



**HAL**  
open science

## La révision du Plan Local d'Urbanisme, une mise à l'épreuve de l'expérience citoyenne de transition écologique à Saillans (2014-2020)

Sabine Girard, Solyane Dard, Vincent Beillard, Fernand Karagiannis, Prune Missoffe, Bernard Simon

### ► To cite this version:

Sabine Girard, Solyane Dard, Vincent Beillard, Fernand Karagiannis, Prune Missoffe, et al.. La révision du Plan Local d'Urbanisme, une mise à l'épreuve de l'expérience citoyenne de transition écologique à Saillans (2014-2020). 2022. hal-03828617

**HAL Id: hal-03828617**

**<https://hal.science/hal-03828617v1>**

Preprint submitted on 25 Oct 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

# La révision du Plan Local d'Urbanisme, une mise à l'épreuve de l'expérience citoyenne de transition écologique à Saillans (2014-2020)

*Pré-publication – Travail réalisé dans le cadre du Programme Cit'In.*

**Sabine Girard <sup>a,c</sup>, Solyane Dard <sup>a</sup>, Vincent Beillard <sup>b</sup>, Fernand Karagiannis <sup>b</sup>, Prune Missoffe <sup>a</sup>, Bernard Simon <sup>c</sup>**

<sup>a</sup> chercheuse ; Univ. Grenoble-Alpes, Inrae, Lessem ; contact : [sabine.girard@inrae.fr](mailto:sabine.girard@inrae.fr)

<sup>b</sup> élu de Saillans, mandature 2014-2020

<sup>c</sup> habitant de Saillans, membre de l'Observatoire de la Participation

## RESUME

L'expérience de gouvernance collégiale et participative de la commune de Saillans, entre 2014 et 2020, constitue une expérimentation citoyenne de « démocratie du faire », qui a la particularité de se déployer au sein de l'institution communale. Elle mise sur l'agir citoyen, commun et territorialisé, pour relever les défis de la transition écologique. La transformation des modes de vie des habitants (en termes d'habitat, déplacement, travail, loisirs, ...) devient un enjeu politique central lors de la révision du Plan Local d'Urbanisme. Le projet participatif est alors mis à l'épreuve à double titre : au regard de sa capacité (1) à écologiser l'action publique et les pratiques habitantes et (2) à infléchir les normes et pratiques dominantes de la planification urbaine. Lors de sa mise en œuvre, les débordements témoignent de résistances tant internes (au sein de la population villageoise) qu'externes (entre la mairie et l'institution étatique). Elles révèlent des visions divergentes de la place et du rôle des citoyens dans la transition écologique, dont nous explorons les incidences sur les dynamiques de participation et d'engagement des habitants, sur les résultats du projet de PLU et sur ses effets politiques, avant de conclure sur les potentialités transformatives de cette expérience citoyenne en matière de transition écologique.

**Mots clefs :** démocratie participative, expérimentation, transition écologique, planification urbaine, Saillans

## INTRODUCTION

La transition écologique se substitue ces dernières années au développement durable, en matière de politiques publiques comme de recherche scientifique (Theys, 2017). Embrassant la même pluralité d'enjeux, aussi floue et équivoque, la notion vient accentuer le caractère complexe, incertain et indéterminé des processus affectant les hommes et les milieux. Elle rend centraux les rapports entre science, société et démocratie. Elle renouvelle la question du temps, en instaurant un sentiment d'urgence à agir (Rockström et al., 2009) mais aussi des doutes quant à l'efficacité des modes d'action basés sur la prévision du futur (Levy, 2018). De multiples conceptions et visées cohabitent derrière le terme de transition : elles diffèrent selon le degré de remise en cause du modèle capitaliste mondialisé et selon les modalités d'action collective et publique adoptés. Les chemins de la transition écologique sont pluriels (Chabot, 2015). Si la transition écologique est désormais une politique publique nationale, déclinée aux échelons territoriaux, elle advient aussi de manière ascendante, prenant la forme d'initiatives de la société civile, de mouvements sociaux, de collectifs autogérés, de nouveaux types d'entrepreneuriat, etc. Comme échelon intermédiaire, en articulant ces processus ascendant et descendant, certaines collectivités locales, pourraient jouer un rôle d'« opérateur » de transition dans les territoires (Durand & Landel, 2020).

