

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 32 : « la fabrique des programmes politiques »

O'MIEL Julien, Université Lille 2, CERAPS, julomielo@hotmail.com

PAUVROS Mélanie, Université Lille 2, CERAPS, pauvros@gmail.com

La fabrique des programmes au prisme de l'entre deux tours : tractations entre acteurs ou compromis programmatiques ?

Le temps des élections locales est ponctué par plusieurs étapes : l'avant – le temps de l'identification des messages politiques à porter "haut et fort" pour attirer les électeurs et de la constitution des listes, pendant – le vote du premier et du second tour - , et l'après - le temps de la désignation de l'exécutif par l'assemblée. Mais au delà de ces étapes concrétisées par des moments publics et de communication, un moment, pourtant clef, reste à l'ombre des regards des électeurs : celui de l'entre-deux tours. Moment clef, il l'est d'autant plus lorsqu'il donne lieu à une alliance entre candidats précédemment concurrents et membres de différents partis politiques. Pourtant, on ne saurait croire en la non anticipation de ce phénomène qui, dans bien des cas, est nécessaire afin d'assurer une majorité absolue à l'exécutif¹.

C'est pourquoi le choix a été fait de tenter de mesurer l'impact que la perspective d'une alliance politique nécessaire sur le contenu programmatique. Autrement dit, à partir du cas des élections régionales de 2010, en cernant le rôle de la perspective d'une alliance nécessaire dans l'élaboration d'un programme, l'objectif est d'identifier les différents temps d'élaboration d'un programme politique en objectivant la nature des relations entre partis amenés à collaborer ultérieurement et ce qui se joue dans la relation.

Comment penser ensemble programmes politiques et coalitions ? Autrement dit, dans quelle mesure l'objet de la négociation inter-partisane lors d'une élection à scrutin de liste, dans la perspective d'une coalition de gouvernement², constitue-t-elle l'expression d'un rapport au temps politique, aux règles formelles et informelles qui régissent la négociation ?

Ainsi, cette analyse se concentre sur le montage des programmes des deux partis amenés à former une alliance au second tour des élections régionales afin d'assurer une majorité à la gauche : le Parti socialiste et les Verts. Ceci, tant du point de vue des règles formelles établies et décidées par chaque parti (participation des militants, groupes de travail, bilans,...), que des « bricolages » internes et des interactions avec les futurs alliés à l'ombre du regard des futurs électeurs et parfois même des militants.

Notre enquête s'est principalement concentrée sur les élections régionales de 2010³. Dans la région

¹ Les coulisses de l'entre deux tours restent une zone d'ombre de la littérature scientifique et notamment la question de l'impact de la négociation inter-partisane dans le cadre de la création ou de la poursuite sur les plate formes programmatiques. Pour un état de l'art sur les coalitions, voir Nicolas Bué et Fabien Desage « Le « monde réel » des coalitions », *Politix* 4/2009 (n° 88), p. 7-37.

² Par « coalition de gouvernement », nous entendons « l'instauration d'une alliance notoire – i.e. Publique et publicisée par ses protagonistes – et durable entre des groupes partisans pour gouverner une institution, qui se traduit par une participation conjointe à un exécutif ». voir Nicolas Bué et Fabien Desage, *art. cit.*

³ S'y intègrent les terrains d'enquête de nos deux thèses respectives portant sur les politiques locales (et plus spécifiquement pour ce qui nous concerne ici régionales) dans deux domaines d'intervention naissant dans le cadre de la clause de compétence générale des collectivités. Le premier, n'étant pas une compétence régionale mais bénéficiant d'une reconnaissance institutionnelle, une vice-présidence lui étant pour partie dédiée : la démocratie participative. Le deuxième, n'étant que partiellement officialisé via le subventionnement des associations aidant l'intégration et l'égalité d'accès aux droits des étrangers et immigrés : l'accueil des étrangers sur le territoire régional ce que nous considérons comme une participation non reconnue comme telle à la définition de la politique d'immigration, politique exclusivement régaliennne. Ces deux domaines d'intervention ayant tous deux pour vice-

prise ici comme cas d'étude, le parti socialiste est à la tête de l'exécutif depuis les premières élections. La coalition a toujours été nécessaire pour le parti socialiste (PS) qui n'a jamais détenu à lui seul la majorité absolue à l'assemblée régionale. La pratique a voulu que la coalition réunissent depuis plusieurs mandats le PS, les verts et le PC (ce dernier, bien que membre de la coalition électorale a refusé lors des deux derniers mandats de participer à l'exécutif).

D'un point de vue méthodologique, Nous avons réalisé au total dix entretiens auprès d'un échantillon représentant équitablement les deux partis étudiés (Parti Socialiste et Europe Ecologie) mais également les différentes fonctions exercées pendant le processus électoral (techniciens des partis; élus parties prenantes des négociations, élus plus périphériques). Plus loin, nous avons également interrogé des membres de l'exécutif lors du précédent mandat n'ayant pas été reconduits et d'autres futurs vice-présidents du mandat actuel. Nous avons également mobilisé dans l'analyse les archives de campagne ainsi que des données écrites considérées comme confidentielles par les acteurs (contrat de gestion, notes de réunions inter partisans,...).

L'hypothèse principale constituant le fil rouge de notre enquête est que l'objet de la négociation lors d'une élection dans la perspective d'une coalition varie selon les séquences de l'élection entre tractation entre acteurs sur les listes, et marchandage autour des enjeux de politiques publiques.

S'il s'agit pour nous de mettre à jour les logiques politiques qui ont cours pendant une élection, et ce notamment à travers les différents temps que constituent une élection à deux tours, notre approche est résolument chronologique. Le temps apparaît être un des facteurs clefs pour expliquer à la fois les objets et les modalités des négociations. Les trois séquences temporelles de l'élection contiennent leurs propres logiques : la perspective, les enjeux, le temps réel et le rapport aux temps des acteurs concernés sont chaque fois différents. Finalement, nous verrons qu'en fonction de la séquence de l'élection (avant, l'entre deux tours, après) les enjeux de la négociation varient entre négociation autour des listes et négociation sur les plateformes programmatiques.

