

La participation dans la démocratie locale, une révolution à mi-chemin

La réforme des enquêtes publiques

CNFPT

19 mai 2014

Etienne BALLAN (ARENES, ENSP Marseille)



ARENES, acteur polymorphe

- Association loi 1901 créée en 1999
- 10 mandataires bénévoles, 5 salariés, 5 consultants partenaires,
- Structuration horizontale

Un cœur de compétence...

... dans une pluralité de secteurs...

... pour tous les types d'acteurs.

- Concevoir, animer et évaluer des processus de participation
- Approche critique de la participation,
- Recherche, capitalisation et transmission



Une offre de formation en évolution

1. Comprendre la participation, concevoir la concertation
2. **La démocratie environnementale : principes et mise en œuvre**
3. Principes et outils de la démocratie locale pour les bénévoles associatifs
4. Construire la participation démocratique dans votre commune, votre intercommunalité, votre territoire (Co production UNADEL / ARENES)
5. Créer une culture commune de la participation dans les services
6. **Articuler au quotidien la participation citoyenne et la décision des élus**
7. La participation des locataires dans le logement social ; un outil d'efficacité et d'amélioration du service aux locataires
8. Penser la participation des habitants. Concevoir un conseil de citoyens (Co production UNADEL / ARENES)
9. **Méthodes et outils de la participation** (Co production UNADEL / ARENES)

La concertation et la participation

La concertation : un dispositif

- La concertation est un dispositif de discussion publique (sur un projet touchant au territoire ou au cadre de vie).

La participation : des actes

- La participation politique :
« La participation politique désigne l'ensemble des activités par lesquelles les citoyens entrent en relation avec le monde du pouvoir, on distingue la participation conventionnelle (participation électorale et activités connexes) et la participation protestataire (ensemble des actions collectives mobilisant des citoyens unis par des revendications communes) ». (Option SES en classe de Première ES)

La contestation environnementale

Démocratie environnementale ou Démocratie... tout court ?

Les trois voies d'émergence de la participation

- Le conflit local d'environnement

Enquête d'utilité publique, concertation préalable, sensibilité environnementale, grand débat, Aarhus

CONCERTATION AVEC LES RIVERAINS

- Les « luttes urbaines »

Révolution française, commune de Paris, socialisme municipal, squatters, éducation populaire, conseils de quartier, émeutes urbaines, développement social urbain, politique de la ville

PARTICIPATION DES HABITANTS

- Le développement

Anthropologie sociale, « Putting people first », MARP et RRA, gouvernance, gestion communautaire

PARTICIPATION DES BENEFICIAIRES

La contestation environnementale

« Environnement et Démocratie se marièrent,
vécurent heureux (jusqu'ici...), et eurent de nombreux
enfants... »

Émergence du principe de participation

Charte mondiale de la nature, 1982.

« Tous ces éléments seront portés à la connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions ».

Principe 10, Déclaration de Rio, 1992.

« **La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient.** Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré »

Émergence du principe de participation

La participation, quatrième « pilier » du développement durable

Convention d'Aarhus, 1998

Accès à l'information, participation du public et accès à la justice en matière d'environnement

Charte de l'environnement, 2004 (Constit. en 2005), art.7

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Les grandes étapes de l'évolution législative

Les lois de 1976 sur l'environnement, sur l'étude d'impact et les installations classées

La réforme de l'enquête d'utilité publique en 1983

La loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement en 1985

La circulaire Bianco en 1992

La loi Barnier en 1995

La Charte de la concertation en 1996

Les lois Voynet et Chevènement en 1999

La loi SRU en 2000

La loi démocratie de proximité en 2002

La décentralisation Acte II en 2003

Charte de l'environnement en 2005

La loi de juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels

Le Grenelle de l'environnement en 2007

La loi Grenelle II en 2010

La loi sur la mise en œuvre du principe de participation en 2012

Le droit à la participation

Les citoyens ont un droit à participer, qu'ils peuvent revendiquer et dont ils peuvent se prévaloir au tribunal. Ce droit n'est que partiellement codifié :

Convention d'Aarhus

Art 6-4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

Disposition ambitieuse... non applicable directement en droit français

Un consensus français

« Les élus décident... mais... »

« Les élus décident aussi de la participation...
mais pas forcément... »

Les élus et la participation

Le « métier » d'élus : trois personnages sur trois scènes...

- L'éligible dans sa tribu
- Le notable dans le système
- L'entrepreneur dans les arènes

Quelques élus sont entrepreneurs de politiques publiques de participation : leur commande de participation est politique

La plupart sont entrepreneurs de politiques publiques qu'il est possible de concerter : leur commande de participation est contextuelle et stratégique.

Le pouvoir local contre la participation ?

Un pouvoir jeune...

... moins touché par la crise et le discrédit que le pouvoir national

Années 2000, la résistance du pouvoir local à la participation :

Démocratie de proximité plutôt que participative

La difficile rencontre des collectivités avec le débat public

Le recul du seuil des conseils de quartier

Abandon de la nullité pour défaut de concertation

Etc.

Une coexistence difficile des dispositifs

Participation octroyée / Participation conquise
Démarche descendante / Démarche ascendante
Démocratie constructive / Démocratie pulsionnelle
Concertation organisée / Participation spontanée

Disqualification de la participation institutionnelle

Délégitimation de la décision

Développement de la garantie de la concertation

Exemple : le référendum et la consultation locale

Un nouveau rôle pour les élus et les services : permettre et susciter

Les élus sont porteurs d'une vision, ils ne peuvent pas être médiateurs

Mais ils peuvent :

Débattre des modalités de la concertation

Écouter la contestation et lui permettre de s'exprimer

Donner les moyens d'une information pluraliste

*Redonner la parole au peuple au moment de décider
etc.*