

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**La démocratie participative au-delà des controverses et des
bienveillants : des dispositifs au Dispositif¹**

Guillaume Gourgues
UMR PACTE – IEP Grenoble
guillaume.gourgues@hotmail.com

Résumé : En partant d'une question ciblée – celle des intérêts et ambitions des élites politiques et administratives lorsque celles-ci ont recours des détours participatif – cette communication entreprend de proposer les étapes d'une problématisation générale concernant le lien entre dispositifs participatifs et systèmes d'action publique. Au lieu de nous en tenir aux débats concernant les idéologies, manipulations et répressions éventuelles attachées aux formes institutionnelles de démocratie participative, il est proposé de se concentrer sur les effets de matérialité de celle-ci. A travers l'étude comparée de quatre groupes d'acteurs régionaux, nous souhaitons illustrer la manière dont des éléments matériels (technique, collaborateurs, objet d'action) font leur apparition dans tous les dispositifs, quels que soient leur type et leurs controverses. A partir de là, s'ouvre un questionnement concernant le rapport entretenu entre les centres de gouvernement et l'exercice d'un pouvoir, entendu comme relation permettant l'action sur l'action d'autrui. La démocratie participative peut-elle être considérée comme une technique de gouvernement, permettant de disposer les sujets politiques, afin de tenter d'influencer tout ou partie de leur comportement ? Nous tenterons alors d'exposer les implications intellectuelles et méthodologiques d'une telle proposition.

Les motivations et ambitions des élites politiques et administratives conduisant à la mise en place de détours participatifs sont des objets ingrats des études concernant la démocratie participative. En effet, l'étude de ces ambitions est rapidement contrainte par les limites des méthodologies disponibles, débouchant sur un nombre retreint de discours scientifiques : les entretiens semi-directifs et l'observation directe risquent de ne livrer que la surface des rhétoriques politiques, qui pourront éventuellement être rapportées au fonctionnement concret des dispositifs ; une étude plus fine des jeux d'acteurs, basés sur des matériaux plus désincarnés (textes juridiques, procès-verbaux d'assemblée), risque quant à elle de limiter l'analyse à une redite plus ou moins sophistiquée des théories du soupçon. Ces embûches semblent en partie expliquer la pertinence et la résonance de l'idée de l'impératif délibératif avancée par Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (2002), non pas compris comme constat, mais comme posture intellectuelle. En effet, cet impératif invitait à la recherche d'une refonte du regard analytique concernant la démocratie participative : dépasser la simple mise au jour des reproductions des logiques de domination ou de perversion des idéaux démocratiques, et

¹ Merci à Loïc Blondiaux pour ses commentaires, qui ont permis une large réécriture du texte initialement présenté lors du colloque du GIS.

prêter attention à ce qui se joue concrètement au sein même des dispositifs, en s'intéressant à leur dynamique propre et à leurs effets directs ou latents². Le revers de ce mouvement est d'avoir quelque peu délaissé la question du rapport entre autorités politiques et démocratie participative, dans un contexte (français et européen) où la plupart des dispositifs participatifs sont adoptés sous l'impulsion de ces autorités (Union Européenne, Etats, collectivités locales). Mais est-il possible de mettre au jour autre chose qu'une théorie du soupçon ou de l'acculturation incrémentale lorsqu'on étudie le lien entre démocratie participative et démocratie représentative ? Quelles pistes théoriques est-il possible d'ouvrir à partir de l'observation empirique de la mise en place et de la gestion de dispositifs participatifs institutionnels ? Pour répondre à cette question, nous avons choisi de nous intéresser aux cas des conseils régionaux français, en ne retenant ici qu'une raison simple : ces institutions politiques ne sont à aucun moment contraintes par aucun texte juridique, par aucune pression visible, par aucune injonction coercitive d'adopter des dispositifs participatifs, à la différence d'autres échelles de gouvernement, comme par exemple les agglomérations³. Et pourtant, depuis 1986, les conseils régionaux français adoptent un panel toujours plus important et varié de dispositifs participatifs⁴. Ils constituent ainsi un terrain d'observation pertinent compte tenu des questions adressées, ciblées sur l'étude de la correspondance entre jeu politique représentatif et recours à la démocratie participative.

Basé sur quelques fragments de résultats de notre thèse en cours d'écriture, cet article souhaiterait présenter un argument en trois temps formulant une réponse à ces questions. Après avoir constaté que la littérature reste effectivement indécise et embarrassée face à la question des moteurs politiques (au sens partisan et idéologique) de la démocratie participative (1), nous illustrerons la manière dont une sociologie politique comparée de quatre conseils régionaux « participatifs » alimente en grande partie cet embarras, en mettant à jour l'existence d'une équation politique du recours différencié à la démocratie participative, composé des jeux partisans, d'alliances individuelles d'acteurs, et des contraintes propres à chaque sous-système d'action publique (2). Pourtant, l'immersion au sein des rouages administratifs des dispositifs participatifs nous conduit à mettre au jour trois éléments empiriques constitutifs de tous les dispositifs étudiés dans les régions étudiées, au-delà même de l'équation préalablement construite : la production de listes, la constitution d'un corps de professionnels, et la définition toujours ouverte des « participants » semblent ainsi être le fondement d'un consensus discret mais bien à l'œuvre (3). C'est en fonction de ces trois éléments que les différents dispositifs gravitent autour du thème de la « démocratie participative ». Aussi, nous nous demanderons en conclusion (et ouverture), en quoi la sédimentation progressive et systématique des trois éléments empiriques observés peut nous permettre de rattacher l'institutionnalisation de la démocratie participative à des enjeux de *gouvernement*, voire de *gouvernementalité*.

1) Idéologie et répression : une voie sans issue ?

Que recherchent les responsables politiques qui ont choisi d'adopter un (ou des) recours à la « démocratie participative » ? A cette question a été apportée une multiplicité de réponses,

² Cette démarche se retrouve notamment dans les travaux de Yannick Barthe (2002) ou de Sandrine Rui (2004), ou dans l'ouvrage récemment publié sur la CNDP (Revel et al. 2007) : ces derniers insistent, chacun à leur manière, sur l'idée que l'ouverture d'espaces de débat, même contraints et contrôlés, peut donner lieu à des entreprises de mobilisation, des modifications de comportement et de représentations, inattendues et observables dans le détail empirique de la tenue des débats.

³ Les communes de plus de 80 000 habitants ont l'obligation de mettre en place des conseils de quartier, depuis la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité.

⁴ Pour une revue détaillée de cet engagement cf. Gourgues G. (2009), *La démocratie participative en région : un Etat des lieux*, rapport d'étude, Association des Régions de France, 56 p.

évoluant aussi bien en fonction des perspectives que des types de dispositifs (budget participatif, référendums, conseils de quartier, etc.). Si la démocratie participative semble plébiscitée, de nombreux travaux ont insisté sur le caractère maîtrisé et potentiellement manipulateur de ce plébiscite (Tournon et al. 2008 ; Blatrix 2009). Plus largement, les travaux abordant la question de l'encastrement des dynamiques participatives dans le jeu politique représentatif, ont soulevé un problème relatif à l'incompatibilité des lois régissant la représentation politique, correspondant globalement aux logiques de « champs » (Bourdieu 1981), et de l'adoption de « véritables » logiques participatives.

Ainsi, concernant l'attrait des élus pour la démocratie participative, un brouillage *partisan* voire *idéologique* est régulièrement soulevé. La neutralisation des dispositifs référendaires par une élite politique soucieuse de sa souveraineté locale (Paoletti 1997 ; Blatrix 1997), l'affaiblissement, concerté entre parlementaires, des lois relatives à la participation (Bévort 2002), l'amalgame entre participation et proximité (Nonjon 2005 ; Goxe 2006), sont autant de phénomènes mis au jour dans le cas français, et plus spécifiquement de la décentralisation enclenchée depuis 1982, témoignant d'une certaine « dépolitisation » de l'enjeu de la participation. Face à ce qui semble être perçu comme une remise en cause potentielle de sa légitimité, le champ politique se soude et instrumentalise la menace pour mieux s'en prévenir. En Allemagne, Suzan Scarrow (1997) constate également le poids prépondérant de cette homogénéité partisane. En essayant de comprendre pourquoi l'ensemble des partis politiques allemands passent, entre les années 1970 et 1990, d'une hostilité à une célébration des instruments de démocratie directe, S. Scarrow met au jour une destruction et une reconstruction du consensus existant entre les partis de cartel⁵, sous l'effet de l'action de groupes extérieurs, et en particulier des groupes de citoyens indépendants. Après avoir affaibli le cartel, et dévalorisé les biens politiques produits par celui-ci, la norme dissidente est progressivement reconvertie en bien politique partagé. Dans un registre quelque peu différent, Bowler, Donovan et Karp (2002) fournissent eux aussi une lecture « non partisane » des raisons conduisant les élites politiques à plébisciter le référendum d'initiative populaire. En s'appuyant sur une enquête menée dans trois pays (Etats-Unis, Nouvelle Zélande, Canada) auprès des personnels politiques élus et candidats, les trois auteurs avancent l'idée d'un attrait pour le référendum plutôt déterminé par l'expérience préalable de l'usage de ces pratiques référendaires que par une affiliation politique donnée. Face à ces analyses, les études concernant le marquage « partisan » du référendum s'avèrent peu convaincantes. Si Darin Barney et David Laycok (1999) identifient un appel au référendum plus marqué dans les plateformes programmatiques de la droite populiste canadienne que dans les autres partis nord américains, Yannis Papodopoulos (1998) rappelle que l'ancrage politique du référendum se modifie selon les pays. Ce dernier conteste une corrélation systématique entre extrême droite et revendication référendaire. Au-delà des référendums, Christophe Prémat (2009) entend montrer, à l'aide de données quantitatives, la corrélation entre la taille des villes françaises et le recours à la démocratie participative : plus le maire « s'éloigne » de sa population, plus il ressent le besoin de s'en rapprocher à l'aide d'artifices participatifs⁶. La configuration territoriale (taille de la ville, structure intercommunale, densité de population) constitue ainsi un facteur favorisant la probabilité statistique qu'une commune a d'adopter des dispositifs de démocratie participative. Un autre type d'effet de « contexte » se retrouve dans l'analyse

