

# Pouvoirs et démocratie locale

## LA DÉMOCRATIE LOCALE À L'ÉPREUVE DE L'ÉCOLOGIE POLITIQUE

Aliènor Bertrand

**Cet article a pour but d'expliquer en quoi l'urgence écologique nous impose de repenser le rapport de la démocratie aux territoires. Nos institutions politiques (internationales, nationales, locales) ne se montrent pas capables de faire face aux crises écologiques actuelles (climat, eau, biodiversité, approvisionnement énergétique). Or la solution n'est pas de valoriser l'échelon local au détriment du global en reconduisant les *topoi* philosophiques vantant les petites républiques ou promouvant la participation, mais de prendre les décisions adéquates à l'échelle pertinente. La capacité d'ajustement spatiale et temporelle de la démocratie pourrait définir le principe de nouvelles institutions.**

**L**e Sommet de la Terre de Rio (1992) a popularisé le slogan « penser globalement, agir localement<sup>1</sup> », jusqu'à en faire le mot d'ordre de protocoles internationaux qui combinent l'écologie et la démocratie locale, les *Agenda 21*<sup>2</sup>. Bien au-delà des cercles militants, la démocratie locale est ainsi considérée par les organisations internationales comme la clef d'actions écologiques efficaces : que vaut en effet un accord international qui n'est pas traduit dans les législations nationales ni « appliqué » à l'échelle locale ? Par un étrange retournement, la démocratie locale est devenue une priorité technico-administrative, particulièrement sous les espèces de la concertation et

- 1. Cette expression est utilisée par Jacques Ellul dès les années 1930.
- 2. Les *Agenda 21*, littéralement programmes d'action pour le <sup>xxi</sup>e siècle sont des protocoles internationaux souples qui visent à construire un projet politique concerté impliquant l'ensemble des acteurs locaux et les entreprises.

de la participation<sup>3</sup>. Elle se voit attribuer une « nouvelle » fonction politique, celle de métamorphoser la contrainte réglementaire en adhésion volontaire<sup>4</sup> : si les citoyens potentiellement pollueurs devenaient eux-mêmes les auteurs des réglementations qu'ils doivent suivre, ces réglementations pourraient ne plus avoir vocation systématique à être contournées<sup>5</sup>. L'information, ou l'instruction du débat public est alors elle-même moins considérée comme un facteur d'autonomie politique que comme un mode ou moyen d'administration comme un autre<sup>6</sup>. Sous des formes diverses, un schème politique d'une admirable naïveté liant l'écologie et la démocratie locale est en train de se décliner, comme si les progrès de l'une conditionnaient et renforçaient *a priori* ceux de l'autre. La détermination d'un bien commun incontestable (lutter contre le changement climatique, assurer la ressource en eau, préserver la biodiversité...) aurait-elle le pouvoir de changer les conditions habituelles d'exercice de la démocratie? Dès lors qu'elle s'organise à partir du principe de responsabilité envers les générations futures, et qu'elle est « locale », la démocratie serait-elle subitement capable de substituer à la poursuite de l'intérêt particulier la prise en compte du bien commun en dissolvant les intérêts particuliers dans le débat public?

Pour se légitimer, ce nouvel idéal type de gouvernance combinant la démocratie locale et l'écologie se nourrit des *topoi* issus de la tradition philosophique qui ont jalonné la réflexion sur l'autonomie politique, voire l'autogestion et la démocratie directe. Il s'appuie ainsi sur l'idée selon laquelle l'exercice optimum de la démocratie est conditionné par une taille réduite de territoire et une population limitée. D'où une série de malentendus majeurs sur la finalité, la portée et l'efficacité des pratiques participatives locales,... tantôt considérées comme le signe de l'emprise du pouvoir de la techno-administration, tantôt portées au crédit de l'autonomie politique et de la démocratie directe.

**S'assurer de la légitimité de la thèse selon laquelle l'efficacité d'une politique écologique dépendrait prioritairement de l'action locale**

- 3. Les arguments les plus massifs d'une critique de la participation d'un point de vue présenté comme écologiste sont exposés par Romain Felli dans « Développement durable et démocratie: la participation comme problème », *Urbia. Les Cahiers du développement urbain durable*, n° 3, novembre 2006, p. 11-28.
- 4. Comme en témoigne la loi « Démocratie de proximité » de 2002, fidèle en cela à la Déclaration de Rio. Déclaration de Rio, principe 10: « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »
- 5. La faiblesse de codification de notre droit pénal en matière d'environnement, de même que l'échec de l'introduction d'une proposition de loi visant à créer une incrimination spécifique d'atteinte à l'environnement (proposition Hunault du 13 février 2003, n° 614) disent la volonté du législateur en la matière.
- 6. L'introduction du rapport de synthèse du groupe 5 du Grenelle de l'environnement indique ainsi: « La "démocratie écologique" se doit ainsi d'établir des gouvernances – car celle des acteurs privés est tout aussi cruciale que celle des décisions publiques – recourant à des modes décisionnels basés sur la transparence, la participation, la délibération, les partenariats, la gestion intégrée, la responsabilisation des décideurs. »

Si l'on veut se donner la moindre chance de débrouiller l'*imbroglio* philosophique qui emmêle ces nouveaux *topoi* avec les plus anciens, il faut s'assurer d'abord de la légitimité de la thèse selon laquelle l'efficacité d'une politique écologique dépendrait prioritairement de l'action locale. Notre économie, dont les structures actuelles sont en conflit flagrant avec les enjeux écologiques globaux, repose sur un système de pouvoir qui, de quelque façon qu'on l'aborde, ne saurait être qualifié de local : il est international, mondialisé, réticulaire, rhizomique, diffus... Dès lors, pourquoi valoriser l'échelon local du pouvoir politique ? La puissance des sociétés pétrolières ou celle des grandes compagnies de pêche maritime n'est-elle pas disproportionnée par rapport à celle des élus régionaux, des conseils généraux, des conseils d'agglomérations ou des conseils municipaux ? L'action des grandes organisations environnementales non gouvernementales n'est-elle pas évidemment bien plus efficace que celle d'élus locaux représentant des groupes de citoyens dont les causes peuvent facilement être suspectées de particularismes ? La valorisation de l'échelle locale n'est-elle pas le prétexte d'une simple défense d'intérêts à laquelle les anglophones ont donné le nom de nimbysme (*Not In My Back Yard*) ?

