

**LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS À L'ÉCHELLE RÉGIONALE :  
LA CONSTRUCTION DU TERRITOIRE RÉGIONAL  
À L'ÉPREUVE DES INVESTISSEMENTS ORDINAIRES DE L'ESPACE**

Alice Mazeaud  
LASAPE-Université La Rochelle

*Résumé*

La plupart des dispositifs participatifs ont en commun d'être développés à l'échelle locale ou micro-locale. L'espace (de vie) constitue alors est élément moteur de la participation. A l'inverse, la région n'est pas un espace de sociabilités spontanées, elle est une institution de représentation dont le citoyen est pour l'essentiel resté spectateur. L'espace est alors une contrainte sur la participation. C'est pourquoi, l'étude des dispositifs participatifs à l'échelle régionale est intéressante. A partir du cas de Poitou-Charentes, nous montrerons comment ces dispositifs produisent du territoire régional. Au cours de leur mise en œuvre, la société civile régionale prend une consistance, ce qui renforce la légitimité et la capacité d'action de l'institution régionale. En revanche, la capacité de ces dispositifs à permettre la constitution d'une communauté politique régionale, c'est-à-dire à épaissir le territoire régional de la dimension sociale du territoire vécu de nature à permettre la constitution de solidarités territorialisées, est incertaine. La participation des citoyens, parce qu'elle contribue à mettre en lumière la présence d'intérêts divergents entre les groupes, pourrait même fragiliser la communauté imaginée régionale.

*Abstract*

Participatory devices at the regional scale : the construction of the regional territory facing the ordinary forms of investing space.  
Most participatory devices are developed at a local or micro-local scale. The living space thus constitutes a motivation factor for participation. In contrast, the region isn't a spontaneous social practices space; it's an institution of representation in which citizens have for the most part remained spectators. At the regional scale, space is thus a constraint on participation. Using the Poitou-Charentes case, we will demonstrate that participatory devices produce regional territory. During the implementation of these devices, regional civil society acquires a new consistency which enforces regional legitimacy and political capacity. On the other hand, it is uncertain whether these structures have the capacity to make a regional political community possible, i.e. to give the regional territory the social dimension of the living space that allows the constitution of territorialized solidarities. The participation of citizens, because it spotlights conflicting interests between groups, may even weaken the imagined regional community.

La période contemporaine connaît un développement considérable de dispositifs participatifs aux formes les plus variées. Mais qu'ils s'agissent des instances de consultation locale comme les conseils de quartiers, des jurys citoyens, ou des budgets participatifs, ils ont en commun, pour la plupart, d'être organisés à l'échelle locale, ou micro-locale, et d'assimiler participation politique et socialité. Les organisateurs leurs assignent, plus ou moins distinctement, un objectif d'inclusion démocratique, un objectif de légitimation des autorités et de modernisation des services publics, et un objectif de renforcement du lien social (Bacqué et al., 2005). Du côté des participants, les motivations mêlent engagement civique, défense d'un intérêt ou d'un espace de vie, et recherche de sociabilités et d'intégration sociale. Le participant est ainsi appréhendé simultanément comme citoyen, membre actif de la collectivité, comme usager d'un service public, ou ressortissant d'une politique, et comme habitant de l'espace défini par le dispositif. Finalement, la nature des rapports à l'espace et à la collectivité mobilisés, voire créés, par les dispositifs participatifs n'est que rarement interrogée<sup>1</sup>. Pourtant, a priori tout distingue l'espace de participation, choisi en grande partie par l'individu, du territoire construit de la démocratie représentative (Breux, 2006) et reproduit par les dispositifs participatifs ; c'est d'ailleurs sur cet écart entre le territoire descendant des dispositifs participatifs et l'espace des mobilisations spontanées que les partisans d'une démocratisation radicale de la démocratie fondent leur critique. En effet, dans la mesure où le territoire des dispositifs participatifs est un espace institutionnalisé, structuré, fabriqué par le pouvoir politique (au double sens de polities et de politics), participer à un dispositif participatif revient à participer à la (re)légitimation de l'ordre politique<sup>2</sup>. À l'inverse, la participation, telle qu'elle se développe au niveau des espaces de vie, traduit une certaine spatialisation des sociabilités et en ce sens, la constitution d'une communauté politique (au sens de polity) territorialisée.

