

Prix Georges Dupuis des collectivités territoriales  
Prix de thèse 2011  
GRALE -Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

Candidature de Guillaume Gourgues,  
ATER et docteur en science politique, IEP Grenoble, PACTE

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

### Résumé de la thèse

#### **1) Objet et Hypothèse :**

Notre thèse porte sur l'émergence et l'institutionnalisation de la démocratie participative à l'échelle des conseils régionaux en France. Elle s'appuie sur la comparaison de quatre conseils régionaux ayant adopté des agencements différenciés de dispositifs participatifs, depuis 1986. Le point de départ de ce travail de thèse est un constat : un nombre toujours croissants d'autorités publiques à travers le monde revendiquent la mise en place de formes hétérogènes de démocratie participative. Budgets participatifs, conférences de citoyens, réunions publiques, conseils consultatifs, de développement, sondages délibératifs se succèdent et sont accompagnées par une importante littérature en sciences sociales, dont je vis l'explosion en tant qu'étudiant en science politique. Parmi ces diverses manifestations de ce que Loïc Blondiaux et Yves Sintomer nomment alors « l'impératif délibératif », les élections régionales de mars 2004 permettent d'observer la forte valorisation du thème, particulièrement manifeste en Rhône-Alpes. Les conseils régionaux, comptent, à partir de ces élections, comme des acteurs identifiés sur le thème de la démocratie participative. Cette thèse s'articule dès lors autour d'une problématique simple : *Pourquoi* et *comment* les autorités publiques multiplient-elles les dispositifs censés incarner leur engagement en matière de participation directe des citoyens au processus décisionnel ?

Afin de répondre à cette question, notre analyse entre dans la démocratie participative par son aspect le plus visible, à savoir les dispositifs. Par dispositifs participatifs, nous entendons des procédures expérimentales qui tentent de réunir le plus grand nombre et/ou la plus grande diversité de citoyens possibles afin de les associer à un échange sur les différentes strates de l'action publique, devant conduire à une prise en compte de l'avis des citoyens.

Mais plutôt que de nous focaliser sur l'économie interne de ces dispositifs, notre analyse se concentre sur leur insertion dans un cadre institutionnel donné. Les dispositifs participatifs sont considérés comme les produits de stratégies de démocratisation menées par des coalitions d'acteurs au sein des institutions que forment les conseils régionaux français. L'étude est donc centrée sur les acteurs décisionnels à l'origine de l'adoption de ces dispositifs. Elle entend ainsi observer la construction des recours à la démocratie participative, en se dégageant de plusieurs écueils : la propension à scinder le personnel politique en deux camps (progressistes et conservateurs), à considérer le rapport à l'action publique sous l'angle exclusif de la légitimation, de l'évitement du conflit ou de l'apprentissage croisé ou considérer l'action des régions en matière de participation à travers l'angle exclusif de leur performance (retard ou avance en matière de participation).

L'approche par les institutions nous pousse très rapidement à dépasser le cadre strictement monographique : chaque conseil régional français adopte de multiples dispositifs, formant autant d'agencements, formant à leur tour une véritable *offre de participation publique*. Or, le paradoxe de cette offre est de se développer sans véritable effet de *demande* voire même *malgré* son absence : le nombre de « citoyens » concernés par la démocratie participative semble faible et on n'observe pas d'engouement de la population pour les dispositifs produits. Les origines de la démocratie participative régionale doivent donc être recherchées au sein même des institutions politiques elle-même, et être abordées comme un processus descendant. C'est donc l'offre qui constitue dès lors l'objet de notre travail de thèse : peut-elle être assimilée à une « action publique » en matière de démocratie participative ? En quoi est-elle structurée par un système de règles inhérentes à l'institution régionale ? Notre hypothèse de recherche est alors la suivante : l'offre de participation publique repose sur la présence d'éléments consensuels expliquant son origine (pourquoi ?) et sa forme (comment ?). Ces éléments consensuels, dont nous n'anticipons pas la nature exacte, peuvent se situer à deux niveaux : ils peuvent concerner les objectifs et les bénéfices souhaités de la mise en œuvre de tels dispositifs ; ils peuvent concerner les éléments matériels de mise en œuvre de gestion de la démocratie participative. Notre thèse entreprend alors d'identifier les contours du consensus participatif, à la frontière du pourquoi et du comment de la démocratie participative.

