

diagonal

NOVEMBRE 2018 / N° 204

REVUE DES ÉQUIPES D'URBANISME

DOSSIER

Implication citoyenne et renouveau territorial

Grand Prix
de l'urbanisme

Zones humides

PRIX AU NUMÉRO : 10€ - ABONNEMENT 4 NUMÉROS : 40€

Les expérimentations démocratiques

Une clé pour les transitions ?



Quelles leçons tirer de la multiplication des projets collectifs qui montrent d'autres voies pour les territoires ? Ils révèlent déjà une chose : un nombre croissant de citoyens affirment leur volonté de prendre part aux processus de décision qui influent sur leurs conditions d'existence dans la cité. Certaines collectivités ne s'y sont pas trompées et accompagnent les pratiques innovantes. Diverses dans leurs objectifs et leurs modalités, ces initiatives répondent souvent à quelques mots clés comme convivialité, partage et solidarité.



Habitat participatif, jardins partagés, urbanisme collaboratif, énergies citoyennes... les réalisations jusqu'alors confidentielles se développent. Bien que discrètes dans le tissu urbain, elles font désormais un certain bruit. Pour Loïc Blondiaux, professeur à Paris-I,

elles participent "des formes de communautés démocratiques dans lesquelles les citoyens agissent entre des égaux pour construire ensemble un destin commun" (voir p. 33).

À Saillans, dans la Drôme, chacun se (re)découvre partie prenante du territoire.

Aujourd'hui, rares sont les professionnels de l'urbanisme qui ne s'y intéressent pas. Les ouvrages parus sur cette thématique en témoignent et un consensus se dessine autour de la nécessité d'intégrer au mieux les individus dans les différents champs de la fabrique urbaine. La reconnaissance de l'implication des habitants serait le signe, selon Michel Lussault, professeur à l'ENS de Lyon, "d'une re-légitimation de leur capacité à penser leurs cadres de vie communs et à les arranger au profit de tous" (1). Les Rencontres de la Fnau en 2016 ont confirmé l'évolution des représentations du citoyen-habitant-usager et du rôle de l'individu comme partie prenante du territoire.

Implication citoyenne

Les réflexions menées par les aménageurs ne sont pas en reste. Le Club Ville Aménagement (2) questionne aussi les différentes formes de production collective de la ville qui émergent et leur articulation avec les outils classiques de l'aménagement.

Du côté de la recherche, les travaux se multiplient et convoquent de nombreuses disciplines : géographie, urbanisme, architecture, sociologie ou encore sciences politiques. Car cette reconfiguration naissante des rôles donne aux habitants/usagers/citoyens une place de sujet. Elle influe par conséquent sur les cadres de l'action collective mais aussi sur la manière de "faire société" et de penser les territoires.

Le programme de recherche Cit'in lancé par le ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) vise ainsi à comprendre les transformations à l'œuvre en faisant le lien avec la question des transitions. Il regarde à la loupe onze expérimentations conduites dans les territoires à l'initiative de citoyens et d'acteurs locaux. Et il porte une attention particulière aux contributions de la société civile et de la participation citoyenne à la transition écologique et énergétique. Cette double dimension semble en effet à l'origine de véritables innovations sociales. Du reste, "avec les transitions énergétique, écologique et numérique, s'affirment aujourd'hui des enjeux entièrement nouveaux qui bouleversent les manières conventionnelles d'appréhender la participation", note le Groupement d'intérêt scientifique (Gis) démocratie et participation (3).

Pour autant, Loïc Blondiaux nous met en garde. Si les outils technologiques permettent de toucher désormais le plus grand nombre, ils ne peuvent se substituer à la délibération, à des "formes de démocratie coopératives".

L'intérêt récent pour le nouveau "pouvoir d'agir" de l'individu – expression popularisée par le rapport de Marie-Hélène Bacqué, professeure à Paris-XII Nanterre, et Mohamed Mechmache, en 2013 (4) – vient aussi du constat qu'il constitue une tendance majeure pour les vingt prochaines années, rapporte le Commissariat général au développement durable (CGDD) dans son *Cahier des signaux faibles* (5). Et de souligner "le décalage grandissant entre un monde vertical de la société, avec des formes d'organisation centralisées et descendantes, avec des aspirations nouvelles d'émancipation de la société civile et de participation citoyenne".

Nombre de chercheurs travaillent sur la crise que connaît la démocratie représentative et des élus s'en émeuvent. Elle se traduit notamment par une hausse de l'abstention électorale chez les jeunes et dans les couches populaires, et par une défiance des citoyens à l'égard des gouvernants et des institutions traditionnelles. Cette toile de fond explique que certains citoyens ne veulent plus déléguer à d'autres la gestion des affaires publiques qui les concernent de près.

