

---

NICOLE BELLOUBET

## LES ÉLUS LOCAUX CONFRONTÉS À LA DÉSOBÉISSANCE CIVILE

**S**oyons lucides ! Les élus vivent aujourd’hui dans la crainte. Dans la crainte de voir leur responsabilité engagée au-delà du simple renouvellement de leur mandat, dans la crainte de voir leur honneur bafoué bien au-delà de la non-réalisation des plateformes électorales. La crainte majeure est celle de ne savoir éviter les pièges susceptibles de les conduire à une mise en cause de leur responsabilité pénale, de ne pouvoir empêcher que certains dossiers se concluent par une occupation des lieux. Les « zadistes » (ceux qui luttent pour une zone à défendre, ZAD) : ce mot nouveau, aussi nouveau que la vigueur renouvelée de leur opposition, résume l’ensemble de ces craintes. Par-delà, c’est bien à une réflexion sur les modalités d’élaboration de la décision publique que nous conduisent les paralysies et disputes qui entourent les décisions des élus locaux. Des chemins vers une concorde renouvelée peuvent toutefois se dessiner. 97

### PARALYSIES

Paralysies : le mot est bien celui-là ! Paralysie du fait des résistances accumulées qui retardent voire contrarient l’exécution de la décision ; paralysie du fait de l’attentisme de ceux qui comptent sur le temps pour résoudre les attermoiements ; paralysie du fait des incertitudes qui, parce qu’elles ne sont pas anticipées comme éléments de la décision, en empêchent l’avènement. La désobéissance aux décisions des élus locaux s’exerce selon des modalités diverses mais avec des conséquences univoques.

*Modalités*

*Objets.* La désobéissance ne s'applique pas à tous les objets de la politique locale mais à certains d'entre eux seulement : on voit peu de « zadistes » s'installer devant les hôtels de ville ou de région pour s'opposer aux budgets voire même aux plans d'urbanisme. Et pourtant ces documents contiennent la matière d'œuvre du futur.

Les formes de désobéissance les plus visibles, qui se traduisent par des ZAD, seraient au nombre d'une centaine. La nature des projets contestés s'apparente à une liste à la Prévert où l'on trouve des golfs, des décharges, de grands projets industriels comme celui de l'enfouissement des déchets nucléaires à Bure (Meuse), mais aussi des aéroports, des liaisons ferroviaires comme le Lyon-Turin ou la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse avec une ZAD déjà installée dans les environs d'Agen, alors que les travaux ne débiteront au mieux que dans deux ou trois ans ! Y figurent encore près d'une trentaine de routes ou d'autoroutes, des centres commerciaux comme EuropaCity en Île-de-France, avec sa piste de ski intérieure.

Tous ces projets ont cependant une identité commune : ils correspondent à une « démocratie du concret », celle qui parle à tous les citoyens. La liste peut alors encore s'enrichir de contestations qui ne prennent pas nécessairement la forme de ZAD : fermeture d'un internat décidée par le maire de Lyon et refusée par des éducateurs et militants associatifs qui mettent en avant l'utilité « sociale » de l'établissement, contestation de tracés de bus ou de tram, ces mesures concernent la vie quotidienne des habitants. Pour ces projets d'aménagement ou ces projets plus sociaux, éducatifs ou culturels, la qualité des acteurs et les enjeux très partagés justifient un fort effet mobilisateur.

Au-delà des contestations de grande ampleur qui ont sensibilisé les médias telles que celle ayant eu lieu à Notre-Dame-des-Landes, d'autres se développent ici ou là, sur des objets plus modestes, paralysant l'action des élus. De nouvelles ZAD apparaissent pour s'opposer au développement d'une petite zone d'activité économique au sud du Tarn, à une usine à déchets à Bordères-sur-l'Échez dans les Hautes-Pyrénées. En somme, le processus de « zadisation » gagne du terrain ! Il en gagnera d'autant plus que la résistance bénéficiera d'un soutien populaire : s'appuyer sur une partie importante de la population locale, des agriculteurs, des élus locaux, des étudiants, est important pour établir un rapport de force. Mais la contestation est aussi source de tensions et de divisions.

*Moment.* Désobéir, c'est refuser d'appliquer une mesure ou d'obéir à une injonction. La désobéissance s'exprime donc nécessairement après la prise de décision.

