on peut envisager d'aménager le restaurant scolaire, le gymnase ou le hall d'entrée. Si besoin, il est également possible de solliciter la mise à disposition d'une salle municipale.
- Pour s'écouter, il faut s'entendre. Une **bonne sonorisation** de la salle est essentielle pour que chacun puisse s'exprimer et écouter les autres. Il est indispensable que **deux micros** soient disponibles dans la salle, un pour l'animation de la réunion, l'autre pour la prise de parole des participants. Des **enceintes de qualité** doivent être positionnées pour que chacun entende les interventions et se sente concerné par les débats. Le matériel existe probablement dans votre lycée. L'assistant technico-pédagogique régional ou toute autre personne désignée par le chef d'établissement peut vous aider à mettre en oeuvre ces moyens techniques. Si ces moyens n'existent pas, une mutualisation avec le lycée voisin ou les services techniques municipaux est souvent possible.
- Dans l'idéal, les sièges doivent être disposés en **cercle ou en demi-cercles** afin que les participants se voient.
- Pour gagner du temps, installer une **table d'émargement** à l'entrée de la salle principale. Une **signalétique** sera installée pour faciliter l'orientation du public.

➢ Réunion 1 : la constitution des ateliers

Pour faciliter l'émergence de propositions et une discussion de qualité, il est important que les ateliers de la réunion 1 soient de **petite taille** (15 membres maximum) et représentatifs de la **diversité** de la communauté éducative. Pour cela, en amont de la première réunion, les personnes volontaires pourront se faire connaître auprès de l'organisateur de la réunion afin de se porter candidates à l'animation d'un atelier. En séance, le représentant de la Région désignera les personnes qui composeront les groupes, pour assurer la diversité et mieux maîtriser les déplacements vers les salles.

➢ Réunion 1 : l'animation des discussions en atelier



L'atelier se déroulera en trois phases :

1. Présentation des participants puis désignation d'un rapporteur ;
2. Phase de 10 minutes, au cours de laquelle chaque participant liste par écrit les **propositions** qu'il veut faire et leurs justifications (en suivant les **3 critères** définis sur la fiche de projet remise le jour de la réunion : quelle est l'utilité ? quelle est l'urgence ? combien de personnes sont concernées ?). Des projets déjà réfléchis peuvent être proposés.
3. Phase de 35 minutes au cours de laquelle chaque participant présente, dans le cadre d'un tour de table, ses propositions et leurs justifications, et au sujet desquelles les autres participants peuvent réagir (formuler des remarques positives ou négatives, en préciser la portée, etc.), l'objectif étant le développement d'un véritable **débat** sur chaque projet.

Il faut insister ici sur la notion de **tour de table.**
L'animateur de l'atelier est chargé de distribuer la parole. Il invite une première personne à exposer son projet, tel que préalablement inscrit sur sa fiche. Une fois la proposition énoncée, l'animateur demande son avis à la salle (« Que pensez-vous de ce projet? »). S'il n'y a pas de réaction, il peut essayer de susciter la discussion en reprenant les critères (« Pensez-vous que ce soit utile ? », « Pensez-vous que ce soit véritablement urgent ? », « A qui bénéficie le projet ? »). Le rôle confié à l'animateur est d'**encourager et de relancer le dialogue si besoin.**

Il existe ensuite plusieurs scénarios:

- S'il n'y a aucune réaction, le rapporteur inscrit la proposition sur la liste finale des propositions du groupe.
- S'il y a débat, le projet initial peut être modifié, voire retiré, mais uniquement avec l'aval de celui qui l'a proposé. Si le porteur du projet se rend compte à l'écoute des différents arguments que sa proposition n'est plus nécessaire, il peut décider de la retirer. Il peut également décider de la maintenir, contre l'avis de certains participants. L'animateur veillera à ce que le porteur de projet ne se laisse pas impressionner par les critiques éventuelles des autres participants. L'animateur pourra ainsi demander au porteur du projet: « compte tenu de ce que vous avez entendu, souhaitez-vous maintenir ou retirer votre proposition? »
  Si le débat s'enclenche, l'animateur devra veiller à **l'écoute mutuelle** et au bon déroulement de la discussion.

Le groupe s'assurera que le rapporteur a bien noté l'ensemble des propositions retenues, afin de pouvoir les présenter fidèlement devant l'assemblée plénière.

➢ Réunion 1 : la restitution des projets en assemblée plénière

Chaque rapporteur présentera les propositions du groupe. Un éclairage sur la faisabilité du projet pourra déjà être apporté à ce stade par les services de la Région ou l'établissement.

➢ Entre la Réunion 1 et la Réunion 2



Tout porteur de projet peut demander à être associé à l'étude et au chiffrage de sa proposition par les services de la Région.
Pour les projets de travaux immobiliers : à la demande de l'établissement, les techniciens de la Région ainsi que les cabinet d'étude tiendront une **réunion intermédiaire** à laquelle tous les volontaires peuvent participer. Cette phase est essentielle car elle permet d'affiner et de chiffrer au plus juste les besoins exprimés.

➢ Réunion 2 : les conditions d'une délibération de qualité

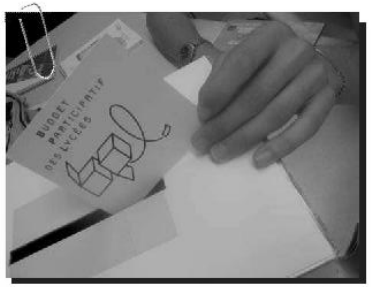


La 2ème réunion doit être un moment de discussion et d'échange sur les projets.
C'est le temps du **débat contradictoire** qui doit permettre aux participants de former leur opinion avant le vote.

Première étape : le représentant de la Région présente, parmi les propositions formulées en Réunion 1, **les projets non éligibles au BPL**. Il en donne les raisons que le chargé d'opération peut, si besoin est, compléter d'un éclairage technique. Important : vérifier que les explications sont bien comprises et inviter, au besoin, les participants à poser des questions.

Deuxième étape : présentation, projet par projet, des **opérations éligibles au titre du BPL** (description initialement donnée dans la fiche établie en Réunion 1 + montant chiffré par la Région). Les porteurs du projet sont encouragés à **défendre leur proposition** en prenant appui sur les 3 critères déjà évoqués en Réunion 1 (utilité, urgence, nombre de personnes concernées). La salle est invitée à intervenir et l'expression d'**avis divergents** est sollicitée (par exemple, en interpellant directement les participants : « pensez-vous que ce projet est vraiment dans l'intérêt de tous ? », « est-ce bien une priorité ? »). L'objectif est de porter à la connaissance des tous les avis éventuellement contradictoires que peut susciter un projet et d'aider chacun à trancher, lors du vote, du point de vue non de sa marotte mais de l'**intérêt général** de l'établissement. On répètera l'opération pour chaque projet éligible.

➔Le vote



C'est, à la fin de la Réunion 2, le temps fort et l'aboutissement de la démarche.
Le moment où chacun réalise qu'il dispose d'un **réel pouvoir de décision.**
La solennité du vote doit être favorisée, notamment en ayant recours à de **véritables urnes** (ou, à défaut, à des boîtes en carton fermées et pourvues d'une fente).
Le vote s'effectue projet par projet et rang par rang pour éviter le désordre.
Le contenu de chaque urne est dépouillé à deux : l'un comptant, l'autre surveillant.
Les résultats seront immédiatement communiqués et affichés (à l'aide d'un tableau informatique si possible).

➔Après la Réunion 2

Après que le Conseil Régional ait entériné les projets prioritaires qu'il finance dans la limite de l'enveloppe annuelle du BPL (généralement, les 3 premiers qui ont recueilli le plus de suffrages), un **Comité de Suivi** composé de volontaires peut être organisé : ce n'est pas obligatoire mais, si certains expriment le désir de suivre la réalisation des projets, il faut accéder à leur demande. Objectif : contrôler le respect des priorités votées et la rapidité de réalisation.

Les financements concernant les **projets BPL relatifs à l'équipement et à la vie lycéenne** sont directement versés aux établissements qui ont la charge d'engager les dépenses. Dans ce cadre, des réunions internes associant les volontaires ayant participé aux assemblées BPL peuvent utilement permettre de formuler un avis sur le choix du matériel à acquérir ou de préciser la destination des crédits pour les projets de vie lycéenne. Autrement dit : après la décision participative, la gestion participative de leur mise en oeuvre.

Les **travaux décidés dans le cadre du BPL** correspondent à des opérations plus complexes (dépôt du permis de construire, réalisation du cahier des charges, mise en concurrence des entreprises, etc.). Le groupe de suivi pourra, dans ce cas, veiller au respect des délais (essentiel car le temps lycéen est un temps court !), du coût et de la qualité. Le **Délégué régional d'Education** est à la disposition des participants pour les informer en temps réel de l'avancée des dossiers et les épauler dans leur suivi. Le **Service BPL-Jeunes** reste, à ce stade également, votre interlocuteur privilégié.

Pour aller **plus loin...**

➔Sites internet

Retrouvez l'actualité du BPL et les forums de discussion sur :
www.bpl.poitou-charentes.fr
Le site de la démocratie participative en Poitou-Charentes :
www.democratie-participative.fr

➔A lire

- Loic Blondiaux, Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, Paris, Seuil, 2008.
- Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, Démocratie participative et modernisation des services publics : les affinités électives ? Enquête sur les expériences de budgets participatifs en Europe, Paris, La Découverte, 2008 *(à paraître)*.