C'est ce que Loïc Blondiaux dénomme "la démocratie du faire". Selon lui, "les citoyens souhaitent des prises de décision plus inclusives, plus horizontales et – fait récent mais significatif – manifestent une volonté d'implication.

■ ■ La reconnaissance de l'implication des habitants serait le signe "d'une re-légitimation de leur capacité à penser leurs cadres de vie communs et à les arranger au profit de tous".

(Michel Lussault)



C'est à une petite échelle, celle qui porte sur des réalisations de proximité, que la participation active à un projet s'exprime le mieux. Comme ici, au square Marin à Paris.

Nous sommes passés silencieusement dans une "démocratie du faire". Sur tout le territoire, sans interpeller les autorités politiques, des citoyens prennent en charge des situations, des lieux, des "communs" (3). Pour autant, les espoirs que suscitent les initiatives citoyennes n'interdisent pas de les mettre à l'épreuve des faits. Ainsi, le Gis s'interroge "sur les points communs entre les initiatives de participation collective de citoyen-ne-s à la définition de politiques publiques, les fablabs ou les chantiers d'habitat participatif? Des convergences et des permanences se dessinent-elles entre les expérimentations citoyennes, ou ces pratiques sont-elles vouées à rester parcellaires, fragmentées, toujours à refaire?" (3).

ÊTRE À L'INITIATIVE POUR PROPOSER DES ALTERNATIVES

Les expérimentations démocratiques examinées dans le dossier, que celles-ci relèvent d'initiatives institutionnelles innovantes ou d'initiatives collectives citoyennes, dévoilent quelques lignes directrices et des points communs. Elles renouvellent en profondeur l'idée que l'on se fait habituellement de la participation, dont Loïc Blondiaux montre combien sa définition peut varier. Elles reflètent autant de manières de penser le projet, mais aussi la ville, à travers des démarches qui concourent à un urba-

nisme du partage, soucieux de son impact environnemental.

Du reste, c'est à l'échelle municipale et des territoires que se diffusent le mieux ces expérimentations qui portent bien souvent sur le cadre de vie ou des réalisations de proximité. Du côté des municipalités, les leviers pour susciter l'implication des habitants sur les sujets qui les touchent de près sont plus faciles à mobiliser : de la plateforme d'échanges en ligne, aux chantiers participatifs, en passant par les groupes de travail et marches exploratoires, il existe un éventail d'outils. Quant aux citoyens, un des moteurs se trouve sans doute dans cette volonté d'installer des nouvelles formes de sociabilité démocratique et d'être à l'initia-

tion pour agir localement.

C'est aussi ce que souligne Marie-Hélène Baquet, qui revient sur les grandes caractéristiques de l'habitat participatif et sur son évolution depuis les années quatre-vingt (voir p. 39). Pour elle, le principal enjeu consiste aujourd'hui à le développer dans les quartiers populaires. Car plus globalement, il s'agit bien d'inclure dans cette dynamique de changement les couches sociales moins favorisées ou qui ont le sentiment de ne pas avoir de place dans la société. Le colloque organisé par le mouvement de l'habitat participatif en juillet dernier montre que cette préoccupation est partagée. La solidarité et l'ouverture à des populations diverses se trouvent au cœur du tiers des opérations (voir p. 41). En proposant une reconnaissance officielle à l'habitat participatif, la loi Alur a en effet permis de diversifier les outils d'intervention et il intéresse désormais des collectivités territoriales comme les organismes HLM. De fait, ce type

d'engagement citoyen commence à s'inscrire durablement dans le paysage urbain – et parfois rural – en dépit des difficultés à monter certains projets. Il répond à une aspiration citoyenne à se réappropriar l'acte de concevoir son logement mais aussi à repenser les bases d'une vie collective plus riche. La ville de Montreuil l'atteste (voir p. 44). Berceau de l'habitat participatif et de l'auto-construction, s'y développent aussi de nombreux jardins partagés ou autres lieux d'intervention plus modestes. Encouragés par la municipalité, ces espaces ne sont pas réservés à un seul type de population mais se veulent ouverts à tous.

LA FABRIQUE URBAINE EXPLORE DE NOUVELLES VOIES

La volonté de conjuguer les dimensions individuelle et collective irrigue également les projets citoyens d'énergie renouvelable qui commencent à se multiplier en France, sous différentes formes (voir p. 48). Au-delà d'un souci de responsabilisation, il y a bien le désir de construire une autre manière de vivre les territoires au quotidien, en contribuant à la transition écologique. Or ce sentiment d'appropriation collective d'un "bien commun" est essentiel à l'essor des énergies renouvelables. Car l'acceptation sociale d'un parc éolien ou d'une unité de méthanisation passe bien souvent par l'implication effective des riverains dans le montage du projet et sa gouvernance. Reste à savoir si cette énergie citoyenne pourra se développer à l'avenir de manière à influencer de façon décisive sur le cours des choses, comme au Danemark ou en Allemagne !