En revanche, la résistance prend naissance dès l'ébauche du projet. Elle peut s'exprimer dans le cadre de diverses instances de dialogue participatif. Ce sont à nouveau des sujets d'aménagement, d'équipements ou des projets sociaux qui suscitent les discussions les plus vives. Élu(e) local(e), j'ai participé à de nombreuses commissions de quartiers au sein de la Ville de Toulouse. Les habitants étaient toujours mobilisés sur les mêmes sujets : critiques de la modification des conditions de stationnement, opposition à la construction d'un bâtiment universitaire d'architecture contemporaine inséré dans un bâti traditionnel de briques rouges (en l'occurrence celui de l'école d'économie de Toulouse), refus de création d'une maison pour les chômeurs...

99

Ces résistances s'expriment parfois avec virulence dans le cours du processus de décision. La construction d'un nouveau lycée a nécessairement un impact sur les autres établissements, notamment quant au recrutement des élèves. Lorsque le lycée existant, situé dans un quartier défavorisé, assure la mixité sociale de ses élèves en accueillant des jeunes venus de quartiers plus aisés, la construction du futur lycée conduit à la modification de son secteur de recrutement et peut se traduire par une perte d'attractivité et déclencher une spirale négative. Ce fut le cas pour le lycée Rive-Gauche situé au Mirail à Toulouse. La construction du nouvel établissement engendra des craintes, parfois fantasmées, chez les enseignants et les parents d'élèves du lycée. Ils tentèrent de s'opposer à la décision qui ne put être prise qu'au terme de longues, très longues négociations. Celle-ci fut le résultat d'un volontarisme politique qui a conduit tout à la fois à repenser les paramètres temporels de la décision et à enrichir la carte des enseignements du lycée existant pour le rendre plus attractif. L'ensemble du processus a contribué, à défaut d'aboutir à un accord formel, à rendre la décision publique acceptable.

*Violences.* Dans certains cas, la désobéissance quitte les formes légales pour adopter des formes d'action plus violentes. Les violences radicalisent des positions ou des inquiétudes parfois légitimes. À Sivens, dans le Tarn, les manifestants s'opposaient au barrage pour des raisons écologiques alors que les agriculteurs, loin de pratiquer une maïsiculture intensive, avaient des besoins en eau avérés. À Roybon, dans l'Isère, alors que des oppositions naissaient en raison de la superficie des zones humides détruites par l'implantation d'un village de vacances Center

Parcs, les collectivités locales souhaitaient financer cet investissement favorable au développement économique et touristique du territoire.

Aujourd'hui, les zadistes de Sivens ou d'ailleurs ont succédé aux autonomes des années 1970, alors opposés à la construction du sur-générateur Superphénix. Venus de l'extérieur, animés de la volonté de faire céder les pouvoirs publics au nom d'une conception de la société qui n'est pas nécessairement partagée par tous, y compris par les opposants locaux, ils investissent les lieux jusqu'à employer la violence. En octobre 2012, à Notre-Dame-des-Landes, la tentative d'évacuation de la zone à défendre a donné lieu à un épisode marquant. En février 2014, à Nantes, une manifestation des opposants à la construction de l'aéroport s'est terminée par des heurts violents. À Sivens, des affrontements ont opposé le 25 octobre 2014 manifestants et forces de l'ordre, causant la mort d'un jeune écologiste. La ZAD n'a pu être évacuée qu'après seize mois d'occupation, la mort de Rémi Fraisse ayant renforcé les antagonismes et rendu de fait impossible la poursuite du projet.

Dans la diversité de leurs expressions, les résistances s'organisent selon une complémentarité spontanée ou recherchée. Il y a d'un côté les opposants classiques qui luttent par les moyens légaux avec demandes d'entretien aux responsables politiques du niveau local et saisine éventuelle des tribunaux. De l'autre côté, nouant alliance directe ou indirecte avec eux, les contestataires installés dans les ZAD sont souvent des marginaux mais accueillent en leur sein des militants très structurés intellectuellement, sachant parfaitement analyser les rapports de force et élaborer de vraies stratégies de lutte. Aux premiers, les tentatives de négociation; aux seconds, l'occupation permanente du site. L'exemple précité de Roybon témoigne de cette complémentarité. Depuis l'automne 2014, quelques hectares de la forêt de Chambaran, à soixante kilomètres de Grenoble, sont occupés par des militants opposés au projet de Center Parcs. Le 18 juin 2015, au moment où le Conseil d'État refusait de suspendre l'une des autorisations administratives qui permet la réalisation de cet équipement, revenant sur la décision prise en référé par le tribunal administratif de Grenoble, des zadistes décidaient d'intensifier leur présence sur le site, accentuant ainsi le rapport de force.

