

Congrès AFSP Strasbourg 2011
Section Thématique 19
« Concerter, négocier, délibérer ... Et après ? »

Gourgues Guillaume, IEP Grenoble, guillaume.gourgues@gmail.com

Etudier les effets de la démocratie participative sur l'action publique :
pour quelle analyse des politiques publiques ?

- Version provisoire. Ne pas citer -

Penser les effets de la démocratie participative sur l'action publique impose un double travail définitionnel. Du côté de la « démocratie participative », une définition peut rapidement être dégagée : l'expression regroupe, approximativement il est vrai, l'ensemble des dispositifs institutionnels (*participatory institutional-settings*) qui tentent de combiner le plus grand nombre d'individus possibles et la meilleure délibération possible, dans le but d'associer tout ou partie d'une population au processus décisionnel (Cohen Fung 2004). Cette entrée par les dispositifs dits de « participation délibérative » est aujourd'hui parfaitement balisée et maîtrisée. Mais qu'advient-il de l'action publique ? Comment définir celle-ci à partir d'une approche en termes de dispositifs participatifs ?

Le constat d'un manque de dialogue entre étude de la participation politique et étude de l'action publique, déjà établi (Dupuy Halpern 2009), peut être assimilé à une ignorance croisée : l'analyse des politiques publiques ne s'est jamais réellement intéressée à la question de la participation des citoyens¹, et réciproquement l'étude des processus participatifs repose sur des visions hautement aléatoires et incertaines des politiques publiques. Réduites dans un premier temps à la décision publique (Arnstein 1971), les politiques publiques apparaissent bien souvent comme le parent pauvre de l'étude des processus participatifs, et ce jusque dans les schémas d'analyse les plus contemporains et élaborés. Archon Fung, qui présente sans conteste une des tentatives les plus synthétiques de penser les effets des dispositifs institutionnels de participation et de délibération sur les politiques publiques², est un des témoins les plus explicites de cette lacune. Son schéma général s'appuie sur une démarche clairement inspiré des *policy sciences* et plus exactement du *problem-solving*. A la manière d'une démarche d'identification et de résolution des problèmes de l'action publique (Bobrow *et al.* 1977 ; Wildavsky 1979), A. Fung propose d'identifier ce qu'il nomme des « failles » (*failures*) et de comprendre en quoi certaines expériences participatives et délibératives

¹ L'analyse sociologique des dispositifs participatifs a largement relativisé l'enjeu des effets ostensibles et immédiats de ces derniers sur l'action publique. Elle a notamment proposé de ne pas fétichiser la prise de décision afin de valoriser l'aspect incrémental des effets de la participation. Faute de stigmatiser leur manque d'impact, nombre d'auteurs soulignent que les expériences participatives modifient les configurations des acteurs de l'action publique. Ainsi, les décideurs, tout autant que les participants, feraient l'apprentissage d'une nouvelle manière d'organiser le processus décisionnel, élargissant le cercle des acteurs légitimes (Blanc 1999), sédimentant de nouveaux *ethos* professionnels (Rui 2004). L'affirmation d'une action à long terme dont les effets doivent être mesurés finement apparaît de façon particulièrement saillante dans le cas de l'étude de la Commission Nationale du Débat Public : les débats publics permettraient ainsi de modifier les positions des maîtres d'ouvrage, de fournir des ressources de mobilisation pour des acteurs associatifs dispersés ou d'engager une réflexion sur les modalités d'intégration du « citoyen » dans une procédure de débat ou de rouvrir des espaces de discussion (Revel *et al.* 2007).

² Nous renvoyons également aux propos de Ioannis Papadopoulos (1998) défendant l'idée que les politiques publiques constituent le terreau privilégié de la mise en œuvre d'une participation délibérative, permettant de combler les lacunes de la démocratie directe dans des systèmes complexes.

menées à travers le monde sont en mesure d'en corriger les effets. Il identifie ainsi quatre failles principales dans l'action publique – la formation des préférences des électeurs est instable, le vote n'indique pas correctement les préférences (qui en plus peuvent changer), l'obligation d'*accountability* est trop faible (les élus et l'administration peuvent agir selon leur propre intérêt) et les outputs ne dépendent que dans une très faible proportion de l'action des autorités publiques – auxquelles plusieurs expériences délibératives et participatives ont pu apporter des solutions partielles. Ainsi, le sondage délibératif et les *citizens' jury* ont permis de fixer les préférences, les *study circles*, les réunions dans la ville de Kuna (Idaho) et celles tenues pour la réhabilitation de *Ground Zero* à New-York ont permis de suivre l'évolution des préférences, l'expérience new-yorkaise et le budgets participatif de Porto Alegre, permettant de leur côté de contrecarrer les orientations adoptées par des élites (choix d'un projet et clientélisme), tandis que les cercles de délibération mis en place par la police de Chicago ont permis d'impliquer un cercle élargi d'acteurs dans la baisse de la criminalité (voir aussi Fung 2004). La posture de Fung se veut donc résolument normative : la participation délibérative est en mesure d'améliorer l'action publique³. La posture normative d'Archon Fung contraste alors avec sa conception de l'action publique, qui s'avère extrêmement sommaire. L'auteur qualifie lui-même sa définition de « vue hautement schématique » (*highly stylized view*) s'appuyant principalement sur l'ouvrage de Przeworski, Stokes et Manin (1999). Il décrit en effet les politiques publiques comme un processus en sept phases distinctes, formant un cercle de rétroaction : les intérêts (1) et les préférences (2) des citoyens s'expriment à travers le vote pour un parti ou un programme lors d'élections ponctuelles (3). Une fois les mandats attribués (4), les représentants s'engagent à produire des politiques publiques respectant les préférences (5), dont l'exécution est confiée à des administrations neutres (6). Le résultat final de ces politiques, les outputs (7), sont censés répondre aux intérêts de départ (1) (Fung 2007, p. 671). Rapporté à cette vision extrêmement séquentielle des politiques publiques, la prise en compte des effets de la participation délibérative sur l'action publique présente alors les plus grandes difficultés à sortir d'une posture de *problem-solving* : en effet, cycle est un idéaltype qui ne peut être que parasité par divers dysfonctionnements qu'il convient donc de corriger.

Face au problème récurrent d'un déséquilibre théorique entre conception de la participation et conception de l'action publique, cette communication propose d'explorer une voie alternative. Plutôt que de se centrer sur les dispositifs pour remonter jusqu'aux politiques publiques, il nous semble profitable d'étudier les effets des dispositifs participatifs depuis une conception adaptée de l'action publique. On trouve notamment ce type de démarche dans les récents travaux de Sabine Saurugger (2010), lorsque celle-ci entreprend d'étudier le processus de construction sociale d'une « norme »⁴ de la participation à l'échelle européenne. Ce n'est qu'à partir d'une conception néo-institutionnaliste de la mise en œuvre du processus décisionnel européen que la construction de cette norme est envisagée : celle-ci est animée par les stratégies et les rapports de force entre des entrepreneurs de norme « dont l'action est contrainte par les arrangements institutionnels existants » (Saurugger 2010, p. 472), caractéristique de la construction institutionnelle européenne⁵. En nous appuyant sur l'étude

³ Ce penchant normatif demeure pourtant ambigu, dans la mesure où A. Fung suggère que les solutions qu'il soumet ne sont jamais des optimums disqualifiant automatiquement d'autres solutions. Leur usage doit être partiel et ne pas se présenter sous la forme de « recettes » systématisées.