L'impact de ces initiatives sur la fabrique urbaine demeure en effet une question centrale qui taraude de nombreux acteurs. Le budget participatif parisien témoigne cependant d'une dynamique de changement qui fait bouger les lignes (voir p. 54). Si les opérations relèvent plutôt de la "couture urbaine" et semblent bien légères à certains, leur influence dépasse pourtant leur poids réel. Non seulement les projets présentés par les citoyens sont souvent innovants et font preuve d'ingéniosité, mais ils ouvrent un champ des possibles jusqu'alors inédit. En bousculant les cadres de pensée, ils modifient en profondeur les pratiques des services de la Ville.

Face aux réticences de certains collectifs de mener des projets de concert avec les collectivités territoriales, les expériences montrent que leur collaboration peut s'avérer fructueuse, si tant est que les rôles de chacun soient bien définis au départ. Et que les citoyens conservent le leadership quand les acteurs institutionnels n'ont pas la main sur le projet. Certaines initiatives institutionnelles peuvent même aller très loin comme dans le village de Saillans, dans la Drôme, où l'on a revu totalement l'organisation traditionnelle de la municipalité (voir p. 50). Pour créer les conditions d'une implication habitante la plus large possible à la révision du Plan local d'urbanisme, l'équipe issue d'une liste citoyenne a conçu l'architecture d'une démocratie participative, totalement inconnue jusque-là en France.

D'autres projets sont moins spectaculaires mais aboutissent à plus de convivialité dans la cité. À Dax, dans

le quartier d'habitat social de Cuyès, les désirs des habitants ont été entendus (voir p. 56). En s'appuyant sur les méthodes du *Community Planning*, l'agence Le Bruit du frigo a pu sortir du cadre engoncé des réunions de concertation et impliquer les habitants dans l'élaboration du nouvel aménagement. Pour autant, cette intervention demeure modeste. Bien loin des enjeux fondamentaux qui travaillent ces espaces, regrettent toutefois certains chercheurs.



Mais dans tous les cas, les initiatives illustrent l'importance de l'intelligence collective pour trouver des solutions innovantes. Elles s'appuient sur une montée en compétence des individus, amenés à appréhender des sujets parfois complexes ou qui sortent de leurs savoirs habituels. Ainsi, elles contribuent à une hybridation des connaissances et à la circulation des informations. Le profane développe une expertise d'usage et peut devenir un spécialiste dans certains domaines. Les sciences participatives, en plein développement aujourd'hui, en témoignent (voir p. 36). Les données apportées par le grand public sont très complémentaires de celles des circuits professionnels. Néanmoins, à l'instar d'autres expérimentations déjà évoquées, elles supposent un travail d'animation important. Car la démocratie "du faire", qui promeut souvent des projets sobres et écologiques, ne se fait pas pour autant au rabais, elle demande des moyens d'accompagnement.

Dès lors, il semble difficile d'enfermer ce mouvement. L'implication des citoyens est aussi diverse que les chemins de la transition qu'ils empruntent. Car les deux sont liés, la pluralité des approches aide à répondre aux exigences de participation comme à l'urgence écologique. Reste à en saisir l'étendue : phénomène de niche ou prémices d'une transformation durable de la fabrique des territoires ? Face à la crise environnementale et climatique, une des réponses se trouve sans doute dans la coopération nécessaire entre acteurs – public, privé et société civile dans ses diverses composantes – pour que ces laboratoires urbains puissent se diffuser plus largement. ■

Virginie BATHELLIER

Les citoyens-actionnaires ont investi pour financer l'implantation des éoliennes du parc de La Jacterie (Maine-et-Loire).

(1) Michel Lussault in *Vers un urbanisme collaboratif*, Points FNAU, 2017.

(2) Le Club Ville Aménagement rassemble une quarantaine d'organismes d'aménagement assurant la maîtrise d'ouvrage urbaine d'opérations complexes.

(3) Avec 56 laboratoires et équipes de recherche associés au Gis, ce dernier comprend une communauté de chercheurs fortement pluridisciplinaire. Voir sa présentation sur son site, ainsi que les thèmes de recherche, colloques et contributions.

(4) *Le pouvoir d'agir. Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, ministère délégué à la Ville, 2013.