➔Contact

Pour toute demande concernant le BPL, n'hésitez pas à contacter le service BPL et la mission démocratie participative.
Téléphone : 05 49 38 47 14

➔Votre Délégué Régional d'Education

-Secteur Melle : Isabelle AGOSTINI, 06 13 40 58 50, i.agostini@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Niort : Patrice BAUDRY,06 17 71 36 66, p.baudry@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Nord Deux-Sèvres : Monique MASSIAS 06 13 19 06 66, m.massias@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Chatellerault : Florence EON, 06 35 45 06 27, f.eon@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Poitiers : Nicole OBRECHT, 06 10 41 77 00, n.obrecht@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Angoulême : Françoise BOYER, 06 12 53 75 35, f.boyer@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur La Rochelle : Catherine BLAZY, 06 19 18 14 57, c.blazy@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Pons : Cédric MENARD 06 11 67 43 98, c.menard@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Rochefort : Martine BEAUBIER, 06 11 67 46 07, m.beaubier@cr-poitou-charentes.fr
-Secteur Saintes : Xavier TOURNELLEC, 06 11 67 43 09, x.tournellec@cr-poitou-charentes.fr

BUDGET PARTICIPATIF DES LYCÉES

RÉGION Poitou Charentes
la démocratie participative

BIBLIOGRAPHIE

Abelès, M., 2004. « Du bon usage du localisme politique en France ». *Pouvoirs locaux*, 62.

Abélès, M., 1989. *Jours tranquilles en 89 ethnologie politique d'un département français: ethnologie politique d'un département français*, Ed. Odile Jacob.

Achin, C. & Lévêque, S., 2007. « Femmes, énarques et professionnelles de la politique. Des carrières exceptionnelles sous contraintes ». *Genèses*, 67(2), 24–44.

Achin, C. & Dorlin, E., 2008. « Nicolas Sarkozy ou la masculinité mascarade du Président ». *Raisons politiques*, 31(3), 19-45.

Alam, T. & Godard, J., 2007. « Réformes sectorielles et monstration de la modernité ». Politix, 79(3), 77-100.

Allain, S., 2000. « Application de la loi sut l'eau et processus de négociation. Limiter l'irrigation sans nuire à la production agricole ». *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 60, 20-31

Allain, S., 2001. « Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau ». *Géocarrefour*, 3(76), 199–209.

Allison, G.T., 1971. *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little, Brown and C°.

Anduiza, E. et al., 2008. « The Electoral Impact of Direct-Democratic Practices ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 473-491.

Anquetin, V. 2007, « Production des politiques publiques et mobilisation électorale. Pour une sociologie politique des politiques publiques mises en ouvre à Strasbourg (1989-2001) » Dans Faure A. & Négrier E. (Dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan.

Anquetin, V. & Freyermuth A. (Dir)., 2008. *La figure de l'"habitant" : sociologie politique de la "demande sociale"*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Arborio, A-M., 2008. « Introduction : le rôle des usagers dans l'évaluation des pratiques et la relégitimation de l'action publique ». Dans Le Bianic T. & Vion A. (Dir) *Action publique et légitimité professionnelle*, Paris, LGDJ.

Arnaud, L. & Guionnet, C., 2005. « Introduction. Les frontières du politique ». Dans Arnaud, L. & Guionnet, C. (Dir) *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Arnaud, L., Le Bart C., Pasquier R. (Dir), 2006. *Idéologies et action publique territoriale: la politique change-t-elle encore les politiques?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Arnstein, S.R., 1969. « A ladder of citizen participation ». *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Avritzer, L., 2006. « New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 623-637.

Bacqué, M.H. & Sintomer, Y., 2001. « Gestion de proximité et démocratie participative ». *Annales de la recherche urbaine*, 90, 148-155.

Bacqué, M.H. & Sintomer, Y., 1999. « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social ». Neveu C. (Dir) *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 115-148.

Bacqué, M.H , Rey, H. & Sintomer, Y., 2005. « La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme ». *Mouvements*, 39-40(3), 121.

Bacqué, M-H., Rey H. Sintomer, Y., 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative.* Paris, La Découverte.

Bacqué, M.H et al., 2010. *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions.* Paris, ADELS/Yves Michel.

Bacqué, M.H, Rey, H. & Sintomer, Y., 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, la Découverte.

Bailey, F.G., 1971. *Les règles du jeu politique: étude anthropologique*, Paris, Presses universitaires de France.

Baiocchi, G., 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford Univ Press.

Bajoit, G., 1988. « Exit, Voice, Loyalty... and Apathy: Les réactions individuelles au mécontentement ». *Revue française de sociologie*, 29(2), 325-345.

Balme, R., 1997. « La région française comme espace d'action publique ». Dans Le Galés P. (Dir) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 179-198.

Barrault, L., 2006. *Les rapports au politique des jeunes de milieu populaire : discerner la pluralité.* Mémoire de Master 2, Sociologie et institutions du politique, Paris 1.

Barber, B., 1994. *Strong democracy, Participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press.

Barbet, D., 2007. « Quand les mots de l'abstention parlent des maux de la démocratie ». M*ots. Les langages du politique*, 83(1), 53-67.

Barbier, R., 2005. « Quand le public prend ses distances avec la participation ». *Natures Sciences Sociétés*, 13(3), 258-265.

Barbier, R., Bédu, C. & Buclet, N., 2009. « Portée et limites du dispositif "jury citoyen" ». *Politix*, 86(2), 189-207.

Barone, S., 2008. « Régionalisation des transports collectifs: la fabrication d'une réforme "consensuelle"». *Sociologie du travail*, 50(4), 471-488.

Barthe, Y., 2002. « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique ». *Politix*, 15(57), 57-78.

Barthe, Y., 2003. « Les conséquences inattendues des procédures de concertation. Retour d'expérience dans le domaine des déchets nucléaires ». Dans Billé R. & Mermet L. (Dir) *Concertation, décision et environnement, Regards croisés. Volume II*, Paris, La documentation française, 193-202.

Barthe, Y., 2006. *Le pouvoir d'indécision: la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Économica.

Barthe, Y., 2009. « Les qualités politiques des technologies. Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires ». *Tracés*, 1(16), 119-137.

Barthélémy, M. & Quéré, L., 1995. « Les enquêtes d'utilité publique: une production collective. » Dans C. Quin (Dir.), *L'administration de l'équipement et ses usagers*, La Documentation française, 281-299.

Baumgartner, F.R. & Jones, B.D., 1991. « Agenda dynamics and policy subsystems ». *The Journal of Politics*, 53(04), 1044-1074.

Baumgartner, F.R. & Jones, B.D., 2002. *Policy dynamics*, Chicago, University of Chicago Press.

Becker, H.S., 2004. *Écrire les sciences sociales*, Paris, Économica.

Bédu, C., 2010. Quand une citadelle technique de met à l'épreuve de la démocratie délibérative, Thèse pour le doctorat en sociologie, Université de Strasbourg.

Benvegnu, N., 2006. « Le débat public en ligne ». *Politix*, 75(3), 103-124.

Berstein, S. et al., 2001. *Les années Mitterrand : les années du changement, 1981-1984*, Paris, Perrin.

Bezes, P., 2000. « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) ». *Revue française de science politique*, 50(2), 307-332.

Bezes, P., 2009. *Réinventer l'État*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bezes, P., 2009. « Les rationalités politiques dans la réforme de l'État : le cas de la Ve République ». R*evue d'histoire moderne et contemporaine*, 5(56-4bis), 54-74.

Bherer, L., 2003. *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec*. Thèse de doctorat. Université Montesquieu de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux.

Biland, E., 2006. « La "démocratie participative" en "banlieue rouge": Les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique ». *Politix*, 75(3), 53-74.

Blatrix, C., 2009. « L'évaluation de la concertation : synthèse de la littérature et des débats récents ». *Séminaire Concertation, décision et environnement*, 10/06/09.

Blatrix, C., 2000. *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*. Thèse pour l'obtention du Doctorat en Science Politique soutenue à Université Paris I.

Blatrix, C., 2002. « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective ». *Politix*, 15(57), 79-102.

Blondiaux, L., Marcou, G. & Rangeon, F. (Dir), 1999. *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France.

Blondiaux, L., 1997. Ce que les sondages font à l'opinion publique. *Politix*, 10(37), 117-136.

Blondiaux, L., 2000. « La démocratie par le bas: Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris ». *Hermès*, (26-27), 83-338.

Blondiaux, L., 2001. « Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège ». *Mouvements*, 18(5), 44-51.

Blondiaux, L., 2003. « Publics imaginés et publics réels. La sollicitation des habitants dans une expérience de participation locale » Dans Cefaï D. & Pasquier D. *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses Universitaires de France.

Blondiaux, L., 2004. « Prendre au sérieux l'idéal délibératif: un programme de recherche ». *Revue suisse de science politique*, 10(4), 158-169.

Blondiaux, L., 2005. « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes ». Dans Bacqué MH. et al. (Dir) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative,* Paris, La Découverte, 119-137.

Blondiaux, L., 2007. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout ». *Mouvements*, 50(2), 118-129.

Blondiaux, L., 2008a. *Le nouvel esprit de la démocratie* Seuil., Paris.

Blondiaux, L., 2008b. « Le profane comme concept et comme fiction politique » In Frometin T. & Wojick S. (Dir) *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen,* Paris, L'Harmattan.

Blondiaux, L., 2008c. « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? » *Raisons politiques*, 30(2), 131-147.

Blondiaux, L. & Cardon, D., 2006. « Introduction au numéro "Dispositifs participatifs" ». *Politix*, 75(3).

Blondiaux, L. & Lévêque, S., 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 C.(Dir.). *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 17-83.

Blondiaux, L. & Sintomer, Y., 2002. « L'impératif délibératif ». *Politix*, 57(15), 17-35.