⁴ L'usage du terme de « norme » renvoie à deux acceptions : l'existence d'une définition collective de l'ordre politique légitime (*polity norm*) et la présence d'éléments coercitifs poussant la construction de cette norme (*constitutionnal norm*).

⁵ Sabine Saurugger (2010, p. 480) souligne notamment le rôle joué par Michel Barnier lors de son arrivée à la tête des politiques régionales européennes : impliqué dans la naissance de la CNDP en France (Revel et al. 2007), celui-ci a permis de structurer l'action en faveur de la démocratie participative, et de déboucher sur la rédaction du Livre Blanc sur la gouvernance européenne en 2001. La construction d'un discours dominant sur la

de plusieurs dispositifs participatifs mis en œuvre à l'échelle régionale en France entre 1986 et 2010, nous souhaitons donc explorer la manière dont la conceptualisation des politiques publiques offre des pistes de travail renouvelées concernant l'appréhension des effets de la participation sur l'action publique.

Notre argument se divise en deux temps, correspondant à deux pistes théoriques complémentaires. Tout d'abord, l'approche par « sous-systèmes d'action publique » permet d'intégrer les effets des dispositifs participatifs dans le temps long de l'action publique et des configurations d'acteurs héritées (I). Les effets apparaissent ainsi comme pluriels et difficiles à anticiper. Ensuite, l'approche en termes de « transcodage » permet de souligner deux tendances communes à l'ensemble des sous-systèmes : la capacité des autorités publiques à engager un processus de redéfinition des problèmes grâce aux dispositifs participatifs et à se doter d'une action publique entièrement dédiée à la mise en œuvre de la démocratie participative (II). Ainsi, l'action publique apparaît d'abord comme un réseau d'acteurs, puis comme un acte de problématisation du monde social. Pour chacun de ces temps, nous livrerons des études de cas permettant d'explorer empiriquement la mise en pratique de ces approches.

I- L'insertion des dispositifs participatifs dans les sous-systèmes : les politiques publiques comme réseau d'acteurs en lutte

La notion de sous-système d'action publique a été principalement développée par la sociologie allemande, dans le sillage des travaux de Niklas Luhmann offrant une définition du social comme l'agrégation d'ensembles sous-systémiques ayant inexorablement tendance à s'autonomiser (Braun Papadopoulos 2001). Pour Fritz Scharpf et Renate Mayntz (2001), l'action publique se segmente en différents sous-systèmes, tous en capacité de s'autoréguler. Les auteurs affirment que les différentes politiques sectorielles conduites sur un territoire sont orientées, définies, modifiées par un sous-système d'acteurs, dont les contours évoluent. A la différence du secteur (Muller 2004), le sous-système ne se limite pas aux acteurs visibles⁶ : les parties prenantes d'un sous-système doivent être déterminés par l'analyse. C'est ce que proposent de faire Paul Sabatier et Henri Jenkins-Smith (1999) lorsqu'ils construisent une méthodologie autour de cette notion de sous-système. Pour les deux auteurs, un sous-système est ainsi une cartographie plus ou moins vaste de coalitions de cause⁷ qui s'affrontent pour l'hégémonie pour la définition de ses orientations, Une politique publique est donc le résultat des luttes et interactions d'un réseau d'acteurs concernés par le même problème public. Les travaux de Charlotte Halpern et Claire Dupuy (2009) sur la porosité des frontières entre

démocratie participative se fonde dans la nécessité de réguler les relations entre les institutions européennes et les groupes d'intérêt, qui pousse des fonctionnaires de la commission et du parlement à constituer progressivement une première doctrine de la participation. Les acteurs administratifs puisent alors des ressources dans le forum scientifique pour définir les vastes contours d'une « participation de la société civile » présumée immédiatement contestée par différents acteurs en raison de leur propre positionnement.

⁶ Pierre Muller désigne par la notion de secteur la concordance de trois éléments : des groupes d'acteurs pluriels intéressés par la régulation du secteur considéré, une division du travail administratif et une dimension cognitive permettant de définir le problème et les solutions en fonction des rapports de force entre acteurs.

⁷ Sabatier et Jenkins (1999) indiquent qu'un sous-système se compose en moyenne de deux à cinq coalitions. Ce modèle propose en effet l'adoption d'une méthodologie subdivisée en plusieurs temps, permettant d'identifier les coalitions : l'identification sous-système, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs qui interviennent de façon régulière pour déterminer ou infléchir les actions étatiques visant à résoudre un problème considéré comme public, permet l'analyse du discours des acteurs et la constitution des groupes d'acteurs qui appartiennent aux différents sous-systèmes. Ces discours et les actions de coordination de ces acteurs sont le matériau empirique permettant de repérer les coalitions de cause. La lutte des différentes coalitions, une fois reconstitués les systèmes de croyance, est ensuite observée sur au moins une décennie.

insiders et *outsiders* de l'action publique alimentent cette perspective en soulignant la labilité et l'aspect aléatoire des frontières des sous-systèmes.

L'entrée par les sous-systèmes permet de concevoir une place spécifique des autorités publiques – principaux pourvoyeurs de dispositifs participatifs – dans l'action publique. Ils expliquent, par exemple, les mutations des modes d'intervention de l'Etat : Renate Mayntz (1993) affirme ainsi que le danger d'une fragmentation trop forte entre sous-systèmes auto poïétiques nécessite une recombinaison de l'action de l'Etat, plus ouvert à des logiques partenariales, nommée alors *gouvernance*⁸. Dans le cas de conseils régionaux français, une grille d'analyse en termes de sous-systèmes s'avère tout à fait pertinente : depuis sa création en 1982, l'institution régionale s'engage de manière différenciée dans les différents sous-systèmes composant les champs d'intervention publique (Balme 1997), en respectant bien souvent les cadres constitutifs du dialogue territorial définis par l'Etat (Duran Thoenig 1996) et en mobilisant les ressources disponibles, notamment européennes (Carter Pasquier 2010). La place des conseils régionaux dans la décentralisation, traditionnellement faible, placent les acteurs agissant au nom de ces institutions (fonctionnaires, élus) dans une recherche constante d'accumulation de ressources, de défense de leur capacité et autonomie d'action mais également de compromis avec les multiples acteurs dont dépend la conduite de l'action publique régionale (Pasquier 2004 ; Barone 2008). Le comportement des acteurs régionaux peut alors être analysé dans une perspective néo-institutionnaliste d'inspiration rationaliste (Scharpf 1997) comme la rencontre de ces tendances globales et la spécificité des contraintes, de l'histoire, des mutations des sous-systèmes dans lesquels l'institution régionale se trouve engagée.

A partir de cette définition de l'action publique régionale, reflet des contraintes institutionnelles héritées et espace d'affirmation et de stratégie pour les acteurs politiques et administratifs régionaux, il est alors possible d'analyser la manière dont les dispositifs participatifs, créés à l'initiative des conseils régionaux, entretiennent un rapport spécifique aux différents sous-systèmes. Les effets de ces dispositifs, mise en place en fonction de divers *choix stratégiques* (Fung 2007), ne peuvent être compris et restitués qu'en fonction des sous-systèmes d'action publique. Or, notre analyse révèle qu'en fonction des sous-systèmes les stratégies et les effets liés aux dispositifs diffèrent et ne visent pas uniquement à assurer l'hégémonie d'une coalition en son sein. Les dispositifs participatifs peuvent tour à tour ancrer un acteur dans un sous-système (1), être rejeté par un sous-système (2) ou défendre l'existence même de ce sous-système (3).

