

Enquête publique : entre "information publique" et "communication politique"

Mathieu Fusi

▶ **To cite this version:**

Mathieu Fusi. Enquête publique : entre "information publique" et "communication politique". Sciences de l'information et de la communication. 2013. dumas-00841010

HAL Id: dumas-00841010

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00841010

Submitted on 3 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INSTITUT DE LA COMMUNICATION ET DES MÉDIAS

MASTER 1 RETIC

2012-2013

Enquête publique :

entre « information publique » et « communication politique »

Mathieu FUSI

Sous la direction d'Isabelle Pailliart

Remerciements

Je tiens à remercier Isabelle Pailliart pour ses conseils et sa patience, que j'ai certainement du tester en envahissant sa boite e-mail.

Je tiens à exprimer ma gratitude aux personnes qui m'ont accordé un entretien, participant ainsi au cheminement progressif de ma pensée et constituant de fait le terrain sur lequel j'ai évolué.

Je tiens à montrer ma reconnaissance à Aurélie Fusi, correctrice attitrée, à qui j'ai sans aucun doute donné les spasmes de contrariété du professeur de français agacé par le niveau de ses élèves (par ailleurs, toute faute présente dans ce mémoire lui sera automatiquement attribuée).

Enfin, je tiens à manifester un signe de la tête redevable envers le système juridico-participatif français pour sa complexité suscitant curiosité et intérêt...

Résumé

L'enquête publique, en tant que processus institué fortement encadré par le droit français, questionne sur la participation des habitants et la mise en place de la démocratie participative en France. Cette dernière semble servir principalement à réaffirmer la légitimité de la représentativité dans la politique plutôt qu'à instaurer à réel partage du pouvoir décisionnaire. Ainsi, est-ce que l'enquête publique promeut et défend les hommes politiques au niveau local ? Est-elle un outil de contrôle des citoyens ? La procéduralisation et l'institutionnalisation des processus participatifs ont des effets sur la participation mais aussi sur l'espace public qui se trouve réduit. L'enquête publique est donc comprise dans un espace public local qu'il faut analyser. La participation à cette procédure juridique est-elle motivée par des intérêts privés ?

Mots clés : enquête publique, processus participatif, démocratie participatif, espace public, institutionnalisation, procéduralisation, droit français

Abstract

Public inquiry, as a institutionnalised process strongly supervised by the French law, questions inhabitants' participation and the establishment of the participatory democracy. This democracy mainly seems to serve as a way to reaffirm the legitimacy of the representative system in politics rather than to share decision's power. Thus, does public inquiry promote and stand up for the politicians at local scale ? Is it an instrument of citizens' control ? Proceduralization and institutionnalisation of participatory processes have effects on participation but also on public sphere which is reduced. So, public inquiry is in a local public sphere which needs to be analysed. Does participation in this legal procedure is motivated by private interests ?

Key words : public inquiry, participatory process, participatory democracy, public sphere, institutionnalisation, proceduralization, French law

Table des matières

Introduction....1
Partie 1 : Espaces publics et démocratie participative....5
A. Définition des termes et leur histoire....5
1. Définitions et histoire de l'espace public....5
2. Définition et histoire de la démocratie participative....10
B. Participation n'est pas prise de décision....15
1. Précisions sémantiques....15
2. Défense de la démocratie représentative....17
C. Concertation ou le sondage de l'opinion publique....18
1. Concertation, faire de la politique autrement....18
2. Opinion publique, instrument critiquable mais légitime....21
D. Création d'un espace public local ?....23
1. Participation conçue au niveau local ou réduction de l'espace public....23
2. Enquête publique comprise dans un espace public ?....25
E. Institutionnalisation et procéduralisation de la participation....27
1. Formulation d'une norme pour la participation....27
2. Conséquences sur la participation et les revendications citoyennes....29
Partie 2 : Enquête publique, du droit français aux politiques de communication....32
A. Processus participatif vieux de plusieurs siècles....32
B. Processus juridique fortement encadré par la loi....34
1. Définitions....34
2. Déroulement....35
3. Procédure de droit français....36
C. Valorisation dans la loi Vaillant de 2002....37
1. Démocratie de proximité....37
2. Prise d'importance de l'enquête publique....40
D. illustration de la tension entre information publique et communication politique....42
1. Information publique et communication politique....42
2. Enquête publique tirée entre deux pôles....44
E. Mise en œuvre du management du territoire....45
1. Évolution des politiques de communication publique locale....45
2. Importance du rôle des NTIC....48
Partie 3 : Enquête publique de la ville de Saint-Marcellin, communication politique en dehors et information publique à l'intérieur du processus....52
A. Terrain et méthodologie....52
1. Enquête publique de 2007 sur le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Saint-Marcellin....52
2. Entretiens semi-directifs....53
3. Analyses d'articles du journal municipal et du rapport de l'enquête publique....54
B. Investissement paradoxal de la politique....54
1. Communication sur l'objet de l'enquête....54
2. Enquête publique conquise par la politique ?....57
C. Outil simple d'expression, outil complexe de défense....59
1. Forte participation à l'enquête publique....59
2. Transparence opaque par son apparence....60
D. Primat des intérêts privés sur l'intérêt général....62
1. Projet qui concerne directement les habitants....62
2. Rapport du commissaire-enquêteur, raisonnement d'intérêt public....64
Conclusion....67

Bibliographie....71
Ouvrages....71
Chapitres d'ouvrages....71
Articles....72
Sitographie....73
Annexes....75

Introduction

La participation des citoyens n'est pas une préoccupation récente. En France, dès le XVIIIe siècle, nous retrouvons les premières formes d'enquêtes publiques. A cette époque, la souveraineté n'appartenait pas au peuple mais l'importance de l'inclusion des habitants d'un territoire à un processus consultatif se faisait déjà ressentir. C'est un paradoxe évident au vu du système monarchique voulant tous les pouvoirs aux mains du roi et de la noblesse. Pourtant, le souci de la participation est séculaire et son actualité n'est plus à démontrer. A l'heure où Jean-Luc Mélenchon[1], président du Front de Gauche, demande une constituante pour travailler sur la sixième République, la contribution des citoyens à la politique devient un sujet primordial, en même temps que la démocratie représentative voit sa légitimité à nouveau remise en cause.

Dans les démocraties modernes des contestations s'élèvent contre le système politique, surtout au moment des élections. Au mois d'avril 2013, c'est le candidat chaviste Maduro qui voit sa victoire discutée aux élections présidentielles du Vénézuela[2]. L'appel aux vote reste malgré tout le processus participatif le plus mobilisé (voire mobilisant) et valorisé dans les démocraties actuelles. En France, par exemple, l'investissement financier dans les campagnes présidentielles est énorme, soit plus de vingt millions d'euros pour l'actuel président de la République, François Hollande[3]. Cependant, les élections sont victimes de triche, de manipulation comme en témoigne la condamnation de Jean Tibéri pour fraude électorale[4] en mars 2013. La représentativité ne trouve plus autant de support parmi la population électorale et l'abstention se fait plus en plus forte[5].

L'enquête publique est une autre manière de concevoir la participation. Cette dernière est surtout envisagée au niveau local, au travers différents processus dits de démocratie participative. Alors, l'enquête publique est une démarche de concertation, autrement dit de consultation des différentes parties concernées par un projet. Dans le cas d'une commune souhaitant développer un nouveau Plan Local d'Urbanisme, elle le soumet à sa population via, premièrement, des réunions publiques puis, secondement, une enquête publique où un tiers regroupe les avis de tous. C'est une modification récente de la loi qui oblige le responsable du projet, dans notre exemple le maire, à répondre aux observations du public (associations, habitants...) et du commissaire-enquêteur. La dimension consultative s'en trouve améliorée et permet un prolongement des discussions,

1 http://www.jean-luc-melenchon.fr/2013/04/08/le-5-mai-marchons-pour-la-sixieme-republique/
2 http://www.lemonde.fr/ameriques/portfolio/2013/04/15/venezuela-maduro-vainqueur-capriles-conteste-les-resultats_3159662_3222.html
3 http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp_presidentielle_2012_jo_20130130.pdf
4 http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/03/13/faux-electeurs-parisiens-les-tiberi-condamnes-par-la-cour-d-appel_1847043_823448.html
5 http://www.tns-sofres.com/points-de-vue/7EB7E45F23E545629454F8FDF2A44E3F.aspx

commencées au cours des réunions publiques, sous l'égide d'une autorité judiciaire indépendante. Le rapport que le commissaire-enquêteur rend à la fin de son enquête n'a pas force contraignante. C'est à dire que si son avis est défavorable, le projet n'est pas automatiquement arrêté. En revanche, si le dit projet fait l'objet d'un procès au tribunal administratif, il existe de très fortes chances que le juge se range derrière l'avis du commissaire et décide de stopper effectivement le projet.

Dès lors, l'enquête publique suscite bon nombre de questionnements en sciences de l'information et de la communication. Elle interroge sur les évolutions de l'espace public et le rôle du gouvernement dans celles-ci. Est-ce que la mise en place de processus participatifs se déroulant à l'échelle locale ne réduirait pas l'espace public ? Est-ce que ces processus ne se contenteraient pas d'un simple sondage d'une opinion publique, constituée avant tout par des intérêts privés ? Par ailleurs, l'enquête publique soulève la question de savoir quels sont les objectifs sous-tendus par l'institutionnalisation de la participation ? Est-ce que le gouvernement se plongerait dans une volonté innocente de faire simplement participer les citoyens ou il instrumentaliserait cette participation pour réaffirmer sa légitimité ?

Ces interrogations prennent leur source dans la démocratie participative et ces procédures établies en France. C'est tout l'intérêt pour les sic, dans une optique partagée par les sciences politiques mais plus centrée sur les effets en cours dans l'espace public, de se saisir de la manière dont est utilisée ce nouveau type de démocratie. Quels sont les discours du gouvernement sur la démocratie participative et les processus qui découlent de celle-ci ? Ou quelle est la finalité de l'instauration de ces processus ? Est-ce pour réformer réellement le système politique en place ou le re-légitimer ? L'enquête publique permet ainsi une réflexion sur les relations entre démocratie participative et espace public.

Par leur définition respective, à savoir des données brutes communiquées sans autre motif que la nécessité ou la volonté d'informer et, en s'appuyant sur les travaux de Jacques Gerstlé, une communication dont le but est de s'assurer le soutien de la population et asseoir une vision particulière de la politique, l'information publique et la communication politique présente une distinction apparente. Pourtant, cette différence peine à trouver un écho sur le terrain pratique d'une analyse menée dans un cadre spécifique. Autrement dit, par son contenu, un document communiqué et signé par une collectivité présente très souvent des caractéristiques appartenant à la définition de l'information publique ainsi qu'à la définition de la communication politique. Ou encore, un processus participatif, telle l'enquête publique, correspond à des obligations législatives d'information mais se voit aussi fortement investie par la politique. Notre problématique se situe donc sur deux niveaux ; celui de la conception de l'enquête publique par les élus locaux et celui de la conception du même processus par les participants. Ces deux conceptions sont tirées entre les

deux pôles présentés plus haut, l'information publique et la communication politique. Dans quelles optiques se trouvent les associations, les habitants quand ils participent à l'enquête publique et les élus locaux quand ils communiquent dessus ?

Nous imaginons l'enquête publique comme un processus participatif servant à la promotion et à la défense des hommes politiques au niveau local. En effet, après le fort mouvement social de Mai 68, réclamant une manière de faire de la politique autrement, c'est à dire une remise en cause des principes de la démocratie représentative, le Parti Socialiste a eu recours à ce qu'il a appelé l'autogestion, soit une démarche de la démocratie participative. Néanmoins, cette mise en avant de la participation des citoyens correspondait prioritairement à une nécessité électorale de gain de voix et les processus participatifs élaborés n'étaient absolument pas destinés à critiquer la représentativité dans la politique. Ainsi nous nous demandons si, aujourd'hui, l'enquête publique est toujours utilisée pour continuer ce travail de légitimation du système politique et de ses représentants, sans pour autant changer le mode de gestion politique du local.

Ensuite, si l'enquête publique est amenée sur le terrain politique, elle interroge dans la mesure où nous voulons savoir si elle n'est pas considérée comme un outil de contrôle des citoyens. Ce processus participatif n'inclut pas un partage du pouvoir décisionnaire car il s'agit uniquement de consulter les citoyens. L'enquête publique s'inscrit aussi dans une démarche de transparence des actions des collectivités territoriales. En revanche, force est de constater, que cette transparence prend les traits d'un cadre législatif repoussant qui n'encourage pas le citoyen lambda à parcourir l'information qui lui est fournie. Par une illusion de participation aux décisions et une transparence opaque par son apparence, l'enquête publique peut être envisagée comme un moyen de contrôler les citoyens, leurs réactions et anticiper d'éventuels problèmes.

Pour finir, nous pensons que les intérêts privés sont fortement représentés dans les enquêtes publiques et que, en conséquence, l'intérêt général n'est que très peu recherché. Cela serait à l'origine d'une critique qu'il est possible de formuler à l'encontre de la constitution, par cette démarche de concertation, d'une opinion publique formée par des intérêts privés. L'enquête publique d'un projet destiné à être développé sur un territoire délimité convoque une réflexion plus centrée sur les intérêts des particuliers, dans la mesure où le projet les concerne directement.

Nos hypothèses se concentrent donc sur deux types d'acteurs prenant part à l'enquête publique ; les élus locaux représentant le pouvoir politique et les autres participants (particuliers, associations) exprimant généralement leur intérêt personnel. Nous désirons comprendre comment l'enquête publique est employée et conçue par ceux-ci par l'intermédiaire d'un travail de terrain, réalisé dans la ville de Saint-Marcellin. Nous nous sommes intéressés à une enquête publique sur le Plan Local d'Urbanisme de cette commune qui a eu lieu en 2007. Cette enquête publique présente un intérêt

particulier pour notre sujet car son objet est le projet d'une collectivité territoriale, ayant suscité une forte participation des habitants. Nous retrouvons les acteurs ciblés par notre analyse, à savoir l'État et la société civile, terme que nous définirons plus loin. De ce fait, notre terrain nous permettra de mettre en évidence le comportement des différents acteurs qui ont pris part à l'enquête. Aussi elle nous permettra d'interroger la capacité de ce processus à instaurer un débat entre les acteurs, s'inscrivant dans un espace public local.

Notre mémoire est, logiquement, construit en trois parties. La première traitera de la relation entre espace public et démocratie participative dans laquelle se trouve l'enquête publique. La deuxième sera centrée plus particulièrement sur l'enquête publique et son inscription dans la loi et les politiques de communication des collectivités. Enfin, dans la troisième partie, à l'aide de notre terrain, des entretiens menés avec des participants à une enquête datant de 2007 sur le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Saint-Marcellin et une analyse de contenu composée d'articles et de documents issus du dossier de l'enquête publique, nous vérifierons les hypothèses émises plus haut.

Partie 1 : Espaces publics et démocratie participative

Cette première partie se concentre sur l'espace public et la démocratie participative. Dans un premier temps, nous verrons les définitions et histoires respectives de ces deux notions, en s'appuyant sur les travaux d'auteurs reconnus comme Habermas, Miège et Sintomer. Dans un second temps, nous expliquerons pourquoi la participation n'inclut pas la prise de décision tout en donnant des précisions sémantiques indispensables. Dans un troisième temps, nous essaierons de comprendre pourquoi la concertation est mobilisée pour faire participer les citoyens et dans quelle mesure elle correspond au sondage de l'opinion publique. Dans un quatrième temps, nous poserons la question de la création d'un espace public local dans le cadre d'une enquête publique. Pour finir, dans un cinquième temps, nous parlerons des raisons et des conséquences de l'institutionnalisation et de la procéduralisation des processus participatifs.

Il existe un lien évident entre l'espace public et la démocratie dont le gouvernement se saisit pour instituer des processus participatifs, ce qui impacte la participation. C'est cela que nous souhaitons traiter car l'enquête publique fait partie de ces processus et s'inscrit dans des logiques politiques et sociales.

A. Définition des termes et leur histoire

1. Définitions et histoire de l'espace public

Dans un premier temps, nous désirons nous pencher sur la vision de l'espace public de Habermas ainsi que les critiques qui lui ont été adressées, afin de cerner cette notion de manière plus juste. Le philosophe allemand appartient à l'école de Francfort, aussi appelée « théorie critique », où se situent notamment Hadorno et Horkheimer, dont les thèses s'opposent au fonctionnalisme. L'espace public est un espace symbolique dans lequel les bourgeois du XVIIIe siècle échangeaient en ayant recours à la raison. Ceci est la définition à l'origine de la réflexion de Habermas, qui a eu le mérite d'introduire, dans le champ des sciences sociales, une notion assez riche pour être encore débattue plus de cinquante ans après la publication de sa thèse en 1962.

Dans cette thèse, intitulée « *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise* », Habermas confirme avoir voulu trouver « *le type idéal de la sphère publique* bourgeoise »[6], ce qui expliquerait en partie les erreurs qu'il a pu commettre et qu'il

6 HABERMAS Jurgen, « L'espace public, 30 ans après » **[Document en ligne],** *Quaderni, Numéro 18*, 1992, *page 162*. Disponible sur : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad_0987-1381_1992_num_18_1_977 (consulté en février

reconnaît. En effet, il avait tort dans son idéalisation de la sphère publique bourgeoise. Il concevait de manière trop rationnelle la communication entre les bourgeois. En réalité, il n'y avait pas vraiment d'homogénéité dans la classe bourgeoise, ce qui entraînait l'existence de plusieurs sphères publiques de discussion, accompagnées d'un phénomène d'exclusion par rapport à la « *sphère publique dominante* »[7]. Cette exclusion se traduit donc par l'émergence d'autres sphères publiques, dont Habermas avait oublié de traiter. Miège reprend cette idée en parlant d'un espace public parcellisé.

Habermas avait également omis de mentionner l'espace public du peuple, nommé « *sphère publique plébéienne* »[8] ce que lui ont reproché les historiens. Les tenants du pouvoir se mettent en scène devant le peuple dans une « *sphère publique représentative* »[9]. Autrement dit, le peuple n'ayant pas accès au pouvoir, les détenteurs du pouvoir doivent communiquer avec la population et interviennent en conséquence dans cette sphère. Cette idée est encore d'actualité dans les démocraties modernes, spécifiquement sous la forme de la communication publique. Au XVIIIe, il y avait donc un entrelacement entre la sphère publique bourgeoise et la sphère publique plébéienne.

Enfin, Habermas a oublié de traiter la situation des femmes qui sont exclues de l'espace public. Cet auteur se justifie en expliquant que pour saisir la définition de cette notion, il fallait mieux comprendre ce qui en était exclu ; c'est à dire les femmes mais aussi « *les ouvriers, les paysans et le « bas peuple »* »[10]. Seulement, les revendications féministes interviennent aussi dans « *la sphère intime de la famille restreinte* »[11]. Selon Habermas, cela prouve que la situation des femmes à l'époque a contribué à définir « *la sphère publique* »[12]. Les rapports entre les hommes et les femmes structurent en effet, en partie, la sphère privée et ceux-ci se retrouvent justement dans la sphère publique.

Les trois principales critiques adressées au travail de Habermas ont permis de faire avancer la réflexion sur l'espace public. D'autres auteurs lui ont reproché des erreurs historiques et son omission de l'espace publique plébéien. Il concevait l'espace public bourgeois de manière trop idéale avec une utilisation de la raison dans toutes les discussions. Cela amenait à une forme d'élitisme dans la formulation de pensées politiques, où le philosophe allemand semblait dire que seuls les bourgeois en étaient capable. Enfin, dans son travail, il n'a pas évoqué l'exclusion des femmes de l'espace public alors qu'il a mentionné l'exclusion des ouvriers et des paysans. Malgré

2013).
7 *Idem page 164.*
8 *Idem page 164.*
9 *Idem page 164.*
10 *Idem page 166.*
11 *Idem page 167.*
12 *Idem page 167.*

tout, Habermas a écrit une œuvre majeure et incontournable qui réactive une notion destinée à être encore discutée dans l'avenir.

Dans un second temps, nous utilisons les quatre modèles de communication déterminés par Miège, car ils sont éclairants sur les évolutions qui ont traversé l'espace public. Miège est un auteur très important dans les sciences de l'information et de la communication et ayant contribué à son développement. Dans le chapitre que nous avons étudié, il essaye de déterminer une définition claire de l'espace public, en cherchant ses « *logiques constitutives* »[13], d'où la formulation de quatre modèles censés aider à saisir les caractéristiques de l'espace public. Quelques éléments sont fondamentaux pour comprendre le fonctionnement des modèles. Effectivement, Miège précise qu'ils apparaissent sans forcément faire disparaître le précédent. Ils ne sont pas normatifs, la situation a pu se passer différemment. Ici l'auteur prend ses distances avec les conceptions scientifiques emprunts de déterminisme. Par ailleurs, les modèles connaissent « *des périodes-clés* »[14] qui amènent la prépondérance d'un modèle sur les autres. Ils sont en interactions permanentes avec « *la sphère politique* »[15], il faut dès lors ne pas commettre l'erreur de confondre « *pratiques communicationnelles et pratiques politiques* »[16].

Le premier modèle est dit de la presse d'opinion, que l'on retrouve au XVIIIe siècle. Au commencement du système politique démocratique, les espaces publics se manifestent dans la mesure où ses membres se rejoignent pour critiquer le système en place. C'est ainsi qu'en France, les bourgeois critiquent avec virulence la monarchie, entraînant une réaction du pouvoir qui cherche à stopper cette mouvance. La presse d'opinion est donc très subversive en même temps qu'elle coûte chère car elle est créée de façon artisanale. Pour Miège, cela aurait conduit à « *une très grande proximité [...] entre les journaux et leurs lecteurs* »[17]. Ceux-ci se mettent à pratiquer « *l'usage public de la raison* »[18] amenant la création d'« *un espace de médiation entre l'État et l'espace des vies privées* »[19]. Autrement dit, les bourgeois à l'époque confrontent leur opinion et la meilleure argumentation l'emporte. Les réflexions qui ressortent de ces débats impactent la vie privée des participants. Le capitalisme naît, en conséquence, dans cet espace public. Miège questionne néanmoins cette rationalité de la discussion ; cela se passait véritablement de cette manière ? Cette interrogation vient souligner la nécessité de s'appuyer sur les sources historiques directes, tels des

13 MIEGE Bernard, « L'espace public : perpétué, élargi et fragmenté » **In** : PAILLIART Isabelle (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*. Grenoble : Ellug, 1995, *page 165*.
14 *Idem page 169.*
15 *Idem page 169.*
16 *Idem page 169.*
17 *Idem page 165.*
18 *Idem page 165.*
19 *Idem page 165.*

documents témoignant du fonctionnement de la presse d'opinion, comme Habermas le précise également.

Le deuxième modèle concerne la presse commerciale du XIXe siècle, tournée vers le profit et dont le mode d'organisation relève de l'industrie. De ce fait, les journaux perdent leur caractère polémique. Serait-ce une des raisons de la montée du capitalisme ? Les bourgeois, après avoir participé au renversement de la monarchie et à l'installation d'un système leur étant favorable, ne voyaient peut être plus l'intérêt d'une presse critique dans la mesure où leurs propres intérêts étaient assurés. Par ailleurs, ce qui pourrait également expliquer ce changement, tiendrait au fait que le pouvoir politique soutient la liberté de presse. Le rapport de proximité entre lecteurs et journaux du précédent modèle disparaît dans cette presse de masse. La nouvelle médiation, entre citoyens et détenteurs du pouvoir, devient dès lors l'opinion publique.

Le troisième modèle, dit des médias audiovisuels de masse, fait son apparition au milieu du XXe siècle. Pour Habermas, cité par Miège, les médias audiovisuels de masse ont un rôle trop important dans la diffusion de la culture, qu'il perçoit comme opposé au principe de publicité « *de confrontation des opinions* »[20]. C'est à dire que les médias sont très conformistes et peu subversifs. Cela étant du à leur priorité de rendement économique, ils cherchent à s'assurer une clientèle la plus élevée possible. Miège ajoute que la publicité commerciale a gagné énormément de terrain à cette époque. Le divertissement est devenu primordial, signant « *le primat des normes du spectacle et de la représentation au détriment de l'argumentation et de l'« expression »* »[21]. Habermas, tout autant que Miège, reconnaissent l'effet négatif de la publicité commerciale sur l'ancienne publicité, soit l'usage publique de la raison, car elle promeut des normes de distraction et non plus de discussion rationnelle. Selon le second auteur, ce modèle de médias audiovisuels de masse est le modèle dominant. Nous faisons remarquer que l'ouvrage datant de 1995, il est possible que les choses aient évolué, voire même qu'un nouveau modèle soit apparu avec la généralisation de l'usage d'Internet.

Enfin, le quatrième modèle, les relations publiques généralisées apparaît à la fin des années soixante-dix. Il s'agit de l'utilisation des « *techniques de gestion du social et des technologies de l'information et de la communication* » par le gouvernement, les entreprises de grande taille et « *toutes les institutions sociales* »[22]. Ce modèle, encore plus que le précédent, vise « *à fabriquer de l'adhésion* »[23] et s'adresse avant tout à des catégories individuelles plutôt qu'à des groupes. Ainsi, les relations publiques généralisées servent à consolider la domination des groupes de pouvoir

20 *Idem page 167.*
21 *Idem page 167.*
22 *Idem page 168.*
23 *Idem page 168.*

économique et politique. La politique est réintroduite dans l'espace public, ou plus exactement, elle redevient une préoccupation centrale. Nous remarquons que l'apparition de ce modèle coïncide avec les mouvements sociaux de 1968, où a eu lieu une contestation forte de la démocratie représentative. Le gouvernement chercha, subséquemment, à réaffirmer sa légitimité via les relations publiques généralisées.

Pour finir, nous souhaitons évoquer les remarques de Miège[24] sur l'espace public contemporain, traversé par trois éléments principaux qui sont la fragmentation, l'existence d'espaces partiels et d'espaces communs. Cet auteur critique la vision d'un espace public unique tout puissant. Il existe d'autres espaces publics, différents de l'espace public dominant, qui ne bénéficient pas de la même attention médiatique. Cependant quelque fois, ses acteurs se retrouvent dans les médias où ils peuvent s'exprimer, ce qui semble nécessaire dans une démocratie. En conséquence, la fragmentation de l'espace public entraîne un élargissement de celui-ci le rendant encore plus difficile à conceptualiser. Miège cite le travail de Dahlgren, professeur émérite de communication à l'université de Lund en Suède, qui situe l'espace public « *dans un entre-deux* »[25] où les acteurs dominants conservent leur position mais sont obligés parfois de se confronter aux autres acteurs. Miège parle alors de « *la perspective d'une complémentarité/confrontation entre un espace commun et un espace de confrontation* »[26].

Ainsi, il existerait des espaces publics partiels qui se développeraient en dehors de l'espace commun. L'espace public partiel nécessite la différentiation entre les « *médiatisations journalistiques et [les] campagnes publiques* »[27] et les actes communicationnels qui ont lieu à l'intérieur de cet espace. Il faut aussi le différencier de l'espace politique et des « *autres espaces partiels avec lesquels il est proche ou adjacent* »[28]. Miège dresse donc trois caractéristiques pour ces espaces partiels ; ils doivent être autonomes, sinon ils ne seraient pas clairement différentiables, durables, pour s'affirmer en tant qu'espace, et leurs actes communicationnels doivent être spécifiques, pour les mêmes raisons de différentiation.

Dans notre société, il y aurait des espaces publics communs qui persisteraient. Cependant, « *les espaces communs permanents sont rares dans les sociétés modernes* »[29], car l'espace public a tendance à se fragmenter. Miège donne l'exemple de « *la scène de débats et d'échanges entre*

24 MIEGE Bernard, « Chapitre 7. Les dimensions sociétales et politiques de l'espace public », pp.171-206, *L'espace public contemporain*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2010, 227 p. (Communication, médias et sociétés).
25 *Idem page 173.*
26 *Idem page 174.*
27 *Idem page 180.*
28 *Idem page 180.*
29 *Idem page 189.*

intellectuels »[30] pour justifier sa pensée. Les « experts » convoqués par les médias doivent discuter et leur avis est légitimé par leur statut. Dès lors, Miège dénote une influence toujours présente de ces intellectuels. Nous ne pouvons que nous accorder avec ses propos, d'autant plus quand la crise financière, qui résulte de mécanismes boursiers très complexes, sollicite en degré de connaissance supérieure et occupe une place importante dans nos médias. Pourtant, leur espace de discussion connaît un déclin puisqu'ils sont maintenant obligés de venir débattre à la télévision. Cela amène logiquement à se demander si la télévision généraliste est un espace public commun. Les espaces publics communs sont donc un lieu symbolique et/ou physique où peuvent venir s'exprimer des acteurs d'espaces publics différents.

Ces constats sur l'espace public contemporain, la fragmentation, l'existence d'espaces publics partiels et d'espaces publics communs, permettent une meilleure compréhension de cette notion très difficile à saisir. Elle est compliquée, en raison, de sa nature sociétale qui fait qu'elle est sujette à des changements. Il faut faire un effort constant d'analyse, tout en évitant de normer sa définition, ce qui risquerait de rendre l'analyse fausse ou, du moins, seulement adéquate dans un territoire et un temps délimités.

2. Définition et histoire de la démocratie participative

L'enquête publique est un processus participatif qui est apparu en 1810[31]. Sous le Premier Empire (1804-1814) de Napoléon Bonaparte, la démocratie n'existait évidemment plus mais il est intéressant de voir que dans un régime autoritaire, la participation de la population est tout de même envisagée. Cossart[32], maître de conférence en sociologie, nous apprend également que durant le Second Empire (1852-1870), des réunions publiques sont tenues. Plus tard, sous la Troisième République (1870-1940), c'est la loi du 30 juin 1881, sur la liberté de réunion, qui ouvre à une mobilisation plus fréquente des citoyens dans des lieux prévus à cet effet.

Seulement, à cette époque, seules les réunions à caractère non-politique et non-religieux sont autorisées. Par ailleurs, un fonctionnaire préside l'assemblée et possède le pouvoir de la dissoudre en cas de tensions. Autrement dit, tout esprit subversif est effacé car les gouvernants ont peur des rassemblements. Ils préfèrent encourager la participation par « *la voie de l'expression dans les réunions plutôt que par l'action* »[33]. De ce fait, il s'agirait de mettre en place en défouloir censé canaliser les énergies négatives en un lieu et un processus institutionnalisé afin d'éviter des

30 *Idem page 189.*

31 http://www.debatpublic.fr/notions_generales/enquete_publique.html

32 COSSART Paula, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939) ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, *page 139*. (Recherches)

33 *Idem page 139.*

débordements.

Cette crainte est confortée quelques années plus tard par les théories d'auteurs comme Le Bon ou Sighele. Le premier, dans un ouvrage intitulé *Psychologie des foules* en 1895, développe l'idée que les masses sont dirigées par des sentiments primaires et sont, dès lors, aisément manipulables. L'individu serait écrasé par le poids de la foule et perdrait tout bon sens. C'est peut être pour cette raison que Cossart nous dit que « *la réunion contribuerait à disqualifier l'action des groupes* »[34]. La participation au processus suffirait à calmer les envies de changement. En réalité, ce serait cette participation même qui répondrait aux envies de changement et la formulation d'une opinion publique contribuerait à la diminution des mouvements sociaux.