La violence ne peut en aucun cas être admise. Elle est toujours constitutive d'un échec ou en tout cas d'un piège dont personne ne sort vainqueur: ni ceux qui en ont subi les dramatiques conséquences, ni les élus locaux, quel que soit leur devenir, ni l'État. «L'affaire du barrage de Sivens est peut-être le signe d'une radicalisation des mouvements

écologistes<sup>1</sup> », mais surtout l'exemple type d'un piège dans lequel les décideurs doivent éviter de se laisser enfermer : l'évacuation des lieux peut souder davantage encore les manifestants ; l'occupation des lieux implique soit l'abandon du projet, soit, à tout le moins, des concessions vis-à-vis de sa réalisation.

### *Effets*

Les effets essentiels portent sur le temps de la décision. Tout élu vit dans l'urgence. Le temps politique est en effet particulièrement court : en regard des ambitions de l'élu qui a nécessairement annoncé que, sous son impulsion, le territoire allait être transformé ; en raison aussi de la brièveté du mandat. Arriver à la tête d'une municipalité, effectuer études et concertations nécessaires à la prise de décision, élaborer un plan d'action et le réaliser, il faut bien six années pour que tel ou tel des projets les moins contestés sorte de terre ! Toute contestation un peu virulente dans la forme ou devant la justice met à terre la belle ambition : le bilan du mandat ne sera pas celui que l'on aurait aimé qu'il fût. Cela ne veut pas nécessairement dire que les élus ne bénéficieront pas de marques d'adhésion lors du scrutin suivant. Les élections au conseil départemental du Tarn de mars 2015 ont confirmé la réélection au premier tour du président du conseil général sortant et de sa majorité. Il n'empêche : le heurt entre la résistance des uns et l'impatience des autres est parfois frontal ; des traces demeurent et elles abîment nécessairement l'exercice de la politique !

101

Comment dépasser alors la situation paradoxale qui soumet les élus à une demande sociale imposant toujours plus de rapidité d'exécution, exigeant la concrétisation des engagements durant le mandat mais les sommant de consacrer un temps toujours plus long à l'élaboration collective de la décision ?

La sagesse recommande qu'en toute hypothèse les élus ne pratiquent pas la politique de l'autruche et envisagent la capacité de résistance comme un temps possible de construction du projet. « Accepter la conflictualité comme un symptôme de ces divergences est l'un des axes du changement souhaitable des pratiques<sup>2</sup>. » Un conflit peut en effet être un élément sain du dialogue s'il s'exprime de façon responsable dans le respect

1. Philippe Subra, « Le durcissement des conflits environnementaux », *Le Monde*, 9 juin 2015.

2. Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE) sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard, « Démocratie environnementale : débattre et décider » (rapport remis à Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie), *Developpement-durable. gouv. fr*, 3 juin 2015, p. 10.

des valeurs républicaines. Construire une décision prenant en compte l'intérêt général suppose d'anticiper ce conflit potentiel, de savoir le gérer et de ne pas se laisser surprendre par des dérives qui ne sont plus encadrées par le droit et laissent parler la loi du plus fort. Ce sont bien à des disputes, au sens de joutes intellectuelles qui interrogent le sens ou l'exercice de la démocratie, que conduisent ces résistances.

## DISPUTES

Ce ne sont pas seulement des revendications environnementales ou sociales qui transparaissent dans les diverses mobilisations mais des revendications liées à la démocratie. La contestation des modes traditionnels de représentation y est fondamentalement en jeu notamment  
102 autour de l'idée d'une égalité absolue : tout le monde, et non les seuls élus, devrait pouvoir participer à l'élaboration des prises de décision et serait fondé à les remettre en cause.