Boltanski, L. & Thévenot, L., 1991. *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Boullier, D., 2009. « Choses du public et choses du politique : pour une anthropologie des inouïs. » Dans Carrel M.et al. (Dir) *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville.* Paris, L'Harmattan

Bourdieu, P., 1980. « L'identité et la représentation ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35(1), 63-72.

Bourdieu, P., 1984. « L'opinion publique n'existe pas ». *Questions de sociologie*, Paris, Editions de Minuit.

Bourdieu, P., 1994. «Un acte désintéressé est-il possible?». In Bourdieu P. *Raisons pratiques*,Paris, ,Seuil.

Bourdieu, P., 2001. « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la volonté générale », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 140(5), 7-11.

Boussaguet, L. & Jacquot, S., 2009. « Mobilisations féministes et mise à l'agenda de nouveaux problèmes publics ». *Revue française de science politique*, 59(2), 173-181.

Boutaleb, A. & Roussel, V., 2009. « Introduction ». *Sociétés contemporaines*, n° 74(2), 5-17.

Boy, D. & Chiche, J., 2005. « Les élections régionales de 2004 : le retour de la gauche? » Dans Dolez B. (Dir) *Le vote rebelle. Les élections régionales de 2004*. Dijon, Éditions Universitaires de Dijon.

Boy, D., Kamel, D.D. & Roqueplo, P., 2000. « Un exemple de démocratie participative: la «conférence de citoyens» sur les organismes génétiquement modifiés ». *Revue française de science politique*, 50(4), 779-810.

Briquet, J.L. & Sawicki, F., 1998. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France.

Brugidou, M., 2008. *L'opinion et ses publics. Une approche pragmatiste de l'opinion publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

Buisson-Fenet, H., 2004. « Un "usager" insaisissable? Réflexion sur une modernisation mal ajustée du service public d'éducation ». Éducation *et sociétés*, 14(2), 155-166.

Burawoy, M., 2009. « Pour la sociologie publique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177(1-2), 121-144.

Busson, B., 2001. « Le mauvais procès des recours des associations : faux arguments et vraies menaces ». *Revue juridique de l'environnement*, 1, 59-71.

Cabannes, Y., 2004. « Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy ». *Environment and Urbanization*, 16(1), 27.

Cadiou, S., 2008. « Projet urbain, débats intellectuels et engagements savants: Le cas de l'agglomération bordelaise », *Annales de la recherche urbaine*, 104, 58-67.

Cadiou, S., 2009, « La politique locale, une affaire de techniciens ? », Dans Bidegaray C. et al. (Dir) *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Callon, M., 1986. «Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc». *L'Année sociologique*, 36(1), 169-208.

Callon, M., 1998. «La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités? Essai sur la notion de cadrage-débordement». Dans Mairesse D. (Dir) *Innovation et performances: approches interdisciplinaires*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Callon, M., 1999. « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé: la double stratégie de l'attachement et du détachement: L'engagement du sociologue ». *Sociologie du travail*, 41(1), 65-78.

Callon, M., Lascoumes, P. & Barthe, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Cardon, D., Heurtin, J.P. & Lemieux, C., 1995. « Parler en public ». *Politix*, 8(31), 5-19.

Cardy, H., 1997a. *Construire l'identité régionale: la communication en question*, Harmattan.

Cardy, H., 1997b. « Territoires incertains et communication publique. Usage et rôle de la communication dans la construction du territoire régional ». *Quaderni*, 34(1), 111-127.

Carrel, M., 2009. « La citoyenneté plurielle. Appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement ». Dans Carrel M.et al. (Dir) *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville.* Paris, L'Harmattan

Carrel, M., 2006. «Politisation et publicisation: les effets fragiles de la délibération en milieu populaire». *Politix*, 75(3), 33-51.

Carrel, M., 2005. *Faire participer les habitants? La politique de la ville à l'épreuve du public*. Thèse de doctorat, Université de Paris V, Sociologie, Paris.

Carrel, M. Ion J. Neveu C. (Dir), 2009. *Les intermittences de la démocratie : formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan.

Castagna, B., Gallais, S. & Ricaud, P., 2004. *La situation délibérative dans le débat public : actes du colloque international, 14-16 mai 2003. vol. 1*, Tours: Maison des sciences de l'homme "Villes et territoires".

Catlla, M., 2007. *Le travail public régional*, Toulouse, Octarès.

Cefaï, D. & Pasquier, D., 2003. *Les sens du public : publics politiques, publics médiatiques.*, Paris, Presses universitaires de France.

Centre d'études canadiennes, 1988. *Alternance et changements politiques : les expériences canadienne, québécoise et française : actes du colloque... 2-3 juin 1987*, Saint-Martin-d'Hères: Centre d'études canadiennes.

CURAPP, CRAPS, 1999. *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France.

Champagne, P., 1990. *Faire l'opinion: le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit.

Champagne, P., 1994. « La loi des grands nombres ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 101(1), 10-22.

Chevallier, J., 1996. « L'entrée en expertise ». *Politix*, 9(36), 33-50.

Chevallier, J., 1999. Synthèse. Dans CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale-Représentation, participation et espace public*. Paris, Presses universitaires de France.

Cohen, A. & Weisbein, J., 2005. « Laboratoires du constitutionnalisme européen. Expertises académiques et mobilisations politiques dans la promotion d'une Constitution européenne ». *Droit et société*, 60(2), 353-369.

Collovald, A., 1988. Identité (s) stratégique (s). *Actes de la recherche en sciences sociales*, 73(1), 29-40.

Collovald, A., 1999. *Jacques Chirac et le gaullisme: biographie d'un héritier à histoires*, Paris, Belin.

Collovald, A., 2005. « Le populisme : de la valorisation à la stigmatisation du populaire ». *Hermès*, (42), 154-160.

Comby, J., 2008. « La mise en scène d'une demande des habitants pour enrôler les collectivités territoriales dans la " lutte contre " le changement climatique ». Dans Anquetin V. & Freyermuth A. (Dir) *La figure de l'habitant. Sociologie de la demande sociale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Cooke, B. & Kothari, U., 2001. *Participation: the new tyranny?*, New-York, Zed Books.

Cordellier, S., 2009. « Le vote des agriculteurs aux élections professionnelles 1983-2007 ». *Economie rurale*, 4(312), 14-31.

Cultiaux, V., 2007. « La participation habitante, vecteur de démocratisation? » Dans Faure A & Négrier E. (Dir) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*. Paris, L'Harmattan.

Dalbart, F., 2009. « Rectorat et décentralisation L'émergence de nouveaux acteurs sur la scène éducative: le cas du conseil régional ». *Carrefours de l'éducation*, 26(2), 51-66.

Dalton, R., 2007. *The Good Citizen: How theYoung are Transforming American Politics*, Washington DC: CQ Press.

Darviche, M.S., Genieys, W. & Joana, J., 1995. « Sociologie des élus régionaux en Languedoc-Roussillon et en Pays de Loire ». *Pôle Sud*, 2(2), 57-100.

Demazière, D. & Le Lidec, P., 2009. « Introduction. La politique un objet pour la sociologie du travail ». *Sociologie du Travail*, 50(2), 137-146.

Derville, G., 2005. « La parité inachevée ». Dans Dolez B. (Dir) *Le vote rebelle. Les élections régionales de 2004*. Dijon, Presses Universitaires de Dijon.

Desage, F. & Godard, J., 2005. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales ». *Revue française de science politique*, 55(4), 633-661.

Desrosières, A. & Kott, S., 2005. « Quantifier ». *Genèses*, 58(1), 2-3.

Di Méo, G., 1998. *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.

Diduck, A. & Sinclair, A.J., 2002. « Public involvement in environmental assessment: the case of the nonparticipant ». *Environmental Management*, 29(4), 578-588.

Dienel, H., 2010. « Les jurys citoyens : pourquoi sont-ils encore si rarement utilisés ? » Dans Bacqué MH et al. (Dir) *La démocratie participative inachevée*. Paris, Adels/Yves Michel.

Dion, S., 1986. *La politisation des mairies*, Paris, Économica.

Dobry, M., 1986. «Le jeu du consensus», *Pouvoirs*, 38, 47-66.

Dolez, B., 2005. « Changer la règle, change le jeu ; Les effets du nouveau mode de scrutin ». Dans Dolez et al. (Dir) *Le vote rebelle. Les élections régionales de 2004*. Dijon, Éditions Universitaires de Dijon

Dolez, B. & Laurent, A., 2007. « Une primaire à la française ». *Revue française de science politique*, 57(2), 133-161.

Dolez, B., Laurent, A. & Patriat, C., 2005. *Le vote rebelle*, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon .

Donzelot, J. & Epstein, R., 2006. « Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine ». *Esprit*, 326, 5 34.

Douillet, A.C. & Robert, C., 2007. « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale ». *Sciences de la société*, 71, 3-26.

Doury, M. & Lefébure, P., 2006. «"Intérêt général","intérêts particuliers" La construction de l'ethos dans un débat public ». *Questions de communication*, 9, 47-71.

Dreyfus, F., 2000. *L'invention de la bureaucratie: servir l'État en France, en Grande-bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte.

Dreyfus, F., 2007. « Personnels et usagers des services publics : des relations transformées ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2(2), 246-254.

Du Gay, P., 2008. « Without Affection or Enthusiasm'Problems of Involvement and Attachment in Responsive' Public Management ». *Organization*, 15(3), 335-353.

Dubois, V., 2009. « L'action publique ». Dans Cohen A et al., (Dir) *Nouveau manuel de science politique*. Paris, La Découverte, 311-325.