Il est intéressant aussi de relayer les propos de cette auteure concernant le lien entre les républicains et le philosophe allemand, Jurgën Habermas. Les premiers ont une croyance en la capacité consensuelle et raisonnée dans la formulation d'un intérêt commun lors d'un débat. Tout comme la pensée habermassienne qui considère que les individus sont capables de faire émerger un consensus au travers d'une discussion. Néanmoins, il faut que les discussions soient empreintes de la volonté d'échanger pour rechercher un accord, sans quoi les échanges peuvent être biaisés. C'est la théorie de « l'agir communicationnelle » dans laquelle Habermas imagine une société faite de relations communicationnelles saines dont l'objectif est un consensus exprimé grâce à un débat. A l'opposé, il propose l'agir stratégique soit la communication avec un but précis, où la manipulation prime.

La théorie de « l'agir communicationnelle » établit un lien entre participation et prise de décision, entre citoyens et instances décisionnaires. Cependant, Cossart précise que durant la troisième république, les débats ne sont pas associés à la prise de décision. Le résultat de la délibération n'a aucun impact sur les décisions et aujourd'hui, selon l'auteure, les choses n'ont pas évolué. Pourtant, à la fin du XIXe siècle, les participants commencent à s'agacer de cette situation. Deux phénomènes font alors leur apparition. Premièrement, il y a un délaissement du processus participatif considéré comme inutile. Secondement, ce processus fait l'objet de détournement et certains participants décident de protester durant le déroulement des réunions publiques, certainement car ils considèrent qu'ils seront mieux entendus.

En France, la démocratie participative a fait son apparition au début des années 1970. Plus exactement, c'est la démocratie locale qui est mise en avant avec les mêmes objectifs de participation des habitants. En réalité, comme l'explique Lefbvre, professeur de science politique, « *la participation est alors conçue comme une des réponses à la crise révélée par les événements de Mai 1968* »[35]. En effet, ce mouvement social fort a prouvé une cassure entre les citoyens français

34 *Idem page 139.*

35 LEFBVRE Rémi, « Retour sur les années 1970 : Le Parti Socialiste, l'autogestion et la démocratie locale ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed.

et les institutions de la République. Le modèle proposé par la démocratie représentative entre en crise et les français réclament une nouvelle façon de « faire de la politique ». En conséquence, le local est vu comme un « *lieu d'expérimentation* [36]» pour l'établissement de processus participatifs.

Le Parti Socialiste est à l'origine de ce renouveau de la participation dans la démocratie. Il contribue également à réactiver la question du local dans les préoccupations politiques. La victoire aux élections municipales des socialistes et leur programme *Citoyen dans sa commune* en 1977, témoigne de l'importance prise par ce sujet dans la société. Toutefois, le PS s'était auparavant séparé du local dans ses discours avant de se saisir à nouveau du changement social par l'échelle local. Certains pourraient y voir un opportunisme électoral où le PS aurait profité des réclamations de la population pour s'affirmer comme un parti sensible aux aspirations des électeurs. Lefbvre semble aller dans ce sens quand il affirme que le PS, malgré les apparences d'un parti politique ouvert, désire garder la main mise sur le local. Ici se trouve tout le jeu de la politique dans une démocratie représentative pour un parti, tiraillé entre la satisfaction du peuple souverain et la conservation du pouvoir.

Ainsi donc « *la question municipale* »[37] après avoir été effacée de l'agenda politique redevient discutée. Lefbvre parle de *« reproblématisation et de repolitisation de la question locale* »[38]. Cette nouvelle orientation du PS a pour conséquence d'attirer les classes moyennes, en quête de reconnaissance et de présence sur la scène politique. Lefbvre note cependant que « *le retour du local* »[39] a amené une discrimination sociale. A savoir, la définition en tant que classe moyenne exclut certains individus, car les classes moyennes sont constituées *« de signes distinctifs et de pratiques sociales et culturelles* »[40]. Nous pouvons mettre en relief ces propos avec ceux de Pailliart[41], directrice du laboratoire de recherche le GRESEC et professeure en sciences de l'information et de la communication, quand elle dit que les classes moyennes qui accèdent au « pouvoir » local se constituent en nouveaux notables. En fait une fois en place dans le processus participatif, au lieu d'étendre cette impulsion de démocratisation, les classes moyennes se sont présentées comme une nouvelle élite.

Si les classes moyennes ont tant été séduites par le programme du PS c'est en parti grâce au terme *autogestion* dont Lefbvre donne la définition suivante, soit « *une prise en charge par tous les citoyens du vécu de la commune dans le cadre d'institutions dont en dernière instance la nature et*

La Découverte, 2011, *page 65.* (Recherches),

36 *Idem page 65.*

37 *Idem page 67.*

38 *Idem page 67.*

39 *Idem page 69.*

40 *Idem page 69.*

41 PAILLIART Isabelle, *Les territoires de la communication*. Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble, 1993, 279 p. (Communication, médias et sociétés).

les formes de coordination seront décidées par les communes elles-mêmes »[42]. L'autogestion communale permet donc au PS de se démarquer de la droite en même temps qu'il confie au parti de gauche une « *virginité idéologique* » qui effacent les objectifs sous-jacents de la participation.

L'urbanisme constitue le champ dans lequel la population est mise à contribution. Il s'agit de faire participer les citoyens sur toutes les questions ayant trait à la vie collective locale. De cette manière, le PS redéfinit la démocratie en un « *processus continu*[43]», au contraire de la démocratie représentative qui ne conçoit la participation des citoyens seulement pendant les périodes d'élections. Néanmoins, une ambiguïté demeure sur cette nouvelle démarche politique. L'objectif n'est nullement de remplacer la démocratie représentative mais bien de la compléter par les processus participatifs. Si le parti de gauche affiche une volonté de faire de la politique autrement, il ne désire absolument pas abandonner le principe de la représentativité. Les défauts de la démocratie représentative sont donc censés être gommés par un accouplement avec les actions engagées par l'autogestion, s'inscrivant dans la démocratie représentative.

Rapidement, une désillusion gagne les acteurs locaux qui s'aperçoivent du manque d'enthousiasme de la population locale, ne s'investissant que très peu dans la politique de leur commune. Les problèmes seraient aussi à chercher du côté du processus participatif. Le PS en voulant garder le contrôle du local, par l'intermédiaire du maire et des élus, a peut être accentué l'institutionnalisation de ces processus, les rendant repoussants pour la population. Dès 1983, le parti de gauche se dégage de sa politisation du local et aussi de son désir de faire participer les citoyens. Pour Lefbvre, cette courte portée de la démocratie participative au premier plan correspond à des conflits en interne dans le PS et un enjeu qui semblait primordiale à l'époque pour gagner des voix.

Si le pouvoir local ne change pas de main, c'est parce que le maire et le PS refusent d'en céder une trop grande partie, mais également parce que la population locale ne se saisit pas de l'occasion pour s'affirmer sur la scène politique. Pour réparer cette absence, le pouvoir local a eu recours à des représentants qui constituaient des substituts de la population. Ainsi le risque était d'entrer dans une démocratie représentative complexifiée plutôt que dans une démocratie participative.

La participation au travers de l'urbanisme a tout de même été pensée bien avant les années 1970. A la fin du XIXe siècle, la réforme de l'habitat populaire a conduit le gouvernement à s'interroger sur l'implication possible des bénéficiaires de cette réforme[44]. Il s'agit plus précisément de coopération,

42 LEFBVRE Rémi, « Retour sur les années 1970 : Le Parti Socialiste, l'autogestion et la démocratie locale ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, *page 70*. (Recherches)

43 *Idem page 71.*

44 BACQUE Marie-Hélène, CARRIOU Claire, « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XXe siècle». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 155-173. (Recherches)

vue comme un moyen de changer la situation sociale mais aussi d'impacter la réforme sur le logement. Cependant, l'aspect collectif de la participation s'efface derrière la crise financière qui touche la France après la Première Guerre Mondiale. Le gouvernement s'intéresse plus aux « *capacités d'investissement et d'épargne du bénéficiaires* [45]». La démocratie participative alors, dans cette optique, est conçue sous l'angle privé, ce qui semble diminuer ses capacités de mobilisation sociale.

Après l'abandon de la thématique participative par le PS dans les années 80, la démocratie participative émerge toujours, de temps à autre, notamment au niveau législatif. La loi du 6 février 1992[46] concerne le droit des habitants de la commune à être informés et à participer à la vie locale. Ici, c'est la démocratie locale qui est consacrée. En revanche, nulle part n'est mentionnée le terme *autogestion* qui disparaît de l'horizon des discussions politiques et publiques. Sintomer[47], professeur de sociologie, précise que les problèmes internes du PS ont joué en défaveur de l'autogestion. Seule la loi Auroux de 1982 en fait référence. La politique française oublie donc son héritage et ses débuts dans la démocratie participative. La loi Vaillant du 27 février 2002[48], quant à elle, promeut la démocratie de proximité avec, entre autres, l'instauration des conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants. Un an plus tard, c'est une loi constitutionnelle[49] qui est adoptée sur ce sujet. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, pour la partie qui nous intéresse, c'est à dire l'article 72, prévoit la possibilité pour les électeurs d'avoir un droit de pétition, d'être consultés « *en cas de modification des limites des collectivités locales »* [50]. Notons que l'expression démocratie participative n'est pas présente dans les textes relatifs à cette loi.

La démocratie participative est un thème qui a été pensé et débattu depuis plus d'un siècle. Néanmoins, il manque une stabilité terminologique pour arrêter une vision précise sur la participation des habitants en France. D'ailleurs, comme le constate Neveu[51], directrice de recherche au CNRS, les mots précisent le sens de l'action. Pour cette auteure, il existe une forte présence du mot *habitant* dans « *les instances contemporaines de démocratie de proximité* »[52], tout l'inverse du mot *citoyen*. Blondiaux, professeur de science politique, nous apprend alors qu'en France, par les

45 *Idem page 162.*
46 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688
47 SINTOMER Yves, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 113-134. (Recherches)
48 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100
49 Une loi constitutionnelle est une loi qui vise à modifier la constitution.
50 http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-constitutionnelle-du-28-mars-2003-relative-organisation-decentralisee-republique.html
51 NEVEU Catherine, « Habitants, citoyens : interroger les catégories ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 39-50. (Recherches)
52 *Idem page 43.*

discours de participation, le public visé est vu en tant qu'usagers bénéficiaires de service dont on aimerait connaître la position plutôt qu'en tant que citoyens à qui on demanderait une réelle participation réflexive et délibérative. Que ce soit donc au travers d'une réforme sur le logement ou d'une volonté de réinvestir le terrain local, les acteurs politiques réactivent souvent le champ de la démocratie participative.

Sintomer[53] définit la démocratie participative comme outil d'égalité sociale devant favoriser la participation des classes généralement exclues de la politique mais qui, en réalité, est une démarche « top-down » (partant des classes dirigeantes) de participation affectée à l'amélioration du fonctionnement de la démocratie représentative. Pour lui, en Europe, la démocratie participative est en fait un processus « bottom-up » (partant des classes non-dirigeantes), séparée d'enjeux de justice sociale. Autrement dit, la participation est pensée par le haut, par les élites, et est donc vidée d'un objectif de réduction des inégalités sociales. Dans cette pensée, les élites créent des processus participatifs aucunement destinés, en toute logique, à les destituer de leurs privilèges. En conclusion, en France la démocratie participative n'est pas clairement inscrite dans les lois et elle se retrouve sous d'autres noms, comme la démocratie locale ou la démocratie de proximité. Cela exprime la résolution du gouvernement de ne pas questionner le pouvoir central mais plutôt le mode de gestion politique localement. Globalement, la participation est pensée comme un instrument de défense de la démocratie représentative.

B. Participation n'est pas prise de décision

1. Précisions sémantiques

Avant d'entrer dans le vif du sujet, arrêtons nous un instant sur la commission veillant à la participation du public dans l'élaboration des projets susceptible d'alterner l'environnement. La CNDP, la Commission Nationale du Débat Public, est une institution chargée plus précisément de l'organisation et de la surveillance des débats publics sur des questions liées à l'environnement ou l'aménagement du territoire. Elle veille aussi à l'ouverture envers le public des informations concernant le projet. La CNDP a été instaurée suite à la loi Barnier et son décret d'application n°96-388 du 10 mai 1996 traitant de la procédure de débat public, soit un « *dispositif de participation du public au processus décisionnel en ce qui concerne les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national* »[54]. Ici nous pouvons voir que le sens des mots est victime d'un jeu sémantique précis. Nous sommes tout particulièrement interpellés par la « *participation du*

53 SINTOMER Yves, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 113-134. (Recherches)

54 http://www.debatpublic.fr/cndp/rappel_historique.html

public au processus décisionnel ».

Selon Hatzfled[55], maître de conférence en sciences humaines et sociales, il existe une confusion, volontaire ou non, entre les différents termes présents dans le cadre d'un processus de participation et de délibération. « Décider » se confond avec « délibérer » et « participer » et, finalement, les participants ne savent pas précisément s'ils seront véritablement impliqués dans la décision. La « *participation du public au processus décisionnel* » est donc une formulation confuse qui sous-entend que le public aura une influence réelle sur les décisions. En réalité, celui-ci est seulement convié à prendre part à la discussion menant à celles-ci. En France, il n'y a guère de processus participatifs mêlant discussion et décision.

La délibération est la formation d'une opinion publique éclairée devant guider les décisions. Mais encore ici, « *il s'agit avant tout d'une participation à la délibération et à la formation de l'opinion, et non d'une implication directe dans les décisions* »[56]. Dans les années 2000 en France, nous pouvons constater que, premièrement, les débats publics délibératifs ne sont pas courants et que, deuxièmement, les gouvernants peuvent ne pas prendre en compte l'avis des citoyens. Comme en témoigne l'exemple du traité de Lisbonne en 2007 adopté par le parlement sans consulter les citoyens alors qu'il reprenait les traits de son aîné, le traité de Rome 2, avorté par référendum en 2005 où les français avaient voté non à l'établissement d'une constitution européenne.

Ce manque de justesse sémantique n'est justement pas qu'un manque de justesse sémantique. Il est une manière de détourner la réalité et d'afficher un projet plus proche d'un « fantasme » politique. Effectivement, il est clair qu'en France, plus de cinquante ans après les revendications de Mai 68, la participation directe des citoyens n'est pas encore instituée. « Participation » est un mot qui nécessite une précision, notamment au niveau de son degré d'implication. Une participation au processus de décision peut être soit participer directement à la décision (le vote pour les élections présidentielles) ou soit prendre part aux discussions préliminaires à la décision (les processus de concertation, l'enquête publique).

Il nous semblait important de revenir sur quelques définitions, au sens ambiguë, de mots utilisés dans les discours politiques, dans les lois mais aussi dans les théories des chercheurs. La participation, la délibération, la concertation, la consultation, démocratie directe, démocratie délibérative, démocratie participative ; autant de termes pour désigner une autre façon d'aborder la démocratie représentative, le plus important demeurant de ne pas la remettre en question. Les mots

55 HATZFELD Hélène, « De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie ».**In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 51-64. (Recherches)

56 SINTOMER Yves, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, *page 124.* (Recherches)

portent avec eux une implication forte des citoyens dans la prise de décision même si en réalité, ceux-ci ne prennent que trop rarement les décisions. La tentation est alors forte pour les détenteurs du pouvoir d'utiliser ces termes comme des synonymes même s'ils désignent des processus et une implication différente.

2. Défense de la démocratie représentative

La démocratie représentative s'impose comme le principe politique le plus respectueux des peuples. En atteste les nombreuses interventions militaires pour libérer les peuples de la tyrannie de la dictature, le pouvoir sera redonner au peuple avec l'usage de la force s'il le faut. Malgré tout, nous sommes en droit de nous interroger sur la représentativité, comme des mouvements sociaux le font régulièrement. Par exemple au cours de l'année 2013, Beppe Grillo, un homme politique italien, a formé un parti qui, entre autres, conteste fortement le système représentatif et ses dérives. Lors des élections législatives de 2013, le mouvement 5 étoiles est parvenu à obtenir plus de 25 % des voix[57], preuve d'un mécontentement vis à vis de la représentativité.

Une des raisons de cette contrariété est peut être que le pouvoir de décision est réservé au gouvernement et les institutions publiques, telles les collectivités territoriales, plutôt qu'aux citoyens. Miège reconnaît une « c*ontradictions [des processus délibératifs] dans la démocratie locale* »[58]. Les habitants sont incités à participer mais la décision reste aux mains des élus locaux. A cela s'ajoute le fait que « *les règles du jeu* »[59] sont fixées par les collectivités locales. Ainsi, le désintéressement des habitants pour ces processus n'est que le reflet d'une déception pour l'absence de lien entre participation et décision et une main mise trop importante du pouvoir local sur le déroulement de ces processus.

La défense de la démocratie représentative passe principalement par une re-légitimation de celle-ci. De nombreux auteurs l'évoquent comme une préoccupation constante et effective du pouvoir. Elle constitue l'« *enjeu politique* »[60] principal de la démocratie participative. Il faut légitimer par la participation, redonner confiance aux citoyens. La légitimité est une notion fondamentale en politique et celle des hommes politiques est souvent critiquée. C'est le cas de Jérôme Cahuzac, Ministre du budget, obligé de démissionner suite à la suspicion de la possession d'un compte caché dans un paradis fiscal. Nous constatons que sa légitimité à gouverner a été détruite par cette

57 http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/02/25/legislatives-italiennes-la-percee-d-un-vote-protestataire-fait-craindre-l-instabilite_1838014_3214.html

58 MIEGE Bernard, « Chapitre 7. Les dimensions sociétales et politiques de l'espace public », *page 194*, *L'espace public contemporain*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2010, 227 p. (Communication, médias et sociétés).

59 *Idem page 194.*

60 BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « Introduction : le temps long de la participation ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, *page 14.* (Recherches)

suspicion[61].

Le système politique de la démocratie représentative est contesté par les citoyens. Tout le défi pour le gouvernement est de lui faire retrouver sa légitimité et, par la même occasion, réaffirmer la sienne. En France, le moyen le plus utilisé est le processus participatif, comme les enquêtes publiques qui sont très courantes. Pour nous, l'absence de lien entre la participation et la prise de décision est directement liée à cette volonté de défendre la démocratie représentative. En effet, elle manifeste l'attachement des élites gouvernantes en ce système qui leur confie un rôle prégnant dans la vie politique nationale mais aussi locale. Pourtant, le gouvernement affiche, surtout à l'échelle locale, le désir d'inclure le citoyen dans des processus participatifs de plus en plus nombreux. Au final, le titre de notre sujet est révélateur d'une problématique qui dépasse l'enquête publique ; entre information publique et communication politique ou les préoccupations du gouvernement entre assurer une participation véritablement démocratique des citoyens et la nécessité d'affirmer sa légitimité à chaque instant.

C. Concertation ou le sondage de l'opinion publique

1. Concertation, faire de la politique autrement

Avant les mouvements sociaux de 1968, le gouvernement prenait des décisions sans les discuter avec ses citoyens. Ce comportement autoritaire a fait naître dans la population le désir de voir la politique se faire autrement. Pour Alban et Lewis, respectivement auteur d'une thèse sur les parcs nationaux et sociologue, « *Les citoyens expriment une volonté de participer aux prises de décision touchant directement le cadre de vie quotidien.* »[62], ils veulent que les affaires s'administrent sur un mode de pouvoir plus partagé. Il n'est pas précisé ici, en revanche, à quel niveau se portait cette revendication. Le gouvernement décida en tous cas de privilégier un changement au niveau local. Depuis la mise en place de loi précisant les processus participatifs, les auteurs constatent que la concertation intervient spécialement dans le domaine de l'environnement. Celui-ci est peut être moins sujet à des prises de position qui pourraient affaiblir le pouvoir en place. Il ne s'agit pas de discuter les formes de la démocratie représentative par exemple.

Cette notion de concertation nous apparaît comme plus juste et explicite que celle de participation. Il est possible de participer aux décisions tout comme à la concertation. De ce fait, le mot

61 De plus, Jérôme Cahuzac travaillait sur une loi de finances, une ironie (que l'accusation de Mediapart forgea) qui ne pouvait plus s'accorder avec ces fonctions ministérielles.

62 ALBAN Nicolas, LEWIS Nathalie, « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain » **[Document en ligne]**, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Numéro 3*, 2005, Volume 6, *page 2*. Disponible sur : http://vertigo.revues.org/2419 ; (consulté en février 2013).

concertation a le mérite de posséder une clarté sémantique. Selon le dictionnaire Larousse en ligne, elle est une « *pratique qui consiste à faire précéder une décision d'une consultation des parties concernées.* »[63]. Cette définition correspond parfaitement à la vision des auteurs Alban et Lewis, considérant que la concertation est un espace de médiation entre les instances décisionnaires et le public. Cet espace, qualifié d'« arène » par ceux-ci, comporte des intérêts privés et publics. Par intérêt privé et public, nous entendons, respectivement, des intérêts concernant uniquement un individu ou un groupement limité d'individus (entreprise par exemple) et, des intérêts destinés à bénéficier à l'ensemble de la population d'un territoire.

Alban et Lewis se sont peut être inspirés des travaux de Dodier, cité par Miège, dans leur réflexion. Dodier, dans la quête d'une définition affinée de l'espace public, procède à « *un changement terminologique* »[64] qui lui permet d'identifier deux éléments. La sphère publique est un espace de discussion auquel tous les citoyens peuvent avoir accès, tandis que l'« *arène spécialisée* »[65] concerne un espace dans lequel a lieu des discussions qui demandent des connaissances. Suivant la critique de Miège, cette vision n'admet pas une explication précise de l'espace public mais contribue seulement à déplacer l'attention sur un autre terrain. Est oublié également, le rapport entre arène et sphère publique, toujours selon Miège, où le sujet débattu du premier ne se retrouve pas automatiquement dans la seconde. En tous cas l'arène, dans la concertation, est dite « *de négociation* »[66] par Alban et Lewis. Nous comprenons ici qu'elle comprend une dimension de discussion et il serait difficile de ne pas la rattacher à l'espace public.

En réponse aux exigences de la population, le gouvernement conçoit des processus participatifs de concertation. L'enquête publique illustre très bien cette logique participative particulière de non-implication directe des citoyens dans les prises de décision. De plus, elle concerne les projets susceptibles d'altérer l'environnement. Comme évoqué plus haut, la concertation est mobilisée pour des problèmes locaux et surtout dans le domaine de l'environnement. L'enquête publique est en conséquence un très bon exemple de la tentative de mobilisation des citoyens dans la politique, de par l'introduction d'un changement dans la gestion des affaires locales.

Dans ces processus, les décisions sont adoptées différemment. Auparavant le gouvernement

63 http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/concertation

64 MIEGE Bernard, « *Chapitre 7. Les dimensions sociétales et politiques de l'espace public* », *page 176*, *L'espace public contemporain*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2010, 227 p. (Communication, médias et sociétés).

65 *Idem page 176.*

66 ALBAN Nicolas, LEWIS Nathalie, « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain » **[Document en ligne]**, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Numéro 3, 2005, Volume 6, *page 4*. Disponible sur : http://vertigo.revues.org/2419 ; (consulté en février 2013).

imposait par la réglementation alors qu'à partir des années 1970, il opère un partenariat avec le public. C'est du moins comme cela qu'Alban et Lewis conçoivent la concertation. Pour eux, le gouvernement fait appel à la gouvernance territoriale dont ils donnent la définition suivante, en accord avec les travaux de Le Galès et Tatcher. La gouvernance est un « *processus de mise en œuvre des décisions à partir d'un partenariat formel ou informel public-privé* »[67], soit pour les auteurs une volonté de faire naître un nouveau de mode de gestion politique. Ils précisent néanmoins que ce mode est pensé par le gouvernement pour être utilisé sur des territoires locaux, ce qui prouve que la décision d'un changement est choisie par le pouvoir central. Cela démontre également que ce dernier confie des tâches importantes au niveau local, censées re-légitimer la démocratie représentative grâce à la concertation.

Par ailleurs, comme l'indique Pailliart[68], cette concertation fait l'objet d'une publicisation. Il s'agit de montrer que le citoyen est impliqué dans le processus décisionnel. Mais aussi, rendre public permet de faire durer une opération éphémère. C'est à dire que les travaux publiés sur la concertation démarrent un travail de réflexion sur la démocratie locale tout comme ils légitiment la concertation. Ces réflexions porteraient le niveau local sur la scène nationale en avançant qu'il peut, peut être, servir à faire avancer la société. Dès lors, le pouvoir central dirigerait ses politiques vers un contrôle du local, lui même orienté vers un contrôle de la nation. Enfin, la publicisation de la concertation rentre dans le jeu de légitimation de la démocratie représentative car elle démontre l'implication du gouvernement à faire participer les citoyens dans la politique.

Faire de la politique autrement n'est donc pas seulement un moyen de satisfaire sur le court-terme les réclamations des citoyens en colère. C'est un projet qui doit s'étaler, de fait, sur le long terme afin d'être appréhendé de la bonne manière par les participants. Dans ce sens, la vision participative est également à saisir comme une intention de gestion des rapports sociaux. La conclusion d'Alban et Lewis à leur article, sur une étude de cas datant de 2005, invite en effet à relativiser les impacts immédiats de la gouvernance du territoire via la concertation. Selon eux, il faut que « *le législateur et les acteurs locaux* »[69], autrement dit les participants à la concertation et le gouvernement qui formule les règles de cette concertation, parviennent à se mettre en accord sur un processus participatif qui donnerait lieu à une mobilisation plus poussée des citoyens. Peut être faudrait-il que le gouvernement envisage d'investir les citoyens d'un pouvoir décisionnel, tout comme ces derniers

67 *Idem page 5.*

68 PAILLIART Isabelle, *Les territoires de la communication*. Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble, 1993, 279 p. (Communication, médias et sociétés).

69 ALBAN Nicolas, LEWIS Nathalie, « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain » **[Document en ligne]**, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Numéro 3, 2005, Volume 6, *page 14*. Disponible sur : http://vertigo.revues.org/2419 ; (consulté en février 2013).

doivent savoir se plier au fonctionnement d'un espace public spécifique et dédié pour faire émerger le meilleur de leurs échanges.

2. Opinion publique, instrument critiquable mais légitime

Comme nous l'avons développé dans le point au dessus, la concertation est un processus participatif mobilisé pour répondre aux critiques à l'encontre de la démocratie représentative. Mais la concertation sert aussi aux gouvernements, ainsi qu'aux collectivités territoriales, à recueillir l'opinion publique ou, plus vulgairement, savoir ce que les gens pensent. L'enquête publique permet notamment de dessiner l'avis d'une population, justement, sur le projet sur lequel elle porte.

Ainsi, la notion d'opinion publique est fortement liée à l'espace public, dont « *Le suffrage universel en a été longtemps le seul moyen de mesure publique* »[70], ce qui paraît surprenant dans notre système politique actuel au vu de ses acteurs, gros consommateurs de sondages. Champagne[71] date le début de cette préoccupation de l'opinion publique après la Seconde Guerre Mondiale. Ensuite, à partir de 1950, les sondages se développent et se distinguent par leurs prédictions de l'élection du président de Charles de Gaulle en 1965. Pour la première fois, Il semble qu'il est possible de définir scientifiquement l'opinion publique. C'est ce point qui est mis en avant par les sondeurs qui contribua à leur succès.

Pour cette raison, l'opinion publique est produite en partie par les instituts de sondage, ce qui soulève des questions indispensables sur leur manière de travailler. Bourdieu, illustre sociologue français, s'est attaché dans un article, intitulé « *L'opinion publique n'existe pas* », à démonter la méthodologie des sondeurs pour y pointer les erreurs commises. Champagne, lui aussi sociologue, s'accorde avec les propos de Bourdieu. Il avance que les sondages sont défendus péremptoirement avec l'argument qu'ils permettent de connaître l'avis des gens, ce qui est primordial dans une démocratie. Par un biais intellectuel étrange, certains penseraient donc que discuter les sondages serait remettre en question la démocratie elle-même...

Certaines critiques de Bourdieu sur les sondages sont aussi transposables à la concertation dans sa tentative de jauger l'opinion publique. Les non-réponses sont mal perçues dans les deux techniques. En effet si cette aversion pour l'absence de réponse correspond, pour les sondages, d'avantage à une logique économique dans la mesure où le commanditaire a besoin d'avoir des avis, pour la concertation elle reviendrait à nier le processus participatif mis en place. Concernant l'enquête

70 FLORIS Bernard, MIEGE Bernard, PAILLIART Isabelle, « Introduction ». In : PAILLIART Isabelle (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*. Grenoble : Ellug, 1995, *page 8*.

71 CHAMPAGNE Patrick, « « Opinion publique » et débat public». In : PAILLIART Isabelle (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*. Grenoble : Ellug, 1995, pp. 17-36.

publique, il est difficilement concevable qu'une personne sollicite le commissaire-enquêteur pour ne rien lui dire. Pourtant, il serait quand même bénéfique de savoir quel degré de connaissance ont les habitants sur le projet afin d'éviter tous mécontentements dans le futur. Dans le même temps, si une question dans un sondage peut ne pas intéresser une partie de la population, un projet nécessitant une concertation peut ne pas intéresser une population également. Pour le commissaire-enquêteur, ce serait là tout l'intérêt de prendre conscience qu'un projet mené ne servirait pas à toute la collectivité. Pour finir, Champagne, toujours en reprenant le travail de Bourdieu, constate que toutes les opinions n'ont pas la même valeur sociale. Certaines personnes peuvent ne pas saisir l'intérêt d'un projet et lui adresser des critiques, au contraire d'un spécialiste par exemple.

Nous adresserions une autre critique à la démarche de concertation qui se déroule au cours d'une enquête publique. Il nous semble, et nos entretiens le confirment, que les intérêts privés sont beaucoup plus forts que les intérêts publics. La plupart des participants s'expriment pour défendre leurs propres intérêts. Autrement dit, l'opinion publique se démarquerait trop de son caractère public et donnerait la parole pas tant au citoyen qu'à l'individu.

L'opinion publique serait déjà légitime rien de par le fait qu'elle garantit un moyen d'expression à la population. Bien entendu, les hommes politiques, mais aussi les institutions publiques, trouvent ici l'intérêt de sonder cette opinion car elle apporte une réponse à la crise de l'engagement du citoyen dans la politique. Si celui-ci se détache de plus en plus de la politique, qu'il s'engage de moins en moins dans les processus participatifs, les sondages, tout comme la concertation, permettent de tirer une opinion publique qui donne l'impression d'avoir fait le tour de tous les avis, de posséder une sorte de synthèse explicite et indiscutable. Durant l'enquête publique, les personnes se présentant pour s'exprimer sur le projet constituent, après coup, l'opinion publique des habitants sur ce même projet.