L'expérience de la commune de Saillans est intéressante à cet égard : en 2014 une liste citoyenne confie le pouvoir d'élaboration de l'action publique municipale aux habitants. Cette expérimentation a la particularité de se situer dans l'institution, tout en essayant de la subvertir. Elle mise sur l'agir citoyen pour relever les défis de la transition. Les enjeux écologiques deviennent particulièrement prégnants lors de la révision du Plan Local d'Urbanisme<sup>1</sup>, qui met en jeu la transformation des modes de vie des habitants (manières d'habiter, de se déplacer, de travailler etc.). Cette révision constitue alors une mise à l'épreuve de l'expérience, au regard de ses ambitions tant démocratiques qu'écologiques.

Sur la base empirique de l'étude du cas saillanson, nous proposons d'interroger les rapports entre démocratie et écologie à l'échelle d'une collectivité territoriale. En quoi et comment cette expérience participe de l'écologisation<sup>2</sup> (Ginelli, 2017; Mormont, 2013) et de la démocratisation<sup>3</sup> (Ogien & Laugier, 2014) des pratiques habitantes, de l'action collective et publique locale ? Avec quels résultats et effets ? Plus que la conjonction des deux processus, c'est leur articulation qui nous intéresse : Comment des formes démocratiques alternatives basées sur l'agir citoyen, abordent et traitent de questions globales à partir de pratiques locales ? Affronter les défis écologiques conduit-il à renouveler la démocratie locale ?

Ce travail de recherche a été mené entre 2017 et 2020 dans le cadre du programme de recherche Cit'In, avec un double objectif, à la fois opérationnel (1) d'accompagnement à la mise en œuvre et au suivi-évaluation du dispositif participatif et (2) scientifique de documentation d'une expérimentation sociale. Transdisciplinaire, il associe des chercheuses, des élus et des habitants de la commune, au sein d'un collectif hybride de production de connaissances<sup>4</sup> pour et sur l'action participative communale (Girard, 2021)<sup>5</sup>. Les chercheurs adoptent une posture impliquée (Coutellec, 2015), explicitant et négociant les engagements réciproques, en termes éthiques et pratiques, tout au long du travail collectif d'enquête. Ils assument une visée transformative, centrée sur la production d'alternatives au réel, appropriables et émancipatrices (Bacqué & Biewener, 2013). Malgré ses risques et difficultés, cette posture permet un accès inédit à la microlitique (Vercauteren, 2007) du projet participatif et à la dimension sensible<sup>6</sup> de l'expérience (Centemeri, 2015).

Le projet de révision du PLU est analysé sous l'angle de l'offre institutionnelle de participation puis de sa réception par les habitants, mettant à jour d'une part les finalités des élus et l'opérationnalisation procédurale qui en découle, et d'autre part les logiques et dynamiques d'engagements des habitants (Fillieule, 2001; Petit, 2017). Nous abordons les transformations de nature politique advenant lors de l'expérience, à trois niveaux (Blondiaux & Fourniau, 2011) : en termes d'apprentissages individuels et de processus de socialisation (Hamidi, 2006), en termes d'évolution des manières de produire les décisions et l'action publique et au regard des dynamiques territoriales plus larges. Les données sont issues de la participation objectivante

---

<sup>1</sup> Un PLU est un document communal qui définit un projet global d'urbanisme pour la décennie à venir et fixe les règles d'aménagement, de construction et d'utilisation des sols, en respectant les principes du développement durable (extrait du Code de l'urbanisme).