### **3) Déroulé de la thèse**

Dans une première partie, nous revenons sur le détail de nos cadres théoriques, méthodologiques et empiriques. Le chapitre 1 est consacré à une double entreprise théorique,

qui commence par la définition précise des contours de la « démocratie participative » institutionnelle et qui se poursuit par la recherche des stratégies de démocratisation mise en œuvre par les autorités publiques. Ces institutions sont abordées essentiellement comme des systèmes de règles dans lesquels peuvent se déployer les stratégies des acteurs individuels, politiques ou administratifs, ou regroupés au sein de coalitions. Nous détaillons également les notions mobilisées pour l'étude des organisations régionales : l'espace politique régional et les sites institutionnels. Nous proposons ainsi la construction d'un cadre analytique empruntant la voie d'une *sociologie politique des stratégies de démocratisation*, notamment inspirées de la sociologie des organisations et de l'approche dites des « coalitions de cause ». Dépassant le seul cadre des stratégies, l'institutionnalisation de vellétés participatives, comprise grâce à l'étude de l'adoption et de la gestion des différents dispositifs participatifs, devient également objet d'étude. Ce processus d'institutionnalisation se fonde sur une analyse croisée de différents types d'acteurs impliqués : élus, fonctionnaires mais également prestataires, militants associatifs ou simples citoyens.

Le chapitre 2 dresse le panorama des méthodes et techniques mobilisées pour alimenter en ressources empiriques notre cadre théorique : une analyse par cas d'études, une méthode comparatiste et des techniques essentiellement qualitatives servent d'appui à notre comparaison de quatre conseils régionaux français. Le choix des régions (Bourgogne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) s'est opéré en fonction des vellétés participatives (plus ou moins explicites) et l'inégale ancienneté des expériences participatives observées dans chacune d'entre elles. Le choix d'une méthode de comparaison qualitative, principalement restituée par le biais de narrations scientifiques des processus observés, s'ancre dans notre volonté d'apprécier finement les ressorts sociologiques de l'institutionnalisation progressive et tâtonnante de la démocratie participative, sans déboucher sur un classement ou une hiérarchisation des régions étudiées.

Le chapitre 3 livre les premiers éléments de l'enquête comparative. D'un côté, nous détaillons les principales caractéristiques des régions considérées : situation géographique, vie politique et électorale (depuis les années 1970), situation budgétaire et bureaucratique. D'un autre, nous identifions des règles institutionnelles structurant l'espace politique régional, telles que décrites par la littérature en science politique : la prégnance des coalitions partisans, les représentations des intérêts sociaux et territoriaux, le déséquilibre entre pouvoir exécutif et législatif ainsi que la spécificité de l'action publique régionale apparaissent ainsi comme les cadres institutionnels potentiellement contraignant pour l'adoption de dispositifs participatifs.

Dans la deuxième partie, nous entrons pleinement dans l'exploitation des données empiriques accumulées dans les quatre régions. Le chapitre 4 est consacré aux principales traces de la genèse des pratiques et des discours de la démocratie participative dans les régions françaises entre 1986 et 2004. L'apparition récente (1982) des conseils régionaux français permet de cerner cette genèse, à la fois sur un plan national et dans chacune de nos quatre régions. Entre 1986 et 2004, l'apparition de dispositifs communs à l'ensemble des régions françaises (tels que les comités de ligne TER) fait écho aux appels à la participation lancés par différents Conseils Economiques et Sociaux Régionaux (CESR), et aux premières expérimentations régionales. La région Nord-Pas-de-Calais apparaît ainsi comme pionnière dans la conduite de débat public d'ampleur régional. Mais dans chacune de nos quatre régions, les tentatives avortées, les mouvements de personnels politiques et administratifs et les dispositifs balbutiants annoncent le développement d'ambitions plus explicites en matière de participation publique.

