

né, touché, menacé. Elle permet aussi à quelques citoyens d'exprimer leurs opinions, soit par écrit (en ayant, théoriquement, l'assurance qu'elles seront lues par quelqu'un — commissaire enquêteur, président de commission, ou autre — et non pas seulement s'ils les diffusent eux-mêmes), soit oralement — pour les citoyens qui en sont capables — à l'occasion d'auditions publiques (dont on a commencé à faire quelques exemples expérimentaux en France).

Curieusement, c'est dans les pays anglosaxons, alors que la France est considérée comme le pays par excellence de la loi écrite, du juridisme, du formalisme, que les différentes formes de participation sont codifiées le plus minutieusement ; c'est que ce sont des pays où l'on reconnaît qu'il faut jouer le jeu : or, on ne peut jouer qu'avec des règles précises, constantes et acceptées par tous les protagonistes.

Ce sont aussi des pays où, traditionnellement, on respecte l'interlocuteur et où on pratique la tolérance. Or, un des premiers pas à faire vers la participation serait d'améliorer le dialogue public-administration : il y a en France beaucoup à faire en ce domaine. Les progrès sont évidents et patents dans toute une série d'administrations : le Français moyen que je suis, est, je l'avoue, encore tout étonné lorsqu'il rencontre au téléphone ou derrière un guichet depuis quelques années, des interlocuteurs aimables et patients, que ce soit dans les services de la sécurité sociale, à l'E.D.F., dans certains services de l'Équipement ou ailleurs, tant est fort le souvenir des rebuffades, des réponses désagréables, des mesquineries

que l'on rencontrait si souvent encore dans les mêmes services il y a quelques années. Mais, il y a encore beaucoup à faire, en particulier dans le domaine de l'aménagement : en matière de permis de construire, les fonctionnaires se donnent rarement la peine d'appeler le pétitionnaire pour qu'il modifie ou complète des points insuffisamment précisés ou qui constituent des motifs de refus aisément rectifiables. Après trois mois de silence, le pétitionnaire reçoit un refus brutal qu'un entretien de quelques minutes, un peu de « concertation » aurait permis d'éviter. Il a perdu ainsi trois ou quatre mois inutilement, comme si l'administration prenait un malin plaisir à lui causer ce préjudice (3).

D'autre part, que ce soit en matière d'urbanisme, en particulier à l'occasion des P.O.S., de travaux de voirie ou de génie civil, ou à l'occasion de permis de construire, une forme insidieuse de « participation », qui n'a pas attendu d'être invoquée par les pouvoirs publics pour exister, se manifeste : c'est l'influence. Le voisin d'un terrain qu'on va construire, fait intervenir le député ou le conseiller général pour essayer abusivement d'empêcher son voisin de lui ôter, en toute légalité, l'agrément de la vue ou de la solitude dont, jusqu'alors, il bénéficiait. Le propriétaire d'une parcelle utilise ses liens avec les uns ou les autres ou son poids dans la commune et, pas seulement les recours légaux, pour faire passer son terrain dans une zone constructible à plus haut pourcentage à l'occasion de l'examen des plans d'occupation des sols ou des zones d'aménagement au Conseil Municipal. Le propriétaire

près du terrain duquel va passer la bretelle d'autoroute, fait jouer des relations pour écarter le danger. L'industriel, fort de son importance pour l'emploi, pèse sur les dispositions de la zone qui l'intéresse. On comprend, dans ces conditions, que les élus, l'administration, les aménageurs, les services techniques, craignent cette diabolique information qui, aujourd'hui, permet au propriétaire de savoir ce qui va se passer, alors que jadis, lorsque le coup arrivait, il était trop tard pour le parer.

Et nous retombons ici sur cette base fondamentale de la concertation et de la participation : l'information, tant réclamée, tant redoutée : nous en avons parlé dans le numéro précédent ; dans le présent, nous donnons surtout la parole à différents auteurs, français et étrangers, qui exposent comment on peut concevoir, mettre en application — plus ou moins — et pratiquer la participation dans l'aménagement.

Roland BECHMANN

(3) Pour améliorer le dialogue public-administration et substituer un processus amiable à des procédures judiciaires, on a instauré en France un « médiateur » à l'image de l'ombudsman scandinave, à l'échelon national. Mais pour éviter l'engorgement, il a fallu créer un barrage entre ce délégué et le public : ce sont les parlementaires qui assurent ce filtre. Cette institution — non sans difficulté, faute de personnel et de moyens — commence à fonctionner.

On a créé aussi, au niveau du Canton, des « conciliateurs ». Mais dépourvus de moyens, assumant leurs propres frais, ces bénévoles grognent et réclament une organisation. Certains voudraient être intégrés dans le corps judiciaire et avoir l'autorité du juge. On a suggéré plutôt qu'ils dépendent du médiateur, leur rôle se rapprochant du sien. Mais l'avenir de cette institution est loin d'être réglé.