<sup>2</sup> Par écologisation, nous entendons « toute entreprise de recadrage cognitif et normatif – un changement dans la manière de penser et de juger une conduite sociale – visant à une inflexion environnementale plus ou moins forte des normes (légales ou implicites) et pratiques sociales en vigueur dans le domaine considéré » (Ginelli, 2017).

<sup>3</sup> Par démocratisation, nous entendons l'approfondissement de la démocratie, au sens de l'accroissement du pouvoir exercé par des citoyens dans la fabrique de l'action et des décisions publiques.

<sup>4</sup> Nommé Groupe Suivi Evaluation : réunissant 4 habitants volontaires, le chargé de mission démocratie participative de la mairie, l'élue en charge de la révision du PLU, par ailleurs chercheuse, deux autres chercheuses et ponctuellement le Garant de la Concertation désigné par la Commission Nationale du Débat Public ; il s'est réuni 23 fois entre octobre 2017 et octobre 2019, a rédigé plusieurs notes et organisé plusieurs ateliers réflexifs et de restitution autour de son travail, à destination des habitants.

<sup>5</sup> Les implications éthiques, méthodologiques et épistémologiques d'une telle démarche de recherche impliquée font l'objet d'un travail spécifique : Girard, 2021

<sup>6</sup> Au sens des attachements, des affects et de la matérialité de l'expérience vécue

continue de l'expérience, du suivi de la participation habitante à partir de feuilles d'émargements et de questionnaires d'autoévaluation, de 42 entretiens semi-directifs, de 30 réunions réflexives, ainsi que d'une vaste littérature grise (communication institutionnelle, documents de projets, compte-rendu de réunions, correspondance e-mails).

Après avoir présenté brièvement l'expérience citoyenne saillansonne et façon dont elle propose de relever le défi de la transition écologique, nous analysons l'épreuve de la révision du PLU, à partir (1) des intentions des élus (2) des difficultés de mise en œuvre rencontrées et (3) des effets transformatifs observés.

## **L'EXPERIENCE CITOYENNE SAILLANSONNE (2014-2020)**

### **Saillans, commune rurale en mutation**

La commune de Saillans est située au cœur de la vallée de la Drôme, à une quarantaine de kilomètres du couloir rhodanien. Elle compte 1278 habitants en 2017, avec une croissance moyenne annuelle élevée de plus de 2% par an ces dernières années (INSEE, 2018). Le centre bourg présente un patrimoine architectural préservé, le paysage est marqué par des points de vue remarquables sur les reliefs arborés alentours, les loisirs de nature sont multiples et la commune est bien dotée en commerces, services et associations. Le village offre un cadre de vie attractif, expliquant le regain démographique : il est issu d'une migration choisie, composée de retraités en quête d'aménités mais également d'actifs, quittant la ville soit que leur niveau de vie ne leur permette plus d'y vivre correctement, soit qu'ils aspirent à d'autres modes de vie (Jousseume, 2020). Les enfants du pays participent également de ces mouvements migratoires, quittant le village pour exercer une activité professionnelle et revenant le temps des vacances ou pour leur retraite. La population possède ainsi une grande diversité de formes d'attachement aux lieux, de sociabilité et d'engagement dans la vie publique (Nougarèdes et al., 2017; Sencebe, 2004).

Les imaginaires et les pratiques du village se transforment et témoignent de processus de green-trification (Smith & Phillips, 2001) et d'alter-gentrification (Richard, et al., 2014). Ils sont tangibles dans l'évolution des bâtis, de la nature des commerces et des activités associatives et de loisirs. Le faible revenu des ménages contraste avec le niveau de formation élevé<sup>7</sup>. Une part de plus en plus grande de la population est sensible aux enjeux environnementaux et écologise ses pratiques quotidiennes (habitat écologique, mobilité douce, alimentation biologique, etc), créant des tensions dans certains usages de l'espace public et des ressources naturelles (place de la voiture en centre bourg, pratique de la chasse, usage des pesticides agricoles à proximité des habitats, etc.). La montée des préoccupations environnementales est accentuée par la matérialisation des effets du changement climatique localement, la médiatisation des risques écologiques et l'écologisation des politiques publiques. Si pour certains habitants, la transformation des modes de vie est choisie, pour d'autres, elle est avant tout subie, que l'injonction soit d'ordre réglementaire ou liée à la pression sociale.