Même si pour Champagne, l'opinion publique n'a pas de définition précise, et qu'essayer de la définir est avant tout une démarche politique, celle-ci est légitimée automatiquement grâce à son statut démocratique. L'opinion publique des français est une nébuleuse sur laquelle se pose les sondages et autres instruments de mesure pour y dessiner des contours précis. La concertation, au niveau local, joue le même rôle. Par exemple, dans l'enquête publique cette démarche participative permet de saisir l'avis des habitants sur un projet. L'opinion publique est donc clairement inscrite dans la démocratie car s'en soucier, c'est se soucier de l'avis de la population. C'est là, à nouveau, une légitimité qui s'offre à cette notion.

Selon deux raisons principales, l'opinion publique est un instrument légitime. Premièrement, elle donne la parole aux citoyens et, secondement, cet acte relève de la démocratie. Ces deux raisons

sont de solides arguments pour les démarches de concertation où les sondeurs qui, dans ce sens, ne font que faciliter la démocratie. Nous qualifions l'opinion publique d'instrument car elle est utilisée comme telle selon nous. Le droit français oblige les collectivités locales à consulter les habitants avant de procéder un projet d'aménagement du territoire mais, cette obligation correspond à une volonté de changement expliquée dans le point précédent. Pour éviter que des reproches soient formulés à l'encontre de sa manière de prendre des décisions, le gouvernement, dans le cadre des enquêtes publiques notamment, se charge de mettre au point des démarches législatives et participatives pour capter l'opinion publique. Cette dernière est alors un instrument de légitimation des processus décisionnels, surtout puisqu'elle est même légitime.

D. Création d'un espace public local ?

1. Participation conçue au niveau local ou réduction de l'espace public

La proximité (dont nous discuterons dans la partie 2 de ce mémoire) est mise en avant dans la loi du 2 février 2002, plus communément appelée loi Vaillant. Cette loi insiste, entre autres, sur les processus de concertation des habitants dans le cadre de projet appartenant au domaine de l'urbanisme, telle l'enquête publique. Cependant, ces processus participatifs interviennent seulement localement. La plus grande participation requise des citoyens à l'échelle de la nation est la période des élections présidentielles. A ce moment là, toute l'attention des médias est tournée vers ce processus qui, malgré la mise en scène médiatique, connaît des taux d'abstention qui inquiètent les représentants élus. Tout de même nous notons que l'abstention est bien plus élevée pour les élections cantonales que présidentielles, soit 55 % en 2011[72] contre près de 20 % au seconde tour en 2012[73]. Quant aux élections municipales, elles ont connu un taux d'abstention de 35 % en 2008[74]. De ce fait, même s'il est donné la possibilité aux citoyens de participer, l'occasion n'est pas forcément saisie. Peut être est-ce là une preuve de l'essoufflement de l'intérêt que ressentent les citoyens français envers la démocratie représentative.

En tous cas, cette crise est démontrée partiellement par des taux d'abstention de plus en plus élevés, à laquelle sont proposés des processus participatifs pour corriger cette désaffection. Ceux-ci sont mis en place avant-tout au niveau local, dans des territoires précisément délimités, ce que Girod, maître de conférence en sciences de l'information et de la communication, critique vivement. Pour

72 http://www.lemonde.fr/elections-cantonales-2011/article/2011/03/27/elections-cantonales-13-69-de-participation-a-midi_1499279_1470538.html
73 http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/05/07/les-chiffres-du-second-tour-de-la-presidentielle_1696884_1471069.html
74 http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/03/16/municipales-participation-en-baisse-a-paris-en-hausse-a-marseille_1023531_823448.html

cet auteur, c'est un « *coup de force visant à transformer l'espace public, qui est un lieu symbolique de débat, en un lieu géographique* »[75]. Il est possible de lancer un débat à travers un territoire, comme le fameux débat sur l'identité nationale en 2009, tristement célèbre pour ses débordements en tous genres et son instrumentalisation politique. Dés lors, selon Girod, le lieu symbolique, d'un débat s'étalant sur une nation, peut devenir un lieu géographique, pour un débat dans une commune, car il concerne un territoire déterminé. Pour rester dans notre sujet, l'enquête publique, si elle n'organise pas de débat, sollicite l'avis des habitants. Autrement dit, elle est une démarche de concertation, située avant la prise de décision de maintenir un projet en toute légalité.

L'espace public se trouve en conséquence réduite car la participation demande aux citoyens d'intervenir sur des sujets locaux. Girod remarque, avec inquiétude, que cette réduction du territoire correspond dans le même temps à un rapprochement des intérêts privés, « *[focalisant] l'espace public sur des approches privées* ». Il constate également que cette réduction diminue l'importance des débats qui ne porteraient plus que sur ce qui se déroule au niveau local.

La fragmentation de l'espace public peut devenir une mauvaise évolution pour cet auteur. Comme Miège, il observe cette évolution de l'espace public mais il regrette le fait qu'elle entraîne des discussions où les intérêts privés se font forts et l'intérêt général faible. Il semble difficile de relier une notion si floue à un projet de re-modélisation du paysage urbain d'une commune par exemple. Dans le point A, nous évoquions la fragmentation comme provoquant l'élargissement de l'espace public. Pourtant Girod, tout en reconnaissant l'élargissement et les thèses de Miège, imagine qu'une fragmentation « *de plus en plus poussée* »[76] réduirait l'espace public au lieu de l'élargir. Cette théorie est à l'origine des conséquences négatives qu'il retire de l'institution de lieu de débat à l'échelle locale sur des projets exclusivement locaux.

En conclusion, le gouvernement en proposant des processus participatifs qui se déroule localement centrerait le débat uniquement sur cette échelle. Blondiaux et Fourniau, directeur de recherche en sociologie politique, en résumant les travaux de réflexion de différents auteurs, pointent le fait que la participation concerne des « *mini-publics* »[77]. Il en serait fini de l'ambition d'un changement social au niveau national. La participation entraînerait-elle en conséquence une réduction de l'espace public ? Comme le fait Girod, nous sommes en droit de nous interroger très sérieusement, surtout si la participation ne change pas de forme à une plus grande échelle, les élections demeurant

75 GIROD Alain, « Territoires, proximité et espace public » **[Document en ligne]**, *Études de communication, Numéro 26*, 2003, p.9. Disponible sur : http://edc.revues.org/97 (consulté en novembre 2012).

76 *Idem page 64.*

77 BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du pulic en démocratie : beaucoup de bruit pour rien » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, 2011, *page 8*. Disponible sur : www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm (consulté en mars 2013).

la participation par excellence en démocratie représentative. Si la participation dans des processus locaux a réellement des effets défavorables, il faudrait que le gouvernement trouve un moyen de les rectifier, mais aussi d'engager des processus sur des échelles supérieures de manière plus fréquente.

2. Enquête publique comprise dans un espace public ?

Nous posons la question de savoir si l'enquête publique entraîne la création un espace public local. Dans le point précédent, nous avons déjà commencé par montrer qu'il existait des espaces publics de la sorte et parlé des conséquences possibles. Cependant, pour la démarche de concertation qu'est l'enquête publique, la question demeure. La rencontre et l'échange entre les différentes parties ne sont pas obligatoires et dépendent des besoins du commissaire-enquêteur. Une évolution législative vient toutefois accentuer le point d'interrogation, si bien que nous estimons indispensable et pertinent par rapport à notre sujet de développer une réponse.

Un décret datant du 29 décembre 2011[78] apporte des réformes au déroulement de l'enquête publique. Comme nous avons pu remarquer lors des entretiens, elles ont été bien accueillies par les différentes parties, surtout les habitants. Les modifications qui nous intéressent interviennent sur les articles R123-18 [79]et R123-19[80].

Ce décret, outre des arrangements d'ordre pratique comme la facilitation du rassemblement de dossiers de plusieurs enquêtes en un seul, « *précise [...] les moyens dont dispose le public pour formuler ses observations* » et « *autorise le responsable du projet [...] à produire des observations sur les remarques formulées par le public durant l'enquête* »[81]. Autrement dit, c'est une nouveauté qui garantit la prise en compte des avis du public par le responsable du projet. Dans le rapport du commissaire-enquêteur figurent toutes les observations du public auxquelles il doit répondre. C'est une sorte d'échange indirecte et bref qui s'engage dans le cadre juridique de l'enquête publique. Nous sommes loin d'une discussion qui peut s'instaurer lors d'une réunion publique, mais les obligations de réponse du responsable du projet se présentent comme une avancée bénéfique au public.

Le décret du 29 décembre 2011 « *améliore la prise en considération [...] des recommandations du commissaire enquêteur* »[82]. Dans le dossier figurent aussi les réponses du responsable du projet suivant les recommandations du commissaire-enquêteur. C'est un poids plus important encore qui

78 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025053908&dateTexte=&categorieLien=id
79 http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=B76C0BEB8D3BCA3C2C222AF6712CA20B.tpdjo14v_11?idSectionTA=LEGISCTA000025089087&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20120601
80 http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=B76C0BEB8D3BCA3C2C222AF6712CA20B.tpdjo14v_1?idSectionTA=LEGISCTA000025084599&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20120601
81 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025053908&dateTexte=&categorieLien=id
82 *idem*

est confié à celui-ci car ses remarques ne peuvent plus être ignorées par le responsable du projet. Néanmoins, les obligations de réponses du responsable du projet sont aussi un outil de défense car il peut ainsi justifier ses choix, justifications qui serviront à la prise de position du commissaire-enquêteur.

Nous pourrions penser alors que ce décret accable le responsable du projet mais il semblerait plutôt qu'il participe d'une meilleure compréhension des observations des différentes parties. La démarche de l'enquête publique apparaît également comme plus égalitaire où à l'avis de chacun est portée une attention particulière. Le dossier de l'enquête publique se fait plus complet avec une dimension consultative du public et un échange entre les différentes parties améliorées. Est-ce que cela est suffisant pour parler d'espace public local ? Selon nous, il semble difficile de le confirmer. En revanche, si l'enquête publique en elle-même ne permet pas véritablement l'établissement d'un espace public, les discussions et les discours qui se développent autour sont fortement susceptibles de le faire. En effet, comme nous avons pu le constater lors de notre terrain, les élus locaux communiquent sur les avancées de l'enquête publique, soutenant leur projet. A l'inverse, une association s'est formée pour défendre les intérêts de certains habitants s'opposant au projet.

Bien que pour Sintomer, il n'y ait pas de définition partagée sur « *la « qualité » d'un espace public* »[83], quelques éléments nous permettent de supposer la création d'un espace public local lors de l'élaboration d'un projet urbain, dans lequel une enquête publique se déroule. Premièrement, cette création confirme la théorie de fragmentation de l'espace public de Miège. Notamment, cet auteur explique celle-ci par « *l'éclatement et le morcellement des espaces* »[84]. Remarque que notre sujet ne peut que confirmer. Les collectivités territoriales ont pris de l'importance suite à l'adoption, pour ne citer qu'elles, de la loi Vaillant 2002 et la loi sur la décentralisation avant elle.

Deuxièmement un débat argumenté, prenant de nombreuses formes (réunions publiques, articles dans des journaux locaux, rencontre formel...) entre les parties s'organise autour du projet. Ces arguments sont repris dans le rapport du commissaire-enquêteur. Dans une vision, certes idéalisée, Habermas décrivit l'espace public « *comme libre, égalitaire et marqué par une confrontation publique des opinions* »[85]. Il faut être réaliste et reconnaître que les citoyens ne possèdent pas les mêmes capacités communicationnelles que les élus locaux pour se faire entendre, mais dans

83 SINTOMER Yves, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, Volume 1, 2011, *page 16*. Disponible sur : www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-239.htm. (consulté en février 2013).

84 MIEGE Bernard, « Chapitre 7. Les dimensions sociétales et politiques de l'espace public », *page 172*, *L'espace public contemporain*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2010, 227 p. (Communication, médias et sociétés).

85 SINTOMER Yves, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, Volume 1, 2011, *page 13*. Disponible sur : www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-239.htm. (consulté en février 2013).

l'enquête publique, tous les avis sont pris en compte[86]. Dès lors, ceux-ci sont sûrement confrontés par le commissaire-enquêteur avant qu'il donne lui même son avis.

Troisièmement, et dernièrement, Habermas considère que l'espace public devient féodalisé par les intérêts privés[87] avec la montée du capitalisme et du libéralisme, remplaçant la publicité (usage public de la raison) par la publicité commerciale. Cette évolution se retrouve dans l'espace public local dans une moindre mesure. Un projet d'aménagement urbain apporte son lot de contestations et de supports motivé, très souvent, par des intérêts privés et non pas par l'intérêt général d'une collectivité (comme le confirme notre terrain). Ces propos sont également confirmés par les théories de Girod sur la réduction de l'espace public.

Pour ces trois raisons, c'est à dire une fragmentation confirmée, la mise en place d'un débat et une affirmation du primat d'intérêts privés, nous pensons qu'un projet urbain amène la création d'un espace public local, dans lequel s'inscrit l'enquête publique.

E. Institutionnalisation et procéduralisation de la participation

1. Formulation d'une norme pour la participation

L'institutionnalisation et la procéduralisation pourraient être utilisés comme synonymes puisque ces deux mots sous-tendent une mise en tutelle par le gouvernement d'une démarche sociale, considérée comme informelle, voire illégale. Par exemple, avec l'enquête publique, c'est la participation des citoyens à un projet qui est encadrée précisément. La loi est souvent l'instrument favori pour l'encadrement de ces processus participatifs car elle permet deux choses. Premièrement, elle est difficilement contestable puisqu'elle est censée représenter les normes de la société. Secondement, elle consent à l'utilisation de l'adage « *Nul n'est censé ignorer la loi* », ou une façon stylisée de dire qu'il est inévitable de s'informer sur le domaine législatif et que la formulation de plainte, causée par une ignorance, n'est pas excusable.

Sintomer relie la procéduralisation de la participation à la théorie de « l'agir communicationnelle » de Habermas (que nous avons déjà évoqué au point A). Ce dernier s'intéresse « *à la façon dont la délibération s'institutionnalise dans les procédures de l'État de droit* »[88]. La délibération est une discussion qui intervient avant la prise de décision et, selon le philosophe allemand, elle doit impérativement être en lien avec celle-ci. Conformément à ce que nous avons indiqué plus tôt, Habermas a procédé à un retour sur son idéalisation des discussions dans l'espace public bourgeois.

86 Gardons en tête les critiques de Bourdieu adressées à cela, notamment sur la formation d'une opinion publique où tous les avis se valent.

87 Nous faisons remarquer qu'au XVIIIe siècle, le libéralisme s'accompagnait déjà d'un intérêt privé économique très fort, telle la libéralisation du commerce du grain, sous l'édit de Thurgot en 1774.

88 *Idem page 17.*

Sa nouvelle théorie admet que tout le monde est capable de formuler une réflexion raisonnée tout comme les résultats d'échanges entre citoyens puissent être imparfaits, nécessitant dès lors des corrections lors de futures discussions. L'objectif affirmé par « l'agir communicationnel » est la recherche d'un consensus, soit une décision qui émerge après que tous les participants à un échange se soient exprimés en connaissance de cause et sur laquelle ils se sont accordés.

Abandonnant l'élitisme de la participation à l'espace public, Habermas voit dans la délibération les « *discussions ordinaires des citoyens* »[89]. Il faut que tout le monde participe pour que la décision soit légitime, pour faire émerger les différences qui sont à même d'amener le débat. La théorie de la démocratie délibérative, issue des travaux de Habermas selon Sintomer, souscrit à « *l'impossibilité de la démocratie directe dans les États de masse* »[90]. Cette acceptation nous apparaît comme aussi inquiétante que juste. D'un côté, l'explosion démographique aurait condamné les citoyens à être exclus de la prise de décision. D'un autre côté, il semble impossible de consulter plusieurs millions de personnes, pour prendre le cas de la France, avant de choisir une politique plutôt qu'une autre. Ce qui donne raison au gouvernement de penser la participation localement avec les conséquences que cela aurait amené (primat de l'intérêt privé, discussion et débat sans grande importance, disparition de politiques de changement sociale à l'échelle nationale). La solution passerait donc par une consultation obligatoire de tous avant de prendre une décision, mais, à nouveau, tous ne participent pas directement à la prise de décision.

Pour Habermas, la délibération doit être encadrée par une procédure. Nous pourrions penser que nous avons commis une erreur précédemment en assimilant procéduralisation et institutionnalisation. La première notion est une mise en procédure et la seconde est « *Donner à quelque chose le caractère d'une institution* »[91]. Il est logique alors de questionner notre propos, une mise en procédure ne relève pas forcément du gouvernement. Toutefois, qui est assez légitime pour organiser une discussion sur l'intérêt général ? Qui, par ailleurs, est censé défendre et rechercher ce même intérêt ? Quelle procédure participative à sa poursuite n'est pas rattachée au pouvoir central ? Toutes ces questions s'accolent à notre propos principal qui est de signaler le rôle du gouvernement dans le contrôle de la participation.

Les théories de Lippman ont contribué à imaginer le citoyen moyen comme politiquement amorphe d'après Sintomer. Deux chercheurs américains, Pateman et MacPherson, cherchent à modifier cette image qui justifie la marginalisation de la participation, « *[ils] réaffirment la valeur clef de la*

89 *Idem page 17.*
90 *Idem page 17.*
91 http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/institutionnaliser

participation civique »[92]. La participation des citoyens aiderait à un apprentissage de la participation elle-même, ce qui améliorerait leur capacité à prendre part à différentes procédures. Le gouvernement aurait donc tout intérêt à rechercher ce « *cercle vertueux* »[93] dont nous avons des raisons de croire qu'il pourrait réconcilier le citoyen et la politique. Néanmoins, comme le remarque Sintomer, « *l'articulation de la démocratie représentative et de la démocratie directe* »[94] fait défaut aux travaux de Pateman et MacPherson. Cela nous interpelle, spécialement quand aujourd'hui, il est possible de constater un non-suivi entre le résultat de la délibération et la prise de décision. Sintomer pense qu'il n'y pas de lien évident entre participation et prise de décision, pour lui il s'agit avant-tout d'« *écoute sélective* », où les détenteurs du pouvoir procèdent à une sélection des éléments qui leur paraissent déterminants.

Ainsi, le gouvernement a tout intérêt à rechercher l'instauration d'une norme à la participation. La crainte de voir émerger des contre-pouvoirs dans les municipalités dans les années 1970 a entraîné une rapide institutionnalisation des processus participatifs. S'en suit, une procéduralisation de la démocratie participative qui s'est faite en France au travers de procédures inscrites dans le droit, tels les enquêtes publiques, les réunions publiques, les débats publics... Cette norme doit encadrer la participation pour prévenir des événements qui joueraient contre le gouvernement. Elle doit également servir à re-légitimer la démocratie représentative en incluant la démocratie participative et délibérative. En revanche, en France, la démocratie directe se fait très discrète. Pour conclure, la norme pourrait participer d'un apprentissage civique pour le citoyen.

2. Conséquences sur la participation et les revendications citoyennes

A la suite de différents mouvements sociaux certains militants ont pris part aux dispositifs participatifs, censés répondre à leurs exigences. Le gouvernement, dans un système démocratique, est dans l'obligation de prendre en compte les revendications des citoyens. Cependant, il est relativement libre dans sa formulation de réponse, que sont les procédures participatives, entraînant des conséquences sur la participation et les revendications citoyennes. Neveu note « *une dépolitisation ou [un] dessaisissement des mouvements sociaux* »[95] après leur institutionnalisation dans des processus participatifs. Autrement dit, les revendications des acteurs sociaux ont tendance à s'essouffler ou se transformer suite à leur institutionnalisation. Cela peut être du à la

92 *Idem page 19.*
93 *Idem page 19.*
94 *Idem page 19.*
95 NEVEU Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, 2011, Volume 1, *page 8*. Disponible sur : http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-186.htm (consulté en février 2013).

« *relégitimation des élus et de la démocratie représentative* »[96] dont les processus participatifs doivent se charger en priorité en Europe, comme l'indique Neveu.

Cette auteure évoque les « *effets de cadrage* » comme conséquences de l'institutionnalisation et « *des processus […] de normalisation* »[97], nous souhaitons en discuter quelques uns. Ceux-ci pourraient être définis comme la mise en place d'un cadre délimitant la participation. Le gouvernement, en créant des processus, contribue à marginaliser certains mouvements sociaux qui ne peuvent ou ne veulent rentrer dans le cadre. Effectivement, ceux-ci n'entrant plus dans les plans procéduraux du gouvernement seraient exclus et, de fait, marginalisés. En France, nous avons l'exemple de certains mouvements écologistes aux méthodes condamnées par le gouvernement.

Pour cette raison, l'institutionnalisation procède à une « *recomposition des « publics »* »[98] qui participent aux différents processus. Neveu justifie cette action par la volonté d'écarter les acteurs associatifs au profit des citoyens, perçus comme plus légitimes à s'exprimer dans la démocratie par le gouvernement. Plus précisément, les associations en tant que groupements d'un intérêt particulier (à ne pas comprendre dans le sens de privé) semblent être plus politisées. Dans le contexte de la construction d'un espace public civique, il peut en ressortir une impression d'une instrumentalisation de ce dernier.

Les chercheurs, de différents domaines des sciences sociales, portent de l'intérêt envers les processus participatifs. Malheureusement, cet intérêt joue en la défaveur des processus qui n'ont pas été établi par le gouvernement et cantonne la réflexion sur ceux qui l'ont été. Cet effet de cadrage est involontaire mais se traduit, en conséquence, par l'exclusion de certaines possibilités de participation. Les processus existants sont étudiés grâce à leur statut institutionnel, il se crée une vision où la participation peut se dérouler seulement par ceux-ci.

Blondiaux et Founiau se sont aussi penchés sur les conséquences de l'institutionnalisation et en suggèrent quatre, qui selon eux, sont des récurrences dans les travaux sur la participation. La première est la « *routinisation* »[99] qui est à l'origine d'une perte d'attractivité des processus. La deuxième consiste à faire de la participation seulement un outil « *d'acceptabilité sociale* »[100], diminuant la portée des débats qui se déroulent à l'intérieur des processus participatifs. La troisième pointe du doigt le rapport mince entre la participation et la prise de décision. Enfin, la quatrième

96 *Idem page 8.*
97 *Idem page 17.*
98 *Idem page 17.*
99 BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du pulic en démocratie : beaucoup de bruit pour rien » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, 2011, *page 22.* Disponible sur : www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm (consulté en mars 2013).
100 *Idem page 22.*

conséquence met en avant le risque « *de renforcer les inégalités sociales* »[101] dans la mesure où les processus participatifs seraient plutôt conservateurs.

L'édiction de normes n'est donc pas sans incidences sur les revendications des citoyens, regroupés parfois en associations, et sur la participation elle-même. Les conséquences dont nous avons parlé sont défavorables à une critique de la démocratie représentative, qui semble pourtant susciter de plus en plus de remise en cause en France, dans les procédures participatives. L'enquête publique par exemple rassemble quelques risques développés plus haut. Il faut pour le participant se plier aux normes, sinon son avis ne sera pris en compte. De plus, il lui est nécessaire de connaître le cadre juridique en cas de protestation contre le projet, sinon son argumentation aura moins de poids. Il n'y a pas de lien direct entre la consultation et la prise de décision dans l'enquête publique. En toute logique, ce ne sont pas les participants qui décident de maintenir le projet ou pas.

101 *Idem page 22.*

Partie 2 : Enquête publique, du droit français aux politiques de communication

Cette deuxième partie est centrée sur l'enquête publique elle-même. Nous verrons dans un premier temps son histoire, en remontant plusieurs siècles en arrière. Cela sera l'occasion de rappeler que la participation du « peuple » n'est pas l'apanage de la démocratie. Ensuite, dans un deuxième temps, nous nous attacherons à démontrer que l'enquête publique est un processus juridique fortement encadré par la loi, présent dans trois codes différents, qui illustre parfaitement la tension entre information publique et communication. Dans un troisième temps, pour rebondir sur la première partie, nous évoquerons la démocratie de proximité, telle qu'elle a été instituée dans la loi Vaillant de 2002, et nous examinerons pourquoi l'enquête publique prend de l'importance. Nous traiterons de la tension entre information publique et communication politique dans un quatrième temps où, après avoir défini ces deux notions, nous tâcherons d'expliquer en quoi l'enquête publique en est un très bon exemple. Enfin, dans un cinquième temps, à mettre en relief avec la pensée de Miège, que nous re-citons, et son modèle de relations publiques généralisées soit l'utilisation des « *techniques de gestion du social et des technologies de l'information et de la communication* » par le gouvernement, les entreprises de grande taille et « *toutes les institutions sociales* »[102], nous verrons en quoi l'enquête publique, s'inscrivant dans des politiques de communications, relève de la mise en œuvre du management du territoire.

Nous pouvons déjà affirmé que l'enquête publique a été formalisée dans des politiques de communication, pour répondre à une demande de gestion social de la part des pouvoirs locaux, mais aussi à des réclamations citoyennes de participation. Le titre de notre sujet reflète donc, entre autres, une réflexion pertinente sur les orientations du gouvernement concernant la tentative de re-légitimation de la démocratie représentative et l'instauration de processus appartenant à la démocratie participative.

A. Processus participatif vieux de plusieurs siècles

Sur le site de la CNDP, nous retrouvons une description de l'enquête publique[103]. Apparue pour la première fois au tout début du XIXe siècle pendant le Premier Empire (1804-1814), afin de défendre le droit des propriétaires, l'enquête était déjà considérée comme un outil de participation.

102 MIEGE Bernard, « L'espace public : perpétué, élargi et fragmenté » In : PAILLIART Isabelle (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*. Grenoble : Ellug, 1995, *page 168*.
103 http://www.debatpublic.fr/notions_generales/enquete_publique.html

Le texte de Frédéric Graber[104], chargé de recherche au CNRS sur l'histoire des dispositifs d'enquête publique, est particulièrement éclairant pour notre sujet mais, en revanche, il date son apparition au XVIIIe siècle.

A vrai dire, cet auteur fait un retour sur des procédures juridiques de l'Ancien Régime qui possédait une dimension participative. Ce coup d'œil sur l'histoire est très intéressant car il rompt avec ce manichéisme pédagogique qui obscurcit totalement la monarchie en comparaison des lumières de la Révolution française. Nous apprenons alors que des enquêtes se déroulent lors de l'élaboration de projet, majoritairement concernant l'aliénation de biens immobiliers mais aussi lors de « *l'établissement de foires ou de marchés, [de] la constitution d'entreprises* »[105]. Et déjà, à l'époque, la non-tenue de ces enquêtes pouvaient conduire à l'annulation du projet. Celles-ci cherchaient à décerner les intérêts du projet pour la population locale ainsi que pour le roi.

Il existait deux types d'enquêtes ; les enquêtes dites d'information de commodité et les enquêtes d'intendant. La première est une audience de témoins, choisis par le commissaire, dont la présence est obligatoire. Les témoins s'expriment sur le projet et la collecte de leur avis sert à éclairer le commissaire, qui doit « *établir l'utilité publique* »[106]. L'auteur note que, dans les archives auxquelles il a eu accès, les témoins sont souvent favorables au projet. Cela interroge bien évidemment sur la partialité du choix des témoins. Par la suite, les informations de commodité concernent aussi « *les consentements [...] des personnes ou des communautés directement concernées, dont on souhaite savoir si elles s'opposeront au projet*[107] ». En fait, il s'agit pour le pouvoir de sonder l'opposition sans aller devant la justice.

L'enquête d'intendant intervient quand le projet est soumis par un ou plusieurs particuliers. A l'époque, il y avait donc une différentiation entre projet du pouvoir et ceux des habitants. Cette enquête évalue tous les aspects liés au projet et celui-ci est envoyé à plusieurs institutions, comme le bureau du commerce et à « *l'intendant de la province concernée* »[108]. Le mode de fonctionnement ressemble aux consentement dans la mesure où les habitants sont aussi invités à se prononcer pour ou contre le projet. A nouveau, l'intérêt est de savoir quelle est l'opposition au projet ainsi que les moyens juridiques dont elle dispose pour faire annuler celui-ci.

Pour Frédéric Graber, ces enquêtes ne sont pas vraiment des enquêtes publiques mais leur

104 GRABER Frédéric, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIIe siècle » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 3*, 2012, Volume 2, pp. 93-117. Disponible sur : http://www.cairn.info/revue-participations-2012-2-page-93.htm (consulté en mars 2013)

105 GRABER Frédéric, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIIe siècle » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 3*, 2012, Volume 2, page 4. Disponible sur : http://www.cairn.info/revue-participations-2012-2-page-93.htm (consulté en mars 2013)

106 *Idem, page 4*

107 *Idem, page 11*

108 *Idem, page 15*

ressemblance est indéniable. Premièrement, elles sont des procédures juridiques obligatoires mais non contraignantes. Autrement dit, la poursuite d'un projet ne dépend pas directement de leur conclusion. Deuxièmement, la participation des habitants et d'experts est sollicitée, même si, dans l'Ancien Régime, tout le monde ne peut pas participer à chaque fois. Ce sont plutôt les notables et les personnes possédant certaines connaissances utiles qui prennent part aux enquêtes. Troisièmement, quelques unes de ses modalités de procédure se retrouvent dans les enquêtes publiques contemporaines, notamment l'information du public de la tenue d'une enquête et la communication de pièces concernant le projet. Dernièrement et, plus généralement, ce sont des procédures destinées à protéger le droit des habitants au niveau local. Bien entendu, et comme le précise Frédéric Graber, le public auditionné durant l'Ancien Régime est censé représente l'intérêt général, ce qui peut paraître paradoxal dans la mesure où c'est le commissaire qui le choisit dans la grande majorité des cas. Nous noterons que dans notre démocratie actuelle, comme nous le verrons avec notre travail de terrain, l'intérêt général ne se dessine pas clairement dans la participation aux enquêtes publiques.

Nous comprenons par ailleurs que, malgré leur caractère judiciaire, il n'y a pas d'application commune aux différentes enquêtes dans l'Ancien Régime. Comme le précise l'auteur, quelques rares fois tous les habitants le désirant peuvent participer, mais la plupart du temps les participants sont choisis par le commissaire. Le contrôle du pouvoir est plus appuyé dans ces enquêtes et, c'est bien là, la plus grande différence avec les enquêtes publiques telles qu'elles sont définies dans le droit français moderne. Il serait cependant regrettable d'ignorer l'influence qu'ont pu avoir ces deux procédures, d'autant plus qu'elles soulèvent déjà des interrogations sur la prise en considération de l'avis des participants aux processus participatifs. Interrogations que nous retrouvons dans les recherches sur la démocratie participative et délibérative, comme par exemple Sintomer[109] qui discute justement cette prise en considération dans les décisions.

B. Processus juridique fortement encadré par la loi

1. Définitions

En 1983, la ministre de l'environnement du gouvernement Fabius, Huguette Bouchardeau publie une loi (portant son nom) précisant les conditions de la création d'une enquête publique. Cette dernière est déclenchée lorsque des projets, publics ou privés, sont susceptibles de déranger, sur le plan physique ou moral, des citoyens. Dès lors, elle peut être présentée comme un outil, prévu dans

109 SINTOMER Yves, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes ». **In** : OLBACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *La démocratie participative : histoire et généalogie*. Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 113-134. (Recherches)

la législation française, pour le citoyen dans une optique de participation, d'information et de consultation regardant l'aménagement du territoire. Ainsi, toutes personnes concernées par les-dits problèmes est en droit de joindre l'enquête pour s'exprimer et y être informées. Il est intéressant de noter que c'est le commissaire-enquêteur qui est chargé de délivrer une conclusion et non les propriétaires menacés d'expropriation.