(5) *Cahier des signaux faibles*, Tome II, Medde, CGDD, 2014.

veilleront à rassembler un large panel d'acteurs et à trouver un consensus sur la marche à suivre. Le portage citoyen revendique quant à lui son indépendance. Mais quoi qu'il en soit, la logique d'horizontalité de la décision constitue une des conditions de maintien du groupe et les collectivités en ont bien conscience. Dès lors, les prises de décision correspondent le plus souvent au fonctionnement des coopératives : *une personne = une voix*. Du reste, Marc Mossalgue, chargé de mission à Énergie Partagée, note que dans l'ensemble *"les collectivités ont plutôt tendance à se positionner comme facilitateur, à travers une aide technique, une participation financière ou encore la mise à disposition d'équipements, de terrains..."* (7).

L'ACCEPTATION SOCIALE DEMEURE INCONTOURNABLE

Plusieurs expériences arrivées au stade de l'exploitation illustrent déjà l'inventivité d'initiatives citoyennes souvent innovantes et ambitieuses à leur échelle. Au plan technologique et en s'en tenant aux seuls projets citoyens, Marc Mossalgue, indique que *"pour leurs premiers projets, les collectifs s'orientent plus volontiers vers des projets solaires, plus simples et moins longs à développer"*.

De fait, monter un projet de parc d'éoliennes demande beaucoup de ténacité. *"Il faut sécuriser le foncier, faire des études de vent qui peuvent s'avérer défavorables à l'implantation d'une éolienne, mobiliser des fonds importants, s'investir sur la durée sachant qu'un projet mettra environ 8 ans à sortir"*, poursuit-il. En revanche, réaliser un projet éolien facilite la compréhension du projet par tout le monde. *"Cela ne gomme pas les réticences, mais dans ce cas la société civile tente rarement des recours. Il faut reconnaître que le développement de l'éolien citoyen s'effectue surtout là où l'acceptation sociale est la plus forte, en Bretagne, dans le Centre-Val de Loire et la Nouvelle-Aquitaine. Ailleurs, où la sensibilité à ce type de projet est plus complexe, d'autres technologies sont privilégiées"*, ajoute-t-il.

La méthanisation en fait partie. Elle s'avère intéressante à plus d'un titre, en termes de valorisation des déchets verts et agricoles, et de production de gaz, quand l'essentiel de l'énergie produite reste l'électricité. Quelques projets sont en cours, comme celui de Méthamoly, dans les monts du Lyonnais, qui devrait entrer en service d'ici la fin de l'année. Ou encore celui de Centrès, dans l'Aveyron, où dix-huit agriculteurs ont constitué une société à gouvernance coopérative. Mais l'implication des riverains dans ces projets demeure là aussi incontournable. La méthanisation peut en effet induire des embarras olfactifs auxquels il est essentiel d'apporter des réponses pour qu'il y ait acceptabilité sociale.

Car quels que soient les chemins empruntés, la transition énergétique a besoin des citoyens pour se décliner au quotidien ! ■

Virginie BATHÉLLIER

SAILLANS (DRÔME)

Le renouvellement démocratique passe par le Plu

Le foisonnement d'initiatives qui s'observe dans ce village est une bonne nouvelle. Transparence, collégialité au sein de l'équipe municipale et participation plurielle des citoyens à la vie et à la gestion de la commune sont au rendez-vous. Avec la révision du Plu, une nouvelle page s'écrit. Saillans expérimente, explore des voies inédites qui devraient contribuer à la qualité du projet.



Niché au cœur de la vallée de la Drôme, en bordure de rivière, le village médiéval aux maisons colorées invite à la ballade. Mais Saillans a bien plus à offrir. C'est aussi une terre d'initiatives où le débat n'est pas un vain mot.

Tout a commencé en 2011 avec l'opposition au projet d'implantation d'un supermarché. Face à la détermination des habitants attachés aux petits commerces de proximité, les représentants d'une grande enseigne de distribution et le maire de l'époque durent abandonner.

La liste citoyenne née de ce mouvement se trouve aujourd'hui aux commandes, après avoir obtenu 57 % des voix aux municipales de 2014. Bien décidée à ne pas reproduire l'organisation pyramidale d'une municipalité ordinaire, la nouvelle équipe a imaginé avec les habitants ce que pouvait recouvrir une expérience de démocratie participative. Par petites touches d'abord, en s'appuyant sur l'expertise d'usage des résidents (1). Puis elle a changé de braquet, en créant les conditions d'une participation à la révision du Plan local d'urbanisme (Plu). Document opérationnel et stratégique, le Plu définit le projet du territoire, son aménagement et son

(1) En Allemagne, les citoyens avec les agriculteurs détiennent 50 % des capacités en EnR installées depuis 2000. Au Danemark, le développement de l'éolien est dû à 80 % aux coopératives locales. En France, l'Ademe constatait en 2016 que sur 160 projets participatifs d'énergies renouvelables, l'éolien terrestre totalisait 3 % de la puissance installée et 0,7 % pour le photovoltaïque. (Cf. Andreas Rüdinger, *Alternatives économiques*, n° 375).