Ainsi, la thèse présentée ici s'articulera autour des trois séquences de l'élection précédemment décrite, chaque fois en cherchant à déterminer si ces négociations se font toujours sur fond d'une règle rationnelle, mathématique - le poids électoral que représente chaque parti - ce qui règle la question du contenu et des places distribuées à la proportionnelle, ou si d'autres règles, plus officieuses et moins formelles entrent en compte - le capital social et politique des acteurs en présence, particulièrement prédominant lors du « huit clos » à l'entre deux tours.

I) L'élaboration programmatique et la constitution de la liste en vue du premier tour

Quels sont les acteurs qui participent à l'élaboration des programmes ? Quelles variables pèsent sur le choix des enjeux programmatiques tout comme sur l'élaboration des listes électorales ? Peut-on ou doit-on faire un lien entre élaboration programmatique et constitution des listes électorales ? Afin de tenter de répondre à ces questions, nous nous intéresserons à l'organisation du travail d'élaboration des programmes pour montrer qu'il existe des liens entre programmes et désignation des candidats. Ce processus de co-construction se met en place notamment à travers le travail d'identification de candidats susceptibles de devenir des portes paroles d'une politique publique, au regard de leurs trajectoires biographiques, mais aussi parfois de la stratégie de communication du parti.

A) La liste et le programme : thématisation et identification de candidats potentiels.

présidents de référence des élus verts, donc des membres du parti minoritaire constituant l'alliance. Au delà de l'analyse générale des conditions de production des programmes politiques, ces deux cas d'études permettent d'explorer de manière plus spécifique et plus détaillée le cheminement de ces deux politiques en comparant leur définition et utilisation au sein des programmes politiques examinés, et leurs devenir après les élections.

En nous intéressant au double travail de production d'un programme et de constitution des listes lors d'une campagne électorale – élection à scrutin de liste – nous avons pu mettre à jour deux constantes de ce travail : d'une part une division du travail de production programmatique et par ailleurs une logique d'identification entre candidats et thématiques du programme qui jouent sur les négociations ultérieures.

Premièrement, la constante dans l'organisation du travail d'élaboration de la plateforme programmatique dans les deux partis observés se trouve dans la structuration thématisée des groupes de travail. Chaque acteur se mobilise autour d'une thématique qu'il affectionne ou pour laquelle il est identifié au regard de ses compétences et de son histoire personnelle.

Au parti socialiste, cette division du travail par thématique se double d'une distinction entre groupes politiques composés « des grands élus, des vice présidents » et un deuxième groupe composé de « techniciens » pour la plupart des militants aguerris salariés du parti, chacun ayant une fonction bien spécifique. Le premier groupe « fait des propositions » qui sont ensuite traitées par les techniciens qui « épiluchent les propositions », les « rationalisent et (les) recomposent ».

Par la suite, des réunions « mixtes » thématiques sont mises en place quelques mois avant la campagne permettant aux techniciens de présenter leurs avancées et de discuter directement avec les candidats qui valident, amendent et retravaillent les propositions. Ces « pools » thématiques comme nous le précise Taieb S., un des « techniciens socialistes », se forment essentiellement sur la base d'affinités personnelles entre élus/candidats et techniciens : « Non c'est parce que j'avais une relation fine avec les deux vice-présidents qui géraient ça et on avait déjà travaillé ensemble on s'entendait bien, il y avait proximité, et on se captait bien donc c'est eux qui ont demandé à travailler avec moi donc on a commencé à les rédiger, ils m'ont fait des propositions, que j'ai rationalisées, que j'ai émaillées etc. »

Par ailleurs, la centralité de l'organisation partisane dans le processus d'élaboration programmatique diverge selon le parti. Alors qu'au PS on met en avant le « processus d'écoute permanente de la société civile » qui permet de prendre le pouls des tendances pendant le mandat, le processus est davantage centralisé puisque la validation finale revient aux élus en place lors de la campagne. Les verts ont quant à eux organisés une série de réunions publiques pour discuter leur programme, une fois le processus de formalisation de l'offre programmatique clos. Néanmoins la « dimension participative » revendiquée n'a pas eu l'effet escompté puisqu'elles n'ont attiré bien souvent que des gens déjà sensibilisés ou proche du parti qui n'ont pas remis substantiellement en cause les enjeux annoncés comme thème de campagne.

Ces deux modalités d'exercice de constitution du programme nous donnent un indice sur le degré de professionnalisation, de l'expérience du parti, des ressources dont dispose le parti pour « mettre en musique » son programme. Bien évidemment il s'agit également de stratégies d'affichage, la pratique et le professionnalisme pour le PS, l'« esprit démocratique » chez les verts.

Deuxièmement, il existe un certain nombre de règles communes plus ou moins officielles qui régissent la constitution des listes. Si la parité est la règle la plus formalisée puisqu'elle constitue une norme légale d'autres considérations sont également prises en compte : équilibre entre courants, équilibre territoriaux⁴, équilibre entre entrants en politique et caciques du parti. Les procédures de nomination ont donné lieu à un vote des militants par « grands territoires » - découpage interne au parti- avec une logique de quota pour chacun des territoires. Au PS, un vote des militants a ensuite lieu sur liste à la proportionnelle par circonscription départementale.

La constitution des listes entre également dans une logique de priorisation des enjeux de politiques

⁴ Face à la critique récurrente d'une forte présence de métropolitains dans les listes vertes, une partie des militants ont obtenu que soit mise en place une prime par territoire : « la prime par territoire vient d'une protestation des militants qui trouvaient qu'il y avait une surreprésentation de l'agglomération de la ville centre ». Cette protestation a également eu lieu au parti socialiste. De même, il semble logique que pour mobiliser les électeurs, une liste soit composée de représentants des différents territoires.

publiques qui vont faire par la suite l'objet d'une négociation inter partisane (autour des postes de vice-présidents notamment). Cette logique est extrêmement présente chez les verts. Deux exemples sont tout particulièrement significatifs des liens entre thématiques politiques et constitution des listes.

