

Communes rurales, participation des habitants et développement durable

Maryvonne DUSSAUX

Doctorante, Université Paris Descartes, CERLIS

Faculté des sciences humaines et sociales

45, rue des Saints -Pères. 75 270 PARIS cedex 06

maryvonne.dussaux@etu.parisdescartes.fr



2èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

11 & 12 décembre 2008 – LILLE, France

Mots clefs : associations, concertation, décentralisation, développement durable, espaces ruraux, gouvernance, intercommunalité, PLU, participation, projet de territoire, SCOT.

Résumé :

Depuis la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), les politiques locales d'aménagement doivent intégrer les principes du développement durable. Avant de définir des règles d'urbanisme, les élus locaux doivent bâtir des projets de territoire qui prennent en compte les problématiques environnementales: besoins de déplacement, préservation des espaces, de la qualité de l'air, de l'eau, du sous-sol et des écosystèmes, etc. C'est le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), véritable outil de prospective et de management de politiques publiques locales.

La notion de développement durable est complètement liée à celle de la participation des habitants. Pour les concepteurs de l'agenda 21 de Rio, c'est au niveau local, grâce à la participation de tous, que pourra se conduire le changement qui s'impose. Or, en France, le législateur a introduit, dans la loi SRU de 2000, des limites à ce principe de participation. D'une part, il passe de la notion de participation à la notion de concertation ce qui pose le principe d'une décision non partagée. D'autre part, il donne aux seules associations agréées qui en font la demande un droit effectif. Notre système juridique fonctionne encore sur l'idée que le maire (ou le Président de la structure intercommunale) prendrait en compte l'avis de tous de façon spontanée. C'est donc lui seul, après un débat au sein de l'assemblée délibérante, qui fixe les modalités de la concertation.

Cela aboutit donc à des situations très contrastées d'un territoire à l'autre. On observe notamment une différence majeure entre les grandes villes où des habitudes de concertation existent sur les grands enjeux et les communes rurales fermées à la notion de démocratie participative. Comment se positionnent plus spécifiquement les associations dans ce contexte ? Nous montrerons qu'elles aussi doivent s'adapter à ce nouveau fonctionnement de l'action publique et sortir d'une logique de veille par rapport à l'application de la réglementation pour entrer dans une logique de participation aux débats collectifs sur les enjeux des territoires.

Nous le savons, nous sommes confrontés à une crise écologique et sociale majeure. Pour y faire face, les Etats se sont engagés lors du sommet de la terre de 1992 sur un principe, celui du développement durable et sur un programme d'actions nommé « agenda 21 ». La stratégie française pour mettre en œuvre le développement durable repose sur une double orientation : d'une part favoriser le développement des agendas 21 locaux selon les préconisations adoptées à Rio et d'autre part, inscrire dans les différentes lois les principes du développement durable. C'est le cas pour la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 qui réforme en profondeur la planification urbaine. Au plan local, elle remplace les POS (plans d'occupation des sols) qui fixaient principalement les règles de construction par les PLU (plans locaux d'urbanisme). Par ailleurs, à l'échelon des bassins de vie, doivent s'élaborer des SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) qui donnent les grandes orientations du territoire en matière de développement économique, de politique de transport, d'urbanisation mais aussi de protection des paysages, des milieux naturels et de la biodiversité.

L'apport fondamental de cette loi est l'obligation pour les élus locaux de définir au préalable un projet de territoire qui prenne en compte les principes du développement durable: c'est le PADD (plan d'aménagement et de développement durable) qui doit être validé par l'assemblée délibérante avant l'adoption du projet de PLU ou de SCOT.

L'agenda 21 de Rio pose le principe de la participation des habitants comme une condition essentielle pour la réussite du développement durable. C'est pourquoi, nous nous proposons d'analyser la manière dont est prise en compte, au plan local, la question de l'implication des habitants dans l'élaboration des PADD.

Les analyses sociologiques mettent souvent en lumière les expériences très constructives de participation dans certaines villes. Notre hypothèse est qu'il y a une différence importante dans les pratiques politiques des élus locaux entre les villes, même de moyenne importance, et les communes de moins de 3 500 habitants. Nous souhaiterions ici mettre en avant des expériences différentes, que nous observons principalement dans les communes rurales où très souvent le principe de la participation des habitants est ignoré. Notre étude porte sur le département de l'Oise, territoire qui a encore une activité agricole importante mais qui subit une forte pression foncière du fait de la proximité avec la région parisienne. L'enjeu en matière de consommation d'espace et de politique de transport y est donc ici particulièrement sensible.