Le fait est qu'à l'échelle locale, compte tenu d'une assimilation historique du territoire institutionnel à l'espace social, réalisée sur le modèle de l'État-nation, il est sans doute difficile de distinguer l'espace vécu de la mobilisation habitante du territoire politique de la participation citoyenne. « La conviction d'un intérêt territorial commun et la constitution d'une altérité semblent [même] des moteurs essentiels d'une mobilisation citoyenne » (Bussi, 2006 : 339). Or, à l'exception notable de quelques régions à identité forte (Bretagne, Corse etc) l'espace régional ne connaît aucune assimilation de ces deux espaces, la consistance sociale du territoire régional est même historiquement problématique. Ainsi, à cette échelle, il paraît possible de distinguer la nature des rapports à l'espace mobilisés par, et dans, les dispositifs participatifs en observant comment s'opère l'articulation entre l'espace-enjeu - le territoire créé par le haut et investi, ou non par les acteurs sociaux - et les espaces vécus - toujours susceptibles de ressurgir au cours des débats ou dans les pratiques des acteurs sociaux. Autrement dit, la mise en œuvre de ces dispositifs nous permet de déplacer le regard sur la région telle qu'elle est en train (ou pas) de se faire<sup>3</sup>. Pour le dire vite, il s'agit de comprendre si la participation renforce l'institution régionale ou si elle permet la prise de conscience par les citoyens d'intérêts régionaux communs. L'analyse comparée des dispositifs développés en Poitou-Charentes<sup>4</sup> nous montre d'un côté que les dispositifs participatifs produisent du territoire régional : au cours de leur mise en œuvre, la société civile régionale prend une consistance, ce qui renforce la légitimité et la capacité d'action de l'institution régionale. En revanche, la capacité de ces dispositifs à épaissir le territoire régional de la dimension sociale du territoire vécu et à permettre la constitution de solidarités territorialisées est incertaine. La participation des citoyens, parce qu'elle contribue à mettre en lumière les divergences d'intérêts, pourrait même fragiliser à la communauté imaginée (Anderson, 1996 [1983]) régionale en cours de constitution.

<sup>1</sup> Elle l'est un peu par les géographes. Par exemple, le numéro spécial de Géocarrefour sur les territoires de la participation. Géocarrefour, 2001, 76(3).

<sup>2</sup> De ce point de vue, peu importent les motivations des participants puisque la simple présence permet aux organisateurs d'attester du bien fondé des dispositifs.

<sup>3</sup> On se positionne dans la même lignée que les travaux récents sur la construction européenne, qui se proposent de déplacer le regard sur l'Europe telle qu'elle se fait subrepticement au quotidien (Baisnée et Pasquier, 2007)

<sup>4</sup> Cette communication s'appuie sur un travail de thèse en science politique en cours sur la démocratie participative en Poitou-Charentes. Elle mobilise une observation ethnographique de plusieurs dispositifs participatifs, des entretiens (une cinquantaine a été réalisée pour l'instant), et une analyse de presse.

## **1. LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS, DES INSTRUMENTS DE PRODUCTION DU TERRITOIRE RÉGIONAL**

Institution de représentation (Bourdieu, 1980), la région est historiquement un territoire de faible consistance dont le citoyen qu'il soit habitant, usager ou électeur est pour l'essentiel absent. La difficile institutionnalisation de la région semble même illustrer, presque à elle seule, les difficultés à exister d'un territoire créé par le haut dès lors qu'il ne s'appuie pas sur les pratiques sociales des acteurs susceptibles de l'investir et de le mobiliser. Les recherches sur les régions en Europe, qui ont montré que la capacité politique des régions dépendait de leurs ressources institutionnelles et de la densité sociale du territoire (culture, identité, maillage associatif et économique etc.) (Keating, 1998 ; Pasquier, 2004 ; Putnam, 1993), ont bien mis en évidence le double handicap de la plupart des régions françaises dont Poitou-Charentes est, sur ce plan, caractéristique. Faiblement dotées du point de vue institutionnel, elles souffriraient aussi de leur découpage artificiel sans cohérence ni géographique ni historique, et donc de l'absence de solidarités territoriales. Ce que souligne avec humour ce responsable d'un SAGE lorsqu'il évoque la façon dont les habitants envisagent le partage de l'eau au sein de l'espace régional : « En Deux-Sèvres, on dit : l'eau elle est perdue, elle part en Charente-Maritime. En Charente-Maritime, on dit : l'eau elle est perdue, elle part à la mer. Et puis là, y'a les ostréiculteurs qui disent qu'ils voudraient bien un peu d'eau pour faire pousser leur huîtres<sup>5</sup> ». Prenant leur parti de ces faiblesses, les exécutifs régionaux ont massivement investi le champ de la communication territoriale (Cardy, 1997) pour tenter de donner corps au territoire « en usant du pouvoir de révélation et de construction exercé par l'objectivation dans le discours » (Bourdieu, 1980). Ces prophéties ont sans doute une vocation d'autoréalisation, mais leur efficacité ne peut s'analyser que sur le temps long nécessaire à la transformation des images sociales en appartenances (Laferté, 2006). Or, la plupart des travaux ont en commun d'adopter une vue aérienne<sup>6</sup> de l'identité régionale. Les travaux centrés sur les baromètres du fait régional (Dupoirier, 1994, 1998) indiquent un progrès du sentiment d'appartenance (déclarée) à la région mais disent peu de choses sur la façon dont cette appartenance se traduit concrètement puisqu'ils s'intéressent peu ou pas aux pratiques concrètes de l'espace régional, et donc aux formes que pourrait prendre une socialisation régionale, et par la même la constitution d'une communauté politique. Surtout, le paradoxe est que tout se passe comme si « les stratégies identitaires des Conseils régionaux célébrant l'unité de la communauté territoriale, qui se sont révélées efficaces pour installer en un temps record la visibilité et la crédibilité de l'action des nouvelles institutions, avaient relégué le citoyen au rang de spectateur de l'arène régionale et non acteur du forum régional selon la distinction établie par Bruno Jobert » (Dupoirier, 1998 : 276). Il est vrai que l'action publique régionale est pour l'essentiel un travail de l'ombre de négociation et de compromis (Nay, 2002) visant à mettre en mouvement l'action régionale (Cattla, 2007), à acquérir et à pérenniser des ressources, et partant à produire du territoire régional (Crespy, 2008).