On peut en effet citer le cas de Nadia R., membre de l'université populaire d'une grande ville du territoire, très impliquée dans le milieu de l'éducation populaire. Tête de liste, elle sera de facto assimilée, voire assignée à la politique de citoyenneté dont elle obtiendra la Vice présidence au lendemain du second tour alors même qu'elle aurait préféré, selon ses propos, l'agriculture.

La thématique agricole donne quant à elle lieu à un autre jeu. Jean Patrick S., membre de la confédération paysanne, proche des verts et déjà présent sur la liste de Patricia F. en 1998 en position non éligible, se retrouve tête de liste à la faveur d'un déséquilibre entre verts et non verts. Comme il l'explique sa présence en tant que tête de liste, largement plébiscité par les militants, amènera le parti à négocier la vice-présidence agriculture lors des négociations post électorales :

*« Puis après j'ai même pas compris pour quoi on m'a demandé d'être tête de liste sur le Nord Pas de Calais, c'est vrai que j'ai accepté sur deux demi journées je crois, (...) bon à un moment donné compte tenu du soutien qu'il y a eu, même à l'intérieur des verts, des coups de téléphone que j'ai reçus qui disaient « faut pousser ta candidature, faut que ça soit toi », bon je me voyais plus refuser même si ça allait très très vite sur les derniers jours... en disant si t'es tête de liste, les verts me disent on va négocier la vice présidence agriculture – **ça ils vous le disent avant ?** - ouais je l'ai quand même su avant, donc si t'es en position éligible, en 3ème place tu vas forcément être élu, donc il faut qu'on aille négocier (Entretien Jean Patrick S.)*

Finalement si des enjeux de politiques publiques font l'objet d'un affichage fort sur le programme c'est parce qu'ils sont portés par des membres influents du parti. Néanmoins on constate également que le jeu des nouveaux entrants dans le parti – largement favorisé chez les verts par la création d'EE – amène le parti à sélectionner en son sein des candidats qui au regard de leur trajectoire biographique sont à même d'être des porte-paroles crédibles d'une thématique. Il existe dès lors un jeu de transaction entre identification d'une thématique comme message politique et identification d'un candidat porte-parole. Cette transaction amenant le parti à s'engager à négocier la vice présidence attenante pour séduire ces nouveaux candidats.⁵

B) Approche stratégique de l'élaboration du programme

Si l'on s'intéresse maintenant à la manière dont se déroule à proprement parler le travail d'élaboration des plateformes programmatiques en amont de la campagne, on peut déterminer ce qui constitue les « deux mamelles » de l'élaboration du programme : la communication et la logique du bilan. Néanmoins, en s'intéressant au cas du parti écologiste et du PS, on constate que la façon dont ils tirent partie du bilan du mandat en cours reflète des stratégies différenciées. Ces stratégies nous informent d'une part sur le rapport à la coalition passée, mais aussi future. A ce moment là de l'élection, l'allié minoritaire, face à l'incertitude de la coalition et la nécessité de réaliser un score

⁵ Cette logique d'identification se retrouve d'ailleurs dans les programmes eux mêmes. On peut citer le cas de cette candidate socialiste « jeune et rebeu » qui se voit décerner le rôle de porte parole de la mesure socialiste pour l'emploi des jeunes : « L'accès à l'emploi est une des premières préoccupations des jeunes. Et cela dépend de la politique nationale. Avec le gouvernement actuel, on comprend que beaucoup s'inquiètent... Nous voulons agir ! Dans la région la plus jeune de France, on ne peut pas rester indifférent à cette situation ! Les missions locales, les PLIE, le RMI ont été inventés dans notre région. Nous sommes prêts à participer à toute initiative qui bénéficiera à l'emploi des jeunes. À travers les États généraux pour l'emploi des jeunes, nous voulons aider les jeunes du Nord-Pas de Calais à devenir autonomes, à définir leur projet et à trouver un travail de qualité » (extrait du programme du PS pour le premier tour aux régionales de 2010)

qui lui permette d'être en position de négociateur, est dans l'obligation de jouer la distinction face à son allié/adversaire.

Tout d'abord, la principale contrainte qui pèse notamment sur la forme du message mais également sur son contenu est celle de la communication. L'ensemble des enquêtés ont donné une importance extrême à la communication dans la phase d'élaboration programmatique. La contrainte de communication donne à voir le travail de production du programme électoral comme étant essentiellement un travail de synthèse.

La création d'une charte graphique, la détermination du nombre de signes impartis pour chaque thématique est un travail préalable à la poursuite et à la finalisation du programme comme nous l'explique Tayeb S. : « *Donc on avait déjà nous fait un travail de pré-projet comme on dit mais qui était lointain encore et on pouvait pas aller plus loin parce qu'il fallait une charte graphique, il fallait savoir quel type de document on allait faire.* »

Une fois précisément déterminés les cadres du support de communication, s'initie un travail de synthèse pour « jeter une première planche » qui une fois validée par les communicants⁶ passe devant les hautes instances du parti pour validation.