Que l'on ne se méprenne pas : ces questions ne sont pas destinées à dénoncer *a priori* le caractère « idéologique » du schème idéal combinant l'écologie et la démocratie locale. Elles ont seulement vocation à susciter notre vigilance face à une évidence qui pourrait se révéler trompeuse : quelle est l'étendue réelle du pouvoir des institutions locales face aux puissances démesurées qui les traversent ? Comment évaluer l'intérêt de les investir ? Comment définir les modalités les plus efficaces de cet investissement ? L'urgence universellement reconnue de la préservation du climat, et, plus généralement la défense des équilibres écologiques nécessaires à la vie, et partant, à la vie humaine, exigent *a minima* que soient interrogés la nature et le pouvoir des institutions : ces objectifs, reconnus de façon consensuelle comme relevant du bien commun, peuvent-ils vraiment être pris en charge dans nos institutions locales ? Les politiques publiques des institutions territoriales ont-elles une quelconque efficacité en dépit de leur faiblesse comparative par rapport à d'autres pouvoirs ? Est-il seulement possible de réintroduire dans ce domaine les procédures d'évaluation et de négociation nécessaires au processus démocratique ?

Il faut bien admettre cependant que ces objections sont suffisamment vives pour être à la source d'un fréquent déni de légitimité de la politique locale, repérable à la fois dans la survalorisation d'attitudes éco-citoyennes plus morales que politiques, et dans les formes les plus fréquentes de l'activisme altermondialiste – le global prenant alors le pas sur le local. Sur un plan plus théorique, elles ont conduit en tout cas certains, des géographes par exemple, à tenter de renverser la formule « penser localement, agir globalement », comme si l'échelle locale était somme toute la moins adéquate pour répondre à l'urgence écologique<sup>7</sup>. Le « local » s'avère donc en réalité être l'objet de deux fantasmes contradictoires et non pas d'un seul : une idéalisation légitimée

■ 7. L'article de Pierre Calame proposant ce renversement, a, en effet, particulièrement fait mouche chez les géographes, sans doute bien davantage que chez les politistes : P. Calame, « La citoyenneté en Europe – Articuler les échelles de référence », *Territoires*, janvier 1995.

par la tradition philosophique et une caricature persistante depuis l'époque moderne, caractéristique du mépris de la « petite politique<sup>8</sup> ».

Cet article a pour objectif de proposer une position alternative à la survalorisation ou au mépris de la démocratie locale. Notre hypothèse est que l'urgence écologique nous oblige et nous permet en même temps de penser de façon radicalement nouvelle le rapport de la démocratie au territoire. Si la démocratie est la capacité des citoyens à décider ensemble des affaires qui les concernent par des voies pacifiques, et s'il est vrai que la « durabilité » de l'habitation d'un territoire (fût-il élargi à « la planète »...) dépend essentiellement des décisions qui y sont prises en matière écologique, alors, la question qui se pose n'est pas de valoriser l'un des échelons territoriaux au profit des autres mais de prendre les décisions adéquates à l'échelle pertinente concernée. Et rien ne dit que la solution soit de valoriser les décisions locales ni, à l'inverse, les réglementations internationales. Il apparaît au contraire que nos institutions politiques (internationales, nationales, locales) s'avèrent globalement et constamment impropres à une prise de décision à la bonne échelle<sup>9</sup> et qu'elles ne sont donc pas susceptibles de résoudre les crises écologiques actuelles (climat, eau, biodiversité, approvisionnement énergétique). Il s'agit donc ici, en se donnant l'objet limité des institutions locales, d'examiner la possibilité d'un nouveau mode de lien politique entre les populations et les territoires qu'elles occupent. La capacité d'ajustement de décision démocratique aux territoires et aux populations concernées pourrait trouver à se définir comme une forme de « nomadisme démocratique ».

Nous montrerons donc d'abord que nos institutions locales sont structurées par une hiérarchisation implicite qui fait dépendre les enjeux écologiques d'un découpage du territoire et d'une structure administrative inappropriés liés à l'organisation de l'État, puis nous examinerons la question de savoir si les tentatives d'introduction de consultations participatives permettent ou non de contourner ce problème, avant de proposer quelques pistes indiquant ce que pourrait être une démocratie écologiste à la fois plus légitime et plus efficace. Avant d'analyser nos institutions locales et de discuter du sens et de l'opportunité des consultations participatives, demandons-nous donc d'abord si leur statut leur permet ou non de remédier aux crises écologiques.

## Démocratie locale et administration de l'État

En France, les collectivités locales<sup>10</sup>, communes, départements et régions, sont définies à la fois par un principe d'autonomie administrative, par la détention de compétences propres, générales et particulières, et par la capacité de prendre des décisions dans des instances délibératives composées de représentants élus. C'est l'État et lui seul qui assure le cadre législatif

- 8. L'expression est déjà en usage sous l'Ancien Régime: Antoine Follain, *Le Village sous l'Ancien Régime*, Paris, Fayard, janvier 2008.
- 9. À l'exception bien connue de l'usage des chlorofluorocarbures (CFC), suite au protocole de Montréal en 1987 pour préserver la couche d'ozone. Mais il s'agissait là d'une décision à la fois très ponctuelle et potentiellement efficace.
- 10. L'expression « collectivité locale » n'a plus de valeur juridique depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui lui a substitué systématiquement le terme de collectivité territoriale. Pour des raisons qui s'éclaireront dans la suite du texte, l'usage de cette expression ne doit cependant pas être regardé ici comme une facilité.

de l'exercice de l'autorité locale, même s'il confie un certain nombre de ses compétences aux collectivités territoriales avec un pouvoir de libre administration. Les collectivités territoriales sont donc clairement dépourvues de l'exercice de la souveraineté et ne lient politiquement population et territoire que pour assurer la relative indépendance de l'administration locale. Le statut des collectivités territoriales françaises repose donc sur le principe de subsidiarité et non sur une conception forte de la démocratie. Aucune des institutions locales ne possède de capacité législative propre sur les compétences qu'elle détient, celle-ci restant la prérogative de la souveraineté nationale, ou des instances européennes.

Cette organisation territoriale nationale n'a rien d'évident ni au plan théorique, ni au plan positif : aux deux extrêmes du spectre des rapports de dépendance liant l'État et les instances locales, on trouve en effet des territoires directement administrés par l'État auxquels ils appartiennent, sans aucun maillage institutionnel local<sup>11</sup>, ou, à l'inverse, des systèmes strictement confédéralistes... De fait, aussi bien la détermination des limites territoriales des entités politiques locales que leur statut résultent d'histoires nationales singulières<sup>12</sup> : celle du peuplement, celle du statut politique et administratif des territoires, et celle de l'interprétation et de l'application du principe théorique de subsidiarité<sup>13</sup>. Il n'est pas question d'engager ici une critique de plus du centralisme démocratique français sous un « prétexte » écologique, même si, bien sûr, ce type de critique possède sa légitimité. À dire vrai, le problème n'est pas celui de la nature singulière de nos institutions locales mais celui de la hiérarchisation de principe des questions de souveraineté, de sûreté et d'équilibre écologique par les États. Et de ce point de vue, il faut bien constater qu'il n'y a pas tant de différence que l'on pourrait croire entre la France et les États voisins dont l'organisation administrative et l'histoire sont tout autres. C'est pourquoi les politiques publiques écologiques ambitieuses se heurtent partout à la même difficulté, et c'est aussi la raison pour laquelle le Sommet de la Terre a fait valoir « d'en haut »

l'urgence de nouvelles pratiques participatives.

