

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

Alice Mazeaud
Université de La Rochelle

Thèse pour le doctorat en science politique soutenue le 1er décembre 2010 à l'Université de La Rochelle. Mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité.

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 de La Rochelle.

Pierre SADRAN, Professeur émérite, Institut d'Études Politiques de Bordeaux (Président du jury).

Résumé

En 2004, la région Poitou-Charentes connaît 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, ce travail vise à mettre 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 asseoir 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"), j'analyse 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, la thèse montre comment ces instruments participatifs sont des vecteurs et des révélateurs d'une redéfinition du style politique et des catégories d'intervention publique régionaux.

Présentation détaillée

Contrairement à ce que le titre de la thèse peut laisser penser, l'alternance n'est pas au départ la question centrale de ma recherche. Au début, cette thèse était centrée sur la mise en œuvre de procédures participatives : il s'agissait d'alimenter la connaissance sur les dynamiques et les effets des expériences de démocratie participative, qui se sont multipliés en France et surtout en Europe et dans le monde depuis une quinzaine d'années. Dans cette perspective, Poitou-Charentes était un terrain idéal puisque la nouvelle équipe conduite par Ségolène Royal avait annoncé dès 2004 son intention d'expérimenter des dispositifs participatifs. Ainsi, Poitou-Charentes permettait de comparer en un même lieu la mise en œuvre de procédures diversifiées, ce qui était relativement inédit.

Toutefois, au cours de l'enquête, il m'est apparu qu'en me focalisant ainsi sur les procédures, et leurs objectifs supposés, ligne habituelle des travaux sur la démocratie participative, je passais à côté de nombreux éléments pourtant centraux dans la compréhension des dynamiques observées, et du processus d'expérimentation et de mise en œuvre des procédures participatives. Aussi il m'a semblé nécessaire de refroidir la nouveauté de la démocratie participative et de normaliser l'étude des dispositifs participatifs en les réintégrant dans la boîte à outils générale de la science politique. C'est pourquoi j'ai appréhendé les dispositifs participatifs comme des instruments d'action publique parmi d'autres mobilisés dans des configurations, territoriale et sectorielle, particulières et travaillé sur l'importation, la légitimation et la mise en œuvre de ces instruments d'action publique.

C'est ainsi que j'ai découvert, ou plutôt redécouvert l'alternance de 2004 en Poitou-Charentes : la région gouvernée par la droite depuis près de 20 ans et son accession au statut de collectivité locale connaissait sa première alternance. Or, ce n'est pas un moindre paradoxe de la science politique que l'alternance, point cardinal de la compétition politique et de l'action publique, soit si peu étudiée. J'ai ainsi décidé de mettre à profit la dimension transversale, à la fois rhétorique et procédurale de la démocratie participative pour étudier l'alternance en train de se faire. Ainsi j'ai progressivement construit **le double objet de ma thèse : l'alternance comme circonstance particulière d'usage de la démocratie participative et réciproquement la démocratie participative abordée comme un instrument de l'alternance**. De plus, cette évolution de mon questionnement permettait de reformuler des questions très classiques de la science politique et notamment celle de la capacité du politique à changer l'action publique

Pour répondre à cette problématique, d'un point de vue théorique j'ai combiné des travaux et des analyses de sociologie politique sur l'analyse localisée du politique, d'analyse de l'action publique et la littérature spécifique sur la démocratie participative. D'un point de vue empirique, j'ai cherché à articuler des matériaux variés (entretiens, observation de type ethnographique, analyse documentaire) pour rendre compte dans le détail de la mise en œuvre des procédures participatives tout en les resituant dans leur configuration sectorielle particulière et dans le cadre général de cette alternance en train de se faire.

Ainsi, **la thèse est une monographie de Poitou-Charentes qui analyse 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**. Si Poitou-Charentes est le cadre général de l'analyse, **l'étude est organisée autour d'une comparaison de trois secteurs et de trois dispositifs choisis pour leur diversité** - budget participatif des lycées, forum participatif sur l'eau et jury citoyen sur les transports – **dont je suis la mise en œuvre dans le détail, condition nécessaire à l'étude du changement dans les politiques publiques**.