Nous présenterons tout d'abord le principe de la participation et sa traduction dans la loi SRU. Puis, nous montrerons que sa mise en œuvre est soumise à la volonté des élus locaux d'ouvrir ou pas le dialogue avec les habitants et à la capacité des associations de se mobiliser.

1. DEVELOPPEMENT DURABLE ET PARTICIPATION

Jusqu'en 1987 et les travaux de la commission Brundtland, les positionnements du monde de l'entreprise et ceux des associations écologistes et tiers-mondistes semblaient totalement inconciliables. La notion de développement durable naît justement d'un dialogue entre les deux parties et contient en elle l'idée d'un consensus entre les différents acteurs. Le principe de participation est donc lié à celui de développement durable et les accords internationaux lui donne une place essentielle.

Toutefois, nous verrons qu'en France, le législateur a introduit dans la loi SRU deux restrictions majeures, ce qui compromet sa généralisation.

1.1 Une reconnaissance internationale

a) La participation des populations vue comme vitale pour notre avenir.

La conférence de la terre de 1992 est une date clef dans la prise en compte des problèmes environnementaux et sociaux à l'échelle de la planète. Pour la première fois, 145 chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Rio, adoptent les principes du développement durable, c'est-à-dire qu'ils reconnaissent que les impératifs écologiques et sociaux ont la même importance que les impératifs économiques.

Ces accords se prennent dans le cadre de l'ONU qui est une instance de concertation entre les Etats. Ils portent non pas sur des dispositifs contraignants mais sur des grands principes inscrits dans un programme d'actions pour le XXI^{ème} siècle: l'agenda 21. Celui-ci décline en 40 chapitres les objectifs prioritaires pour enrayer la dégradation de la planète et lutter contre les inégalités entre les pays.

L'article 28 préconise que « *toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales, et les entreprises privées afin d'adopter un programme agenda 21 à l'échelon de la collectivité* ».

Le principe 22 de la déclaration de Rio reconnaît une place essentielle aux populations : « *les populations et les communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles* ».

L'ONU elle-même adoptera ce principe puisqu'en 2002, lors du sommet de Johannesburg, les O.N.G. (organisations non gouvernementales) représentants les entreprises et les associations écologistes pourront pour la première fois participer aux travaux avec les représentants des Etats.

b) Un principe inscrit dans la loi

En 1998, à Aarhus (Danemark), une convention négociée dans le cadre de la commission économique pour l'Europe des Nations Unies est signée par 40 pays. Elle reconnaît des droits aux citoyens en matière d'information, de participation aux décisions et d'accès en justice dans le domaine de l'environnement. L'article 7 indique notamment que : « *chaque partie prend les dispositions pratiques pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires* ».

La France a ratifié cette convention en 2002 en inscrivant dans la loi sur la démocratie de proximité ce principe de participation dans le code de l'environnement. L'article L 110-1 précise que « *le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* »

Mais, comme nous allons le voir maintenant, ce principe, pourtant déjà accepté au niveau international, n'a pas été que partiellement pris en compte lors de l'élaboration de la loi SRU votée en 2000. Nous allons montrer que le législateur passe de la notion de participation à celle de concertation et qu'il donne des droits effectifs aux associations et non aux habitants.

1.2 De la participation à la concertation

La loi SRU inscrit les engagements internationaux de la France en matière de développement durable dans la politique de planification urbaine.

Dès l'article 1, les grands principes sont précisés :

*« une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol, du sous sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, des sites et des paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables, et du patrimoine bâti, la préservation des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de tout nature ».*¹

Dans la logique des principes annoncés dans l'agenda 21 et dans la convention d'Aarhus, nous pourrions nous attendre à trouver des dispositions précises favorisant cette participation. Mais, la loi reste prudente. Elle laisse au libre choix des assemblées délibérantes l'organisation des modalités de consultation du public.

L'article L-300-2 indique: *« Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis, et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernés dont les représentants de la profession agricole »*

Nous trouvons ici le mot de concertation et non pas de participation ce qui n'est pas sans importance dans la signification même de la place de la parole des habitants.

Attardons nous donc un instant sur le sens de ces mots.