Le chapitre 5 entend alors saisir la manière dont les élections régionales de 2004 apparaissent comme une rupture politique, dans le sens où elles ont constitué une période de réajustement des héritages régionaux observés précédemment. Le moment électoral (du *pré* au *post*) est alors saisi comme une séquence politique cruciale, permettant d'observer la manière dont différents groupes de partisans de la démocratie participative se structurent à la fois dans le personnel politique et administratif des conseils régionaux, favorisant ainsi l'apparition de coalitions. Ces coalitions sont explicites (Rhône-Alpes, Ile-de-France), plus discrètes (Nord-Pas-de-Calais) ou absentes (Bourgogne), mais leur présence/absence structure bel et bien le processus d'adoption des dispositifs participatifs à partir de 2004.

Le chapitre 6 aborde ensuite les luttes internes, principalement animées par des coalitions d'acteurs souhaitant promouvoir la démocratie participative au sein de leur institution. Ces luttes structurent la définition du vocable même de « démocratie participative ». Faute d'apparaître comme une rhétorique désincarnée, cette notion est l'objet d'un incessant travail administratif et politique de définition, de cadrage, d'acculturation, dont les contours évoluent en fonction des cas d'étude. Nous insistons sur l'importance d'une prise en compte du *travail* généré par l'apparition de la démocratie participative, symbole d'une institutionnalisation inachevée, sans cesse remise en cause et réformée. L'incessante production de rapports, de délibérations, d'« expertises », de connaissances, d'inventaires ainsi que la tenue de colloques, la publication de revues ou la création de missions de réflexion sont autant de symptômes de ce *travail public* engendré par la démocratie participative.

Le chapitre 7 est consacré à dix-sept dispositifs participatifs adoptés dans les quatre régions étudiées entre 2004 et 2010 : l'adoption, la gestion et la réforme éventuelle des déclinaisons concrètes de la démocratie participative sont alors autant d'occasion de saisir la manière dont les héritages, les accords électoraux et les affrontements internes s'entremêlent dans chaque dispositif. Ce chapitre, qui résume les détails empiriques plus fournis livrés dans le volume 2, propose de saisir comment les dispositifs participatifs se développent de manière quasi parallèle : chaque coalition adopte « son » dispositif, en l'adaptant à ses attentes et à sa définition de l'enjeu participatif (une situation particulièrement saisissante en Bourgogne). Alors que certaines coalitions tentent de s'immiscer dans la gestion de dispositifs dont ils n'ont pas la charge (Rhône-Alpes) ou de fédérer l'institution régionale derrière un seul mot d'ordre (Nord-Pas-de-Calais), d'autres tentent de gérer péniblement des dispositifs qu'elles n'ont pas réclamé (Ile-de-France). L'offre publique de participation semble donc se déployer donc sans cohérence politique apparente, au gré des rapports de force et des opportunités.

Dans une troisième et dernière partie, nous nous attachons à préciser les contours du *consensus participatif* évoqué plus avant. Le chapitre 8 met en évidence deux processus distincts. D'une part, la persistance d'une pluralité stratégique à l'origine des dispositifs. Chaque *design* de l'offre de participation est déterminé en fonction de la spécificité des jeux de coalitions partisanes, de l'activité d'éventuelles coalitions d'acteurs et de l'engagement des institutions régionales dans différents sous-systèmes d'action publique : en ce sens, il existe un effet de contexte sur l'institutionnalisation de la démocratie participative. D'autre part, au-delà de cet effet de contexte, on observe une même série d'éléments matériels, transversaux à l'ensemble des dispositifs participatifs. Ces éléments s'accumulent, quel que soit le dispositif ou la région d'emplacement. Ces éléments sont au nombre de trois : la centralité des fichiers de participants, la constitution d'un corps de professionnels de la participation et la production d'une traçabilité des participants. Ils constituent la substance du *consensus participatif*, dans le sens où ils sont présents en permanence malgré les différences de publics (qui ?), de méthode (comment ?) et d'objectifs (pourquoi ?) des dispositifs étudiés.