Le village se trouve ainsi face à un double défi : celui du vivre et décider ensemble et celui de la transition écologique, entre, par et pour une population aux ressources, pratiques, besoins et aspirations hétérogènes.

---

<sup>7</sup> Revenu médian de 18143 €/ an à Saillans contre 19569 €/an pour la Drôme ; 29% de la population saillansonne a un diplôme de l'enseignement supérieur contre 25% à l'échelle du département.

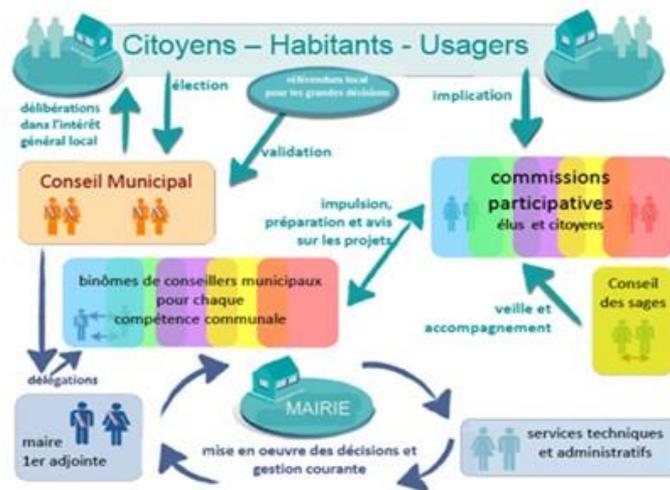
## Le pari de la transition écologique par l'agir citoyen<sup>8</sup>

En 2014, des citoyens non affiliés à des partis politiques remportent les élections municipales et mettent en place un projet alternatif de gouvernance municipale, confiant aux habitants le pouvoir de fabriquer leur politique communale. La lutte contre l'implantation d'un supermarché en périphérie du village et la critique du paternalisme mayoral à l'origine de la mobilisation, témoignent des volontés de rupture avec le modèle traditionnel de gestion publique et de développement économique des petites communes rurales. Ce projet de « *gouvernance collégiale et participative* » s'appuie sur une charte de valeurs, une réorganisation des rôles et des fonctions entre élus et habitants, ainsi qu'un ensemble de règles, de dispositifs, de méthodes et de pratiques nouvelles (Figure 1).

### Les principes de gouvernance

La **collégialité** : les « élus référents » travaillent par bi(tri)ômes de compétences afin d'éviter les prises de décisions isolées et de partager les responsabilités ; les indemnités de fonction sont réparties entre tous les conseillers municipaux ; le « Comité de Pilotage », bimensuel et ouvert au public (en substitution au traditionnel Conseil des adjoints) constitue l'instance principale de travail et de décision ; la coordination est assurée par un « binôme de tête » constitué du Maire et de la 1<sup>ère</sup> adjointe.

La **participation** des habitants à la vie municipale : les « Commissions participatives thématiques », qui regroupent des élus référents et les habitants intéressés, sont des lieux d'impulsion de projets et de leur hiérarchisation ; les « Groupes Action-Projet » préparent et étudient ces projets, puis les mettent en œuvre directement, après validation en Comité de Pilotage ; la participation est permise par la mise en place de méthodes d'animation issues de l'éducation populaire favorisant l'expression de tous et le partage des temps de parole (présence d'un animateur bénévole ; « conducteur » de réunion la maîtrise du déroulement ; techniques de petits groupes ; votes pondérés, etc.).