⁵ S. Scarrow adopte le cadre théorique des « partis de cartel » de Peter Mair et Richard Katz, affirmant l'existence « d'une tendance générale à la collusion des partis pour le renforcement et le maintien de leur position au sein de l'Etat » (Scarrow 1997 p. 452). Cette approche lui permet d'identifier l'existence d'un accord tacite sur les règles de fonctionnement du jeu politique. Toutefois, le « changement institutionnel » met à mal le modèle de Mair et Katz, qui livre peu d'éléments sur la destruction d'un accord de cartel (Ibid. p. 456)

⁶ C. Prémat fait de la démocratie participative une variable dépendante, en combinant les données recueillies sur les sites internet des communes de plus de 5000 habitants, auxquelles il ajoute des données collectées par ailleurs sur le nombre de consultations locales par référendum (p. 9).

fournie par Ludivine Damay et Christine Schaut (2007), qui tentent de saisir les justifications, au sens de Luc Boltanski et Laurent Thévenot, reflétant les idéaux normatifs des acteurs politiques lorsque ceux-ci expliquent leur recours à des instruments de démocratie participative. A partir de deux cas d'études belges (budget participatif de la ville de Mons ; Conseils Consultatifs des Locataires de logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale), L.Damay et C.Schaut entendent mettre au jour des effets d'énonciation : « Les acteurs politiques puisent donc dans tel ou tel registre de justification en fonction de la définition qu'ils donnent à la situation et de leur lecture des enjeux qui lui sont attachés ». Un même stock de justification sera ainsi activé par les élites locales : d'un contexte à l'autre, de Mons à Bruxelles, des justifications techniques se maintiennent, alors que les justifications domestiques changent, mettant en avant la primauté des impératifs de gestion. Faute de clivage partisan, ce sont des mécanismes de gestion locale, proches de ce qu'Arnaud, Le Bart et Pasquier nomment « l'idéologie territoriale » (2006) qui semblent prévaloir dans les motivations de la démocratie participative. Mais la règle de dépolitisation semble pourtant se satisfaire d'une exception.

En effet, au-delà de ces lois d'airain du champ politique, un constat parcourt discrètement mais sûrement les études sur les dispositifs participatifs institutionnels : il existerait au sein de la « classe politique » ou des dirigeants, une frange d'individus reconnus comme étant de réels soutiens et supports de la démocratie participative. Cette « marge des bienveillants », réactive le questionnement concernant les ambitions politiques attachées à la démocratie participative. Les généralisations de l'étude du « champ politique », basées sur des discours catégoriels et macro, sont parsemées d'exceptions, de facteurs marginaux, qui laissent entrevoir la possibilité d'une nouvelle ligne de fracture au sein de la sphère politique. Ainsi, malgré la description du consensus régnant dans la sphère politique concernant l'acceptation « tronquée » des mécanismes de démocratie directe, Marion Paoletti (1997) note la présence d'agents dissidents au sein même des sphères marquées par le consensus. Afin de rendre compte de manière plus analytique de cet épiphénomène, Paoletti se réfère à la « la révolte de l'instituant » énoncée par Jacques Chevallier. A partir de ce schéma, elle peut identifier des personnalités isolés au sein de l'Etat qui parviennent à diffuser envers et contre tout ce fameux discours participatif. C'est ce qui explique notamment les concrétisations législatives⁷, identifiées par ailleurs comme un élément clé de la diffusion de la démocratie participative (Blondiaux 2005). Ce franchissement, s'il se traduit législativement à gauche, n'en est pas moins observable à droite. Le souvenir des aspirations référendaires du gaullisme joue cette fonction de transgression. Pourtant malgré la présence de ces « bienveillants », la lourdeur des règles sociologiques du champ politique domine encore et toujours⁸. La loi d'airain du conservatisme du champ politique vis-à-vis de la participation s'accommode très bien de quelques exceptions à la règle. Ce constat amer d'un acteur broyé par le système est repris quelques années plus tard par Cécile Blatrix (1997 ; p. 256), mais tempéré par cette dernière. Faute d'identifier des « instituants révoltés », C.Blatrix décrit un effet de génération⁹. En observant les débats parlementaires concernant la loi Pasqua en 1994, elle identifie un clivage entre une frange d'élus conservateurs et une jeune génération arguant de l'impérieuse nécessité d'une démocratie participative. Si cette jeune génération n'a pour but que de construire de réponses à une crise perçue du système représentatif (les élus ne *peuvent plus*

⁷ Notamment les lois de 1983 sur les enquêtes publiques, la loi de 1985, ou encore la loi d'orientation sur la ville.

⁸ « En dépit de ces transgressions ponctuelles, les positions de la classe politique sont largement monolithiques. L'écrasante suprématie des élus locaux dans la structure sociologique de la classe politique impose une définition univoque de la participation locale : une participation non codifiée, maîtrisée par les maires. Une représentation conforme à la représentation politique » (Paoletti 1997, p. 84)

⁹ Notons que, dans le cadre de sa thèse, Cécile Blatrix insiste sur un retour relatif du marquage partisan : les écologistes sont ainsi considérés comme les principaux pourvoyeurs de discours et de positionnements concernant la démocratie participative dans le champ politique.

faire autrement), c'est tout de même sous l'impulsion de ces nouveaux défenseurs de la participation que s'accumulent les dispositions législatives sur le référendum. Se distinguant de cette analyse, en cherchant quant à lui des élus véritablement convaincu de la portée et de la vertu du « nouveau mode d'action publique » qu'est la démocratie participative, Loïc Blondiaux (2005) reprend à son compte l'idée cette indétermination d'une marge bienveillante, dont on ne sait toujours pas très bien de qui ni de quoi elle se compose. Lorsqu'il évoque l'impensé politique de la démocratie participative, synonyme d'un brouillage des ambitions attachées aux injonctions participatives, Blondiaux demeure relativement vague sur l'existence d'élus « exceptionnels », car défenseur d'une démocratie participative qu'il décrit par ailleurs¹⁰. Au-delà des quelques élus français soupçonnés de bonne volonté, des recherches anglo-saxonnes ont également mis à jour le rôle prépondérant de l'existence d'une « frange » de dirigeants convaincus dans la diffusion de pratiques participatives. Dans le cas des budgets participatifs brésiliens, Brian Wampler (2004) ne s'intéresse pas uniquement aux cas emblématiques (Porto Alegre et Bello Horizonte), mais compare trois budgets participatifs parmi la centaine que compte aujourd'hui le Brésil, afin de comprendre le rôle des maires dans leur mise en place. En analysant les cas de Recife, Porto Alegre et Sao Paulo, Wampler établit que les trois maires ayant adopté le principe d'un budget participatif disposent d'un fort ancrage dans le mouvement social, d'une trajectoire militante de réformateur et le souci de satisfaire leur mouvement d'origine (pp. 83-84). Toutefois, le maire de Recife est considéré comme un peu moins « enthousiaste » que ses deux homologues : cette différence s'accroît avec l'insertion de ces mairies au sein de contextes forts différents, en termes d'administration et d'équilibre politique. Mais Wampler se détache d'un discours communément admis, qui veut que la mise en place des budgets participatifs soit déterminée par le lien entre le pouvoir et les organisations civiques. Si Wampler admet tout à fait que des maires fortement ancrés dans le mouvement social soient les acteurs essentiels de l'implantation des BP, celui-ci insiste sur l'importance de l'accord entre le chef de l'exécutif municipal et son conseil (p. 96). Les élus, décideurs, et hommes politiques sont au cœur du processus d'adoption des dispositifs participatifs institutionnels. Qualifié de « réformistes » par Wampler, de « jeune génération » par Blatrix, de « rénovateurs » par Blondiaux, et d'« instituants révoltés » par Paoletti, il semble que la classe politique, au-delà des logiques propres du champ et des calculs d'intérêt des « notables », soit pourvue d'une frange, d'une marge, aspirant à un renversement des logiques de représentation, fortement similaire à ce que peuvent décrire les sciences sociales dans leurs aspects les plus normatifs.