Le constat est partout identique et la critique n'épargne pas « l'utopie fondatrice de la modernité politique, à savoir l'idée de représentation<sup>3</sup> ». À l'expression de quelques-uns, les représentants, se substitueraient des processus de démocratie délibérative, participative, collaborative, continue permettant aux citoyens d'intervenir directement dans la fabrication de la volonté générale entre deux élections.

La désobéissance civile ne serait que le prélude à ces évolutions institutionnelles radicales : « La démocratie continue n'est pas un aménagement de la démocratie représentative. Elle opère une rupture<sup>4</sup>. » Ces réflexions ne pourront aboutir sans prendre en compte deux tempéraments : la lutte du pays légal contre le pays légitime, et l'interrogation sur la légitimité de ceux qui mobilisent une faculté d'empêchement face à ceux, silencieux, qui soutiennent leurs élus ; l'importance du vote qui, seul, protège la liberté de ceux qui ne savent pas s'exprimer ou ne sont pas capables, pour diverses raisons, de le faire autrement.

En tout état de cause, l'impact de la désobéissance civile sur l'évolution des systèmes démocratiques nationaux ne relève pas de mon propos si ce n'est pour souligner que les territoires constituent, autour des enjeux locaux, un terrain singulier d'innovation, d'expérimentation, et donc d'audace dans ces voies nouvelles.

---

3. Dominique Schnapper, *L'Esprit démocratique des lois*, Paris, Gallimard, 2014, p. 114.

4. Dominique Rousseau, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, p. 21.

La vie locale tantôt baigne dans une profonde indifférence ou léthargie, tantôt est irriguée par une forte mobilisation citoyenne. On le constate en maints endroits : dans les villes, les villages, les quartiers, des collectifs de citoyens tentent de régler des questions très concrètes dans les domaines du logement, de l'accueil des étrangers, de la scolarisation des élèves, de la recherche d'emploi. Dans sa plateforme électorale pour Barcelone, Ada Colau l'exprimait ainsi : « Les gens comprennent que la délégation de la politique à des « professionnels » nous a conduits à la ruine. La démocratie ne peut plus se résumer à un vote tous les quatre ans. Il faut profiter de ces énergies-là. C'est maintenant ou jamais ! » Cette énergie, particulièrement sensible au niveau local, permet de dépasser défiances et critiques portées vis-à-vis du mode d'élaboration des décisions.

### *Défiance (relative)*

103

La défiance envers les élus est grande. Notamment parce qu'accusés de ne pas tenir leurs promesses ils contribuent au désenchantement de la politique. Je ne reprendrai pas ici ces critiques, tant elles témoignent souvent d'une forme de populisme et d'une méconnaissance de la vie très contraignante des élus, compensée il est vrai par l'exaltation que provoque le fait de s'investir dans la chose publique !

Dans cette défiance généralisée, une place à part doit être réservée aux élus locaux qui bénéficient d'une confiance plus grande que celle accordée aux partis politiques. À titre d'exemple, mais ces chiffres ne varient guère, un sondage réalisé le 1<sup>er</sup> juin 2014 par l'Ifop pour *Le Journal du dimanche* montre que 16 % des Français ont confiance dans les partis politiques alors que 79 % adoptent une attitude de défiance à leur égard. Seuls rescapés de ce naufrage, les élus locaux, maires et conseillers généraux, bénéficient de la confiance de 71 % des Français, contre 29 % qui ne la leur accordent pas.

N'est-il pas paradoxal que se déclenchent des mouvements de désobéissance alors même que les Français témoignent d'une confiance, au moins relative, envers leurs élus locaux ? Quelques raisons peuvent l'expliquer :

- Le fait que les élus paraissent tenir un double langage est parfois mal compris par une population exigeante et en un certain sens très radicale. Cette perception s'attache à l'élus qui tente de négocier mais est aussi présent sur le terrain des manifestations.

- Le sentiment, parfois infondé, qu'existent des conflits d'intérêts. L'exemple de Sivens est topique puisqu'il a été mis en avant que ce projet était porté par le conseil général du Tarn, maître d'ouvrage, et par son maître d'ouvrage délégué, la Compagnie d'aménagement des coteaux

de Gascogne, société d'économie mixte d'aménagement dont les dirigeants sont vice-présidents des conseils généraux de la région. Bien que ce schéma soit identique en divers endroits, la suspicion de conflits d'intérêts est apparue du fait que cette organisation créait une confusion entre le décideur politique, financeur, et le maître d'ouvrage.