Pour rendre compte de l'ensemble des dynamiques observées et de la variété des données d'enquête, **j'ai fait de l'alternance en train de se faire l'intrigue de ma thèse**. Le

plan retenu suit ainsi une approche chronologique ou séquentielle de l'alternance qui s'attache à en décrire les modalités. En effet, **je n'envisage pas ici l'alternance comme un moment de rupture mais comme un 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.**

Les deux premiers chapitres sont centrés sur la situation d'alternance. Il s'agit d'une part de décrire les chemins du passé du territoire régional – à savoir qu'est ce que Poitou-Charentes en 2004 après 20 ans de gestion par Jean-Pierre Raffarin et son équipe -et d'autre part d'étudier ce que fait une équipe nouvelle quand elle accède au pouvoir : elle s'efforce de se faire reconnaître une différence et c'est dans cette optique que l'on peut analyser l'usage de la démocratie participative.

Ici l'interpénétration du local et du national est très forte : en mobilisant la « démocratie participative » Ségolène Royal cherche à reconverter la faiblesse des capitaux et de la légitimité qui lui sont reconnus. Pour se démarquer de ses concurrents et de la thématique de la « démocratie de proximité », elle 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 ». De plus la mise en forme savante de la méthode régionale est déterminante dans la mise en cohérence programmatique de l'action régionale et la réussite de l'entreprise de reprise en main sur l'administration.

Comment cette nouvelle équipe s'efforce-t-elle de faire bouger les choses ? Comment peut-elle faire passer l'alternance dans des politiques publiques ? Pour le savoir, il faut quitter les acteurs de la compétition politique pour rentrer davantage dans le détail de la mise en œuvre des procédures ; ce à quoi s'attachent les chapitres suivants.

En s'inspirant de l'approche de Philip Selznick (TVA and the grass roots), on découvre, en suivant les procédures dans le détail, les objectifs de cette 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.

Le contrôle de l'administration par la nouvelle équipe politique est un enjeu saillant de l'alternance parce qu'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 de l'acceptation des procédures par les agents supposés les mettre en œuvre et les représentants institués du territoire régional. Ainsi on peut observer une politisation de l'administration, du moins d'une fraction de celle-ci et des mouvements de redistribution des positions, de réorganisation des services, de redéfinition des pratiques et des savoir-faire des agents.

Dans un deuxième temps, je décris le travail de mobilisation opéré par les acteurs régionaux pour faire participer de nouveaux porte-parole du territoire régional et analysons simultanément les motifs de la participation ou de la non-participation à ces dispositifs (Chapitre 3 et 4). Ainsi on voit qu'au-delà de leur différence, les dispositifs étudiés

ont en commun d'introduire dans l'action publique de nouveaux acteurs (les lycées, les associations de défense de l'environnement autrefois marginalisés, les non-usagers des transports) avec lesquels ou au nom des quels l'équipe nouvelle s'efforce de développer des politiques nouvelles. **L'analyse des interactions à l'œuvre au sein des situations participatives** montre bien que l'entrée de ces acteurs inédits dans les processus décisionnels se traduit par une mise en débat, plus ou moins éphémères des options de politiques publiques et des catégories d'intervention de la politique régionale (Chapitre 5).

Le dernier chapitre constitue un bilan de cette alternance dont les résultats sont variables selon les secteurs et les dispositifs : les continuités sont plus fortes dans le secteur des transports que dans celui des lycées, où l'on peut observer une évolution des politiques conduites dans ce cœur de compétence régionale. En suivant les procédures on peut observer que la mise en œuvre de la démocratie participative participent à la fois à production d'effets réels, objectivables (redistribution des ressources, émergence de nouveaux acteurs, de nouvelles options de politiques publiques) et à la mise en récit collective du changement. 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.