

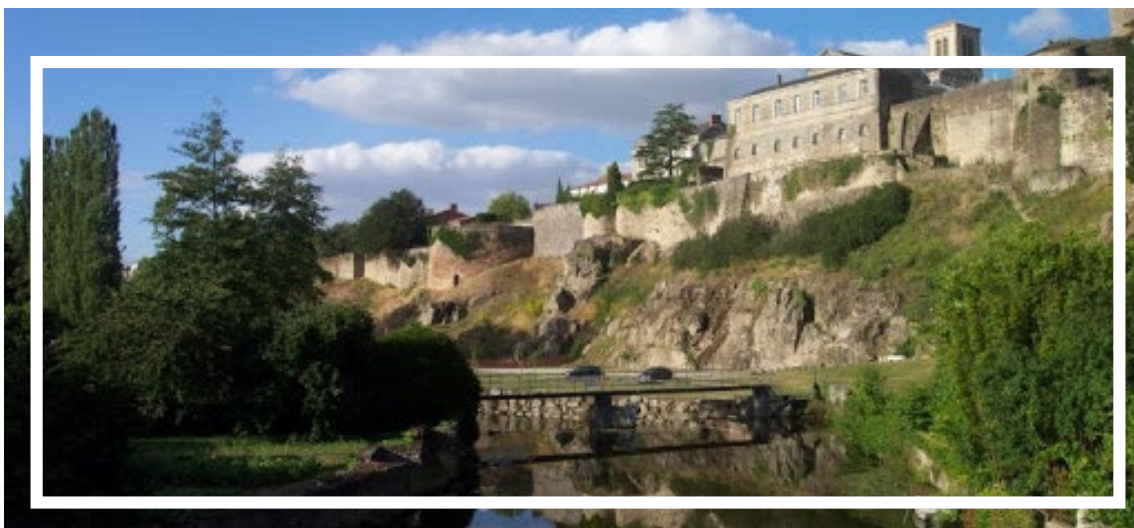


## « LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE »

Potiau-Charentes, France

*Période de mise en œuvre : 2004 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010*

La politique participative de la Région Poitou-Charentes a vu le jour fin 2004 avec l'arrivée au pouvoir de Ségolène Royal, et n'a cessé d'évoluer et de se développer depuis. Touchant potentiellement tous les usagers des services publics régionaux, elle vise à faire participer le public aux décisions régionales. Elle s'est tout d'abord concentrée sur les lycées et ses usagers, via le budget participatif des lycées, avant d'être progressivement étendue, via le recours au tirage au sort, à d'autres politiques publiques, tels les transports, l'environnement ou l'économie. Cette politique a connu une évolution récente importante, avec la mise en place de critères de justice sociale – définis par les usagers eux-mêmes, via un processus participatif – visant à accroître le caractère redistributif de ces politiques. Au-delà de la promotion de la justice sociale et la redistribution des richesses en direction des groupes sociaux ou des territoires les plus désavantagés, cette politique vise des objectifs politiques, civiques et administratifs. Il s'agit tout d'abord de démocratiser l'action publique régionale, et notamment la politique éducative.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

## Contexte

### *Contexte régional*

Le Poitou-Charentes est l'une des régions les moins peuplées de France (1.700.000 habitants). Elle est surtout rurale, les grandes villes étant peu nombreuses et de taille assez réduite. Traditionnellement, il s'agissait d'un territoire politiquement orienté à droite, qui a basculé aux élections de 2004. La Région est aujourd'hui conduite par une majorité de gauche plurielle dirigée par Ségolène Royal, l'une des personnalités les plus en vue du Parti Socialiste, candidate à l'élection présidentielle de 2007. Ségolène Royal a été réélue avec près de 58% des voix aux élections régionales de 2010.

Les caractéristiques de cette politique participative (une direction socialiste, alors que les budgets participatifs étaient jusque-là lancés par des maires communistes ; une personnalité d'envergure nationale ; un recours massif au tirage au sort) suffisent à assurer une visibilité assez forte à l'expérience en cours. Le budget total de la région est de 567 millions d'euros en 2010 (il provient pour près de 50% de l'Etat, mais aussi de l'Europe, de l'emprunt et des impôts régionaux). La moitié des dépenses sont consacrées à l'éducation et à la formation (lycées, apprentissage, stages, université).