1) Renouveler ces soutiens pour exister dans les sous-systèmes ; l'exemple des comités de ligne TER

Un premier type de relation entre démocratie participative et sous-système est celui d'une affirmation des autorités publiques. Pour ce faire, ces autorités mobilisent des interlocuteurs jusque là marginalisés afin de les associer à la défense de leur capacité d'action. Le cas des politiques publiques de transport ferroviaire de voyageurs est un bon exemple de cette logique : le recours aux dispositifs participatifs peut être compris à partir de la structure de ce sous-système, marqué par une décentralisation des responsabilités de l'Etat vers les régions. Expérimenté à partir de 1997 dans sept régions, le transfert de compétence est généralisé en 2002 par la loi SRU. Les conseils régionaux se trouvent donc dans une posture spécifique : ils doivent assumer leur compétence dans un sous-système dont les rapports de

⁸ Cette dimension a été particulièrement valorisée par Jean Leca (1996) dans sa lecture critique des « avancées » apportées par l'analyse des politiques publiques pour la science politique

force caractérisent par des négociations permanentes entre les conseils régionaux et les opérateurs (SNCF, RFF) et un déséquilibre structurel concernant la détention et la circulation de l'expertise et de l'information entre ces acteurs (Oliver-Trigalo *et al.* 2007).

C'est dans ce contexte d'affirmation d'une politique « régionale » des transports au sein d'un sous-système jusqu'alors fortement nationalisé, qu'apparaissent les dispositifs dits des *comités de ligne TER*. Ces comités, ouverts périodiquement (une à deux fois par an), sur des lignes de chemin de fer (une gare de départ une gare d'arrivée, ou une zone de déplacement), regroupent les responsables politiques locaux, les syndicats, les opérateurs (SNCF et RFF), les associations d'usager et plus sporadiquement des usagers. Dans ces comités, région et opérateurs livrent les plans de développement des lignes et le contenu général de la politique des transports adoptés au terme d'un jeu de négociation permanent entre la région, la SNCF et RFF. Les comités de ligne ne sont aucunement une obligation : chaque conseil régional a dû choisir de les adopter. Pourtant, entre 1997 et 2008, la totalité des conseils régionaux français adoptent une forme de comités de ligne. Or, dans chacune des régions étudiées les comités de ligne sont essentiellement l'occasion pour le conseil régional de concerner les acteurs locaux (associatifs, syndicaux, politiques) à la « cause » du transport ferroviaire régional. Selon l'état des rapports de force entre région et opérateur, ce processus est plus ou moins visible.

En Bourgogne, les comités de ligne TER sont timidement mis en place en 2002 par l'exécutif de centre-droit et sont principalement utilisés pour désamorcer des situations conflictuelles dans le département d'origine du président de région (l'Yonne). Les élus de l'opposition observent attentivement cette opération. C'est notamment le cas d'un élu communiste devenu vice-président en charge des transports au lendemain de la victoire de la gauche plurielle aux élections régionales de mars 2004. Afin de consolider le dispositif, le vice-président s'appuie sur les réseaux associatifs d'usagers des transports, et notamment la Fédération Nationale des Usagers des Transports (FNAUT), déjà partie prenante de la précédente formule. Ces derniers sont appelés à soutenir l'adoption de ces espaces de concertation, présentés par le vice-président comme le moyen de construire une « véritable » action régionale en matière de transport. Le vice-président affirme clairement cette stratégie en entretien :

« Au comité du mois de février, j'ai pris position d'emblée sur cette question [*la suppression de certains trains d'une ligne interrégionale*]. Parce que dans les discussions en interne avec la SNCF, je m'oppose, mais je sentais bien que *sans une mobilisation, ils ne reculeraient pas* et donc j'ai pris position d'emblée et j'ai proposé au comité de ligne... en plus comme on était très près des municipales, les élus municipaux n'étaient pas venus aux comités de ligne, ils étaient dans leurs élections, j'ai dit j'en referai un autre après, avec les nouvelles équipes municipales, je ferai un comité de ligne extraordinaire. Et donc la directrice, avec laquelle on a de bons rapports, mais elle a commencé à dire, non mais attendez, c'est pas les TER, vous pouvez pas faire un comité de ligne etc. On va faire.... excusez-nous, on fera un comité de ligne quand on veut, c'est nous qui avons la responsabilité. Et ils vont venir, elle va venir. C'est la directrice déléguée au niveau régional, le directeur de corail intercités et j'espère que beaucoup d'élus locaux se déplaceront. Et on va travailler les choses parce que non seulement on va travailler pour qu'il n'y ait pas de réduction du nombre d'allers-retours mais on va poser une question que j'ai déjà posé l'année dernière »

Cette position fait écho aux déséquilibres du jeu d'acteur qui caractérise la politique de transport en Bourgogne. En effet, le conseil régional n'a permis en charge sa nouvelle compétence que partiellement, et ne dispose que d'une administration parcellaire et se trouve donc relativement en difficulté dans ses négociations avec la SNCF. Les comités de ligne

participent donc d'une logique plus vaste, comprenant notamment le recrutement de techniciens mieux formés.

En Ile-de-France, si la dynamique est comparable, les résultats sont très différents en raison d'une différence fondamentale des règles sous-systémiques. En effet, le conseil régional n'arrive qu'en 2006 à la tête du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), structure partenariale de gestion des transports collectifs en Ile-de-France, au terme d'un processus de décentralisation chaotique et conflictuel. Le conseil régional adopte presque immédiatement un dispositif de comités de ligne, sous l'influence d'un élu appartenant au groupe Communiste et Alternatifs (CACR) et président d'une association des usagers de la ligne 13 du métro parisien, qui devient le président d'une commission spécifiquement dédiée à la « démocratisation » de l'action du syndicat. Pourtant, les comités de ligne sont administrés par des agents techniques du STIF, le conseil régional ne disposant pas d'administration propre. Il devient difficile pour les élus de « mobiliser » les comités de ligne : le STIF organise, convoque et intègre les comités de ligne à une action publique dont il maîtrise l'évolution. La logique d'affirmation régionale et de négociation apparaît moins clairement qu'en Bourgogne.

En Nord-Pas-de-Calais, l'engagement ancien du conseil régional et sa forte maîtrise technique marque l'adoption des comités de ligne. Ces derniers sont en effet inscrits en 2003 au cœur du document stratégique de la régulation des relations entre opérateurs et autorités organisatrices (la convention d'exploitation), fait rarissime pour ce type de dispositif. Le processus retenu par l'équipe politique à la tête de la délégation en charge de la politique des transports (vice-présidente socialiste, président de commission écologiste) est celui d'une expérimentation/évaluation/réforme : les évaluations successives (2004 et 2007) permettent de mesurer la perception de l'impact du dispositif par les participants eux-mêmes. Deux fonctionnaires sont spécifiquement chargées de cet impact : elles assurent la remontée des propositions et questions issues des comités de ligne ainsi que l'obtention de « réponses ». Les comités de ligne s'inscrivent dans les logiques du sous-système : le conseil régional est en mesure d'imposer la mise en place et le suivi de ce dispositif à ces partenaires traditionnels.

En Rhône-Alpes, la situation est à la frontière des cas de la Bourgogne et du Nord-Pas-de-Calais. Adoptée timidement par la majorité de centre-droit en 2002, sous le nom de Groupes Territoriaux de Concertation, le dispositif de comité de ligne se renforce avec l'arrivée d'un vice-président socialiste en charge des transports, après les élections de mars 2004. Le dispositif est alors doté d'une équipe de suivi et d'organisation d'une dizaine de personnes, assurant par ailleurs les négociations, axe par axe, avec la SNCF. Les comités de ligne mobilisent les réseaux associatifs préexistants, déjà visibles dans les GTC, afin de les associer aux échanges bilatéraux entre région et SNCF, RFF.

