



La démocratie participative à l'échelle régionale : une voie pour sortir de la proximité ?

Séminaire praticiens-chercheurs - Paris, 9 mai 2011

A ce jour, 17 des 21 régions françaises ont mis en place une vice-présidence ou une délégation spécialisée à la démocratie participative. Les expériences de participation, plus ou moins ambitieuses, plus ou moins réussies, se sont multipliées à une échelle où l'on considère traditionnellement qu'il est plus difficile d'associer les citoyens qu'à l'échelon micro-local. Quel bilan peut-on tirer de ces expériences multiples (budgets participatifs, jurys de citoyens, comités de lignes, accompagnement de dispositifs de participation locaux, forums électroniques, assises régionales...) qui ont maintenant, pour certaines, plus d'une dizaine d'années d'existence ?

Quatre chercheurs ont été invités pour présenter leurs travaux :

- **Guillaume Gourgues**, auteur d'une thèse intitulée « *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, sous la direction d'Alain Faure (CNRS, PACTE), Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Décembre 2010.
- **Alice Mazeaud**, auteure d'une thèse intitulée « *La fabrique de l'alternance. La « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)* », sous la direction de Brigitte Gaïti, Université de la Rochelle, Décembre 2010.
- **Julien Talpin et Yves Sintomer**, co-directeurs de l'ouvrage *La Démocratie participative au-delà de la proximité. Le laboratoire de Poitou-Charentes mis en perspectives*, à paraître aux Presses Universitaires de Rennes en 2011.

Sont intervenus pour discuter leurs présentations :

- **Marion Ben Hammo**, Chargée de mission au Conseil Régional du Poitou-Charentes, en charge de la démocratie participative.
- **Myriam Cau**, Deuxième vice-présidente du Conseil Régional du Nord Pas de Calais en charge du développement durable, de la démocratie participative et de l'évaluation.
- **Bastien François**, Conseiller de la Région Ile de France, Professeur de Science Politique à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et spécialiste des questions de démocratie participative.
- **Marianne Le Roux**, Ancienne chargée de mission à la direction de la prospective, de l'évaluation et des relations aux citoyens à la Région Rhône-Alpes.
- et l'ensemble des participants au séminaire.

Guillaume Gourgues

Le développement de la démocratie participative semble relever presque uniquement d'une offre. L'absence manifeste de demande sociale de participation se traduit par un faible nombre de participants qui contraste avec le développement toujours plus important de techniques de participation. Dans les régions, échelon territorial mal connu qui a du mal à exister pour les citoyens, un soupçon pèse sur ces dispositifs accusés de relever d'un usage marketing de la participation.

Ma thèse porte sur 4 régions françaises (Rhône-Alpes, Bourgogne Franche-Comté, Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais) et une vingtaine de dispositifs institutionnels mis en place entre 1986 à 2010 afin d'articuler un grand nombre de participants et une certaine qualité délibérative pour associer les citoyens à la décision publique. Il s'agit de budgets participatifs, de conférences citoyennes ou de diverses instances consultatives.

Quels facteurs politiques, institutionnels et sociaux sont-ils susceptibles d'expliquer le recours à la participation dans le cadre des politiques régionales ? Je m'oppose à l'idée que les autorités publiques chercheraient ainsi à se légitimer dans un contexte de crise du politique sans véritablement changer les mécanismes décisionnels, ainsi qu'à l'idée que la participation relève d'une évolution « naturelle » de l'exercice du pouvoir, une apologie du partenariat qui succéderait à une conception autoritaire du pouvoir ne convenant plus au contexte actuel. Pour moi, les dispositifs participatifs ne sont pas instaurés pour une seule et unique raison, ce sont les résultats de luttes à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution.

D'une part, l'arrivée des coalitions de « gauche plurielle » correspond à l'expansion de dispositifs participatifs due notamment à l'influence de partis minoritaires, Vert et PC. L'évolution historique des coalitions explique en grande partie l'émergence de ce thème et des pratiques qui s'y rattachent, utilisés comme marqueur politique. D'autre part, la construction de réseaux d'acteurs impliqués de manière plus ou moins formelle dans la promotion de la démocratie participative au niveau politico-administratif s'explique par le souci de se défaire d'une définition catégorielle de la population et par les trajectoires individuelles des personnes. Le croisement de ces facteurs explique l'hétérogénéité de discours et la persistance d'affrontements politiques au sein des conseils régionaux.

Quelles difficultés spécifiques sont-elles rencontrées dans le cadre de la mise en place de procédures de participation à l'échelle régionale ? J'en note plusieurs : la fragilité des coalitions politiques, qui explique notamment pourquoi le budget participatif des lycées n'a pas pu être mis en place en région Rhône-Alpes ; le cloisonnement des délégations qui fait que les agents les plus actifs dans la promotion des dispositifs participatifs sont souvent marginaux ; le risque d'artificialité de la mise en place des dispositifs du fait de la faible mobilisation de participants.