– Le caractère trop ancien de la concertation ou le fait qu'elle ait été mal conduite. À Notre-Dame-des-Landes, le débat public date de 2003 ; à Sivens, le projet de barrage a fait l'objet d'un rapport du conseil général en 2001 actualisé en 2009 et a été soumis à enquête publique en 2012. La durée de la conception, les délais de concertation et d'obtention des autorisations sont beaucoup trop longs et, au moment où les travaux commencent, les ouvrages sont souvent périmés et ne semblent plus adaptés aux enjeux qui ont évolué.

104

### *Contestation (radicale)*

Les résistances relevées témoignent toutes, *a minima*, de l'essoufflement des instances de concertation mises en place depuis vingt ans qui ne répondent plus aux exigences actuelles. Depuis la loi Barnier de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, des efforts ont été conduits pour améliorer la participation à l'élaboration de la décision publique et canaliser les conflits d'aménagement. Plusieurs constats doivent être relevés afin de conserver une grande vigilance pour éviter toute régression environnementale :

– L'insuffisance des procédures traditionnelles de participation du public. Les enquêtes d'utilité publique interviennent dans tout projet d'aménagement mais les dossiers soumis à avis du public et ceux du commissaire enquêteur sont souvent très techniques et difficiles à comprendre. Les populations, connaissant mal la procédure, ont le sentiment, quand elles sont informées de l'existence de l'enquête, que leurs avis ne seront pas pris en compte et y participent donc très peu. Les nouvelles dispositions issues du décret du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique devraient favoriser la participation du public, mais elles ne sont pas encore pleinement mises en œuvre.

– La nécessité d'apporter des améliorations à la Commission nationale du débat public (CNDP). Depuis 1997, cette autorité administrative indépendante peut être saisie pour organiser des débats publics qui portent sur les objectifs et caractéristiques des grandes opérations d'aménagement. Près de quatre-vingts débats se sont tenus depuis, mais les dossiers faisant l'objet d'une saisine de la CNDP sont essentiellement retenus sur des critères quantitatifs (coût et importance des travaux)

plus que qualitatifs. Or de petits équipements concernant des zones sensibles peuvent engendrer des impacts environnementaux étendus. Une évolution de ces procédures est donc souhaitable.

– L’ineffectivité du référendum local<sup>5</sup>. Les collectivités peuvent y recourir soit en tant que référendum décisionnel, soit comme consultation des électeurs préalable à une décision qui demeure de la compétence des élus. Mais ce type de votation est très peu utilisé. Ses conditions de mise en œuvre sont rigoureuses. Sa mise en pratique se heurte à un double problème, celui du périmètre du territoire consulté (la loi réserve les référendums à chaque collectivité considérée isolément alors que les projets concernent souvent des territoires plus vastes) et celui de la faible participation au vote donc de la légitimité du résultat. Pour concrétiser la volonté du président Hollande d’y avoir recours pour sortir de situations de blocage, sans doute faudra-t-il en revoir les modalités.

105

L’échec relatif de ces procédures a été compensé par divers processus :

– Les conseils de quartier. Obligatoires dans les communes de plus de quatre-vingt mille habitants, ils ont été créés par la loi Vaillant du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, afin de développer la participation citoyenne. De fait, ils fonctionnent dans des conditions liées au volontarisme des élus locaux. Mais la difficulté à mobiliser les habitants est sans cesse plus grande. Ce sont toujours ceux qui sont les plus investis dans des relais associatifs ou syndicaux qui participent, voilant l’absence des citoyens silencieux. La procédure du tirage au sort prévue pour la constitution des conseils citoyens, indépendants, institués début 2014 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>6</sup>, ne sera pas, à elle seule, suffisante pour pallier cette difficulté.