En effet, si la question de l'articulation des espaces écologiques et politiques peut apparaître comme nouvelle, la prise en compte politique de l'écologie n'est pas étrangère à l'administration des territoires. L'écologie naît

- 11. Comme c'est le cas par exemple aux États-Unis.
- 12. Nos propres institutions sont destinées à se transformer à moyen terme : le renforcement de l'échelon politique européen et les modifications consécutives de l'exercice de la souveraineté qu'il entraînera changeront l'ensemble de l'organisation territoriale en Europe.
- 13. Principe selon lequel l'État confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter que lui. Les collectivités locales sont donc théoriquement chargées de décisions administratives sans avoir à justifier leurs fins. Ce qui légitime en quelque sorte la confusion délibératif/exécutif qui existe par exemple actuellement en France à l'échelon communal.

**Le problème n'est pas celui de la nature de nos institutions locales mais celui de la hiérarchisation des questions de souveraineté, de sûreté et d'équilibre écologique**

bien avant le nom qui la désigne : elle a toujours structuré l'ensemble des savoir-faire liés aux manières d'habiter des espaces hétérogènes. Le principe de libre administration territoriale a même été directement produit par la nécessité de combiner les ambitions dominatrices de l'occupation militaire et politique de l'espace avec ces savoirs et ces usages locaux. Rien d'étonnant donc, à ce que l'État français, même au plus fort de son centralisme historique, se soit dessaisi de l'administration de ce type de compétences. Allons plus loin : si l'on fait l'inventaire des compétences des collectivités locales, quel que soit le système politique considéré, aucune de celles qui relèvent de la manière d'occuper et d'habiter l'espace ne manque jamais à l'appel<sup>14</sup>, au contraire des compétences sociales, économiques ou sanitaires, qui varient selon les pays et les systèmes politiques envisagés.

Historiquement, la prise en compte des impératifs écologiques est donc subordonnée à la préservation de la « sécurité intérieure ». Mais, si la sûreté a toujours été considérée comme dépendante au plus haut degré des ressources naturelles (eau, énergie, matières premières, fertilité des sols), c'est à l'échelle du territoire souverain, quels que soient sa taille et son régime, et non à celle des territoires écologiquement sollicités. De même pour la gestion des infrastructures de transports, qui relève également de ce principe d'aménagement du territoire. La souveraineté territoriale moderne s'est construite sur la base d'un non-lieu écologique, tendant à géométriser l'espace, et à coefficienter les territoires de valeurs potentielles variables d'approvisionnement, allant de zéro – le tarissement des ressources – à la promesse d'une abondance inépuisable. Or, lorsqu'il s'est agi de concilier la souveraineté avec la légitimité démocratique, ni la théorie politique, ni l'histoire effective n'ont remis cette articulation en question. Les équilibres écologiques ont continué d'être soumis aux impératifs de domination ou, *a minima*, d'occupation territoriale. La distinction de la souveraineté avec l'administration territoriale s'est traduite constitutionnellement par le principe de subsidiarité qui subordonne fermement les compétences politiques locales au cadre législatif étatique. Elle affaiblit singulièrement la légitimité des pouvoirs locaux. La non-souveraineté de la plupart des institutions locales européennes actuelles constitue-t-elle pour autant une objection majeure à leur valorisation démocratique ?

### **Les apories de la souveraineté locale**

À prendre l'exigence démocratique en un sens fort, cela est incontestable et disqualifie quelque peu l'intérêt du schème liant la démocratie locale et l'écologie, au moins sur le plan de sa justification théorique. Le nouveau *topos* valorisant la démocratie locale se nourrit en effet de la tradition philosophique défendant la démocratie directe, et particulièrement de celle qui vante les petites républiques. Sans doute l'enrichit-il de l'idée

- 14. Ce que ne manque pas de relever le chapitre 28 de la Déclaration de Rio, qui indique dans son premier article : « En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable. »

selon laquelle les citoyens détiennent une compétence écologique sur leur environnement familier par l'usage qu'ils en ont. Mais l'idée politique essentielle légitimant l'apologie du « local » reste bien celle de la possibilité d'une délibération collective et d'une décision contrôlée par l'ensemble des citoyens... Les défenseurs de la démocratie locale directe valorisent donc l'échelle municipale en s'inspirant des analyses philosophiques classiques, particulièrement celles de Rousseau. Ainsi de Murray Bookchin dont le mot d'ordre « Démocratiser la république et radicaliser la démocratie » est sans équivoque<sup>15</sup>. Pourtant, l'association de l'idée républicaine à celle de la démocratie locale n'est pas neutre : quels sont les présupposés qui fondent l'appel à un système de « municipalités libres » ?

Il apparaît que le municipalisme libertaire reconduit implicitement la plupart des apories classiques de la philosophie de la souveraineté sans résoudre pour autant aucune des questions portant sur la légitimité de la définition du territoire politique. Même en mettant de côté son caractère radicalement utopique, son principal défaut est de ne pas affronter la difficulté présentée par l'articulation des espaces politiques et écologiques. Comment définir théoriquement le lien politique légitime d'une population déterminée avec un territoire défini ? Comment déterminer l'appartenance à de telles municipalités ? Sur quels critères la limiter ou l'ouvrir ?

Prenons l'exemple de la biodiversité, qui est très emblématique des apories de l'exercice local de la démocratie sur le mode de la souveraineté locale. Dans ce cas, la pertinence territoriale du périmètre engagé par une décision est très difficile ou impossible à évaluer, et il n'est donc pas même envisageable de prétendre structurer de processus démocratique pertinent à l'échelle adéquate – ce qui est également vrai dans d'autres domaines, économiques par exemple. Si les institutions locales peuvent paraître encore en mesure de conserver une compétence relativement discriminante en matière d'aménagement de leur territoire, elles sont impuissantes face aux flux qui les traversent. Non qu'il soit localement impossible de s'opposer à des pouvoirs économiques disproportionnés, ou qu'il soit impossible de protéger ici ou là telle fraction de corridor naturel. Mais il apparaît évident que, globalement, il n'est pas dans la capacité des entités locales de maîtriser les flux qui pénètrent leur territoire. Et il y a pire : cette capacité apparaît en fait inversement proportionnelle, ou presque, à la taille des territoires considérés. Par un effet de domino, la recherche d'une souveraineté locale pousse à délimiter des territoires toujours plus importants, et l'argumentation valorisant la plus petite échelle de population se retourne contre elle-même.