### *Contexte gouvernemental et décentralisation*

Les Régions sont les collectivités locales françaises les plus récentes – elles apparaissent véritablement avec la loi de décentralisation de 1982 – et connaissent leurs premières élections en 1986. Collectivités récentes, les Régions sont marquées par la faiblesse de leur identité politique – bien qu'elles puissent avoir une identité culturelle forte (comme l'Alsace ou la Bretagne), puisqu'elles sont peu connues de la population. D'une certaine façon, le développement de politiques participatives, en Poitou-Charentes et dans d'autres régions, peut être interprété comme un moyen de donner une visibilité et une identité politique à des collectivités en déficit d'image. Depuis 30 ans, les régions françaises ont cependant accru leurs pouvoirs, notamment suite à la réforme constitutionnelle de 2004 (considérée comme l'Acte II de la décentralisation), qui visait sans entièrement y parvenir à faire de la région l'échelon décentralisé le plus important. Il n'empêche, les Régions sont reconnues comme les collectivités territoriales les plus importantes pour le développement économique, la formation professionnelle, et ont la charge des lycées (personnels non-enseignants et locaux).

Si la tendance décentralisatrice, depuis une trentaine d'années, était donc propice à un renforcement du pouvoir des Régions, la réforme territoriale votée fin 2010, qui se traduit notamment par la fusion des conseils généraux et régionaux, semble aller dans un sens opposé de recentralisation. Il est cependant trop tôt pour en mesurer les conséquences, puisque cette réforme n'entrera en vigueur qu'en 2014.

**Niveau institutionnel de développement de la politique:** régional et lycées

### *Contexte social*

La Région Poitou-Charentes est une région rurale et agricole, marquée par l'importance du tourisme sur la côte atlantique, et une tradition industrielle relativement limitée. Région relativement pauvre, le chômage se situait en 2009 à 9,1%, à peu près au niveau national. Chômage et précarité ont cependant fortement augmenté, comme ailleurs en France depuis 2009, en lien avec la crise économique et financière.

La politique participative de la Région ne vise pas en particulier les groupes défavorisés, puisqu'on peut considérer qu'il s'agit d'une politique universelle : elle s'adresse à tous les usagers. Ainsi, le Budget Participatif des Lycées touche tous les lycéens, et les autres politiques participatives visent tous les usagers d'un service public. Néanmoins, à chaque fois (voir la section « objectifs ») il s'agit de privilégier les plus défavorisés au sein de ces groupes, via des mécanismes redistributifs ou de promotion de la justice sociale.

**Tableau 1. Structure sociale de la population (en %)**

	Poitou-Charentes	FraFrance	
<b>Répartition de la population par âge</b>	Population de moins de 20 ans	22,5	25
	Population de 20 à 64 ans	57	59
	Population de plus de 64 ans	20,5	16,5
<b>Structure socio-professionnelle de la population</b>	Chômeurs	9,1	9,1
	Employés	31	29
	Ouvriers	27	23
	Cadres	10	16
	Professions intermédiaires	21	25
	Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	6	6
	Agriculteurs	4	2
	Bénéficiaires du RMI	3	2

Sources : enquête emploi INSEE 2005 et Observatoire Régional de la Santé 2010.

## Description complète – Présentation de la politique

La politique de démocratie participative en Poitou-Charentes a pris plusieurs formes, mais constitue aujourd'hui un tout cohérent. Elle consiste en une multiplicité d'outils et dispositifs visant à faire participer les citoyens à la fabrique des politiques publiques régionales. Cette politique a d'abord pris la forme d'un Budget Participatif des Lycées (BPL), consistant à mettre en discussion 10% du budget des lycées de la région (la principale compétence des régions françaises), soit 10 millions d'euros par an. Ainsi, les 93 lycées publics organisent, avec l'aide des services régionaux, deux réunions dans l'année : la première visant à faire émerger des projets collectifs, la seconde visant à débattre de leur pertinence et à sélectionner (par vote) les trois projets prioritaires. Nous verrons que ce dispositif a eu des effets sociaux (redistribution des ressources), politiques (démocratisation du fonctionnement des lycées) et administratifs (modernisation et transversalité) non-négligeables. Le succès de l'expérience a ensuite conduit la Région à multiplier – à partir de 2008 – des expériences de type mini-publics (jurys et ateliers citoyens, *e-town meetings*, etc.), regroupant sur la base du tirage au sort un échantillon diversifié de la population, afin de mettre en débat et évaluer certaines politiques publiques

(transport, environnement, formation, aide à la création d'entreprise). Les méthodes délibératives innovantes développées dans ce cadre ont ensuite nourri en retour le Budget Participatif des Lycées, qui a connu une réforme importante en 2011, avec la mise en place d'une assemblée régionale du BPL visant à définir collectivement des critères de justice sociale, permettant une meilleure redistribution des ressources dans le cadre du BPL.