– Les processus de participation. Divers, multiformes, ils se déploient au gré des impulsions des élus. Ainsi à Toulouse, en 2008, des « assises de la culture » ont été organisées sur un terrain très conflictuel entre grandes institutions culturelles et associations de proximité. Elles se sont déroulées sur plus de neuf mois, à raison d’une assemblée thématique par semaine auquel se sont ajoutées de très nombreuses autres rencontres. Elles ont réuni plus de cinq mille participants dans un mouvement qui aujourd’hui fait école tant la liberté de parole et le foisonnement prospectif étaient au rendez-vous. Ces assises ont traduit l’exigence d’un dialogue partagé, mais à lui seul cet exercice de démocratie participative ne résume pas une politique culturelle. Pour être pertinentes, ces démarches

5. Article L. 1112-1 à L. 1112-22 du code général des collectivités territoriales.

6. Article 7 de la loi du 21 janvier 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

doivent se conclure par l'élaboration d'un projet politique présenté aux acteurs concernés, comportant liste d'actions, délais et modalités de mise en œuvre et compte rendu régulier des réalisations.

Ces différents processus recèlent une exigence commune: l'information du public doit continuer à s'améliorer. Les associations nationales telles que la Fédération nationale de l'environnement ont joué un rôle considérable dans cette culture du dialogue et du déploiement de l'information conduisant les grands opérateurs nationaux (SNCF réseaux sur les nouveaux tronçons de ligne à grande vitesse par exemple) à faire évoluer leurs pratiques. Mais cette exigence ne peut que s'amplifier car les outils technologiques révolutionnent la manière dont peuvent participer les citoyens. De nouveaux mouvements naissent et se développent dans la société civile avec l'aide des réseaux sociaux, et internet rend plus aisée la coproduction citoyenne: « Ces technologies nous aideront à transformer la politique, non pas celle qu'on écrit avec le « p » de partis mais avec le « p » de *polis*<sup>7</sup>. »

Toutes ces démarches participatives relèvent d'une inspiration démocratique qui repose sur le dialogue et le débat rationnel. Elles sont nécessaires au regard de la complexité de la vie sociale. Mais ces échanges ne définissent pas par eux-mêmes une nouvelle démocratie: ils en organisent de nouvelles modalités pratiques prenant en compte les exigences accrues des citoyens. En ce sens, ils complètent la pratique de la démocratie représentative par de nouveaux chemins de concorde.

## CONCORDES

Femmes et hommes ont toujours la même utopie: rechercher un gouvernement plus efficace et un régime représentatif plus attentif aux préoccupations de ses citoyens. Cette ambition est toujours en devenir puisque la démocratie relève d'une construction historique et de modalités de fonctionnement liées à l'évolution des sociétés. Dans cette histoire qui se construit, il n'est pas exclu de penser que les enjeux biosphériques puissent être à l'origine d'une réorientation des processus démocratiques: « Les problèmes d'environnement contemporains dépassent la figure de l'individu et la conscience spontanée qu'il peut forger de ses propres intérêts; de ce fait, ils dépassent aussi le système représentatif

---

7. « Le web va changer la manière de gouverner les villes », entretien avec Manuel Sarnoma, ex-responsable de la technologie de la ville de Barcelone, dossier « La nouvelle géographie de la croissance », supplément au *Monde*, 24 juin 2015.

pour autant qu'il en est l'expression institutionnelle<sup>8</sup>. » S'il ne s'agit évidemment pas de supprimer le système représentatif, il convient de lui adjoindre d'autres processus institutionnels. Pour éviter les crises, pour conjurer les risques d'un populisme destructeur et réducteur, en somme, pour plus de concorde, il faut formuler de façon précise les modalités d'organisation d'une cité mieux informée, plus rationnelle et plus active.

### *Le primat du local*

Le niveau local est sans aucun doute le meilleur terrain d'apprentissage de ces nouvelles formes de démocratie. Trois exemples, en trois lieux, témoignent de ce surgissement.

Celui d'un petit village de mille deux cents habitants, Saillans dans la Drôme. Sa nouvelle gouvernance repose sur une participation effective des habitants à tous les stades de la décision : des commissions participatives, réunissant le plus grand nombre d'habitants possible, sont chargées de l'impulsion des grandes orientations et de hiérarchiser les projets ; des groupes action-projet, auxquels participent les habitants les plus intéressés au sujet, ont en charge la mise en œuvre effective du projet ; enfin, un conseil des sages, qui n'intervient jamais sur le fond des dossiers, est chargé de l'accompagnement et de la veille relatifs à la démocratie participative. Toutes ces réunions, animées avec des méthodes issues de l'éducation populaire, doivent permettre interaction et prise en charge collective des dossiers.