La subordination des compétences administratives locales à un pouvoir de type souverain, de type « régional » ou « national » semble alors pouvoir être revisitée. Elle donne en tout cas des armes aux partisans de la « rationalisation » de l'organisation territoriale au profit d'entités suffisamment vastes pour être capables de donner au pouvoir politique local une puissance discriminante. Elle contribue à justifier l'abandon de l'échelon communal au profit des EPCI<sup>16</sup>, ou les projets fédéralistes de type « républicain », qui

■ 15. M. Bookchin, *Pour un municipalisme libertaire*, Lyon, Atelier de création libertaire, 2003.

■ 16. EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

voient le pouvoir local converger vers un centre régional. Mais il n'est pas sûr que la démocratie ni l'écologie y gagnent en fait quoi que ce soit. La structure de concurrence, voire de compétition qui existe entre les territoires (agglomérations, régions, États, groupes d'États) contredit en réalité un véritable projet écologique.

En effet, l'argumentation républicaine appliquée aux échelons intermédiaires est circulaire : son objectif est de légitimer les territoires « souverains », mais son effet est de créer une mosaïque de pouvoirs concurrents, aux prérogatives identiques. Si les entités centralisées aux compétences générales possèdent une indéniable puissance exécutive globale, elles figent en réalité une structure de concurrence entre les territoires. Ces pouvoirs, régionaux ou nationaux, apparaissent bien souvent davantage comme des entraves que comme des aides à la construction du processus démocratique de décision : loin de permettre l'efficacité promise, ils désarticulent en fait la capacité de mise en œuvre du débat public aux échelles territoriales adéquates. La mise en concurrence des territoires produit un type de négociation ménageant les intérêts des uns par rapport aux autres et non une discussion collective sur une visée commune. Et ce qui vaut pour la représentation du territoire vaut également pour celle des différents acteurs de ce territoire. Un double éloignement par rapport aux conditions d'une délibération démocratique en résulte : un premier éloignement lié au caractère général de la représentation politique locale et un second lié à la multiplication des instances de second degré. Dans ces instances de second degré, en effet, la négociation est toujours générale : telle décision sur l'eau est mise en balance avec telle autre sur la dotation financière ou sur... les équipements sportifs..., même si les populations concernées par l'usage de l'eau le long d'un fleuve et celle d'un stade de sport ne sont pas les mêmes. Le fonctionnement actuel des agglomérations, mais aussi celui des régions, en offre une pitoyable caricature. En réalité, et sans grande surprise, la structuration concurrentielle des territoires locaux mime celle des États sans que l'on songe à s'en inquiéter. Pourtant, comme les spécialistes des relations internationales aiment à le dire pudiquement : nous manquons d'une « véritable théorie normative de la démocratie applicable au niveau mondial<sup>17</sup> ».

Les négociations qui pratiquent « l'équilibre général » visent d'abord à assurer un certain *statu quo* entre les puissances territoriales. Autrement dit, elles subordonnent de fait les objets de la négociation à l'équilibre des puissances, problèmes écologiques compris... ou omis ! Du local au global, les logiques de domination territoriale l'emportent donc sur les pratiques démocratiques, ce qui n'a évidemment rien d'étonnant, mais qui entrave gravement la possibilité de réponses collectives appropriées, c'est-à-dire

**L'argumentation républicaine appliquée aux échelons intermédiaires est circulaire**

■ 17. Selon un jugement de Bertrand Badie. B. Badie, *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995 ; et B. Badie, M. C. Smouts, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992.

efficaces, aux urgences écologiques. Soit l'exemple de l'eau. On pourrait considérer qu'un unique centre de décision au niveau d'un grand bassin versant soit à même de contrebalancer le déséquilibre créé par exemple par l'installation de puissantes entreprises polluantes sur le cours d'un fleuve. Et qu'il vaut mieux une démocratie représentative un peu lointaine mais forte, qu'un parlement local de l'eau impuissant. On aurait alors à cœur de réformer les institutions locales de façon à y équilibrer les pouvoirs tout en permettant un exercice efficace de l'exécutif. Sauf que le prix à payer d'une telle « rationalisation » serait l'uniformisation assurée de la gestion des eaux sur l'ensemble du bassin. Un centre puissant de décision est voué à prendre des dispositions uniformes sur des problèmes généraux, pas à optimiser une juste distribution de l'usage des biens communs en des lieux singuliers. Ce qui se perd alors, c'est, précisément, l'ajustement du processus de décision démocratique : or, du point de vue social et écologique de l'usage, c'est lui seul qui importe. Il n'est donc pas sûr que la transformation des collectivités locales en fédération d'entités politiquement autonomes mais concurrentes soit défendable sur le plan écologique, alors même que, précisément, la crise environnementale repose sur la prise en charge et la préservation des espaces par les populations qui les habitent... La prise en compte des impératifs écologiques affaiblit par de nouveaux arguments le mythe républicain de la « démocratie locale » sur le mode de la multiplication des « cités-États » et ouvre décidément la question des frontières territoriales.

La réforme actuelle de nos collectivités territoriales (qui vise bien, en un sens faible, à « républicaniser » nos régions), ne possède donc qu'un intérêt limité en matière d'écologie – ce qui ne signifie pas qu'elle ne soit pas, par ailleurs, urgente et nécessaire. La complexité des strates administratives, le caractère non démocratique des EPCI<sup>18</sup>, la confusion des pouvoirs communaux dans la personne du maire, sont effectivement des obstacles bien réels au progrès de la démocratie locale entendue dans son sens le plus classique. Mais face à l'urgence écologique, cette réforme paraît manquer en partie son objet : elle n'affronte pas le problème structurel qui conduit nos institutions à subordonner l'écologie aux logiques de concurrence des puissances territoriales... (et à celles de leurs représentants... !). Institutionnellement, les territoires demeureront des périmètres à administrer plutôt que des espaces politiques, et il sera donc tout aussi difficile à nos institutions locales de prétendre prendre les crises écologiques sérieusement en charge.