Par ailleurs, si la communication constitue une des contraintes de fabrication, il faut maintenant s'intéresser à la manière dont les partis vont articuler la construction du programme avec les réalisations politiques du mandat précédent. La logique du bilan dans la construction programmatique amène chacun des partis à partir de mesures qui « ont bien fonctionné » pendant le mandat en cours. Il s'agit en effet de ne pas refaire l'histoire à chaque mandat mais bien de reprendre et de poursuivre des mesures pour lesquelles les élus ont considérés « que les résultats étaient satisfaisants ». Le programme du PS en fournit un exemple caricatural. Le mandat 2004-2010 avait vu la vice-présidence aux lycées mettre en place un programme de financements de livres par un système de « chèques-livre » délivrés par l'institution à chaque lycéens et apprentis dans la région. L'extrait d'entretien suivant montre bien comment la construction programmatique entre dans un jeu de va et vient entre temps du bilan, de l'évaluation de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas et poursuite de la politique en l'adaptant à « l'air du temps » :

« donc on a donné un chèque lire pour que les élèves de lycées et les apprentis (...) ça avait bien fonctionné, les résultats de cette politique là étaient très satisfaisants, donc fallait aller plus loin - fallait le mettre en avant... - fallait aller plus loin dans l'éducation avec ce type de mesure... très vite s'est imposé, on est en 2010 donc on est en plein dans l'ère numérique, on est plus dans les NTIC, on est dans les TIC, on est dans le digital, donc effectivement, voilà un exemple bien précis... il faut qu'on procure un ordinateur à chaque élève de seconde et apprenti, qui va le... il va pouvoir le garder pendant sa scolarité (...) l'exemple des portables il est bien symbolique, on a les chèques lire, ça fonctionne, le résultat est bon, il faut continuer dans ce sens là, donc voilà du travail du groupe précédent que je t'ai cité, techniciens, politiques et du travail du président et de son équipe il ressort effectivement des deux groupes que cette politique là elle a bien fonctionné et qu'il faut la mettre en avant... (...) donc voilà un exemple précis d'une politique qui avait fonctionné qu'on a voulu poursuivre et qui... (Entretien Tayeb S., mars 2011)

Chez les verts, la question du bilan est également présente. Si l'on prête attention à la problématique de la « transformation écologique et sociale » de l'économie régionale – thème de campagne d'EE, on peut la considérer comme une stratégie de synthèse des politiques publiques menées par les

⁶ Autant le PS que le parti des verts fait appel à des sociétés privées spécialisés dans le marketing et la communication politique.

écologistes lors du mandat précédent.

Portée par le président du groupe des verts, cette idée qui constitue la colonne vertébrale du programme permet de faire le bilan d'une part des actions menées sous le gouvernement du vice-président à l'environnement et à l'aménagement du territoire, la délégation à la démocratie participative et d'autre part de la thématique centrale du parti, l'écologie, mais également du social, qui marque à gauche et enfin de l'économie qui constitue l'enjeu régional par excellence.

Enfin, la thématique concilie également ces différents enjeux avec une des antennes des verts lors du précédents mandat : la transversalité, puisque la transformation écologique et sociale est censée être une problématique irriguant l'ensemble des politiques publiques⁷.

Néanmoins « faire le bilan » relève de stratégies différenciées selon le parti et sa place au sein de l'exécutif lors du mandat.

En effet si le PS entre dans une stratégie de patrimonialisation des politiques publiques menées par l'exécutif dans son ensemble, ce n'est pas le cas du parti vert, qui en tant que parti minoritaire de la coalition au pouvoir entreprend davantage de se démarquer de son allié socialiste dans la perspective du premier tour.

Un exemple parmi d'autres de la stratégie du PS est celle des « maisons de santé » promues par un Vice président vert lors du mandat. Alors même que la présidence socialiste a semblé bloquer le dossier sur cette politique publique⁸, retardant sa validation pendant plus d'un an, les maisons de santé apparaissent comme un des points positifs du bilan socialiste qui propose leur généralisation dans leur programme politique. Ce rappel gênera d'ailleurs aux entournures notre interlocuteur socialiste :

« Vous vous pouvez pas vous le réapproprier, parce que c'est marrant sur le programme il y a les maisons de santé qui étaient, enfin je ne sais plus exactement la genèse de cette proposition mais c'était un des grands chevaux de bataille de Régis T...on se l'est... on se l'est pas... on peut pas, la...oui c'est peut être aussi le terme réapproprié...oui le terme est pas bon parce que la politique, c'est la politique de la Région, c'est pas la politique Régis T., en plus en matière de santé on a quand même Geneviève R. qui est médecin, et le Président qui est féru de la question, donc les idées sont venues plutôt de Geneviève R et Michel B. que... pour le programme... après il y a un second tour on en parlera surement plus tard, mais là effectivement il faut mixer les propositions des uns et des autres... »

Si la stratégie du PS est donc de faire feu de tout bois au regard du bilan de l'exécutif « vert et rose », la stratégie des verts est tout autre. Elle amorce une critique en demi-teinte du bilan de fin de mandat⁹. En effet une des entrées du sommaire du programme écologiste entend clairement prendre ses distances avec les logiques de « grands projets »¹⁰ - appelés les « projets du président » au sein

⁷ Néanmoins l'emploi constitue l'enjeu prioritaire pour l'ensemble des programmes des partis en lice pour les élections régionales en 2010. On fait face ici à un paradoxe : si la logique voudrait que le programme d'une élection régionale se fasse sur des enjeux qui relèvent des compétences propres de la Région, tel n'est pas le cas. Cette nécessité de convoquer l'emploi comme enjeu principal du programme s'articule également à un discours sur la méconnaissance des compétences régionales de la part des électeurs dont les enjeux, de facto, ne font pas recette chez les électeurs. Il permet également pour les partis de gauche d'y agréger un discours critique du gouvernement. Finalement si le chômage devient l'enjeu qui articule l'ensemble des programmes qu'ils soient de droite ou de gauche c'est parce qu'il articule comme enjeu, le national, le local, la demande sociale, la perception d'un territoire communément admise,...

⁸ Ce blocage est reporté dans une note relatant une réunion de l'exécutif autour des désaccords au sein de la coalition datant du 16 janvier 2006.

⁹ Cela renvoie d'ailleurs à la pratique propre aux verts de bilan de mi-mandat qui alterne entre présentation des avancées « dues aux écologistes » et critique douce de l'allié socialiste.