LA PARTICIPATION DIRECTE du citoyen

Les pouvoirs publics craignent souvent l'intrusion de ce partenaire incontrôlé et parfois remuant qu'est le citoyen. L'intervention d'associations présente cependant une série d'avantages pour la collectivité :

— mise en évidence, face aux « besoins de l'économie », des problèmes d'environnement, avec un poids spécifique ;

— meilleure compréhension des réactions de l'opinion face à un projet ;

— intégration de la connaissance du terrain que possèdent les habitants d'un secteur ;

— possibilité pour les pouvoirs publics de s'associer, à bon marché, des compétences extérieures et, en particulier, celles qui ne s'acquièrent pas dans les grandes écoles ;

— arbitrage entre conceptions opposées, permettant notamment de dépasser certaines rivalités politiques.

Ces avantages sont bien réels, et peuvent s'étendre d'opérations ponctuelles (implantation d'un lotissement ou d'une zone industrielle par exemple) à l'élaboration des lois, telle la participation d'associations au comité législatif d'information écologique, (COLINE).

par **Dominique BIDOU**

UNE PARTICIPATION AUX FORMES VARIÉES

Pour aboutir à des résultats satisfaisants, la participation du public emprunte plusieurs chemins, chacun parsemé de ses embûches propres. Deux critères peuvent être retenus pour reconnaître ces chemins : l'origine de l'initiative et l'ouverture du champ de cette participation.

La participation « provoquée » revêt trois formes principales :

— la propagande directe auprès du public pour l'amener à modifier ses habitudes (campagne « anti-gaspi » par

exemple) et à collaborer ainsi avec les pouvoirs publics

— Les comités d'usagers, où les administrations invitent le public à dialoguer (ou opérations « portes ouvertes »).

— Les consultations organisées au sujet d'une opération précise référendum, enquête d'utilité publique, etc.).

La valeur de cette forme de participation dépend, bien évidemment, de l'état d'esprit des pouvoirs publics. Dans le choix des thèmes de campagne, de ses interlocuteurs, dans la manière de poser les questions, l'administration et/ou les élus disposent de leviers importants, ce qui entraîne le risque d'une manipulation, consciente ou non. Il est toutefois normal et souhaitable que les pouvoirs publics recherchent l'adhésion du public et l'interrogent; la participation provoquée, si ses initiateurs « jouent le jeu », peut rendre de grands services.

La participation « spontanée spécialisée » naît le plus souvent, dans les associations de défense. Il s'agit d'une réaction « à chaud », face à un projet ou une réalisation (pollution d'une décharge, bruit d'un aéroport ou d'une autoroute, etc.). Les motivations sont donc vives, mais de ce fait étroites. Les intéressés sont souvent techniquement incompetents et peuvent être obnubilés par des arbres qui cachent la forêt. Pour les usagers, tous les moyens sont bons et la porte est ouverte à la démagogie. Toutefois, ces réactions sont parfois reprises et synthétisées par des groupes plus structurés, à vocation permanente, comme des associations d'usagers des transports, les organisations de locataires, de consommateurs. Se constitue alors une forme de participation « spécialisée spontanée » à partir d'hommes qui, par expérience, acquièrent une connaissance approfondie des problèmes. Le dialogue avec les pouvoirs publics devient alors équilibré. Dans les domaines de la « vie économique », une telle forme de participation est déjà en place, sous forme de syndicats professionnels, mais avec d'autres moyens.

La participation « spontanée et générale » est souvent, comme la précédente, fille d'actions locales. Les habitants d'un quartier, d'une région, d'un village, disposent vis-à-vis des pouvoirs publics d'un avantage essentiel : ils réalisent la synthèse des actions cloisonnées des différentes administrations. Ces dernières se méfient de ces interventions, dans la mesure où elles sont susceptibles de remettre en cause leurs prérogatives et leurs équilibres internes. Malgré ces difficultés se constitue peu à peu un syndicalisme du cadre de vie, qui tend à devenir un interlocuteur significatif face aux pouvoirs publics. L'écueil majeur de ce type de participation réside dans l'absence de moyens, humains et matériels, nécessaires pour mener à bien une telle tâche.

Les structures de la participation sont variées. Elles ne peuvent être hiérarchisées car elles recouvrent des notions différentes, avec des risques et des avantages spécifiques.

DES PROGRES LIMITES

Les progrès dans la participation sont lents, malgré le développement du phénomène associatif. Les administrations restent réticentes, enfermées qu'elles sont dans leurs routines et leurs chapelles.

Le groupe de travail créé pour étudier ce problème autour de M. Delmon se caractérisait par l'absence de représentants d'usagers. Les fonctionnaires qui le composaient se sont contentés d'entendre les associations. Résultat : un rapport non publié, proposant quelques mesures qui n'ont toujours pas progressé.

Les espoirs qui ont pu naître des améliorations des procédures d'enquête d'utilité publique, de l'obligation des études d'impact pour une série de travaux, et, plus récemment, les dispositions obligeant les administrations à communiquer leurs dossiers à la demande (sauf cas particulier), ont été en grande partie déçus. Les sanctions étant quasiment inexistantes, l'intérêt de ces mesures est largement conditionné par la bonne volonté des pouvoirs publics.