## Démocratie écologiste et participation

L'introduction de formes nouvelles de participation est destinée à contourner cette difficulté et à pallier dans l'urgence l'inertie des institutions. Il est ainsi usuellement admis, y compris par leurs détracteurs, qu'un certain nombre de pratiques de ce type sont fondées en matière

■ 18. Ainsi les conseillers d'une agglomération ne sont-ils jusqu'ici pas élus au suffrage direct, mais par les divers conseils municipaux des communes de l'agglomération. Les conseils d'agglomération fonctionnent donc davantage comme des syndicats de communes que comme des instances démocratiques représentatives. Le jeu démocratique s'en trouve évidemment très perturbé, ce qui apparaît de façon caricaturale, lorsque des élus de bords opposés mais de communes voisines se soutiennent si impudemment au moment des élections municipales qu'ils se voient exclure par les instances respectives de leur propre parti...

environnementale, dont exemplairement, les enquêtes d'utilité publique, ou les jurys citoyens appliqués à des questions très déterminées. Mais, si la justification politique des pratiques participatives s'appuie sur la nécessité de passer outre les blocages de nos institutions représentatives locales, elle rend paradoxalement d'autant plus difficile la croyance dans l'efficacité du schème liant l'écologie et la démocratie locale. Par quel mécanisme subtil une concertation « molle », tissée de démocratie participative et initiée par les élus locaux, aurait-elle le pouvoir de déverrouiller nos institutions politiques ? Ces consultations ont-elles effectivement le pouvoir de « réinjecter » de la démocratie à l'échelle locale et de corriger l'inertie de nos institutions en matière écologique ? Est-il enfin possible de « politiser » des institutions locales à vocation d'abord administrative ?

L'analyse des évidentes insuffisances de ces consultations serait propre à les disqualifier d'emblée. À commencer bien sûr par le fait qu'elles sont le plus souvent initiées par les gouvernants et selon des modalités voulues par eux. Cette difficulté est bien connue – mais elle n'a rien de propre aux visées écologiques. En revanche, l'urgence écologique révèle plus cruellement que d'autres problèmes le caractère « palliatif » de ces consultations, qui les oblige à se couler dans les régimes de décision existants, et donc dans ce que j'ai nommé la « géométrie coefficientée » de l'administration territoriale structurée par nos institutions représentatives. Cette proposition apparaîtra de façon plus claire grâce à l'analyse de la gestion des eaux.

La France a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne de justice pour non-respect de la directive « nitrates », en particulier en Bretagne. En 2006, elle s'exposait à 350 millions d'euros de pénalités pour manquement à la directive sur les « eaux résiduaires urbaines » datant de 1991. Afin d'éviter de répéter ce genre de situation pour la directive européenne programmant « le bon état écologique des eaux » pour 2015, le gouvernement a lancé une grande consultation nationale destinée à préparer un nouveau SDAGE<sup>19</sup>. La consultation s'est faite sur un mode respectant le territoire hydrographique des bassins versants, seul à même d'assurer une gestion écologique cohérente des eaux. Il y a sans doute beaucoup à dire sur les modalités de cette consultation, la nature des questions posées, son calendrier, etc. et son lien à fois lâche et pressant, transparent et opaque avec la directive européenne. Mais admettons pour l'instant qu'elle puisse valoir comme une réflexion collective démocratique et écologiquement informée sur la politique de l'eau. La question est de savoir comment elle va se traduire dans les politiques publiques : quel est son devenir politique

**Nos  
« parlements »  
de l'eau sont  
constitués d'une  
minorité de  
représentants  
d'usagers pour  
une majorité  
d'élus et de  
responsables de  
l'État**

à moyen et long terme ? Comment s'articulent dans ce cas le débat démocratique et les politiques publiques locales ?

Au plan local, il existe des outils administratifs, les SAGE<sup>20</sup> destinés à reprendre ces grandes orientations de la politique de l'eau. Ces SAGE sont rédigés par des comités de l'eau après une période de concertation. L'énumération la plus rapide des membres de ces assemblées est suffisante pour affirmer que ces comités constituent un filtre notable entre le débat public et le document qui sera réputé en être issu. À l'image des agences de bassin, les comités locaux de l'eau sont constitués d'une minorité de représentants d'usagers pour une majorité d'élus et de responsables de l'État. Premier filtre donc, lié à la nature de nos institutions : nos « parlements » de l'eau sont en réalité des assemblées de second degré dans lesquelles une majorité d'élus des majorités locales désignent leurs représentants. Sans sous-estimer le manque d'indépendance des quelques associations représentées, qui sont elles-mêmes le plus souvent largement subventionnées par les collectivités territoriales, lesquelles envoient leurs élus majoritaires dans ces mêmes assemblées. Quelle que soit donc la qualité du débat participatif, l'instance administrative décisionnaire possède en définitive une structure peu propice à l'établissement d'une réglementation résultant de la libre discussion des usagers. Ce constat pourrait sans doute valoir dans bien des cas de consultation participative. Mais ce n'est pas le point qui nous intéresse ici le plus ; ce qui nous importe est de montrer que cette consultation est biaisée par la subordination actuelle des impératifs écologiques aux structures rigides de l'administration du territoire. La consultation participative initiale s'est calquée en effet au départ sur le territoire du bassin versant, dans une articulation souple avec les populations concernées. Ce qui n'est pas le cas des consultations de plus petite échelle : les bassins versants ont souvent le tort d'être à cheval sur deux ou trois départements...<sup>21</sup> (ou même deux régions administratives), ce qui rend très hasardeuses les répartitions politiques et géographiques « équilibrées » entre élus de second degré au sein des comités locaux de l'eau. Les préfets négligent donc la pertinence territoriale écologique au profit d'une cohérence administrative supposée, et l'on ne peut que constater le non-respect des espaces hydrographiques dans la délimitation des périmètres d'application des SAGE, lesquels se révèlent trop souvent identiques... aux départements ! Rien d'étonnant dès lors à ce que de nombreux schémas d'aménagement soient soumis à des impératifs de croissance démographique dans l'oubli le plus complet des impératifs écologiques : la croissance démographique a sur la qualité des eaux la supériorité de permettre une augmentation douce des recettes d'impôts fréquemment plébiscitée par les élus des collectivités territoriales concernées et d'entretenir l'activité des bâtisseurs locaux ou nationaux.

■ 20. SAGE : Schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

■ 21. Ainsi du SAGE Lez-Mosson, dont le périmètre proposé initialement intégrait l'ensemble de la zone karstique située au nord de Montpellier, qui s'étend jusque dans le département du Gard. Le préfet a indiqué que ce périmètre était mal connu et qu'un périmètre à cheval sur deux départements rendait la procédure d'élaboration plus compliquée. Le SAGE est donc... départemental, réduit au territoire de l'Hérault.