Confronté à ces brouillages, faits d'exceptions et de règles, de majorité et de marge, que dire alors de ces élites et de leur rapport à la démocratie participative ? Les options proposées en la matière nous semblent également problématiques. La production de typologies (Lefèvre Nonjon 2003 ; Rey Bacqué Sintomer 2005) opérant une distinction entre trois objectifs distincts à l'origine de la mise en place de dispositifs participatifs¹¹, ne permet pas

¹⁰ « Dans quelle mesure enfin certains élus poursuivent-ils le projet d'expérimenter une alternative à la démocratie représentative traditionnelle ? Les débats préparatoires à la loi Vaillant de février 2002 ont amplement démontré que, dans leur majorité, les parlementaires restaient fidèles à une conception très classique de la représentation, dans laquelle seul l'élu possède le droit de dire ce qui est l'intérêt général. Bien peu sont ceux qui tentent aujourd'hui de penser sur un nouveau mode l'action publique et tout se passe comme si les acteurs politiques souhaitaient, à la manière du Guépard de Visconti, que "tout change pour que rien ne change" »

¹¹ Un objectif *gestionnaire* ou *managérial*, visant à améliorer la gestion d'une politique ou d'un dossier, avançant l'idée que gérer mieux, c'est gérer « plus près de » et voir « avec » la population ; un objectif *social*, cherchant, à travers l'implication des citoyens, à renforcer la cohésion sociale, comme par exemple impliquer les habitants d'un quartier en difficulté dans sa vie et son développement ; un objectif *politique*, tentant de rétablir de bonnes relations entre élus et électeurs, en reconnaissant à ces derniers le droit de prendre part à la décision

véritablement de distinguer ni les lignes de fracture politique ni les points d'accord entre les élites « participatives ». La focalisation sur une « marge bienveillante » d'élus, minoritaires dans le champ politique mais capable d'arracher quelques concessions, nous semble également être une impasse : ces « exceptions » sont en réalité des faire-valoir de la règle, et semblent s'enfermer rapidement dans une histoire militante des figures politiques. Manifestement, le problème se situe moins dans la *focale* que dans l'*objet* de l'étude. L'enjeu est ici de détacher l'analyse de l'ancrage institutionnel et gouvernemental de la démocratie participative de l'analyse des potentielles répressions et idéologies qu'elle véhicule, pour comprendre les sous-basement de cette mise en place, notamment en terme de pouvoir. En ce sens, Gilles Deleuze donne à la conception foucauldienne du pouvoir un attribut qui semble éclairer l'enjeu d'une étude et d'une appréhension des idéologies relatives à la démocratie participative. Pour Deleuze, Foucault introduit l'idée que les luttes idéologiques ne déterminent pas les mécanismes de pouvoir, mais agissent à partir de ces derniers. Ainsi, répression et idéologie « ne constituent pas le combat des forces, elles sont seulement la poussière soulevée par le combat »¹². Revenant à notre objet – les luttes et accords politiques entourant la démocratie participative – une piste s'ouvre alors : étudier la démocratie participative, et les débats politiques la concernant, sous l'angle de ces combats idéologiques et partisans est une manière de saisir les mécanismes de leur production, et ce faisant, l'évolution affectant concrètement l'exercice d'un pouvoir politique.

2) La démocratie participative et l'équation de la différenciation régionale

Pour réaliser empiriquement cet objectif, un problème méthodologique concernant l'étude des élites politico-administratives et de leur rapport à la démocratie participative émerge immédiatement : celui du *site d'observation*. L'étude des élus dans le lieu concret du débat (Rui 2004 ; Lefèvre 2007), ou dans le lieu fictif du champ, s'il permet de constater leurs capacités d'adaptation, ne révèle pas pour autant la teneur des luttes et accords pouvant exister entre eux à propos de la démocratie participative, pris sous l'angle du programme, ou du projet politique. Pour appréhender les lignes de fracture existantes entre les élus agissant au nom de la « démocratie participative », il nous faut trouver une arène de confrontation située et observable. Les conseils régionaux français fournissent alors un site idéal d'observation : confrontés depuis leur origine à des logiques de coalitions politiques (Loughlin Hainsworth 1989), du fait d'un mode de scrutin départemental proportionnel, les exécutifs régionaux constituent un microcosme politique, mélangeant divers profils d'élus. Le recours croissant à la démocratie participative par des élus membres des exécutifs régionaux, fournit donc un terrain d'étude idéal permettant d'appréhender les débats, accords, polémiques et compromis surgissant entre les différentes composantes des coalitions partisans. Pour assurer la probité de la méthode comparative qualitative nous devons pourtant limiter le nombre de cas d'étude retenus. Nous retiendrons ainsi quatre régions françaises ayant affirmé de manière plus ou moins explicite leur désir d'implanter des formes de démocratie participative : les régions Rhône-Alpes et Ile-de-France affichent un volontarisme fort en matière de démocratie participative essentiellement depuis les élections régionales françaises de mars 2004. La région Nord-Pas-de-Calais revendique de son côté un engagement « participatif » vieux d'une vingtaine d'années¹³. Enfin, la région Bourgogne qui, si elle fait preuve d'un volontarisme moins systématiquement affiché en la matière, s'est toutefois lancée dans l'adaptation d'un

publique. Ces idéaux-types sont toutefois relativement statiques et ne permettent pas d'arbitrer concrètement la manière dont ils s'équilibrent dans telle ou telle pratique.

¹² Gilles Deleuze, *Foucault*, Les éditions de Minuit, 1986, p. 36

¹³ Les Fonds de Participation des Habitants (FPH), hérités de la politique de la ville, ont été généralisés par le conseil régional Nord-Pas-de-Calais en 1989.

des dispositifs participatifs régionaux les plus emblématiques (le Budget Participatif des Lycées). L'observation des recours à la démocratie participative en région nous permet de mettre à jour trois caractères fondamentaux du rapport entretenu par les décideurs régionaux et la participation : l'impact des coalitions partisanes, l'importance des trajectoires individuelles des responsables politiques et administratifs et le rapport structurant aux sous-systèmes d'action publique.

Depuis les élections régionales de mars 2004, c'est au sein de coalition de « gauche plurielle » (principalement Parti Socialiste, Vert et Parti Communiste) que se cristallise le recours à la démocratie participative. La démocratie participative est portée principalement par des élus proches de courants minoritaires du PS, comme la *Deuxième Gauche* (Rhône-Alpes), ou le courant Rénover Maintenant, héritier du Nouveau Parti Socialiste (Bourgogne), mais également et surtout des Verts (Nord-Pas-de-Calais ; Rhône-Alpes ; Ile-de-France) et du Parti Communiste (Rhône-Alpes ; Ile-de-France ; Bourgogne). L'exemple des Assises Régionales pour l'Emploi et le Travail tenues dans la région Nord-Pas-de-Calais en 1995 (Garcette Leval 1998), et comptant parmi les expériences pionnières de démocratie participative à l'échelle régionale ont été intrinsèquement liées à ces configurations : c'est en voulant défendre sa capacité d'action auprès de l'assemblée régionale, que Marie-Christine Blandin, membre du parti Vert, élue en 1992 à la tête du conseil régional suite à un accord avec le PS, décide de recourir à ce débat public régional. Toutefois, le dispositif de concertation le plus diffusé dans les régions françaises, à savoir les comités de ligne TER¹⁴ a été inventé en 1997, par un exécutif de droite, en Alsace, pour être généralisé en 2000 par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU). Au final, notre constat concernant le marquage partisan rejoint celui effectué par Yves Sintomer, Anja Rocke et Carsten Hertzberg (2008) à propos des budgets participatifs en Europe : le fort marquage à gauche de la démocratie participative, manifeste en France, ne résiste que difficilement à une perspective comparée élargie, et souligne la primauté d'autres facteurs venant se combiner à ce marquage.

Parmi ces facteurs, les conseils régionaux révèlent l'importance de groupes restreints d'individus, de leurs coalitions et de leurs trajectoires. D'une part, on note le rôle crucial joué par les vice-présidents en charge de thèmes spécifiques dans l'adoption de dispositifs participatifs. Retenons quelques exemples permettant d'illustrer cette logique. En Bourgogne, le candidat déchu lors des primaires internes du Parti socialiste, appartient aux membres fondateurs du courant « rénovateur » de la nouvelle gauche (NPS puis Rénover Maintenant). Malgré sa défaite face à un candidat socialiste plus traditionnel, son accession au poste de premier vice-président, et celle de quelques uns de ses soutiens à d'autres responsabilités (notamment les lycées), lui permet d'adopter des pratiques « participatives » dépassant les quelques réalisations promues par ailleurs par la présidence de région. A l'écart de ce débat interne au PS, un élu communiste, coutumier des référendums locaux « illégaux » dans sa commune se saisit lui aussi de la dynamique participative, en devenant un promoteur des comités de ligne. En Ile-de-France, la présidence de région (PS) accorde à la mouvance communiste/Alternatives Citoyennes une délégation concernant les questions de « démocratie », attribuée à une toute nouvelle élue. Syndicaliste, issue du mouvement social, celle-ci se voit confier, plus qu'elle ne la réclame, une mission concernant la démocratie « de participation ». Agissant avec prudence, dans un cadre contraint et marginalisé, la vice-