### *Antécédents / origines*

L'équipe qui est aujourd'hui en place avait affiché au premier plan l'idée de démocratie participative dans sa campagne électorale de 2004, elle en avait fait sa « marque » propre. Cependant, ce que pouvait recouvrir concrètement l'idée était assez vague. Cela n'a pas empêché la mise en place à marche forcée d'une expérience originale, qui s'est imposée en quelques mois comme l'une des plus prometteuses sur le territoire français. Cela s'explique par plusieurs facteurs.

(1) Deux personnes clefs de la gestion régionale (la principale assistante politique de Ségolène Royal et le responsable de l'administration chargé des lycées) sont sincèrement convaincues de l'importance de la démocratie participative. La première, qui a un passé militant d'extrême-gauche, a fait un voyage à Porto Alegre. Le second est un ancien syndicaliste du monde enseignant. Tous deux se sont intéressés depuis longtemps aux thèmes de la participation et de la modernisation administrative à travers la participation, ont de fortes compétences politiques et gestionnaires et ont su donner au dispositif une véritable rigueur. Ces personnes ont assuré l'impulsion concrète du processus et sa direction au quotidien la première année.

(2) Ces personnes ont su s'entourer d'experts extérieurs qui ont contribué à la crédibilité de la démarche : des universitaires (à travers des réunions de formation et un colloque international sur le thème de la démocratie participative), et des ONG (l'ADELS, la principale organisation française travaillant sur le thème de la démocratie locale, a été chargée de l'animation des réunions publiques au départ).

(3) Ségolène Royal a compris que la démocratie participative constituait un thème porteur et qu'elle pouvait en tirer un profit symbolique et politique fort (« nous sommes la première région d'Europe à mettre en place un budget participatif... »), dans un contexte national de crise de légitimité du système politique. Elle a fait preuve d'une volonté politique très forte sur le sujet, quitte à bousculer les élus, les administrations de la région et les structures de gestion traditionnelles des lycées (notamment les proviseurs).

Après sa victoire aux élections de 2004, Ségolène Royal a souhaité engager très vite une concrétisation des promesses effectuées pendant la campagne et, en particulier, de l'orientation vers une démocratie participative. Elle a mis en place plusieurs démarches consultatives sur les différents thèmes de compétence régionale (emplois, environnement, agriculture, santé...) en associant les acteurs régionaux – en particulier institutionnels et économiques – à la définition des politiques publiques. Surtout, elle a décidé de mettre en place un budget participatif en commençant par l'une des principales compétences légales de la région, les lycées.

Ce choix s'explique en partie par des questions de faisabilité : on peut facilement identifier les 93 établissements que compte la région. Il répond aussi à des questions de visibilité : les lycées sont au cœur des compétences de la région et celle-ci a vu son autorité s'accroître notablement sur ce plan avec la dernière phase de la décentralisation, engagée par le gouvernement Raffarin (si les orientations des choix pédagogiques et la gestion du personnel enseignant restent du ressort de l'Etat central, la gestion des personnels administratifs est désormais du ressort de la région et s'ajoute à ses compétences traditionnelles en matière de construction et d'entretien

des bâtiments ; la région peut par ailleurs agir au-delà de ses compétences obligatoires, par exemple en favorisant la vie lycéenne, des projets relatifs à l'environnement, à la santé...).

Il est possible, sur un terrain comme celui-là, de marquer une différence notable par rapport à la gestion antérieure. Ce que la région appelle le « budget participatif des lycées » s'inscrit dans une politique visant à mettre en avant une approche sociale de la vie lycéenne (mise en place d'un Fonds social régional, création d'un chèque-livre de 70 euros versé aux familles pour l'achat des manuels scolaires...).