Les comités de ligne s'intègrent différemment aux dynamiques de sous-système, en fonction des équations régionales, mais peuvent être rapportés à un même schéma : ils ouvrent une arène de négociation élargie, qui vient s'ajouter à celles existantes dans le travail de régulation usuel du sous-système. Les effets de comités de ligne peuvent alors être analysés en deux temps. Premièrement, chaque dispositif régional permet aux participants d'obtenir des avancées sur des points techniques ciblés (horaires, cadences, arrêts, informations en gare). Les comités de ligne poussent les opérateurs à livrer des informations dont ils détenaient jusqu'alors le monopole et permettent ainsi d'ouvrir des discussions renouvelées à propos de choix concrets d'offre de transports. L'expertise apportée par les associations d'usager, fédérée la plupart du temps au sien de la FNAUT, seule instance à prendre part à la quasi-totalité des comités de ligne, s'avère alors précieuse. Deuxièmement, il est beaucoup moins aisé d'analyser les effets des comités de ligne sur les orientations globales de la

politique des transports, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, Les comités de ligne prennent rarement des positions collectives. Les participants de ce jeune dispositif ont du apprivoiser cet espace d'action : les syndicats, par exemple, doivent redéfinir leur position vis-à-vis des usagers. D'autre part, l'orientation générale des politiques de transport régional n'a pas rencontré de thème véritablement clivant jusqu'à présent : la régionalisation ou le cadencement des horaires ont été l'objet de relatifs consensus. Mais ce consensus tiendra-t-il face à la libéralisation potentielle des lignes ferroviaires régionales ? En effet, la directive Barrot offre aux « autorités compétentes » en matière de transports ferroviaires la possibilité de choisir entre plusieurs exploitants pour l'exploitation des réseaux dont elles ont la charge, dans le cadre d'un « contrat de service public ». Si la FNAUT publie dans l'édition de janvier 2010 de sa revue un article intitulé « TER : pourquoi la FNAUT est favorable à une ouverture à la concurrence »⁹, rien n'indique que les autres acteurs des comités de ligne partageront ce positionnement. Le positionnement et l'influence du dispositif vis-à-vis des orientations générales de l'action publique restent plus que jamais incertains.

2) La prédominance des logiques sous-systémiques : l'exemple des CTEF en Rhône-Alpes

Les logiques de sous-système peuvent également s'avérer incompatible avec l'adoption de dispositifs participatifs, créant une situation de « rejet ». Dans ce cas, les effets sur l'action publique sont quasi-nuls. La politique régionale d'emploi et de formation en Rhône-Alpes nous fournit un exemple caractéristique de cette situation. En 2004, la vice-présidente socialiste en charge des politiques d'emploi et de formation instaure un dispositif partenarial d'un nouveau genre : les *Contrat Territoriaux Emploi Formation* (CTEF). Ce dispositif s'inscrit dans une logique négociée et conflictuelle entre les acteurs du sous-système, incarnée jusqu'alors par des dispositifs tels que les Plans régionaux de Développement de la Formation Professionnelle (Bel Méhault Mériaux 2003). La région Rhône-Alpes se dote donc de 27 CTEF, couvrant l'ensemble de son territoire. Ces instances ont pour but de rassembler les acteurs impliqués dans la gestion des politiques de l'emploi sur des territoires infrarégionaux, sous la forme d'une contractualisation entre partenaires, sous la houlette non hiérarchique et financière du conseil régional. Sont donc réunis, sous forme de collègues, des « représentants des élus locaux et régionaux, des représentants des services de l'Etat (Service public de l'emploi et Rectorats) », des « représentants et des partenaires sociaux », des « acteurs économiques et sociaux » et, enfin, des « citoyens ». La coordination et le suivi de l'ensemble du dispositif sont confiés à la Direction de l'Emploi de la Formation Continue (DEFC) et en particulier au service opérationnel, composé de six chargés de mission, responsables d'un portefeuille de territoires (plusieurs CTEF) et de thématiques plus spécifiques.

Or, un cinquième collègue vient s'ajouter aux partenaires classiques des politiques de l'emploi. Il s'agit du collègue « citoyens », obtenu de haute lutte par le vice-président communiste en charge de la démocratie participative au sein du conseil régional. Ce collègue est composé d'individus tirés au sort parmi une liste de 11000 personnes établie suite à la tenue de réunions publiques. Si la vice-présidente en charge de l'emploi/formation accepte le principe, un accord est trouvé quant à la gestion de ce collègue citoyen : l'administration en charge de la démocratie participative doit assurer le tirage au sort et le suivi des « citoyens ». La DEFC n'est pas concernée par le collègue et se concentre sur ses houleuses négociations avec l'Etat, notamment lors de la définition des périmètres des CTEF. L'ouverture aux

⁹ FNAUT Infos, n°181, janvier-février 2010, p. 4

citoyens de ce dispositif rassemblant les différents acteurs du sous-système de l'emploi se fait donc avec l'aval minimal de ses acteurs, qui ne la perçoivent pas comme un enjeu central.

En 2007, après presque deux ans d'exercice des CLD, la quasi-totalité des membres du collège « citoyen » démissionnent de leurs fonctions. Ces derniers considèrent en effet que rien n'est fait pour faciliter leur intégration dans les CTEF : le langage y est technique et ésotérique, les enjeux peu expliqués, les rapports de force complexes à décoder. Les « citoyens » ont le sentiment d'être à la remorque de ce dispositif et de n'y avoir, en définitive, aucune place. Cette situation s'explique principalement par la fermeture du dispositif par les acteurs du sous-système, au premier rang desquels l'Etat. Ainsi les responsables de la direction du travail se montrent sceptiques quant à l'arrivée des « citoyens », qui sont rapidement soupçonnés d'être des « chômeurs » :

« [*mon inquiétude*] c'est celle de la motivation des citoyens à aller se mettre dans les groupes de travail. Parce que soit, si c'est par rapport à des histoires de parcours personnels, ça peut complètement polluer une réunion parce que du coup on va se mettre à focaliser sur la problématique de tel secteur d'activité ou telle chose et on n'est plus sur une approche globale du territoire. Et en plus sur ce qui est du vécu des personnes, bon, ben quand même les personnes de l'ANPE, les personnes de la Mission Locale et même les coordonnateurs emplois formation, on est quand même relativement bien au fait des difficultés d'accès à l'emploi des publics, je veux dire si on est là c'est bien pour essayer de lever des problématiques et des difficultés et on... je pense qu'on a quand même une relativement bonne perception des problèmes, donc... » (Entretien, fonctionnaire Etat)

Mais l'Etat n'est pas le seul acteur à accueillir prudemment les « citoyens ». La DEFC fait également preuve de peu d'investissement vis-à-vis du collège. Accaparée par les négociations avec l'Etat, les responsables des CTEF admettent ne pas se soucier du sort des collègues citoyens. En effet, c'est l'administration en charge de la démocratie participative qui alerte la DEFC de la disparition des citoyens des CTEF :

« En fait on a été interpellé par *nos collègues en charge de la démocratie participative* et par la chargée de mission du quatrième vice-président, parce qu'il y avait eu des retours un peu négatifs par rapport aux premières instances qui avaient eu lieu » (Entretien, directrice responsable des CTEF)

Les acteurs centraux du sous-système ont donc rendu impossible la greffe d'une instance participative (collège citoyens) à leur fonctionnement usuel. La méfiance de certains et l'urgence stratégique d'autres épuisent à moyen terme la volonté des citoyens participants. Les effets de cette participation semblent nuls, à tel point que la démission des citoyens est à peine ressentie par le sous-système dans son ensemble.