¹⁴ Le dispositif inventé en Alsace s'appelle précisément Comité Local d'Animation de Ligne. Le principe, repris par les comités de ligne de la loi SRU, est le suivant : il s'agit de lieux, 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), qui 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 opérateur livrent les plans de développement des lignes et le contenu général de la politique des transports adoptés au terme d'un jeu de négociation très lourd entre la région, la SNCF et RFF

présidente ne prête que peu d'attention aux initiatives des vice-présidents Verts pratiquant des expériences délibératives¹⁵. En Nord-Pas-de-Calais, le chef de file du groupe vert assure une impulsion et une veille concernant les questions de démocratie participative : élu régional anciennement implanté (élu depuis 1992), ancien vice-président, il stimule et recrute ses colistiers pour enclencher une mission de promotion de la « démocratie participative » au sein du conseil régional. C'est une nouvelle élue, professionnelle du développement urbain, qui répond à cette sollicitation en 2004. Celle-ci devient la figure de proue de la démocratie participative au sein de l'institution et pèse sur les négociations permanentes réalisées entre Vert, PCF et PS sur ces questions. En Rhône-Alpes, les entreprises isolées d'adoption de logique participative par des élus verts et socialistes (*Deuxième Gauche*), sont peu à peu confrontées à l'émergence d'un entreprenariat fort d'un élu communiste, devenu en 2004 vice-président en charge de la démocratie participative. Marqué par les tournants « altermondialistes » du PCF au début des années 2000 mais également par les expériences régionales menées à cette même époque¹⁶, cet élu entreprend d'exercer un rappel à l'ordre et une sorte de « pression » constante sur l'ensemble de ses collègues en faveur de la démocratie participative : son choix d'adopter des dispositifs délibératifs est intégré à cette stratégie, les citoyens « tirés au sort » venant systématiquement compléter des exercices de concertation déjà en cours, et jugé « peu » ouverts. D'autre part, ces élus s'appuient sur des soutiens administratifs qui permettent de relayer ces pressions. Si trois régions sur quatre ont constitué des services dédiées aux questions de démocratie participative (Rhône-Alpes), de démocratie régionale (Ile-de-France), ou de citoyenneté (Nord-Pas-de-Calais), l'alliance entre administration et politique dépasse largement le cadre de ces seules administrations spécialisées. En Rhône-Alpes, l'alliance entre le directeur d'une cellule administrative en charge de la Prospective de l'Evaluation et de la Relation aux Citoyens et le vice-président en charge de la démocratie participative permet de matérialiser les pressions exercées par ce dernier. En effet, l'administration assure la conduite des expériences délibératives (avec l'aide de prestataires), la transmission des fichiers de participants, où le suivi des citoyens présents dans les différents dispositifs. Or, le directeur de la cellule administrative est un partisan et un praticien expérimenté de la démocratie participative urbaine : fondateur d'une démarche de concertation dans la ville capitale de région, très proche de réseaux militants (Fondation pour le Progrès de l'Homme, Economie et Humanisme), son action en faveur de la démocratie participative au sein du conseil régional est un levier essentiel de la diffusion des dispositifs promus par le vice-président. En Nord-Pas-de-Calais, une alliance d'un type différent est observable : la mise en place d'une double mission – politique et administrative – de réflexion et de proposition concernant la démocratie participative, met au jour l'impact des trajectoires des agents. La mission politique est conduite par l'élue verte déjà évoquée, tandis que l'agent administratif à la tête de l'autre volet de la mission est un ancien membre du cabinet de Marie-Christine Blandin, travaillant autrefois dans une coopérative du quartier de l'Alma Gare de Roubaix et ancien militant vert. Mobilisant d'autres types de soutien (réseaux militants, universitaires, consultants), ces agents coalisés de manière plus ou moins formelle (de l'organigramme hiérarchique en Rhône-Alpes, aux partenaires de discussion en Nord-Pas-de-Calais) et disposant tous de trajectoires spécifiquement liées au thème de la démocratie participative, jouent un rôle tout à fait crucial dans la prolifération et la diversification des dispositifs participatifs.

¹⁵ Trois conférences de citoyens, inspirés des expédiences de mini-public délibératifs étrangers, ont été adoptées par trois vice-présidents écologistes, dans trois secteurs différents, à savoir l'aménagement du territoire (2005), la recherche (2006), et le traitement des déchets (2009)

¹⁶ Essentiellement le processus de concertation régionale tenue entre 2000 et 2002 dans le cadre de la révision du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire. Le consultant à l'origine du processus sera d'ailleurs recruté par le vice-président comme chargé de mission en 2004.

La constitution de ces alliances et de ces luttes ne peut pourtant pas être considérée, à elle seule, comme une théorie explicative de l'émergence des dispositifs participatifs¹⁷. En effet, étudier les conseils régionaux implique de prendre en compte de manière rigoureuse les conditions d'action de ces institutions. La plupart des dispositifs participatifs étant attachés à l'exercice de compétences régionales (transports, aménagement du territoire, emploi et formation, recherche, lycées), il apparaît que la structuration même de cette action pèse fortement sur les conditions l'émergence des dispositifs. L'action publique régionale a été qualifiée par Richard Balme (1997) de contrainte (dans la définition des problèmes et la mise en œuvre), intergouvernementale, techniciste et liée aux évolutions de l'arène politique. Il existe moins une action publique régionale, qu'une multiplicité de sous-systèmes sectoriels, qualifiée par ailleurs de *gouvernance* (Le Galès 1997), dans lesquels l'institution politique connaît une pluralité de situations, en termes de centralité de capacité d'action. L'état variable des rapports de force entre les acteurs d'une action publique négociée se perçoit indéniablement dans l'étude des dispositifs participatifs. En effet, il existe un très fort cloisonnement sectoriel dans l'adoption et la gestion de ces derniers. En Bourgogne, les Assises des Territoires (2005), les comités de ligne (2005) et les Budgets participatifs des lycées (2007) sont adoptés dans des temporalités et selon des préoccupations différentes liées à la spécificité des secteurs concernés : affirmer la pertinence de la politique des Pays du conseil régional face au scepticisme du conseil régional lui-même, prolonger les négociations à l'œuvre entre le conseil régional et la SNCF dans la définition des politiques de transports, et tenter d'impulser des logiques de gestion innovante dans des établissements scolaires très autonomes. En Ile-de-France, les logiques sectorielles produisent un malaise administratif : chaque dispositif géré par la cellule administrative dédiée à la démocratie régionale (Conseil Régional des Jeunes, Conseil Régional Consultatif des Citoyens Handicapés, Appels à projet, Fonds Régional de la Vie Associative) étant produit selon des logiques sectorielles diverses, les gestionnaires sont dans l'incapacité de trouver une cohérence d'ensemble à leur mission, provoquant une crise d'identité de la cellule. En Rhône-Alpes, les trois dispositifs directement en lien avec des compétences régionales (comités de ligne pour les transports, Conseils Locaux de Développement pour l'aménagement du Territoire, CTEF pour l'emploi et la formation), ne communiquent jamais entre eux, et sont gérés dans une totale autonomie vis-à-vis de l'administration spécialisée dans la démocratie participative, donnant lieu aux stratégies de pression décrites plus avant. Enfin, en Nord-Pas-de-Calais, le constat de départ des missions de réflexions a été celui d'un cloisonnement très fort entre les dispositifs sectoriels, ne dégagant aucun sens commun pour la démocratie participative en région.

Dans nos quatre cas d'études, les dispositifs participatifs sont donc modelés en fonction d'une même équation : une impulsion politique, donnée par un élu disposant d'une trajectoire politique donnant accès à un certain nombre de réseaux et soutiens intérieur et extérieur à l'institution régionale ; un problème à résoudre, le plus souvent en lien avec un secteur d'action publique déterminé, mais qui peut également être déterminé en fonction d'ambitions politiques générales (c'est notamment le cas d'élus revendiquant une responsabilité spécifiquement dédiée à la démocratie participative) ; une commande adressée à l'administration régionale, qui doit alors recourir à une expertise, souvent présente dans les réseaux existants sur le thème de la démocratie participative ; un ajustement entre commande et possibilités de réalisation. En suivant les lignes de cette équation, il est alors possible de

¹⁷ Un dernier exemple permet d'illustrer ce point ; en Rhône-Alpes et en Ile-de-France, deux vice-président se voient délégués des responsabilités concernant la démocratie (« démocratie participative » en Rhône-Alpes, « démocratie régionale » en Ile-de-France). Politiquement proches¹⁷, les deux élus adoptent pourtant des positions divergentes concernant le choix de leurs instruments d'action : si l'élu de Rhône-Alpes se passionne pour les dispositifs de délibération par mini-public, l'élue d'Ile-de-France les perçoit avec la plus grande méfiance.

comprendre les mécanismes politiques conduisant à une pluralité de dispositifs, d'ambitions politiques, de concrétisation pratique de ces ambitions. Ce constat pourrait alors nous conduire dans l'impasse identifiée originellement. En effet, l'hétérogénéité des projets politiques, reportée à celle des pratiques nous amènerait à choisir notre camp : inconsistance du phénomène, ou acculturation douloureuse et incertaine. Mais ces deux voies nous obligeraient à faire l'économie d'une étude sérieuse des conséquences de l'implantation administrative de la démocratie participative. Or, cette implantation est bel et bien le fil rouge de l'ensemble des dispositifs observés au sein des conseils régionaux étudiés.