### *Objectifs de la politique*

Les objectifs de la politique participative de la Région Poitou-Charentes sont multiples. L'objectif premier était de démocratiser le fonctionnement des lycées et de mieux prendre en compte les besoins des usagers. Implicitement, les concepteurs de cette politique considéraient que la prise en compte des besoins de la base était un moyen d'assurer une dépense publique plus efficace et plus juste. Un second objectif central était d'éduquer ou de former les citoyens, par la participation, en particulier du fait qu'une partie du public ciblé soit des jeunes.

Un troisième objectif s'est progressivement affirmé – et a connu une traduction institutionnelle en 2011 – celui de la « promotion de la justice sociale. » Il s'agit ainsi de faire de la démocratie participative un moyen de redistribution des ressources publiques en direction des territoires et des groupes sociaux les plus défavorisés. Enfin, un dernier objectif est également apparu en chemin, à savoir la modernisation de l'administration. S'il ne s'agissait pas d'un objectif premier, la politique participative de la Région s'est effectivement traduite par (1) un dialogue accru et plus transversal entre les différents services de la Région ; (2) une réponse plus rapide aux attentes des usagers.

### *Chronologie de la mise en œuvre de la politique*

La Région Poitou-Charentes a d'abord lancé de façon expérimentale à l'automne 2004 le budget participatif des lycées, mis en place dans la moitié des lycées de la Région. L'année suivante, le dispositif a été généralisé à l'ensemble des établissements. La politique participative est progressivement montée en puissance, puis a connu une accélération fin 2007, suite à la défaite de la présidente de la Région, Ségolène Royal, à l'élection présidentielle, qui l'a conduite à se recentrer sur sa région. A partir de cette date, des expériences reposant sur le tirage au sort ont été régulièrement organisées. En 2008, un jury citoyen sur le changement climatique, et un sur les transports sont organisés. A l'automne 2008, la Région organise, en lien avec la Toscane et la Catalogne, un e-town meeting (dans le cadre du projet Ideal-EU), financé par l'Union Européenne, cherchant à faire discuter de jeunes citoyens européens sur la question du changement climatique et à remettre des recommandations à ce sujet au Président de la commission sur le changement climatique du Parlement Européen. Ces expériences vont ensuite être multipliées en 2009, via l'organisation d'ateliers participatifs, sous un format plus léger que les jurys citoyens (sont invités des usagers, qui ne sont pas tirés au sort). Le budget participatif des lycées touche de son côté de plus en plus de monde. Si la participation croît dans les lycées publics, le dispositif est également étendu aux 21 lycées privés catholiques de la Région (à leur demande), puis aux Maisons Familiales et Rurales. Enfin, début 2011, suite à une évaluation ayant mis en évidence les effets parfois anti-redistributifs de cette politique, une assemblée régionale du BPL a été créée, visant à promouvoir la justice sociale et la redistribution des ressources par la participation. Dans ce cadre, près de 1000 participants (volontaires et tirés au sort) ont délibéré au cours d'une journée afin de définir des critères de distribution des ressources entre lycées dans le cadre du BPL. La politique participative de la Région est donc toujours en place, continue d'évoluer dans une logique incrémentale.



## *Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs*

### **Agents impliqués**

Les acteurs au cœur de l'organisation de la politique participative de Poitou-Charentes, sont principalement la Région (et notamment le service budget participatif et la chargée de mission démocratie participative), les équipes de direction des lycées, et au départ une association – L'Adels, spécialisée dans la démocratie participative – qui animait le dispositif. Ensuite, tous les participants et les usagers évoqués précédemment sont évidemment au centre de cette politique où les bénéficiaires sont principalement des acteurs du changement.

### **Bénéficiaires**

Les bénéficiaires sont l'ensemble des habitants de la région. Cependant, selon le dispositif, différents groupes sont visés. Ainsi le BPL vise en particulier les usagers des lycées (élèves, professeurs, personnels administratifs, parents d'élèves, etc.). Les ateliers citoyens, qui ont été mis en place plus tard, visaient de leurs côtés les usagers ou les bénéficiaires de certaines politiques régionales (usagers des transports, apprentis en formation professionnelle, bénéficiaires de bourses de création d'entreprises).