Dès la fin des années 60, un sociologue américain, Sherry Arnstein² a souligné les différentes pratiques que l'on peut observer derrière le terme de participation. Il a construit une grille qui permet d'analyser le niveau d'implication du public dans la décision publique.

Il distingue à 6 niveaux de participation effective : Les trois premiers sont l'information, la consultation et l'implication ou concertation. Là, la coopération est seulement symbolique car il n'y a pas de réel partage du pouvoir de décision. Les citoyens sont informés, peuvent donner leur avis mais n'ont aucune garantie sur la prise en compte de ce dernier. Ensuite, viennent les phases de partenariat, délégation de pouvoir et contrôle des citoyens où, selon lui, il y a un réel partage du pouvoir.

Même analyse dans le discours de l'association 4D qui a pour objectif principal de favoriser la mise en oeuvre du développement durable. Elle fait une distinction importante entre la notion de concertation et celle de participation : *« la participation correspond au partage du pouvoir entre citoyens et élus, à la co-production des décisions. (...) La participation est la forme la plus aboutie de la démocratie locale. Elle se distingue nettement de l'information (...), de la consultation, de la concertation. »*³

¹ Article L121-1 du code de l'urbanisme

² Sherry R, ARNSTEIN : « A ladder of citizen participation » JAIP, vol.35, N° 4, July 1969, P ;216 à 224.

³ Association 4D, repères pour l'agenda 21 local ; approche du développement durable cité par Antoine GOXE, « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et pratiques » in PASQUIER Romain,

Travaillant sur le problème des conflits d'usage, le commissariat au plan montre également la nécessité de la concertation et précise sa définition. La concertation doit être placée en amont de la décision qu'elle permet de mieux préparer.

« La concertation permet de confronter les objectifs des interlocuteurs, de diversifier, les approches sectorielles comme les registres d'expertise. Les points de vue s'expriment selon des lexiques (profanes, techniques, vernaculaires) spécifiques. Ils se réfèrent aussi à des conceptions territoriales souvent différentes, le territoire étant perçu selon les cas comme un support de production, un capital foncier, un patrimoine culturel et naturel à transmettre aux générations futures. »⁴

Nous sommes bien dans les enjeux des SCOT et des PLU qui doivent prendre en compte le territoire dans sa diversité exprimée par les approches multiples des acteurs.

Les auteurs reconnaissent que dans la pratique le mot de concertation est parfois vidé de son sens : *« les collectivités locales disposent d'une totale liberté dans la détermination des modalités de concertation. En pratique, la concertation prend souvent la forme de réunions publiques, d'expositions de plans, de maquettes, d'informations du public par la presse locale, d'un registre public accessible en mairie (...). Dans certains cas, l'opération ressemble plus à une action de communication qu'à un véritable échange : ce sont les options potentielles des projets qui sont présentés. »⁵*

C'est également le constat que l'on peut faire. Dans l'une des communes observées, la seule réunion publique prévue a lieu deux mois après le débat en conseil municipal. C'est donc une réunion d'information et comme le micro n'a pas été donné au public (pourtant nombreux), on peut affirmer qu'il s'agit d'information descendante. Le débat en conseil municipal n'a fait l'objet d'aucune information spécifique. La population peut consulter le dossier diagnostic et consigner ses observations sur un registre. Nous sommes là sur le modèle de l'enquête publique dont on connaît le faible taux de fréquentation. Il faut faire la démarche de se rendre en mairie, demander le dossier, le lire, et être capable de rédiger ses observations. Le citoyen ordinaire ne peut qu'être exclu d'un tel dispositif.

1.3 Des habitants aux associations

Si les habitants non organisés n'ont que peu de recours dans les cas où le maire ne souhaite pas les associer, il n'en est pas de même pour les associations. En effet, la loi reconnaît un droit spécifique aux associations.

Mais, là encore ce droit est restrictif. D'une part les associations doivent être agréées au titre de la protection de l'environnement et d'autre part, elles doivent formuler une demande.⁶

SIMOULIN Vincent, WEIBEIN Julien (dir): *la gouvernance territoriale : pratiques, discours et théorie*, paris, LGDJ, 2007.

⁴ Marc GUERIN(coord), *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et péri-urbains*, la documentation française, 2005, p. 62.