L'enquête publique est une procédure fortement rattachée au droit français. En effet, elle est présente dans trois codes différents ; le code de l'environnement qui comporte les textes de lois en rapport avec l'environnement, le code de l'urbanisme qui regroupe les textes de lois concernant le droit de l'urbanisme et enfin le code de l'expropriation, rassemblant les textes de lois relatifs au fonctionnement de l'expropriation.

La définition suivante figure, sur le site Légifrance, dans le code de l'environnement [110]:

« *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision*. ». Précédemment nous faisions remarquer que la participation était un terme utilisé avec ambiguïté, notamment en ce qui concerne la forme que prendra la participation des acteurs du processus. Ici, la deuxième phrase précise le contexte consultatif dans lequel s'inscrit l'enquête publique.

2. Déroulement

Il nous semble indispensable de résumer le déroulement de l'enquête publique pour faciliter sa compréhension car elle est une procédure très encadrée par la loi. En effet, même si Lefbvre[111], regrette l'absence d'impact dans le droit français du mouvement participatif des années 70, force est de constater que l'enquête publique occupe une certaine place dans le code de l'environnement. Nous opérons donc ici un bref récapitulatif sans entrer dans les détails législatifs[112].

L'enquête publique est lancée par l'autorité compétente selon l'ampleur du projet. Par exemple, dans le cadre d'un projet développé par une ville, c'est le maire de celle-ci qui est chargé d'enclencher la

110 http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=AA9C7B9E5BDEB97FEFC76BB98CB28B86.tpdjo04v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130131

111 LEFBVRE Rémi, « Retour sur les années 1970 : Le parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale ». **In** : BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *La démocratie participative : histoire et généalogie*. Paris : Ed. La Découverte, 2011. *page 65*. (Recherches)

112 Par ailleurs la totalité du déroulement de l'enquête publique se trouve sur les liens suivants ; http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006176444&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130116 et http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CE0114300B24BE36E3522781063526F.tpdjo04v_2?idSectionTA=LEGISCTA000025275397&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130131

procédure. Les habitants de la commune (ou des communes) où se déroule l'enquête publique doivent être avertis des modalités (horaires de consultation, nature du projet, responsable du projet etc...) de cette dernière. La personne en charge de l'enquête publique est le commissaire-enquêteur (ou une commission d'enquête selon la grandeur du projet), choisi en fonction de sa capacité à demeurer impartial, de manière à éviter les conflits d'intérêt. Par ailleurs, l'enquête publique doit être menée de telle façon que le public puisse avoir toutes les informations disponibles sur le projet et « *participer effectivement au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions* »[113]. Notons tout de même que la décision finale ne revient pas au public mais bien à une autorité rattachée à l'État.

Durant le déroulement de l'enquête, le commissaire-enquêteur peut organiser des rencontres entre le public et le responsable du projet. Il peut aussi visiter les lieux du projet et se faire aider par des experts s'il estime que c'est nécessaire. Bien entendu, une de ses missions principales consiste à recueillir les avis des habitants souhaitant s'exprimer sur le projet. Ces derniers ont le droit de consulter le dossier de l'enquête publique ainsi que toutes les pièces qui le composent.

Après cela, le commissaire-enquêteur dispose de trente jours pour rédiger un rapport en donnant son propre avis, qu'il doit justifier. Sa conclusion générale se trouve sous une des formules suivantes « avis favorable », « avis favorable sous conditions » ou « avis défavorable ». Il rend donc son rapport au responsable du projet, à l'autorité compétente ainsi qu'au tribunal administratif. Le public a également le droit de consulter ce rapport. En cas de contestation, il ne pourra cette fois que se saisir du tribunal administratif.

3. Procédure de droit français

L'enquête publique est donc une procédure du droit français qui, sauf exceptions (dangers immédiats pour les citoyens, sécurité nationale...), est indispensable dans le bon déroulement d'un projet susceptible d'altérer le territoire sur lequel vivent les citoyens. Ces derniers peuvent prendre part à ce processus institutionnel, encadré par le commissaire-enquêteur. Cependant, leur participation n'a pas d'impact sur la prise de décision. En effet, il n'existe pas de liens directs, entre l'annulation ou la suspension d'un projet et l'avis défavorable du commissaire-enquêteur.

Par ailleurs, ce ne sont pas les participants à l'enquête publique qui dressent les conclusions de l'enquête. Autrement dit, ils ne sont pas chargés de délivrer eux-même leurs avis aux autorités compétentes. Le commissaire-enquêteur se présente alors comme un médiateur entre l'État et les citoyens. Seulement, il dépend du pouvoir décisionnaire car désigné par celui-ci. Si jamais un

113 Article 123-12 du code de l'environnement

commissaire-enquêteur commet une infraction, elle peut être constatée et dénoncée par un citoyen, mais jamais sanctionnée par lui. Les décisions restent de fait aux mains du gouvernement et de ses antennes territoriales.

Nous serions alors tenté de verser dans la paranoïa, dénoncer un pouvoir central qui, par des lois et règlements rebutants, s'octroie un rôle central. Pourtant, force est de constater que la nuance s'insère facilement dans ces propos. En réalité, le commissaire-enquêteur donnant un avis défavorable sur un projet, le responsable de celui-ci a intérêt de prendre en compte les raisons qui ont poussé à ce choix négatif. S'il se refuse à cela, un citoyen peut très bien l'attaquer devant la justice en évoquant la conclusion du commissaire-enquêteur, motivée et prégnante aux yeux de la loi. Le projet risque alors d'être annulé et le processus de concertation devra être recommencé depuis le début, c'est à dire une perte de temps et d'argent qui peut affecter la stabilité d'un projet.

Enfin, comme nous le confirme l'annulation du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la mairie de Saint-Marcellin, suite à une plainte d'une association et d'un citoyen devant le tribunal administratif, les hommes politiques ont aussi des intérêts à suivre le commissaire-enquêteur. Il s'avère que l'opposition au maire de cette ville a utilisé son refus de s'accorder avec les conclusions du rapport pour l'attaquer sur le plan politique[114]. Stratégiquement donc, refuser d'écouter le commissaire-enquêteur peut se révéler être une mauvaise décision dans la mesure où les adversaires peuvent l'utiliser pour discréditer l'image de l'homme politique concerné.

L'« acharnement » de Mme Germain, que nous avons rencontré au cours d'un entretien[115], à vouloir faire annuler le PLU pour des raisons privées a coûté son annulation partielle. Le commissaire-enquêteur, dans sa conclusion motivée, suggérait des modifications dans le PLU, ce que le maire n'a pas voulu écouter. Le citoyen a donc des moyens de pression indirects même si, pour être précis, selon Mme Germain « *on est obligé »*[116] de faire une association. Pour elle, la tâche d'assigner en justice est bien plus compliquée en tant que citoyen. Elle ajoute que l'association « *nous donne un poids* », soit une légitimité d'action qu'elle ne voit pas aussi forte en tant que seule citoyenne.

C. Valorisation dans la loi Vaillant de 2002

1. Démocratie de proximité

Au début des années 2000, le thème de la proximité prend de l'importance dans les discours

114 Entre autres, ils ont encouragé la présidente de l'association Daumont en Colère, qui a attaqué le PLU devant le tribunal administratif, à se présenter aux élections municipales.

115 Annexe 1.

116 *Idem.*

politiques. Girod[117] donne en exemple de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité[118] comme concrétisation de cette volonté des politiques d'inclure les citoyens dans « *la gestion des services publics locaux* »[119]. Cette loi est également primordiale car elle promeut la participation des citoyens dans l'urbanisme, son droit à l'information et « *l'introduction de la démocratie directe dans la vie publique locale* »[120]. Notre propos n'est pas de discuter cette loi mais force est de constater qu'elle se devait d'amener un nouveau mode de gestion du local, « *un esprit nouveau, qui ouvre la porte au dialogue et à l'échange avec des citoyens* »[121], si tant est qu'il est possible de légiférer sur *l'esprit* des élus locaux. C'est certainement pour cette raison que Houilier-Guibert, chercheur en sciences de l'information et de la communication, considère que la proximité est une idéologie[122].

La proximité est une des réponses formulées à la crise de la démocratie représentative, selon Girod mais également Houillier-Guibert. Pour le premier, elle est une « *réponse pertinente permettant d'asseoir une nouvelle légitimité pour les représentants du peuple* »[123]. Cela se justifie entre autres par les objectifs d'éducation des citoyens grâce à leur participation aux conseils de quartier où ils sont censés apprendre à devenir des « bons » citoyens. En ce sens, il s'agit bien d'un nouveau mode de gestion du public. La communication locale doit promouvoir cette idée d'une nouvelle manière de faire de la politique au niveau local, en démontrant que les habitants peuvent s'investir et « *devenir acteur du territoire* »[124]. La proximité est alors utilisée pour favoriser la mobilisation citoyenne mais aussi pour créer du lien social.

Houillier-Guibert souligne l'intérêt de la démocratie de proximité quant à la création de lieux dédiés où « *la population et les représentants de la société civile [peuvent] se rencontrer* »[125]. Pour Girod, en revanche, cette fonction de la démocratie de proximité est défavorable à la formation d'une

117 GIROD Alain, « Territoires, proximité et espace public » **[Document en ligne]**, *Études de communication, Numéro* 26, 2003, p.9. Disponible sur : http://edc.revues.org/97 (consulté en novembre 2012).

118 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100

119 http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html

120 *Idem.*

121 *Idem.*

122 HOULLIER-GUIBERT Charles-Edouard, « Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité » **[Document en ligne]**, *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2009, Volume 2009, pp. 45-61. Disponible sur : www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2009-1-page-45.htm. (consulté en novembre 2012).

123 GIROD Alain, « Territoires, proximité et espace public » **[Document en ligne]**, *Études de communication, Numéro 26*, 2003, *page 3*. Disponible sur : http://edc.revues.org/97 (consulté en novembre 2012).

124 HOULLIER-GUIBERT Charles-Edouard, « Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité » [Document en ligne], Les Enjeux de l'information et de la communication, 2009, Volume 2009, *page 50*. Disponible sur : www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2009-1-page-45.htm. (consulté en novembre 2012).

125 *Idem page 50.*

opinion qu'il estimerait utile. En effet selon lui, elle aggrave les inégalités sociales entre citoyens et ne réussit pas à installer un dialogue suffisamment importants par rapport aux enjeux du quotidien, à cause de la réduction qu'elle opère sur l'espace public. Le principal problème semble être que les dispositifs mis en place dans le cadre de la démocratie de proximité ne sont pas satisfaisants pour l'établissement d'un dialogue de fond, du fait d'une diminution de l'espace géographique qu'elle concerne. Ces deux visions contraires pourraient s'expliquer par deux terrains différents, soit deux villes, Rennes pour Houillier-Guibert et Lyon pour Girod, où les auteurs ont réalisé une analyse, respectivement, d'un forum de réflexion et d'un conseil de quartier. Peut être pourrions nous aussi avancer une institutionnalisation plus poussée dans le second cas.

Ainsi la proximité est une notion fortement politisée quand elle est rattachée à la démocratie, même si elle apparaît, selon Girod, comme incapable de former une discussion politique. Cependant, ce n'est pas son seul aspect et elle est aussi un désir d'animation du territoire comme le rapporte Houillier-Guibert. En prenant l'exemple de la ville de Rennes, cet auteur explique que la proximité « *est brandie comme une évidence sociale* »[126], autrement dit comme une inévitable justification des actions communicationnelles. L'auteur remarque alors que de nombreux projets développés partagent le recours à la notion de proximité.

Ensuite, cette notion se rapporte au développement d'une identité territoriale. Les collectivités emploient notamment le branding, une technique marketing qui consiste à donner une image de marque à une ville. Le plus fameux exemple demeure le « I love NY » de la ville de New-York. En France, nous avons la marque « OnlyLyon » de la ville du même nom (qui a utilisé le *city-branding* pour être précis). Cette quête vers la création d'une identité en usant de la communication locale n'est autre que la volonté de susciter un attachement de l'habitant à son territoire. Elle correspond également aux impératifs touristiques des grandes villes et villages dont ce secteur est une source importante de revenu. Pour Houillier-Guibert, l'objectif est aussi de favoriser la cohésion sociale avec le développement d'un sentiment d'appartenance géographique. Cela semble d'autant plus important que les territoires ont tendance à se démultiplier avec l'apparition des intercommunalités par exemple. Dès lors, « *La quête identitaire offre une légitimité aux politiques de communication* »[127] puisqu'elle apparaît comme un objectif louable, qu'il est difficile de remettre en cause.

En conséquent, la proximité séduit les acteurs politiques locaux car elle permet de viser plusieurs objectifs à la fois. Elle s'insère dans la communication locale dans l'optique de résoudre les

126 *Idem page 48*
127 *Idem page 49.*

problèmes liés à l'essoufflement de l'intérêt du citoyen envers la démocratie représentative, de favoriser le développement de liens sociaux et de débats, de créer une identité territoriale... En fait elle semble se proposer comme une réponse à plusieurs facettes mais qu'en est-il réellement de son efficacité ? Cela fait maintenant onze ans que la loi sur la démocratie de proximité a été adoptée et les effets ne sont pas clairement distinguables. Certainement que la patience est de mise et qu'il ne faut ne pas afficher l'impatience de l'homme politique pour constater des résultats effectifs. Malgré tout, la participation, pensée via la proximité, est loin d'inclure les citoyens dans la prise de décision. Autrement dit, et encore une fois, la démocratie représentative n'est pas remise en cause mais juste complétée. Pour finir, la proximité semble être un découpage géographique précis dans l'espace pour donner un territoire symbolique autant que physique au citoyen et à l'habitant.

Au final, cette notion participe à la formulation d'une hypothèse selon laquelle il serait possible, au travers de la communication, de procéder à une gestion du social. De par ses missions éducatives, identitaires ou encore participatives, la proximité servirait aux élus locaux pour gérer les rapports sociaux entre et avec les citoyens. Elle s'emploie également, comme l'a précisé Houllier-Guibert, pour légitimer les politiques de communication. Ce serait de ce fait une possibilité de défense pour les hommes politiques. Tout cela reste néanmoins de l'ordre théorique.

2. Prise d'importance de l'enquête publique

La notion de proximité en appelle une autre qu'il nous semble falloir développer au vu de notre sujet, car les enquêtes publiques concernent un territoire délimité. Mais avant de s'attarder sur la notion de territoire, nous aimerions, à l'instar de Pailliart, nous arrêter un peu sur la notion d'espace. L'espace qui nous concerne dans notre sujet est « *l'espace anthropologique* »[128]. Autrement dit, le rapport entre un homme et l'espace, la façon dont il y vit et le conçoit. Celui-ci doit être perçu comme un ensemble de mouvements dynamiques animé par les jeux des acteurs qui le composent et l'utilisent. Mais, la notion d'espace utilisée au singulier perd de sa valeur descriptive et explicative. De nombreux événements sociaux, comme l'arrivée de NTIC dans notre quotidien, participent d'une démultiplication de l'espace. Il existerait donc plusieurs espaces et ces propos résonnent en écho avec ceux de Miège[129] qui explique la fragmentation de l'espace public.

A la notion d'espace, Pailliart y préfère celle de territoire, considérant qu'elle plus à même de rendre compte de ce caractère pluriel. En accord sa proposition sémantique, nous présentons une

128 PAILLIART Isabelle, *Les territoires de la communication*. Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble, 1993, *page 8*. (Communication, médias et sociétés).

129 MIEGE Bernard, « Chapitre 7. Les dimensions sociétales et politiques de l'espace public »? pp.171-206, *L'espace public contemporain*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2010, 227 p. (Communication, médias et sociétés).

explication sur les territoires qui composent notre sujet. Après la décentralisation amorcée par la loi du 2 mars 1982[130], les collectivités territoriales gagnent en importance et en pouvoir. Précisons tout de suite que les collectivités territoriales et les collectivités locales désignent la même chose. Une révision de la constitution du 28 mars 2003 a néanmoins installé l'expression « collectivités territoriales » comme la plus juste du point de vue juridique. Celles-ci sont, en France métropolitaine, les régions, les départements et les communes[131]. Aux collectivités locales s'ajoutent les intercommunalités[132], qui émanent de la volonté de plusieurs communes de se regrouper afin de bénéficier, par exemple, d'une mutualisation des capacités financières. Voici donc les territoires qui touchent notre sujet ; des territoires locaux dans lesquels des projets sont menés et donnent matière à une enquête publique.

Cette dernière s'inscrit indéniablement dans la démocratie de proximité, comme le certifie la loi Vaillant qui modifie environ une demi-dizaine d'articles dans le code de l'environnement et le code d'expropriation, concernant la procédure de l'enquête publique. Comme nous l'avons expliqué plus haut, cette loi promulgue le droit à l'information pour le citoyen, qui existait déjà bien antérieurement. En cela, l'enquête publique est un parfait exemple de la pratique de cette volonté. Tout habitant d'une ville où se déroule une enquête peut aller demander d'examiner le dossier du projet.

La loi Vaillant de 2002 insiste aussi sur « *la concertation avec les citoyens dans le domaine de l'urbanisme* »[133]. L'urbanisme est le service des collectivités qui est en charge des enquêtes publiques, justifiant l'importance de ces dernières dans ce secteur. La concertation, ou le fait de consulter les habitants avant la prise de décision, s'accumule avec le droit à l'information. Nous pouvons imaginer qu'une concertation sans information ne constituerait aucun changement. A vrai dire, l'enquête publique est précédée de réunions publiques et c'est bien tout le processus qui est un enrichissement de la participation des habitants. Malgré tout, que ça soit pour l'un ou l'autre, les décisions n'appartiennent jamais aux participants mais bien aux autorités locales.

De ce fait, l'enquête publique semble prendre de l'importance suite à l'adoption de la loi sur la démocratie de proximité. Elle correspond en effet aux missions que donnent cette loi aux collectivités territoriales, principalement grâce au fait qu'elle se situe au niveau local. Les enquêtes publique permettent de toucher les citoyens localement et d'essayer une nouvelle forme de

130 http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html

131 http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/quelles-sont-categories-collectivites-territoriales-dites-droit-commun.html

132 http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html

133 http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html

légitimation de la politique. La démocratie est à nouveau remise en cause, la représentativité vient se heurter à une conception participative plus directe des citoyens, dit démocratie directe, ce qui serait presque un pléonasme. Alors des moyens sont déployés pour redonner goût aux citoyens à cette démocratie représentative, il faut que cette dernière retrouve une légitimité indiscutée. L'enquête publique, au travers de la loi Vaillant, voit son rôle renforcé car, pour Pailliart, la ville a une mission symbolique d'intégration à la vie politique et sociale. La question suivante, posée par la même auteure, est alors fondamentale ; les villes peuvent-elles assurer la fidélité à la nation ? La France, pays de tradition jacobine, tient le pouvoir central comme supérieur au pouvoir local mais, à cause de cela, il serait dommage de passer à côté, dans l'analyse, d'une dynamique politique et législative qui tend à donner au local un rôle de plus en plus important dans la gestion sociétale. L'enquête publique, à nos yeux, est digne représentante de cette dynamique. Pourtant il convient toujours de ne pas négliger la prépondérance du pouvoir central dans le fonctionnement de la politique française. Ainsi le préfet, représentant de l'État au niveau local, peut emmener l'enquête publique devant le tribunal administratif si besoin est.

D. illustration de la tension entre information publique et communication politique

1. Information publique et communication politique

L'information publique et la communication politique sont présentées comme deux éléments distants. Nous rajouterions qu'ils sont néanmoins présents sur la même ligne. A notre sens, ce serait une erreur d'opposer ces deux notions tant elles se retrouvent liées dans la pratique. Dans un premier temps, nous nous attardons sur leur définition car il apparaît indispensable de les présenter.

L'information publique peut être vue comme émanant d'organismes publics producteurs de cette information (préfectures, communes...) ou chargés de la diffuser (Météo France, INPI...). Elle est destinée à être communiquée au public ou à des entreprises. De nombreux secteurs d'activité, tel le droit privé, dépendent de l'utilisation d'informations publiques. Cette vision entrepreneuriale est celle de Martinez et Marx[134], respectivement déléguée générale du Groupement français de l'industrie de l'information et animateur du groupe de travail inter-associations « *Diffusion des données publiques* ». Pour ces auteurs, la diffusion des informations publiques représente un marché important destiné à se développer. Cependant la dimension économique, même si elle n'est

134 MARTINEZ Ruth et MARX Bernard, « La longue marche de l'information publique, de la liberté d'accès aux documents administratifs à la réutilisation commerciale des informations publiques » **[Document en ligne]**, Documentaliste-Sciences de l'Information, Numéro 3, 2007, Volume 44, pp. 218-227. Disponible sur : www.cairn.info/revue-documentaliste-sciences-de-l-information-2007-3-page-218.htm. (consulté en novembre 2012).

pas à exclure totalement, ne nous intéresse pas au regard de notre sujet. C'est plutôt la volonté de diffusion des données publiques qui attire notre attention.

Depuis le 5 décembre 2011, le site http://www.data.gouv.fr sert de plate-forme pour la diffusion de ces données. C'est aussi un outil de transparence et d'information du citoyen. La définition qui est proposée pour les données publiques est la suivante ; « *Les « données publiques » représentent toutes les informations rassemblées, créées, conservées ou éditées par les administrations et les services publics* »[135]. L'ouverture des données publiques vise deux objectifs ; contribuer à la transparence des actions de l'État et des collectivités territoriales et servir de matières premières à des professionnels. Pour le secteur économique, il s'agit de l'espérance du gouvernement de créer de la croissance à travers l'innovation, mot que l'on retrouve dans la devise du site. Pour le citoyen, c'est une démarche d'ouverture qui lui permet de consulter ces données. En revanche, nous sommes en droit de nous interroger sur l'exhaustivité, il paraît en effet peu probable que le gouvernement donne accès à toutes ses données. Parfois peut être sont-elles aussi incomplètes.

La communication politique, selon Gerstlé[136], professeur de science politique, est un processus multidimensionnel étant donné que la communication est polysémique. Ces différents sens concernent différentes approches théoriques. L'auteur nous donne trois dimensions que nous présentons succinctement. Premièrement la dimension pragmatique, la pragmatique est ici « *la relation qui unit émetteur et récepteur en tant qu'elle est médiatisée par la communication.* »[137] selon Watzalawick de l'École de Palo Alto cité par Gerstlé. Elle est donc l'inter-relation sociale entre des individus sous-tendue par un projet consensuel ou persuasif. Deuxièmement la dimension symbolique où le langage n'est pas seulement perçu comme un rassemblement lexical et grammatical mais comporte aussi des symboles qui traduisent les rapports de force entre les individus. La communication politique possède des rites, des codes qui favorisent la reconnaissance et la compréhension dans un groupe d'individus donné faisant partie du même groupe sociétal. Troisièmement et dernièrement la dimension structurelle concerne les réseaux par lesquels la communication politique est acheminée. Gerstlé en distingue quatre ; les canaux institutionnels (parlements), organisationnels (partis politiques), médiatiques (journal écrit) et interpersonnels (groupe sociaux). Un réseau matériel est évalué selon la fidélité de la retransmission de la communication ou, par un groupe d'individus qui échange dont la fiabilité du réseau est cette fois mesurable à la confiance accordée à celui-ci.

135 http://www.data.gouv.fr/Articles/Open-Data-une-source-d-informations-qualifiees-un-vecteur-d-innovation-et-de-developpement

136 GERSTLE Jacques, « Chapitre 1 – Des conceptions théoriques contrastées », pp. 9-39, *La communication politique*. Paris : A. Colin, 2004, 297p. (Compact civis)

137 *Idem page 18*

Ces trois dimensions nous servent donc à comprendre l'étendue de la notion de communication politique. L'auteur en tire la définition suivante ; la communication politique est « *l'ensemble des efforts s'appuyant sur des ressources structurelles, symboliques et pragmatiques pour mobiliser des soutiens et faire prévaloir une définition de la situation qui est censée contribuer au règlement d'un problème collectif et/ou bien rendre efficaces les préférences de l'acteur* »[138]. Pour l'auteur la communication politique serait donc une communication stratégique avec une visée particulière. Même s'il peut s'agir de la volonté de régler un conflit, cette mission consensuelle possède un objectif particulier. La communication politique est donc partiale.

L'ouverture des informations publiques et la communication politique ne visent donc pas les mêmes objectifs. Cependant, nous pensons qu'il est difficile et assez rare de trouver des actions relevant uniquement de la première notion. Il serait aussi une erreur de considérer comme tout relevant de la politique mais, force est de constater que celle-ci investit une grande part de notre société. Par exemple, la constitution française ne règle t-elle pas nos comportements selon des idéaux politiques ?

2. Enquête publique tirée entre deux pôles

L'enquête publique, comme nous l'avons indiqué plus haut, relève d'une procédure juridique. Si le responsable du projet est un particulier, il devra automatiquement passer par la mairie de la commune où il compte réaliser son projet pour organiser l'enquête. Dans la situation qui nous intéresse plus particulièrement, au vu de notre sujet, il s'agit des collectivités souhaitant mettre au point un projet. Celles-ci doivent aussi informer leurs habitants et cela de manière obligatoire. Si bien que s'il n'y a pas d'enquête publique, le projet est purement et simplement annulé.

Ainsi l'enquête publique s'inscrit bien dans une démarche d'information du public. La loi prévoit entre autres la constitution d'un dossier, comportant toutes les informations liées au projet, que le public peut consulter. Généralement, ce sont des informations très techniques, tels des rapports d'expertise, qui sont difficile à déchiffrer pour le citoyen lambda. Cet effort de transparence présente donc l'inconvénient d'une absence de simplification qui assombrit un peu cette volonté d'informer.

Malgré tout, les projets des communes relèvent bien souvent de programmes politiques, sur lesquels les élus locaux se sont engagés. Dès lors, nous ne prenons pas de risque à affirmer qu'ils défendent ces projets. Le journal municipal constitue, parmi d'autres, un outil efficace de promotion. Pailliart[139] considère qu'il a un rôle promoteur des actions et des acteurs de la politique locale. En

138 *Idem page 28*

139 PAILLIART Isabelle, « Territoires, identités et communication ». **In** : OLIVESI Stephane (dir.), *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline.* Grenoble : Presses universitaires de Grenoble,

cela, il est le support le plus utilisé dans la communication des collectivités territoriales. L'enquête publique n'échappe donc pas à l'investissement de la politique, en témoigne les nombreux efforts qui peuvent être effectués par les collectivités pour soutenir leurs projets. Par exemple, la mairie de Grenoble a consacré une page internet à la construction de la nouvelle ligne du tram E[140], sur laquelle nous trouvons également une vidéo promotionnelle, en même temps que le maire de cette ville publie, sur son blog personnel, des articles en rapport avec cette ligne de tram[141].

Il nous semble, de ce fait, que l'enquête publique est conçue, de la part de la collectivité, en tension entre l'information publique et la communication politique. La loi encadre l'information publique durant le processus mais il n'y aucune loi qui empêche la collectivité de communiquer sur son journal municipal pour défendre son projet. Précisons quand même que nous ne sous-entendons pas que les collectivités donnent les informations parce qu'elles sont dans l'obligation de le faire. Effectivement, comme expliqué plus haut, l'ouverture des données correspond à une réelle volonté de transparence, qui peut être, bien entendu, discutée. La diffusion d'information sous forme très technique n'encourage pas réellement la lecture pour la personne non-initiée. Les contestataires d'un projet, comme en atteste notre travail de terrain, sont obligés de faire appel aux services d'un avocat s'ils entendent se donner de réels outils de protestation. En conclusion, le processus juridique de l'enquête publique correspond à la volonté affichée des collectivités de mettre à disposition les informations, tout comme il est accompagné par des actions communicationnelles destinées à défendre le projet faisant objet de l'enquête.

2006, pp. 113-127. (La communication en plus)

140 http://www.grenoble.fr/921-tramway-la-nouvelle-ligne-e.htm

141 http://www.micheldestot.fr/ville-grenoble/le-tram-e-dans-le-vent/ et http://www.micheldestot.fr/ville-grenoble/tramway-ligne-e/

E. Mise en œuvre du management du territoire

1. Évolution des politiques de communication publique locale

Avant toute chose, nous tenons à préciser ce que nous entendons par « management ». Pour nous, il s'agit de la gestion des rapports sociaux par le pouvoir central et local avec et entre les administrés en ayant recours à une manière de procéder propre au secteur privé. Nous tenons la réflexion de Bessières, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, comme tout particulièrement intéressante, par rapport à la nôtre, quand il affirme que le secteur public ne peut plus justifier ses actions par le seul fait de son « *statut public* »[142]. De ce fait, il adopte les modes de gestion des entreprises et donc ses contraintes car au cours de la seconde moitié du XXe siècle, le modèle d'administration publique entre en crise et est remis en question par « *Les mouvements de déréglementation internationale et le développement de la mondialisation des marchés* »[143].

Au fil des années, le gouvernement a conçu la communication publique comme un outil de maîtrise des relations entre administrés et administrations publiques. La communication publique est définie comme suit par Ollivier-Yaniv, professeure en sciences de l'information et de la communication ; « *la communication publique fonctionne comme un dispositif de rationalisation et d'optimisation de leur discours par les institutions ; elle œuvre parfois à la neutralisation de voix potentiellement concurrentes sur des sujets d'intérêts général et elle vise la régulation des représentations et des comportements des citoyens.* »[144]

Selon cette auteure donc, la communication publique a une visée stratégique mais elle sert également à informer les citoyens et ce, notamment, dans le cadre de la loi. C'est le cas pour les enquêtes publiques qui sont une procédure juridique d'information et de consultation du citoyen. Ce qui fait l'utilité de cette définition pour notre sujet est son intégration de toutes les potentialités d'action communicationnelle du secteur public, dont la gestion des rapports sociaux.

Suite aux mouvements sociaux de la fin des années soixante, les citoyens réclament un droit à l'information et à la participation politique. Sur ces principes sont appuyées les politiques de communication du gouvernement qui cherche à légitimer sa diffusion d'information envers les citoyens. Par exemple, la loi du 17 juillet 1978, à l'intitulé explicite, *« portant sur l'amélioration des*

142 BESSIERES Dominique, « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels » **[Document en ligne]**, *Communication & Organisation, Numéro 35*, 2009, Volume 1, *page 24*. Disponible sur : www.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2009-1-page-14.htm. (consulté en novembre 2012).

143 *Idem page 23*

144 OLLIVIER-YANIV Caroline, « La communication publique. Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir ». **In** : OLIVESI Stephane (dir.), *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline.* Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2006, *page 111*. (La communication en plus)

relations entre l'administration et le public »[145], confirme cet effort. Le gouvernement, à l'époque, pense en effet que ses décisions seront mieux appréciées s'il communique dessus.