Dubois, V., 1999. *La politique culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.

Dubois, V., 1999. *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

Dulong, D., 1996. « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République ». *Politix*, 35(9), 109-130.

Dupoirier, E., 1998. « Conclusion générale : où en est la construction des espaces publics régionaux ? » In Dupoirier E (Dir). *Régions, la croisée des chemins : perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po.

Dupoirier, E. et al., 2007. « Une politique publique locale sans politique ? » In Faure A. et Négrier E. (Dir) *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*. Paris, L'Harmattan

Dupoirier, E., 1998. «Les identités régionales». In Dupoirier E (Dir).Régions la croisée des chemins. Perspectives française set enjeux européens, Paris, Presses de Sciences Po.

Dupoirier, E., 2006. « A la découverte de la société civile régionale. les partenaires sociaux acteurs des politiques régionales financées par l'UE ». Communication lors du colloque *Les usages politiques de la société civile*. Université La Rochelle.

Dupoirier, É. (Dir), 1998. *Régions, la croisée des chemins : perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po.

Duran, P., 2009. *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Duran, P. & Thoenig, J.C., 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.

Duterq, Y., 2005. « Comment une collectivité territoriale se saisit de la décentralisation de l'Education ». Dans Duterq Y. (Dir) *Les nouvelles régulation des politiques d'éducation*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes. 119-130.

Duterq, Y., 2001. « Évaluation des politiques éducatives et usage stratégique de l'évaluation ». Dans Demaille L. (Dir) *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux et pratiques*. Bruxelles, De Boek.

Easton, D., 1974. *Analyse du système politique*, Paris, A. Colin.

Edelman, M., 1991. *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.

Emery, Y. & Martin, N., 2009. « Quelle identité d'agent public aujourd'hui? » *Revue française d'administration publique*, 127(3), 559-578.

Eymeri, J.M., 2001. *La fabrique des énarques*, Paris, Economica.

Eymeri, J.M., 2003. « Frontières ou marches? De la contribution des hauts fonctionnaires à la production du politique ». Dans Lagroye J. (Dir) *La politisation.* Paris, Belin.

Falleti, T.G., 2007. « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil ». *Critique internationale*, 35(2), 101-117.

Faure, A., Pollet, G. & Warin, P.(Dir), 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.

Faure, A., 1995. Les politiques locales entre référentiel et rhétorique. Dans Faure A. et al. (Dir) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.

Faure, A., 2007. *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.

Faure, A., Glassey, O. & Leresche, J., 2010. « Démocratie participative et démocratie différentielle ». *Métropoles*, (7).

Ferrando y Puig, J., 2007. *Le citoyen, le politique et l'expert à l'épreuve des dispositifs participatifs*. Paris, Thèse pour le doctorat en sociologie, Université René Descartes.

Fillieule, O., 2001. « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel ». *Revue française de science politique*, 51(1), 199-215.

Fishkin, J.S., 1999. « Toward deliberative democracy: Experimenting with an ideal ». Dans Elkin S. & Soltan K.E (Dir) *Citizen competence and democratic institutions*, Pennsylvania State University Press 279-290.

Flamand, A. « La fabrique du public régional. Observation participante du premier jury citoyen en Poitou-Charentes ». à paraître dans un ouvrage dirigé par Sintomer Y. et Talpin J. *« La démocratie participative en Poitou-Charentes ».*

Font, J., 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelone, Ariel.

Fontaine, J., 1996. « Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales ». *Politix*, 9(36), 51-71.

Fontaine, J., 1992. « Une région, des lycées, un rectorat. L'incidence politique de la décentralisation en Bretagne ». *Savoir éducation formation*, (4), 669-691.

Fourniau, J.M., 2007. «Citoyen en tant que riverain»: une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement. » Dans Revel M. et al. (Dir) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Fourniau, J., 2008. « Un citoyen plus amateur qu'ordinaire ? » *Communication lors du Colloque La sélection des acteurs et des instruments d'action publique* . Juin IEP Lyon / Lyon2 .

Fraser, N., 2005. Qu'est-ce que la justice sociale?: Reconnaissance et redistribution, Paris, La Découverte.

Fretel, J. & Lagroye, J., 2005. « Faire avec ce qu'on a. Les élections municipales à Rouen ». Dans Lagroye J. et al. (Dir) *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*. Paris, Presses Universitaires de France.

Friedberg, E., 1997. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.

Fromentin, T. & Wojcik, S, 2008. *Le profane en politique : compétences et engagements du citoyen*, Paris, l'Harmattan.

Fung, A., 2006. « Democratizing the policy process ». Dans Moran M. et al (Dir) *Oxford Handbook of Public Policy*, New-York, Oxford University Press, 669–88.

Fung, A. & Wright, E.O., 2001. « Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance ». *Politics and Society*, 29(1), 5-42.

Fung, A., Wright, E.O. & Abers, R., 2003. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, London, Verso Books.

Fung, A. & Wright, E.O., 2005. « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative ».Dans Bacqué et al. (Dir), *Démocratie participative et gestion de proximité : une perspective comparative*, Paris, La Découverte.

Gaïti, B., 1989. « Histoire d'une renaissance, l'histoire du service public ». *Politix*, 2(6), 61-67.

Gaïti, B., 1998. *De Gaulle, prophète de la Ve République*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gaïti, B., 2003. « Le rôle de l'opinion dans les processus de délégitimation ou la quête de l'impopularité des régimes déchus». Dans Lagroye J. (Dir) *La politisation, Paris, Belin*.

Gaïti, B., 2006. «Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions». Dans Cohen A. et al. (Dir) *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses Universitaires de France.

Gaïti, B., 2007. « L'opinion publique dans l'histoire politique : impasses et bifurcations ». *Le Mouvement Social*, 221(4), 95-104.

Gallais, S., 2004. « La facilitation au cœur de la délibération ». Dans Castagna B. et al. (Dir) *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, MSHS.

Garcin-Marrou Isabelle, 2009. « Ségolène Royal ou le difficile accès au panthéon politique ». *Mots. Les langages du politique*, 90(2), 13-29.

Garraud, P., 2000. *Le chômage et l'action publique: le" bricolage institutionnalisé"*, Paris, L'Harmattan.

Garrigou, A., 2002. *Histoire sociale du suffrage universel en France : 1848-2000*, Paris, Seuil.

Gasparini, W., 2006. « Sport, pouvoir local et démocratie participative en Alsace ». Espaces et Sociétés, 123(1), 53-67.

Gaudin, J-P., 2004. *L'action publique: sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gaudin, J-P., 2007. *La démocratie participative*, Paris, A. Colin.

Gaudin, J-P., 2008. « Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie ». Dans Giraud O. et Warin P. (Dir) *Politiques publiques et démocratie*. Paris, La Découverte.

Gaxie, D., 1977. « Économie des partis et rétributions du militantisme ». *Revue française de science politique*, 27(1), 123-154.

Gaxie, D., 1978. *Le cens caché: inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil.

Gaxie, D., 1992. «Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution». Lacroix B. & Lagroye J. (Dir)., *Le président de La République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gaxie, D. & Laborier, P., 2003. «Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter». Dans Favre P. et al. (Dir) *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca,* Paris, Presses de Sciences Po.

Gerstlé, J., 2003a. « Introduction: démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité ». *Revue française de science politique*, 53(6), 851-858.

Gerstlé, J., 2003b. « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique ». *Revue française de science politique*, 53(6), 859-885.

Ghiotti, S., 2006. « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence ». *Développement durable et territoires* (6), http://developpement-durable.revues.org

Giddens, A., 1991, *Modernity and Self-identity*. London, Polity press.

Ginioux, A., 2008, *L'usage électoral de la démocratie participative. La campagne participative de Ségolène Royal, candidate aux élections présidentielles de 2007*, Mémoire de Master 2 de science politique, Paris 8.

Giraud, O. & Mériaux, O., 2003. France et Allemagne : décentralisation et capacité de régulation des systèmes d'acteurs régionaux. *La décentralisation de la formation professionnelle: Quels changements dans la conduite de l'action publique?*, 43.

Glasman, D., 2005. « La lente émergence des politiques éducatives territoriales ». Dans Faure A. et Douillet C. (Dir) *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses de Grenoble.

Goodin, R.E. & Dryzek, J.S., 2006. « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics ». *Politics & Society*, 34(2), 219-244.

Gourgues, G., 2007. « Comprendre la différenciation par la concertation ». Dans *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Olliver-Trigalo M., p. 111-132.

Gramaglia, C., 2008. « Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas ». *Politix*, 83(3), 133-153.

Granjou, C. & Garin, P., 2006. « Organiser la proximité entre usagers de l'eau: le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente ». *Développement durable et territoires (7)*, http://developpementdurable.revues.org.

Granjou, C., Garin, P. & Hardelin, J., 2004. « Évaluer l'acceptabilité de la" gestion volumétrique" de l'eau: une étude de cas en Charente ».4ème séminaire PCSI, Coordinations hydrauliques et justices sociales, Montpellier,

Grelet, S. & Weller, J., 2000. « Usagers comme ils disent ». *Vacarme*, (12).

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

Grignon, C. & de Saint Martin, M., 1975. « De la propagation de la foi dans les réformes ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1(2), 94-95.

Grujard, É., 2003. « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires ». *Hérodote*, (3), 47-69.

Grunberg G. & Laidi Z., 2007. *Sortir du pessimisme social. Essai sur l'identité de la gauche*, Paris, Hachette éditions.

Guston, D.H., 1999. « Evaluating the First U.S. Consensus Conference: The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy ». *Science, Technology & Human Values*, 24(4), 451-482.