Le chapitre 9 est donc consacré à l'exploitation de ces deux résultats de recherche. Sur la base du maintien d'une pluralité stratégique, contrastant avec une homogénéité matérielle, nous envisageons ainsi la manière dont la démocratie participative peut être rapportée à la notion de dispositif, telle que formulée par Michel Foucault, formant ainsi la *machine concrète de participation*. Partant de cette lecture foucauldienne, nous intégrons alors le cas des conseils régionaux français dans une hypothèse plus vaste relative à l'émergence d'une

*capacité gouvernementale d'administration de la participation*. La régionalisation de cette participation est le témoin empirique d'un phénomène contemporain : celui de la diffusion de *machines concrètes de participation*, interrogeant la production d'un espace public administré, au regard des processus d'émancipation et de contrôle social.

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

### **3) Principaux résultats empiriques et théoriques**

Au-delà de ce seul résumé, nous pouvons dégager une série de résultats généraux de notre travail de thèse, explicitant essentiellement les éléments avancés dans la troisième partie de notre thèse. Outre l'exploration chronologique et thématique de l'émergence et du développement de la démocratie participative dans les quatre régions retenues (deuxième partie), il a été possible de dégager deux séries de résultats, issus de deux entrées comparatives distinctes. La première entrée met au jour une *pluralité causale concernant le pourquoi* de la démocratie participative, tandis que la deuxième montre *la stabilité du comment*. Chaque entrée se subdivise en trois points.

Pourquoi faire de la démocratie participative en région ? Trois facteurs causaux permettent d'expliquer les différences chronologiques, politiques et substantielles observables dans les quatre agencements régionaux. D'une part, on mesure l'influence de la « vie coalitionnelle », c'est-à-dire de l'évolution des rapports de force entre partis composant les majorités politiques régionales. D'autre part, on observe l'influence des logiques de coalitions d'acteurs, qui permettent à des agents administratifs et politiques de s'allier pour garantir la promotion de dispositifs participatifs, en sollicitant l'appui d'acteurs extérieurs. Enfin on distingue l'influence des sous-systèmes d'action publique qui déterminent largement la manière dont chaque dispositif s'encastre dans des configurations sectorielles spécifiques et

obtient des effets sur l'action publique elle-même. Ces effets sont de différents types (meilleure insertion des acteurs régionaux dans un sous-système, modification partielle de la substance de l'action publique, légitimation de celle-ci, défense d'un sous-système), et ne peuvent être compris qu'en lien avec les rapports de force de chaque sous-système. Chaque dispositif participatif apparaît et se définit à l'intersection de ces trois facteurs. Selon le dispositif envisagé une logique peut l'emporter sur les autres, mais aucune n'est jamais absente de la genèse et de la mise en œuvre des dispositifs.

Comment faire de la démocratie participative en région ? Notre enquête dégage trois éléments substantiels communs à l'ensemble des agencements. Sans ces éléments, aucun des acteurs étudiés n'envisage de mettre en œuvre un quelconque dispositif. Tout d'abord, le souci de la production, de la détention, de l'échange *de listes de participants* est immédiatement présent et saisissable dans tous les dispositifs participatifs. L'absence manifeste de demande sociale de participation, particulièrement visible en région, accentue leur importance. Faire de la démocratie participative, c'est avant toute chose posséder une de ces listes, qu'on la construise ou qu'on l'achète. Ensuite, on observe la constitution d'un *corps d'agents spécialisés* chargés de la gestion de ces listes : on distingue alors les fonctionnaires chargés de leur mise à jour et de leur monopole des prestataires chargés de leur exploitation (comme dans le cas du tirage au sort). Ces « professionnels de la participation », pour reprendre l'expression de Magali Nonjon, tentent également d'enrôler ou d'intéresser les universitaires à l'activité dont ils ont la charge, soient qu'ils puisent auprès d'eux les ressources intellectuelles pour penser leur activité, soit qu'ils attirent leur attention sur le caractère proprement participatif de leur action. Faire de la démocratie participative, c'est donc confier à un groupe d'agents des missions spécifiques permettant de réaliser concrètement les dispositifs participatifs : suivre les populations participantes et les produits de la participation, s'assurer de la bonne tenue du déroulé et de la logistique de ces dispositifs. Enfin, dans chaque dispositif, les participants interviennent essentiellement par le biais d'un mode d'être spécifique : celui de *leur traçabilité*. Avant même de considérer la pro-action incertaine des participants, on observe que les professionnels organisent en permanence une traçabilité des participants qu'ils réunissent. Pour cela, les participants sont en permanence quantifiés, qualifiés et certifiés : les dispositifs sont régulièrement réformés sur la base de cette traçabilité, afin d'attirer le plus grand nombre de participants ou de constituer un échantillon le plus représentatif possible ou de faire venir des catégories précises de population. Les dispositifs observés ne sont réellement considérés comme relevant de la démocratie participative qu'à partir du moment où ils entreprennent d'élargir le nombre ou les