### **1.1. Les usages institutionnels des dispositifs participatifs**

En ce sens, l'engagement récent des exécutifs régionaux sur le terrain de la démocratie participative indique un renversement de perspective. Par l'institutionnalisation de la participation des citoyens ordinaires aux processus décisionnels régionaux, le citoyen passerait du statut de spectateur de l'arène à celui d'acteur du forum, voire même dans certains cas de l'arène régionale. Cette évolution, ou révolution pour les élus régionaux, a d'emblée été interprétée comme une quête de visibilité et de légitimité. De ce point de vue, on a pu dire des comités de ligne TER, qui sont parmi les plus anciens dispositifs participatifs régionaux, qu'ils mettent en scène l'action publique régionale, la rendant visible et accessible, et permettent à l'institution régionale d'affirmer son leadership sur son territoire (Gourgues, 2006). L'organisation d'un dispositif participatif est aussi un moyen pour la région de régionaliser un enjeu en affirmant sa compétence, au sens juridique du terme, sur un problème public, y compris lorsque celle-ci n'a précisément aucune compétence propre sur le domaine

<sup>5</sup> Entretien, président de la Commission locale de l'eau Boutonne. SAGE : Schéma Aménagement et de gestion de l'eau.

<sup>6</sup> Les critiques formulées par Andy Smith au sujet des travaux sur l'espace public européen trouvent ici aussi une remarquable acuité (Smith, 1998).

concerné. Ainsi, l'organisation en Poitou-Charentes d'un forum participatif sur l'eau est une tentative de jeu sur le jeu pour politiser la controverse et s'affirmer comme un interlocuteur incontournable d'une part ; d'autre part, jouer l'ouverture vise à permettre l'entrée dans le jeu d'acteurs minoritaires ne disposant pas des compétences requises, ou des ressources suffisantes pour intervenir efficacement dans le jeu précédent, et partant à réorienter la politique (Mazeaud, 2008).

Néanmoins, rien ne laisse penser que ces usages institutionnels des dispositifs participatifs épuisent les recompositions du territoire régional produites par leur mise en œuvre. Au contraire, on peut faire l'hypothèse que ces dispositifs transforment les rapports de l'institution à l'espace régional et à ses habitants, et réciproquement. En effet, même si l'engagement participatif du Conseil régional de Poitou-Charentes, et en premier lieu de sa présidente, comporte indéniablement un aspect de communication stratégique, on ne peut rabattre les dispositifs participatifs ni sur un changement d'image régionale ni sur une tentative d'instrumentation. D'une part, le caractère exploratoire de ces dispositifs les rend, de toutes façons, impossible à contrôler (Barthe, 2002), et en ce sens, ils sont toujours susceptibles d'être subvertis et de faire le jeu d'autres acteurs sociaux (Mazeaud, 2006). D'autre part, parce qu'ils transforment les cadres régionaux de l'échange politique, ils constituent des espaces plus ou moins inédits d'interaction entre les citoyens et l'institution régionale ; dès lors, ils sont toujours susceptibles de recomposer les pratiques de l'espace régional et les rapports que les citoyens ordinaires, et les représentants de l'institution régionale, entretiennent avec lui.