L'**information** du public et la **transparence** sur les processus de décision publique, comme préalable indispensable à la participation : réunions ouvertes au public, publication systématique des comptes rendus, communication étendue (site internet, liste de diffusion mail, affichage municipal, agenda mensuel, lettre municipales, etc.) ; une commission thématique dédiée est créée pour mettre en œuvre cette stratégie de transparence ; enfin un « Conseil des sages », plus tard renommé « Observatoire de la participation », constitué d'habitants, est en charge de veiller sur la démarche participative et accompagner la Mairie dans sa mise en œuvre.

Figure 1 - Schéma de gouvernance, principes et principales modalités du projet participatif de la commune de Saillans (2014-2020)

En six ans, la mairie organise 640 événements participatifs (soit 1 tous les 3 à 4 jours), regroupant chacun en moyenne 20 participants. La participation fluctue mais ne fléchit pas. 670 participants différents ont été identifiés, ce qui signifie que plus d'un habitant sur deux a participé au moins une fois, même si la fréquence de participation est très variable<sup>9</sup>. Cette expérience participative est remarquable par son ampleur et sa durée. Elle l'est aussi au regard de la radicalité du projet politique proposé : une tentative de s'affranchir, sans s'en départir complètement, d'un mode d'action stratégique qui vise, par l'exercice du pouvoir municipal, à orienter et contraindre les comportements des habitants pour atteindre un but précis.

D'autres modes d'action sont expérimentés, hybridant des formes de démocraties délibérative (Habermas, 1997) et « du faire » (Lallement, 2015), en vue de s'entendre, par la discussion, et

<sup>8</sup> Le projet politique de l'équipe municipale et la façon dont elle aborde les enjeux écologiques est détaillé dans une autre article (Girard, soumis) ; seul un résumé est ici présenté

<sup>9</sup> Pour le détail de la participation : Girard, S. (2020). Synthèse chiffrée de la participation citoyenne dans la commune de Saillans -avril 2014 à mars 2020 ; <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03233419>

de construire, par la pratique, chemin faisant, un horizon et un agir commun (Dardot & Laval, 2014). Concrètement, l'équipe municipale incite et accompagne matériellement et symboliquement les initiatives et les expériences collectives d'habitants, dans les cadres institués ou en dehors, comme par exemple les Groupes Action Projet compostage collectif ou extinction de l'éclairage public nocturne, les initiatives autogérées de création d'un espace de gratuité ou de nettoyage des bords de Drôme, ou encore les actions associatives de réparation de vélo ou de ramassage scolaire en poneybus. Elle offre également de fréquents espaces d'information et de débat en vue de la prise de décision, sous différents formats (réunions de quartiers, débat publics, budget participatif, etc.) et favorise la réflexivité sur les actions en cours (création d'une instance et de réunions dédiées, pratiques d'autoévaluation). Ces éthiques et ces pratiques dessinent un agir citoyen (Fourniau, 2018), collectif et territorialisé, mobilisé pour relever les défis écologiques (Girard, (soumis)).

La transition écologique est ainsi pensée comme une mise en mouvement volontaire, depuis et par les habitants, vers une finalité non déterminée et floue, collectivement construite et affinée au gré des activités pratiques et discursives menées. Cette conception amène un pilotage hybride entre une logique de projet, où le réexamen itératif de finalités et des moyens permet de baliser les incertitudes et de cerner une direction (au moins temporairement), et une logique d'improvisation (Levy, 2018), misant au contraire sur le potentiel de créativité d'évènements et d'actions imprévus et imprévisibles.

## **OBJECTIFS & DISPOSITIF DE REVISION PARTICIPATIVE DU PLAN LOCAL D'URBANISME**

### **Le PLU : une mise à l'épreuve de l'expérience citoyenne saillansonne**

En 2016, la commune décide de réviser son PLU, datant de 2008. La révision du PLU constitue une mise à l'épreuve du projet participatif de la commune de Saillans à double titre.