Haegel, F., 2001. « Devenir ministre : l'apprentissage de la fonction ministérielle dans les deux premiers gouvernements de Pierre Mauroy ». Dans Berstein S. (Dir) *Les années Mitterrand : les années du changement, 1981-1984*. Paris, Perrin

Hall, P.A., 1993. « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain ». *Comparative politics*, 25(3), 275-296.

Hall, P.A. & Taylor, R.C.R., 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique*, 47(3), 469-496

Hassenteufel, P., 1990, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, 12(3), 76-81.

Hassenteufel, P., 1995. « Do Policy Networks Matter? Lifting descriptif et analyse de l'état en interaction ». Dans Le Galés P. & Thatcher M. (Dir) *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks.* Paris: L'Harmattan.

Hassenteufel, P. & Smith, A., 2002. « Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques "à la française". *Revue française de science politique*, 52(2002/1), 53-73.

Hassenteufel, P. & Surel, Y., 2000. « Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes ». *Politique européenne*, 1, 8-24.

Healy, A.2008. *Le gouvernement privé de l¤action publique urbaine : Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXe siècle)*, Lyon, Université Lumière Lyon 2.

Hibbing, J.R. & Theiss-Morse, E., 2002. *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*, Cambridge Univ Pr.

Hibou, B., 2009. « Le réformisme, grand récit politique de la Tunisie contemporaine ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 5(56-4bis), 14-39.

Hirschman, A.O., Leyris, M. & Grasset, J.B., 1983. *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard.

Hoffman-Martinot, V., 1989. « Les services comme enjeu ». Dans Mabileau A et Sorbets C. *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone.

Hood, C., 1998. *The Art of the State* Oxford, Oxford University Press.

Hudon, R. & Lecomte, P., 1987. Représentations de la crise de la représentation. Quelques dimensions politique du mouvement étudiant de l'automne 1986 en France. Dans Jobert, B., Muller, P. (Dir), 1985. *Alternances et changements de politique : colloque des 17 et 18 janvier 1985*, S.l: s.n.

Inglehart, R., 1977. *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*, Princeton, University Press Princeton.

Jaffre, J. & Muxel, A., 2000. « S'abstenir : hors du jeu ou dans le jeu politique ? » Dans Bréchon P et al. (Dir) *Les cultures politiques des français*. Paris, Presses de Sciences Po.

Jeannot, G., 2005. « Les métiers flous du développement rural ». *Sociologie du travail*, 47(1), 17-35.

Jobert, A., 2009. « Dans les salles, trop d'acteurs, jamais assez de public ». Dans Carrel M.et al. (Dir) *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville.* Paris, L'Harmattan

Jobert, A., 1998. « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général ». *Politix*, 42(11), 67-92.

Jobert, B., 1985. « L'État en action. L'apport des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, 35(4), 654-682.

Jobert, B., 1996. « Actualités des corporatismes », *Pouvoirs*, 79, 21-35.

Jobert, B. & Muller, P., 1987. L'État *en action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.

Jobert, B., Muller, P., 1985. *Alternances et changements de politique : colloque des 17 et 18 janvier 1985*,

Jouve, B., 2005. « La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique*, 55(2), 317-337.

Jouve, B. et al., 2006. «L'empowerment: entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement». *Géographie, économie, société*, 8, 5-15.

Keeler, J.T., 1994. *Réformer : les conditions du changement politique*, Paris, Presses universitaires de France.

Kingdon, J., 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown and Company.

Kübler, D. & de Maillard J., 2009. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Laclau, E. & Mouffe, C., 1985. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, London,Verso.

Lacroix, B., 1995. « Existe-t-il une crise de la démocratie représentative aujourd'hui ? » Dans Rousseau D. (Dir) *La démocratie continue*. Paris, LGDJ..

Lacroix, B. & Lagroye, J. (Dir), 1992. *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution.*, Paris, Presses de Sciences po.

Lafaye, C., 2001. « Gouvernance et démocratie: quelles reconfigurations ? ». Dans Andrew C. & Linda C. *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 57-86.

Laferté, G., 2006. *La Bourgogne et ses vins: image d'origine contrôlée*, Paris, Belin.

Lagroye, J., 1973. *Société et politique: Chaban-Delmas à Bordeaux* Paris, Pédone..

Lagroye, J., 2003. « Les processus de politisation ». Dans Lagroye J.(Dir) *La politisation, Paris, Belin*.

Lagroye, J., 1997. « On ne subit pas son rôle (entretien) ». *Politix*, 38(10), 7-17.

Lagroye, J., François, B. & Sawicki, F., 2006. *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lahire, B., 1998. *L'homme pluriel: les ressorts de l'action*, Paris, Nathan.

Lang, A., 2007. « But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment ». *Politics & Society*, 35(1), 35.

Lang, A., 2008. « Agenda Setting in Deliberative Forums: Expert Influence and Citizen Autonomy in the BC Citizens' Assembly ». Dans Warren M.E et Pearse H *Designing deliberative democracy : the British Columbia Citizens'Assembly*. Cambridge, Cambridge University Press.

Lascoumes, P., 1994. *L'éco-pouvoir: environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Lascoumes, P., 1996. « Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ». Dans CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France.

Lascoumes, P., 2006. « Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel ». *Déviance et Société*, 30(3), 405-419.

Lascoumes, P., 2007. « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) ». *Politique et Sociétés*, 26(2), 73-89.

Lascoumes, P. & Le Bourhis, J.P., 1996. « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique ». *Droit et société*, 32, 51-73.

Lascoumes, P. & Le Bourhis, J.P., 1998. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ». *Politix*, 11(42), 37-66.

Lascoumes, P. & Le Galès, P., 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Science Po.

de Lassalle, M., 1993. « La "nouvelle" politique de lecture (1981-1986). Les conditions de possibilité de l'innovation culturelle ». *Politix*, 6(24), 78-94.

Le Bart, C., 1990. « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 ». *Revue française de science politique*, 40(2), 212-229.

Le Bart, C., 1992. *La rhétorique du maire entrepreneur: critique de la communication municipale*, Paris, Pédone.

Le Bart, C., 1998. *Le discours politique*, Paris, Presses universitaires de France.

Le Bart, C., 2000. « Le savoir-faire politique comme bricolage ». Dans Mazet P. & Poirmeur Y. (Dir) *Le métier politique en représentation*, Paris, L'Harmattan.

Le Bart, C., 2005. « La proximité selon Raffarin ». *Mots. Les langages du politique*, 77, 13-28.

Le Bart, C. & Lefebvre, R., 2005. *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Le Galès, P. et al., 1995. *Les réseaux de politique publique : débat autour des "policy networks"* , Paris, l'Harmattan.

Le Galès, P. et al., 1997. *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte.

Le Lidec, P., 2007. « Le jeu du compromis: l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France ». *Revue française d'administration publique*, 121-122(1), 111-130.

Le Lidec, P., 2010. « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires: l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales ». *Revue française d'administration publique*, 131(3), 477-496.

Le Naour, G., 2005. « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la causes des usagers de drogue devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie ». *Politix*, 70(2), 9-28.

Leca, J., 1996. «La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative». Dans D'Arcy F & Rouban L. (Dir) *De la Ve république à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lefebvre, R., 1997. « Être maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier ». *Politix*, 10(38), 63-87.

Lefebvre, R., 2001. *Le Socialisme saisi par l'institution municipale des années 1880 aux années 1980. Jeux d'échelles*. thèse de doctorat en science politique, université de Lille-II.

Lefebvre, R., 2004. « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescriptions de rôles et contraintes d'identité ». *Politix*, 17(65), 119-146.

Lefebvre, R., 2005. « Rapprocher l'élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) ». *Mots. Les langages du politique*, 77, 41-57.

Lefebvre, R., 2006. « Qu'est le socialisme municipal devenu ? » Dans Arnaud L. et al. (Dir) *Idéologies et action publique territoriale : la politique change -t-elle encore les politiques?*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Lefebvre, R., 2007a. « Entre démocratie d'opinion et démocratie participative ». *Nouvelles FondationS*, 7-8(3-4), 20-29.

Lefebvre, R., 2007b. « Les élus: des acteurs peu dialogiques du débat public ». Dans Revel M et al. (Dir). Le débat public : une institution française de démocratie participative, Paris La Découverte.

Lefebvre, R., 2007c. « Une 'culture' partagée du territoire ? Les capitales européennes de la culture. L'exemple de Lille 2004 ». Dans Faure A. & Négrier E. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.

Lefebvre, R., 2008. « Opinion et participation. La campagne présidentielle de Ségolène Royal ». *La vie des idées.fr*, (février).

Lefebvre, R., 2009. Le travail de mobilisation électorale. Dans *Nouveau manuel de science politique*. Cohen A et al., p. 406-422.

Lefebvre, R. & Sawicki, F., 2006. *La société des socialistes : le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Croquant.

Lehingue, P., 2010. « Les singularités des élections régionales en France ». *Savoir/agir*, (11), 47-55.

Lehingue, P., 2005. « Mais qui a gagné ? Les mécanismes de production des verdicts électoraux ». Dans Lagroye J. et al. (Dir) *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, Presses Universitaires de France.

Lehingue, P., 1990. « Représentation et relégation : le "social" dans les débats politiques locaux ». Dans Gaxie D. (Dir). *Le" Social" transfiguré: sur la représentation politique des préoccupations" sociales"*. Paris, Presses Universitaires de France

Leroux, B., 2005. « Une campagne électorale spectaculaire : les Motivé-e-s en représentation ». *Interrogations?*, (1).

Lipsky, M., 1980. *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New-York, Russell Sage foundation.