Quelles sont les possibilités ouvertes par la mise en place de dispositifs de débat public à l'échelon régional ? L'action publique régionale n'est pas un objet fixe par essence, elle est faite d'engagements différenciés dans plusieurs sous-systèmes où le conseil régional n'occupe pas la même place. Elle repose donc à chaque fois sur un réseau d'acteurs regroupés autour d'un problème public et les potentialités ouvertes par les dispositifs participatifs régionaux dépendent donc de la situation de chacun de ces sous-systèmes. Par exemple, les Comités de ligne TER ont contribué à rééquilibrer les rapports de force. En Rhône-Alpes, la mise en place des Contrats territoriaux emploi-formation s'est achevée par la démission de citoyens exaspérés d'être marginalisés dans des arènes de discussions ultra techniques. En Bourgogne, les Assises du Territoire de 2006 qui se sont traduites par une série de réunions publiques a débouché sur la

reconduite de la politique des Pays. Parfois, comme dans le cas des conférences de citoyens conduits en Rhône-Alpes et Ile-de-France sur les nanotechnologies, les conseils régionaux énoncent par le biais des dispositifs participatifs une formulation de problèmes qui leur permet d'apparaître comme un des acteurs de leur résolution.

Le risque, c'est que la réalisation d'exercices de participation à l'échelle régionale tend à devenir une fin en soi. Il s'agit de prouver que la participation est possible. Reste que les problèmes persistent (faible impact sur la décision, absentéisme) et que la démonstration régionale risque de trouver ainsi ces limites.

Alice Mazeaud

Ma thèse est une monographie de la Région Poitou-Charentes. Suite à son élection à la tête du Conseil régional en 2004, Ségolène Royal, à travers sa proche conseillère Sophie Bouchet Petersen, décide d'expérimenter des procédures participatives qui vont rapidement être reconnues comme des expériences de premier plan dans le paysage français et européen. J'ai choisi de me pencher sur trois dispositifs : le Budget participatif des lycées (BPL), le jury citoyen d'évaluation de la politique de mobilité et le forum participatif sur l'eau.

Le Budget participatif des lycées occupe une place à part en raison de la masse budgétaire en jeu (10M€) et de l'ampleur de la participation (20000 participants en 2010). C'est un emblème de la capacité d'innovation des spécialistes régionaux de la démocratie participative mais aussi de la force du leadership politique exercée par Ségolène Royal. La démocratie participative en Poitou-Charentes est indissociable de sa carrière politique et des usages qu'elle fait de la thématique. La ligne idéologique des promoteurs de la démocratie participative en Poitou-Charentes repose sur l'opposition démocratie participative (au sens fort) du terme / démocratie de proximité, c'est à dire qu'ils font du pouvoir de décision des citoyens un principe cardinal. Et dès 2004, Ségolène Royal cherche à crédibiliser son engagement en mettant en œuvre des innovations participatives qui lui permettent de trouver du soutien auprès des spécialistes des sciences sociales. Ainsi, la démocratie participative se technicise et acquiert une consistance dans les innovations, et d'abord dans le BPL.

Ce portage politique au plus haut niveau est déterminant dans la mesure où il permet d'imposer, au besoin au forceps, la mise en œuvre des procédures. Le cas du BPL et des résistances initiales en sont un bon exemple. Ce leadership politique s'exerce d'autant mieux qu'en raison de la petite taille du Conseil régional, il est efficacement relayé par quelques individus, militants de la cause.

L'absence de service administratif dédié à la démocratie participative (qui se double initialement d'une absence de vice-présidence) est revendiquée comme un gage de transversalité : l'ensemble des élus et des services serait ainsi concerné par la thématique qui se diffuserait progressivement dans les pratiques. La liberté qu'offre à ces spécialistes le portage politique de la démocratie participative par la présidente, introduit en retour certaines tensions organisationnelles.

C'est sur la base des procédures participatives, et notamment du BPL, que se forme et se soude une petite équipe de militants (devenus progressivement spécialistes) de la démocratie participative. Leur investissement personnel et leur croyance en la démocratie participative est un élément déterminant dans la mise en œuvre initiale du BPL et dans la poursuite des innovations. Leur participation au BPL (animation des réunions, gestion des résistances des proviseurs et des techniciens) contribue à consolider leur militantisme et à renforcer le groupe.