Dans ce cas précis, la participation citoyenne est loin de pouvoir infléchir les politiques publiques de façon à assurer le bon état des eaux programmé pour 2015. Ce n'est pas faute de débat, mais faute d'articulation correcte entre le débat, les instances décisionnaires et le territoire sur lequel elles ont autorité : la médiation des institutions politiques locales et la nécessité d'en passer par la négociation au sein d'institutions de second degré trahissent ou biaisent le processus démocratique. Et il faut bien admettre que la situation serait pire encore si l'État n'assurait pas directement la transversalité des décisions prises par les SAGE. La solution serait-elle alors dans un redécoupage « naturel » du territoire à partir d'unités écologiquement pertinentes<sup>22</sup> ?

Un tel découpage « naturel » des entités locales, joint à une démocratisation de leur fonctionnement paraîtrait peut-être susceptible de résoudre la difficulté. Mais il pourrait bien ne faire que la démultiplier... Ainsi, si l'espace du bassin versant définit une entité spatiale naturelle intellectuellement satisfaisante parce qu'elle circonscrit un périmètre incontestable, il va de soi en réalité que les bassins versants sont imbriqués les uns dans les autres au sein de bassins plus vastes, et que l'état du littoral et de l'équilibre marin en dépendent largement. Si l'on voulait vraiment poser les fondements d'une démocratie de l'eau, il faudrait imaginer une multitude de parlements locaux dont les représentants seraient élus sur les questions de gestions de l'eau, puis, non pas une structure pyramidale de cercles croissants, mais une série de structures transversales écologiquement appropriées et susceptibles de se chevaucher. Comment articuler ces différents territoires les uns aux autres ? Une définition écologique des territoires politiques a-t-elle seulement un sens ? Est-il envisageable de définir un territoire par rapport à la capacité d'administration environnementale de sa population ?

Peut-on, par exemple, articuler efficacement la préservation de la biodiversité à un processus de décision démocratique légitime sur un territoire défini ? La création d'espaces préservés (espaces réservés des PLU<sup>23</sup>, zone ZNIEFF<sup>24</sup>, site Natura 2000, parcs naturels...) a longtemps pu paraître assez convaincante : elle semble tirer le meilleur parti de la combinaison du cadre législatif national ou européen avec les institutions locales. Mais si l'on prend un peu de recul, on se rend donc compte que la délimitation des parcs et espaces réservés

**Le débat  
démocratique se  
trouve confiné  
au contentieux  
juridique  
administratif pour  
non-respect des  
réglementations  
concernées**

■ 22. Le slogan militaire des frontières (géographiques) naturelles ne doit évidemment pas être confondu avec l'idée de territoire écologiquement pertinent. En revanche, la présente critique d'un découpage « naturel » du territoire englobe celle de « territoire fonctionnel ». Outre le caractère descriptif de ce nouveau concept d'aménagement du territoire, qui n'en fait peut-être pas un outil politique adéquat, c'est aussi sa visée qui le rend impropre à repolitiser les espaces locaux. Nous y reviendrons plus loin. Voir S. Nahrath, F. Varone, J.-D. Gerber, « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *Vertigo*, vol. 9, n° 1, mai 2009.

■ 23. PLU : Plan d'urbanisme local.

■ 24. ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique.

ne résulte que de la subordination des impératifs écologiques aux outils et découpages administratifs, pas d'un souci réel de l'efficacité écologique de la lutte contre l'extinction accélérée des espèces. Cette situation confine durablement le débat démocratique au contentieux juridique administratif pour non-respect des réglementations concernées. En dépit de sa commodité apparente, et pour une multitude de raisons dont nous ne retiendrons que les plus évidentes, le zonage apparaît comme un piètre pis-aller. La plus massive et la plus manifeste est qu'elle est radicalement insuffisante : les espèces s'accommodent mal de périmètres autorisés ! Si la délimitation d'espaces réservés a pu sembler provisoirement satisfaisante pour quelques espèces de mammifères, d'oiseaux, de poissons ou de végétaux endémiques, elle ne correspond à rien dès lors qu'il s'agit d'espèces plus communes dont la plus grande partie des territoires (« non naturels » !) est empoisonnée en toute impunité<sup>25</sup>. La seconde raison est l'opacité de la gestion de ces territoires réservés : soit parce qu'il s'agit d'élections d'assemblées de second degré dans le cas des parcs, soit parce que la gestion locale des zones protégées communales, départementales ou régionales est soumise à de tout autres impératifs, particulièrement économiques, à tel point que les zones se trouvent régulièrement déclassées. Le déséquilibre des pouvoirs à l'échelle nationale, internationale (européenne par exemple) ou locale tend donc à créer une inertie globale et une incapacité à répondre à l'urgence. S'agissant de la biodiversité, une des solutions actuellement explorée est de mettre au point des unités de mesure de perte de biodiversité équivalentes à celles des émissions de CO<sub>2</sub> pour le climat, de façon à proposer des évaluations et des protocoles de négociation à tous les échelons territoriaux. Cette mesure, excessivement complexe (il ne s'agit pas seulement de quantifier la diversité dans son nombre mais dans la valeur de ses échantillons singuliers), permettrait d'instruire valablement des processus démocratiques aussi bien au plan international qu'au plan communal. Autrement dit encore, l'usage d'un étalon économique universel – objet lui-même d'une détermination évolutive – se voit doté du pouvoir de permettre le débat et la décision démocratiques. Il serait malvenu de se moquer du caractère technocratique de ce détour : il apparaît effectivement être aujourd'hui le seul contrepoids au déséquilibre introduit par la disproportion des puissances, particulièrement des puissances économiques dans les instances de décisions publiques, et cela à tous les échelons territoriaux, particulièrement à l'échelon local. Mais, ce qui se dissout justement alors, c'est la pertinence même des échelons intermédiaires comme étant les plus appropriés à l'exercice démocratique. Il y a même fort à parier qu'une articulation directe de l'échelon individuel à celui de la planète soit seule à même de régler une partie de ce problème, comme cela a été montré pour la pollution climatique<sup>26</sup>.

■ 25. Les pesticides qui représentent une menace pour les abeilles en sont un exemple évident. Rappelons l'exemple spectaculaire des vallées himalayennes de la région de l'Hindu Kush qui ont vu leur production de pommes baisser de 40 % en dix ans à cause de la disparition des pollinisateurs naturels, intoxiqués par les pesticides. Ou encore la France qui a perdu en vingt ans 10 % de ses oiseaux nicheurs.

■ 26. « Sharing global CO<sub>2</sub> emission reductions among one billion high emitters », Shoibal Chakravarty, Ananth Chikkaturb, Heleen de Coninck, Stephen Pacalaa, Robert Socolowa, and Massimo Tavoni, PNAS, July 21, 2009, vol. 106, n° 29.