types de publics mobilisés. Cette préoccupation génère une somme colossale de travail administratif, et prend le pas sur la gestion des retombées ou des impacts des dispositifs. Faire de la démocratie participative, c'est prouver que les participants sont bien ceux que l'on voulait atteindre, et en cas d'échec, se donner les moyens d'attirer les « bonnes » populations.

Le *consensus participatif* est compréhensible dans l'articulation de ces deux niveaux du pourquoi et du comment. Malgré des divergences de contexte, de temporalité et d'idéologie dans la genèse des dispositifs, une même armature technique en garantit la réalisation, et un même souci domine leur mise en œuvre : remplir les espaces de participation institutionnels sans réellement se préoccuper de l'impact décisionnel de ces derniers. C'est le recours à cette armature qui constitue l'objet du consensus.

A partir de ces deux niveaux de résultats nous proposons une interprétation en trois temps permettant de relier démocratie participative, exercice du pouvoir et capacité gouvernementale. Premièrement, l'hétérogénéité du *pourquoi* s'accommode parfaitement de l'homogénéité du *comment*. Les stratégies de démocratisation, toujours floues, hétérogènes et parfois en luttes, débouchent sur la mise en œuvre d'une seule et même technologie de participation. Ce décalage nous conduit à identifier la présence d'un « dispositif » cette-fois-ci au sens foucauldien du terme. Ce dispositif relie entre elle les différentes expériences participatives et construit peu à peu une véritable *machine de participation*. L'usage du terme de machine renvoie à quatre idées centrales. D'une part, la machine n'entend *jamais contraindre mais plutôt encadrer* les comportements individuels : elle se déploie sur le territoire tel un dispositif de normalisation, qui rapporte les comportements politiques des individus à la possibilité de la participation qu'elle entend s'ouvrir à des fragments toujours plus importants de population. D'autre part, la machine de participation *tend à l'efficacité*, c'est-à-dire assurer la présence du plus grand nombre ou de la plus grande diversité de participants à l'aide d'une rationalisation du travail de mobilisation des individus. Ensuite, la machine *produit sans cesse de la participation* et tend à s'autonomiser des intentions des producteurs : elle charrie sans cesse des avis, des propositions, des comptes-rendus, des prises de parole, des conseils, des protestations qui submergent rapidement les agents en charge de leur mise en œuvre. La question de l'usage de ces produits se pose en permanence, et la plupart d'entre eux embarrassent leurs producteurs, qui ne savent qu'en faire. Enfin, la machine est *profondément expérimentale* : elle intègre ses échecs comme autant de moteurs, elle ose user de techniques controversées (le tirage au sort) grâce à sa force de routinisation qui annihile les violentes polémiques ayant surgi à leur égard, elle cherche sans cesse les meilleurs techniques.