## **1.2. L'intéressement aux enjeux régionaux d'un public élargi**

On peut regrouper les dispositifs participatifs organisés par le Conseil régional en trois catégories. La première est celle des forums participatifs sectoriels : ces forums, à la procédure fluctuante n'offrent aucun pouvoir décisionnel, il s'agit simplement de permettre à l'ensemble des personnes intéressées (le plus souvent quelques centaines de personnes) d'intervenir dans le forum – au sens de Jobert (1995) – des politiques publiques. Ce sont les dispositifs les plus nombreux, on en dénombre une vingtaine organisée dans les secteurs les plus divers (eau, formation professionnelle, arts de la rue etc.). La seconde est celle du Budget participatif des lycées : procédure phare du Conseil régional, elle offre un pouvoir décisionnel de 10M€ sur les investissements dans les lycées à l'ensemble des membres de la communauté éducative dont estime la participation à 13%. Le dispositif concerne tous les lycées de la région mais, en pratique, il est organisé au niveau de chaque lycée. Enfin, la troisième catégorie, qui ne sera pas particulièrement étudiée ici, concerne les dispositifs participatifs les plus récents, le jury citoyen sur le changement climatique et les ateliers participatifs d'évaluation des politiques (bourses tremplins, bourse de la découverte etc.). A la différence des autres dispositifs qui sont dits inclusifs, ce sont des dispositifs délibératifs : une trentaine de participants est tirée au sort pour donner un avis sur la politique.

Nonobstant leur différence de nature, ces dispositifs assouplissent les conditions d'entrée dans le forum politique et offrent des opportunités nouvelles de participer au jeu régional. Ce qui ne signifie pas que l'ensemble des participants sont des militants, ou des consommateurs motivés par les bénéfices à tirer de la participation. Au contraire, la souplesse des cadres de l'échange organisé à travers les dispositifs participatifs et l'absence de sélection formelle rendent possible la participation au jeu régional d'un public élargi par rapport à celui qui participait jusqu'à présent. L'injonction à participer faite l'ensemble de la communauté lycéenne (lycéens, TOS, parents, enseignants) montre que le public visé par le BPL est celui des citoyens-usagers : ce qui est attendu du participant, c'est qu'il exprime son savoir d'usage tout en visant la satisfaction de l'intérêt général. Le public du BPL est hétérogène, ils est composé d'individus engagés par devoir civique, d'autres attirés par l'enrichissement social et cognitif permis par le dispositif et enfin d'individus désireux d'infléchir la décision finale. En comparaison, le public des forums participatifs est plus homogène. Ils invitent à participer les personnes intéressées, et en ce sens vise davantage un public de citoyens-concernés : les organisateurs attendent du dispositif qu'il permette l'expression de la diversité des points de vue et des intérêts en présence. C'est pourquoi, les participants sont des professionnels, ou quelques amateurs bénévoles, qui participent pour défendre leurs intérêts ou leur cause, ou se tenir au courant de

l'actualité du secteur. In fine, on peut analyser les dispositifs participatifs comme des dispositifs d'intéressement, au sens de la sociologie de la traduction (Callon, 1985), à l'espace régional d'un public élargi. Par la diversité des formes d'engagement qu'ils permettent, les dispositifs participatifs conduisent à participer à la construction des enjeux régionaux un public plus large que celui qui participerait par intérêt pour la région (des acteurs explicitement régionalistes), ou qui ne disposerait pas compétences requises pour y participer, à savoir que la négociation telle qu'elle s'organisait au niveau régional requerrait une expertise, une représentativité suffisante et une structuration préalable au niveau régional.

## **2. L'ENRACINEMENT DE L'INSTITUTION RÉGIONALE DANS SON ENVIRONNEMENT**

En effet, un dispositif participatif repose sur la mobilisation du savoir d'usage des participants<sup>7</sup> dont l'un des effets attendus est qu'elle améliore l'efficacité des décisions publiques. Ce savoir d'usage prend plusieurs formes. D'un côté, il s'agit d'exprimer des besoins et des attentes qui ne seraient pas connues des décideurs, et donc vise à une meilleure connaissance par les représentants de la région, de la population. Ainsi, les organisateurs du BPL enjoignent aux participants de « se lâcher », ce qui leur permet de saisir la demande lycéenne en dehors des filtres établis par les équipes de direction ou les techniciens. De l'autre, il s'agit d'une connaissance du terrain, et correspond davantage à une expertise d'usage, à savoir une connaissance fondée sur l'expérience pratique d'un espace qui vient compléter, ou contredire, la connaissance qu'ont les élus et les techniciens de cet espace.