Ce qui apparaît donc avec évidence à l'analyse de ces exemples, c'est la difficulté de définir des frontières politiques naturelles alternatives aux frontières administratives, même lorsque l'on dispose d'entités écologiques incontestables, comme c'est le cas pour le bassin versant. Sans compter le fait que la définition d'un territoire écologiquement pertinent ne sera pas la même selon que l'on s'intéressera par exemple à l'eau ou à l'énergie... La prise en compte des impératifs écologiques s'accommode mal d'un découpage spatial rigide, dès lors que l'on cherche à définir des unités politiques adéquates. Les consultations participatives ont au moins le mérite de permettre que ces questions soient posées et discutées aux échelles écologiquement pertinentes, même si le type de découpage territorial et de gestion des compétences de nos institutions locales introduit un biais extraordinaire entre ces débats et les réglementations administratives afférentes.

### **L'habitation démocratique des lieux : ajuster la souveraineté**

Il faudra peut-être bien commencer par traduire dans nos institutions le fait que notre appartenance aux lieux ne se réduit pas à celle de notre qualité de citoyen d'un État, mais qu'elle se décline de multiples façons, et que nous la partageons au sein de collectivités elles-mêmes hétérogènes qui ne coïncident pas avec les frontières « politiques » instituées : il existe une confusion regrettable entre l'aménagement du territoire des États et l'habitation démocratique des lieux.

Les tentatives récentes d'introduction de nouveaux concepts pour repenser l'aménagement du territoire, comme celui d'espace fonctionnel, sont en ce sens moins novatrices qu'on ne pourrait le croire. Certes, elles prennent acte de l'inadéquation des frontières administratives et de la nécessité d'intégrer la « durabilité » aux contraintes d'aménagement. Elles croisent donc, et c'est là leur mérite, des descriptions d'horizons hétérogènes (centres de décisions économiques, bassins de vie, bassins d'emploi, espace naturel...) en les combinant. Mais la visée générale de ces nouveaux découpages n'est pas de donner une prise politique aux habitants concernant les choix décisifs qui regardent leur environnement : elle est plutôt d'éviter l'incohérence et donc l'inefficacité des décisions administratives, suivant une fin qui reste bel et bien décidée au plan national et qui se subordonne évidemment toujours à l'affirmation du pouvoir étatique de « l'occupation du territoire ». Malgré le progrès indéniable de l'attention à la réalité des enjeux locaux qu'elles dénotent, ces tentatives restent prisonnières d'une vision techno-administrative de la résolution des problèmes écologiques. Or il y a une grande contradiction à vouloir renforcer le pouvoir d'une structure qui vide de son sens la politique locale tout en espérant son « appropriation » par la population grâce à la « participation ».

L'habitation démocratique des lieux suppose une transversalité des échanges qui est à l'opposé de l'administration des territoires, considérés comme autant de « districts », de « circonscriptions », « cantons ». La promotion de l'autonomie, quant à elle, vise habituellement à réunir toutes les compétences dans le pouvoir d'une seule instance, qui trouve seulement

à se légitimer lorsqu'elle tend vers la démocratie directe. Or il n'est pas dit qu'il soit démocratique de confondre l'autodétermination des habitants d'un lieu avec l'autonomie des territoires. La concentration des décisions au sein d'une même instance administrant un territoire unique favorise tous les jeux sociaux du pouvoir, fût-elle régie par un système de vote au premier degré – ce que méconnaissent jusqu'aux défenseurs de la démocratie directe. Comme on l'a montré, les visées hétérogènes des décisions se trouvent alors homogénéisées au profit des tractations globales régulées par la répartition sociale du pouvoir. De ce point de vue, si la décentralisation a renforcé de façon extraordinaire les népotismes locaux, ce n'est pas faute d'une « culture démocratique » locale française, mais par imposition d'une gestion mimétique de l'État.

La notion même de territoire découvre alors ses limites, qui se lisent dans son opposition ou plutôt sa disjonction avec celle de lieu. De fait, la géopolitique enveloppée par la notion de territoire est héritière à la fois de l'histoire de l'État-nation et de l'épistémologie de la géographie, lesquelles entretiennent elles-mêmes des liens étroits et complexes. Sans entrer dans le dédale des argumentations qui visent aujourd'hui à réhabiliter l'étude des lieux<sup>27</sup>, notons que les courants géographiques qui se donnent les lieux pour objet et ceux qui modélisent les territoires sont relativement antinomiques. Sans préjuger du caractère heuristique des descriptions de l'une et l'autre tendance, considérons seulement que les approches scientifiques en termes de territoires facilitent une instrumentation conceptuelle de type administratif, au contraire des approches en termes de lieux.

Évitons donc de projeter sur un « territoire » réduit les problèmes de l'État au motif qu'une démocratie directe (et locale) serait le plus légitime des régimes, et déjouons les apories des notions de « frontière », de « peuple » ou encore de « nation ». Cette méthode est d'autant plus adéquate que les frontières historiques des territoires ou celles des administrations s'avèrent inappropriées pour délimiter les contours politiques des espaces pertinents sur le plan écologique. Les décisions écologiques nécessitent une visée politique qui transcende ce bornage et saisisse à la fois un bien commun universel (les conditions naturelles de la vie humaine) et un espace global (« la planète ») ou local. La notion de frontière, qui définit habituellement le rapport d'une population au territoire qu'elle occupe, acquiert ainsi un sens nouveau, qui se décharge partiellement de son ancien contenu historique, culturel, militaire et politique, et rejoue d'une nouvelle façon sa légitimation traditionnelle, celle de la sécurité. Mais que seraient des « frontières » à la fois écologiques et politiques sinon des frontières ajustables à leur objet plutôt qu'au souci du maintien de l'ordre existant ?