3) Défendre le sous-système : l'exemple des Assises du Territoire en Bourgogne

Les dispositifs participatifs peuvent enfin « défendre » l'autonomie et la stabilité d'un sous-système. L'exemple de la politique d'aménagement du territoire de la région Bourgogne fournit un exemple typique de cette configuration. En 2004, le vice-président socialiste en charge de l'aménagement du territoire entend redéfinir la politique de contrats de Pays, qui arrive à échéance en 2006. Cet élu, qui appartient à une tendance minoritaire du PS (*Rénover Maintenant*), identifie rapidement une réticence de deux principaux acteurs de cette politique : l'Etat et le conseil régional lui-même. En effet, la politique de contractualisation de Pays du conseil régional présente un bilan mitigé, du à la disparité territoriale très forte des dynamiques de contrat, qui ne parvient pas à convaincre les protagonistes de cette formule d'action publique de l'intérêt de sa relance. Le vice-président en charge de l'aménagement

est, à l'inverse, un partisan de cette contractualisation dont il a en partie bénéficié en tant que maire d'une petite commune rurale.

Pour défendre le sous-système en place, le vice-président décide alors de recourir à un dispositif de participation. Intitulé « *Assises du Territoire* », ce dispositif est confié à une agence de communication (*Campana-Eleb-Sablic conseil*) connue de longue date par le vice-président. Le but officiel de la démarche est d'établir le bilan de la contractualisation par les acteurs locaux et la population. Le processus en lui-même se déroule entre le 10 février et le 23 mai 2006. Il se compose de deux phases. Une première phase de 20 réunions publiques, tenues dans chaque territoire de contractualisation du conseil régional¹⁰. Une deuxième phase d'une réunion de synthèse, organisée le 23 mai 2006 à Dijon, permettant d'annoncer les grands axes des « nouvelles » politiques contractuelles. La totalité de ces réunions est animée selon le même principe : le public, composé de « citoyens » et de représentants institutionnels, est invité à réagir à l'enquête audio-visuelle réalisé par le cabinet, en présence des élus régionaux. La discussion prend forme autour de ces réactions.

Les conséquences de la tenue de ce dispositif sont immédiatement perceptibles. La politique de contractualisation est reconduite à partir de 2006. L'Etat renouvelle ses engagements par l'intermédiaire du Contrat de Projet 2007-2013 (Grand projet G¹¹), accordant 36 486 millions d'Euros, pour 92 500 millions d'Euros pour le conseil régional. Le CESR, dans l'avis rendu sur cette nouvelle contractualisation, note par l'intermédiaire d'une de ses commissions « que les forums et Assises des territoires impulsés par la Région ont permis d'élaborer des dispositifs adaptés aux caractéristiques des territoires bourguignons » et « ne peut que saluer la démarche et souhaiter sa réitération »¹². Le vice-président présente la même relation de cause à effet :

« Quand on a fait les Assises des territoires de Bourgogne, qui est sans doute l'opération la plus lourde que nous avons faite, au conseil régional, bon là, on a fait un forum, dans chacun des territoires de projet que nous avons, donc les pays, les agglos, avec une restitution régionale et c'est ce qui a permis de reconstruire une politique de territoire que l'Etat voulait abandonner, puisque que l'Etat ne voulait plus faire de politique de pays. Et entre nous le président du conseil régional lui-même s'interrogeait. Simplement quand il a vu, ce qu'était le travail de seize pays et huit agglos, bon à la fin, il était très naturellement conduit à dire ce que nous souhaitions, c'est-à-dire voilà on mettra 200 millions d'euro dans les politiques contractuelles. Mais il fallait aussi que la *vox populi* le lui dise et nous le dise. » (Entretien, élu)

Le sous-système formé par les différents acteurs impliqués dans la contractualisation bourguignonne est donc consolidé par le biais de cet exercice essentiellement démonstratif. L'exemple des Assises bourguignonnes de ce début d'année 2006 illustre le caractère pragmatique et raisonné de la mobilisation de l'idée de démocratie participative : une mobilisation « experte » et volontairement restreinte, permettant de démontrer la volonté d'une série hétérogène de protagonistes de maintenir le sentier d'action publique dans lequel ils sont engagés.

¹⁰ Au total, la région Bourgogne compte 5 agglomérations et 15 pays. Dans chacun d'entre eux, une réunion est organisée : ***Trois réunions publiques supplémentaires se tiennent également.***

¹¹ Conseil régional de Bourgogne, *Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013*, 2007, pp. 72-81.

¹² CESR Bourgogne, *Avis sur Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013*, séance plénière du 14 février 2007, p. 6.

II- Délimiter l'action publique régionale : les politiques publiques comme acte de problématisation

L'entrée par les sous-systèmes permet donc de saisir la pluralité des effets de la démocratie participative sur l'action publique. Toute théorie générale des « effets » de la participation nous semble incompatible avec une analyse fine des logiques sous-systémiques qui caractérisent l'action publique. Pourtant, au-delà de cette diversité, il est possible d'identifier des processus plus transversaux. Pour ce faire, nous devons modifier quelque peu notre conceptualisation de l'action publique. Ainsi, les politiques publiques constituent autant de scènes d'activité grâce auxquels les autorités régionales peuvent affirmer leur volontarisme. Cette « légitimation par l'action », particulièrement manifeste dans le cas des régions françaises ne disposant que d'une faible légitimité institutionnelle (Kukawka 1999) pousse ces mêmes régions à exploiter les marges de manœuvre offerte par l'action publique comme autant de leviers de légitimation de leur capacité d'action et d'innovation, grâce au développement d'un véritable *travail public régional* (Cattla 2007). Il s'agit donc de comprendre le rôle que jouent les dispositifs participatifs dans ce travail public.

Afin d'envisager les liens existants entre démocratie participative et capacité d'intervention des conseils régionaux, nous avons choisi de privilégier une lecture spécifique de l'action publique, à savoir celle du « transcodage » proposée par Pierre Lascoumes (1996). La notion de transcodage permet en effet de « rendre compte des dynamiques qui accompagnent ou traversent l'intervention des autorités publiques et de spécifier les interactions qui les construisent » (Lascoumes 1996 p. 336), sans chercher à savoir sur quel référentiel ou sur quelle hiérarchie débouchent ces processus. Ainsi le transcodage peut être décrit comme une activité, assurée par des réseaux d'acteurs concurrents¹³, qui intègrent des points de vue divergents dans les réseaux d'action publique, insèrent des enjeux émergents dans ces systèmes, reformulent d'anciennes solutions sous de nouvelles formes et cherchent à élaborer des réponses sociales organisées. Plus schématiquement, Pierre Lascoumes décrit quatre étapes du transcodage : l'agrégation de positions diffuses (afin de reformuler un nouveau problème, à partir des problèmes existants), le recyclage de pratiques établies (adaptation d'instruments disponibles pour traiter un problème montant), la diffusion élargie des constructions effectuées et le tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises.

Rapporté à la démocratie participative, le rapport instrumental de transcodage renvoie à deux processus. D'une part, la démocratie participative est employée par l'institution régionale dans différents sous-systèmes d'action publique afin de redéfinir les problèmes et de s'octroyer par cette opération une place renouvelée dans les réseaux d'action publique (1). D'autre part, le terme de « démocratie participative » est lui-même l'objet d'une opération de transcodage : les autorités régionales conduisent un travail permanent de réflexion et de définition du terme, permettant de construire une forme d'action publique à son égard (2).