L'équipe municipale fait le pari de la transition écologique par une plus grande implication des citoyens dans la fabrication de l'action publique. L'outil de la révision du PLU apparaît à cet égard une bonne opportunité car il oriente et régleme de nombreux aspects des modes de vie : habitat, déplacement, travail, loisirs, etc. L'expérience saillansonne est ainsi mise à l'épreuve dans ses capacités à écologiser les modes de vie tout en démocratisant les modes de décision.

De plus, la procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU témoigne d'une conception de l'action publique étatique très empreinte de la logique planificatrice. Il s'agit de concevoir un programme d'actions pour atteindre une finalité anticipée, précisément qualifiée et chiffrée, notamment en termes de démographie, de consommation d'espaces naturels et agricoles ou encore de densité des espaces bâtis. Les communes disposent d'une marge de manœuvre bornée, cadrée par plusieurs niveaux de procédure<sup>10</sup>. La législation prévoit la concertation des habitants, mais de manière limitée et consultative : lors de réunions publiques obligatoires aux étapes clefs du projet et lors d'une enquête publique juste avant l'approbation finale des documents. Enfin, elle traduit une politique nationale de métropolisation, laissant peu de place à d'autres logiques. Ainsi, l'expérience saillansonne est aussi mise à l'épreuve dans ses capacités à maintenir sa radicalité, au regard de sa propre conception du rôle des citoyens et des modalités d'action publique, face aux normes et pratiques dominantes, en matière d'urbanisme :

---

<sup>10</sup> Schéma de Cohérence Territoriale, Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, législation nationale

celles de l'institution étatique, mais également de l'ensemble des professionnels avec qui une mairie collabore (cabinet d'urbanisme, bailleurs, personnes publiques associées, ...).

## Les finalités ambivalentes et le dispositif hybride proposé

Le choix de réviser le PLU obéit à des obligations réglementaires<sup>11</sup>, mais il est aussi motivé par un double constat, après deux premières années de fonctionnement. Suite au foisonnement de petits projets ponctuels et sectoriels, se fait sentir le besoin de construire une vision plus globale et de plus long terme de l'action communale (un horizon commun). De plus, l'équipe municipale souhaite améliorer l'implication citoyenne, en termes de diversité du public et de niveau de prise de décision pour limiter les effets d'entre soi, et ne pas restreindre la participation à des sujets de préoccupation mineurs. Si ces constats sont partagés par l'ensemble des élus, les finalités et manières de procéder, en particulier au regard des visions de la transition écologique et de la participation citoyenne, diffèrent au sein de l'équipe municipale. Il en résulte une proposition de dispositif hybride. La Figure 2 présente son schéma organisationnel et ses principales modalités.



La gouvernance adoptée pour la révision du PLU repose sur différentes instances:

- Un Groupe de Pilotage Citoyen (GPC), composé de 12 habitants tirés au sort (sur le principe du panel citoyen), 4 élus et 1 agent de la mairie : il se réunit mensuellement et est accompagné par le bureau d'études. Il constitue l'instance d'élaboration et de décision unique sur les documents de PLU. Son travail de délibération s'appuie sur la matière produite lors des ateliers participatifs ouverts à tous les habitants.
- Le grand public (les habitants, résidents, usagers, citoyens de la commune) est invité à contribuer à l'élaboration du PLU par le biais d'ateliers participatifs et de réunions publiques.
- Un Groupe Technique, composé du bureau d'études (deux urbanistes paysagistes, un cabinet d'architecture et un ingénieur de la participation), de deux élus et d'agents de la mairie, supervise la révision du PLU, organise les différentes activités, met à disposition les éléments techniques et rédigent les documents.
- Un Groupe de Suivi-Evaluation (GSE), composé de 4 habitants, membres de l'observatoire de la participation, une chercheuse, une élue (également chercheuse) et le chargé de mission de la mairie, est en charge de suivre la méthode participative et de proposer des ajustements.
- Un Garant de la concertation, nommé par la Commission National du Débat Public, se charge de veiller sur le bon déroulement de la concertation, et exerce des fonctions de médiation en cas de conflit.
- Le rôle du conseil municipal est limité à la validation du travail du GPC par des délibérations officielles, selon un engagement moral.