L'écologie politique montre la nécessité de processus démocratiques ajustés à leur objet, permettant l'habitation humaine des lieux et capables de faire valoir la coopération et la complémentarité plutôt que la concurrence entre les territoires. Il n'est pas opportun de décliner ici les modalités possibles d'un tel « nomadisme démocratique », seulement d'en évoquer les

■ 27. Pour une rapide présentation de ces arguments, cf. Article « lieu », in J. Lévy et M. Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.

principes. L'idée est de désarticuler certaines délibérations et décisions des unités territoriales administratives et d'instituer des organisations politiques provisoires ajustées à un objet et à un territoire précis et mettant en œuvre les procédures les plus directes possibles. S'agissant de l'usage des biens communs naturels (eau), ou de la préservation des conditions des formes de vie actuelles (climat), les « frontières » politiques pertinentes se trouvent au croisement des habitudes sociales et des espaces naturels : on peut soutenir l'idée qu'elles sont immanentes à des usages sur lesquels doivent précisément porter la délibération et la décision politiques. Il importe donc à la fois d'ajuster le périmètre des organisations éphémères locales et de leur donner une légitimité telle qu'elles subordonnent l'ensemble des administrations susceptibles d'être concernées par l'exécution de leurs décisions. C'est donc bien une forme de souveraineté qui devrait leur être attribuée, mais une souveraineté paradoxale, parce que fragmentée, partielle et temporaire : fragmentée parce qu'elle ne concernerait qu'une entité territoriale ajustée, partielle parce qu'elle n'aurait qu'un objet déterminé, et éphémère parce qu'elle serait appelée à disparaître une fois les décisions exécutées. Le caractère provisoire de ces organes politiques leur permettrait de s'accommoder des procédures de contrôle de mandats impératifs. La démocratie directe pourrait donc trouver un mode de légitimation nouveau, vidé des difficultés théoriques qui reconduisent usuellement les apories de la souveraineté des « petites républiques » : en rendant les usages existants discriminants, la question de la légitimité territoriale ne se pose plus. Et l'utopie d'une improbable réorganisation générale de l'espace politique se retourne : à l'impossible vœu de disparition prochaine des États s'oppose la prise en compte politique concrète du périmètre de certains usages existants pour une durée limitée. Le « nomadisme démocratique » suppose cependant d'abandonner le principe de la vocation administrative générale des institutions locales, ou plus exactement, d'instituer leur double subordination, aux États et à ces assemblées nouvelles.

Il n'entre pas dans notre propos d'explicitier ce qu'une telle ligne de fuite politique doit et ne doit pas à la géo-philosophie de Gilles Deleuze, tant notre présente perspective relèverait, selon son vocabulaire, de l'« espace strié »... Néanmoins, et à gros traits, on pourrait avancer que la nomadologie deleuzienne dessine la possibilité de circulations politiques construisant positivement des « plans d'immanences » qui se polarisent malgré elles en machineries anti-étatiques. Au contraire, l'invention institutionnelle « mineure » ici esquissée entend se loger dans la machinerie étatique pour lui opposer un dispositif discret, fini, dont l'une des structures s'adosse à un dehors dont la butée est telle que ni la pensée, ni aucun agencement social ne puisse la « plier ». C'est bien la nature, irréductible à la puissance de l'affect, qui est considérée ici comme la pierre angulaire de nouvelles

**Des processus  
démocratiques  
capables de  
faire valoir la  
coopération et la  
complémentarité  
plutôt que la  
concurrence  
entre les  
territoires**

pratiques susceptibles de subvertir l'emprise de l'État, et elle ne l'est qui plus est que parce qu'elle impose aujourd'hui des limites absolues à la durabilité de certains usages sociaux et/ou mentaux. Le nomadisme démocratique pourrait désigner une capacité d'invention institutionnelle qui ajuste les décisions collectives à la rigidité de cette butée en détournant la contrainte qu'elle représente en semi-liberté. La nature ne définit en effet pas d'elle-même les contours d'un territoire et moins encore les modalités de sa régulation : la « butée naturelle » se décline de multiples façons qui se combinent, cumulant ou annulant leurs effets, et elle se diffracte dans tous les aspects de la vie sociale. Ce n'est donc pas un territoire mais l'ensemble hétérogène des lieux qui condense ainsi la charge des usages de la nature. Et l'habitation démocratique des lieux suppose d'étendre l'espace de la discussion et de la décision publique aux périmètres de ces usages.

On pourrait s'aventurer à suggérer que la tâche des administrations étatiques, divisées en deux corps distincts, soit à la fois d'organiser les cadres de ces processus démocratiques aux échelles adéquates et d'en exécuter les décisions. Et que les administrations relèvent directement de l'État, comme la Justice, de façon à ce que les pouvoirs locaux soient plutôt d'ordre législatif ou réglementaire qu'exécutifs – ce qui permettrait, entre autres, d'éviter les phénomènes de concentration du pouvoir local générateur de clientèles. On pourrait également imaginer que ces administrations de l'eau, de la mobilité, de l'urbanisme et du paysage, de l'occupation des sols ou de l'énergie relèvent d'organisations territoriales distinctes. Qu'elles soient complétées par d'autres encore : de la recherche et de la diffusion du savoir, ou encore de la prospérité. On devine que les candidats à une notabilité de longévité indéfinie seraient moins nombreux, si leurs compétences étaient réduites à la gestion de l'eau ou celle de l'énergie et leur mandat démocratiquement contrôlé. Et que les arbitrages seraient moins sujets à distorsions si les assemblées locales cessaient d'être constituées comme elles le sont aujourd'hui par la délégation du pouvoir communal départemental ou régional, dans la plus complète confusion de la délibération et de l'exécution.

La vocation réelle des consultations et autres entreprises participatives est d'encourager la vitalité des appartenances sociales et territoriales multiples par une culture de l'échange, de zébrer les institutions de débats et discussions sur la finalité des usages. Leur défaut essentiel est d'être délié de tout pouvoir de décision. Ces consultations pourraient se transformer selon des modalités dont l'anti-modèle est le référendum local, actuel qui entérine ou invalide une décision exécutive autoritaire. La question est donc de savoir si certaines formes de « nomadisme démocratique » propres aux exercices de participation peuvent se métamorphoser, au moins au plan local, au point de trouver à se traduire dans des structures institutionnelles de démocratie. Ne nous y trompons pas : ce qui se joue ici n'est ni plus ni moins que le renversement ou la subversion des logiques d'administration du territoire jusqu'ici à l'œuvre. Et avec lui aussi bien l'organisation centralisatrice étatique que le fantasme d'autarcie des « cités-États » ou « régions-États » à l'œuvre dans certaines rêveries fédéralistes qui fétichisent l'autonomie des territoires. Nous n'avons donc peut-être pas tant besoin de simplifier

ou de « rationaliser » notre démocratie locale que de la bigarrer, de la démultiplier et de la mailler de visées collectives d'échelles territoriales différentes mais adéquates à leur objet. Plus notre perception politique des lieux se distinguera de la géométrie territoriale des zonages, plus nous serons capables de nous soustraire aux plans administratifs d'occupation de l'espace, plus nous serons susceptibles d'inventer les modes démocratiques de l'habitation des lieux. Et de déployer politiquement ce que Foucault a nommé leur hétérotopie. ■

**Aliénor Bertrand,**

Chercheuse en philosophie, CNRS, UMR 50 37,  
ENS-LSH Lyon