### **Processus participatifs**

La dimension participative de cette politique est centrale. Si les ONGs et les associations ont peu été touchées par cette politique, les usagers ont été impliqués de façon massive. Si au départ le BPL ne touchait que quelques milliers de participants, en 2010 près de 24.000 personnes ont participé à au moins une réunion. Les participants aux jurys et ateliers citoyens étaient en nombre restreints, mais tout l'enjeu du recours au tirage au sort était de permettre la participation de ceux qui ne participent pas en général, et notamment des exclus (chômeurs, immigrés, ouvriers, etc.). Dans les deux cas, l'intérêt à participer était distinct. Les participants au BPL avaient un intérêt direct à participer, puisque les décisions prises ont des conséquences directes sur leur quotidien. Les participants tirés au sort cherchaient quant à eux à améliorer de façon plus générale les politiques publiques régionales, et mettent souvent en avant une justification de la participation par le civisme et l'intérêt général. Toutes les évaluations menées attestent en tout cas de la très grande satisfaction des participants à l'égard de la participation.

La politique participative de la Région a beaucoup évolué au fil du temps, témoignant d'un processus indéniable d'apprentissage. Celle-ci pourrait cependant être améliorée en accroissant encore le pouvoir décisionnel des dispositifs, en renforçant la qualité délibérative des discussions (notamment pour le BPL), et en renforçant la participation des classes populaires.

## *Processus d'institutionnalisation et financement*

### **Processus d'institutionnalisation**

L'une des faiblesses du dispositif est qu'il n'est pas institutionnalisé en tant que tel, et dépend de la volonté politique des élus. Si on peut parler d'institutionnalisation de fait compte-tenu de l'enracinement de la démarche participative dans les pratiques de la Région, celle-ci ne s'est pas traduite par des modifications législatives substantielles, du fait notamment du caractère très centralisé du processus législatif en France (les régions ne disposent pas de ce pouvoir), ce qui pourrait constituer un risque de disparition de la politique en cas d'alternance du pouvoir.

### **Financement**

Le financement de cette politique est assuré quasi-intégralement par la Région. De 2004 à 2010, le BPL a coûté environs 10 millions d'euros par an à la Région (il ne s'agissait cependant pas de 10 millions d'euros en plus du budget habituel des lycées, mais de 10% retranché au budget jusqu'alors décidé par les seuls élus), auxquels il faut ajouter les salaires des 5 agents en charge de cette politique (150.000 euros par an environs). En 2008 et 2009, l'organisation de dispositifs de tirage au sort a coûté 100.000 euros environ par an. A noter que l'une des expériences mises en place – le programme Ideal-EU – était en grande partie financée par l'Union Européenne. Enfin, il faut souligner que depuis 2011 le budget du BPL est passé de 10 à 5 millions d'euros.

## Principaux résultats et réalisation

### *Principaux résultats et obstacles*

#### **Principaux résultats**

La politique participative de la Région Poitou-Charentes peut-être considérée comme un succès et comme l'une des plus ambitieuses en Europe, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle a permis une participation massive des citoyens à la fabrique des politiques publiques. Une participation aussi importante que celle du BPL (24.000 personnes en 2010, soit 15% des personnes conviées) est assez unique dans le monde. Ensuite, cette politique est remarquable dans le sens où elle a effectivement eu un impact sur les politiques publiques. Alors que la plupart des politiques participatives en Europe sont consultatives, en Poitou-Charentes les citoyens peuvent co-décider sur des éléments importants de l'action régionale (10 millions d'euros est un montant important au regard des sommes généralement en jeu dans la démocratie participative en Europe). On peut ainsi considérer que la politique participative a permis : (1) de démocratiser le fonctionnement des lycées et de l'action publique régionale.

Les principaux bénéficiaires des cette politique sont ceux qui n'avaient que peu d'influence sur les processus décisionnels jusque là : lycéens, personnels de service dans les lycées, classes populaires ; (2) en donnant plus de poids à ces acteurs généralement marginalisés, cette politique s'est traduite par une prise en compte de besoins (notamment sociaux) jusqu'alors ignorés. On peut ainsi considérer que les besoins des acteurs les plus marginalisés ont mieux été pris en compte grâce à la politique de démocratie participative; (3) a sans doute constituée « une école de démocratie » pour les participants, notamment les plus jeunes, même si une enquête plus approfondie sur cette question mériterait d'être menée ; (4) de moderniser l'administration régionale en renforçant la transversalité et le dialogue entre services, et en accélérant les processus décisionnels.