L'expérience conduite à Grenoble depuis les dernières élections municipales avec le nouveau maire Europe Écologie-Les Verts, Éric Piolle, s'inscrit dans une démarche semblable au sein d'une ville de cent soixante mille habitants : il s'agit de les associer à la décision afin d'enrichir l'action publique et de favoriser l'émergence de projets nouveaux. La municipalité a pour objectif de mener une politique d'« activation citoyenne » afin d'accompagner les populations qui en sont les plus éloignées vers un réinvestissement progressif dans la vie publique. L'appui sur un tissu associatif dense et les nouveaux dispositifs de démocratie locale constituent l'armature de ce projet : la mise en place de conseils citoyens indépendants, l'affirmation pour les Grenoblois de plus de 16 ans d'un droit d'interpellation citoyenne et le lancement de budgets participatifs ont constitué les mesures prioritaires de cette démarche globale. Toutes les politiques publiques sont censées intégrer une double dynamique : en

8. Dominique Bourg, Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique*, Paris, Seuil, 2010, p. 18.

amont la participation des habitants, des usagers ou des partenaires et en aval une évaluation prévue dès la genèse du projet.

À Barcelone enfin (1,7 million d'habitants), la liste Barcelona en Comú (« Barcelone en commun »), menée par Ada Colau, est arrivée en tête des élections municipales le 24 mai 2015. Issus de la plateforme citoyenne Guanyem (« Gagnons »), les nouveaux élus, héritiers du mouvement des Indignés, ont clairement opté pour le terrain local. Leur stratégie consiste à importer les méthodes des mouvements sociaux et associatifs pour rénover la politique institutionnelle et à s'appuyer sur un modèle de prise de décision collaborative largement renouvelé.

Mais à eux seuls ces surgissements ne garantissent pas l'approfondissement de la démocratie, qui exige d'acter certaines règles procédurales.

#### 108 *Les règles du débat*

Jusqu'alors le citoyen délégait entièrement son pouvoir de décision à l' élu durant le temps de son mandat. La société ne semble plus en mesure d'accepter une telle dévolution. Il ne suffit plus de s'exprimer une fois tous les six ans pour rendre la démocratie vivante : le pouvoir du citoyen ne s'épuise plus dans l'acte de voter mais exige aujourd'hui de se prolonger dans une présence renforcée sur la scène politique, dans la participation à l'élaboration de la décision publique.

La déclinaison de cette approche au niveau local suppose cependant des procédures organisées pour ne pas tomber dans un débat populiste ou préempté. Les instances de consultation ou de participation peuvent en effet aboutir à la domination de minorités locales mieux armées que les autres citoyens pour orienter les échanges. Le débat et le partage dans l'élaboration de la décision doivent donc être encadrés pour protéger le projet collectif contre la dilution et l'enlisement. Trois étapes scanderont la construction progressive de cet autre modèle de démocratie locale.

*La participation accrue des citoyens en amont de la décision* est aujourd'hui un impératif logique. Le rapport sur la démocratie environnementale remis à Ségolène Royal en juin 2015 est explicite. Il reconnaît « la pleine utilité de l'enquête publique et de la mise à disposition du public mais estime que, ces procédures intervenant par principe sur un projet entièrement élaboré et « prêt pour décision », elles ne peuvent former la base d'un débat ouvert sur les options de base structurant ce projet<sup>9</sup> ». Comment, en effet, garantir la participation du public, à ce

---

9. Commission spécialisée du CNTE, rapport cité, p. 11.

stade ouvert où le projet n'est pas encore défini, en lui donnant l'information utile ? Cela suppose de revitaliser les différentes formes de participation pour conquérir un large public tout à la fois par un temps suffisant d'échanges, la proposition d'options alternatives et la qualité des expertises. Mais cette ambition n'aurait aucun sens s'il n'était envisagé de « donner corps à une participation en amont d'un projet permettant d'apprécier l'opportunité de son élaboration complète<sup>10</sup> ». Cette « participation amont » serait déclenchée sur la base d'un « droit d'initiative » lorsque la préparation d'un projet impactant l'environnement ferait apparaître un risque d'opposition marquée, une interrogation spécifique ou la nécessité de permettre au public de participer à l'élaboration du projet et de la décision administrative qui la conclura.