(2) L'association accompagne et finance des projets citoyens d'énergie 100 % renouvelable. Sa base de données, reprise par l'Ademe sur son site, correspond à la somme des projets accompagnés par les réseaux régionaux – les leurs mais aussi ceux comme ECLR, FNE, Alternatiba. Sur 268 projets, elle en comptabilise 75 en exploitation, 7 en phase de chantier, 89 en étape de développement et 84 en émergence (pré-faisabilité). Il peut exister des initiatives autonomes dans des territoires non couverts, mais le delta serait de 30 à 50 projets.

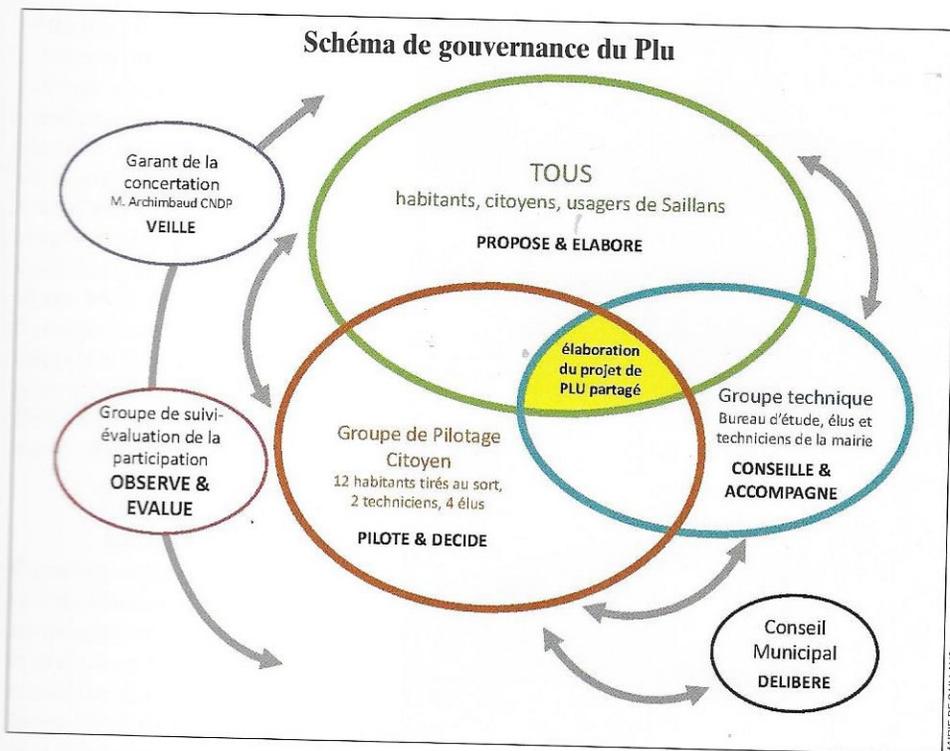
(3) *Projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable : de quoi parle-t-on ?* Patrick Gèze, publié le 27 septembre 2016.

(4) <https://energie-partagee.org/projets/la-jacterie/>

(5) À noter qu'il existe une convention de partenariat avec l'association Financement Participatif France sur un label favorable à la transition énergétique et écologique.

(6) Projets d'énergie renouvelable participatifs et citoyens – retours d'expériences, Lionel Guy, Areté, 2016. Il s'agit surtout de projets portés majoritairement par les collectivités.

(7) À titre d'exemple, grâce aux appels à projets lancés par la Région Occitanie et l'Ademe, 50 sociétés locales coopératives et citoyennes ont émergé et 35 d'entre elles ont pu bénéficier d'une aide technique et financière aux différentes étapes clés du montage du projet.



MAIRIE DE SAILLANS

privilegiée est celle du consensus, une démarche s'appuyant sur le débat et le compromis.

De plus, le processus participatif est regardé à la loupe. Le groupe de suivi-évaluation – qui comprend notamment des membres de l'observatoire de la participation (composé d'habitants) et des chercheurs – permet de l'évaluer au fil de l'eau et d'analyser ses impacts sur l'élaboration du Plu. "Il aide à ajuster la démarche", précise Ivan Pascaud. Son suivi régulier, à travers des questionnaires et des tableaux de participation, devrait donner des premiers éléments statistiques et qualitatifs courant décembre.

La concertation a aussi son garant, Jacques Archimbaud, nommé par la Commission nationale du débat public, à la demande de la municipalité. Chargé de vérifier l'application des principes de la charte, il est une personne-ressource.

Ainsi, la démarche est intéressante à plus d'un titre.