Lowi, T.J., 1972. « Four systems of policy, politics, and choice ». *Public administration review*, 32(4), 298-310.

Lukensmeyer, C.J. & Brigham, S., 2002. « Taking democracy to scale: Creating a town hall meeting for the twenty-first century ». *National Civic Review*, 91(4), 351-366.

Mabileau, A., 1997. « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation ». *Revue française de science politique*, 47(3), 340-376.

Mabileau, A. & Sorbets, C., 1989. *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone.

de Maillard, J., 2006. « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. » *Pôle Sud*, 25(2), 39-53.

Majone, G., 1994. « Décisions publiques et délibération ». *Revue française de science politique*, 44(4), 579-598.

Mallet, L., 2006. « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle. Compétences sans moyens, moyens sans compétences? » *Formation emploi*, (93), 99-113.

Manin, B., 1995. *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.

Marcant, O., 2006. « La gestion publique de l'eau à la recherche de légitimité. La démocratie participative sauvera-t-elle la Directive Eau? » *La démocratie participative en Europe. Actes du colloque du LERASS*. p. 240-250.

Marcou, G., 1992. *La décision dans l'éducation nationale*, Paris, Presses Univ. Septentrion.

Marie, J-L., 1999. « La réception des politiques publiques par les administrés ». Dans Balme et al. (Dir), *Les nouvelles politiques locales*. Paris, Presses de Sciences po

Mariot, N., 2006. *Bains de foule: les voyages présidentiels en province, 1888-2002*, Paris, Belin.

Massardier, G., 2003. *Politiques et action publiques*, Paris, A. Colin.

Massardier, G. & Le Naour G. (Dir), *La sélection des acteurs et des instruments de l'action publique*, Actes du colloque (Lyon, juin 2008), à paraître.

Mastropaolo, A., 1998. « Particularisme, clientélisme et localisme en Italie ». Dans Briquet JL & Sawicki F. (Dir).*Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris, Presses Universitaires de France.

Mattina, C., 2008. « Gouverner la "démocratie locale" urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier Marseille, Toulon et Nice ». *Sociologie du travail*, 50(2), 184-199.

Mattina, C., 2003. *La régulation clientélaire : relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*. Thèse de doctorat. Université Pierre Mendès France (Grenoble).

Mazeaud, A.., 2006. « Le Débat national sur l'avenir de l'École ou des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative ». *Politix*, 19(75), 143-164.

Mazeaud, A & Talpin, J., 2010. « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, n°3.à paraître.

Mendelberg, T., 2002. « The deliberative citizen: Theory and evidence ». *Political decision making, deliberation and participation*, 6(1), 151-93.

Mény, Y. & Thoenig, J., 1989. *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.

Mériaux, O., 2005. « Le débordement territorial des politiques sectorielles ». Dans Faure A. et Douillet C.(Dir) *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Mériaux, O., 1995. « Référentiel, représentation (s) sociale (s) et idéologie ». Dans Faure A. et al. (Dir) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.

Mermet, L., 1991. « Dans quel sens pouvons-nous gérer l'environnement? » *Gérer et comprendre. Dans Annales des Mines*. 22, p. 68-81.

Mermet, L., 2007. « Épilogue. Débattre sans savoir pourquoi: la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs ». Dans Revel M. et al (Dir) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte,.

Mills, C.W., 1940. « Situated actions and vocabularies of motive ». *American Sociological Review*, 5(6), 904-913.

Mouffe, C., 1999. « Deliberative democracy or agonistic pluralism? » *Social Research*, 3(66), 745-758.

Mouffe, C., 1992. *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*, Verso Books.

Muller, P., 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187.

Muller, P., 1984. *Le technocrate et le paysan: essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Paris, Economie et humanisme.

Nahrath, S., 2007. « Entre transformations sectorielles et recompositions territoriales ». Dans Faure A. et al (Dir) *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 169-175.

Nay, O., 2002. «Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratiques d'assemblée ». Dans Nay O & Smith A. (Dir) *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica.

Nay, O., 1997. *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.

Négrier, E., 2001. « Municipales 2001: les nouveaux fiefs ». *Pôle Sud*, 15(1), 109-117.

Neveu, C., 2007. *Cultures et pratiques participatives: perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan.

Nez, H. & Talpin, J., 2010. « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? » *Genèses*, 2(79), 97-115.

Nonjon, M., 2005. « Les usages de la proximité dans le champ participatif ». In Le Bart C & Lefebvre R (Dir) *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 169-181.

Nonjon, M., 2006. *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*. Thèse de doctorat. Université Lille 2.

Offerlé, M., 1999. *La profession politique : XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin.

Ollitrault, S., 2001. « Les écologistes français, des experts en action ». *Revue française de science politique*, 51(1), 105-130.

Ollitrault, S., 1996. « Science et militantisme: les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française ». *Politix*, 36(4), 141-162.

Ollivier-Trigalo, M., 2009. « Politiques de transport: où en sont les Régions? Actions, doctrines et institutionnalisation ». *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 471-490.

Palier, B. & Surel, Y. (Dir), 2010. *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan.

Paoletti, M., 1996. « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit ». *Revue française de science politique*, 46(6), 883-913.

Papadopoulos, Y. & Warin, P., 2007. « Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? » *European Journal of Political Research*, 46(4), 445.

Papadopoulos, Y., 1998. *Démocratie directe*, Paris, Économica.

Parodi, J.L., 2004. « Les élections "intermédiaires" du printemps 2004: entre structure et événement ». *Revue française de science politique*, 54(2004/4), 533-543.

Pasquier, R., 2004. *La capacité politique des régions, une comparaison France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes..

Pasquier, R., Simoulin, V. & Weisbein, J. (Dir), 2007. *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ.

Passeron, J., 1989. « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires ». *Revue française de sociologie*, 31, 3-22.

Passeron, J., 1987. « Attention aux excès de vitesse : le "nouveau" comme concept sociologique ». 1(4), 129-134.

Perrineau, P. & Reynié, D. (Dir), 1999. *Le vote incertain: les élections régionales de 1998*, Paris, Presses de Sciences Po.

Pierson, P., 1995. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge Univ Pr.

Pierson, P., 2000. « Increasing returns, path dependence, and the study of politics ». *American political science review*, 94(2), 251-267.

Pierson, P., 1993. « When effect becomes cause: Policy feedback and political change ». *World politics*, 45, 595-628.

Poirmeur, Y., 1990. « Emblème, repère, enjeu : le social au parti socialiste ». Dans Gaxie D. (Dir) *Le social transfiguré. Sur la représentation politique des questions sociales.*, Paris, Presses Universitaires de France.

Pôle Sud, 2009. Numéro spécial *Se légitimer par l'étranger*, 30(1)

Politix, 2008. Numéro spécial *Figures de la décision*, 82(2).

Pourcher, Y., 1991. Tournée électorale. *L'Homme*, 119(3).

Premat, C., 2008. « Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne ». *Revue française de science politique*, 58(2), 257-283.

Quermonne, J.L., 1963. « Vers un régionalisme "fonctionnel"»? *Revue française de science politique*, 13(4), 849-876.

Radaelli, C.M., 2000. « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, 50(2), 255-276.

Regional and federal studies, 2010.. Numéro spécial *Studying Regions as 'Spaces for Politics': Territory, Mobilization and Political Change.*

Reigner, H., 2007. « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique ». Dans Faure, A. & Négrier, E., (Dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan.

Rémi-Giraud, S., 2005. « France d'en haut/France d'en bas: Raffarin tout terrain ». *Mots. Les langages du politique*, 77, 93-105.

Revel, J., 1996. *Jeux d'échelles : la micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard.

Revel, M., Blatrix, C. & Blondiaux, L.(Dir), 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Revue Française de Science politique, 2009. numéro spécial *L'étranger et la question des modèles et transferts*, 59(4).

Rey, H., 2005. « Participation électorale et démocratie participative ». Dans Bacqué et al (Dir) *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris, La Découverte .

Richard-Ferroudji, A., 2008. *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau - Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements*, Thèse de doctorat de l'EHESS.

Robert, C., 2008. « Expertise et action publique ». Dans Borraz O & Guiraudon V (Dir) P*olitiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences po.

Robert, C., 2007. « Les transformations managériales des activités politiques ». *Politix*, 79(3), 7-23.

Röcke, A., 2009. *Frames of Citizen Participation and Participatory Budget Institutions in France, Germany, and Great Britain*. Doctorat en science politique et social. IUE.

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

Rouban, L., 2008. « Politicization of the Civil Service in France: From Structural to Strategic Politicization ». Dans Peters G & Johns P. (Dir) *Politicization of the civil service in comparative perspective*, London, Routledge.

Roubieu, O., 1999.*Des cadres gouvernants: les hauts fonctionnaires des collectivités locales*. Thèse de doctorat de science politique, Université Paris I.

Rowe, G. & Frewer, L.J., 2004. « Evaluating public-participation exercises: a research agenda ». *Science, Technology & Human Values*, 29(4), 512.

Rui, S., 2009. « Quand l'individu se débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée ». Dans Carrel M.et al. (Dir) *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville.* Paris, L'Harmattan.

Rui, S., 2004. *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin.

Ryfe, D.M., 2007. « Toward a sociology of deliberation ». *Journal of Public Deliberation*, 3(1), 3.

Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C., 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, San Fransisco, Westview Pr.

Sadran, P., 2009. « Faire de la politique locale autrement. La question de la démocratie participative ». Dans Bidégaray C. et al (Dir) *L'élu local aujourd'hu*i. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Sadran, P., 2005. « Un objet politique non identifié. Point de vue du politiste ». Dans Dolez et al. (Dir) *Le vote rebelle. Les élections régionales de 2004*., Dijon, Presses Universitaires de Dijon.