### **2.1. Savoir d'usage et territorialisation des politiques régionales**

Compte tenu de l'absence d'ancrage territorial, et donc d'accès direct au terrain, de l'institution régionale, l'accès à cette expertise d'usage est décisif dans la construction de sa capacité politique. Par exemple, la participation de l'ensemble de la communauté lycéenne permet aux décideurs régionaux de découvrir la réalité de l'état de leur patrimoine, et notamment les changements de destination de certains bâtiments des lycées. Plus significatif est sans doute le cas de la mobilisation des pêcheurs au sein du forum sur l'eau. Leur pratique de la pêche leur confère une connaissance d'usage des rivières et de leur état ; en procédant à des relevés des linéaires d'assecs, ils ont pu contester efficacement la pertinence des indicateurs scientifiques utilisés pour gérer la ressource en eau. Cette expertise renouvelée va être fortement mobilisée, et soutenue, par le Conseil régional ; celui-ci n'a en effet par ailleurs que très peu de ressources pour intervenir dans la politique de l'eau. Dans ce cas, l'accès au savoir d'usage conditionne la capacité des représentants de l'institution à définir une politique régionale.

Dans le cas du BPL, qui est décentralisé au niveau des établissements, les représentants de l'institution vont aussi faire l'expérience personnelle de l'espace régional, et ainsi développer leur propre savoir d'usage de l'espace régional. En se déplaçant sur les lieux de la réunion aux quatre coins de la région, non seulement ils se rendent compte de visu de la réalité des établissements scolaires, mais surtout ils font un apprentissage physique de l'espace régional (la distance entre les villes, les contraintes de transport, les paysages etc). Or, cet apprentissage est un élément important de l'ethos professionnel de ces agents administratifs. D'une part, ils y trouvent un signe de leur militantisme, et d'autre part, il nourrit leur capacité à produire des politiques régionales, à savoir des politiques appropriées, adaptées à l'espace régional. La création d'un poste d'animateur culturel au sein des établissements faisant suite à la demande de culture exprimée dans le BPL et à la prise en compte des contraintes inhérentes à l'espace régional – ruralité, temps de transport, nombre d'internes – en offre un bon exemple. Autrement dit, en mobilisant un public élargi les dispositifs participatifs ouvrent un accès au savoir d'usage de l'espace régional, ce qui se traduit par une territorialisation des politiques régionales mais aussi par un durcissement des enjeux régionaux à travers la consistance nouvelle de la société civile

---

<sup>7</sup> Sur la notion de savoir d'usage (Sintomer, 2008).

régionale<sup>8</sup>.

## **2.2. Quand la société civile régionale prend une consistance**

Il s'agit, là aussi, d'un effet attendu par les organisateurs puisqu'ils assignent à ces dispositifs l'objectif de créer une « identité », ou une « culture commune », c'est-à-dire de faire prendre conscience aux participants des enjeux régionaux et de leur intérêt d'y participer. Le cas du forum sur le cinéma semble offrir un bon exemple de cette possibilité offerte par les dispositifs participatifs. Au cours des débats, l'enjeu régional, la prise de conscience d'un intérêt commun, s'est constitué dans l'opposition à un monopole parisien sur le cinéma, ce que soulignent ces participants : « comment exister alors que tout se décide dans les réseaux parisiens ? », « Y'a des compétences ici, mais ce savoir-faire régional méprisé à Paris ». Autrement dit, les dispositifs participatifs permettraient une régionalisation cognitive : à l'instar de ce qui a pu être montré dans le cadre européen (Guignier, 2007), on peut en effet penser qu'en participant à ces forums, l'individu acquiert les façons de faire, de penser et d'être propres à l'espace régional. Ce que suggèrent aussi les participants et les organisateurs du BPL pour qui participer permettrait l'apprentissage du fonctionnement de l'institution régionale, de ses compétences et de ses politiques. Compte tenu de la faible fréquence de ces rencontres (une ou deux fois par an), la socialisation socialement et spatialement située permise par le dispositif ne peut être que limitée ; d'ailleurs dans le cadre européen, c'est bien la récurrence des rencontres et leur déploiement dans des espaces informels, qui permet l'europanisation cognitive.