*Un socle juridique assuré.* Lorsque l'initiative d'une participation amont a été prise, il importe de la reconnaître juridiquement pour la sécuriser, en un mot de stabiliser la procédure à un temps donné pour pouvoir progresser. En ce sens, le projet de réforme du code minier présenté en décembre 2013 suggérait un dispositif intéressant : pour renforcer la sécurité juridique des procédures, il était prévu qu'un opérateur puisse soumettre au juge, avant délivrance de l'autorisation, les difficultés soulevées en cours de procédure. Si la procédure est validée par le juge, aucun moyen d'irrégularité de la procédure ne pourra plus être soulevé à l'occasion d'un recours ultérieur<sup>11</sup>.

Dans le même esprit, le rapport sur la démocratie environnementale suggère que, si la participation amont devient une condition légale d'adoption d'un projet, la correction de son déroulement et de sa conclusion doivent faire partie de la légalité de la décision. Si elles sont transgressées, les règles doivent pouvoir être sanctionnées par un juge en fin de procédure. Il y aurait là un double avantage : la formulation prudente de principes et garanties éviterait que cette procédure ne devienne source de trop nombreux vices de forme ; la rationalisation des procédures et leur sanction par un juge en cas de contestations permettraient la poursuite du processus de décision sur une base sécurisée. Il s'agit bien ici d'encadrer pour asseoir une crédibilité.

*Le suivi* des décisions s'impose selon des modalités qui répondent aux exigences des citoyens. La démocratie participative n'est que le reflet d'une demande sociale : « Un pouvoir n'est maintenant perçu comme

10. *Ibid.*, p. 16.

11. « Remise au gouvernement du projet de code minier rédigé par Thierry Tuot et son groupe de travail », Développement-durable. gouv. fr, 10 décembre 2013.

légitime que s'il se soumet régulièrement à une épreuve de discussion et de justification<sup>12</sup>. » Informer, débattre, co-construire et rendre compte à intervalles réguliers de la décision publique constituent des exigences de bon sens qui peuvent faire barrage aux désobéissances.

Introduire la participation dans le temps des choix réels n'est ni une utopie ni une folie ! L'évolution vers cette démocratie mieux exercée peut coïncider avec les exigences temporelles relevées plus haut. Il convient, pour optimiser le temps total dévolu à un projet donné, de rendre prévisibles et visibles ces délais en y incluant des perturbations éventuelles (demandes de documents et études supplémentaires). Certes, un débat, même entouré de garanties de clarté et de sincérité, n'efface pas les divergences d'appréciations et d'intérêts. La concertation ne supprime pas toute contestation mais, face à un problème aux enjeux complexes, elle réduit les incompréhensions et les causes de conflit liées au déficit d'information et à l'apparition de solutions déjà tranchées. Ce n'est ici pas le moindre des enjeux de ces nouvelles formes plus rationnelles et régulières de démocratie locale.

La lucidité de Jaurès, comme souvent, nous permet ici de conclure : « Quand tous ces discours auront été échangés, nous n'en saurons pas plus qu'avant car ce sont les actes et non les mots qui définissent une politique<sup>13</sup>. » En réaction à la désobéissance civile, l'évolution des processus de démocratie locale devrait aussi se traduire par une évolution du discours des élus : s'éloignant de cette « parole humiliée » dénoncée par Jacques Ellul<sup>14</sup>, les campagnes électorales ne devraient plus nécessairement donner lieu à de nouvelles promesses pour de nouveaux équipements mais plutôt à des engagements dans la voie d'une réflexion partagée. Ce serait un pas de plus vers la vérité, condition même de l'existence de la démocratie. Cette (petite) ambition serait la marque d'un (grand) progrès : celui de la transmutation de l'homme politique, d'homme de paroles en homme de parole.

---

12. Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, p. 302.

13. Jean Jaurès, « Les mots et les actes », *La Dépêche*, 28 septembre 1910.

14. *La Parole humiliée*, Paris, La Table ronde, 2014.

R É S U M É

---

*La désobéissance des citoyens vis-à-vis des décisions prises par les élus locaux est source de craintes et de paralysies. Par-delà, c'est bien à une réflexion sur les modalités d'élaboration de la décision publique que nous conduisent ces divers types de résistance. Des chemins vers une concorde renouvelée semblent toutefois se dessiner.*