Sadran, P., 2007. « Participer au débat pour débattre? Les difficultés de l'acculturation au débat public ». Dans Revel M. et al. (Dir), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Sawicki, F. & Siméant, J., 2009. « Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français ». *Sociologie du travail*, 51(1), 97-125.

Sawicki, F., 1994a. « Laurent Fabius: du "Giscard de gauche" au "socialiste moderne" ». *Pôle Sud*, 1(1), 35-60.

Sawicki, F., 1994b. « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 ». *Politix*, 7(28), 127-139.

Sawicki, F., 2000. « Les politistes et le microscope ». Dans CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF.

Selznick, P., 1949. *TVA and the grass roots: A study of politics and organization*, University of California Press Berkeley.

Selznick, P., 1984. *Leadership in administration: A sociological interpretation*, Berkely, Univ of California Press.

Shapiro, I., 1999, « Enough of deliberation. Politics is about interest and power ». Dans Macedo S. (Dir), *Deliberative politics : essays on democracy and disagreement*, New-York, Oxford University Press.

Simard, L., 2006. *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement: regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, L'Harmattan.

Siné, A., 2006. *L'ordre budgétaire. Économie politique des dépenses de l'Etat.* Paris, Economica.

Sintomer, Y., 2006. « La démocratie participative, dynamiques et défis ». *La revue parlementaire*, 893.

Sintomer, Y., 2007. *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Sintomer, Y., 2008. « Du savoir d'usage au métier de citoyen? » *Raisons politiques*, 31(3), 115-133.

Sintomer, Y., Rocke, A. & Talpin, J., 2009. « Démocratie participative ou démocratie de proximité ? Le budget participatif des lycées du Poitou-Charentes ». *L'homme et la société*, 2-3, 172-173.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Rocke, A., 2008. « Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A., 2008. *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, Paris, La Découverte.

Skowronek, S., 1997. *The politics presidents make : leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

Smith, A., 1999. « L'" espace public européen": une vue (trop) aérienne ». *Critique internationale*, 2(1), 169-180.

Smyrl, M., 2002. « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques: effets institutionnels et dynamiques du changement ». *Revue française de science politique*, 52(1), 37-52.

Sociétés contemporaines, 2009. *Malaise dans la représentation*, 74(2).

Sorbets, C., 1989. « Localisation de l'innovation. Les limites du changement et les marges d'autonomie ». Dans Mabileau A. & Sorbets C. (Dir) *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone.

de Sousa Santos, B., 1998. « Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. » *Politics & Society*, 26(4), 461.

Stoker, G., 1998. « Governance as theory: five propositions ». *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

Suaud, C., 1984. « Le mythe de la base ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52(1), 56-79.

Suleiman, E., 2005. *Le démantèlement de l'Etat démocratique* Paris, Seuil.

Surel, Y., 1997. « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 Août 1981 et les politiques du livre ». *Revue française de science politique*, 47(2), 147-172.

Talpin, J., 2006. « Jouer les bons citoyens ». *Politix*, 75(3), 13-22.

Talpin, J., 2008. « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative ». *Politique et sociétés*, 27(3), 133-164.

Talpin, J., 2009. « Démocratie participative, démocratie délibérative ». Dans Cohen A et al., *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte.

Talpin, J., 2009. « Délibérer pour quoi faire ? L'assemblée participative électronique sur le changement climatique », *Communication lors de journée La démocratie participative en Poitou-Charentes*, Poitiers,

Talpin, J., 2010. « Ces moments qui façonnent les hommes ». *Revue française de science politique*, 60(1), 91-115.

Thelen, K., 2003. « Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique » *L'Année de la régulation*, 7, 13(43).

Thompson, D.F., 2008. « Deliberative democratic theory and empirical political science », Annual Review of political science, 11, 497-520.

Topçu, S. et al. (Dir), 2008. *Savoirs en débat : perspectives franco-allemandes*, Paris,L'Harmattan.

Trom, D., 2001. « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs ».Dans Céfaï D & Trom D. (Dir) *Les formes de l'action collective: mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS.

Tyler, T., 2004. « Enhancing police legitimacy ». *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1) 84-99.

Urfalino, P., 2007. « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés ». *Revue européenne des sciences sociales*, 1(XLV), 47-70.

Veyne, P., 1971. *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil.

Vieillard-Coffre, S., 2005. « Poitou-Charentes ». Dans Giblin B. (Dir) *Géopolitique des régions françaises.* Paris, Fayard.

Vigoda, E., 2002. « From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration ». *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.

Warin, P., 1999. « Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, 49(1), 103-121.

Warin, P., 2007. *L'accès aux droits sociaux*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Weaver, R.K., 1986. « The politics of blame avoidance ». *Journal of public policy*, 6(04), 371-398.

Weller, J.M., 2008. « La disparition des bœufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification ». *Droit et société*, 67(3), 713-755.

Wojcik, S., 2006. « Les forums électroniques municipaux: Un espace délibératif inédit », *Hermès*, 45, 177-182.

Wolton, D., 2000. *www. démocratie locale. fr: Dossier 1989-1999: les dix ans d'Hermès*, CNRS.

Zask, J., 2001. « Pourquoi un public en démocratie? Dewey versus Lippmann ». *Hermès*, 31, 63.

Zittoun, P., 2008. «Référentiels et énoncés de politique publique: les idées en action». Dans Giraud O. et Warin P. (Dir), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte.

Zittoun, P., 2001. « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques. » *Revue française de science politique*, 51(5), 683-706.

Zittoun, P., 2009. « Understanding Policy Change as a Discursive Problem ». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 65-82.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE....3

LISTE DES ABRÉVIATIONS....5

INTRODUCTION....7

Le tropisme normatif et procédural des recherches sur la démocratie participative....8
L'alternance : enchantement, désenchantement, réenchantement....21
Construction du cadre problématique : la fabrique de l'alternance....27
Le choix du terrain et de la monographie. Poitou-Charentes et la démocratie participative : un trompe l'œil ?....31
Poitou-Charentes, une région moyenne, devenue le laboratoire de la démocratie participative. 32
Une méthodologie syncrétique....36
Plan 39

Chapitre I. Une analyse localisée de l'alternance....42

Section I.
La proximité en pratiques. La naturalisation d'un système notabiliaire....44
§ 1. La proximité ou le jeu du consensus. L'image d'un fief....44
A. « La dynamique humaniste ». Une région à l'image de jean-Pierre Raffarin....46
B. La proximité : le consensus des notables....49
§ 2. Gouvernement du compromis : dépolitisation et verrouillage de l'action publique régionale. 53
A. La « région partenaire » : entre maillage du territoire et jeux d'acteurs. 54
B. La dépolitisation des enjeux régionaux ou le verrouillage des systèmes d'options et d'alliance. 57
§ 3. Jean-Pierre Raffarin à Matignon : la mise sous tension des représentations régionales....61

Section II.
Entre identification et distanciation. La campagne comme amorce de renouvellement de l'entreprise politique régionale....63
§ 1. La campagne, une épreuve d'identification au territoire....64
A. Logiques d'union. L'union comme marqueur de renouvellement à gauche et de continuité à droite....64
B. Des candidates en quête de légitimité territoriale : «L'héritière contre la conquérante »....69
§ 2. La campagne participative : une prise de distance avec les règles institutionnelles....74
A. Héritage vs démocratie participative. La campagne comme construction d'une offre politique alternative. 75
B. La campagne participative comme construction d'une alternative politique....78
§ 3. Au-delà de la campagne. La construction d'une entreprise politique alternative....80
A. Repolitisation des enjeux régionaux et construction d'une entreprise politique alternative. 81
B. L'émergence d'une nouvelle élite régionale. 84
Conclusion. L'alternance : appropriation et réinvention de l'institution régionale....88
Chapitre II. La conversion à la démocratie participative....90
Section I.
La démocratie participative : marque d'une outsider....91
§ 1. La démocratie participative : la conversion politique d'une catégorie académique....93
A. La démocratie participative, construction et légitimation savante d'un idéal politique....93
B. La démocratie participative : une ressource d'outsider....99
C. La construction de la démocratie participative comme alternative politique....105
§ 2. Le « ségolisme » : la stylisation d'une identité politique....109
A. la mise en légende d'un parcours politique ordinaire....110
B. La démocratie participative aux prises avec les représentations officielles de l'action et de la décision politique....119
Section II.
Convertir l'institution....130
§ 1. La démocratie participative : un choix de méthode. 131
A. La démocratie participative : marque de Poitou-Charentes....132
B. Le travail idéologique des spécialistes de la démocratie participative....138
§2. La formation de soutiens à la nouvelle méthode régionale....147
A. Le difficile intéressement des élus régionaux....148
B. Des soutiens administratifs entre engagement et loyauté....158
Conclusion. La démocratie participative : mise en récit de l'alternance et appropriation de l'institution....169
Chapitre III. L'instrumentation participative de l'action publique....171
Section I.
Le Budget participatif comme politique des lycées....173
§ 1. Les conditions de possibilité de l'innovation participative....174
A. le BPL : l'ambition d'un porto alegre à la française....174
B. Les lycées, un secteur plus prétexte que propice à l'expérimentation....176
C. L'innovation entre bricolages et contingences....182
§ 2. L'innovation participative comme jeu redistributif....189
A. La réorganisation de l'administration régionale des lycées....190
B. L'ethos militant des agents du BPL....193
C. le service public au service du public : la délégitimation des pratiques anciennes....203
§3. Les représentants attitrés de la communauté lycéenne à l'épreuve du BPL....210
Section II.
La participation du public, une nécessité de l'action publique. 213
§ 1. Forum participatif et usage de l'écoute sélective dans la politique de l'eau....214
A. Les forums participatifs : usages stratégiques et contraintes gestionnaires....215