¹³ Pierre Lascoumes (1996) insiste sur la dimension concurrentielle des opérations de transcodage : « L'ordinaire de l'action publique est en grande partie une lutte sourde et continue des réseaux en place pour le repositionnement face aux enjeux sociaux. Les stratégies qui s'y développent visent à les qualifier ou les disqualifier en tant que problème politiquement traitable, à les réduire en les insérant dans les structures cognitives et organisationnelles à l'œuvre ou à en faire des occasions de changement de ces structures, à solidifier à l'occasion de leur traitement social des alliances ou à en produire d'autres, à se positionner afin d'être en situation de juger les actions des autres ou d'être jugé par eux » (Lascoumes, 1996, p. 338).

1) Un instrument de reformulation des problèmes

Tout d'abord, les dispositifs participatifs permettent aux conseils régionaux d'affirmer une capacité de définition des problèmes dans des domaines d'action publique où ils ne constituent qu'un acteur partenarial parmi d'autres. Cette action sur les problèmes publics peut être sous-tendue par des logiques hétérogènes : les dispositifs participatifs peuvent être mobilisés pour « refroidir » un enjeu, tout en le constituant en objet d'action publique, mais peuvent également servir de support à l'enrôlement de soutiens, ou d'acteurs disposant des capacités techniques nécessaires pour peser sur la construction d'un objet d'action publique.

L'exemple de deux conférences de citoyens organisées par les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes entre 2006 et 2008 permet d'éclairer le premier processus, à savoir le « refroidissement » d'un enjeu public. La mise en place de ces deux conférences intervient dans un contexte semblable : alors que les régions soutiennent financièrement la filière industrielle micro et nanotechnologies, les controverses autour de ce thème se multiplient. Les vice-présidents en charge des politiques de recherche des régions Ile-de-France (Vert) et Rhône-Alpes (socialiste) décident de réagir à ces controverses en orchestrant un débat public, dont les conférences de citoyens constituent un élément. Sans revendiquer le monopole de la résolution du « problème » des nanotechnologies, l'institution régionale organise la confrontation d'intérêts divergents, en affichant leur volonté de « décider ». Le domaine des nanotechnologies étant caractérisées par une forte incertitude, les conférences de citoyens proposent un cadrage du problème des nanotechnologies principalement en termes démocratique (information, contrôle et débat nécessaires) et éthique (pourquoi vouloir les nanotechnologies ?). La conduite de ces exercices rend « gouvernable » ce problème public à l'échelle régionale, en permettant aux conseils régionaux d'affirmer des orientations propres aussi étroites soient-elles. En Ile-de-France, l'avis citoyen remis au conseil régional a par exemple été intégré à la contractualisation établie entre l'institution et le réseau C'Nano, en charge du développement des nanotechnologies. Cette prise en compte débouche sur un effort conséquent dans les domaines liés aux « enjeux toxicologiques et éco toxicologiques des nanoparticules », sous l'influence de l'avis citoyen et que « cet effort en faveur de la recherche sur les impacts sanitaires et environnementaux des Nanos s'est accompagné également d'une désignation d'un représentant de l'association Ile-de-France Environnement au comité de pilotage du réseau C'Nano »¹⁴. Le conseil régional s'appuie donc sur l'avis pour établir un ensemble de règles et d'orientation qu'elle souhaite diffuser au sein du sous-système. Ces opérations de transcodage apparaissent avec d'autant plus de force que le thème des nanotechnologies n'est pas un problème aisé à « mettre en débat ». Comme l'observe Jean-Michel Fourniau (2011), l'échec de la Commission Nationale du Débat Public à se saisir du thème des nanotechnologies¹⁵ interroge le statut même du lien existant entre dispositif de débat public et son commanditaire : l'échec « en partie attribuable à l'absence d'indépendance de la commission particulière vis-à-vis d'un décideur peu identifiable dans le débat » (Fourniau 2011, pp. 86-87), illustre la manière dont toute opération de participation est directement reliée au statut et aux capacités de son instigateur.

¹⁴ Conseil régional Ile-de-France, Rapport n° CP 09-462, p. 7.

¹⁵ En 2008, un débat public sur les nanotechnologies a été commandité par sept ministères et confié à la CNDP. Plusieurs réunions publiques à travers la France ont été sabotées par les opposants aux nanotechnologies, comme à Grenoble le 1^{er} décembre 2009, à la suite de quoi le débat public s'est poursuivi plus discrètement. Comme le signale Jean-Michel Fourniau, « le débat public sur la régulation des nanotechnologies a été perçu comme un échec par la plupart de ses participants » (Fourniau 2011, p. 86)

Les dispositifs participatifs adoptés en marge des politiques de contractualisation territoriale en Bourgogne permettent également au conseil régional de redéfinir les frontières d'un problème public. Ainsi, les Assises du territoire permettent au conseil régional d'encadrer plus fermement ce que « l'aménagement du territoire » en termes d'action publique. En effet, au-delà de ce succès déjà évoqué de la démarche, le conseil régional parvient à modifier son action au sein du sous-système en imposant quatre priorités d'action à tout territoire souhaitant entrer dans une contractualisation. Ces priorités figurent désormais comme des obligations contractuelles : chaque territoire contractant avec le conseil régional devra obligatoirement intégrer (1) le développement économique (formation professionnelle et organisation de l'activité commerciale et artisanale, tourisme.), (2) les services à la population (mobilité, enfance, jeunesse, accès aux soins), (3) le logement (recours aux énergies renouvelables, logement locatif social) et (4) le développement numérique des territoires, in Conseil régional de Bourgogne¹⁶, présentées comme le « premier volet » du contrat, pour pouvoir, dans un second temps, dégager ses propres priorités¹⁷. Au-delà du maintien des politiques contractuelles, voulu par le vice-président, le conseil régional parvient donc à faire des contrats de territoire un instrument d'action régional à part entière, définissant dans des termes proprement régionaux une large part de la substance de la politique publique concernée. Les documents de mise en place des nouveaux contrats indique officiellement que « le Conseil régional entend trouver, au sein de chaque territoire un relais de ses politiques »¹⁸. Bien entendu, ce renforcement ne peut être défini comme une conséquence directe de l'exercice participatif : la volonté d'affirmation des orientations régionales est pensée par le vice-président bien avant la tenue des Assises. Toutefois, nous pouvons considérer que l'exercice ouvre un espace politique grâce auquel le conseil régional parvient à négocier la modification des politiques contractuelles qu'ils souhaitent.

Enfin, dans un tout autre registre, le recours systématique aux comités de ligne dans les politiques régionales de transports peut être rapporté à un processus d'un type tout à fait différent. Le complément d'expertise apporté par les comités de ligne et plus précisément par des réseaux associatifs ancrés dans le territoire et dans la sphère technique des transports ferroviaires, est une ressource très prisée par les administrations régionales. Le recours aux dispositifs participatifs peut donc être rapproché d'autres tendances propres aux sous-systèmes. Ainsi, depuis 1997, les régions françaises n'ont eu de cesse d'étoffer leurs capacités d'expertise en matière de transport, leur permettant de modifier substantiellement leur positionnement (Barone 2008). La volonté des administrations de traduire les problématiques de transport exclusivement gérées par la SNCF, en problématique commune nécessitant une intervention régionale a nécessité un déverrouillage de l'expertise, à laquelle les comités de ligne semblent avoir bel et bien participé. On observe donc que les dispositifs participatifs reflètent et accompagnent l'évolution de l'action publique contemporaine, à savoir le déclin des politiques *substantielles* face aux politiques *procédurales*, définies comme « politique d'organisation »¹⁹ par Pierre Lascoumes « au sens où les décisions qu'elles objectivent et les

¹⁶ Rapport « Mise en place des nouvelles politiques territoriales », Délibération et rapport votés le 16 Juin 2006, p. 9. Signalons toutefois qu'il est quasiment impossible de déterminer en quoi ces priorités ont été concrètement dégagées des réunions. Certaines d'entre elles recoupant des priorités très chères au vice président (les TIC), il nous est permis de rester perplexe.