La démocratie participative n'est pas seulement une opposition entre ceux qui croient et ceux qui n'y croient pas : c'est aussi la problématique de l'apprentissage de nouvelles façons de faire, de nouvelles pratiques et d'une réorganisation des services. Le BPL accompagne par exemple une redistribution des positions au sein de l'administration des lycées, des techniciens qui se sentent dépossédés de leur expertise vers des généralistes qui sans le BPL n'existerait pas. Au cours de la mandature, le rapprochement s'opère et permet la resocialisation des techniciens. L'expérience de la participation est déterminante dans l'acculturation des techniciens mais aussi des élus. Le succès est déterminant car ce sont les bénéfices et les intérêts perçus qui sont des facteurs d'intéressement des élus et des agents à la démocratie participative et qui permettent aux spécialistes régionaux de se maintenir aux avant postes sur le marché de l'expertise nationale et internationale.

La participation tend à produire ou à mobiliser un public différent de celui avec lesquels les acteurs régionaux sont ordinairement en contact (lycéens, agents, non-usagers des transports) ; ce qui peut aussi constituer une ressource stratégique pour contourner des coalitions de politiques publiques établies comme dans le cas de l'eau. En observant les situations délibératives, on voit que cela conduit à la reformulation des problèmes, à la réouverture d'options de politiques publiques, à l'invention de solutions nouvelles etc. En revanche, rien ne garantit que ces systèmes d'options et d'alliances seront durablement réincorporées dans l'action publique. Au-delà de la question de la volonté, se posent des questions très pratiques sur la capacité de l'organisation à intégrer les nouvelles « solutions » qui émergent au cours de la délibération ou de capacité à les légitimer dès lors que les procédures ne permettent pas de les garantir a priori.

Julien Talpin

Comme l'a montré Alice Mazeaud, la région Poitou-Charentes est à l'avant-garde de la démocratie participative. L'expérience du budget participatif des lycées, qui s'est traduit par la délégation d'un réel pouvoir de décision et qui a été repris par d'autres régions, le montre amplement. Une assemblée régionale des BPL s'est tenue en février 2011 et a constitué une initiative intéressante.

Les jurys citoyens mis en place sont en revanche assez classique. Leur rôle est simplement consultatif. Les élus font preuve à leur égard d'une « écoute sélective transparente ». Sélective, car ils se gardent la possibilité de retenir seulement certaines propositions, transparente car ils rendent compte publiquement de leurs choix et les motivent.

Deux caractéristiques de la région Poitou-Charentes ont été mises en évidence par Alice Mazeaud : le fait que l'impulsion politique vienne du niveau central et le fait que le dispositif repose sur une petite équipe, ce qui rend difficile son institutionnalisation.

Yves Sintomer

Une question posée par ce séminaire est celle de la relation entre taille géographique et démocratie participative. En clair, la région est-elle le bon échelon ? Il faut rappeler qu'il n'y a rien de naturel à assimiler la participation à l'échelon local. Il s'agit d'une construction historique. Cela ne veut pas dire pour autant que tout est possible partout.

Pour paraphraser Loïc Blondiaux, on peut dire que la démocratie participative a besoin, pour se renforcer, d'une triple légitimité :

- une légitimité technique, qui trouve sa source dans l'efficacité de ses outils et dans l'existence de savoir-faire pour leur mise en œuvre ;

- une légitimité épistémologique qui tient au fait que la participation repose sur des savoirs considérés comme valables par la communauté des savants ;
- une légitimité politique qui consiste en la présence d'acteurs susceptible de la porter.

Bernard Manin, dans ses « Principes du gouvernement représentatif » (1995) soutient que le projet initial de la démocratie étant celui d'une aristocratie élective, la question de la taille du territoire importait alors peu. La crainte envers une démocratie participative était motivée par la peur des masses mais également par l'insuffisance des outils traditionnels (assemblées générales et tirage au sort, ce dernier dispositif permettant une rotation de l'exercice du pouvoir).

Aujourd'hui, les choses ont changé et permettent de réexaminer les trois registres précédents de légitimité.

Du point de vue des outils, il existe incontestablement des moyens d'engager des processus participatifs à différentes échelles : débats publics, conseils sectoriaux, référendums, outils électroniques, etc. La difficulté réside plutôt dans l'adaptation, parfois incertaine, entre outils et objectifs, ou dans les effets insuffisants entre cela et la transformation des politiques publiques.

Du point de vue épistémologique, le discrédit de la capacité des outils électifs à dégager le « meilleur candidat » ainsi que la crise de l'expertise ont redonné de l'intérêt à la notion de délibération des citoyens et montré, quand les conditions sont satisfaisantes, sa qualité. La reconnaissance des savoirs citoyens a également contribué à raffermir les fondements de la participation.

Du point de vue politique, les choses sont plus incertaines car, même si des élus à l'instar de Ségolène Royal, ont mis en avant la démocratie participative, on ne peut pas dire qu'il existe aujourd'hui de larges secteurs de la société qui la réclament.