A partir de 1982 et la loi sur la décentralisation, la communication au sein des collectivités locales se développent, ces dernières changent ainsi de statut et veulent « *se faire connaître* »[146] du public. A cette époque, « *la communication s'adresse d'abord aux habitants, auprès desquels elle doit construire le sentiment identitaire* »[147]. Notons par ailleurs que cet objectif est encore d'actualité, notamment avec l'idéologie de la proximité, comme en parle Houillier-Guibert[148], ce que nous avons abordé dans le point C. Par la suite, comme la publicité et ses représentants célèbres[149] prennent une grande dimension dans la société, les collectivités territoriales l'utilisent pour communiquer, avec entre autres la création de logos et de charte graphique. Alors qu'elles font appel à des prestataires extérieurs pour leurs campagnes de communication, les collectivités locales commencent à développer leur propre service de communication.

Dans les années 1990, les difficultés économiques forcent les collectivités à réduire le budget consacré à la communication. Ensuite, en seulement cinq années, un cadre juridique est mis en place pour contrôler leurs actions communicationnelles. Par exemple, la loi du 15 janvier 1995, « *relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* »[150], obligeant à la différentiation entre la communication de la mairie et celle du maire. De cette manière, « *la communication [publique locale] se recentre sur la valorisation concrète des services aux publics* »[151], c'est à dire qu'il est nécessaire de montrer que la ville est bien gérée. Malgré tout, la publicisation des différentes tâches effectuées par les services techniques des collectivités peut être considérée comme une valorisation indirecte de la politique des acteurs politiques locaux. Durant la décennie 1990, la communication financière apparaît également dans les préoccupations. Celle-ci poursuit des objectifs de transparence budgétaire, alors que la situation économique de certaines villes s'aggrave. Elle est fortement encadrée par la loi et notamment par la

145 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241

146 DELJARRIE Bernard, MEGARD Dominique, « Chapitre 2 – Regard sur l'histoire de la communication publique locale », *page 21*, *La communication des collectivités locales*. Paris : Edition LGDJ-Lextenso, 2009, 114 p. (Politiques locales)

147 *Idem page 21-22*

148 HOULLIER-GUIBERT Charles-Edouard, « Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité » [Document en ligne], Les Enjeux de l'information et de la communication, 2009, Volume 2009, pp. 45-61. Disponible sur : www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2009-1-page-45.htm. (consulté en novembre 2012).

149 Les auteurs donnent à juste titre l'exemple de Jacques Séguéla, à qui on attribut la création du slogan « la force tranquille » pour la campagne présidentielle de François Mitterrand en 1981.

150 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734&dateTexte=

151 DELJARRIE Bernard, MEGARD Dominique, « Chapitre 2 – Regard sur l'histoire de la communication publique locale », *page 25*, *La communication des collectivités locales*. Paris : Edition LGDJ-Lextenso, 2009, 114 p. (Politiques locales)

loi du 6 février 1992[152], « *relative à l'administration territoriale de la République, information sur les ratios financiers et débat d'orientation budgétaire* ». La communication financière est obligatoire en vue de l'adoption du budget de la collectivité, nous pouvons donc imaginer son caractère hautement politique. Il suffit de constater le combat statistique acharné que se sont menés les deux candidats à l'élection présidentielle du second tour, en 2012, pour comprendre la nécessaire maîtrise de ce type de communication pour les élus d'une collectivité.

Au cours des dix dernières années, tous les élus ont finalement saisi l'importance de la communication pour soi et pour la collectivité. La professionnalisation a, par conséquent, complètement gagné le secteur de la communication publique locale. Cependant, selon Mégard et Deljarrie, respectivement présidente du comité de pilotage et délégué général de l'association Cap'Com, l'intercommunalité contribue à rendre celle-ci encore plus difficile. D'un côté, le public ne sait plus qui s'adresse à lui à cause du nombre croissant d'institutions publiques qui contribue à complexifier l'identification à un territoire. D'un autre côté, les intercommunalités et les communes semblent avoir du mal à trouver « *des terrains d'entente* »[153], ce qui, à nouveau, ne facilite pas les actions communicationnelles, notamment dans la construction d'un public cible. Il ne faudrait pas que la communication de l'intercommunalité prenne le pas sur celle de la commune et inversement. Enfin, la communication des collectivités territoriales doit servir à « *rétablir un lien civique avec les citoyens qui désertent la vie publique comme la vie municipale* »[154]. Il existe de ce fait une réelle volonté d'impliquer les citoyens dans la vie publique car les élus, à toutes les échelles, sentent que la démocratie représentative est de nouveau remise en cause. Dans le même temps, certains élus locaux ont peur de perdre leur pouvoir ou de voir celui-ci critiqué. Nous nous retrouvons alors avec le même problème que dans les années 1970, soit une volonté de participation traduite par des processus participatifs d'où les élus craignent l'émergence de contre-pouvoir. La question est maintenant de savoir si cette crainte réaffirmée de voir des contestations s'élever empêchera (encore une fois) une véritable réforme du mode de gestion du local et, par extension, de la démocratie représentative.

Au cours des différentes périodes de la communication publique locale, le management du territoire s'est présenté comme un enjeu majeur. Après Mai 68, la méfiance envers le modèle de la démocratie représentative s'est clairement faite ressentir. Pour le pouvoir central, il fallait réaffirmer sa légitimité et donc celle de son système de gestion. Au niveau local, le Parti Socialiste, vainqueur des élections municipales, a introduit des processus de démocratie participative sur lesquels il a bâti sa

152 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688
153 *Idem page 31*
154 *Idem page 32*

campagne politique afin s'assurer le soutien de la population. Mais au niveau central, les gouvernants se sont aperçus qu'ils ne pouvaient pas seulement compter sur la communication publique du gouvernement et qu'il fallait accentuer celle des collectivités territoriales. En 1982, il donne explicitement à celles-ci une capacité d'agir mais aussi, nous pensons, une part de responsabilité en plus. Les collectivités locales ont donc pris à leur compte la communication publique locale en en faisant un outil de management de leur territoire.

2. Importance du rôle des NTIC

Alors que les collectivités font appel à des prestataires extérieurs pour leurs campagnes de communication, elles commencent, en parallèle, à développer leur propre service de communication. Pailliart[155] précise que l'emploi de professionnels rend la communication plus dynamique car ceux-ci pensent à utiliser les possibilités des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC). Cependant, de cette professionnalisation découlent deux problèmes majeurs. Premièrement l'information municipale, auparavant gérée par les associations et les élus considérés comme plus sensés dans ce rôle, perd de sa légitimité en se professionnalisant. Secondement, pour Pailliart, l'utilisation des NTIC se fait sans réflexion et avant tout par opportunisme d'où un questionnement sur l'existence d'un véritable projet politique. Les techniques marketing sont utilisées comme si les collectivités étaient des entreprises. Cette remarque nous interpelle, par rapport aux propos de Bessières, car elle critique l'orientation choisie par le gouvernement et les collectivités locales. A vouloir adapter son comportement par rapport à celui des entreprises, le secteur public aurait perdu un peu de son caractère politique.

Dans l'objectif d'un changement des relations entre les citoyens et les pouvoirs en place, les NTIC sont alors sollicitées. Le local a été l'objet d'expérimentation en ce qui concerne leur mise en place. Il s'agissait en fait de retrouver une légitimité politique à ce projet de modernisation. En revanche, Pailliart remarque que ce n'est pas parce les élus locaux sont mis à contribution que le choix de la finalité de ces projets leur ait laissé. Il existe des objectifs sous-tendus qui ne sont pas clairement exprimés. Dans la pratique, ce qui semble plus compter c'est l'action que le résultat de l'action, qui est utilisée pour gagner du soutien. Comme nous l'apprend Pailliart, Grenoble a été une des premières municipalités à mettre au point un projet avec les NTIC, le projet Claire en 1982, date coïncidant avec la loi Deffere.

Ensuite, cette même auteure évoque deux hypothèses dominantes dans le champ de la recherche. Premièrement, les NTIC offrent une intervention directe aux habitants dans le champ décisionnel

155 PAILLIART Isabelle, Les territoires de la communication. Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble, 1993, 279 p. (Communication, médias et sociétés).

local. Secondement, les NTIC développent un lien entre les communautés locales. Les promoteurs des NTIC reprennent donc ces arguments pour justifier leur utilisation. Cependant, ces arguments font l'impasse sur la nécessite de capacités d'accès financier et technique. Les NTIC sont des technologies onéreuses dont la possibilité de jouir de leur potentialité dépend en grande partie de la maîtrise de l'utilisateur. Ollivier-Yaniv et Pailliart s'accordent toutes les deux sur ce reproche qui peut être adressé aux NTIC.

Il est intéressant de noter que le recours au NTIC pour participer aux enquêtes publiques a seulement été formalisé dans le décret du 29 décembre 2011[156], prévoyant « *l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication* »[157]. L'enquête publique est enfin utilisée dans la modernisation des rapports entre les administrés et les administrations publiques. Cette proposition semble arriver un peu retard, surtout au regard des statistiques de Médiamétrie[158], indiquant qu'au premier trimestre 2006 près de dix millions de foyers sont équipés d'Internet. Aujourd'hui, la critique adressée aux NTIC sur son coût financier et sa nécessaire maîtrise technique perd un peu de sa justesse. En 2011, selon l'Institut National des Statistiques et Études Économiques[159], 76% des ménages français[160] ont accès à internet, dont 62% en ont une utilisation quotidienne. La fracture numérique, en France, semble donc diminuer et le recours au réseau des réseaux pour augmenter le nombre de participant se présente comme une idée justifiée. Maintenant il reste à savoir si les français sont mis au courant de cette nouveauté et si, le cas échéant, ils s'en servent vraiment. Le décret datant de 2011, il serait peut être un peu trop tôt pour se prononcer.

Les réflexions de Pailliart sur le minitel semble encore d'actualité avec Internet. Le minitel a été employé comme outil d'information pour les collectivités territoriales, en même temps qu'il représentait une opportunité aux yeux de certains acteurs pour s'exprimer. Ils pouvaient en effet travailler avec la municipalité pour la réalisation de différents projets. Malgré tout, le minitel des services publics est un échec car les collectivités locales ne sont pas véritablement habituées à cette nouvelle forme de communication. Par ailleurs, il est indispensable d'entretenir le service pour qu'il conserve son aspect attractif ainsi qu'une logique temporelle. Le service doit être animé et l'exigence de transversalité pour son fonctionnement actif fait défaut aux administrations. De nos jours, avec Internet, l'obligation d'animation est encore présente. Les sites doivent être mis à jour régulièrement. Les plus grandes collectivités territoriales réussissent cette tâche, mais pour les

156 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025053908&dateTexte=&categorieLien=id
157 *Idem*
158 http://www.pcinpact.com/news/29612-Mediametrie-bilan-de-10-annees-dinternet-en-.htm
159 http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=T13F063 voir tableau « Accès et utilisation d'internet
dans l'UE en 2011 »
160 Note : pour leur étude, les ménages sont composés d'au moins une personne étant âgé entre 16 et 74 ans.

communes les plus petites, c'est une mission compliquée car elle demande beaucoup de temps. De plus, il faut que les services soient capables de fonctionner ensemble pour alimenter le site internet. Si le minitel a constitué un échec, le réseau des réseaux n'a pas échoué mais reprend à son compte les contraintes de son aîné. Internet possède néanmoins la sécurité d'être devenu un usage récurrent dans le quotidien des français.

Les NTIC pourraient être à l'origine d'une démocratisation de la participation aux enquêtes publiques. Elles permettent également aux habitants de participer aux enquêtes de leur domicile, soit pour Pailliart, un déplacement de l'espace public dans la sphère privée. Le rôle des NTIC est donc important pour le management du territoire. Elles ont été sollicitées aux fils des années dans ce travail de gestion. A ce propos, Pailliart soulève la question pertinente de savoir si les NTIC participent réellement d'une nouvelle organisation de la régulation des rapports sociaux locaux. Pour finir, les NTIC interviennent bien dans une optique managérial, tant dans la modernisation des rapports entre administrés et administrations que dans l'actualisation des services publics eux-mêmes.

Partie 3 : Enquête publique de la ville de Saint-Marcellin, communication politique en dehors et information publique à l'intérieur du processus

Cette partie est dédiée à notre travail de terrain sur l'enquête publique de la ville de Saint-Marcellin. Dans un premier temps, nous commencerons par expliquer notre terrain et la méthodologie que nous avons utilisés pour l'analyse. Dans un second temps, nous verrons en quoi, selon nous, l'enquête publique a été investie par la politique de manière paradoxale, de par une communication très présente sur le Plan Local d'Urbanisme et une conception politisée de ce processus par les participants. Dans un troisième temps, nous développerons l'idée que l'enquête publique peut être vue comme un outil simple d'expression mais complexe de défense, autrement dit il est aisé d'y prendre part mais bien plus compliqué d'employer cette participation pour faire entendre une contestation. Enfin, dans un quatrième temps, nous discuterons de l'importance des intérêts privés dans la motivation à participer et du rôle du commissaire-enquêteur dans la formulation d'un intérêt public.

Nous souhaitons également re-préciser la définition d'intérêt privé et public. Ces deux termes ne sont pas obligatoirement opposés et les intérêts privés peuvent bénéficier à l'ensemble d'une population. Les économistes parleraient en l'occurrence d'externalité positive pour une entreprise dans la mission est, par exemple, de nettoyer les rues. Il faut tout de même reconnaître que l'intérêt général est un idéal difficilement descriptible sur un sujet précis, tant certains intérêts privés peuvent se confronter ce que nous verrons dans notre terrain. Notre propos n'est cependant pas de discuter une dimension philosophique mais plutôt d'arrêter une définition précise par soucis de clarté. Ainsi, les intérêts privés sont ceux d'un individu ou d'un groupement limité d'individus. L'intérêt public est celui qui est le plus à même de profiter à la population d'un territoire donné.

A. Terrain et méthodologie

1. Enquête publique de 2007 sur le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Saint-Marcellin

Avant toute chose, nous souhaitons dire quelques mots sur la ville où se déroule l'enquête publique que nous étudions. Saint-Marcellin est une commune de huit mille habitant, située en Isère, à mi-chemin entre Valence et Grenoble. La décennie passée, le nombre d'habitant a augmenté en même temps que de nombreux lotissements ont vu le jour. Cette politique d'urbanisation est l'œuvre du maire, Jean-Michel Revol, élus depuis 1995. Saint-Marcellin, de par sa position géographique et sa

population élevée, est considérée comme un carrefour important, par les plus petites villes aux alentours, ce qui peut expliquer sa place déterminante dans la politique locale. L'intercommunalité reflète cela grâce à son nom, « *Le pays de Saint-Marcellin* »[161].

Quand une collectivité désirent modifier sa politique d'aménagement du territoire, elle doit élaborer un Plan Local d'Urbanisme (PLU). Pour cette raison en 2007, Saint-Marcellin, suite à un projet d'aménagement de son territoire, a organisé une enquête publique sur son PLU, conformément à la loi. Le PLU visait entre autres à instaurer une aire d'accueil pour les gens de voyage, c'est ce point qui a suscité une vive réaction de la part de certains habitants qui se sont constitués en association.

L'enquête publique s'est tenue du 15 mai au 15 juin 2007 dans les locaux de la mairie de Saint-Marcellin. Le commissaire-enquêteur a assuré au total cinq permanences pour recevoir les personnes désirant s'exprimer sur le PLU.

2. Entretiens semi-directifs

L'enquête publique étant un processus participatif de concertation, nous avons estimé qu'il était logique de rencontrer les personnes y ayant pris part. Afin de ne pas nous contenter de l'unique avis des participants, nous avons voulu nous entretenir avec un membre du service urbanisme et un membre du service communication de la ville de Saint-Marcellin. En revanche, le commissaire-enquêteur a refusé de s'entretenir avec nous, ce qui est très regrettable car nous aurions beaucoup aimé recueillir son avis sur l'enquête publique, étant donné le rôle central qu'il occupe. Finalement, nos entretiens nous permettent d'avoir une vue relativement large concernant l'enquête publique menée en 2007 sur le PLU de Saint-Marcellin.

Pour mener à bien notre travail de terrain, il nous a semblé justifiable d'avoir recours à des entretiens semi-directifs. Ces derniers sont une technique qualitatif qui est à même d'amener des réponses quant aux stratégies des acteurs intervenants dans une enquête publique. Par ailleurs, la capacité de l'entretien semi-directif à centrer la discussion des thèmes précis nous a donné l'occasion de conduire un échange plus prolifique avec la personne interrogée. Un des objectifs, bien entendu, était d'obtenir des propos traduisant les raisons de la participation des acteurs mais aussi leur ressenti vis à vis de l'enquête publique.

Nous avons construit un guide destiné à nous aider dans le déroulement des entretiens. Ce guide est composé de neuf thèmes (information, participants, urbanisme, communication, juridique etc...) représentant les axes de réflexion sur lesquels nous avons bâti notre problématique et nos hypothèses. Certains thèmes, comme celui sur le service communication, étaient réservés

161http://www.pays-saint-marcellin.fr/

uniquement à un interrogé du fait de son statut et/ou de son métier. Il n'y avait, en effet, aucun intérêt à demander à tous quelles communications sont effectuées par la municipalité sur les enquêtes publiques.

Nous avons réalisé en tout cinq entretiens. Globalement, nous retenons une méfiance de la plupart des acteurs quant à la publication de leurs propos. Ils étaient ouverts à la discussion mais semblaient peu disposés à la diffusion publique de ces entretiens. En effet, nous n'avons pas eu l'autorisation de tous les interrogés de les faire figurer dans les annexes du présent mémoire.

3. Analyses d'articles du journal municipal et du dossier de l'enquête publique

Nous pensons que nos entretiens sont limités pour deux raisons. Premièrement, ils ne sont pas assez nombreux et, secondement, ils ne permettent pas à eux-seuls de mettre en évidence les pensées des acteurs, leurs stratégies. Dès lors, il semblerait insuffisant de baser une réflexion sur notre terrain en se référant uniquement aux entretiens. Nous avons donc analyser la communication de la commune de Saint-Marcellin sur son PLU à l'aide de deux articles publiés dans le journal municipal, le Trait d'Union, et du dossier de l'enquête publique sur ce même PLU.

Nous voulons parvenir à compléter les résultats obtenus par la méthode des entretiens afin de parfaire notre argumentation et d'affirmer, ou d'infirmer, nos hypothèses. Pour ce faire, nous avons eu recours à l'utilisation d'une grille d'analyse[162] se présentant sous une forme assez simple. Chaque élément s'accordant avec les hypothèses est relevé dans un tableau.

Au final, nous avons utilisé deux méthodes de terrain, des entretiens et des analyses de documents officiels produits par des institutions publiques pour arriver à mieux comprendre quelle sont les positions des différents acteurs qui interviennent dans l'enquête publique. Pour rappel, nos trois hypothèses sont les suivantes. Premièrement, l'enquête publique servirait à promouvoir et défendre les hommes politiques au niveau local. Deuxièmement, elle serait utilisée comme outil de contrôle des citoyens Troisièmement, la participation se ferait avant-tout pour la défense d'intérêts privés.

B. Investissement paradoxal de la politique

1. Communication sur l'objet de l'enquête

Un agent communal nous a confirmé qu'il n'y avait pas de communication à proprement parler sur

162 Annexe 22.

l'enquête publique, à part pour remplir les modalités exigées par la loi, tel un article très formel (lieu de l'enquête, horaires d'ouverture de la mairie, disponibilités du commissaire-enquêteur)[163]. Autrement dit, la ville de Saint-Marcellin ne communique pas directement sur l'enquête publique mais plutôt sur l'objet de cette enquête. En aucun cas il n'est mis en avant la tenue d'une enquête comme faisant partie d'un processus participatif visant à améliorer la gestion de la commune ou développer la citoyenneté au niveau local. Seul le PLU est expliqué en détail dans des articles publiés dans le journal municipal. Cela constitue une interrogation quant à l'éventuelle instrumentalisation de l'enquête public par les pouvoirs locaux.

Dans un article datant de décembre 2006 dans le journal municipal[164], le Trait d'union, le PLU est présenté en douze points. Il s'agit d'un article promotionnel qui introduit l'intérêt et la justesse du PLU, « *qui se veut l'affirmation de Saint-Marcellin soucieuse de préserver les qualités de son environnement et son cadre de vie privilégié* »[165] et « *Pour répondre aux besoins présents et affirmer pour demain une ville solidaire et durable* ». Exposé de cette manière, le PLU n'est pas qu'une démarche juridique destinée à modifier un territoire, mais bien un projet politique pour la ville. Les points utilisés pour le décrire s'inscrivent par ailleurs dans des champs sociétaux dont la politique se destine à intervenir. Par exemple, « *Introduire de règles de prise en compte du développement durable* », « *Répondre aux besoins de logements* » ou « *Favoriser le développement économique* » démontre que le PLU se situe, respectivement, dans une optique écologique, sociale et économique.

Deux mois plus tard, un article[166] a été publié sur le même support et sur le même sujet. Les principaux arguments avancés précédemment ont été repris, jusqu'à la formule « *Le conseil Municipal, pour répondre aux besoins présents et affirmer pour demain une ville solidaire et durable* »[167]. Cette répétition d'idées et de phrases, sonnant comme un slogan, s'apparente à la méthode publicitaire d'une entreprise. Cela semble normal au vu d'un secteur public qui adopte les modes de gestion des entreprises mais aussi ses contraintes de différentiation[168]. Un autre élément important dans cet article est la prise de position affirmée concernant l'aménagement d'une aire

163 Annexe 9. Note : cet article ne concerne pas l'enquête publique de 2007 mais celle de 2012, portant également sur le PLU. Nous donnons donc cet article à titre d'exemple. En outre, l'annexe 11 fait mention de cette information publique.
164 Annexe 3.
165 *Idem.*
166 Annexe 4.
167 *Idem.*
168 BESSIERES Dominique, « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels » [Document en ligne], Communication & Organisation, Numéro 35, 2009, Volume 1, pp.14-28. Disponible sur : www.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2009-1-page-14.htm. (consulté en novembre 2012).

d'accueil pour les gens du voyage[169] dont le maire en parle dans les termes suivants « *les décisions courageuses que nous prenons me font d'ailleurs pensé à une formule du Général de Gaulle […] « ce qui est salutaire à la nation ne va pas sans blâmes dans l'opinion* » »[170]. Le maire justifie donc cette action en faisant appel à un devoir politique qui doit se faire malgré le fait qu'il ait conscience de son impopularité. Nous pouvons penser que cet article intervient sûrement après de vives critiques faites par l'association Daumont en Colère qui s'oppose à ce projet.

En janvier 2008 paraît un autre article[171] qui cette fois vient rappeler l'adoption du PLU. Il réemploie la formule, légèrement remaniée, « *pour répondre aux besoins présents et affirmer une ville solidaire et durable.* », de même que les arguments présents dans les autres articles. Il y est réaffirmé les objectifs d'ordre social, économique et écologique.

En outre, le PLU est mentionné quelque fois pour rappeler son utilité, l'impact qu'il aura une fois définitivement élaboré. Par exemple, dans un article de septembre 2009[172], toujours dans le Trait d'union, la commune se réfère à lui quant à son rôle déterminant dans l'orientation de politiques de développement durable, « *Le Plan Local d'Urbanisme […] prévoit une ville équilibrée et développée de façon maîtrisée* ».

Les premiers articles faisant mention de l'enquête publique sont publiés après l'annulation du PLU par le tribunal administratif de Grenoble, suite à un procès fait par un habitant de la ville. Dans le premier[173], il est fait état des conséquences de cette décision de la justice, à savoir un réexamen des permis de construire, « *le ralentissement de l'activité économique* » et « *d'un coût conséquent pour notre ville* » dans la mesure où les procédures juridiques, dont l'enquête publique, devront être renouvelées. De plus, il figure le responsable de l'annulation du PLU et une référence à l'association Daumont en Colère, pour expliquer que sa plainte n'a pas trouvé justification au niveau de la justice, une façon de dire que leur réclamation n'est pas justifiée. Le second article[174] prend la même forme, avec la présence des conséquences et du non-aboutissement de deux recours.

Nous pouvons voir, ainsi, que le journal municipal s'affiche clairement comme un outil de promotion et de défense des politiques des élus locaux. De nombreuses fois, il est répétée l'importance du PLU au travers de ses articles et la dimension politique de ceux-ci est difficilement contestable. Dans notre hypothèse, nous pensions que l'enquête publique servait aux hommes politiques mais avec notre terrain, nous ne pouvons confirmer cela. Sans doute est-ce parce qu'elle

169 C'est ce choix qui, entre autres, a entraîné la colère de certains habitants de la ville.
170 Annexe 4.
171 Annexe 5.
172 Annexe 8.
173 Annexe 6.
174 Annexe 7.

est une démarche juridique fortement encadrée et qu'une instrumentalisation par un pouvoir politique local serait punissable aux yeux de la loi. En tous cas, l'objet de l'enquête publique, lui, n'échappe pas à l'investissement de la politique. Il est soutenu, notamment dans le journal municipal, et sa promotion s'étale sur une longue durée.

La part informationnelle publique est assurée par des journaux locaux qui n'ont aucun intérêt particulier à communiquer sur l'enquête publique et son objet, si ce n'est de se constituer en relais d'information, soit une raison potentielle d'achat. Le Mémorial a ce rôle à Saint-Marcellin, même si Mme Ballouhey[175] constate que cette commune ne fait appel à ses services pour annoncer légalement la tenue de l'enquête publique. Elle a toutefois « *mis un point d'honneur à ce que l'on passe l'annonce légale gratuitement pour informer la population.* »[176] concernant l'aire d'accueil des gens du voyage. En outre, Mme Cattiaux, journaliste au Mémorial, précise qu'elle écrit des articles évoquant l'objet de l'enquête publique, en faisant, par exemple, un compte-rendu des conseils municipaux. Elle a écrit en parallèle des articles sur le PLU ou l'action menée par l'association Daumont en Colère. Mais, encore une fois, ces articles sont à teneur informative, « *Sachant que notre lectorat ne va pas chercher à approfondir certains sujets.* »[177]. Le Mémorial sert donc de relais d'information publique sur les enquêtes publiques ainsi que sur les objets de celles-ci.

2. Enquête publique conquise par la politique ?

Lors de nos entretiens avec deux participants à l'enquête publique de 2007, il est ressorti une place importante de la politique dans l'enquête publique. Cette démarche de concertation est vue, par le public n'ayant pas de lien avec l'administration publique locale, comme très investie politiquement. Pour M. Benacchio, promoteur immobilier, l'enquête publique « *est très orientée*»[178] avec un contrôle du maire sur le commissaire-enquêteur. Ce dernier, malgré son statut indépendant, est considéré comme étant subordonné au maire. Par ailleurs, il apparaît que ce dernier a une figure politique très autoritaire d'après nos entretiens. Il nous a semblé que Jean-Michel Revol, maire de Saint-Marcellin, était identifié comme le principal promoteur du PLU par les opposants à celui-ci. Mme Germain, président de l'association Daumont en Colère, estime même que les élus locaux sont sous l'influence du maire et que, par conséquent, il est la personne qu'il faut convaincre pour modifier le PLU, « *on a rencontré directement le maire. Les élus ce n'est pas la peine* »[179].

Dès lors, la conception de l'enquête publique par ces deux participants est très politique. Il semble

175 Annexe 21.
176 *Idem.*.
177 *Idem.*
178 Annexe 2.
179 Annexe 1.

ne pas avoir de prise de conscience des répercussions que pourrait avoir une effective emprise du pouvoir local sur ce processus participatif. Nous pensons que, à cause d'une méconnaissance d'une procédure juridique assez complexe, ces participants ont confondu le discours du maire dans les réunions publiques et son rôle réel dans l'enquête publique. Le fait que le commissaire-enquêteur travaille et reçoit à la mairie n'aide certainement à effectuer une séparation entre les deux. A tel point que M. Benacchio estime que « *[le commissaire-enquêteur] a mis ce que le maire lui a dit de mettre* »[180] dans son rapport.

De façon curieuse, Mme Germain voit l'investissement des hommes politiques dans l'enquête publique comme une bonne chose. Plus exactement, elle souligne la reprise du PLU par les élus de l'opposition, ce qui lui permet d'attirer l'attention sur la mission de son association, « *j'ai l'opposition quand même, ils viennent à mes réunions publiques* »[181]. Si l'enquête publique n'est pas directement conquise par la politique, les conséquences qu'elle entraîne sont bien utilisées par l'opposition au maire, voyant l'annulation du PLU comme un échec de la politique du maire. Ce qui pourrait lui être opposé lors des prochaines élections municipales. Ce point est clairement exprimé par Mme Germain, « *l'opposition me tanne pour que je parte avec eux* »[182], ce qu'elle a déjà fait auparavant mais se refuse à recommencer. L'objet de l'enquête publique est à nouveau concerné par une reprise du champ politique. Cette fois, ce sont les élus de l'opposition qui le reprennent pour s'investir sur un terrain où ils peuvent publiciser les erreurs du maire dans une logique électorale.

Les participants à l'enquête publique de 2007 que nous avons interrogés sont unanimes sur l'investissement de la politique dans l'enquête publique. Leur pensée est motivée par une proximité supposée entre le commissaire-enquêteur et le maire ainsi qu'une reprise du sujet par les élus de l'opposition. Cependant, nous jugeons qu'il est faux d'affirmer que la politique gagne autant d'importance dans l'enquête publique. Sa présence autour de ce processus est, en revanche, indiscutable. Son objet apparaît dans de nombreux articles, comme nous l'avons au point précédent, mais il est aussi repris par les opposants au maire. Nous voyons donc un investissement paradoxal de la politique dans l'enquête publique avec des participants qui l'imaginent très politisée et un pouvoir local qui ne s'engage pas dans ce processus participatif, la loi ayant déjà prévu précisément son rôle. La communication qui accompagne l'objet de l'enquête publique comporte des objectifs promotionnels du projet des élus. En conséquence, elle est très politique en dehors du cercle juridique d'information induit par l'enquête publique.

180 Annexe 2.
181 Annexe 1.
182 *Idem.*

C. Outil simple d'expression, outil complexe de défense

1. Forte participation à l'enquête publique

Le commissaire-enquêteur a tenu cinq permanences pour recueillir l'avis des habitants sur le PLU. De plus, il était possible de participer par voie postale ou de laisser simplement un courrier à l'intention du commissaire-enquêteur au secrétariat de la mairie. Notons qu'en 2007, il n'était pas encore possible de recourir au numérique pour s'exprimer[183]. Prendre part à l'enquête n'est donc pas une action compliquée si tant est que les habitants sont au courant de ses modalités. Par définition, la concertation doit permettre l'expression de toutes les parties concernées par un projet. C'est pour cette raison que l'enquête publique est facile d'accès.