¹⁷ Le rapport, sous l'appellation de « vocation territoriale », stipule que « chaque territoire, candidat à la contractualisation, réalise une note d'intention argumentée précisant la nature des enjeux territoriaux proposés à la négociation par les acteurs du territoire », in Conseil régional de Bourgogne, Rapport « Mise en place des nouvelles politiques territoriales », p. 10.

¹⁸ Conseil régional de Bourgogne, Rapport « Mise en place des nouvelles politiques territoriales », p. 9.

¹⁹ Cette transformation de l'action publique a été particulièrement bien illustrée par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996), dans leur analyse des modes d'intervention territoriaux de l'Etat en France. L'apparition de lois

choix d'instruments qu'elles opèrent portent d'avantage sur des procédures que sur la définition de contenus substantiels » (Lascoumes 1999, pp. 332). Les comités de ligne par exemple n'engagent à aucune orientation *a priori*, mais permettent *in fine* d'orienter les processus de fixation des priorités d'action. Sans faire des dispositifs de démocratie participative l'épicentre des processus de transcodage, il semble que ces lieux permettent effectivement la reformulation, par le biais d'une confrontation d'intérêts divergents, des déclinaisons pratiques des problèmes généraux (que *faut-il faire* pour les transports, les lycées, le développement local ? Et pourquoi ?).

2) *L'acquisition d'une capacité de « mise en participation »*

Au-delà du travail sur les problèmes publics, l'approche par les transcodages permet d'identifier un phénomène moins immédiatement perceptible : la démocratie participative est elle-même transcodée, et devient l'objet d'une véritable action publique. Les conseils régionaux étudiés consacrent en effet une part conséquente de leur action en matière de démocratie participative à légitimer leur intervention en la matière. Pour ce faire, ils multiplient les procédures permettant d'intéresser les acteurs « classiques » de la démocratie participative sur leur propre territoire à la conduite d'une action régionale. On identifie trois outils permettant ce transcodage.

Tout d'abord, les conseils régionaux construisent un objet d'action, nommé « démocratie participative », par l'intermédiaire d'une production incessante de rapports, d'études, d'analyses, de publications et d'actes de colloques²⁰. Globalement, la démocratie est désormais définie comme l'ensemble des conditions de participation directe offerte par les pouvoirs publics à la population, en amont et en aval de la prise de décision et plus fondamentalement de l'agencement global formé par ces opportunités. L'action en matière de démocratie participative est perpétuellement accompagnée d'un processus de (re)fixation de l'objet d'intervention : ainsi, l'action associative, les politiques sectorielles régionales, les espaces de partenariats territoriaux, le traitement administratif des dossiers de subvention ou la place des élus régionaux invitent à d'incessantes remises à jour de l'objectif d'ouverture des frontières du champs d'action recouvert par la « démocratie participative ».

Ensuite, les conseils régionaux tentent de diffuser l'objet d'action ainsi défini. Il s'agit moins d'imposer une définition substantielle de ce que doit être la démocratie participative, que de « mobiliser un cercle élargi d'alliés et (de) négocier avec eux des compromis susceptibles de déboucher sur des solutions recevables par un maximum d'acteurs périphériques concernés même de façon indirecte » (Lascoumes 1996 p. 338). Les dispositifs de financements d'expérience participative (Ile-de-France et Rhône-Alpes), orientés par des critères prédéfinis par la région (inclusion du plus grand nombre, laïcité, etc.), peut ainsi apparaître comme le moyen de partager l'idée même de capacité d'intervention du conseil

au milieu des années 1990 instaurant des arènes de négociations (Pays, agences de moyens) plutôt que de priorités d'action préétablis incarne cette tendance.

²⁰ Une dizaine de colloques ont été organisés dans les quatre régions étudiées entre 2004 et 2007. Parmi les rapports réalisés sur la démocratie participative citons notamment ; Conseil régional Rhône-Alpes, *démocratie participative, une démarche ambitieuse, brochure de présentation*, 2^{ème} édition, 2008, 12 p. ; Conseil régional Ile-de-France, Missions Publiques, *Etude sur les pratiques de démocratie participative en Ile-de-France*, décembre 2006, 177 p. Le conseil régional de Nord-Pas-de-Calais conduit de son côté une démarche de réflexion, définition et proposition concernant la démocratie participative depuis 2007. Cette « mission démocratie participative » est pilotée par une élue, devenue vice-présidente en charge de la démocratie participative et du développement durable en 2010. La région Rhône-Alpes a quand à elle publié une revue nommée La démocratie participative en pratiques (15 numéros).

régional en matière de démocratie participative avec les acteurs classiques de l'action dans ce domaine, principalement les communes et les associations. Le transcodage du problème (l'accès direct des populations au cercle décisionnel) est sous-tendu par des dispositifs d'intéressement (financements, rencontres, réseaux, publications).

Enfin, sur la base de cette traduction/intéressement, on observe la constitution progressive d'une action publique en matière de participation. Si nous évoquons l'idée d'action publique, c'est dans la mesure où Vincent Dubois (2003) la définit comme suit : « une politique publique, c'est un ensemble nécessairement hétéroclite d'actes, de discours, de dépenses, de pratiques administratives qu'il faut coordonner et présenter comme étant coordonnées, qu'il faut agréger dans un ensemble qui leur donne sens et qui font donc nécessairement l'objet d'investissement de forme » (Dubois 2003, p. 353). En Nord-Pas-de-Calais, en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, ce processus est manifeste : l'intégration controversée d'éléments disparates dans une seule et même « action publique » régionale est un processus porté par des acteurs socialement et politiquement situés²¹, qui gèrent et accordent les éléments hétérogènes, afin d'en définir le sens. Il existe, au sein des conseils régionaux, des concurrences de sens et des entreprises politiques tentant de monopoliser la production de ce sens, qui n'empêchent pas pour autant la mise en cohérence cognitive d'éléments jusqu'ici cloisonnés.

Conclusion : l'incertitude des effets, les traces d'une action publique

Pour étudier les effets de la démocratie participative sur les politiques publiques, il convient donc de s'accorder sur une entrée théorique permettant de fixer une définition de l'action publique (sous-systèmes, transcodage, séquences, rétroaction). En privilégiant deux entrées théoriques spécifiques, nous proposons d'envisager deux processus enchevêtrés : la démocratie participative peut agir sur la substance et les problèmes de l'action publique, mais l'action publique prend également pour objet et problème la démocratie participative. Cette proposition nous amène à deux conclusions principales.