⁵ Op.cit. p.69

⁶ Article L-121-5 du code de l'urbanisme : *« les associations locales d'usagers agréées (...) sont consultées à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schéma de secteur et des plan locaux d'urbanisme. Elles ont accès au projet de schéma ou de plan. »*

Or, l'agrément ne peut être obtenu qu'au bout de trois années d'existence ce qui empêche tout groupe d'habitants qui se constituerait spécifiquement en association pour pouvoir participer à l'élaboration du PADD de bénéficier de ce droit à consultation. Il faut également noter que l'agrément est donné suite à une enquête du Préfet au cours de laquelle l'avis du maire de la commune concernée est sollicité.

Seules les associations bien informées ont connaissance de cette procédure et il y a de fait peu d'associations agréées au niveau local. Dans l'Oise, sur 1 500 associations, une quinzaine seulement sont agréées au niveau communal, 2 au niveau intercommunal et 3 pour le département. Le fait que les associations doivent faire la demande est également une limite car elles sont obligées de faire une recherche constante d'accès à l'information. En effet, il existe bien une obligation pour les communes et les établissements publics disposant d'un site Internet à mettre en ligne le recueil de leurs actes administratifs mais cette pratique est loin d'être systématique, notamment lorsque les élus souhaitent garder un fort contrôle sur l'information donnée.

Dans beaucoup de cas, la délibération du conseil municipal d'engager la commune dans une procédure PLU ne peut être connue qu'en consultant systématiquement le registre des délibérations ou les panneaux d'affichage. Contrairement à l'énoncé de l'article 7 de la convention d'Aarhus, la collectivité locale ou l'établissement public n'a pas obligation d'informer les associations agréées ni des les inviter au même titre que les autres personnes publiques associées qui elles n'ont pas à faire de démarche spécifique.

Si le non-respect de cette obligation peut entraîner l'annulation du PLU, l'association a l'obligation d'attendre la fin de la procédure pour solliciter les tribunaux. Le travail de concertation se fait sans elle, sans qu'elle puisse faire valoir son droit au cours de la procédure qui peut durer plusieurs années.

Or, sur les communes observées, nous trouvons deux cas de communes où le maire ne respecte pas l'obligation de participation des associations.

Dans un des cas, il ne donne pas suite au courrier de demande de l'association agréée. Dans le deuxième, il ignore la loi en répondant que la phase diagnostic est terminée et que par conséquent la consultation ne peut avoir lieu. Il refuse même de communiquer les documents de diagnostic en expliquant que ce sont des documents de travail.

Comment expliquer une telle position ? Comment un maire peut-il en 2008 agir en totale contradiction avec les principes de droit ?

Nous allons voir, que si le principe de participation est bien inscrit dans la loi, il se heurte à un système de représentation locale qui place le maire en situation de toute puissance.

2. UNE DIFFICILE CONCRETISATION AU PLAN LOCAL

2.1 Un contexte peu propice au dialogue.

a) Les élus locaux peu favorables au principe de participation

Les élus locaux fonctionnent sur la croyance héritée des premiers philosophes qu'existe, à l'échelon local, une démocratie spontanée et que de ce fait, il n'y a pas besoin de légiférer. Ainsi que l'observe Marion Paoletti, la coupure gouvernants-gouvernés est niée :

*« L'image d'une commune rurale, où l'interconnaissance est le plus sûr fondement d'une démocratie communautaire, a longtemps exclu l'idée de procédures formelles de participation, même dans les villes. Cette image est restée d'une étonnante vitalité en dépit des phénomènes massifs d'exode rural et d'urbanisation qui ont affaibli les réseaux communautaires et coupé les liens directs entre représentants et représentés ».*⁷

C'est ainsi que lors des lois de décentralisation en 82-83 la question des droits des citoyens fut différée. La tutelle du Préfet sur les décisions des élus locaux fut donc supprimée sans l'instauration d'un autre contre-pouvoir qui aurait pu être celui des citoyens.

De fait, le maire concentre entre ses mains tous les pouvoirs. Il est le chef du pouvoir exécutif et aussi celui du pouvoir délibératif. Le fait majoritaire empêche toute possibilité de contestation au sein du conseil. Certains auteurs parlent du « sacre des notables » (Jacques Rondin)⁸ ou de « présidentialisme municipal » du maire (Albert Nabilleau). La loi SRU conforte ce principe. Mise à part l'obligation de consulter les associations agréées, toute la procédure est sous le seul contrôle du maire. C'est lui qui définit les modalités, qui en assure l'exécution et l'évaluation. Le risque d'annulation pour non-respect de la concertation est donc quasiment nul.