Néanmoins, les rencontres rendues possibles par les forums participatifs peuvent permettre à des acteurs de nouer des alliances au niveau régional qui constitue pour eux un espace inédit, ce que montre l'exemple de la création d'un Collectif associatif régional sur la gestion de l'eau (Carg'eau) suite à l'organisation du forum participatif sur l'eau. Au cours de ce forum, des acteurs divers (pêcheurs, consommateurs, association de protection de la nature) ont pris conscience de leur intérêt commun à se structurer à l'échelle régionale. Dit autrement, le forum a mis en lumière les opportunités offertes par un investissement de l'espace régional, ce qui, par « un effet miroir », les a incités à se structurer à l'échelle régionale alors même qu'ils considéraient que l'espace régional n'est pas un espace pertinent de gestion de l'eau<sup>9</sup>. Partant, la défense de leurs intérêts dans les instances locales ou dans leurs prises de position médiatiques, les conduit à participer, par la bande, à la régionalisation de la politique de l'eau. Non seulement, en s'organisant et en participant à l'échelle régionale, ils accréditent le périmètre régional d'intervention défini par l'institution, mais la défense de leurs intérêts les conduit à mettre en débat l'hétérogénéité des pratiques et des réglementations existant au niveau local ou départemental, et donc à durcir le territoire régional. En ce sens, ils contribuent à donner corps à l'espace régional et à le faire exister dans un secteur d'action publique dont il est a priori étranger. In fine, on peut dire que les dispositifs participatifs enracinent l'institution régionale dans son environnement, et partant donnent de l'épaisseur à cette « entité flottante », « à la fois vague et faible » (Gérard Dupuy cité par Sadran, 2005).

## **3. LE TERRITOIRE RÉGIONAL À L'ÉPREUVE DES INVESTISSEMENTS ORDINAIRES DE L'ESPACE : LA PARTICIPATION CONTRE LA COMMUNAUTÉ IMAGINÉE ?**

Cependant, le territoire régional ainsi produit relève exclusivement de l'espace-enjeu constitué autour du Conseil régional, il n'a de consistance qu'en relation avec l'institution régionale. Les participants investissent ces dispositifs, et partant l'espace régional, parce qu'ils offrent une opportunité d'action nouvelle, comme pour le collectif Carg'eau, ou parce que participer semble indispensable à la défense d'un intérêt, ou à la réussite professionnelle ; ce que souligne le cas de cette participante en recherche d'emploi en décrivant le forum participatif comme « un lieu où il faut être si

<sup>8</sup> Rappelons que l'inconsistance de la société civile régionale est un handicap dans la mise en œuvre des compétences décentralisées, notamment en matière de formation professionnelle ou de développement économique (Giroux et Mériaux, 2003).

<sup>9</sup> Entretien, membre Carg'eau.

on revendique une place dans le secteur<sup>10</sup> ». Ils ne les investissent pas comme ils investissent les dispositifs locaux, c'est-à-dire comme un prolongement des sociabilités propres à leur espace de vie. En effet, l'espace régional n'est pas un espace de sociabilités spontanées (Keating, 2001), il est une contrainte à la participation des citoyens. Dans le cas des forums participatifs, seuls des professionnels ou des militants peuvent, en pratique, participer puisqu'il faut compter avec le temps nécessaire (au moins une journée) et les frais de déplacement. Dans le cas du BPL, l'impact du coût de la participation sur le dispositif est encore davantage visible puisque les participants ont refusé la mise en place d'un dispositif régional, au motif que la participation à un tel dispositif requerrait un investissement trop important ; c'est pourquoi, le BPL est organisé au niveau du lycée.

### **3.1. Le territoire régional à l'épreuve des formes ordinaires d'investissement de l'espace**

Cette proximité du dispositif avec l'espace de vie de la communauté lycéenne, et donc la faiblesse du coût de la participation, explique en partie le taux élevé de participation (environ 13% alors que les autres budgets participatifs plafonnent sous les 5%). Elle permet surtout, on l'a dit, la mobilisation d'un savoir d'usage sur les lycées dans les politiques régionales. Mais le territoire régional n'épouse pas les contours de l'espace de vie des membres de la communauté lycéenne. D'un côté, les frontières du territoire régional, à savoir les frontières de la compétence régionale, ne permettent pas de répondre aux besoins inhérents aux formes ordinaires d'investissement de l'espace. Il est ainsi fréquent que lors des réunions BPL, les limites de la compétence de l'institution régionale soient mises en débat au motif de leur inadéquation aux pratiques de l'espace des participants<sup>11</sup>. De l'autre, l'espace de vie des participants fait obstacle à la représentation de la communauté régionale, ou dit autrement, un sentiment d'appartenance déclaré à la région n'emporte pas la constitution effective d'une communauté régionale organisant des solidarités entre ses membres<sup>12</sup>. En effet, malgré son cantonnement à une échelle micro-locale, les organisateurs attendent du BPL qu'il permette à une répartition plus équitable des ressources entre les établissements de la région. Cependant, l'observation des débats montre que contrairement à l'injonction des organisateurs à faire preuve de solidarité vis-à-vis d'établissements moins richement dotés, les participants favorisent leur établissement. Plus encore, la communauté lycéenne prend corps dans l'opposition, imaginée, avec les autres établissements de la région, ce qui montre que les participants tendent à favoriser la communauté lycéenne propre à leur espace vécu au détriment de la communauté régionale que les représentants de la région tendent à faire exister à travers l'objectif de redistribution. En ce sens, la construction du territoire régional ne dissout pas les espaces de vie des participants, il serait même plutôt soluble dans les allégeances territoriales préétablies, et les formes ordinaires d'investissement de l'espace.