Dans son rapport, le commissaire-enquêteur dénote que les habitants de Saint-Marcellin ont été bien informés et que le dossier de l'enquête publique est « *riche d'informations* »[184]. Ensuite, il s'oppose complètement aux contestations qui dénonçaient un vice de forme dans la démarche de concertation. Il évoque notamment que « *l'information légale sur l'enquête publique a été correctement effectuée* »[185]. Autrement dit, la mairie de Saint-Marcellin a tenu son rôle d'information du public au point de vue de la loi. Nous voyons ici une confirmation de ce que nous avons précédemment dit. Dans le processus participatif, encadré juridiquement, les pouvoirs locaux font de l'information publique mais ils procèdent à une communication destinée à défendre et promouvoir l'objet de l'enquête publique avant et pendant que celle-ci a lieu.

Nous avons remarqué que la participation à cette enquête publique relevait d'un caractère assez exceptionnel. Le projet d'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage a suscité une forte mobilisation, « *près de 60 lettres et interventions écrites sur le registre, deux mémoires et une pétition signée par près de 400 personnes* »[186]. A cela s'ajoute les quatorze requêtes ayant traits aux classement de certaines zones de la ville. La participation à l'enquête publique de 2007 était donc élevée à cause, particulièrement, d'une décision qui a rencontré une forte protestation de la part des habitants.

De manière inéluctable, nous devons constater ici que la société civile, au sens de Offe dont les travaux sont cités par Habermas, c'est à dire « d*es regroupements volontaires hors de la sphère de l'État et de l'économie* »[187], est capable de réagir mais que cette réaction est institutionnalisée. Nous

183 Il a fallut en effet attendre le décret du 29 décembre 2011 pour voir cette possibilité décrite.
184 Annexe 12.
185 Annexe 17.
186 Annexe 16.
187 HABERMAS Jurgen, « L'espace public, 30 ans après » [Document en ligne], Quaderni, Numéro 18, 1992, *page 185*. Disponible sur :
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad_0987-1381_1992_num_18_1_977 (consulté en février

entendons par là que le projet de l'aire d'accueil n'est pas resté sans réponse et que l'association Daumont en Colère a utilisé l'enquête publique pour protester. Les habitants sont donc capables de faire de la communication politique pour défendre leurs propres intérêts. La stratégie mise en place par l'association relève d'un objectif d'influence de l'opinion publique, avec l'utilisation de pétitions et de réunions publiques. Ces actions donnent lieu à des articles, rédigés par la presse locale et la presse quotidienne régionale[188]. Nul doute que cette couverture médiatique participe d'une plus grande publicisation de la contestation de Daumont en Colère.

L'enquête publique est un outil simple d'expression pour l'habitant dont la forte participation témoigne de cela. Il ne faut cependant pas assimiler facilité et efficacité, ce que nous développerons dans le point suivant. Pourtant, force est de constater qu'aucune compétence particulière n'est demandée pour prendre part à ce processus. L'enquête publique participerait alors d'une démocratisation de l'expression citoyenne sur des projets de développement local.

2. Transparence opaque par son apparence

Pour rebondir directement avec la dernière phrase du point précédent, nous opposons une constatation bien plus pessimiste sur la concertation qui a eu lieu à Saint-Marcellin. Il est même possible de généraliser ce constat dans la mesure où les enquêtes publiques progressent toutes pareillement (à quelques exceptions près), du fait d'un déroulement précisément décrit dans la loi.

Le dossier de l'enquête publique est un document complexe, très dense où domine une terminologie technique appartenant aux domaines de la justice et de l'urbanisme. Par exemple, un des arrêtés[189] disponibles dans le dossier est composé d'une succession de lois et d'articles non-explicités, dont il est difficile de saisir l'importance voire même le but. Encore, la délibération du conseil municipal[190], figurant aussi dans le dossier de l'enquête publique, est un texte retraçant les différentes étapes ayant mené à l'adoption du PLU. S'il est intéressant car il publicise le fonctionnement de la politique locale, il ne rend pas compte des réelles motivations des élus locaux quant au projet ni des observations formulées par le public lors des réunions. Par conséquent, la lecture de ce dossier peut ne pas être instructive pour le lecteur ne possédant pas de connaissances dans le droit ou l'urbanisme. Il est laborieux de faire sens de certaines pages constituées uniquement de loi qui nécessitent indéniablement des recherches postérieures pour arriver à une juste compréhension.

2013)

188 http://www.memorialdelisere.fr/actualite/A-Saint-Marcellin-l-aire-d-accueil-des-gens-du-voyage-refait-parler-d-elle-1609.html , http://www.memorialdelisere.fr/actualite/Saint-Marcellin-:-l-association-Daumont-de-nouveau-en-colere--1655.html et http://www.ledauphine.com/isere-sud/2013/01/06/le-combat-continue-pour-daumont-en-colere

189 Annexe 10.

190 Annexe 11.

Mme Germain reconnaît qu'elle a été aidée par une personne possédant de larges connaissances en droit et en urbanisme, et que seule « *je pense que je ne serais pas pu aller si loin* »[191]. De son côté, M. Benacchio ne s'est pas véritablement penché sur le cadre juridique de l'enquête publique, à cause de la connivence présumée entre le commissaire-enquêteur et le maire. Un agent communal nous a précisé que la fonction de commissaire-enquêteur, n'étant pas un métier avec un savoir-faire précis, ne demande pas obligatoirement des compétences en urbanisme. De ce fait, les commissaires-enquêteurs se font parfois assistés dans leur mission, ce qui pourrait expliquer cette impression de complicité entre eux et le pouvoir politique local. En tous cas que ça soit l'association ou le promoteur immobilier, ils ont tous deux requis les services d'un avocat pour les représenter au tribunal administratif. Ce recours à des professionnels du droit français confirme la nécessité de connaître ce domaine.

La volonté de transparence affirmée par les collectivités territoriales est transcrite dans la loi et se retrouve sur le terrain. Dans le cas des enquêtes publiques, toutes les informations sont à la disposition des habitants et s'il en manque, comme pour le cas du dossier de l'enquête publique de Saint-Marcellin, le commissaire-enquêteur le signale pour que cela soit corrigé. Le contrôle par un tiers indépendant garantit le caractère informatif publique de ce processus, sans risque d'instrumentalisation. Néanmoins, il nous paraît faux d'attribuer le caractère de transparence à une information qui exige une véritable connaissance pour avoir un sens. Est-ce vraiment de l'information publique quand le public lui même est dans l'incapacité de comprendre ces informations sans l'aide de professionnels ?

Cette question semble légitime car le dossier de l'enquête publique comporte de nombreux documents juridiques et d'urbanisme étant très techniques. Les collectivités territoriales se préservent donc d'une exposition trop importante au public. L'enquête publique n'est pas un processus qui favorise l'information du public, ou du moins seule elle ne peut prétendre remplir cet objectif. Il faut que les participants se fassent aider pour comprendre ce qu'ils lisent ou possèdent les connaissances adéquates.

Pour nous, l'enquête publique se présente comme un outil complexe de défense. S'il est aisé d'y prendre part, cette facilité disparaît quand il s'agit de rendre la participation efficace. Sans une connaissance du droit et sans les moyens financiers d'avoir recours à un avocat, le participant qui souhaite s'opposer au projet ne peut qu'espérer voir le commissaire-enquêteur donner raison à sa requête. Dans le cas contraire, le participant n'aura aucun autre moyen pour se faire entendre. En ce qui concerne notre terrain, Mme Germain et M. Benacchio sont allés jusqu'au procès en tribunal

191 Annexe 1.

administratif pour prouver la justesse de leur contestation. Il est dommage que ces actions en justice aient entraîné l'annulation totale du PLU, soit une annulation pour tous les autres projets en lien avec celui-ci, même si Mme. Germain nous a avoué que c'était indépendant de sa volonté. Nous pensons que cette issue est due à l'enquête publique qui demeure une démarche participative mais surtout juridique. Le seul recours en cas de contestation est alors de mener une poursuite judiciaire devant le tribunal administratif, ce qui accentue encore l'institutionnalisation de la participation. Il peut s'en suivre une méfiance affirmée des participants envers le processus institué. Comme nous l'avons déjà dit, M. Benacchio considère que le maire a la main mise sur l'enquête publique mais, Mme. Germain pense que cette dernière n'est pas suffisante pour défendre sa cause.

D. Primat des intérêts privés sur l'intérêt général

1. Projet concernant directement les habitants

Nous voulons commencer par expliquer une différence entre l'enquête publique et un processus participatif de type jury citoyen. Alors que ce dernier implique les citoyens sur des sujets d'ordre général, plus à même de rechercher un intérêt public, l'enquête publique rapproche les habitants de leurs intérêts privés de par des projets qui les touchent directement. Autrement dit, si nous prenons l'exemple de notre terrain, la modification du territoire saint-marcellinois suscite des réactions qui sont moins susceptibles de faire appel à une réflexion sur le développement de la commune dans la mesure où certains habitants ont déjà des projets personnels. A cela s'ajouterait une méfiance vis à vis des processus participatifs mis en place, causée par le soupçon d'un contrôle trop fort des élus locaux sur les processus.

Comme nous l'évoquions dans la première partie, les enquêtes publiques seraient comprises dans un espace public local, ce qui occasionnerait une focalisation sur les intérêts privés à cause justement de cet espace réduit. Notre terrain nous permet de confirmer cette hypothèse émise par Girod, tant l'absence de la recherche d'un intérêt public est à indiquer. Les stratégies de communication élaborées, spécifiquement par l'association, relèvent de la communication politique, à laquelle nous n'opposons aucun jugement. Il nous semble juste très intéressant de constater que les pouvoirs politiques locaux n'ont pas le monopole de tentative d'influence de l'opinion publique.

La distinction à opérer entre habitant et citoyen nous apparaît comme pertinente par rapport à notre sujet. Pour Neveu[192], les termes précisent le sens de l'action et nous ne pouvons qu'acquiescer en analysant notre terrain. L'enquête publique demanderait des participants un positionnement dégagé

192 NEVEU Catherine, « Habitants, citoyens : interroger les catégories ». IN : BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, La démocratie participative : histoire et généalogie. Paris : Ed. La Découverte, 2011. (Recherches). Pp. 39-50.

de leurs propres intérêts mais, la plupart du temps, ceux-ci s'investissent pour les défendre[193]. Ou peut-être qu'au travers de ce processus, seuls les habitants sont effectivement visés. Comme nous n'avons pas les moyens de prendre de position à l'aide de notre terrain, nous choisissons donc de nous appuyer sur les travaux de Blondiaux, cité par Neveu, considérant que dans les projets participatif les publics visés sont plus des habitants, dont l'avis est sollicité, que des citoyens à qui on demanderait une réelle participation dans la formulation d'une réflexion politique.

Ainsi, le commissaire-enquêteur remarque « *que la conscience des enjeux collectifs à moyen et long terme n'intéressait qu'une infirme minorité* »[194]. Il ajoute « *il est rare de voir s'exprimer une appréciation relative au futur du territoire et à la maîtrise de son développement* »[195]. Ses observations sont le reflet du constat que nous avons développé plus haut. Les intérêts privés, dans un processus participatif à l'échelle locale, priment l'intérêt général. Par ailleurs dans son rapport final, le commissaire-enquêteur procède à un tri dans sa retranscription des avis des habitants car il considère que « *certaines allusions à des problèmes personnels [...] n'ont pas leur place dans un tel débat* »[196]. Ce reproche démontre de façon d'autant plus factuelle que la participation à l'enquête publique s'accompagne de motivations personnelles qui sont à l'origine de l'absence d'une quête de la construction d'un intérêt général.

Les deux participants que nous avons interrogés attestent bien de cela. Le PLU prévoit un projet d'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage dans le quartier de Daumont, ce que conteste la présidente de l'association Daumont en Colère, Mme Germain. M. Benacchio, promoteur immobilier, demande lui le classement en zone constructible d'un terrain dont il est le propriétaire. Respectivement, « *On a donc créé cette association contre l'implantation d'une aire d'accueil des gens du voyage* »[197] et « *la mairie actuelle nous a annulé un arrêté de lotir communal de l'ancienne municipalité* »[198]. Pour faire entendre leurs réclamations ces deux personnes sont allées jusqu'au procès au tribunal administratif de Grenoble. Précisons encore une fois que nous ne jugeons en aucun cas ce comportement. Avec du recul, nous remarquons en revanche que le PLU encadré par deux procédures juridiques participatives, les réunions publiques et l'enquête public, échoue complètement à faire ressortir un consensus[199]. L'espace public local serait donc dans

193 Peut être pourrions-nous ici proposer, dans une version revisitée, la théorie de De Certeau entre les stratégies d'un gouvernement tendant à développer la quête d'un intérêt public via un processus participatif et la réappropriation tactique des participants cherchant avant-tout à assurer le respect de leurs intérêts.

194 Annexe 13.

195 *Idem.*

196 Annexe 16.

197 Annexe 1.

198 Annexe 2.

199 L'enquête publique est la deuxième phase nécessaire pour valider le PLU au point de vue de la loi. La première phase dans l'élaboration du PLU est la tenue de réunions publiques, qui doivent être au nombre de deux minimum. Bien entendu à cela il faut rajouter la constitution d'un dossier comprenant différents différents documents (Plan

l'incapacité de participer d'un débat, au sens habermassien, où le consensus est l'objectif principal.

Par conséquent, nous pensons que l'enquête publique, de par sa portée local et son objet, un projet destiné à avoir lieu dans un territoire tout aussi délimité, n'encourage pas la recherche de l'intérêt général comme en témoigne notre terrain. Dans la première partie, nous avons adressé une critique à une opinion publique formée principalement d'intérêts privés que l'enquête publique contribue à créer en partie. Ce paradoxe se retrouve dans notre terrain où le commissaire-enquêteur résume seulement des intérêts privés alors que l'enquête publique, étant une démarche de la démocratie participative, devrait contribuer à investir les citoyens dans la vie politique locale.

2. Rapport du commissaire-enquêteur, raisonnement d'intérêt public

Le primat des intérêts privés sur l'intérêt général cause logiquement une priorité accordée aux premiers par rapport au second. Nous pourrions justifier cela par l'individualisme croissant dans notre société, mais de quelle preuve concrète disposons-nous à ce sujet ? Au contraire, notre terrain nous permet de confirmer notre troisième hypothèse qui, rappelons le, voit la participation à l'enquête motivée par la défense d'intérêts privés.

L'« *infime minorité* »[200] ayant pris part à l'enquête pour s'exprimer sur le bienfait que le PLU pourrait avoir sur la commune dans sa globalité n'est pas citée dans le rapport final du commissaire-enquêteur. A l'inverse, nous trouvons dans ce même rapport quinze requêtes relevants d'intérêts personnels, sachant que la quinzième est en réalité un regroupement des avis donnés sur l'aire d'accueil des gens du voyage[201]. En tous cas, s'il fallait quantifier en pourcentage cette participation rattachée à des motivations d'ordre individuel, nous sommes en présence de documents où 100 % des « *remarques du public* »[202] sont effectivement de cet ordre là. Il semble dommageable à l'image qu'il est possible de se faire de l'enquête publique qu'aucun avis soucieux du développement de la commune de Saint-Marcellin ne soit repris par le commissaire-enquêteur.

Voici un exemple typique de requête formulée lors de l'enquête publique ; « *M et Mme... Parcelle 642 (Echavages) demande le classement « constructible » de la parcelle proposée Nh.* »[203]. En lien avec le point C, nous voyons ici que la terminologie demeure technique. Les documents produits durant l'enquête publique possèdent tous ce caractère juridique qui rendent leur lecture complexe. C'est sans aucun doute la conséquence de la procéduralisation des processus participatifs. Cette même procéduralisation favorise l'intervention d'un tiers indépendant servant de médiateur entre le

d'Occupation des Sols, rapports d'expertise...).
200 Annexe 13.
201 Annexe 13, 14 & 15.
202 Annexe 13.
203 Annexe 14.

public et le pouvoir politique local. Il va même plus loin que la simple médiation censée faciliter la discussion entre les différentes parties puisqu'il donne aussi son avis sur le projet et répond aux observations du public.

Dans un premier temps, le rapport du commissaire-enquêteur s'appuie sur des instances publiques en charge de l'intérêt général de la communauté, tels la chambre d'agriculture, la préfecture de l'Isère ou le conseil général. Ensuite, il évoque les remarques du public auxquelles il propose des solutions motivées par le droit français ou des raisons relevant de l'intérêt public. Par exemple, à une requête de classement en zone constructible, il oppose un risque de glissement de terrain.

Les réponses que le commissaire-enquêteur offre aux contestations de l'aire d'accueil des gens du voyage sont motivées de la même manière. De plus, il exclut totalement de son rapport les remarques dont il estime qu'elles ont trait à « *un refus d'admettre une différence culturelle* » et « *une défiance à l'égard des autorités* »[204], soit des remarques considérées comme trop personnelles. Après avoir regroupé en différentes problématiques (Impossibilité de réaliser un dispositif d'assainissement, caractère dangereux du carrefour et coût de son aménagement etc...)[205] les observations des opposants, dont font bien entendu partie l'association Daumont en Colère, il propose des éléments d'explication voire de réfutation. Ainsi, aux reproches exprimés sur le « *caractère arbitraire du choix, [le] manque de concertation et d'information, [l']absence de consultation du propriétaire* »[206], il oppose un déroulement de l'enquête publique conforme à la loi, il donne une leçon sur la nature du pouvoir exécutif et, enfin, il précise le caractère non-obligatoire concernant la consultation du propriétaire.

Il nous a semblé que le travail du commissaire-enquêteur consistait globalement à faire usage de la raison pour remettre dans le chemin de l'intérêt public les nombreux intérêts privés en jeu. La démarche d'un des contestataires, qui a entre autre aidé la présidente de l'association Daumont en Colère dans sa lutte, résidait déjà dans l'optique de rendre raisonnable les critiques adressées au PLU, « *M... lui avait fait [au commissaire-enquêteur] un rapport de 60 pages en dénonçant plein de choses, toutes les lois* »[207]. Malgré tout, dans son rapport, il apparaît que le commissaire-enquêteur se doit d'appliquer une réflexion raisonnée sur des arguments qui semblent objectifs, parce qu'il n'est pas dans des considérations persuasives, au contraire du contestataire qui souhaite convaincre que le PLU doit être annulé.

Au final, dans les conclusions du rapport du commissaire-enquêteur figure l'avis de ce dernier motivé par l'intérêt public de la commune toute entière. Il évoque le fait que « *le choix de zonage*

204 Annexe 18.
205 *Idem.*
206 Annexe 17.
207 Annexe 1.

effectué paraît judicieux »[208] au motif de qu'« *il permet d'assurer la mixité sociale* » ou qu'« *il maintient l'équilibre paysager en préservant les espaces naturels* »[209]. La participation des habitants est guidée par leurs intérêts privés mais le travail de commissaire-enquêteur est d'y appliquer un raisonnement complété par l'intérêt général. C'est pour cette raison qu'il conclut « *ce projet ambitieux donne à la commune les moyens de mener une véritable politique de développement durable.* »[210], certifiant ses objectifs de compréhension de l'intérêt général du PLU.

Selon nous, le rapport du commissaire-enquêteur est un document à vocation informative avant-tout. Il donne seulement son avis, il ne prend pas de décision et il appartient soit au préfet, soit au juge du tribunal administratif de faire annuler le PLU. Ce rapport sert également au public pour comprendre les positions de ses remarques par rapport à la loi et l'intérêt général de la commune. De ce fait, le rapport relève de l'information publique et nous constatons qu'il ne possède aucune visée promotionnelle de quelque sorte. Le commissaire-enquêteur semble être le seul acteur capable de ne pas utiliser des stratégies se rapportant à de la communication politique, peut être parce qu'il n'est pas concerné par le projet. Ceci questionne fortement l'aptitude de l'enquête publique en tant que processus participatif, pris dans un espace public local, à engager un débat sain ne visant pas à persuader une partie ou l'autre.

208 Annexe 19.
209 *Idem.*
210 Annexe 20.

Conclusion

Au cours de ce mémoire, nous avons pu remarquer le rôle des processus participatifs quant à la re-légitimation de la démocratie représentative. Dès les années 70, avec la mise en place de l'autogestion, il fallait démontrer que le pouvoir politique avait pris en compte les réclamations des citoyens. Cependant, comme l'ont expliqué Blondiaux et Sintomer, les processus participatifs ne visent pas réellement l'inclusion des participants dans une nouvelle forme de gestion de la politique. Il s'agit plutôt de consulter les habitants. L'enquête publique s'inscrit dans ce constat car les décisions échappent aux habitants où le projet, faisant objet de l'enquête, a lieu.

Au vu de notre travail de terrain, il parait pourtant inexact de reléguer les habitants au rôle de simple personnes consultées. Ayant recours aux services d'un avocat, un Saint-Marcellinois a pu faire annuler le PLU devant le tribunal administratif de Grenoble. Dans le cas de l'enquête publique, la participation est alors fortement institutionnalisée mais elle n'en demeure pas moins un moyen efficace de contestation pour le citoyen, même si elle nécessite des moyens financiers et des connaissances juridiques.

Il semble difficile pour le pouvoir politique local d'instrumentaliser l'enquête publique. La présence du commissaire-enquêteur entraîne un respect indispensable de la loi mais aussi du caractère informatif public. De plus, les conclusions du commissaire-enquêteur peuvent être utilisées comme justification pour faire annuler un projet. Le pouvoir politique local a donc tout intérêt à respecter la procédure juridique qu'est l'enquête publique.

Par rapport à nos hypothèses, nous pouvons affirmer que la vision d'une enquête publique comme instrument de défense et de promotion des hommes politiques au niveau local s'avère à moitié fausse. En s'appuyant sur l'analyse de notre terrain, l'enquête publique en elle-même n'est pas investie par la politique et son dossier est constitué de documents formalisés juridiquement, ne laissant de place à aucune forme de promotion. En revanche l'objet de l'enquête publique, en l'occurrence le PLU de la ville de Saint-Marcellin, est supporté par des articles à forte teneur promotionnelle. Si les acteurs politiques locaux ne peuvent assurer la défense de leurs idées directement via le processus participatifs, ils utilisent une communication destinée à justifier et conforter leur projet. Nous remarquons par ailleurs, qu'au niveau local, il n'est absolument pas mis en avant le fait que les habitants sont invités à participer, comme si la question des formes de participation avait été évacuée des préoccupations.

Ensuite, nous avions émis l'hypothèse que l'enquête publique était un moyen de contrôle des

citoyens. La première remarque qui nous vient à l'esprit est sémantique. Nous l'avons expliqué dans les parties précédentes, ce n'est pas le citoyen mais l'habitant qui est mobilisé dans l'enquête publique. Ainsi, il n'est pas véritablement question d'un contrôle des citoyens mais, selon nous, plutôt d'une consultation des habitants afin d'éviter que des intérêts privés soient lésés et donner un aspect légitime à un projet. Autrement dit, si un projet trouve aux yeux du commissaire-enquêteur un avis favorable, c'est qu'il est d'un côté respectueux de la loi et, d'un autre côté, bénéfique à l'ensemble de la population. Dès lors, le contrôle des habitants est également à questionner. De notre terrain, malgré le fait qu'il est très aisé pour n'importe qui de donner son avis, il ressort qu'il est compliqué pour ceux-ci de faire sens des documents très techniques formant le dossier de l'enquête. Il est aussi nécessaire d'envisager une procédure en justice au cas où le commissaire-enquêteur ne donnerait raisons aux contestations. C'est donc une réponse nuancée que nous fournissons. Le contrôle des habitants peut s'envisager à cause de la complexité des documents, remettant en cause la volonté de transparence des collectivités territoriales, mais il est toujours possible pour un habitant de se faire entendre, moyennant finance et participation à des processus institutionnalisés.

Enfin, nous pensions que les intérêts privés prévalaient sur l'intérêt général car les premiers sont la raison qui pousse à la participation. A l'aide de notre terrain, nous ne pouvons qu'affirmer cette hypothèse, dans la mesure où même le rapport du commissaire-enquêteur en fait état. Les entretiens que nous avons réalisés prouvent aussi ce primat des intérêts privés. Nous avons évoqué comme justification, en s'aidant des théories émises par Miège et Girod, qui conçoivent, respectivement, une fragmentation et une réduction de l'espace public, la création d'un espace public local centrant l'attention des participants sur leurs propres intérêts. Cet espace public local émergerait lors de la soumission d'un projet au public d'une ville, à travers deux processus participatifs, les réunions publiques et l'enquête publique. Pourtant, en l'état actuel de nos connaissances et de notre terrain, nous souhaitons laisser sous forme de question le sujet de l'espace public local, dans lequel s'insère l'enquête publique.

Cette question pourrait faire l'objet d'une poursuite dans un prochain travail des réflexions entamées dans le présent mémoire. L'espace public est une notion qui suscite de nombreuses interrogations en SIC, notamment dans son rapport avec la démocratie participative où les processus institués sont plus ou moins capables d'instaurer des rapports égalitaires entre participants. Ainsi, il serait intéressant de déterminer si l'enquête publique prend part à un espace public local et, plus généralement, vérifier une définition de cet espace de taille réduite.

Cette interrogation en amène une autre sur la dimension territoriale de la communication. Nous

avons vu que les collectivités locales mettaient en œuvre des politiques de communication étant à l'origine d'un management du territoire. Il s'agit pour les collectivités d'introduire des nouveaux modes de gestion au niveau local, telle l'utilisation des NTIC comme support de communication. De ce fait, le pouvoir central, suite à la loi sur la décentralisation, laisse une place importante aux formes de gouvernement locales. Les territoires se retrouvent sous de multiples formes (communes, régions, départements, intercommunalités). L'intérêt pour notre matière serait de comprendre la valeur de la notion de territoire dans la communication. Comment, par exemple, les collectivités peuvent-elles arriver à se démarquer les unes des autres quand elles partagent un espace géographique commun ? Si le territoire est un espace anthropologique, nous pouvons également nous interroger sur les conséquences de cette multiplication, à laquelle contribue la communication, sur le sentiment d'appartenance identitaire d'une population.

Une autre piste réflexive s'offre à nous concernant le rôle du commissaire-enquêteur dans l'enquête publique. En effet, comme nous l'avons évoqué dans la troisième partie, il se présente comme un tiers indépendant chargé de rédiger un rapport où il soumet les observations du public et le projet en lui-même au regard de l'intérêt général. Il est aussi un médiateur entre la municipalité et les participants, chargé (grâce à la modification récente de la loi) d'organiser une discussion indirecte entre ces deux acteurs. Nous pourrions alors chercher à comprendre la fonction de médiation du commissaire-enquêteur dans ce processus participatif, ainsi que la nécessité d'avoir un médiateur pour concilier intérêts privés et intérêt public.

Pour conclure, nous pensons que l'enquête publique est effectivement située entre l'information publique et la communication politique. Ces deux notions sont des idéaux communicationnels dont nous considérons qu'il est rare de les retrouver effectivement dans la pratique des collectivités. Néanmoins, elles facilitent la compréhension et l'explication d'une réalité sociale évidemment plus complexe. L'enquête publique, de par son origine juridique, doit servir à informer le public mais son objet est investi par la politique. Seule elle pencherait plutôt du côté de l'information publique mais il nous semble inconcevable de la retirer de stratégies d'acteurs organisant la promotion ou la remise en cause d'un projet. En se référant à notre travail de terrain, nous avons pu observer que le PLU, objet de l'enquête, était défendu dans des articles municipaux et qu'il avait donné lieu à la création d'une association s'opposant fortement à celui-ci. Par conséquent, si les collectivités sont obligées par le droit français d'organiser une enquête publique devant informer les habitants sur un projet, rien ne leur interdit de déployer des actions communicationnelles pour le promouvoir. Il en est de même pour les habitants qui doivent se plier aux règles de participation de ce processus tout comme ils peuvent développer eux-mêmes des actions communicationnelles ou chercher à en déclencher

(en faisant appel à la presse locale par exemple) pour protester contre le projet. Il resterait maintenant à savoir qui de la municipalité, garante du pouvoir politique au niveau local, ou des habitants, représentant leurs propres intérêts, disposent de plus de moyen pour faire entendre raison, dans leur propre sens, à l'autre. A moins que la seule alternative ne soit un procès en justice. Au vu de notre terrain, nous sommes plus à même de penser cela. Le problème interviendrait alors en amont de l'enquête publique, lors de l'élaboration du projet. Quoi qu'il en soit, que ça soit une absence de participation du public ou une non-prise en compte de ses remarques durant les réunions publique, les oppositions sur un projet semblent mener directement vers un affrontement juridique...

Bibliographie

Ouvrages

PAILLIART Isabelle, *Les territoires de la communication*. Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble, 1993, 279 p. (Communication, médias et sociétés).

Chapitres d'ouvrages

BACQUE Marie-Hélène, CARRIOU Claire, « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XXe siècle ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011 , pp. 155-173. (Recherches)

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « Introduction : le temps long de la participation ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 9-35. (Recherches)

CHAMPAGNE Patrick, « « Opinion publique » et débat public». In : PAILLIART Isabelle (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*. Grenoble : Ellug, 1995, pp. 17-36.

COSSART Paula, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939) ». In : BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 137-154. (Recherches)

DELJARRIE Bernard, MEGARD Dominique, « Chapitre 2 – Regard sur l'histoire de la communication publique locale », pp. 19-32, *La communication des collectivités locales*. Paris : Edition LGDJ-Lextenso, 2009, 114 p. (Politiques locales)

FLORIS Bernard, MIEGE Bernard, PAILLIART Isabelle, « Introduction ». In : PAILLIART Isabelle (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*. Grenoble : Ellug, 1995, pp.7-15.

GERSTLE Jacques, « Chapitre 1 – Des conceptions théoriques contrastées », pp. 9-39, *La communication politique*. Paris : A. Colin, 2004, 297p. (Compact civis)

HATZFELD Hélène, « De l'autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie ».**In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 51-64. (Recherches)

LEFBVRE Rémi, « Retour sur les années 1970 : Le Parti Socialiste, l'autogestion et la démocratie locale ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp.65-81. (Recherches)

MIEGE Bernard, « Chapitre 7. Les dimensions sociétales et politiques de l'espace public », pp.171-206, *L'espace public contemporain*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2010, 227 p. (Communication, médias et sociétés).

MIEGE Bernard, « L'espace public : perpétué, élargi et fragmenté » **In** : PAILLIART Isabelle (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*. Grenoble : Ellug, 1995, pp. 163-175.

OLLIVIER-YANIV Caroline, « La communication publique. Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir ». **In** : OLIVESI Stephane (dir.), *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline.* Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2006, pp. 97-112. (La communication en plus)

PAILLIART Isabelle, « Territoires, identités et communication ». **In** : OLIVESI Stephane (dir.),

Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2006, pp. 113-127. (La communication en plus)

SINTOMER Yves, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes ». **In :** BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie.* Paris : Ed. La Découverte, 2011, pp. 113-134. (Recherches)

Articles

ALBAN Nicolas, LEWIS Nathalie, « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain » **[Document en ligne]**, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Numéro 3*, 2005, Volume 6, p.17. Disponible sur :

http://vertigo.revues.org/2419 ; (consulté en février 2013).

BESSIERES Dominique, « La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels » **[Document en ligne]**, *Communication & Organisation, Numéro 35*, 2009, Volume 1, pp. 14-28. Disponible sur : www.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2009-1-page-14.htm. (consulté en novembre 2012).

BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du pulic en démocratie : beaucoup de bruit pour rien » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, 2011, pp. 8-35. Disponible sur : www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm (consulté en mars 2013).

GIROD Alain, « Territoires, proximité et espace public » **[Document en ligne]**, *Études de communication, Numéro 26*, 2003, p.9. Disponible sur :

http://edc.revues.org/97 (consulté en novembre 2012).

GRABER Frédéric, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIIe siècle » [Document en ligne], Participations, Numéro 3, 2012, Volume 2, pp. 93-117. Disponible sur :

http://www.cairn.info/revue-participations-2012-2-page-93.htm (consulté en mars 2013)

HABERMAS Jurgen, « L'espace public, 30 ans après » **[Document en ligne]**, *Quaderni, Numéro 18*, 1992, pp 161-191. Disponible sur : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad_0987381_1992_num_18_1_977 (consulté en février 2013).

HOULLIER-GUIBERT Charles-Edouard, « Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité » **[Document en ligne]**, *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2009, Volume 2009, pp. 45-61. Disponible sur : www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2009-1-page-45.htm. (consulté en novembre 2012).

MARTINEZ Ruth et MARX Bernard, « La longue marche de l'information publique, de la liberté d'accès aux documents administratifs à la réutilisation commerciale des informations publiques » **[Document en ligne]**, Documentaliste-Sciences de l'Information, Numéro 3, 2007, Volume 44, pp. 218-227. Disponible sur : www.cairn.info/revue-documentaliste-sciences-de-l-information-2007-3-page-218.htm. (consulté en novembre 2012).

NEVEU Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, 2011, Volume 1, pp.186-209.

Disponible sur :

http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-186.htm (consulté en février 2013).

SINTOMER Yves, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? » **[Document en ligne]**, *Participations, Numéro 1*, Volume 1, 2011, pp. 239-276. Disponible sur :

www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-239.htm. (consulté en février 2013).

Sitographie

Commission Nationale de Débat Public : http://www.cndp.fr/accueil.html

- Histoire de la CNDP: http://www.debatpublic.fr/cndp/rappel_historique.html
- Enquête publique : http://www.debatpublic.fr/notions_generales/enquete_publique.html

Légifrance, site légale sur le droit français : http://www.legifrance.gouv.fr/

- Procédure et déroulement de l'enquête publique : http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006176444&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130116
- Définition de l'enquête publique : http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000022496680&idSectionTA=LEGISCTA000006176443&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130116
- Décret réformant l'enquête publique (implication de l'utilisation des NTIC) : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025053908&dateTexte=&categorieLien=id

Vie publique, site d'information sur la démocratie française et ses institutions : http://www.vie-publique.fr/

- Démocratie de proximité : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html
- Collectivités territoriales : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/categories-collectivites-territoriales/quelles-sont-categories-collectivites-territoriales-dites-droit-commun.html
- Intercommunalités : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html
- Loi du 2 mars 1982 : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html

Data.gouv.fr, site d'ouverture des données publiques, http://www.data.gouv.fr/

- Pourquoi ce site ? : http://www.data.gouv.fr/Articles/Open-Data-une-source-d-informations-qualifiees-un-vecteur-d-innovation-et-de-developpement

Annexe 3 : article de décembre 2006 sur le PLU, Trait d'union, auteur = la commune

Le PLU en 12 points

De réunions publiques en conseils municipaux, Jean-Michel Seoul, Nicole Nava, adjointe à l'urbanisme, assistée d'Igor Valenti, urbaniste à l'atelier Eo qui a accompagné le projet, se sont attachés à expliquer les enjeux de cette réflexion essentielle pour le développement urbain de la Ville de Saint-Marcellin.
56 réunions de travail, trois réunions publiques, une exposition, de multiples rencontres et comptes-rendus... avant d'en arriver là !
Le Plan Local d'Urbanisme de Saint-Marcellin qui arrive dans sa phase ultime de validation se veut l'affirmation de Saint-Marcellin, ville-centre en pleine évolution, soucieuse de préserver les qualités de son environnement et son cadre de vie privilégié.

Pour répondre aux besoins présents et affirmer pour demain une ville solidaire et durable :

➜ Maîtriser l'urbanisation
Par le biais des zones AU, (zones à urbaniser), la ville n'ouvrira de nouveaux terrains à la construction que lorsque des plans d'ensemble intégrant modes de circulation, infrastructures, espaces verts, ... auront été définis par elle.

➜ Economiser l'espace
Les lotissements sont consommateurs d'espace, espace non renouvelable. Celui-ci est devenu rare et cher. Le développement durable passe par un regroupement du bâti et une densification raisonnable et raisonnée. Cet enjeu est d'autant plus grand que Saint-Marcellin est l'une des plus petites communes du Sud-Grésivaudan en terme de superficie.

➜ Répondre aux besoins de logements
La crise du logement touche aussi Saint-Marcellin et le Sud-Grésivaudan : ce sont des prix insupportables, des logements accessibles aux foyers aux revenus modestes en nombre insuffisant, des inégalités en matière de mixité...



Saint-Marcellin fait le choix de favoriser l'accession à la propriété, en créant le nouveau quartier de la Plaine, dans un cadre où nombre d'exigences environnementales seront prises en compte.

➜ Favoriser le développement économique
Parce qu'il n'y a plus de terrains disponibles pour accueillir de nouvelles activités économiques, et donc créer des emplois, parce que la Municipalité ne veut pas faire de St Marcellin une ville dortoir, une zone communale de 20 ha est réservée à cet effet. Une zone intercommunale est aussi accueillie.



➜ Interdire la construction en coteau
Cela limite d'une part les effets d'imperméabilisation et donc de crues, de coulées de boue ou d'inondations en pied de coteau, et d'autre part les surcoûts d'investissements liés aux aménagements et réseaux à charge des contribuables.
Les seules nouvelles zones d'urbanisation dans ce PLU sont à la Plaine.

➜ Préserver l'identité paysagère
Des prescriptions particulières sont instaurées. Par ailleurs les recommandations paysagères liées à la colline de Joud et au Mollard sont affirmées.
Les espaces boisés classés en coteau sont maintenus.

➜ Créer de nouvelles places de stationnement
En imposant de créer au moins une place de parking pour un T1, une place et demi pour un T2 ou T3, deux places pour un T4 construit, et des stationnements-cycles, la ville fait le choix d'un développement maîtrisé de la voiture dans la cité. Cette obligation s'impose aussi à tout les logements créés en centre-ville.
Ainsi, seront améliorés les modes de déplacement doux, (piétons et cycles), et la mobilité, tout en rendant plus agréables et plus sûrs les espaces de circulation.

➜ Introduire des règles de prise en compte du développement durable
Par la définition d'une politique de gestion des eaux pluviales, zonage d'assainissement, obligation de mettre en œuvre des techniques alternatives au "tout collectif" et aide financière à la mise en place de récupérateurs d'eau de pluie).
Par la mise en place d'un coefficient de pleine terre sur certains secteurs (minimum d'espaces verts sur les opérations immobilières).
- Par l'autorisation d'installer en toiture des dispositifs de chauffage solaire.
- Par l'obligation de respecter un choix d'essences locales dans les espaces verts.
- Par l'obligation de prévoir des dispositifs adaptés au tri sélectif des ordures ménagères.
- Par l'habitat, notamment dans le nouveau quartier de la Plaine, pour un plus grand confort de vie et un allégement des charges, sont envisagées des constructions plus respectueuses de l'environnement, qui combinent économies d'eau et d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables.

➜ Réaliser une aire d'accueil des gens du voyage
Car la loi l'impose, le Conseil Municipal a décidé du lieu d'implantation, à Daumont.
C'est parce que de nombreuses communes se sont montrées incapables de proposer des lieux d'accueil aux populations nomades, que par voie de conséquence elles ont été incapables d'interdire le stationnement "sauvage" de caravanes.

➜ Préserver le patrimoine
Le périmètre de protection du clocher est modifié et étendu, en y intégrant le château du Mollard et d'autres constructions d'intérêt architectural certain.
Un inventaire exhaustif des éléments d'architecture, (portes, fenêtres, ...), a été réalisé pour préserver à jamais ces richesses patrimoniales.
Des mesures particulières sont édictées, par la consultation obligatoire de l'architecte des bâtiments de France sur tout projet. Obligation est aussi faite d'harmoniser le projet à son environnement architectural, (couleurs, encadrements pierre, maintien des volets et persiennes...).



➜ Créer à moyen terme aires de jeux, parcs et espaces verts
Concernant les espaces verts, le PLU aura désormais la possibilité d'exiger une aire de jeux pour les enfants (1m² par logement ou 2 m² en zone UC).
Un grand parc est envisagé à l'entrée sud. De plus, une importante réserve est également classée en zone AU ce qui donne la surface nécessaire, à terme, pour envisager ces types d'équipement situé à la charnière du centre et de la plaine.

➜ Prévoir la création d'équipements futurs
Les zones AU sont des réserves foncières potentielles dans lesquelles seront prévus des équipements publics tels que gymnase, terrains de sport et des espaces verts. Il est notamment prévu des jardins familiaux. Les études plus précises sur l'aménagement de la plaine sont en cours par l'atelier Eo. Les zones AU représentent 99,34 ha, ce qui donne largement l'occasion de réfléchir.

Une exposition... PLU : une exposition à voir pour mieux comprendre
Dix panneaux explicatifs détaillés sont exposés dans le hall de la nouvelle antenne de la Mairie, au premier étage de l'hôtel de ville.
Les différentes phases d'élaboration du PLU y sont expliquées depuis le diagnostic jusqu'au zonage établi et aux recommandations environnementales préconisées.
Le projet de PLU arrêté sera soumis à l'appréciation des personnes publiques associées avant d'être mis à l'enquête publique début 2007 ; le dossier complet pourra alors être consulté par les habitants.

Annexe 4 : article de janvier 2007 sur le PLU, Trait d'union, auteur = le maire

Gros plan sur le PLU

Le Conseil Municipal, pour répondre aux besoins présents et affirmer pour demain une ville solidaire et durable, a arrêté en novembre 2006 son Plan Local d'Urbanisme (PLU) :

Les objectifs sont clairs :
- maîtriser l'urbanisation ;
- économiser l'espace ;
- répondre aux besoins de logements ;
- favoriser le développement économique ;
- interdire la construction en côteau ;
- préserver l'identité paysagère ;
- introduire des règles de prise en compte du développement durable, (par la définition d'une politique de gestion des eaux pluviales, zonage d'assainissement notamment).



Igor Volovik montre sur les panneaux, les enjeux du PLU...



... au conseil municipal, Nicole Nava, adjointe à l'urbanisme, les expose oralement.

Ces objectifs sont détaillés et expliqués dans le journal municipal de décembre, et sur des panneaux installés dans le hall de l'extension de la mairie. Nous souhaitons que vous preniez connaissance des enjeux de ce PLU. Nicole Nava, adjointe à l'urbanisme, est à votre disposition.
Connaissant quelles sont parfois vos difficultés de stationnement en centre-ville, sachez que dans le PLU il est fait obligation selon la taille des logements de créer une à plusieurs places de parking.

Le PLU enfin, prévoit de réaliser une aire d'accueil des gens du voyage.
Car la loi l'impose, le Conseil Municipal a décidé, même au prix de l'impopularité, du lieu d'implantation, à Daumont. C'est parce que de nombreuses communes se sont montrées incapables de proposer des lieux d'accueil aux populations nomades, que par voie de conséquence elles ont été incapables d'interdire le stationnement «sauvage» des caravanes.
Les décisions courageuses que nous prenons me font d'ailleurs penser à une formule du général De Gaulle, qui écrivait dans ses Mémoires d'espoir, *«ce qui est salutaire à la nation ne va pas sans blâmes dans l'opinion.»*

Annexe 5 : article du janvier 2008 sur le PLU, Trait d'union, auteur = la commune



La ville en devenir

Le Plan Local d'Urbanisme est approuvé

Réunion de travail autour du dossier du PLU.

2007 a vu notre Conseil Municipal approuver son Plan Local d'Urbanisme, « *pour répondre aux besoins présents et affirmer une ville solidaire et durable* », comme nous le rappelle Nicole Naya, adjointe à l'urbanisme. Le commissaire-enquêteur lui-même, relève *un choix de zonage judicieux à plusieurs points de vue, développement maîtrisé de l'urbanisation, mixité sociale, maintien de l'équilibre paysager, ...* »

Nous voulons garder les atouts qui font de Saint-Marcellin une petite ville, à taille humaine, où « le vivre-ensemble » et les solidarités sont au cœur de l'action municipale.

Vous nous permettrez donc d'insister sur quelques points de ce PLU.

Dans le cadre de sa volonté de maîtriser l'urbanisation, la ville n'ouvrira de nouveaux terrains à la construction que lorsque des plans d'ensemble intégrant modes de circulation, infrastructures, espaces verts, ... auront été définis par elle. Nous interdisons la construction en cœurs d'îlots.

Le développement durable passe par un regroupement du bâti et une densification raisonnable et raisonnée, et la prescription de différentes mesures qu'il serait long de détailler ici : taux, garages d'aires de jeux pour enfants, politique de gestion des eaux pluviales, coefficient de pleine terre, respect d'essences locales, énergies renouvelables, ...)

Pour favoriser le développement économique, nous rappelons qu'une zone communale de 20 ha est créée, qu'une zone intercommunale est aussi accueillie.

Nous préservons l'identité paysagère par l'instauration de prescriptions particulières, nous préservons le patrimoine par la modification et l'extension du périmètre de protection du clocher. Ainsi, des mesures particulières sont édictées, par la consultation obligatoire de l'architecte des bâtiments de France sur tout projet. Pour favoriser le stationnement, est imposée la création de places de parking en fonction de la taille et du nombre de logements.

Un grand parc est envisagé à l'entrée sud, en lieu et place des trois maisons et des barres d'immeubles démolies face à Beausoleil.

En effet, de la même façon que la ville permet à ses habitants de se retrouver autour de repères qui l'animent, elle organise la fabrication, l'échange et le lien social. C'est l'espace public qui structure ce lien. Aussi, promouvoir un espace public de qualité, c'est renforcer le sentiment d'appartenance à la commune. Meilleure articulation urbaine, atténuation des coupures urbaines et des effets de relégation sociale, tel est bien le sens de l'implantation de la salle de spectacle et de la qualité de ses abords, rue Jean Rony et avenue du Vercors.

L'aire d'accueil des gens du voyage, à Daumont, est inscrite au PLU.

Des possibilités d'urbanisation futures, équipements publics tels que gymnase, terrains de sport, espaces verts, jardins familiaux notamment), sont prévues dans le plateau.

En matière d'environnement, de développement durable et de maîtrise de l'énergie, plus que des discours, il faut des actes. Après les aides à l'acquisition de récupérateurs d'eau de pluie, nous avons mis sur pied, avec quatre autres communes en Isère, avec le Conseil général et le Conseil régional, l'opération « 1000 arbres, 1000 haies ».

Le Plan communal de sauvegarde est achevé et rédigé. Traité sur plusieurs années sous l'égide d'André Gilot, « Monsieur Sécurité », ce sujet a associé services techniques, les responsables d'équipements publics, Gendarmerie, Sapeurs Pompiers pour anticiper sur les décisions à prendre, les personnes à mobiliser et les conduites à tenir en cas de catastrophes quelles qu'elles soient.

Suite à l'orage qui s'abattit sur la partie amont du Savouret dans la nuit du 5 au 6 juin, (débit de 8 m³/seconde, c'est-à-dire très largement supérieur à une crue décennale et proche d'une crue qui survient tous les 50 ans), la reconnaissance d'état de catastrophe naturelle est effective pour notre ville et surtout les victimes des inondations. La réparation de la route de Plan, en bordure du ruisseau débutera fin janvier. Le projet de création en 2009 d'un bassin de rétention de 18 000 m³ en amont de la soulle actuelle (18 fois supérieur à l'actuel ; coût 600 000€), nécessite un dossier dit « loi sur l'eau » ainsi qu'une étude d'impact qui sont actuellement en cours de réalisation.

1000 arbres, 1000 haies pour embellir les jardins avec l'aide de la Ville.

Des récupérateurs d'eau de pluie acquis avec le soutien de la Ville.

Tout le monde s'est mobilisé pour venir en aide aux sinistrés.

Améliorer la qualité de vie des usagers passe aussi par le développement de l'administration en ligne, à partir du site internet.

SIVOM

Quelques mots, du Sivom d'agglomération que je préside. Il a décidé en décembre dernier, avec les communes membres, de la nouvelle station d'épuration, avec création d'une unité de séchage solaire des boues. Les projets d'aménagement de la Cumane sont prêts.

Annexe 6 : article de janvier 2011 sur l'enquête publique et le PLU, Trait d'union, auteur = le maire

Des chantiers administratifs importants marqueront aussi l'année 2011.
Vous l'avez lu dans la presse, **le Plan Local d'Urbanisme** a été annulé le 27 décembre dernier par le Tribunal Administratif de Grenoble.
Par cette décision de la justice administrative, dont nous prenons acte, la ville voit donc s'effacer le document qui organise son développement économique, urbanistique, agricole, environnemental. C'est la base d'instruction de tous les permis de construire, permis de lotissement, qui disparaît. Nous ne nous trouverons pas dans un vide juridique puisque c'est l'ancien document, le POS (plan d'Occupation des Sols) qui s'applique à nouveau. Compte tenu de l'obsolescence d'une bonne partie de ces règles, **la ville sera dans l'obligation d'opposer des sursis à statuer sur différents permis de construire,** (de particuliers ou d'entreprises). Particuliers, chefs d'entreprise, vos projets devront attendre, et cela est indépendant de notre volonté ! Cela entraîne aussi le ralentissement de l'activité économique dans le BTP notamment. **Ni le BTP, ni le territoire n'avaient besoin de cela. Ne joue-t-on pas avec le feu ?**
Je note que cette annulation fait suite à un recours d'un promoteur immobilier de la ville, auquel fut notamment refusée la construction dans les coteaux. **Ce n'est en effet pas l'association « Daumont en Colère » qui a œuvré à cette annulation, son premier recours a été débouté et les arguments invoqués dans la présente procédure n'ont pas été retenus par le Tribunal.**

Nous relancerons donc une procédure et enquête publique, ce qui occasionnera un coût conséquent pour notre ville. Aucune modification ne sera apportée au projet rejeté, si ce ne sont évidemment les deux moyens retenus par le Tribunal administratif.



Identité paysagère, préservation des coteaux, urbanisation maîtrisée resteront les axes forts de ce PLU

dont le commissaire-enquêteur relevait ***« un choix de zonage judicieux à plusieurs points de vue, développement maîtrisé de l'urbanisation, mixité sociale, maintien de l'équilibre paysager, ... ».*** **Ceci n'a pas été, n'est pas, ne sera pas remis en cause.**

Concernant **le nouveau quartier de la Plaine,** nous poursuivons nos rencontres avec bailleurs et investisseurs. Nous lancerons une DUP dans le courant de l'année. Le logement est en effet le premier poste budgétaire dans la consommation des ménages modestes, jusqu'à 50 % du budget dans certains cas !

Les zones AU feront elles aussi d'un **examen particulier et attentif.**
Ces dossiers ne pourraient-ils pas, tout comme la nécessité de trouver de nouveaux espaces de stationnement près des gares, être la colonne vertébrale ou les actions fortes du futur contrat de développement durable Rhône-Alpes ? En effet, suite à l'étroite concertation et réflexion conduites par les élus et acteurs socio-économiques du Sud-Grésivaudan, un objectif majeur s'est dégagé : **faire de notre territoire une force de connexion entre Grenoble et Valence,** et pour y parvenir,

Affirmer plus encore Saint-Marcellin comme ville-centre

Comme président du Syndicat Mixte, j'ai présenté cette candidature du Pays Sud-Grésivaudan au Conseil régional : avis favorable.
Avec Joël Praz notamment, 1er adjoint, les actions intercommunales où Saint-Marcellin tient toute sa place seront nombreuses et denses en 2011. En voici quelques-unes : avec le SMSPG, **élaboration du Contrat de développement durable Rhône-Alpes, lancement d'une Opération Collective de Modernisation en Milieu Rural, Salon des métiers formations et emplois, développement de l'offre locale de formation, mission locale, ouverture du centre aquatique intercommunal avec la Communauté de Communes de Saint-Marcellin, renforcement de l'animation touristique, OPAH...**



Une nouvelle station d'épuration

Avec le Sivom d'agglomération que je préside, nous avons initié à l'automne un investissement conséquent, (14,9M€ HT), comprenant trois projets en un, (station à capacité 35000 EH (Équivalent Habitant), le séchage thermique des boues avec le digesteur à capacité 47500EH, et le collecteur de rejet à l'Isère). Il est aussi **un investissement indispensable, sur le plan écologique et environnemental et enfin exemplaire, une leçon de coopération et de mutualisation entre différentes collectivités** Communauté de Communes de Vinay, Syndicat Intercommunal des Eaux de la Galaure, Régies.
Cette **mutualisation** doit être étendue, c'est **nécessaire**, car elle est un **précieux outil d'optimisation des dépenses locales. Gage d'efficacité,** elle permet des **économies d'échelle** et **évite des doublons.**
Au terme de la construction, (24 mois), nous disposerons d'un outil d'assainissement conforme à la législation européenne et conforme à l'évolution du nombre de nos habitants et industriels.

Annexe 7 : article de mars 2011 sur l'enquête publique et le PLU, Trait d'union, auteur = la commune

Reprise de la procédure de révision du Plan Local d'Urbanisme

Le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.) de la ville de Saint-Marcellin approuvé par délibération en date du 19 décembre 2007 a été annulé par le Tribunal Administratif le 27 décembre 2010.

Les deux autres recours formulés à l'encontre du P.L.U. : celui de l'association « Daumont en Colère » et celui de M. André Guillot, ont été déboutés.

Il est nécessaire de reprendre la procédure d'élaboration du PLU au stade où les motifs d'annulation retenus par le Tribunal Administratif peuvent être corrigés : à savoir l'arrêt du PLU. Le projet sera donc ajusté par la suppression des secteurs Nh, Ne, Nh-a et Ne-a, tout en tenant compte des apports de la loi Grenelle 2 en date du 12 juillet 2010 mise en application par le Décret du 16 janvier 2011. Une vérification de la conformité et une éventuelle adaptation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) seront effectuées. Le projet sera soumis à l'examen des Personnes publiques associées et une nouvelle enquête publique sera ouverte. **VOTE, à l'unanimité**

Nous relançons donc une procédure ce qui occasionne un coût conséquent pour notre ville (30 000 € au BP). Identité paysagère, préservation des coteaux, urbanisation maîtrisée resteront les axes forts de ce PLU dont le commissaire-enquêteur relevait « un choix de zonage judicieux à plusieurs points de vue, développement maîtrisé de l'urbanisation, mixité sociale, maintien de l'équilibre paysager, ... ». Ceci n'a pas été, n'est pas ne sera pas remis en cause. La ville travaille à d'autres solutions possibles pour l'aire d'accueil des gens du voyage. La DREAL devra se positionner sur d'éventuelles autres possibilités comme le terrain des Basses Plantées. La prorogation de l'arrêté de l'Etat subventionnant l'aire d'accueil des gens du voyage a été demandée.

Annexe 8 : réutilisation du Plan Local d'Urbanisme dans la communication, septembre 2009, Trait d'union, auteur = la commune



Agenda 21 : le jour

Point essentiel à l'ordre du jour du Conseil municipal du 8 septembre : la présentation de la démarche estampillée Agenda 21, pilotée par Jean-Yves Balestas, Adjoint à l'environnement et au développement durable.

Une démarche qui préside à toutes les actions menées par la municipalité de Jean-Michel Revol depuis plusieurs années, mais qui sera désormais labellisée pour afficher plus de cohérence et ré-affirmer officiellement les engagements de la Ville en faveur de l'environnement.

Qu'est ce que le développement durable ? D'après Mme Brundtland, Premier Ministre norvégien, en 1987, c'est : *« un développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs »*. Comme le montre le schéma ci-dessus, il s'agit d'aller vers un développement plus intelligent, qui tient compte à la fois du côté économique, social et écologique.

Qu'est ce qu'un Agenda 21 local ? C'est une démarche qui s'inscrit dans le programme action 21, adopté par 173 pays lors du sommet de la terre de Rio en 1992. Il s'agit d'un outil dont la méthode d'élaboration est aussi important que sa finalité. Un Agenda 21 est l'occasion parfaite pour une commune de faire un point sur les actions qu'elle mène, afin de poursuivre ses efforts en matière de développement durable mais aussi pour en engager d'autres. Un Agenda 21 ne doit pas rester figé mais être repris et évoluer au cours du temps.

PARMI LES POINTS ABORDÉS :

La gestion de l'eau est une priorité : Georges Bourgeat, Directeur des

Les espaces verts

Le Plan Local d'urbanisme adopté par la seule majorité municipale prévoit une ville équilibrée et développée de façon maîtrisée, sans perte d'identité. Le commissaire-enquêteur lui-même, rappelons-le, relève « un choix de zonage judicieux à plusieurs points de vue, développement maîtrisé de l'urbanisation, mixité sociale, maintien de l'équilibre paysager... »

L'accent sera mis sur la participation des espaces verts au confort de vie dans les nouveaux quartiers (ZAC de la Plaine où le paysage sera structuré autour de cœurs d'îlots verts à usage du public et construction de parcs urbains (Beau Soleil, Le Mollard, jardins familiaux etc...). Une présentation du projet de jardins familiaux a été faite par Pierre Panafieu, directeur du CCAS, partant de l'exemple des jardins de la Ville de Gap : l'intérêt environnemental mais aussi social et utile d'une gestion collective de l'espace a été mis en avant.

Les conclusions de l'étude du CAUE « rendre les collines aux saint marcellinois » seront mises en application (corridor vert entre les collines, mise en valeur du plateau de Joud, etc...)

La Ville agit soit sous forme réglementaire (prescriptions du PLU sur le choix des espèces plantées selon répertoire pédagogique) soit sous forme d'actions ciblées : opération « mille arbres – mille haies », contrat de rivière Cumane, mare pédagogique de Joud...

Annexe 9 : exemple de communication juridique sur l'enquête publique, Trait d'union, auteur = la commune

Enquête publique

Une enquête publique conjointe sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-marcellin et la modification du périmètre de protection des monuments historiques du « Bateau ivre » est organisée du 10 décembre 2012 au 14 janvier 2013. Les dossiers relatifs au projet du Plan Local d'Urbanisme et à la modification du périmètre de protection des monuments historiques du « Bateau ivre » ainsi que des registres d'enquête seront déposés en mairie pendant la durée de l'enquête, du lundi au vendredi aux heures d'ouverture de la mairie. Cinq permanences sont organisées en mairie au cours desquelles le public est reçu par le commissaire-enquêteur. Après les trois premières organisées les 10, 14 et 19 décembre, les permanences de janvier sont programmées le jeudi 3 de 9 heures à 12 heures et le lundi 14 de 14 heures à 17 heures.

Annexe 10

11 AVR. 2007
SERVICE DU COURRIER

Arrêté de mise à l'Enquête Publique conjointe des projets de révision du POS de la Commune de Saint-Marcellin en vue de son passage en PLU, du zonage d'assainissement et du périmètre de protection modifié.

Arrêté du 6 avril 2007

VU le Code de l'Urbanisme et notamment ses articles L.123- 10 et R.123-19 ;

VU la Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des Enquêtes Publiques et à la protection de l'Environnement ;

VU la Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration entre le public et l'administration et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ;

VU le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 modifié pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 susvisée ;

VU la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, en son article 4, relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, modifiant le Code de l'Urbanisme ;

VU la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, dite Loi Urbanisme et Habitat, et notamment son article 27 modifiant le Code de l'Urbanisme ;

VU le décret n° 2004-531 du 9 juin 2004, portant à modification du Code de l'Urbanisme ;

VU la loi 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'Environnement

VU la Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

VU la délibération du Conseil Municipal en date du 24 février 2003 ayant prescrit la révision du POS en vue de son passage en PLU et défini les modalités de concertation,

VU la délibération en date du 14 novembre 2007 ayant arrêté le projet de P.L.U

VU la délibération en date du 23 octobre 2006 adoptant le projet de zonage d'assainissement.

VU la délibération en date du 23 octobre 2006 acceptant la proposition du périmètre de protection modifié autour du Clocher de l'Eglise,

VU l'ordonnance E07000106 / 38 en date du 9 mars 2007 et l'ordonnance en date du 27 mars 2007 portant extension, de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Grenoble désignant Monsieur Georges MASCLE et Madame Hélène BAREAU-MOUCHE suppléante en qualité de Commissaires Enquêteurs

VU les pièces des dossiers soumis à Enquête Publique.

Annexe 11

PRÉFECTURE DE L'ISÈRE
2 0 NOV. 2006
SERVICE DU COURRIER

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉPARTEMENT
De l'ISÈRE

N°2006.141

MAIRIE DE SAINT-MARCELLIN
DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL

SÉANCE du 14 novembre 2006

L'AN DEUX MIL SIX
et le 14 novembre à 20 heures trente, le Conseil Municipal de cette Commune, régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de Monsieur REVOL Jean-Michel, Maire.

Présents :
M. REVOL JM., Mme LUCIANI M., M. GIROUD C., Mme REY AM., M. PAVY A., Mme NAVA N., MM. JOURDAN A., CHARMEIL A., Mme PAYM D., M. RUBICHON J., Mme TUAILLON C., M. PERRIN, Mme PRINCIC MC., MM. BOROT M., GILOZ A., BABOY JF., Mme FANGEAT F., MM. BALESTAS JY., LAGIER T., Mmes GUERRE-GENTON V., GIROUD L., RIOU J., LAUBÉPIN MC., M. CHANRON JM., Mme REVOL G., M. DUMOULIN P.

Membres absents représentés :
Mmes KHANTOUCHE M., PELLINI C., REPITON I.

1 - Objet : Arrêt du projet de Plan Local d'urbanisme
Exposé : Par délibération n° 2003-07 en date du 24 février 2003, le Conseil Municipal décidait de mettre en révision le Plan d'Occupation des Sols de la Commune en vue de sa transformation en PLU et arrêtait les modalités de la concertation.

Conformément à cette délibération et depuis cette date, la concertation préalable a été mise en œuvre.

Le bilan de la concertation

Des débats publics ont été organisés aux étapes clés de la Révision et ont été précédés d'une information diffusée dans deux journaux locaux et dans le mensuel municipal

Concernant ces différentes étapes :

- une première réunion publique de concertation axée sur la présentation du diagnostic communal et des enjeux à horizon 2020 a été organisée le 6 novembre 2003 :

Diagnostic
- Discussion sur l'évolution démographique
- Discussion sur les équipements publics, (notamment scolaires), en rapport avec l'évolution démographique
- Evaluation de l'habitat, notamment des logements sociaux
- Evaluation de l'état des lieux de l'économie de la Ville
- Discussion sur les commerces de proximité, (notamment dans le Bourg)
- Discussion sur les espaces naturels (Coteaux, Cumane et Joud)
- Etat des lieux et évolution de l'agriculture

.../...