3) Des dispositifs au Dispositif

En déplaçant le curseur du clivage politique entre « marge bienveillante » et « élus classiques », pour le positionner au sein même de cette marge, à la fois politique et administrative, il apparaît que, malgré la persistance de désaccords et de luttes quant au sens et à la portée de la démocratie participative, un même processus caractérise toutes les démarches engagées en son nom : une inscription administrative permettant de gérer ces pratiques, de les rendre possible. Or, il apparaît que trois éléments matériels fondamentaux, issues de cette « mise en administration » constituent le socle des débats et controverses entourant la notion de démocratie participative. Ainsi, tout en abordant ces éléments, nous illustrerons la manière dont les controverses politiques concernant la démocratie participative prennent appui sur eux, plus qu'ils ne les créent. Dans cette optique, nous reprendrons chemin faisant les trois questions posées par Archon Fung (2006), lorsque celui-ci entreprend de distinguer les dispositifs participatifs entre eux : qui participe ? A quoi ? Comment ? Si Fung emploie ces questions dans le but d'éclaircir les différences entre expériences observables, nous les utiliserons pour notre part afin d'illustrer la façon dont l'incertitude même des réponses apportées à ces questions constituent le socle de la démocratie participative institutionnelle.

Premièrement, la démocratie participative est attachée à la production incessante de fichiers, de listes, d'inventaires, bref de comptabilité et de visibilité concernant les « participants » aux démarches engagées. Opérons une description succincte des aspects empiriques de cette réalité. Tout d'abord, ce fichage concerne les individus participants : la région Rhône-Alpes constitue en 2005 un fichier central de participants composé de 11000 personnes ayant pris part à une série de réunions publiques, fichier géré conformément aux réglementations (déclaration à la CNIL, confidentialité de l'accès) ; les comités de ligne TER, dans nos quatre régions, permettent d'inventorier le nombre et l'identité des participants par le biais de registres de présence, fournis en annexe de tous les comptes-rendus de séance, et ce quelle que soit la région ; l'identité de tous les citoyens tirés au sort prenant part aux exercices délibératifs (sept observés sur trois régions au total) est systématiquement livrée en complément des « avis citoyens » produits, et versée dans les bases de données des conseils régionaux ; le CRJ d'Ile-de-France, pour pouvoir être constitué, a dû procéder à la création d'une liste de volontaires, démarchés par l'intermédiaire d'une campagne de sensibilisation¹⁸,

¹⁸ Le collectif d'association CIDEM (Civisme et Démocratie) se voit confiée la mission d'organiser des caravanes de recrutement dans toute la région Ile-de-France. Ces caravanes se composent de plusieurs « convois » : « Un « convoi » dans une Caravane se compose de : deux véhicules (un utilitaire, pour le transport du matériel d'animation, un tourisme, pour le transport des animateurs ; cinq jeunes animateurs (profil : entre 22 et 28 ans, très investis dans le secteur associatif) ; matériels d'animation (stands, affiches, dépliants...) » in *Conseil Régional d'Ile-de-France, Rapport N° C P 0 5-091, p. 8*. Quatre « convois » sillonnent ainsi le territoire régional, s'arrêtant entre une heure et demie et deux heures dans plus d'une cinquantaine de villes, afin d'aller démarcher les « jeunes » d'Ile-de-France et les inciter à candidater au CRJ. Du 9 au 25 mars 2006, chacun des convois emprunte un itinéraire différent : sur les 4 itinéraires (sud, est, ouest et rural), 41 villes sont visitées, ainsi que 15 « secteurs » ruraux, composé de plusieurs villes.

servant de base au tirage au sort ; toujours à propos de tirage au sort, le recours systématique à des instituts de sondage (CESSA, CSA, Ifop) souligne l'enjeu de la possession de listes, de la transmission et de la gestion de ces listes. Mais la constitution de fichier ne concerne pas uniquement les individus : la logique de constitution de réseaux est également génératrice de ce type d'instruments. En Nord-Pas-de-Calais, un des enjeux soulevés par le projet DREAM + est la constitution d'une liste d'acteurs territoriaux pouvant être intéressés par l'adoption de dispositifs de débat électronique ; en Rhône-Alpes, une liste de 250 responsables associatifs ou politiques d'expériences participatives constitue la base du « réseau régional de démocratie participative » ; en Ile-de-France (ainsi qu'en Rhône-Alpes), les systèmes de subventions associatives permettent de recenser et d'inventorier l'ensemble des acteurs présents sur le territoire. Or, c'est à partir de ces fichiers, instrument central et commun à toutes les expériences attachées d'une manière ou d'une autre à la notion de démocratie participative que peut s'opérer le traitement des populations ainsi identifiées.

Deuxièmement, il est convenu que la présence de ce public, matérialisé par la médiation de l'outil constitué par les fichiers, est l'objet d'une gestion administrative, parfois spécialisée¹⁹. On confie alors à l'administration territoriale le soin de lister, contacter, relancer, inviter, rembourser, bref gérer les fragments de population mobilisés à l'intérieur de ce public. C'est bien souvent sur la base de ce travail administratif que la présence d'un « public » peut être assurée. Deux régions (Ile-de-France et Rhône-Alpes) disposent d'une administration spécialisée dans la démocratie, « participative » d'un côté, « régionale » de l'autre. Composées respectivement de 2 et de 13 agents, ces administrations ont pour mission d'exécuter la politique décidée par les vice-présidents délégués. Toutefois la présence d'une vice-présidence déléguée n'est pas synonyme d'administration spécialisée (Bourgogne), pas plus qu'elle ne témoigne d'un activisme spécifique. En réalité, il existe une multitude d'agents dont toute ou partie de la mission est consacrée à la gestion de dispositifs participatifs. Or, l'essentiel de cette gestion s'apparente à une gestion directe ou médiatisée de flux de population. Cette gestion se fait pourtant par le biais d'un processus fondamental : les recours à un corps d'expertise auto-constitué en matière de démocratie participative. Opérons également une démonstration empirique, reprenant les deux aspects des fichiers préalablement mis au jour. Gestion directe d'abord : le fichier des 11000 (Rhône-Alpes) est utilisé par différentes administrations (tourisme, emploi formation, transport) pour diffuser des invitations à différents événements « participatifs » ; l'administration en charge de la démocratie participative en Rhône-Alpes a pour mission d'assurer le suivi des différents groupes de « citoyens » présents au sein des expériences participatives ; l'agence Campana-Eleb est sollicitée dans trois de nos quatre régions (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Bourgogne) principalement pour son savoir-faire reconnu en matière de « mobilisation », assurant ainsi la participation d'individus inconnus des conseils régionaux, et pouvant être inventoriés (Rhône-Alpes) ; d'autres cabinets ou associations professionnalisées sont engagés par les conseils régionaux (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais), afin d'assurer la gestion effective des citoyens tirés au sort dans les expériences de mini-public (formation, délibération, production). Gestion indirecte ensuite : le projet DREAM + entend pousser les collectivités locales à utiliser les TIC afin de stimuler la participation parmi leurs administrés ; les systèmes de subventions (Rhône-Alpes, Ile-de-France) sont attachés au respect de critères dont la participation effective de la population (ou de certaines catégories) constitue le centre ; En Ile-de-France, il est également prévu d'appuyer des associations naissantes, et d'assurer ainsi que des individus pourront bénéficier du soutien financier du conseil régional dès

¹⁹ Comme indiqué précédemment, les administrations spécifiquement dédiées aux questions de « démocratie participative » se multiplient : Rhône-Alpes, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais. Toutefois, même sans ce type d'administration, l'ensemble des administrations régionales voit se constituer des groupes plus ou moins importants d'agents en charge de ces questions.

l'émergence de leur mobilisation²⁰. Or, toutes ces procédures sont systématiquement confiées à un ou plusieurs agents administratifs, eux-mêmes reliés à d'autres corps de métier. A travers l'action de ces différentes professions (chargés de mission, consultants, animateurs), la démocratie participative place les questions du « à quoi participer ? » et du « comment ? » au centre de son existence. Ces professionnels ont souvent la charge de s'assurer que les données recueillies par les exercices participatifs soient concrètement pris en compte, ou assurent la mise en scène de cette prise en compte ; ce sont également eux qui se trouvent en position de répondre aux griefs des participants eux-mêmes, et de garantir par l'existence même de leur activité que l'impact de la participation soit l'objet d'une attention ; ils ont également pour mission de s'assurer (seuls ou assistés) que les démarches participatives soient bel et bien des procédures organisées et l'objet de méthodologies construites (surtout vrai pour les expériences délibératives). Les manques et les défauts des expériences donnent lieu à de réguliers exercices d'analyse interne : ainsi, en Rhône-Alpes, l'organisation d'un tirage au sort sur la base d'un fichier jugé non pertinent, donne lieu à une modification de cette base, consécutive à l'explicitation du vice du dispositif concerné (Atelier Citoyen). Le rapport à la décision peut également être l'objet d'un subtil retournement, opéré par les agents administratifs : dans le cas des comités de ligne, les responsables administratifs régionaux insèrent les participants dans un rapport de négociations avec les opérateurs de transport (Gourgues 2007). Il s'agit alors moins de peser sur la décision régionale, que de donner du poids à une administration jeune et peu assurée face à des techniciens qualifiés et soucieux du monopole de leur expertise. La participation est ici amenée à renforcer la capacité de décision régionale.