¹⁰ A la page 25 du programme d'Europe Ecologie, un encadré appelle à la « fin de la démesure » à propos de 3 grands projets en cours de réalisation : l'agrandissement d'une infrastructure portuaire régionale, la construction d'un terminal méthanier et enfin la construction d'un incinérateur. Ce dernier projet est caractéristique de la logique de

de l'institution régionale - qui ne prennent pas suffisamment en compte les problématiques sociales et environnementales selon l'équipe de campagne écologiste.

L'incertitude de la coalition à la suite du premier tour, la nécessité pour le parti minoritaire de la coalition de se distinguer de son allié qui reprend dès lors les « détroques » du rival peuvent justifier la différenciation des stratégies face au bilan du mandat.

* *
*

Avant le commencement de l'enquête, une des problématiques portait sur la façon dont les partis membres d'une même coalition pouvaient anticiper les élections et ce que cela pouvait vouloir dire au regard de la construction des programmes. Finalement, se partager les rênes de l'exécutif depuis plusieurs mandats voulait-il dire que la coalition pouvait peser sur les appareils partisans dans la construction des programmes ? Comme nous le rappelle un enquêté, il n'y a que peu de place à la concertation inter-partisane en amont sur les programmes : « *Les verts ont toujours souhaité parler des programmes avec les socialistes avant, systématiquement, un an avant, on va voir les fédés, le maire, ... et systématiquement ça donne lieu à une ou deux réunions maximum où on parlait de tout sauf du programme... on parlait places, calcullette...* ».

Cette dernière remarque repose la question de l'objet de la négociation, places ou programmes, jeu politique ou enjeux de politiques publiques. C'est tout l'objet de la partie suivante, une fois la coalition annoncée suite aux résultats du premier tour, sur quoi les partis transigent-t-ils ?

* *
*

II) L'entre deux tours : liste d'enjeux ou enjeux de listes ?

« Sinon tout se fait, tout, entre le mercredi et le dimanche soir... Mais tout. On parle de place... surtout de places », nous confie un des participants aux négociations chez les verts. Ce moment clef reste pourtant à l'abri des regards non seulement des futurs électeurs, mais même comme nous le verrons des militants. L'entre deux tours se compose d'allers-retours entre deux faces : en interne, avec les militants de chaque parti, et à « huit clos », réunissant les « têtes » de chaque parti et liste. C'est cet instant qui semble particulièrement intéressant afin de révéler la portée et les enjeux présents dans les négociations inter-partisanes.

A) Le contrat de gestion : négociations sous contraintes

distinction dans laquelle s'inscrivent les écologistes. D'une part dans le programme même ceux-ci clairement en opposition avec leurs alliés et l'ensemble des partis en lice : « *À la différence de tous les autres partis, nous nous sommes toujours battus contre [ce projet d'incinérateur] et, à la Région* ». Dans un article d'un grand quotidien de la presse régionale, l'enjeu de cet incinérateur devient un argument de campagne en faveur du parti écologiste : « *Vient alors la question de l'accord pour le second tour des régionales entre Europe Écologie et le PS alors que Michel B. a donné son feu vert à Flamoval. Denis T. qui répond : « C'est de la responsabilité des électeurs de donner le plus de poids possible à Europe Écologie pour que l'on puisse peser dans la balance pour que ni l'Europe, grâce à nos euro députés, ni la Région n'accordent de crédits à ce projet.* ». Grand quotidien régionale, édition locale, 2 mars 2010.

En termes de règles formelles, la rédaction d'un « contrat de gestion » ou « contrat de mandat »— sorte de feuille de route commune, de deux pages, est le document qui identifie les thématiques communes, ainsi que les acteurs pressentis pour porter chaque thématique. Il n'aborde pas réellement le contenu de ces thématiques et se compose de lignes très générales, comme par exemple concernant l'aménagement du territoire : « aménager différemment la ville ». Ce document marquant le consensus des deux listes est bien entendu basé sur les programmes des deux partis, cherchant à faire des concessions pour arriver à un affichage clair et cohérent devant les électeurs.

Si ce document rédigé à l'entre deux tours semble donc indiquer une négociation davantage sur les contenus programmatiques, il repose en réalité sur la négociation des places. De fait, le consensus donnant lieu au contrat de mandat et la négociation des places à l'entre deux tours vont de paire. Cette négociation se prépare en interne, puis est négociée en réunion en présence des deux partis. Ainsi, Nadia R. (future vice-présidente et chargée de la coordination du projet chez les verts) nous explique :

« Quel est le rôle du président au moment de la rédaction du contrat ? »

On est en réunion avec le PS, en gros avec ceux qui sont éligibles plus certains responsables qui ont l'expérience de ce genre de choses. On se réunit et on reste en conclave pendant trois ou quatre jours. Très sincèrement, le contrat de mandat a été rédigé comme ça, sur un coin de table sur mon ordinateur avec trois personnes qui se disent « qu'est ce qu'on fait, t'as oublié ça, ... » et en même temps, on est tellement dedans qu'en deux minutes c'est fait. Et puis derrière on a déjà toutes les réunions qu'on avait faites, les débats, les choses listées. On a eu des débats très vifs sur les contenus et les responsabilités avec « oui, untel il faut absolument qu'il ait des responsabilités c'est important, ... » en fonction de tel équilibre géographique et idéologique. (...) et si on dit qu'on veut la santé ou l'aménagement du territoire, on sait qu'on pense à des gens derrière. »

B) Une négociation dans les limites de la proportionnelle et de la parité

Le rapport de force n'est évidemment pas égalitaire, la règle de la proportionnelle reste la base de toute négociation. Ainsi, le parti majoritaire a certes besoin des verts pour s'assurer une majorité, et renforcer son image d'une région « rose et verte ». Mais représentant davantage d'électeurs, il garde la main sur les compétences propres de la Région. A titre d'exemple, les compétences liées au développement économique ou aux transports, deux compétences lourdes à gros budgets, ne seront jamais négociables.