PJ

Annexe 12

de ferrailles, déchets, vieux véhicules, stationnement de caravanes...) ; nos visites sur le terrain montrent que ces prescriptions ne sont pas inutiles.

- **Les conditions de l'occupation du sol** ; desserte par les voies et les réseaux, superficie minimale, implantations, emprise, hauteur, aspect extérieur, obligations relatives au stationnement et aux espaces libres, fixation du COS. Ces consignes très précises obéissent à trois préoccupations majeures : assurer l'insertion paysagère des constructions (situation, dimensions, matériaux, clôtures, plantations), permettre l'installation d'un dispositif d'assainissement conforme dans les zones d'assainissement non collectif, prendre les mesures destinées à prévenir les dommages dans les zones à risque faible.

En conclusion ces mesures traduisent très nettement la volonté de privilégier l'intégration paysagère des constructions et donc de préserver les éléments du paysage. Elles soulignent également la bonne prise en compte des contraintes environnementales (assainissement, risque).

Conclusion : Ce dossier est riche d'informations, même s'il sera nécessaire d'y ajouter celles qui manquent (réseau d'eau potable, traitement des déchets, sécurité). Il est regrettable qu'il ne comporte pas un résumé synthétique faisant clairement ressortir les objectifs, les motivations et les choix, tels qu'ils apparaissent par exemple, sur les affiches de l'exposition, et qu'il conviendrait d'ajouter à l'édition définitive. Il comporte en revanche quelques documents d'intérêt discutable (Saint-Marcellin ville fleurie par exemple). Il comporte aussi d'assez nombreux défauts typographiques (orthographes, mots sautés, pagination absente, absence de sommaire, absence de légende des illustrations et graphiques,...), qui nuisent à l'appropriation du projet par le public, et qu'il conviendra de corriger sur la version définitive.

Ce projet devrait permettre de mener à bonnes fins les objectifs retenus :

- aménagement du territoire communal tenant compte des besoins de la population et assurant un développement raisonnable de l'activité ;
- accompagnement et contrôle de l'évolution confortant le rôle de capitale du Sud-Grésivaudan) ;
- respect des critères d'un développement durable (prenant en compte les risques naturels, les contraintes liées à la situation de la ville, le manque de terrain disponible, l'assainissement, et valorisant le patrimoine architectural).

Il serait souhaitable qu'il permette de sauvegarder l'agriculture qui est à la base de la renommée du pays.

Observations

Autorités de tutelle

Préfecture de l'Isère

La préfecture de l'Isère a effectué une analyse très détaillée de l'ensemble du dossier et communiqué une liste de modifications et corrections à effectuer sur le document final ; sous réserve d'effectuer ces modifications et corrections la préfecture de l'Isère émet un avis favorable à l'arrêt du document.

Les demandes de modification comportent en particulier :

- La nécessité impérative de joindre les informations relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement et au traitement des déchets ainsi qu'aux arrêtés relatifs au bruit.
- La suppression des emplacements réservés autour de captages abandonnés.

30

Annexe 13

Direction Départementale de l'Equipement (DDE) ; Direction Départementale des Affaire Sanitaire et Sociale (DDASS) ; Direction des Services Fiscaux ; Syndicat Mixtes de Transports en Commun (SMTC) ; Service Départemental d'Aménagement et d'Urbanism (SDAU) ; Communauté de Commune du Pays de Saint-Marcellin ; Syndicat Intercommuna du Traitement des Ordures Ménagères (SICTOM) ; Syndicat Intercommunal à Vocatio Multiple (SIVOM). Ces instances n'ont pas communiqué leur avis ; il est réputé favorable.

Observation du Commissaire Enquêteur

Le règlement d'urbanisme autorise l'installation de piscines et précise les règle relatives à leur vidange, le Commissaire pense qu'il serait également utile de préciser de règles d'implantation, en spécifiant des distances limite vis-à-vis des parcelles mitoyennes, d la voirie, et même de l'habitation elle-même.

Remarques du public

Lors des permanences, nous avons constaté que la conscience des enjeux collectifs à moyen et long terme n'intéressait qu'une infime minorité de nos interlocuteurs. Cela est bien reflété par les observations écrites, dont seul un très petit nombre ne concerne pas exclusivement, soit des revendications personnelles, soit un refus du choix de la zone retenue pour l'implantation de l'aire d'accueil des gens du voyage (NGV). L'essentiel des observations écrites est en effet consacré à un refus du choix de NGV et à des demandes de classement de parcelles comme « terrain constructible ». Le caractère spéculatif en est parfois clairement exprimé. Il est rare de voir s'exprimer une appréciation relative au futur du territoire et à la maîtrise de son développement. Le PLU est plus ressenti comme une entrave que comme un schéma de développement destiné à préserver le territoire et à préparer son développement harmonieux. Il est absolument nécessaire de faire prendre conscience à chacun de ses responsabilités en matière de gestion de l'avenir de la Commune, de son environnement, et pas seulement de son environnement immédiat, mais de celui de la collectivité. Un document synthétique, faisant clairement ressortir les objectifs, les motivations et les choix, pourrait être diffusé largement pour permettre au public de s'approprier ces enjeux majeurs. Les requêtes ont toutes été examinées avec grand soin à l'aide des excellents documents cartographiques du dossier, en utilisant également les images aériennes du portail IGN, et par des visites sur le terrain.

Analyse des requêtes, observations et pétitions

Contestations du déclassement de certaines parcelles agricoles :

Cette contestation émane d'une part de la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitation Agricole (FDSEA), ainsi que de M. Dumoulin. La contestation concerne des terrains de la Plaine, essentiellement plantés en noyers et qui sont proposés au classement AU. Selon les signataires, la préservation de l'espace agricole de qualité devrait représenter un objectif majeur, et faire l'objet d'une réflexion à l'échelle de la Communauté de Communes.

Cette critique rejoint l'avis défavorable émis par la Chambre d'Agriculture de l'Isère ainsi que les commentaires de la Préfecture. Il est certain qu'une partie des terrains de la Plaine, proposés au classement AU, en particulier ceux situés dans la Plaine Nord et dans la Plaine Sud, sont constitués par des noyeraies remarquablement bien entretenues, et qui mériteraient un classement au titre de Zone Agricole Protégée.

91

Annexe 14

Contestations et questions relatives au règlement :

Requête de Mme Tulumello. Les Echavages sur la possibilité de construire une maison d'habitation sans liaison avec une activité artisanale en zone Nh.

Le classement Nh ou Ne n'interdit pas de faire évoluer une construction existante.

Requête de M et Mme J.Y. et C. Serve. La Tivollière sur la possibilité de transformer en habitations, 2 étages du bâtiment.

Cette question n'est pas du ressort du règlement et doit être réglée dans le cadre du bail qui lie M et Mme Serve à leur bailleur.

Requête de M J. C. Laubépin. Contestation de la mesure prévoyant une seule place de parking pour les logements sociaux et de l'alignement des constructions.

Parking : « Il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat » (Art. RIII-4 des règles d'ordre public RNU visées à l'article R111-1 du Code de l'Urbanisme).

Alignement : c'est un choix justifié par la volonté de préserver l'unité paysagère.

Contestations du classement de parcelles.

Requête de M A. Serve. Parcelles 500 et 4 (plateau des Echavages/Basses Plantées) demande ler classement « constructible » des parcelles proposée au classement N et Nh.

Le classement proposé paraît justifié ; on se situe dans la zone de talus de raccord entre le Plateau et les Basses Plantées avec un risque de glissement de terrain ; pour la partie classée Nh, le classement n'interdit pas de faire évoluer la construction existante.

Requête de M et Mme Jourdan-Papait. Parcelle 642 (Echavages) demande le classement « constructible », de la parcelle proposée Nh.

Le classement proposé n'interdit pas de faire évoluer la construction existante.

Requête de M J. Petinot, directeur des établissements Arnould. Parcelle 309, ancienne usine, avenue de Provence, proposée au classement UI, et pour laquelle il est demandé un classement UB ou UF.

Les Etablissements Arnould ont transféré leur activité sur l'usine construite aux Plantées, à proximité de l'échangeur autoroutier ; le site Provence ne sert plus que d'entrepôt, ce dernier devrait être à son tour transféré aux Plantées. Il ne paraît pas déraisonnable de classer UF au moins une partie de la parcelle, celle qui borde l'avenue de Provence, ce qui permettrait de poursuivre la rénovation projetée de cette avenue. Il faudra s'assurer qu'aucune pollution industrielle n'affecte le site.

Requête de M P. Bouvet. Parcelles 211 et 243 classées AP, demande leur classement « constructible ».

Ces parcelles sont situées sur les coteaux, à proximité d'un ravin, dans une zone à risque moyen de glissement et fort de ruissellement. Nous avons pu constater que la molasse altérée qui affleure dans le talus de route s'effrite à la main. Il serait donc dangereux de déséquilibrer ces talus, dont l'équilibre est précaire. Par ailleurs un des choix majeurs du PLU est de cesser d'urbaniser les coteaux. Pour toutes ces raisons, il est raisonnable de maintenir la proposition.

92

Annexe 15

Requête de M D. Bennacchio (SCI Le Belvedere et SARL DAJELNO). Parcelles 297 (SCI Le Belvedere), classée N, et 651, 652 et 627 (SARL DAJELNO), classées AP, demande leur classement « constructible ».

La parcelle 297 est située sur la colline du Mollard dans le prolongement ouest du château de la Tivollière, qui est inclus dans la nouvelle zone de Protection des Monuments historiques. Il est prévu de valoriser le site en y installant une coulée verte et un zone de promenade et de détente. Le classement N est naturel.

Les parcelles 651, 652 et 627 sont situées dans une zone assez pentée des coteaux entre un lotissement et la route du plateau de Chambaran, dans une zone à risque faible de glissement. La pente relativement forte déconseille d'effectuer des terrassements sur ces terrains, dans la mesure où ils risqueraient de mettre en péril les constructions en aval et la stabilité de la route en amont. Par ailleurs le règlement prévoit d'interdire les terrassements et remblais.

Requête de Mme Marchand. Parcelles 626 et 629 classées AP, demande leur classement « constructible ».

Ces parcelles sont situées sur les coteaux, à proximité d'un ravin, dans une zone à risque faible de glissement. Par ailleurs un des choix majeurs du PLU est de cesser d'urbaniser les coteaux. Pour ces raisons, il est raisonnable de maintenir la proposition.

Requête de Mme P. Chabert. Parcelle 281 classée N, demande son classement « constructible ».

Ce terrain se situe sur la colline de Joug, en léger contrebas de la crête, dans la zone destinée à créer une coulée verte ; son classement N paraît naturel afin de préserver le site de Joug, et ce même si existe un peu plus haut une construction qui n'aurait jamais du être autorisée.

Requête de M J.M. Sommaro (SARL Magrange) concernant l'ancienne Fromagerie Veyret-Veilleux que l'on souhaite transformer en logements.

Le bâtiment est situé dans une zone à fort risque de crue de la Cumane ; des piliers de soutènement sont implantés en plein dans le lit de la rivière, risquant de causer des embâcles en cas de crue décennale, et encore plus en cas de crue centennale. Se reporter aux dispositions du règlement art. 2-10 qui prévoit que dans ces zones ne peuvent être autorisés que les travaux sur les constructions existantes, sous réserve qu'ils ne conduisent pas à une augmentation de la population exposée.

Requête de Mme G. Arnaud, présidente du LTP Bellevue de Saint-Marcellin, qui souhaiterait qu'un accès « par le haut » soit réalisé pour desservir le lycée.

Un tel accès demanderait l'élargissement de la montée à la colline de Joug et la création d'une route de crête, en contradiction avec le choix de classer cette zone en aire de détente (ce qu'elle est déjà). Il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'aménager la desserte d'un établissement privé, mais bien à l'établissement d'organiser sa circulation interne en fonction des dessertes existantes.

Contestation du choix d'emplacement des jardins familiaux (NJF) : cette contestation émane de MM et Mme A. Rebatel, J.C. Rebatel, F. Mourzelas Blaise, R. Rousset ; M J.C. Rebatel souhaite installer une pépinière sur ce terrain.

Ce terrain situé dans la vallée du Savouret est en zone inondable ; il est entouré par des terrains constituant une zone de maraîchage et de pépinière. Il n'est donc pas anormal que ses

Annexe 16

propriétaires souhaitent le louer à l'exploitant voisin, qui, quant à lui, est intéressé à disposer d'un ensemble cohérent pour son exploitation.

Plusieurs solutions s'offrent : 1- rechercher un autre emplacement pour les jardins familiaux ; 2- maintenir les jardins familiaux sur leur emplacement actuel plus central, ce qui éviterait d'urbaniser une zone inondable (*cf.* l'événement du 7/06/07).

Contestations du choix d'emplacement d'aire d'accueil des gens du voyage (NGV) : le choix de la zone située à l'Est de la colline de Joug (alias Daumont) a déclenché un très grand nombre d'interventions, lettres, mémoires et pétitions. Nous avons ainsi reçu près de 60 lettres et interventions écrites sur le registre, deux mémoires et une pétition signée par près de 400 personnes, dont un grand nombre domiciliées à Saint-Vérand.

Nous avons dépouillé tous ces documents et tenté d'en extraire l'argumentaire ; il ne peut en effet être question de détailler ici chaque intervention ; de même nous laisserons de côté certaines allusions à des problèmes personnels qui n'ont pas leur place dans un tel débat.

-1 De nombreuses interventions dénoncent le caractère arbitraire du choix, un manque de concertation et d'information, l'absence de consultation du propriétaire.

-2 De très nombreuses observations concernent les troubles au voisinage que causeraient les gens du voyage (incivilité, bruit, immondices, non-respect des règles et lois, chapardage…).

-3 Quelques personnes évoquent un climat d'insécurité (aux personnes et aux biens) qu'engendrerait un tel voisinage.

-4 Un certain nombre redoutent une perte de valeur de leur bien.

-5 De nombreuses observations évoquent une détérioration du patrimoine (paysage, lieu de promenade…).

-6 Il est fait état de l'impossibilité de réaliser un dispositif d'assainissement dans la mesure où la commune de Saint-Vérand refuse le raccord à son réseau, ou au coût très élevé qu'entraînerait le raccord de l'installation sur le réseau de Saint-Marcellin.

-7 De très nombreuses interventions signalent le caractère très dangereux du carrefour et considèrent qu'un aménagement destiné à le sécuriser serait très coûteux.

-8 Plusieurs remarques ont trait au fait que l'emplacement choisi se trouve au milieu d'une zone agricole (mitage).

-9 Il est fait état de l'éloignement du centre, d'une relégation, voire d'une « ghettoisation ».

-10 Le financement devrait engendrer une augmentation des impôts locaux.

-11 Le dossier comporte des vices de forme.

-12 Le dossier est insuffisamment instruit.

-13 Plusieurs intervenants suggèrent d'autres solutions, soit sur la commune, soit au niveau intercommunal.

Remarques préliminaires

1- La commune de Saint-Marcellin, du fait qu'elle compte plus de 5000 habitants, a l'obligation de réaliser une aire de stationnement pour les gens du voyage répondant à des caractéristiques précises (loi du 5/07/2000 et décrets d'application). Dans le cadre du Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (SDAGV), mis en place en 2002 par le département de l'Isère, la commune de Saint-Marcellin a l'obligation de réaliser une ou deux aires totalisant une capacité d'accueil de 25 places. Le SDAGV précise en l'occurrence que le secteur concerne les communes de Chatte, Saint-Marcellin, Saint-Sauveur et Saint-Vérand, et que la solidarité intercommunale est encouragée. Ce document fournit également des statistiques de fréquentation des gens du voyage, où il apparaît que Saint-Vérand est deux fois

Annexe 17

plus fréquenté que Saint-Marcellin, lui-même deux fois plus fréquenté que Chatte ; il n'y a pas de données sur Saint-Sauveur. Enfin la loi, comme le SDAGV, précisent bien que la répression du camping sauvage ne peut intervenir que si, et seulement si, les espaces d'accueil existent.

2- Comme le montre surabondamment l'enquête, personne ne veut d'une telle installation dans son voisinage. À partir d'arguments, que nous discuterons ci-dessous, chacun s'efforce de faire en sorte que cela se fasse ailleurs. On se trouve là dans une situation typique d'un équipement « qui doit desservir tout le monde et ne passer nulle part », situation que les anglo-saxons baptisent « NIMBY » (Not In My Back Yard).

3- D'après la carte IGN, Daumont correspond à une zone urbanisée située à l'Ouest de la prolongation nord de la colline de Joug ou de Joud (les deux orthographes existent selon les coupures de la carte), c'est pourquoi nous avons choisi de désigner le secteur où se situe la zone contestée, à l'Est de la colline, sous le terme « Est de la colline de Joug ».

Analyse des points de la contestation

Caractère arbitraire du choix, manque de concertation et d'information, absence de consultation du propriétaire.

Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur la période qui a précédé l'adoption du projet par le Conseil Municipal (14 novembre 2006), d'autant plus que les affirmations des uns et des autres ne sont pas obligatoirement caractérisées par une totale objectivité. Nous noterons seulement qu'une « exposition portant sur le diagnostic et les enjeux du PLU » a été mise en place en mairie du 25/02 au 06/03/04. Cette exposition est ensuite restée consultable sur le palier du 1er étage de la mairie, jusqu'à ce que nous demandions son transfert dans la salle des mariages. Sur ces affiches, l'emplacement NGV est clairement identifié. Après l'adoption du projet, le journal d'informations municipales de Saint-Marcellin (Trait d'Union) a précisé les grandes orientations du PLU dans son édition de décembre 2006. L'édition de janvier-février 2007 relate une réunion de présentation au public. Tout au long de l'enquête, le dossier a été consultable, et le nombre de visites que nous avons reçu prouve que l'information a circulé. Par ailleurs l'information légale sur l'enquête publique a été correctement effectuée (et constatée par huissier). Enfin le mémoire déposé par ARCEL fait état d'une réunion d'information en juillet 2005 et de courriers envoyés en août 2005, ce qui autorise à penser que l'information a circulé dès cette époque.

Sur le caractère arbitraire du choix, il nous apparaît que le rôle d'un décideur est précisément de faire des choix. Il est sans doute inévitable que ces choix ne soient pas du goût de tout le monde. Ce n'est pas parce qu'un choix déplait à un groupe qu'il doit pour autant être qualifié d'arbitraire. Nous ne discuterons pas ici des appréciations et commentaires relatifs à l'action du Maire, longuement développés dans le mémoire ARCEL. Ceux-ci n'engagent que leur auteur. Dans la mesure où ils sont désormais publics, il appartient au Maire de décider des suites à donner à ces propos.

Sur l'absence de consultation du propriétaire, nous noterons qu'il n'y a aucune obligation en ce sens. Le prévenir aurait été une courtoisie. Il est dommage que cette démarche n'ait pas abouti.

Troubles au voisinage, insécurité, perte de valeur des biens, détérioration du patrimoine.

Ces remarques sont symptomatiques d'une incompréhension majeure, voire d'un refus (une intervention écrite l'exprime explicitement) des objectifs de la loi du 5/07/2000. Ceux-ci sont « d'assurer la libre circulation des biens et des personnes et répondre ainsi à l'aspiration des gens du voyage itinérants à séjourner dans des lieux d'accueil dans des conditions décentes » et « de répondre au souci légitime des élus locaux d'éviter des stationnements

95

Annexe 18

illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés ». Il y a donc dans ces critiques, d'une part un refus d'admettre une différence culturelle, d'autre part une défiance à l'égard des autorités qui devront faire appliquer la loi. Nous considérons que ces remarques sont inacceptables.

Impossibilité de réaliser un dispositif d'assainissement.

Le projet de SZA a défini le secteur « Est de la colline de Joug » comme devant relever de la filière assainissement collectif, dans la mesure où les terrains sont considérés inaptes à l'application de toute autre filière. Le problème s'est posé du raccord de cet ensemble à un réseau proche. La possibilité de raccordement au réseau de Saint-Vérand a été envisagée comme l'une des hypothèses de travail. Elle aurait sans doute été la plus simple techniquement, bien que nécessitant un poste de relèvement pour pouvoir desservir les points les plus bas du secteur. La commune de Saint-Vérand ayant exprimé son refus, au motif que son réseau est saturé, le raccordement ne peut se faire qu'au réseau de Saint-Marcellin. Toutefois le coût de cette opération n'apparaît pas évalué ; les choix devant être en accord avec les capacités financières de la commune, il est nécessaire de faire apparaître cette donnée dans le document. Toutefois, il n'y a pas d'impossibilité technique à réaliser un assainissement collectif dans ce secteur.

Mitage du territoire agricole.

Cette objection est élevée, non seulement par le propriétaire, mais aussi par le fermier et les instances agricoles (Chambre d'Agriculture et FDSEA), et reprise par de nombreux contestataires. L'emplacement choisi se trouve effectivement en plein milieu d'une zone agricole, composée de noyeraies et de champs de polyculture. Lors de l'une de nos visites, le champ était occupé par du Colza en fleur ; nous l'avons revu après fauchage. Il est clair que cet espace est régulièrement cultivé et entretenu.

Caractère dangereux du carrefour et coût de son aménagement.

L'emplacement NGV est desservi par un chemin qui débouche sur la D 518. Le croisement est en patte d'oie et nécessite un démarrage en côte pour qui sort sur la D 518, avec une mauvaise visibilité à l'Ouest en raison d'un col en courbe. La D 518 est très fréquentée. Ce carrefour est donc effectivement dangereux et nécessiterait un aménagement. L'idéal serait d'y installer un rond-point, ce qui nécessiterait une entente entre les communes de Saint-Marcellin et de Saint-Vérand, le chemin débouchant à un angle (aigu côté Saint-Marcellin) de la frontière des deux communes. Un tel investissement serait très coûteux, car il nécessiterait des terrassements et remblais importants. À défaut, une autre solution, comme celle de feux tricolores à commande optique, devrait absolument être proposée. Un autre danger concerne les piétons. Le stationnement de longue durée des gens du voyage implique que les enfants fréquentent les écoles. Se rendre à pied aux écoles les plus proches oblige à passer par une zone de route très étroite, sans passage piétonnier, au niveau du col qui permet de franchir la colline de Joug. Il serait indispensable d'installer à ce niveau un passage piétonnier ; ce qui n'est pas techniquement impossible, mais serait également coûteux. Des aménagements routiers seraient donc absolument nécessaires qu'il conviendrait de chiffrer.

Eloignement du centre, relégation.

Le dossier ne comportant pas d'étude comparative de sites, il est difficile de se prononcer sur ce point qui demeure très subjectif. La configuration de la ville entraîne en effet une inégalité de distance entre les quartiers vis-à-vis du Bourg. Le seul point à noter, qui rejoint le point précédent, est celui du danger d'accès piétonnier.

96

/n/

Annexe 19

Georges H. MASCLE
Professeur Honoraire UJF Grenoble
8 Cours de la Libération
38100 Grenoble
Commissaire Enquêteur
Avec la collaboration de
Hélène BAREAU MOUCHE
95 route d'Uriage
38400 Saint-Martin d'Uriage
Commissaire Enquêteur Adjoint

Grenoble, 5/07/2007

Rapport
relatif à l'enquête publique,
effectuée à la demande de la Municipalité de Saint-Marcellin,
concernant le Projet de Plan Local d'Urbanisme
(PLU).

Conclusions motivées

L'enquête publique concernant le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Commune de Saint-Marcellin s'est déroulée du 15 mai au 15 juin 2007. Le dossier a été tenu à la disposition du public à la Mairie de Saint-Marcellin, aux jours et heures d'ouverture de cette dernière. Nous avons assuré à cette même Mairie 5 permanences pour y recueillir les observations.

Comme rappelé dans le document d'orientations générales d'aménagement et d'urbanisme, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) proposé par la Commune de Saint-Marcellin a pour objectifs :

- D'assurer l'équilibre entre le développement urbain et rural, la protection des espaces naturels et des paysages.
- D'assurer l'équilibre entre l'emploi et l'habitat.
- De veiller à l'utilisation économe de l'espace et à la sauvegarde du patrimoine naturel et bâti.

Durant cette enquête, certaines contestations du zonage proposé se sont exprimées. En règle générale, elles ne concernent pas le principe du zonage mais quelques points particuliers. Les requêtes ont toutes été examinées avec soin, y compris en visitant les zones en litige, et des réponses motivées sont apportées dans ce rapport. Il faut noter ici que le représentant de la FRAPNA, lors de sa visite, et dans une intervention écrite déposée après la fin de la dernière permanence, insiste sur la nécessité de maîtriser le développement du domaine urbanisé sur le territoire de la commune. Toutefois une contestation majeure demeure quant au problème de l'aire de stationnement des gens du voyage.

Le choix de zonage effectué paraît judicieux à plusieurs points de vue :

- Il permet d'assurer un développement maîtrisé de l'urbanisation du territoire en réaffirmant son caractère de pôle du Sud-Grésivaudan.
- Il permet d'assurer la mixité sociale.
- Il maintient l'équilibre paysager en préservant les espaces naturels.
- Le risque naturel est correctement pris en compte dans le projet de zonage.

Annexe 20

- Le choix effectué du zonage d'assainissement est judicieux, et sa gestion dans le cadre de la SPANC permettra d'assurer les nécessaires contrôles de conformité et d'entretien des installations.
- Il permet d'assurer la réhabilitation de l'habitat ancien, et sa mise aux normes.
- Le règlement d'urbanisme traduit très nettement la volonté de privilégier l'intégration paysagère des constructions, et donc de préserver les éléments du patrimoine.
- Il est caractérisé par une bonne prise en compte des contraintes environnementales (assainissement, risque).
- Les avis des autorités de tutelle sont favorables, sous réserve de modifications et corrections.

Ce projet ambitieux donne à la commune les moyens de mener une véritable politique de développement durable. Il est impératif qu'il puisse entrer en application sans délais.

Ce projet devrait cependant prendre en compte les propositions suivantes :

- Modification de la zonation proposée pour maintenir le classement A d'une partie des terrains agricoles de la Plaine, et ainsi tenir compte des avis concordants de la Préfecture et de la Chambre d'Agriculture .
- Extension de la zonation UF à la partie du terrain de l'ancienne usine Arnould bordant la RD 1092 au Sud.
- Disjonction du dossier NGV.

En conclusion, le dossier de Plan Local d'Urbanisme présenté par la Commune de Saint-Marcellin est convenablement documenté, en particulier au moyen de documents cartographiques de grande qualité. Il est complet et précis. Il représente un véritable projet d'aménagement et de développement durable.

Je donne un avis favorable à la poursuite de la procédure, sous réserve de réviser le zonage des terrains agricoles, de modifier l'extension de la zone UF, et de disjoindre le dossier relatif à l'aire de stationnement des gens du voyage.

Georges H. MASCLE
Commissaire Enquêteur

20

Annexe 22 : grille d'analyse du dossier de l'enquête publique

	Hypothèse 1 défense/promotion	Hypothèse 2 contrôle des citoyens	Hypothèse 3 intérêt privés
Article janvier 2011 - Trait d'union/Enquête publique Auteur identifié = Le maire	*«Cela entraîne aussi le ralentissement de l'activité économique dans le BTP notamment.Ni le BTP, ni le territoirre 'n'avaient besoin de cela.»* On présente le responsable de l'annulation du PLU tout en expliquant que l'action de Daumont en Colère n'a pas trouvé justification aux yeus de la justice, une façon de dire que leur réclamation n'est pas justifiée. *«Ce qui occasionnera un coût conséquent pour notre ville»*		
Article mars 2011 - Trait d'union/enquête publique Pas d'auteur présicément identifié = la commune	A nouveau, on précise que l'action juridique de l'association Daumont en Colère n'a pas abouti. A nouveau, on précise que cela coûtera de l'argent. *Les axes forts de ce PLU dont le «commisaire-enquêteur relevait «un choix de zonage judicieux [...], développement maîtrisé de l'urbanisation, mixité sociale, maintien de l'équilibre paysager...»»* citation des conclusiosns du commissaire-enquêteur.		
Article décembre 2006 - Trait d'union/PLU Article typiquement promotionnel Pas d'auteur précisément identifié =la commune	*«Se veut l'affirmation de STM, ville-centre en pleine évolution, soucieuse de préserver les qualités de son environnement et son cadre de vie privilégié* *Pour répondre aux besoins présents et affirmer pour demain une ville solidaire et durable».* 12 points sur le PLU présentant ses objectifs. Promotion du PLU *«Economiser l'espace»* + *«introduire des règles de prise en compte du développement durable» (*écologie) *«Répondre aux besoins de logements»* (sociale) *«Favoriser le développement économique»* (économie) *«Réaliser une aire d'accueil des gens du voyage»* (problème majeur).		

Article janvier 2007 - Trait d'union/PLU Auteur identifié = le Maire	*«Le Conseil Municipal, pour répondre aux besoins présent et affirmer pour demain une ville solidaire et durable».* Reprise de 7/12 poinrs décrits dans l'article du mois précédnet sur le même sujet. Concernant l'aire d'accueuil, «*les décisions courageuses que nous prenons me font d'ailleurs pensé à une formule du Général De Gaulle [...] «ce qui est salutaire à la nation ne va pas sans blâmes dans l'opinion».*		
Article PLU janvier 2008 Trait d'union/auteur non clairement identifié = la commune	A nouveau, «*pour répondre aux besoins présents et affirmer une ville solidaire et durable».* *«un choix de zonage judicieux à plusieurs points de vue, développement maîtrisé de l'urbanisation, mixité sociale, maintien de l'équilibre paysager, ... » Nous voulons garder les atouts qui font de Saint-Marcellin une petite ville, à taille humaine, où « le vivre-ensemble » et les solidarités sont au coeur de l'action municipale.».* Répétition des arguments utilisés dans les autres articles. Réaffirmation d'objectif sociaux, écologiques, écnonomiques. *«Promouvoir un espace public de qualité, c'est renforcer le sentiment d'appartenance à la commune».*		
Dossier de l'enquête publique : Rapport du commisaire enquêteur Délibération conseil municipal Arrêté mise à l'enquête publique etc...		Document juridique complexe, très dense, avec une terminologie juridique. Deux avocats saisis, en par l'association et un par M. Bennachio. Les principaux constestataires sont très informés sur le droit de l'urbanisme de par le recours auw avocats ou leur passé professionnel. Le commissaire note que les habitants ont bien été informés mais que le propriétaire exproprié n'a pas été consulté. Documents juridiques comme Le plan d'occupation des sols, Le PLU dans sa totalité, des documents très techniques.	Les éléments retenus par le commissaire-enquêteur, pour ou contre le PLU, relève de l'intérêt public. S'appuie sur des instances publiques tels, chambre d'agriculutre, la préfecture de l'Isère, le conseil général etc... Le commissaire note que l'intérêt privé est d'abord défendu. 14 requêtes concernant différentes choses (classement de parcelle constructible quoi, contestation de la NGV) Critique sur le raisonnement des gens, «*ces remarques sont inacceptables».* Reprend les observations, au demeurant semblant objective elle-même, pour leur donner un

			caractère objectif d'un point de vue institutionnel. (*mitage du territoire agricole, impossibilité de réaliser un dispositif d'assainissement*).