Troisièmement, chaque dispositif « participatif » est animé par un souci permanent de maintien et de qualification de ses participants. La question du « qui participe ? » n'est pas uniquement un critère originel discriminant, permettant de distinguer les dispositifs en fonction de leur ouverture. La préoccupation attachée aux dispositifs n'est pas uniquement de « remplir » ces espaces de participation à l'aide d'un public (Jobert 2009). Le souci du participant est en réalité ce qui permet à un dispositif de tisser un lien avec la notion même de « démocratie participative ». Dans tous les dispositifs étudiés, le décalage entre la nature des participants convoqués et celles des participants effectivement présents est un ressort essentiel des débats survenant à propos des différentes expériences. Comme nous allons le voir dans les différents exemples permettant d'illustrer ce phénomène, le caractère « participatif » d'un dispositif est relié à sa capacité à travailler sur deux plans : la présence effective du participant, mais surtout sa qualification. Faute de procéder par accumulation, comme précédemment, nous allons cette fois-ci revenir sur quelques cas précis où ce « souci du participant » se donne à voir de manière particulièrement frappante. Dans le cas des comités de ligne, et ce dans nos quatre régions, le souci du participant ne cesse de s'affirmer : une crainte originelle, surtout exprimée par l'administration, d'être débordée par la participation (nombre d'individus, comportements), est progressivement remplacée par le souci de plus en plus affirmé d'attirer vers les comités de ligne une part croissante de la population. Un même souci caractérise tous les comités de ligne observés : la concordance entre l'annonce de la présence des « usagers » de transports et la réalité de la présence obtenue. Face au manque de concordance, souvent mise au jour par le biais de rapports d'évaluation²¹, plusieurs processus de réformes sont alors

²⁰ La plupart des systèmes de subvention imposent comme condition, pour les associations sollicitant ces aides, un certain nombre d'années d'existence. Laisse en place d'une dérogation suscite 'ailleurs de vives polémiques au sein du conseil régional, l'opposition soupçonnant la vice-présidence en charge de la démocratie régionale de vouloir créer des associations fantômes pour recevoir les subventions prévues. Cf. *procès-verbal de l'assemblée plénière du conseil régional d'Ile-de-France, 8 et 9 novembre 2005*, pp. 64-80.

²¹ Des processus d'évaluation constituent les moteurs de ces réformes : chaque administration produit un bilan critique de la participation, celui-ci soulignant en permanence les carences en termes de présence de telle ou telle catégorie de participants. Ces bilans sont tantôt produits par des consultants (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes),

observés : souci de s'assurer la présence de catégories ciblées d'usagers, comme les étudiants (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais), et volonté de diffuser l'information concernant l'information, par des procédures d'affichage en gare, d'encart dans la presse quotidienne régionale (Bourgogne), suppression des seuils maximums du nombre d'usagers pouvant assister aux réunions (Nord-Pas-de-Calais), ou possibilité de tirage au sort (Rhône-Alpes, Ile-de-France). Même balbutiants, les comités de ligne de la région Ile-de-France prévoient dès leur mise en place qu'une représentation des « usagers », entendus comme des individus empruntant les transports en commun et n'appartenant à aucune structure associative, pourra être assurée si besoin²². Dans le cas des Conseil Locaux de Développement en Rhône-Alpes, une controverse entre le vice-président chargé de la démocratie participative et celui chargé de l'aménagement du territoire apparaît. En effet, ce dernier, instigateur des CLD, refuse d'imposer une composition préétablie aux acteurs contractualisant dans le cadre des CDRA (auxquels sont attachés les CLD). Cette décision est l'objet d'une critique de la part de son homologue, qui avait préconisé l'instauration de « collèges » pour s'assurer de la présence de « citoyens ». La liberté laissée aux acteurs locaux ne permet pas de garantir cette présence selon lui, faisant des CLD l'objet d'une ambiguïté non résolue, et donc d'une hésitation à inventorier les CLD dans les expériences « participatives » en Rhône-Alpes. Cette ambiguïté, autrement dit le fait que les responsables du dispositif refusent d'intervenir sur la définition des individus « devant être présents », relie les CLD au thème de la démocratie participative. A propos de collèges, le cas des Contrats Territoriaux Emploi Formation (CTEF - Rhône-Alpes), vient compléter ce tableau. Dans ce cas précis, la sollicitation du vice-président en charge de la démocratie participative de constituer un « collège citoyen », composé d'individus tirés au sort et prenant part aux négociations entre les différents acteurs des politiques de l'emploi²³ est acceptée par la vice-présidente en charge de la politique de l'emploi. Or, la démission et la protestation de la plupart de ces individus, confrontés à un degré de technicité des débats trop élevé, conduit le conseil régional à agir sur la définition même de ce collège citoyen : les individus regroupés dans ce collège feront désormais l'objet d'une formation préalable, assurée par une administration spécialisée et un consultant, modifiant quelque peu la nature de leur présence (de profanes à profanes avertis). L'action conduite au nom de la démocratie participative consiste donc à assurer que les lieux de la participation (en l'occurrence le collège) soit rempli. Le cas du Budget Participatif des Lycées en Bourgogne est également caractéristique. Mis en place en 2007, le BPL de la région Bourgogne ne prévoyait pas de contraintes quant à la tenue des débats au sein des établissements. Constatant progressivement que la majorité des établissements n'interprétaient les textes proposés par la région que de manière très restrictive, le conseil régional édicte des règles de plus en plus fermes quant à la nécessité d'ouvrir le processus du BPL aux lycéens²⁴. L'exclusion de ces derniers menace le caractère réellement « participatif » du dispositif, et devient l'objet d'une réforme de l'action directement menée par l'administration et l'élu en

tantôt par l'administration en charge des transports (Bourgogne, Ile-de-France), tantôt par l'administration en charge de l'évaluation des politiques publiques (Nord-Pas-de-Calais).

²² La charte de fonctionnement des comités de ligne d'Ile-de-France (2007) précise ainsi que « dans le cadre d'expérimentations, il pourra être envisagé d'ouvrir les comités de ligne à des acteurs de la démocratie locale (conseils de quartiers,...) et à d'autres formes de représentation des usagers (volontaires, tirés au sort...) ». Notons que les premiers projets de tirage au sort ne sont envisagés qu'à partir du moment où le STIF est en possession de fichiers d'usagers, notamment par le biais des possesseurs d'abonnement (Carte Orange).

²³ Les CTEF se composent de cinq collèges : un collège de « représentants des élus locaux et régionaux », un collège des représentants des services de l'Etat (Service public de l'emploi et Rectorats), un collège des « représentants et des partenaires sociaux », un collège des « acteurs économiques et sociaux », et enfin, un collège des « citoyens ».

²⁴ Les règlements d'intervention, signé tous les ans par les lycées ayant recours au BPL et les conseils régionaux constituent le principal levier de cette entreprise.

charge. Dans le cas du CRJ d'Ile-de-France, le souci concerne plus exactement la construction d'un public (les *jeunes*), et suscite un débat : si certains responsables du dispositif proposent une procédure de sélection par tirage au sort, la vice-présidente en charge de la démocratie régionale ne l'accepte qu'à la condition de précéder ce tirage de la constitution de différents collèges socioprofessionnels (chômeurs, étudiants, salariés, lycéens). Le tirage au sort, sur la base d'une liste de volontaires, par collège, introduit donc une multitude de classification au sein du public constitué, au terme d'une controverse politique concernant la signification d'une catégorisation de public. Enfin, et toujours à propos de la constitution de catégorie de public spécifique, les expériences délibératives apparaissent comme des moyens de plus en plus diffusés²⁵ de convoquer efficacement la figure du « citoyen » à l'échelle régionale. Mais cette construction a également été l'objet de polémiques, essentiellement en Rhône-Alpes. En effet, le premier panel citoyen (2006) est tiré au sort parmi les inscrits du fichier des 11000 et fait apparaître une menace sur la catégorisation même de citoyen, puisque la majorité des participants font preuve d'un intérêt pour la politique excessivement élevé en comparaison aux moyennes nationales²⁶. Pour remédier à ce problème, les panels citoyens seront désormais tirés au sort dans une base plus vaste (annuaire France Télécom). Ainsi, les citoyens des Ateliers Citoyens doivent entretenir un rapport pluraliste à la politique : le non respect de ce critère menace le caractère « citoyen » du panel constitué.