En effet, l'investissement dans l'espace régional conduit les acteurs à procéder à de nouvelles articulations entre la logique d'action propre à l'espace régional, et celle des autres espaces dans lesquelles ils interviennent, surtout que dans le cas de l'eau, la région reste un espace secondaire de régulation. D'une part, la participation du collectif Carg'eau au processus décisionnel se fonde sur la reconnaissance de leur expertise, et sur sa constitution en « force de proposition<sup>13</sup> » ; or, celle-ci se fait au prix de la construction d'un consensus autour des positions les moins revendicatives, ce qui contraint les minorités les plus contestatrices à gérer des rapports délicats avec leur base. Cela est problématique dans la mesure où l'essentiel des actions entreprises par ces associations se déroulent sur les espaces locaux, et grâce à la mobilisation de leurs militants. D'autre part, les ressources nouvelles acquises par les acteurs investis dans l'espace régional, augmentent leur capacité et leur répertoire d'action dans les espaces locaux, ce qui les incite à renoncer à la logique de compromis qui

<sup>10</sup> Notes d'observations, forum sur la formation professionnelle.

<sup>11</sup> Par exemple, l'application plus ferme de l'interdiction de fumer a déplacé les lycéens fumeurs à l'extérieur du lycée (donc hors du domaine régional) : d'un côté, la région n'a pas la compétence pour organiser, ne serait-ce que sécuriser, cette pratique des abords du lycée, de l'autre, cette pratique nouvelle incite les techniciens à repenser les aménagements de l'intérieur du lycée.

<sup>12</sup> Nombre de travaux basés sur les appartenances déclarées concluent à l'absence de rivalité entre les « identités territoriales ». L'analyse des pratiques incite à davantage de nuances.

<sup>13</sup> Entretien, coordinateur Carg'eau.

est celle de la gestion intégrée des ressources en eau. Il en résulte une conflictualisation des rapports entre les différents porteurs d'intérêts sur les scènes locales. Enfin, la montée en expertise du collectif Carg'eau, et sa reconnaissance par le Conseil régional qui en a fait un interlocuteur privilégié de sa politique, s'est faite au détriment des représentants traditionnels des intérêts agricoles qui, du coup, ont désinvestis l'espace régional. In fine, dans ce cas, comme dans celui du BPL, il n'y a pas au niveau régional, de débat, et a fortiori d'accord, sur les normes de l'arbitrage entre ces intérêts divergents. Or, c'est le propre du politique que de constituer une communauté en exprimant et en arbitrant entre les intérêts.

### **3.2. La reconnaissance du pluralisme agonistique : un obstacle à la constitution d'une communauté politique régionale?**

Si la participation constitue la communauté politique c'est parce qu'en partageant des activités communes, les citoyens mettent en débat les normes d'appartenances et de solidarités de cette communauté (Barber, 1997[1984]). Mais cette vision de la constitution d'une communauté à travers la participation active des citoyens repose sur une représentation abstraite d'un citoyen désincarné. À l'inverse, le citoyen des dispositifs participatifs est un citoyen concret porteur de besoins et de préférences, un citoyen concerné défendant des intérêts ; c'est l'individu dans ses particularités qui est reconnu par l'institution à travers les dispositifs participatifs. Ainsi, le paradoxe des deux exemples développés, pourtant fondamentalement différents quant à la forme du dispositif, à l'identité des participants et aux caractéristiques du secteur, est que l'institutionnalisation de la participation conduit non pas à la prise de conscience d'intérêts territoriaux communs, mais à la confrontation accrue des intérêts divergents. Finalement la reconnaissance du « pluralisme agonistique » (Mouffe, 1999) des membres de la communauté régionale semble faire obstacle à l'établissement de lien de solidarités puisque cette vision concrète, fragmentée, partielle de l'individu constitue son altérité davantage que son identité. Or, comme le rappelle justement Michel Bussi, « le principe de légitimation est basé implicitement sur l'identité territoriale au sens propre du terme : chacun est identique au sein du territoire ». (Bussi, 2006 : 335) Ainsi les dispositifs participatifs semblent atterrir sur ce qui précisément fit la force du rituel républicain, à savoir que la proclamation des résultats de l'élection est aussi un rituel lors duquel les divisions sont effacées, subsumées dans la constitution d'un collectif. L'ambivalence de ces dispositifs serait alors que la construction d'une institution en interaction avec les citoyens pourrait ébranler la communauté imaginée que les représentants ont fait tant d'efforts à construire. En ce sens, l'institutionnalisation de la participation souligne que le politique n'a pas de place en soi (Dikeç et Garnier, 2008), ce qui le rend impossible à constituer par le haut ; le politique en tant que communauté d'appartenance et de solidarité ne se crée que par le bas, dans un mouvement où les pratiques sociales, les symboles, le folklore ont davantage d'importance que les intérêts<sup>14</sup>.