Deux limites peuvent cependant être soulignées. Tout d'abord, la politique participative ne concerne qu'une partie des politiques régionales, 90% du budget des lycées étant encore décidé de façon bureaucratique, et les principales politiques publiques n'étant pas évaluées de façon participative. On peut néanmoins souligner que si la politique participative ne constitue qu'une petite partie de l'action régionale, elle inspire l'ensemble des politiques de la Région. Ainsi, les politiques redistributives de la Région (en direction de certains groupes ou territoires désavantagés), ont en partie été nourries par les besoins exprimés dans le cadre des dispositifs participatifs. Une seconde limite peut être notée, la participation des classes populaires demeure à ce jour insuffisante, même si les dispositifs reposant sur le tirage au sort y contribuent.

#### **Principaux obstacles**

Deux principaux obstacles peuvent être soulignés. Tout d'abord, les services techniques de la Région (ingénieurs, architectes, etc.) se sont avérés très réticents à la mise en place d'une telle politique participative, qui remettait en cause leur expertise et leur identité professionnelle, et leur demandait un surcroît de travail. Sans une forte volonté politique pour dépasser ces blocages, les techniciens disposent de suffisamment d'armes pour bloquer la mise en œuvre de ce type de politiques. Des blocages sont aussi apparus en la personne des proviseurs des lycées et des syndicats, qui avaient le sentiment de perdre du pouvoir.

Ensuite, la mise en œuvre de la politique participative a demandé une mobilisation très forte du personnel de la Région, et en particulier du service « démocratie participative. » La multiplication du nombre de réunions sur un territoire assez vaste constitue un coût humain non-négligeable. Ainsi, la mise en œuvre d'une politique participative efficace requiert des moyens humains substantiels pour animer les réunions ou organiser le processus.

### *Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs*

#### *Prérequis*

Une forte volonté politique est indispensable pour mettre en place une politique participative efficace. Compte tenu des obstacles que peuvent incarner les techniciens et les fonctionnaires, il faut une volonté forte qui impose le dispositif par en haut.

#### *Recommandations*

La principale leçon tirée de cette expérience est que quand la démocratie participative est mise en œuvre rigoureusement et avec une réelle volonté politique de transformation sociale, elle peut se traduire par une participation massive, une démocratisation de l'action publique et des effets redistributifs non-négligeables.

La possibilité de transposer cette politique ne fait pas de doute, puisque depuis 2007, 5 régions françaises (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne et Basse-Normandie), s'en sont en partie inspirées, en particulier du dispositif du Budget Participatif des Lycées. En revanche, une politique aussi complète, comprenant BPL, expériences de tirage au sort, recherche de la justice sociale, n'a pas été reproduite ailleurs en Europe à ce jour. Un élément essentiel de ce point de vue – qui n'est en rien lié au contexte spécifique de Poitou-Charentes – est une forte volonté politique, issu du centre du pouvoir régional. Alors que la démocratie participative est en général, en France, dévolue à des élus issus de petits partis et aux pouvoirs restreints, une condition de réussite est à l'inverse que l'initiative provienne du centre du pouvoir politique, et innerve toutes les politiques publiques.

### **En savoir plus**

This case was researched and written by Julien Talpin under the supervision of Dr. Clemens Zobel at the Centre for Social Studies, University of Coimbra, Portugal, in 2011.

**Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :**

Page web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Coordonnées: [cisd1@uclg.org](mailto:cisd1@uclg.org) | +34 933 42 87 70

### *Références bibliographiques*



Mazeaud, A. & Talpin, J., 2010, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », avec A. Mazeaud, *Sociologie*, 1(3) : 357-374.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A., 2008, *Démocratie participative et modernisation des services publics : les affinités électives*, Paris, La Découverte.

Sintomer, Y., Röcke, A. & Talpin, J., 2009, « Démocratie participative ou démocratie de proximité? Le Budget Participatif des Lycées de Poitou-Charentes », avec *L'Homme et la Société*, 172-173 : 212-233.

Talpin, J. & Wojcik, S., 2010, « When the youth talk about climate change. A comparison of the learning potential of on-line and face-to-face deliberation », avec S. Wojcik, *Policy and the Internet*, vol. 1, n.2, 2010.

Talpin, J. & Sintomer, Y. (eds.), 2011, *La démocratie participative au-delà de la proximité. L'expérience de Poitou-Charentes au regard d'autres régions européennes*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.