Le point commun de l'ensemble de ces recours à la démocratie participative, au-delà des sous-systèmes, des trajectoires et des partis réside donc dans *la matérialité produite par les dispositifs participatifs*, au sein même des institutions qui les initient. Or, ces réalités semblent cadrer avec ce qu'Olivier Razac (2008) décrit comme la substance matérielle d'un « dispositif » de gouvernement au sens foucauldien du terme : des outils techniques (fichiers, listes), des collaborateurs chargés de gérer ces outils (administration, consultants), et des sujets auxquels s'appliquent ces outils (les « participants », réunis sous différentes modalités), objets de discours et de qualification. La démocratie participative permet ainsi de générer un effet de pouvoir, que nous pourrions définir, à la suite de Foucault, comme l'action sur l'action d'autrui. Or, ce pouvoir semble se présenter sous les formes d'une *coprésence*. Les dispositifs participatifs étudiés, quels qu'ils soient, quel que soit leur but, leur issue et leurs controverses, entendent assurer la coprésence d'un cercle élargi d'acteurs déjà présents dans les processus de décision (classiquement regroupés sous le terme de gouvernance), mais aussi et surtout d'acteurs qui en sont traditionnellement éloignés. L'orchestration et la gestion de cette coprésence est bien le point commun de l'ensemble des dispositifs : coprésence de différentes catégories d'acteurs, comme dans les comités de ligne, coprésence provoquée chez d'autres, comme dans les dispositifs de subventions, coprésence ponctuelle, comme dans les assises, schémas et autres rencontres, coprésence physique de publics profanes, comme dans les expériences de mini-publics délibératifs. Par l'intermédiaire de ces dispositifs, un fragment des populations régionales, mineur certes, est ainsi déplacé ponctuellement dans des lieux qui lui sont ouverts. Ce déplacement est consenti et libre, mais il n'en demeure pas moins l'objet d'une préoccupation permanente, mobilisant instruments, gestionnaires, études et prestations.

Conclusion : à quoi sert la coprésence ?

Les trois piliers constitutifs du Dispositif de la démocratie participative ont pour objectif commun de chercher à organiser, provoquer, mettre en scène, ou déclencher des mécanismes de coprésence, pour les conseils régionaux eux-mêmes, ou pour d'autres. Pourquoi tous ces dispositifs sont-ils articulés par les acteurs eux-mêmes au sein du thème générique de

²⁵ On dénombre pas moins de dix expériences de ce type dans nos quatre régions, entre 2004 et 2010.

²⁶ C'est le message adressé dès la constitution du panel par l'organisme chargé du tirage au sort.

« démocratie participative » ? Comme nous l'avons vu, il ne s'agit pas d'une même identification. La démocratie participative ne décrit pas une série de dispositifs ; elle apparaît lorsque les modalités de cette coprésence (présence de qui, comment, pourquoi) sont l'objet d'un débat, d'un mouvement, d'un travail, géré en fonction des outils et des collaborateurs présents. A partir du moment où elle s'inscrit dans les mécanismes d'une organisation entendant exercer une action sur l'action d'autrui, la démocratie participative prend donc la forme d'une tension perpétuellement à l'œuvre dans la (re)création d'une coprésence. Les brouillages de l'idéologie et de la répression prennent donc appui sur le socle de la coprésence. Dans ce modèle où les invitations à la coprésence se multiplient, le « citoyen » est assimilé au participant, c'est-à-dire celui qui est *coprésent*, qui est *là* et pas ailleurs, qui se déplace, qui bouge, qui transite par les différents accès qui lui sont ouverts. Cette sollicitation n'est pas exclusive (le participant peut participer à quoi bon lui semble), sa présence atteste d'une réaction positive au choix qui lui est offert : venir et participer, ou ne pas venir et s'exclure de la participation. L'effet de ce passage, de ce flux sur les conditions effectives de gouvernement (traduit récemment par l'idée d'« efficacité » de la démocratie participative) prend alors appui sur cette réalité de gouvernement : on étudie, on suppose, on se dispute, on conteste, on applaudit, on dénonce le changement provoqué, sans être en mesure de corrélérer l'absence de changement à la suppression des mécanismes de la coprésence. Car comme l'enseigne les études les plus pointues sur les différents dispositifs formant la base du Dispositif, « dans tous les cas, il s'y produit quelque chose et quelque chose mérite d'être étudié »²⁷.

Pourtant, il est important de ne pas sur-interpréter l'identification commune des éléments d'une même « machine à faire participer » au sein des quatre conseils régionaux étudiés. Cette surinterprétation pourrait se décliner dans trois sens. Premièrement, il ne s'agit pas ici de dire que les conseils régionaux parviendraient à imposer les règles d'une nouvelle forme de citoyenneté, qui primerait sur les autres. La démocratie à l'échelle régionale, ou ailleurs, reste encore et toujours majoritairement régie par les règles représentatives, le vote, la légitimité électorale. Le fait que les mécanismes participatifs ne parviennent pas à s'extraire des logiques du jeu représentatif n'est en aucune manière un résultat de recherche. Il est le corollaire logique de notre angle d'approche (l'institution et son action descendante), et ne peut en aucun cas constituer un élément critique pertinent. Deuxièmement, il ne s'agit pas de dire que la région, en tant qu'espace politique administré par un gouvernement élu, parviendrait à s'incarner, voire à se renforcer, par l'intermédiaire de cette coprésence au détriment d'autres espaces. Les dispositifs étudiés demeurent marginaux, dans le sens où ils regroupent des groupes d'acteurs restreints, souvent présents officieusement dans les cercles de décision publique bien avant l'apparition de la démocratie participative. Bien entendu, nous ne disposons pas du recul nécessaire permettant de comprendre si des dispositifs instaurés depuis à peine une dizaine d'années, pour la plupart, sont en mesure de donner un sens démocratique à l'institution régionale. Mais avant même de chercher les éventuelles traces de ce mouvement, rappelons que l'étude des régions européennes ont déjà été l'objet d'une prophétie de ce type, sous l'item de l'Europe des Régions : le paradigme de la gouvernance multi-niveau avait ainsi permis de diviser la communauté scientifique en deux camps, l'un optimiste sur la capacité des régions à s'imposer comme échelle de régulation, l'autre pessimiste sur leur poids face à des Etats faussement décentralisateurs (Carter Pasquier 2006). Considérant que les études les plus ambitieuses concernant l'action publique régionale (Négrier 1998 ; Pasquier 2004) ont patiemment construit les outils intellectuels et méthodologiques à même de sortir l'étude des régions de cette opposition stérile, nous voyons difficilement les raisons de replonger dans ces frontières par l'intermédiaire des dispositifs

²⁷ Politix (2006), introduction générale, p. 6

participatifs. Troisièmement, il ne s'agit pas de dire ici que la décision est totalement absente des enjeux de la participation. Certes, notre étude met en valeur une faiblesse structurelle de l'impact des dispositifs participatifs sur les décisions régionales à court terme. Mais qu'est-ce qu'une décision régionale ? Qu'est ce que le gouvernement d'une région ? Nous souhaiterions soulever ici que l'étude de l'impact des dispositifs ne doit pas se faire au mépris de la connaissance de l'action publique. Dans le cas des régions françaises, le contexte de contrainte lié à la structuration en sous-réseau d'une action publique négociée par problème doit constituer le point de départ irremplaçable d'une réflexion sur le lien entre décision et démocratie participative.

Pour résumer notre propos, il semble tout à fait crucial de ne pas confondre l'étude du *gouvernement*, avec celui de la *gouvernabilité*, défini par Daniel Gaxie (1996) comme un degré de capacité de contrainte, de degré de pouvoirs, matérialisée récemment par Hoogue et Marks par l'idée d'autorité régionale, quantitativement mesurable (Hoogue Marks Schakel 2008). Etudier les expériences participatives adoptées par l'échelle régionale de gouvernement en France ne peut se limiter à une question de coercition : il est bien évident que ces démarches restent marginales, en termes de budget, d'impact, de public concerné, et ne vont à aucun moment provoquer la substitution d'un centre de gouvernement à un autre. De toute manière, cet enjeu (faire de la région un organe pouvant contraindre toute ou partie de la population) est totalement absent de nos résultats empiriques. Il n'empêche que les dispositifs participatifs s'apparentent à des impulsions de gouvernement, prises dans un contexte de forte incertitude concernant la capacité réelle d'influence des institutions politiques au sein même de l'action publique, et d'une *politisation* incessante et incontrôlable des territoires, s'incarnant dans les mobilisations collectives régionales, décrites par ailleurs dans les travaux d'inspiration néo-régionaliste (Keating 1998 ; Balme 1995). Malgré ce contexte, la volonté d'orienter toute ou partie des comportements « participatifs » de fragments de population est bel et bien présente parmi les pilotes politiques et administratifs de la démocratie participative régionalisée. Or, cette dimension floue et incertaine de la conduite des conduites (en l'occurrence politique) semble moins renvoyer à la possession du pouvoir par tel ou tel centre qu'à l'accumulation de *mises en disposition* des individus composant le corps social. Ainsi, entendue comme la gouvernementalisation d'un rapport de force lui préexistant (les gouvernés sont sommés à différentes reprises de prendre part aux affaires et contrôle des gouvernants), la démocratie participative peut alors éclairer une évolution cruciale : le « citoyen », au sens de l'individu politique, n'est plus l'objet du seul contrôle étatique. D'autres centres de pouvoir tentent d'orchestrer leurs propres dispositions politiques, parfois en rupture assez nette avec les tendances étatiques. Ainsi, dans notre cas, il serait possible d'évoquer une « régionalisation » des rapports de pouvoir à l'instar de ce que Pierre Lascoumes et Pascale Laborier (2005), eux-mêmes à la suite de Foucault, qualifient d'« étatisation » : « Que le nouvel agent du pouvoir devienne l'Etat à l'époque moderne signe de fait le déclin des agents traditionnels du pouvoir de surveillance ». La régionalisation signifierait alors que tout ou partie des rapports de pouvoirs présents dans la société sont l'objet d'une tentative d'appropriation par une autorité publique distincte de l'Etat. Mais cette régionalisation ne signifierait en aucun cas que l'institution régionale, est sur le point ou en passe de dominer et d'effacer l'Etat²⁸. L'hypothèse d'une concurrence accrue dans les processus d'institutionnalisation des rapports de force, n'impliquant d'ailleurs pas uniquement les institutions publiques, fournirait ainsi une stimulante piste de réflexion. En effet, l'apport majeur de la perspective foucauldienne dans l'étude de l'action publique (penser cette action, sans théorie de l'Etat, mais dégager la nature de l'Etat de l'étude de cette action), ne pourrait-elle pas s'appliquer à l'étude de la démocratie participative institutionnelle ? Cette disposition,