Ceux-ci, non seulement ne sont pas habitués à jouer le jeu de la concertation, mais n'en ont guère les moyens. La communication ne s'improvise pas. Elle demande du temps, des moyens financiers, de l'expérience. L'ouverture proclamée vers les citoyens et les associations ne s'est pas accompagnée d'un accroissement de moyens; l'Etat s'est déchargé de l'effort supplémentaire sur ses agents et il ne faut pas s'étonner de constater un échec relatif.

Deuxième volet de la politique menée par le gouvernement : l'accroissement des responsabilités des associations, sous réserve de conditions d'ancienneté et de représentativité. Les lois sur l'urbanisme et la protection de la nature ont prévu l'agrément d'associations répondant à des critères stricts. Celles-ci disposent de moyens juridiques d'intervention pour faire appliquer la loi. Mais quand on connaît les appuis dont bénéficient certains promoteurs et la lenteur des dispositifs judiciaires, on constate à quel point cet ensemble de mesures dépend, en fin de compte, des hommes en présence. La participation des usagers, des citoyens, ne peut-être efficace sans l'acceptation des pouvoirs publics. Le débat récent au Sénat concernant la loi sur l'élargissement des responsabilités locales, a mis en évidence que les élus partagent les réticences de l'administration. Le projet gouvernemental sur le référendum communal était déjà en retrait par rapport au fameux « programme de Blois ». L'initiative des citoyens, qui y était envisagée, avait disparu : elle est réservée au maire et, le caractère décisionnel du référendum a été repoussé par les sénateurs. La consultation des électeurs et l'acceptation de leur choix sont donc suspendues à la bonne volonté des élus. Le système électoral actuellement en vigueur favorise les listes homogènes, parfois élues grâce à des considérations de politique générale bien loin des problèmes municipaux, surtout dans les grandes villes. La possibilité d'intervention directe des citoyens, sur des points précis, aurait pu corriger l'aspect « chèque en blanc » de certains mandats municipaux, d'autant que la puissance des moyens techniques modernes permet de bouleverser l'aspect d'une commune en moins de six ans. Dans l'état actuel du projet de loi, les élus conservent intact leur pouvoir en interdisant aux citoyens le droit à l'initiative. De même les commissions extra-municipales sont-elles sous la dépendance des élus dont dépendent entièrement les conditions de participation.

DE NOUVELLES RECHERCHES

L'insertion des citoyens dans les processus de décision est difficile. Aux réticences des responsables, élus ou fonctionnaires, s'ajoute la faiblesse technique des usagers. Pour acquérir une compétence réelle, la participation, sous quelque forme qu'elle se manifeste, doit s'appuyer sur des structures solides et permanentes. Les intérêts professionnels sont défendus par des institutions, corps consulaires ou syndicalisme, disposant de moyens matériels et humains importants. Un développement récent de la participation réside en la collaboration des usagers et des professionnels d'un secteur. C'est en prenant contact avec le syndicat des pilotes de ligne, que les riverains de l'aéroport de Roissy ont pu imposer des modifications des mouvements aériens et réduire ainsi le nombre des victimes du bruit. De même, les « Etats Généraux de la circulation à Paris », qui se tiendront les 21 et 22 mars 1980, permettront de mettre en relation directe, les usagers des transports collectifs et de la voirie (piétons, cyclistes, etc...) et les syndicats concernés (conducteurs d'autobus, chauffeurs de taxis, etc...), dans le but de présenter aux pouvoirs publics parisiens des revendications confrontées à des points de vue professionnels. Le rapprochement des usagers et des travailleurs, encore embryonnaire, peut apporter aux premiers la technicité dont ils ont besoin et, aux seconds une meilleure compréhension du public face à leurs revendications. Malgré les obstacles, la participation des citoyens à la gestion de leur environnement, de leur cadre de vie, progresse tant bien que mal et s'exprime de diverses manières. Le besoin de participer à la vie sociale et politique (au sens étymologique) reste vif en dépit d'une apparente complexité des affaires publiques. Toutes nos institutions* sont imprégnées de la primauté de la « production », héritée sans doute de la crainte de manquer. Un rééquilibrage vers la qualité de la vie est ressenti aujourd'hui comme de plus en plus nécessaire. La prise en considération du citoyen en dehors de son travail, devient une exigence que la « participation » permet de prendre en compte. Elle doit obtenir le droit de cité, mais aussi de véritables moyens indépendants des pouvoirs politiques (au sens habituel), si l'on veut qu'elle dépasse la contestation « primaire » (parfois fort utile au demeurant) pour devenir constructive.

Dominique BIDOU
Ingénieur Civil des Mines
Membre des Amis de la Terre
Paris

* Voir notamment la composition du Conseil Economique et Social, l'influence des commerçants dans les élections municipales, etc.