Si les élus locaux sont conscients qu'il leur faut être à l'écoute de la population, ils veulent rester les maîtres des conditions du dialogue et des thèmes abordés. Toutefois, la crise de la démocratie représentative a conduit le législateur à prendre de plus en plus en compte le citoyen. La loi de 1995 instaure la possibilité d'un référendum local consultatif et celle de 2002 sur la démocratie de proximité oblige les maires des grandes villes à constituer de commissions de quartier. Cette dernière loi fait évoluer les conditions du dialogue entre les élus et les citoyens mais nous assistons à une fracture entre les villes et les campagnes.

b) La spécificité des communes rurales.

Si les élus des villes favorisent de plus en plus des lieux de rencontre avec les habitants, il n'en est pas de même dans les communes rurales où les élus fonctionnent sur le système de la démocratie représentative stricte. Ils attendent que les habitants viennent s'exprimer à la fin des conseils municipaux lors d'une interruption de séance et ne font pas de démarche vers la population. A cette attitude, s'ajoute l'absence de représentation d'élus d'opposition au sein du conseil. Souvent, les simples conseillers eux-mêmes ne sont pas associés aux décisions et ont du mal à avoir communication des informations.

⁷ Marion PAOLETTI : « la démocratie locale française, spécificité et alignement » in BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.) : *la démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

⁸ Jacques Rodin : *le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985. L'auteur analyse un des effets de la décentralisation de 1982 : le renforcement du pouvoir des élites locales.

Comme l'observe Albert Nabileau, la démocratie de participation n'atteint pas le monde rural : « *L'émergence d'un espace public local paraît être l'instigation la plus marquante pour un accès à la démocratie de participation. L'espace public au niveau local peut se définir comme une sorte de collectivisation de la société locale, qui s'instrumentalise comme espace de négociation et de décision. Le phénomène s'observe dans les villes, alors qu'il n'atteint pas le monde rural où, au contraire, on constate une récurrence d'un espace privé, au sein duquel les relations entre le maire et les administrés sont individuelles et personnalisées. On a pu affirmer que le conseil municipal y reste un conseil de famille* ». ⁹

Effectivement, dans ce contexte, les demandes de participation des habitants, leurs propositions vont être vécues par le maire comme des attaques personnelles, des tentatives de lui prendre son pouvoir.

Ainsi, dans une commune de 850 habitants, l'association de défense de l'environnement crée son site Internet et le maire proteste : « *Je ne suis pas content que votre association ait créé son site, vous avez de bonnes idées mais vous me critiquez systématiquement. Déclarez vous sur une liste électorale d'opposition afin que votre position soit franche.* »

Dans ces conditions le dialogue est vite impossible. On sort vite du débat d'idées pour entrer dans des conflits de personne. La capacité d'expertise des associations fait peur. Souvent, le maire se réfugie dans une posture autoritariste exerçant parfois des mesures de représailles à l'encontre de l'association et de ses dirigeants, ce qui ne fait qu'aggraver le conflit.

Les travaux faits par Marion Paoletti sur les référendums locaux et Cécile Blatrix sur les enquêtes publiques pointent également le refus marqué des élus des communes rurales de faire participer le public.

Marion Paoletti explique que, si l'usage du référendum est ignoré de l'ensemble des maires, ceux des petites communes y sont particulièrement hostiles. « *Tout le monde participe même sans participation* » déclare le maire d'une petite commune. ¹⁰ Elle rappelle qu'en 1980 puis 1990, c'est la commission des petites communes de l'association des maires de France qui intervient pour s'opposer au projet de codification du référendum.

Cécile Blatrix remarque que, si les enquêtes publiques s'imposent aux maires, ceux-ci peuvent en faire une procédure formelle qui dissuade les habitants de participer. « *Le caractère public et écrit de la procédure permet au élus- surtout en milieu rural- d'exercer une forme de contrôle social sur les participants, en dénonçant parfois la participation sur le mode de la trahison* ». ¹¹

Ce refus de principe de la participation citoyenne va se retrouver lors de l'élaboration des PLU. Dans les communes rurales, le maire va réduire la concertation obligatoire au strict minimum. Articles dans le bulletin municipal et registres de doléances évitent le dialogue. Les habitants, peu

⁹ Albert NABILEAU, « A la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen » in BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.) : *la démocratie locale : représentation, participation et espace public*, paris, PUF, 1999.