L'avenir de la participation n'est pas écrit. De notre point de vue, il est important :

- que la participation fasse la preuve de sa capacité à affronter de grands défis et notamment celui de la justice sociale ;
- que le couplage entre les outils et les objectifs soit plus affirmé ;
- que l'on puisse aller au-delà de l'écoute sélective transparente, jusqu'à une meilleure distribution du pouvoir.

Discussion

Résumer les motivations des responsables politiques à des calculs stratégiques d'alliances et à la recherche d'outils de communication est trop réducteur, selon plusieurs intervenants. Marion Ben Hammo, du Conseil régional de Poitou-Charentes et Myriam Cau, du Conseil régional Nord Pas-de-Calais, font noter l'importance d'une part de la conviction personnelle et de l'idéal politique (voire de l'idéologie), d'autre part du constat empirique des succès de ces dispositifs qui permettent de convaincre des personnes a priori réticentes. La pensée des élus change à partir du constat que la participation ne recèle pas de danger et qu'elle peut apporter une plus-value à leur action.

Pour certains participants, ces efforts des agents et des élus s'inscrivent dans une quête de sens de leur fonction. D'autres font remarquer que c'est l'argument managérial qui est d'abord mis en avant par eux pour expliquer le recours à la démocratie participative.

Plusieurs participants font noter que la participation peut être vécue comme dangereuse par les élus et les techniciens car elle les met en cause dans leurs rôles de « sachants » et bouscule les représentations. Elle interroge également le fonctionnement des assemblées régionales (par exemple en retardant la décision politique) lorsque celles-ci ne sont pas très délibérantes, lorsque la gestion des urgences prime et lorsque l'information circule mal. Elle peut donc être considérée par les élus et les agents comme porteuse d'un risque de dépossession, de vide, tout comme elle peut être pour d'autres une occasion de parler des valeurs et de redonner du sens. Ces différences d'appréhension semblent renvoyer clairement à la conception que se font les élus et les agents de leur propre rôle, de leur statut de représentant ou d'experts, de ce qu'ils estiment être des constituants de la légitimité de l'intervention de chacun sur la place publique.

Pour Miryam Cau, la participation permet d'enrichir l'action politique en faisant participer ceux qui sont concernés à l'expression de leurs besoins, et pas seulement sur une base locale ou de proximité (par exemple, dans une réflexion sur le chômage). Elle permet de lutter contre un certain découragement, le sentiment que rien ne peut changer, le délitement du lien social et le manque d'engagement. Cependant, elle ne peut pas reposer uniquement sur le militantisme des agents, mais sur des réorganisations institutionnelles permettant de mieux afficher les dimensions transversales des politiques publiques.

Bastien François, du Conseil régional d'Ile-de-France, regrette le peu d'engagement de la région en matière de démocratie participative et surtout le peu d'effet sur les politiques publiques. Pour sa part, Marianne Le Roux, du Conseil régional Rhône-Alpes, regrette que élus comme techniciens de la collectivité ne se soient pas plus emparés des avis produits par les citoyens à l'issue des « ateliers citoyens » mis en place entre 2005 et 2010, où ils auraient pu puiser matière à faire évoluer leur vision, leur pratique et donner ainsi une nouvelle inflexion aux politiques publiques régionales. Complétant l'hypothèse de Guillaume Gourgues, elle souligne que la région Rhône-Alpes, aussi grande que la Suisse et aussi peuplée que le Danemark, pose des problèmes d'échelle spécifiques, qui peuvent en partie expliquer la délicate mise en place de budgets participatifs dans les 552 lycées et centres d'apprentis rhônalpins.

Quels sont les effets de ces dispositifs sur les participants ? Les BPL peuvent-ils être qualifiés d'instances délibérantes compte-tenu du nombre limité d'assemblées et de leur brièveté ? Sont-ils des outils d'*empowerment* ? La durée impartie au séminaire n'a pas permis de répondre à ces questions.

De l'avis général, les pratiques et les pensées sont en évolution rapide et, dans les services par exemple, la pensée des agents territoriaux a sensiblement changé au cours des dernières années. L'idée d'« écoute sélective transparente » est de plus en plus communément admise. La délégation de pouvoir au travers de budgets participatifs se heurte à des résistances mais ne paraît plus aussi effrayante qu'auparavant. Les trajectoires actuelles vont-elles se poursuivre ? Offre et demande de participation se rencontrent-elles ? Yves Sintomer fait noter qu'un séminaire comme celui organisé par l'Institut de la Concertation aujourd'hui aurait été impensable il y a quelques années. Pour lui, il existe un terreau favorable aujourd'hui, il existe des outils efficace, il manque seulement des acteurs pour les mettre en œuvre.