Le nombre de postes dans l'exécutif se fait donc par pondération. Et si un secteur d'action plus conséquent est confié au parti minoritaire, cela peut impliquer la diminution du nombre de postes stratégiques par ailleurs.

« Après (le contrat de mandat) ça se négocie à la proportionnelle. On a négocié par exemple la prime majoritaire. Est ce qu'on la répartit entre nous ou est ce qu'elle est que pour le PS ? C'est un calcul comptable. Est ce qu'on applique la proportionnelle ou est ce que si on a une délégation importante pour notre projet et pour la région en terme de compétence et de budget du coup on néglige autre chose ? » Ou encore, « Je vous la fais un peu caricaturale mais c'est un peu : « on fait 10%, on a dix élus », « on pèse autant, on réclame autant quoi » ». (Entretien Nadia R.)

D'autres règles rentrent aussi en compte telle que la parité, tout cela se faisant dans le contexte de l'urgence comme nous l'explique un technicien participant du parti socialiste :

« Il y a une règle qui est une règle comptable par rapport aux résultats autant d'élus etc. homme femme, il faut aller vite, parce qu'il faut déposer la liste en préfecture pour le mardi, on a les résultats le dimanche soir, le mardi avant 13h, il faut que ça soit en préfecture la liste du second tour sinon on est viré de l'élection, bien évidemment il y a de contacts qui ont été pris 6 mois à l'avance de savoir etc. nous en ce qui nous concerne très vite accord avec les verts, sur la règle comptable, c'est eux qui nous fournissent les noms, ils sont souverains dans leur parti verts-Europe écologie... on se voit dès le lundi pour travailler sur les éléments programmatiques...ouais transformation écologique de la Région c'est dans le programme du deuxième tour... »

A l'inverse, si les postes réclamés par le deuxième parti lui sont refusés, c'est une sorte de « donnant donnant » à l'avantage du parti majoritaire, ainsi un participant nous explique que

« Si on a pas tel secteur, tu nous donnes quoi en échange ? C'est comme ça que Xavier récupère le stationnement en ville ou que Gustin a tout ce qui est énergie, ou encore que Sylvain a le zoo, les abeilles, (sourires) c'est un peu caricatural pour les écologes ».

Cette sorte d'échanges stratégiques quelque peu étonnants va de paire avec une autre caractéristique surprenante qui a trait à ces négociations. A savoir qu'au niveau des régionales, élections surplombant les intérêts purement locaux, la négociation de l'alliance peut aussi servir d'autres intérêts comme nous raconte un responsable vert :

« Par exemple ça a été « On ne rentrera pas en négociations tant qu'on ne réglera pas le problème de Deuchin¹¹ ».

C'est quoi le Problème de Deuchin ?

Le problème de Deuchin c'était que le Maire refusait de laisser entrer les verts au Conseil Municipal et tant que ça c'était pas réglé on a dit...voilà. ».

On voit bien avec cet exemple, que ce qui s'apparente à des négociations sur les politiques publiques et sur les postes est entremêlé. D'autre part, d'autres enjeux extérieurs à l'élection et au futur gouvernement de la collectivité en question viennent interférer afin de contrebalancer le rapport de force déséquilibré pour progressivement redonner du poids au parti minoritaire.

C) *Le huit clos : temps clef sous contraintes*

Ce huit clos inclut les têtes de liste et ou les responsables du parti. Il se fait sur un mode de va et vient entre ce qui se décide dans ce cadre fermé et l'approbation du premier cercle des militants (futurs élus et ceux qui bénéficient d'une expérience dans ce genre de procédés qui sont souvent eux-mêmes des anciens élus). Ainsi, un participant des verts nous explique : « Autant pour les municipales on peut un peu négocier parce que les gens sont plus proches. Au niveau régional, la négociation c'est Marcel D et Michel B¹². Le soir des élections, ça dure deux heures. Ensuite Marcel D. vient le lendemain, on en discute en groupe, on voit ce qui a été décidé et on voit si on continue à lui donner le mandat pour la même chose ou pas. »

Une fois que ces négociations ont eu lieu, les techniciens des fédérations de chaque parti effectuent un travail commun de respect des règles institutionnelles pour pouvoir porter une liste respectant les critères réglementaires, tout ceci dans des délais très courts. Une fois que les négociations entre les « chefs » ont eu lieu, les techniciens œuvrent dans la nuit, échangent, afin de rédiger les listes et de

¹¹ Ville moyenne de l'agglomération

¹² Le responsable des verts, et le futur président de Région

vérifier le contrat de mandat. Le temps est là aussi un élément décisif de ces négociations, comme l'illustrent ces propos d'un technicien PS:

« Donc on bosse parce que faut faire une profession de foi sans faute d'orthographe, sans erreur, faut faire attention qu'il n'y ait pas de bleu, parce que le bleu tu les fais tirer et après on te dit ben non vous avez pas le droit, enfin c'est un boulot énorme, donc on bosse, toujours pas de PC, ils arrivent pour finir ils acceptent la proposition finale et ils viennent signer exprès à 15 h, tout le monde a signé, et ici t'as 70 personnes, à la queue leu leu parce que faut signer, faut signer au bon endroit, si ta liste n'est pas bien faite, si elle est refusée par la préfecture, plus de deuxième tour plus rien quoi... »

Concernant l'importance de l'impact de ces règles formelles et de l'urgence sur les négociations, deux anecdotes malheureuses paraissent illustrer parfaitement les « dommages collatéraux » que cela peut engendrer. La première concerne directement un candidat du parti majoritaire. Venant d'un territoire peu représenté et d'une motion majoritaire, il avait a priori toute sa place en tant qu'éligible sur la liste commune PS-Verts. Dans l'urgence de l'entre deux tours, au moment où les candidats doivent signer la liste, la place sur la liste qui devait lui être attribuée n'est pas celle qui apparaît. Un des responsables de son propre parti lui dit : tu peux y aller, j'ai fait mes calculs, c'est bon ça passera. Résultat : il manquera à une place près un siège de conseiller régional. Il nous confie que cette erreur de calcul de sa part a été possible en raison de la pression de l'urgence de boucler les listes.