"Toutes les échelles de la participation sont présentes et ceci jusqu'à la co-décision, remarque Ivan Pascaud. Mais tout vient de l'observatoire de la participation qui avait beaucoup réfléchi à l'évolution du dispositif participatif à mi-mandat. Ce sont eux qui ont proposé le jury citoyen."

Bien évidemment, cela a un coût, la démocratie participative demande en effet des moyens et du temps, au grand dam de certains résidents. Car tout ne peut pas reposer sur les seuls élus, déjà très investis. Aussi, la Fondation de France subventionne-t-elle l'emploi d'Ivan Pascaud pour coordonner et animer l'ensemble de la démarche.

Pour autant, la fabrique participative qui se construit peu à peu à Saillans permet-elle de mobiliser largement au-delà des cercles habituels ? Dix-huit mois après les élections, en dépit d'une implication de nombreux habitants dans les GAP en particulier (jusqu'à 250), les élus regrettaient de ne pas mobiliser davantage. Il fallait donc

Le schéma donne une idée des rôles que chacun des groupes identifiés doit jouer et des compétences qui lui sont attribuées.

trouver de nouveaux dispositifs pour inclure tout le monde. Avec le Plu participatif, les moyens mis en œuvre s'étoffent et le tirage au sort s'expérimente. Vincent Beillard, maire de Saillans, le rappelle : "L'idée c'est de diversifier les outils de la participation pour avoir un panel de citoyens." Les événements participatifs parviennent aussi à rassembler. Le 26 mai dernier une soixantaine d'habitants, hors élus, ont assisté à "la grande journée sur le diagnostic du Plu". Destinée à informer et recueillir les derniers avis sur ce point, ils ont pu prendre part à des lectures de paysages, à des conférences ou encore à des ateliers thématiques. À l'automne, une autre édition portera sur les enjeux et les objectifs du PADD. Néanmoins, si l'équipe municipale organise son action à travers "une redistribution des places" qui donne aux citoyens un pouvoir d'agir, tous ne se sentent pas concernés ou ne souhaitent pas s'impliquer. "On pensait avoir des ténoriers, or ils nous soutiennent mais ils n'ont pas le temps de participer, regrette le maire. Ce sont plutôt les personnes d'un certain âge, même si le tirage au sort a malgré tout permis de toucher des personnes que l'on n'avait pas d'habitude."

Prune Missoffe, missionnée par le programme de recherche Cit'in lancé par le ministère en charge de l'environnement (voir encadré p.53), observe par ailleurs qu'il existe une certaine mixité sociale dans le groupe citoyen. Pourtant celle-ci tend à diminuer suite à quelques démissions. "Avec les personnes qui ont été récemment tirées au sort, je vois trois grandes familles dans le groupe : quelques Saillansons de souche notamment parmi les élus, des retraités venant de l'extérieur, des plus jeunes, porteurs d'un discours assez nouveau, plus alternatif, analyse quant à elle l'une des membres du groupe de pilotage (5). Très impliquée dans la démarche, elle ajoute que "tout est fait pour associer la population et mener des processus collectifs de construction de la décision. Mais en moyenne, depuis le lancement du groupe citoyen, la participation des membres non élus se situe autour de 70 %".

FAVORISER LA MONTÉE EN COMPÉTENCE DES CITOYENS

Ce qui n'est déjà pas si mal. Les résultats vont au-delà de ce qui s'observe dans les dispositifs traditionnels. S'ils ne sont pas à la hauteur des attentes de certains, rien d'étonnant à cela. La participation ne se décrète pas, elle se construit peu à peu. D'autant que si l'on se rapporte à Loïc Blondiaux, professeur à Paris-I, "la culture française dévalorise le débat, elle retient l'autorité, les personnages incarnés". Selon lui, l'institutionnalisation de la participation peut en revanche éduquer les gens à cette forme de démocratie. En donnant aux citoyens l'envie de participer. Ou pas. C'est ce que nous dit Prune Missoffe, qui revisite les catégories de la participation et inclut aussi le droit à l'indifférence ou d'avoir un attachement à la seule démocratie représentative. Un autre facteur intervient, celui du temps long. Après l'engouement des premières années, "l'adrénaline" tend à retomber.

Ce qui n'enlève rien au caractère exceptionnel de l'expérimentation démocratique menée à Saillans, et ceci pour

Implication citoyenne

Cit'in, des expérimentations démocratiques à la loupe

Le programme de recherche Cit'in, lancé par le Commissariat général au développement durable en septembre 2017, se propose d'explorer la pluralité des chemins de la transition et d'appréhender l'implication des citoyens dans sa diversité. Saillans fait partie des onze expérimentations analysées. ■ V.B.

plusieurs raisons. "C'est un village de 1 200 habitants où l'interconnaissance reste forte, c'est donc très particulier, explique la chercheuse. Et il est rare qu'un jury citoyen combine des habitants, des élus et des techniciens. De plus, il concerne le Plu, un document réglementaire, c'est inédit. Mais on ne part pas de rien. La vitalité de la vie associative en témoigne et la culture des communs était déjà présente à travers les jardins partagés par exemple."