B. L'eau : une politique verrouillée par la technique....219
C. Recyclage de l'instrument participatif et renouvellement des interlocuteurs de la politique de l'eau....226
§ 2. L'innovation participative, outil de la politique régionale transport et mobilité ?....230
A. IDEAL-EU : le difficile intéressement de l'administration à l'innovation participative....230
B. Les transports, une politique en quête d'usagers....235
C. Le tirage au sort des citoyens : une mise à l'épreuve des porte-parole de la politique des transports....239
Conclusion. De nouveaux interlocuteurs de l'action publique régionale? 245
Chapitre IV. Participer / Faire participer. Les publics des dispositifs participatifs....248
Section I.
Faire participer. La fabrique d'un public élargi....250
§ 1. La procédure comme refroidissement de l'offre participative....251
A. Intéresser les acteurs concernés. L'offre participative comme offre d'accès aux ressources politiques....251
B. L'instrument(alis)ation participative ? La procédure face à ses contestataires....255
§ 2. Faire participer. L'intéressement à l'offre participative....263
A. Les citoyens seront-ils preneurs de l'offre de participation ? 264
B. Le travail d'intéressement des volontaires....266
C. Le tirage au sort comme travail d'intéressement....274
Section II.
Participer. Motifs individuels et configuration locale....282
§ 1. Les motifs de la participation....282
A. Le devoir civique....286
B. L'intérêt personnel....288
C. La sociabilité....291
D L'enrichissement cognitif....292
§ 2. Les configurations locales de la participation....295
A. Les publics locaux du BPL....295
B. L'institutionnalisation de la présence....301
§3. Les non-participants : un public majoritaire(ment) silencieux....304
A. Une non-participation dans le jeu bruyante. Ou la critique des dispositifs....305
B. La non participation silencieuse. Cens caché et loyalty à la démocratie représentative. ….308
C. Les absents, enjeu de représentation. 311
Conclusion. La fabrique participative de nouveaux porte-paroles du territoire régional....313
Chapitre V. La région en interaction. La renégociation des représentations régionales....316
Section I.
Débat d'élevage vs débat sauvage. Les cadrage-débordement des situations délibératives…317
§ 1. Le jury citoyen. Élever le débat pour évaluer la politique transport et mobilité....318
A. La fabrique du public....320
B. Les jurés face à la doxa de la mobilité durable....329
C. La mobilité durable à l'épreuve du jury citoyen....333
D. Élever le débat et après ? À quoi peut servir l'opinion d'un jury citoyen ?....341
§ 2. Le débat sauvage sur la gestion des ressources en eau....345
A. Empowerment des acteurs dominés et constitution d'un collectif....346
B. Controverse médiatique, luttes d'expertise et recours au droit : l'impossible échange raisonné d'arguments....350
C. Quelles modalités d'arbitrage entre des intérêts contradictoires ? 359
Section II.
Le BPL : les effets ambivalents de nouvelles règles d'allocation de l'argent public....363
§ 1. « Partager les décisions pour prendre les bonnes ». Le partage du pouvoir au service de l'efficacité de la dépense publique....364

A. Le pouvoir décisionnel de la « communauté lycéenne »....364
B. Justice sociale ou maitrise de la dépense publique ? L'ambigüité de la définition de l'efficacité de la dépense publique....371
§ 2. Les modalités de l'arbitrage sur les intérêts légitimes....378
A. Quand la communauté lycéenne prend corps dans la dépense publique....378
B. La hiérarchisation des priorités comme amorce de politisation des choix collectifs....384
§3. L'effet du BPL sur la distribution des ressources....393
A. La redistribution mécanique des ressources vers les lycéens....393
B. L'invisibilité des règles d'allocation des ressources inter-lycées : l'effet anti-redistributif du BPL....395
Conclusion. La redéfinition des intérêts et des catégories légitimes de l'intervention publique régionale....399
Chapitre VI. La recomposition du territoire régional....401
Section I.
La fabrique participative de l'action publique....402
§ 1. Se saisir de la compétence éducative en partageant le pouvoir de décider. 404
A. Entre continuité et invention : le BPL, instrument de redéfinition de l'action éducative régionale....404
B. Le traitement politique de la demande lycéenne 411
C. Une politisation peu controversée de l'action éducative régionale....417
§ 2. Du « micro » des dispositifs participatifs au « meso » de l'action publique. Quels usages possibles de l'opinion produite par les dispositifs participatifs ?....422
A. La régionalisation inachevée des enjeux environnementaux et agricoles....423
B. L'impuissance sociale du jury citoyen : les usages limités de l'avis citoyen....428
Section II.
L'émergence d'un nouveau territoire régional....435
§ 1. La démocratie participative, style politique d'une institution en redéfinition....436
A. Une « entité flottante » incarnée....436
B. Redéfinition des fonctions régionales et mise en récit de l'alternance....444
§ 2. Les régionales 2010, une mise à l'épreuve de l'alternance....446
A. Faire une campagne de sortant. Ou comment la démocratie participative a disparu du discours de Ségolène Royal....447
B. Politique par la preuve vs région partenaire : une opposition de styles....454
Conclusion. La région Poitou-Charentes réinventée ?....459
CONCLUSION GÉNÉRALE....461
SOURCES....472
Observations....472
Activités diverses du Conseil régional, en relation avec la démocratie participative....472
Budget participatif des lycées. (Réunions BPL + réunions ou événements associés)....473
Autres dispositifs participatifs....476
Activités association Départ. 477
Entretiens....478
Membres du Conseil régional....478
Interlocuteurs du Conseil régional (partenaires, participants)....480
Participants BPL....481
Autres....482
Autres données d'enquête 482
Données quantitatives....483
Sur les lycées et le budget participatif :....483

Sur le Jury citoyen « Évaluation de la politique régionale transports et mobilité »:.....484
Autres sources écrites.....494
Analyse de presse : 494
Documentation institutionnelle :.....495
BIBLIOGRAPHIE.....503
TABLE DES MATIÈRES.....531

LA FABRIQUE DE L'ALTERNANCE. LA « DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE » DANS LA RECOMPOSITION DU TERRITOIRE RÉGIONAL (POITOU-CHARENTES 2004-2010)

Résumé :

En 2004, la région Poitou-Charentes connait sa première alternance : l'équipe nouvelle affiche son intention de changer la politique régionale et présente « la démocratie participative » comme un choix de méthode d'action publique discriminant. En analysant conjointement les conditions d'importation et de mobilisation des idées et le travail de négociation, de mobilisation et de transaction entre les acteurs engagés à titre divers dans la production de l'action publique, nous mettons en évidence les dimensions idéologique, politique et institutionnelle de la fabrique de l'alternance, entendue comme le processus au cours duquel une équipe nouvellement élue tente de faire reconnaître son offre politique comme discriminante, de convertir l'organisation aux nouveaux objectifs qui lui sont assignés et de renégocier l'identité, les ressources et la valeur des porte-parole du territoire régional, institués par l'équipe précédente ; porte-parole avec lesquels et sur lesquels elle doit agir pour engager une action de transformation de la société locale et assoir sa position dans la compétition politique. En comparant trois dispositifs participatifs ("Budget participatif des lycées", "Jury citoyen d'évaluation de la politique régionale Transport et Mobilité" et "forum participatif sur l'eau"), nous analysons comment l'environnement régional, institué autour des politiques conduites par l'équipe précédente, se décompose et se recompose au cours de la mise en œuvre des procédures participatives qui mobilisent un public élargi de citoyens ordinaires. Ainsi, nous montrons comment ces instruments participatifs sont des vecteurs et des révélateurs d'une redéfinition du style politique et des catégories d'intervention publique régionaux.

Mots clés : Alternance. Démocratie participative. Action publique. Région.

The making of political alternation. The “participatory democracy” in the recomposition of the regional territory (Poitou-Charentes 2004-2010).

Sumary :

In 2004, the Poitou-Charentes French region experienced its first political alternation. The new majority proclaimed its intention to transform local politics and displayed “participatory democracy” as a discriminating choice of public action methods. By analysing concomitantly the conditions of importation and mobilisation of political ideas and the process of negotiation, of mobilisation and of transaction which are taking place between the various actors involved in the production of public action, this works highlights the ideological, political and institutional dimensions of the making of the political alternation. The latter notion defines the process during which a newly-elected majority endeavours to make its political offer acknowledged as discriminating, to convert the institution to the new assigned objectives and to re-negotiate the identity, the resources and the value of the spokespersons of the regional territory. The new majority needs to work *with* and *on* these spokespersons, who had been promoted by the former political majority, in order to implement an action of transformation of the local society and assert its local political leadership. By comparing three ‘participatory’ devices ("high schools’ participatory budgets", "citizens' jury evaluating the ‘Transport and Mobility’ regional policy", and "participatory forum" on water issues), this work analyses how the regional framework, established around the policies run by the former political majority, are distorted and recomposed on the occasion of the implementation of these ‘participatory’ processes mobilizing a wide range of ordinary citizens. Thus, we show how these participatory tools are carriers and indicators of a re-definition of regional political style and categories of public intervention.

Keywords : Political alternation ; Participatory democracy; Public policies ; Region.

LASAPE

(Laboratoire d'Analyses de l'Action Publique et de l'Europe)

Faculté de Droit et de Science politique
45, rue de Vaux de Foletier

17024 LA ROCHELLE CEDEX 1