D'une part, nos observations empiriques rejoignent dans une certaine mesure les conclusions d'Archon Fung, lorsque celui-ci envisage la démocratie participative comme une solution partielle aux carences de l'action publique (Fung 2007). Compte-tenu de la fragmentation des sous-systèmes d'action publique, il semble impossible de construire une théorie des effets de la démocratie participative généralisable à l'ensemble des dispositifs ou des politiques publiques. Ces effets demeurent la plupart du temps inattendus (Barthe 2002) et peuvent s'avérer inexistantes. Comme l'affirme A. Fung, les dispositifs participatifs ne peuvent pas être considérés comme des solutions optimales pour tous les champs d'action publique, quelque soit le contexte et la configuration, disqualifiant automatiquement d'autres solutions²². Les dispositifs participatifs ne peuvent pas être appliqués dans toutes les situations, mais s'adaptent au « domaine » d'application. Ces mécanismes ne constituent pas une solution universelle à tous les maux de la démocratie, pas plus qu'ils ne symbolisent un

²¹ Vincent Dubois (2003) insiste sur la primauté des « rôles et des caractéristiques de ceux qui les jouent », dans la mesure où ce sont ces agents qui complètent, par leur pratique, le processus d'institutionnalisation du social entamé par l'entreprise de catégorisation.

²² La position d'Archon Fung sur ce point est pour le moins explicite : « I do not claim that directly democratic strategies are the only, or best ways in which they can make government more responsive to citizen's interests, and to show how they have been use to do so in actual cases. This analysis suggests that the optimal configurations of decision-making institutions will vary across policy domains, but in many cases should combine both representative and participatory mechanisms » (Fung 2007, p. 673).

dessein de manipulation peu avouable. Ils ne sont rien d'autre que d'éventuels remèdes, permettant de combattre d'autres alternatives, tels que la régulation par le marché, dans le but de défendre l'idée d'une intervention publique malgré des lacunes constatées (Fung Wright 2003). Notre analyse, si elle se détache très nettement d'une analyse « curative » de l'action publique, n'en partage pas moins une idée centrale : il s'avère très difficile de justifier scientifiquement toutes les formes de démocratie participative par leurs effets sur l'action publique.

D'autre part, il nous semble tout à fait crucial de ne pas négliger la constitution encore incertaine d'une action publique en matière de démocratie participative. Dans le cas des conseils régionaux français, on observe ainsi l'actualisation d'une catégorie d'action (la démocratie participative) qui monte en puissance par ailleurs, permettant à ces institutions de la mobiliser dans le cadre de leur action publique sectorielle et de la constituer en champ d'intervention propre. Ce processus a déjà été identifié par Cécile Blatrix (2000) sous le nom de « concession procédurales ». Prenant notamment l'exemple de la circulaire Bianco²³, Cécile Blatrix affirme que les dispositifs participatifs apparaissent sont à la fois l'aboutissement d'un processus de « réponses » face à la multiplication de mouvements d'opposition et le prolongement d'une idée déjà présente dans l'espace politique (la démocratie participative). L'existence d'un « climat participationniste » permet aux autorités publiques d'adopter des dispositifs en « supposant » l'existence d'une demande sociale à laquelle elles sont censées répondre. L'« impératif participatif » constitue alors un élément de contexte (les élus valorisent le recours à des détours participatifs de manière général), qui est réactivé en fonction des rapports de force et des enjeux

Nous proposons donc de reprendre et de dépasser la perspective avancée par Cécile Blatrix. En effet, le modèle des « concession procédurales » focalise l'attention sur les moments de crise (conflits sociaux avérés, opposition manifeste de la population), qui poussent les pouvoirs publics à actualiser la catégorie « démocratie participative ». Si l'impact de ces crises sur la production de dispositifs participatifs ne peut être contesté (exemple des nanotechnologies), l'immense majorité des dispositifs observés ont été adoptés dans des situations relativement pacifiées, les conseils régionaux n'étant directement interpellé ou concerné par une polémique sociale qu'à de très rares exceptions. Ainsi, il semble qu'une autre dynamique sous-tende la constitution d'une action publique en matière de démocratie participative : celle de la routinisation, de la standardisation et de la professionnalisation de sa mise en œuvre. Les stratégies expliquant les recours différenciés aux dispositifs participatifs, en fonction des sous-systèmes et des territoires, s'appuient et alimentent ce processus, qui constitue sûrement l'effet le plus visible de la démocratie participative en matière d'action publique.

Bibliographie :

Arnstein Sherry (1971) « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n°4, pp. 216- 224.

Balme Richard (1997) « La région française comme espace d'action publique », in Le Galès Patrick et Lequesne Christian (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Éd. la Découverte, pp. 179-196.

Barone Sylvain (2008) *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, thèse de science politique, Université Montpellier 1

²³ Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

- Barthe Yannick (2002) « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 57-78.
- Bel Maïten, Méhaut Philippe et Mériaux Olivier (2003) *La décentralisation de la formation professionnelle : quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, l'Harmattan.
- Blanc Maurice (1999), « Participation des habitants et politique de la ville », in CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale : représentation locale, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 177-196
- Blatrix Cécile (2000) *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV : processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris.
- Bobrow Davis *et al.* (1977) « The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives », *American Journal of Political Science*, vol. 21, n° 2, pp. 415-433.
- Braun Dietmar et Papadopoulos Yannis (2001) « Niklas Luhmann et la gouvernance », *Politix*, vol. 14, n° 55, pp. 15-24.
- Carter Caitriona et Pasquier Romain (2010) « The Europeanization of Regions as « Spaces for Politics »: A Research Agenda », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n°3, pp. 295 - 314
- Cohen Joshua et Fung Archon (2004) « Radical Democracy », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n°4, pp. 169-180.
- Dubois Vincent (2003) « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Laborier Pascal et Dany Trom (dir.), *Historicité de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 347-36.
- Dupuy Claire et Halpern Charlotte (2009) « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 4, pp. 701-722.
- Duran Patrice et Thoenig Jean-Claude (1996) « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.
- Fourniau Jean-Michel (2011) « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 70-93
- Fung Archon (2004) *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Fung Archon (2007) « Democracy and the Policy Process », in Moran Michael, Rein Martin, and Goodin Robert (eds.) *Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press, pp. 669-685.
- Fung Archon and Wright Erik Olin (2003) *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, London, Verso.
- Kukawka Pierre (1999) *Le Quadrige européen : bilan de la coopération 1988-1998 des "Quatre moteurs pour l'Europe" (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes)*, Grenoble, PUG.
- Lascombes Pierre (1996), « Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 325-329.
- Leca Jean (1996) « Ce que l'analyse des politiques publiques pourraient apprendre du gouvernement démocratique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°1, pp. 122-133.
- Mayntz Renate (1993) « Governing Failures and The Problems of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm », in Kooiman Jan (eds.) *Modern Governance: New Government-Society Interaction*, London, Sage Publications, pp. 2-20.
- Mayntz Renate et Scharpf Fritz (2001) « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, vol. 14, n° 55, pp. 95-123.

- Muller Pierre (2004) « Secteur », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 405-413.
- Olliver-Trigalo Marianne (dir.) (2007), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Synthèse INRETS n°55.
- Papadopoulos Ioannis (1998) *Démocratie directe*, Paris, Economica.
- Prezowski Adam, Manin Bernard and Stokes Susan (eds.) (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Revel Martine, Blatrix Cécile, Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel, Hiérard Dubreuil Bertrand et Lefebvre Rémi (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Rui Sandrine (2004) *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin.
- Sabatier Paul et Jenkins-Smith Hank (1999) « The Advocacy Coalition Framework: An Assessment », in Paul A. Sabatier (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview, pp. 117-166.
- Saurugger Sabine (2010), « The social construction of the participatory turn : the emergence of a norm in the European Union », *European Journal of Political Research*, 49 (4), p. 471-495
- Scharpf Fritz (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press
- Wildavsky Aaron (1979) *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*, Boston, Mass, Little, Brown.