²⁸ On notera d'ailleurs que l'ensemble des « échelles » de gouvernement (Banque Mondiale, Union européenne, département, intercommunalité) se saisissent de la démocratie participative.

cette pratique de « gouvernementalité » n'appartient-elle pas aux dispositifs visant à « produire, (à) susciter, (à) organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés » (Lascoumes Laborier *op. cit.* ; p. 44), en d'autres termes à exercer une relation de pouvoir ? Sur ce point, O. Razac indique que le sens de cette machine de participation ne peut être compris qu'à partir de l'idée foucauldienne des « époques ». Une époque est ainsi marquée par un régime de dispositifs, de stratégies, de tactiques, en ce sens qu'elle vient innover par rapport aux époques précédentes. Ces époques se superposent et cette superposition les distingue, mais jamais une époque ne provoque l'obsolescence de la précédente²⁹. Peut-être les conseils régionaux français appartiennent-ils à un ensemble d'acteurs stratégiques diffusant les traits de notre époque ? Dans cette époque, le citoyen se doit d'être en mouvement, d'assumer le déplacement jusqu'aux lieux de la décision, créant ainsi de manière silencieuse un différentiel toujours plus profond entre les agents en mouvement, les agents sédentaires, et ceux qui se déplacent vers *un ailleurs* ou dans *un autre sens*. La régionalisation serait alors un témoignage empirique, parmi d'autres, d'une hypothèse plus vaste concernant les conditions de l'exercice du pouvoir contemporain.

Ces questions, qui seront au centre de notre travail de thèse, renvoient en tout cas à un enjeu très concret, déjà identifié au début de notre propos : celui des capacités méthodologiques à notre disposition pour appréhender le lien existant entre démocratie participative et pouvoir politique. Le traitement de cette question par le biais d'entretiens semi directifs, tentant de saisir qualitativement les constructions idéologiques de la démocratie participative en les confrontant à la « réalité » des dispositifs, observés eux aussi qualitativement, nous mène dans une impasse. Or, nous remarquons qu'à la suite de son positionnement « foucauldien » concernant l'étude de l'action publique, Pascale Laborier a presque immédiatement interrogé la place des entretiens dans l'appareillage méthodologique de l'analyse des politiques publiques (Bongrand Laborier 2005). Il nous semble que cette interrogation peut tout à fait s'appliquer à l'étude de la démocratie participative : celle-ci, saisie comme instrument d'exercice d'une relation de pouvoir, est productrice de matérialité, peu étudiée, car souvent considérée comme le détail technique et gestionnaire des dispositifs. Le parti pris de nos travaux est de situer justement la focale sur ces éléments matériels, pour reconstituer la structure du *champ* sur lequel se déroulent les *batailles* de l'idéologie et de la répression.

²⁹ Ainsi Olivier Razac note à propos des différentes époques du traitement de la folie : « Il y a toute cette histoire des dispositifs qui produisent une époque particulière de l'apparition et du traitement d'un objectivité. Ainsi, il y a une époque de l'asile, une époque de l'hôpital psychiatrique et une époque de la psychiatrie de secteur et de la psychiatrie banalisée qui se superpose à celles-là à partir des années 1970 » (Razac 2008, p. 30). O. Razac note également une progression de ce type concernant le zoo : « A l'époque des ménageries du 19^{ème} siècle, nous aurions un régime de visibilité ricochant entre la planche anatomique et l'exhibition du monstre avec le régime d'énoncés biologiques de la zoologie et son contrepoint tératologique. A l'époque « moderne », dont le modèle est le zoo de Vincennes dans les années 1930, nous avons un régime de visibilité basé sur l'exotisme colonial et la pédagogie populaire et un régime d'énoncés reposant sur l'étude de l'animal vivant, l'éthologie. A l'époque contemporaine, nous avons un régime de visibilité reposant sur la sauvegarde et l'édification de la nature et le régime d'énoncés écologiques du type « développement durable » » (*idem*, p. 28).

Bibliographie

- Arnaud (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.) (dir.) (2006), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presse universitaire de Rennes.
- Bacqué M-H. Rey H. Sintomer Y. (2005), "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique?", In Bacqué M-H. Rey H. Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris : La découverte, pp. 9-46
- Balme R. (1997) « La région française comme espace d'action publique », in Le Galès P. Lequesne C. (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : Éd. la Découverte, pp. 179-196.
- Barthe Y. (2002), « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, Vol. 15, N° 57, pp. 57-78
- Barney D. Laycock D. (1999) "Right-Populists and Plebiscitary Politics in Canada", *Party Politics*, vol. 5, pp. 317-339
- Bévort A. (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Blatrix C. (1997), « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? Bilan et perspective », in Gaxie D. (Dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : l'Harmattan.
- Blatrix C. (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, pp. 97-123
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, pp. 17-35
- Blondiaux L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » in Bacqué (M-H.), Rey (H.), Sintomer (Y.) (Dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La découverte.
- Bongrand P., Laborier P. (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 55, n°1, pp. 73-111
- Bourdieu P. (1981), « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, pp.3-24
- Bowler S., Donovan T., Karp J. (2002), "When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations", *Political Research Quarterly*, Vol. 55, n°. 4, pp. 731-754
- Carter C., Pasquier R., (2006), 'European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of Europeanization', in *Queen's Papers on Europeanization*, n°1.
- Damay L. Schaut C. (2007) « Justifications des politiques participatives : deux études de cas en Belgique », *Espaces et sociétés*, vol. 128-129, pp. 185-199
- Garcette D., Léval G. (1998), *Agir pour l'emploi en région. L'expérience novatrice du Nord-Pas-de-Calais*, Paris ; Editions Syros.
- Gaxie D. (1996), « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in Chevallier J., Gautier C., Haroche C. (dir.), *La gouvernabilité*, Paris : Presses universitaires de France, p. 249-273
- Goxe A. (2006), « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », in Pasquier R., Simoulin V., Weibsein J. (eds), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, pp. 151-170.
- Gourgues G. (2007), « Comprendre la différenciation par la concertation », in Olliver-Trigalo M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Synthèse INRETS n°55, 2007, pp. 111-132.

- Hainsworth P. Loughlin J. (1989), "Coalitions in the new French regions", in Mellors C. Pijnenburg (eds.), *Political parties and coalitions in European local government*, London, New-York: Routledge, pp. 149-171
- Marks G., Hooghe L., Schakel A. H. (2008), "Measuring Regional Authority", *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, n°2, pp. 111-121
- Jobert A. (2009), « Dans les salles, trop d'acteurs, jamais assez de public », in Carrel M., Neveu C., Ion J. (2009), *Les intermittences de la démocratie*, Paris, l'Harmattan, pp. 49-64
- Keating M. (1998), *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Edward Edgard publishing
- Laborier P., Lascoumes P. (2005), « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat », in Meyet S., Naves M-C., Ribemont T. (dir.) *Travailler avec Michel Foucault. Retours sur le politique*, Paris, L'Harmattan,
- Lefebvre R., Nonjon M. (2003) « La démocratie locale en France : ressorts et usages », *Sciences de la société*, n°60, pp. 8-28
- Lefèvre R. (2007) « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », in Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Hiérard Dubreuil B., Lefèvre R. (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La découverte, pp.
- Le Galès P. (1997) « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès P. Lequesne C. (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : Éd. la Découverte, pp. 237-263
- Négrier E. (1998), « Que gouvernent les régions d'Europe ? Echange politique territorialisé et mobilisations régionales », in Négrier E., Jouve B. (1998), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, Montréal, l'Harmattan, pp. 11-31
- Nonjon M. (2005) « Les usages de la proximité dans le champ participatif », dans Le Bart C., Lefebvre R. (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, p. 169-181.
- Politix (2006), *dossier : dispositifs participatifs*, vol. 3, n° 75, pp. 3-185
- Paoletti M. (1997), *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, Montréal : l'Harmattan.
- Papadopoulos Y. (1998), *Démocratie directe*, Paris : Économica
- Pasquier R. (2004), *La capacité politique des régions*, Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Prémat C. (2009), "The implementation of participatory democracy in French Communes", *French Politics*, vol. 7, n°1, pp. 1-18
- Razac O. (2008), *Avec Foucault, Après Foucault. Disséquer la société de contrôle*, Paris ; L'Harmattan.
- Rui S. (2004), *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris : A. Colin.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, Paris : La découverte, 2008
- Scarrow S (1997) "Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany", *Party Politics*, vol. 3, pp. 451-472
- Tournon J. (dir.), *La République antiparticipative. Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, Paris : l'Harmattan.
- Williams G. (2004), "Evaluating Participatory Development: Tyranny, Power and (Re) Politicisation" *Third World Quarterly*, vol. 25, n°. 3, pp. 557-578.