Dans un autre style, un adjoint municipal écologiste nous explique que lors d'une élection locale, son prénom au féminin sur son état civil, a amené les socialistes à le comptabiliser comme « de sexe féminin » dans la liste pour le second tour. L'inenvisageable est alors envisagé : laisser les colistiers socialistes déposer cette liste irrecevable en préfecture et profiter de l'occasion pour déposer une liste autonome écologiste, laissant le parti vert seul en lice pour la gauche au second tour.

* *
*

Finalement l'entre deux tours constitue la séquence où la contrainte de temps est la plus forte. Si la coalition est désormais une certitude, ce sont bien la constitution des listes, la négociation sur les places potentiellement éligibles qui constitue le cœur de la transaction entre partis. Néanmoins cette négociation sur la répartition du pouvoir au sein de la coalition ne se fait pas totalement en dehors d'une négociation autour des secteurs d'action publique¹³ que chacune des formations partisanes veut pérenniser voir développer. Néanmoins ces secteurs s'ils sont nommés dans les professions de foi, évoqués dans les accords de gouvernement ne sont ni définis – ce qui permet de jouer par la suite sur la labilité de certains intitulés - ni dotés en ressources¹⁴. Finalement le « secteur » constitue

¹³ Comme le rappelle Pierre Muller, l'utilisation de la notion de « secteur » est problématique en science politique mais relève d'un « impensé indispensable ». Si cette critique peut être faite pour les scientifiques, elle n'est pas loin de l'usage qui en est fait par les acteurs observés, c'est-à-dire un usage nécessaire mais qui enferme en lui-même toute la complexité de la négociation postérieure.

¹⁴ Le communiqué de presse d'EE-LV avant le second tour du 16 mars 2010 est révélateur de l'affichage d'un consensus autour de certaines politiques à mener, néanmoins dans tous les documents à notre disposition ne sont déclinées les ressources disponibles pour mener à bien les politiques concernées: « Rassemblé-e-s sur des idées et un programme: la transformation écologique de la région. Ensemble, nous avons décliné ce projet en propositions claires et fortes soumises aux électeurs et électrices. En nous accordant 26 000 voix de plus qu'en 2004, ces derniers ont validé notre ambition pour la région et manifesté leur désir d'un autre avenir. C'est donc porteur de ce mandat de transformation écologique que nous avons négocié avec le Parti socialiste dans un esprit de confiance. Notre objectif était d'obtenir les moyens nécessaires à la réalisation concrète de ce qui nous apparaît comme une urgence. Cet objectif est atteint. En premier lieu, nous serons en charge de l'organisation et de l'animation des assises régionales

en quelque sorte la seule monnaie d'échange pratique qui relève de l'action publique – une monnaie dont le montant serait néanmoins indéterminé.

* *
*

III) La mise en œuvre du programme ou la décisive autonomie des élus

Après avoir mis en lumière les différentes étapes d'élaboration du programme et des listes, en soulignant particulièrement les moments clefs, il paraît nécessaire de pousser l'analyse au delà du temps de l'élection afin d'observer succinctement la relation entre partis de coalition dans la mise en œuvre des politiques mentionnées dans le programme.

A) Le bureau de l'exécutif

« Les négociations ont vraiment lieu une fois que chaque élu est en poste ». Cet état de fait exposé par un militant vert fait écho à des observations convergentes menées au cours de nos deux terrains de thèses respectifs. La personnalité et l'autonomie des élus une fois en place apparaissent en effet décisives tant dans le contenu des politiques menées après le second tour et l'investiture de l'exécutif, que dans la manière de les mettre en place. Cette remarque a deux portées quant à notre objet d'analyse : elle limite l'importance des négociations qui ont lieu à l'entre deux tours, et elle esquisse l'idée que les négociations inter-partisanes assurant la pérennité de la coalition composant l'exécutif sont à mener sur la totalité du mandat suivant.

Au lendemain du second tour, le bureau de l'exécutif se réunit afin de parler de l'avenir des politiques à mettre en place. Chacun y apporte ses notes afin de négocier les politiques à mettre en place, en exposant la manière dont ils les conçoivent et les premiers échanges avec le président et ses premiers arbitrages prennent place. Ensuite, une réunion du bureau de l'exécutif a lieu tous les lundis, l'occasion de discuter de nouvelles questions et de continuer dans l'arbitrage des politiques mises en place.

B) Le poids des trajectoires antérieures et la permanence des négociations

Un exemple permet d'illustrer l'importance des personnalités dans l'élaboration des politiques publiques régionales après les élections. La mention de cette dimension nous paraît particulièrement importante dans la mesure où elle montre bien comment l'imbrication entre lignes politiques mentionnées dans un programme et les personnalités des élus en charge de ces thématiques conditionne encore après les élections les choix politiques. Cette dimension prend un tour tout à fait

de la transformation écologique. Ensuite, un plein accord a été trouvé avec nos partenaires socialistes sur les contenus stratégiques que nous portons: l'aménagement durable du territoire et le plan climat, la conversion vers une agriculture bio et durable, la citoyenneté et la coopération décentralisée, le développement durable et la démocratie participative, l'université et la recherche. Nous avons également défini les conditions d'une bonne gouvernance au sein de l'exécutif. (...) L'heure est maintenant à la préparation du second tour et à la mobilisation des électeurs afin qu'ils nous renouvellent leur confiance. Plus que jamais, nous pouvons choisir un autre avenir. Il nous appartient de l'expliquer et de convaincre. » Europe Écologie Nord Pas de Calais, Lille, le 16 mars 2010

décisif lorsqu'il s'agit de politiques portées par le parti minoritaire de la coalition.