La mise à jour de cette *machine* n'est pourtant pas, en elle-même, le résultat de notre recherche. Elle constitue un levier analytique permettant de réinvestir les objets d'études initiaux, à savoir les conseils régionaux et les dispositifs participatifs. Ainsi, vu depuis la machine de participation, les conseils régionaux ne sont plus considérés comme des institutions fixes ayant pour seule ambition de renforcer leur assise politique, mais comme une des cristallisations institutionnelles d'un phénomène plus large : celle la construction d'une capacité gouvernementale de *mise en participation* du social. Les régions françaises ne sont qu'un acteur parmi d'autres de ce mouvement : les stratégies de légitimation, de renforcement de la capacité politique régionale ne sont qu'une des causalités alimentant ce processus. La capacité de mise en participation permet à un nombre toujours plus vaste d'autorités publiques de se doter d'une machine comparable à celle observée en région : les autorités locales anglaises, sous influences néoconservatrices puis travaillistes ou bien les communes de banlieue rouge française donnent à voir de telles évolutions. Se dessinent alors les frontières d'un mode de gouvernement contemporain, qui ne saurait se substituer aux modes classiques, mais vient plutôt les compléter : gouverner, c'est manipuler la frontière entre entrepreneurs politiques et citoyens, de manière à la tordre, à la renverser épisodiquement, grâce au contrôle d'une machine de participation qui garantit le retour à la normale, une fois clos les espaces de participation. Si ce mouvement n'est pas coercitif ni strictement répressif, il n'en interroge pas moins la diffusion d'une logique gouvernementale au cœur des processus de mobilisations collectives.

#### **4- Perspectives théoriques et controverses**

S'ouvre alors une discussion sur la prise en compte de cet effet de la mise en place d'agencements de dispositifs participatifs sur l'autonomie des acteurs sociaux. Le déploiement de techniques de gouvernement des flux de participation politique peut-il menacer les capacités de mobilisations de « contres-publics » comme le suggère notamment Nancy Fraser ? Les irruptions politiques du « peuple » vont-elles progressivement être « encadrées » par ces dispositifs de circulation des flux participatifs ? Ces questions ne concernent pas seulement les éventuels effets de « manipulation » ou d'évitement du conflit imputables à la démocratie participative. Il doit envisager les inévitables tensions provoquées par le déploiement d'une technologie gouvernementale.

Pour tenter d'y répondre, nous avons souhaité me confronter plus directement à l'enjeu de la place et l'utilité d'une pensée critique à l'égard de la démocratie participative. Ainsi, nous déduisons de notre enquête la nécessité de toujours penser la critique de la

participation à la frontière de deux dynamiques, empruntées à Jacques Rancière, à savoir celle de la *politique* et celle la *police*. La politique est ici conçue comme l'affirmation discontinue de l'égalité, tandis que la police consiste à répartir et ordonner les hommes et les choses. Notre travail indique que la démocratie participative constitue un acte profondément policier : elle convoque, répartit, organise, catégorise. Une fois cette distinction faite, il convient toutefois d'en préciser le double statut critique et la portée analytique.

Premièrement, il nous semble inutile d'entrer dans une critique de la participation à l'aide d'un regard politique. La démocratie participative n'est pas un acte spontané d'affirmation égalitaire : il ne s'agit pas là d'une démystification mais d'une évidence. S'engager dans une recherche normative de la démocratie, qui l'assimile à l'auto-émancipation et l'affirmation égalitaire, implique en réalité de changer les lieux et les outils de la recherche. Deuxièmement, qualifier la démocratie participative d'acte policier, ce n'est pas la réduire à un acte répressif ou coercitif. La police peut être une bonne police, mais n'en constitue pas moins l'envers du politique. En réalité, envisager le caractère policier de la participation, c'est valoriser son aspect proprement gouvernemental et prendre au sérieux son institutionnalisation. Cette valorisation nous amène à envisager une voie critique reprenant le fil d'une sociologie politique de la démocratie. Ainsi, la démocratie participative doit être comprise sous l'angle de l'histoire de ses technologies, qui sous tendent le consensus existant autour de sa mise en place. De la même manière qu'Alain Garrigou ou Jacques Lagroye ont entrepris d'exhumer l'histoire des technologies de la représentation, nous souhaitons engager une histoire voire une généalogie des techniques de l'encadrement participatif, qui nous amènera à comprendre la nature du gouvernement démocratique contemporain.