¹⁰ Marion PAOLETTI, *la démocratie locale et le référendum*, Paris, l'Harmattan, 1997, p.86

¹¹ Cécile BLATRIX, « le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique » in BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.) : *la démocratie locale : représentation, participation et espace public*, paris, PUF, 1999, p. 166.

habités à être sollicités, ne feront pas valoir leurs droits ou interpellent le maire personnellement dans un cadre informel. Ne sachant pas que les associations disposent d'un droit spécifique, peu enclin à l'action collective, ils ne chercheront pas à entrer en contact avec elles et c'est ainsi que les PLU seront votés sans que soit respecté le principe de concertation pourtant inscrit dans la loi.

2.2 Les associations face à la complexité des systèmes locaux.

Dans ce contexte peu favorable, comment se positionnent les associations concernées par l'élaboration des PLU et des SCOT? Nous constatons que, confrontées à la complexité croissante des systèmes locaux, mal informées, leur stratégie n'est pas encore affirmée et elles peinent à faire valoir leurs droits. Nous distinguerons deux types d'associations : celles qui se sont constituées il y a plusieurs dizaines d'années et sont inscrites dans le courant de la protection de l'environnement et du cadre de vie. Celles qui sont de création plus récente et qui se reconnaissent dans le mouvement de la participation citoyenne.

a) De la réglementation à la participation.

Les associations qui se sont créées autour de la protection de l'environnement, se sont constituées dans une logique de veille par rapport à la réglementation. Elles étaient généralement spécialisées sur des thématiques spécifiques et n'hésitaient pas s'engager dans des procédures judiciaires pour faire respecter les règles de droit.

Les changements intervenus dans l'organisation administrative au cours des 10 dernières années les obligent à un changement dans leurs façons de fonctionner. Elles avaient un interlocuteur unique : l'Etat. Mais, avec la décentralisation, celui-ci a de moins en moins de pouvoir. Au contraire, les collectivités locales et leurs établissements publics (communautés de communes, pays) renforcent leur action sans tenir compte des dispositifs pré-existants et en en créant de nouveaux.

Par ailleurs, les politiques locales – et notamment dans le domaine du développement durable – se fondent non plus sur une réglementation, mais sur un consensus local traduit dans un projet de territoire. L'association peut devenir force de proposition. C'est donc un positionnement différent pour ses membres.

Pour illustrer, nous prendrons l'exemple du ROSO, regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise. Constitué il y a 30 ans, à la demande du Préfet qui souhaitait un interlocuteur unique, c'est un réseau de 70 associations. Il bénéficie de l'agrément protection de l'environnement et peut donc agir sur tout le département. Au fur et à mesure des années, cette association a développé un excellent partenariat avec les services de l'Etat et notamment la direction de la réglementation de la Préfecture de l'Oise et la DIREN (direction régionale de l'environnement).

Elle participe aux nombreuses commissions consultatives mises en place par l'Etat¹². Mais, les PLU et les SCOT sont de la compétence de la DDE. De nouvelles relations partenariales sont donc à créer avec ce service également demandeur d'avoir un interlocuteur unique pour les questions d'urbanisme.

¹² Au total, on recense 45 commissions consultatives rien que pour les services de l'Etat: 7 pour la Préfecture de Région, 16 pour la Préfecture de l'Oise et 22 pour les sous-préfectures.

À côté de l'Etat, les collectivités locales multiplient les lieux de rencontre entre les acteurs. Au niveau de la Région : le conseil économique et social, le « grenelle de l'environnement picard » ; au niveau du conseil général : le comité des espaces sensibles, du tourisme, l'agenda 21, le plan d'élimination des déchets ; au niveau des pays : les conseils de développement, les coordinations de la vie associative; au niveau des intercommunalités : les SCOT, au niveau des communes : les PLU et les cartes communales.¹³

Aujourd'hui, cette association prend conscience des enjeux autour des SCOT et des PLU. Une formation est prévue en direction des associations pour mieux les informer de leurs droits. Mais elle doit modifier son fonctionnement et s'appuyer plus sur son réseau local si elle veut conduire une stratégie d'ensemble. Saura-t-elle mobiliser ses associations adhérentes ? Celles-ci accepteront-elles de s'impliquer sur des thématiques généralistes et de participer aux concertations à l'échelle des bassins de vie? Une recherche-action est prévue pour analyser cette mutation.

b) La participation comme culture.