Il est bien trop tôt pour savoir si le travail mené aboutira à une meilleure prise en compte de la transition écologique (6). Toutefois, Vincent Beillard remarque que "c'est un des sujets que l'on arrive à légitimer. Les personnes mettent en lumière les enjeux, les conférenciers apportent une vision à court et à long terme, comme sur le changement climatique et ses conséquences." D'ores et déjà la venue d'experts et la tenue de débats argumentés où chacun peut se faire entendre montrent l'intérêt porté à ce thème. Sur la transition énergétique, un GAP a produit des réflexions pour suivre la RT 2020, aidé par le CAUE de la Drôme. Tout est mis en œuvre pour que les citoyens montent en compétence et saisissent la complexité des enjeux sur le territoire, comme sur les questions relatives à l'agriculture et aux circuits courts ou encore aux mobilités. C'est aussi ce que souligne Sabine Girard, conseillère municipale et responsable du Plu participatif. "On a choisi de prendre 6 mois pour définir avec les habitants et le soutien d'un bureau d'études les objectifs de révision du Plu. Pour ce faire, il y a eu un week-end avec un temps fort autour d'une carte géante, un second temps avec des promenades de lecture des paysages, et un troisième temps consacré à l'écriture collective des objectifs. On s'est appuyé pour cela sur l'arpentage de textes. On a pris notamment le Plu encore en vigueur, chacun devant en lire une partie puis restituer aux autres ce qu'il en avait compris. Souvent les gens ne connaissent que le règlement, là ils ont découvert ce qu'était un PADD et les décalages existants entre ses intentions, le règlement et la réalité. Ils comprennent ainsi les difficultés, ils se responsabilisent."

Pour autant, si les conflits n'apparaissent pas encore, selon une habitante, ils surviendront plus tard. La question du foncier et de l'étalement urbain mais aussi le stationnement se trouvent au cœur de désaccords qui révèlent des visions différentes sur l'avenir du village. Sabine Girard estime cependant qu'en traitant les sujets dans la durée, en favorisant l'expression de chacun, y compris sur ce qui ne va pas, la logique du compromis s'impose plus facilement.

Reste que pour l'une des membres du groupe citoyen, "la limite, c'est que l'on essaye de faire un exercice démocratique dans un contexte qui ne l'est pas. C'est



l'intercommunalité qui décide sur de nombreux points. Pour avoir un sens, il faudrait le faire à cette échelle". Mission impossible pour le moment, Vincent Beillard déplore que la majorité des élus intercommunaux demeure défavorable à la participation. Pourtant la situation évolue doucement. Longtemps ostracisé, il a pu rejoindre l'exécutif de la Communauté de communes et fait désormais partie des élus au comité syndical du Scot.

UNE EXPÉRIENCE QUI PEUT FAIRE BOULE DE NEIGE

Le village inspire d'ailleurs d'autres localités, accompagnées en cela par le CAUE de la Drôme qui organise des formations. Alors s'il est trop tôt pour évaluer l'impact de la participation sur le renouvellement démocratique, Saillans apparaît déjà comme une bonne nouvelle. "Ce qui a principalement changé dès le début de la mandature, c'est la transparence, reconnue par tous (partisans et opposants) et qui, si elle ne relève pas directement de la participation, la conditionne", constate Prune Missoffe. Avec la révision du Plu, une nouvelle étape semble franchie dans la manière de faire participer. "Les habitants ont réellement co-élaboré les objectifs de révision du Plu. Aujourd'hui, le dispositif allie deux niveaux de participation : la concertation avec l'ensemble des habitants et la co-décision d'habitants tirés au sort et d'élus." Par ailleurs, pour qu'une démarche participative ne s'essouffle pas, Ivan Pascaud trouve important de réfléchir au curseur. "Il vaut peut-être mieux cibler de gros enjeux, comme le budget, le foncier ou l'habitat."

Quoi qu'il en soit, Saillans expérimente une autre forme de démocratie et dès à présent on saisit ses potentialités, tant dans la manière de "faire société autrement" que pour la transition écologique. L'aventure continue, seul le temps permettra d'en analyser les avancées et les marges de progrès. "Il sera alors intéressant de voir si le niveau d'acceptation sociale du Plu est supérieur à celui d'un Plu ordinaire", ajoute le chargé de mission. Et les prochaines élections municipales ne manqueront pas d'apporter quelques éclairages, dans un village où en 50 ans aucun maire n'a fait plus d'un mandat ! ■

Virginie BATHÉLLIER

Des ateliers thématiques – in situ – sont organisés pour que les Saillans comprennent mieux la complexité des enjeux et fassent leurs propositions.