Le premier est celui de la politique menée à l'égard des étrangers, politique ne faisant pas partie des compétences propres attribuées au Conseil Régional. Ce sont des actions qu'il peut néanmoins mener au titre de la clause de compétence générale. Ainsi, la thèse de l'une d'entre nous porte sur les politiques locales de l'immigration, autrement dit, le rôle des collectivités territoriales dans la définition des politiques d'immigration, ayant entre autre pour terrain d'enquête les différents services du Conseil Régional concernés par une action envers la population les étrangère de la région.¹⁵ Dans ce cadre, il a pu être observé un grand changement d'approche de la question entre le mandat précédent et le mandat actuel, la région semblant être davantage préoccupée par le fait de mener officiellement des actions pour entre autres soutenir les mairies hébergeant des migrants sur leurs territoires. Ce changement d'attitude, se faisant dans le cadre d'une stratégie de communication en cours de réalisation visant la mise en place d'une image de région « terre d'accueil », semble fortement lié au profil de la nouvelle Vice Présidente (verte) en charge entre autres de cette thématique. Elle m'explique que cette politique est en cours, et qu'il faut y aller avec beaucoup d'humilité et d'attention dans la mesure où le Front National (Marine Le Pen faisant partie de l'hémicycle) est très virulent et qu'il ne s'agit pas de lui donner une tribune. Ainsi, lorsque je parle de ce changement progressif qui semble s'opérer avec un technicien proche du dossier il m'explique que les changements institutionnels sont lents mais reflètent souvent un changement de posture progressif. Ainsi il m'explique que l'ancienne vice-présidente était davantage sensible aux inégalités hommes/femmes, que ça a commencé par l'emploi d'une personne en charge de ces questions, et que maintenant il y a un service qui commence à s'y consacrer - sous entendu avoir un CIFRE sur la question étrangère est un début.

On voit donc bien comment après les élections, le programme est mis en place. Mais il est très général et ne suffit pas à définir le contenu des politiques. Aussi, les sensibilités relatives aux parcours des membres de l'exécutif restent un élément décisif pour comprendre les modalités d'élaboration de leur contenu. De même, les interactions entre les membres des partis majoritaires et minoritaires restent marquées par l'emprunte du rapport de domination issu des scrutins du premier tour. Les relations interpersonnelles entre le Président - qui reste l'ultime arbitre - et les membres de l'exécutif ne sont pas non plus négligeables. De même, le poids de l'opposition dans l'hémicycle est important (comme avec notre exemple, la présence du Front National qui va systématiquement attaquer les propositions d'aide aux associations accompagnant les étrangers). Enfin, la négociation qui se met en place après l'élection peut aussi concerner des postes charnières dans l'organigramme (surtout concernant les fonctionnaires de tel service en lien avec les associations, dont une forte proportion est de sensibilité verte et qui sont réputés à la Région pour être « plutôt des militants »).

C) Les programmes et le contrat de gestion: un document de travail post élection ?

Toujours dans l'objectif de comprendre le poids des coalitions sur l'élaboration d'un programme et la distribution des postes, il paraît nécessaire de saisir l'usage qui est fait par la suite de ce document commun élaboré en vue du second tour.

Il nous est apparu que ce document était peu utile dans la suite des événements. Cependant, il reste principalement employé dans la négociation post élection du contenu des politiques publiques dont il est fait mention ci-dessus, et ce, principalement par le parti minoritaire. Par exemple, il en a été question lors de la négociation du schéma d'aménagement des transports. Les verts s'y sont

¹⁵ Il semble important de préciser que cette thèse en cours, comme celle du deuxième auteur de ce texte est menée dans le cadre d'un CIFRE au sein du Conseil régional.

appuyés en vue de « rappeler que les socialistes s'étaient engagés sur la limitation de l'usage de la voiture et donc sur l'aménagement des zones piétonnes ». Ou encore, dans le cas de l'aide aux mairies hébergeant des migrants, pour citer une ligne du programme des verts : « face à l'Europe forteresse, une région hospitalière ».

Conclusion : temporalités et régulation de la négociation

A l'issue de notre enquête, qui mériterait de larges approfondissements à portée comparative, ce qui permettrait notamment d'objectiver la part de spécificité de nos cas d'études (institutionnalisation de la coalition, rapport spécifique du PS et d'EE-LV, territoire régional spécifique), nous pouvons conclure qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément ce qui relève d'un compromis programmatique et ce qui relève d'une négociation sur les postes de pouvoir au sein d'une coalition. Ce rapport entre programmes et postes, entre idées et divisions du pouvoir, varie en fonction de la séquence démocratique observée. Plus l'espace-temps semble restreint et en tension pour les acteurs interrogés, plus la question centrale semble être la répartition du pouvoir au sein de la coalition. Néanmoins, si les secteurs d'action publique sont également des espaces de pouvoir dont la négociation se joue avant, pendant et après l'élection, il ne faut pas conclure avec cynisme, que le principal se décide à l'entre deux tours en l'absence totale de publicité. La stabilité des coalitions peut être une variable explicative de la propension des partis membres d'une même coalition à négocier autre chose que des postes de pouvoir.

Notre enquête nous semble ouvrir plusieurs perspectives. Il faudrait également étudier la manière dont la représentation du temps - temps de l'action publique, temps électoral, temps médiatique – pèse sur les stratégies des acteurs dans la négociation¹⁶.

Par ailleurs, si nous avons choisi de faire une présentation parfois un peu « aérienne » de la négociation, il serait intéressant de resserrer l'enquête autour d'un « secteur d'action publique » pour saisir comment celui-ci va être négocié pendant l'ensemble du processus électoral, pour saisir plus finement quand et comment se jouent les enjeux de définitions du secteur en termes de ressources humaines et financières.

¹⁶ Pour état des lieux de la problématique du temps en science politique voir Guillaume Marrel et Renaud Payre, *Pôle Sud* 2/2006 (n° 25) et notamment leur article dans ce numéro : « Temporalités électorales et temporalités décisionnelles », p. 71-88.