Lorsqu'on leur parle de participation, les élus locaux mettent en avant le désintérêt des électeurs. À la suite de la baisse de la participation aux diverses élections, on a effectivement beaucoup parlé de l'atonie d'un citoyen qui se désintéresserait de la chose publique.

La question est beaucoup plus complexe car, à côté du désintérêt, il existe un mouvement qui revendique une plus grande participation des citoyens. Certes, il est représentatif de la partie de la population, mieux formée, mieux informée et qui aspire à donner son avis sur des questions qui selon elle la concerne et en particulier les questions d'urbanisme et de cadre de vie.

Dans le Sud de l'Oise, nous trouvons deux communes où des associations locales, mobilisées sur des questions d'urbanisme et d'environnement, se sont inscrites dans la thématique de la citoyenneté. Elles se placent directement dans une demande de dialogue avec les élus et font des propositions concrètes d'amélioration pour le territoire.

La première « dialogue et citoyenneté » créée en 2001 a pour objectif le respect de l'environnement, la protection des habitants vis-à-vis des risques industriels et la valorisation de la commune. La seconde, les CRIS « Citoyens, Responsables, initiateurs et Sensibilisés » s'est créée en 2003 pour agir collectivement face à un problème de pollution des eaux qui durait depuis plus de 10 ans et n'était pas pris en charge par la municipalité.

Dans les deux cas, les associations ont demandé, lors de l'élaboration du PLU, à être associées aux travaux du comité de pilotage. Les deux maires ont refusé. Dans les deux cas aussi, elles n'avaient pas fait valoir leurs droits à l'agrément de et elles n'ont eu aucun recours possible.

Nous avons montré que la participation des habitants, pourtant reconnue comme essentielle dans les instances internationales à du mal se concrétiser au plan local. Dans les communes rurales notamment, les maires refusent le dialogue par crainte d'une remise en question de leur pouvoir.

¹³ Le département de l'Oise compte 693 communes, 41 cantons, 19 communautés de communes, 7 pays constitués ou en cours, 4 arrondissements.

Du fait d'une législation timide qui donne tout pouvoir au maire, les principes de participation et de concertation, pourtant actés dans la loi ne sont pas effectifs. L'importance du PADD est sous-évaluée et cela entrave la prise en compte des principes de développement durable non seulement dans les politiques territoriales mais aussi dans les modes de vie des habitants.

Nous pouvons souligner deux raisons principales.

Tout d'abord, un déséquilibre dans les débats. En effet, le développement durable repose sur un équilibre entre trois piliers : l'économique, le social et l'environnemental. Dans les instances de concertation, le pilier économique est surreprésenté au détriment des deux autres piliers. En effet, les chambres d'agriculture et les chambres du commerce, partenaires naturels des élus locaux, sont systématiquement invités alors que les associations ont du mal à faire valoir leurs droits. Rappelons que dans les communes rurales, beaucoup d'élus sont agriculteurs ou chefs d'entreprise. Il arrive qu'ils siègent alternativement dans l'une et l'autre fonction.

Ensuite, du fait de la négation de l'aspect pédagogique de la participation des habitants. On oublie trop souvent que les instances de concertation n'ont pas seulement pour fonction de recueillir l'avis de la population ni de produire un débat collectif. Elles sont aussi des instances qui permettent d'informer et de sensibiliser les citoyens sur les grandes problématiques qui se posent à la fois sur leur territoire mais aussi sur la planète toute entière. En n'élargissant pas les instances de réflexion à la population et en ne voulant pas écouter les alertes des associations, ni laisser s'exprimer les différents points de vue, on imagine des projets de territoire basés sur des conceptions du développement qui n'anticipent pas sur la crise écologique et sociale qui s'annonce.

Bibliographie :

- AUBERTIN Catherine, VIVIEN Frank-Dominique, *Le développement durable ; enjeux politiques, économiques et sociaux*, Paris, la documentation française, 2006
- BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard et RANGEON François (dir.) : *la démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.
- GAXIE Daniel, *la démocratie représentative*, Paris, Monchrestien, 2000.
- GUERIN Marc : *conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et péri-urbains ?*, Commissariat général du plan, la Documentation Française, 2005.
- PAOLETTI Marion : *la démocratie locale et le référendum*, Paris, l'Harmattan, 1997
- PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEIBEIN Julien (dir) : *la gouvernance territoriale : pratiques, discours et théorie*, Paris, LGDJ, 2007.
- SUE Roger : *la société civile face au pouvoir*, Paris, presses de Sciences Po, 2003