(1) Voir l'article en ligne de Gaspard d'Allens et Lucile Leclair paru dans *Reporterre*, le 7 mai 2016, sur la première phase de cette "révolution participative": "À Saillans, les habitants réinventent la démocratie".

(2) La révision du Plu doit se terminer fin 2019. Pour rappel, le Plu comprend différents documents : un diagnostic ; le Projet d'aménagement et de développement durable ; le Règlement (plan de zonage et règles écrites) ; les Orientations d'aménagement et de programmation.

(3) Selon Prune Missoffe, il n'est pas certain que ces différents groupes soient si bien identifiés par la population.

(4) La révision du Plu s'appuie sur des outils spécifiques tels que : réunion de quartier, questionnaire papier, visite de terrain, étude de cas, atelier en petit groupe, vidéo avec les jeunes, etc.

(5) Saillans enregistre la plus forte croissance de population du département, avec une augmentation de 30 % en 20 ans. Les nouveaux arrivants sont donc nombreux et le groupe de pilotage citoyen reflète aussi ce renouvellement.

(6) "S'inscrire dans la transition énergétique" fait partie des six objectifs de révision du Plu, co-construits avec les habitants, qui manifestent ainsi une volonté forte dans ce sens.



Outre la brocante annuelle, le maintien des petits commerces assure au centre-bourg une animation en toute saison.

développement. D'où son importance pour les municipalités qui, au-delà des enquêtes publiques obligatoires, décident rarement d'engager la participation bien en amont du projet. Or ici, elle est intervenue en 2016, dès la phase préparatoire établissant les objectifs de révision du Plu, puis lors du diagnostic et des réflexions sur les enjeux du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) (2). À travers ce document d'ordre politique, Saillans innove donc en concevant l'architecture d'une démocratie participative institutionnalisée, totalement inédite jusque-là en France.

Car installer "une démocratie du faire" ne s'improvise pas. Il a fallu penser à des modes d'organisation qui donnent une place réelle aux citoyens dans les réflexions et les décisions. Et pour cela recourir à une pluralité d'outils qui favorise l'implication individuelle et collective la plus large possible.

Le premier d'entre eux est la charte de la participation à la révision du Plu. Elle précise les moyens dont la collectivité se dote pour aboutir à un Plu partagé et fixe les principes et règles du jeu de la participation citoyenne. Pour ses initiateurs, elle constitue la colonne vertébrale d'un dispositif permettant de faire émerger l'intérêt général et de construire au fil des débats les solutions qui recueillent l'adhésion la plus forte. Dans cette perspective, la co-élaboration entre élus, citoyens et techniciens, de même que la co-décision, s'avèrent essentielles. L'intelligence collective devrait ainsi "améliorer la qualité du projet, en adaptant son contenu au contexte local". La démarche s'appuie sur un maillage de groupes aux rôles bien identifiés (voir figure p. 52), au moins sur le

papier (3). Au premier rang desquels se trouve celui des habitants. Ces derniers sont appelés à réfléchir collectivement au projet de Plu, à travers les Groupes action projet (GAP), déjà mis en place en début de mandature pour travailler sur des dossiers précis, mais surtout grâce au déploiement de nouveaux outils participatifs (4). Ivan Pascaud, chargé de mission démocratie participative auprès de la Mairie, en souligne l'importance. "Les habitants produisent de la matière qui permet ensuite au groupe de pilotage citoyen de travailler sur le diagnostic et les enjeux." Et de retourner vers les Saillançons pour qu'ils donnent à leur tour des avis sur le travail produit.

LE TIRAGE AU SORT REMIS AU GOÛT DU JOUR

Le groupe de pilotage citoyen constitue le noyau dur du dispositif. Il rassemble 18 personnes, dont 12 habitants volontaires tirés au sort sur des critères géographiques et de genre, quatre élus et deux techniciens. Il prend les décisions, même si in fine il reviendra au conseil municipal de délibérer. Accompagné par un bureau d'études pendant trois ans sur toute la période de révision du Plu, on attend du groupe qu'il fasse les choix les plus justes, dans l'intérêt général. Pour ce faire, les réunions ne manquent pas. Déjà une dizaine pour que ces citoyens, plus tout à fait comme les autres, s'emparent du sujet, valident le diagnostic et commencent à identifier les enjeux clés qui préfigureront le PADD. Autre innovation, la prise de décision ne résulte pas du vote. La méthode