#### **- BIBLIOGRAPHIE -**

- Anderson B., (1996) *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, [1983].
- Bacqué, M-H. et al. (Eds.), (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Bainée O, et Pasquier, R (Eds.), (2007), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Editions.
- Barber B., (1997), *Démocratie forte*. Paris, Desclée de Brouwer [1984].
- Barthe Y., (2002) « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol 15, n°57, pp. 57-78.
- Bourdieu P., (1980), « L'identité et la représentation », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol 1, n°35, pp 65-72.

<sup>14</sup> Cf les travaux sur la construction historique de la nation.



- Breux S., (2006), « Les dimensions territoriales de la démocratie participative », *Sciences de la société*, n°69, pp 71-85.
- Bussi M., (2006), « L'identité territoriale est-elle indispensable à la démocratie ? », *L'Espace géographique*, n°4, pp 334-339.
- Callon M., (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, n°36, pp 169-208.
- Cardy H., (1997), « Le rôle des techniques de communication dans la construction du territoire régional », *Quaderni*, n°34, pp 111-127
- Cattla M., (2007), *Le travail public régional*, Toulouse, Octarès.
- Crespy C., (2008), « Mobilisation d'expertises et production du territoire régional », *Annales de la recherche urbaine*, n°104, pp 49-57.
- Dikeç M., et Garnier J-P., (2008), « Repenser l'espace et le politique », *Espaces et Sociétés*, vol 3, n°134, pp 11-18.
- Dupoirier E., (1998), « Les identités régionales », in Dupoirier E. (éd.), *Les régions à la croisée des chemins*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Dupoirier E., et Schajer H.D., (1994), « L'identité régionale : problèmes théoriques, perspectives politiques », in CURAPP-CRISPA, *L'identité politique*, Paris, PUF.
- Géocarrefour, (2001) *Les territoires de la participation*, vol 3, n°73.
- Giroux O., et Meriaux O., (2003) « France et Allemagne : décentralisation et capacité d'action des systèmes acteurs régionaux », in Bel M. et al. (Eds), *La décentralisation de la formation professionnelle : quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris, L'Harmattan.
- Gourgues G., (2007), « Comprendre la différenciation par la concertation », in Olliver-Trigalo M. (Eds), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, Synthèse Inrets, n°55.
- Guigner S., (2007), « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion », in Baisnée O., et Pasquier R. (Eds.) *L'Europe telle qu'elle se fait*. Paris, CNRS Editions.
- Jobert B., (1995) « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche », in Faure A. et al. (Eds), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Keating M., (1998): *The new regionalism in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- (2001), « Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia ». *European Urban and Regional Studies*, n° 8, pp. 217-34.
- Laferté G., (2006), *La Bourgogne et ses vins : image d'origine contrôlée*, Paris, Belin.
- Mazeaud A., (2006) « Le Débat national sur l'avenir de l'Ecole ou des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix*, 2006, vol 19, n°75, pp. 143-164.
- (2008) « Sélectionner des acteurs pour changer de politique. Design institutionnel, participation citoyenne et expertise dans la gestion de l'eau en Poitou-Charentes », *Communication au colloque « Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique »*, Lyon, juin.
- Mouffe C., (1999), « Deliberative democracy or agonistic pluralism? », *Social Research*, vol 3, n°66, pp. 745-758.
- Nay O., (2002), « Le jeu du compromis : les élus régionaux entre territoires et pratiques d'assemblée », in Nay O., et Smith A. (Eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers te généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica.
- Pasquier R. (2004), *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Putnam R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Sadran P., (2005), « Un objet politique mal identifié : point de vue de politiste », in Dolez B. et al. (Eds), *Le vote rebelle : les élections régionales de mars 2004*, Dijon, Edition de l'Université de Dijon.
- Smith A., (1999), « L'espace public européen : une vue (trop) aérienne », *Critique internationale*, n° 2, pp. 169-180.
- Sintomer Y., (2008), « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, vol 3, n°31, pp. 115-133.