**Figure 2 – Schéma organisationnel et principales modalités de la démarche participative de révision du PLU de Saillans (2016-2020)**

### Finalités gestionnaires

<sup>11</sup> Mise en conformité avec les lois ALUR et Grenelle notamment.

L'équipe municipale vise à produire une « bonne politique publique », c'est à dire un PLU qui soit adapté aux spécificités locales, qui réponde à l'intérêt général local, qui soit compris et approprié par les habitants et enfin que la réglementation ainsi élaborée soit plus facilement appliquée. Pour ce faire, elle met en place un dispositif ample, régulier et pédagogique d'information des habitants<sup>12</sup>. Elle offre de multiples espaces de concertation des habitants, dans une logique de recherche de consensus sur les décisions à prendre, et propose pour ce faire une montée en compétences des participants grâce à un accompagnement par des experts<sup>13</sup>. Le recours au vote n'est cependant pas exclu, en cas d'échec du consensus et en vue de respecter le planning de révision, conditionné par les échéances électorales<sup>14</sup>. Cette finalité est partagée par l'ensemble des élus.

Par ailleurs, certains élus ont également le souci de crédibiliser la démarche participative, amplifiée par la médiatisation nationale de l'expérience. A cet égard, ils déploient des moyens conséquents dans l'élaboration, le suivi et l'amélioration du dispositif et mobilisent des appuis institutionnels et académiques méthodologiques, accentuant un certain tropisme procédural<sup>15</sup>.

### ***Finalités politiques***

Premièrement, les élus s'accordent sur la finalité de confier le pouvoir aux citoyens d'élaborer le nouveau PLU. Une ambivalence demeure toutefois sur la manière de parvenir à « l'intérêt général » et se traduit par un dispositif mixte d'élaboration de la décision. Deux objectifs sont en tension : (1) récolter l'avis du maximum de personnes et (2) permettre un niveau élevé de prise de décision (« co-décision »).

L'élaboration de la décision est conçue comme un aller-retour entre un grand groupe concerté et un plus petit groupe, décisionnaire. De nombreux ateliers participatifs sont proposés à toutes les étapes du projet, du diagnostic à l'élaboration de la réglementation, sous des formats variés, tant en termes de jauge, de lieux, d'horaires, de durée, de modes d'interactions, de méthodes d'animation et de supports mobilisés (Figure 3). En rassemblant un maximum de personnes, en cherchant à impliquer ceux qui ne participent pas d'habitude, ces ateliers grand public visent à récolter l'avis du plus grand nombre. Cependant, l'écriture du PLU est un exercice technique requérant des arbitrages multiples et réguliers. Ces arbitrages sont confiés à un groupe restreint de 16 personnes, composé de  $\frac{3}{4}$  d'habitants tirés au sort<sup>16</sup> et  $\frac{1}{4}$  d'élus, se réunissant mensuellement : le Groupe de Pilotage Citoyen. Le GPC adopte les principes du panel citoyen (Courant & Sintomer, 2019), fondant la légitimité de la décision sur le tirage au sort et sur la montée en compétences des participants, par le biais d'échanges entre pairs et avec des experts. Il en diffère cependant. La mixité des statuts des membres du groupe, élus et habitants, traduit l'objectif d'horizontaliser les rapports entre gouvernants et gouvernés, et la proportion de 3 contre 1 d'attribuer davantage de pouvoir décisionnel aux citoyens. Par ailleurs, les 4 élus représentent l'ensemble de l'équipe municipale, tandis que les 12 habitants sont présents en leur noms propres. Toutefois, ils sont invités à tenir compte de l'avis du grand public issu de la concertation, ce qui opacifie l'imputabilité des responsabilités (cf paragraphe suivant).

---

<sup>12</sup> Site internet (plus de 8000 vues) ; lettre info en boîte aux lettres et flash info mail (600 adresses ; 17 messages) ; 3 films vidéo ; affichage public (23 affiches), presse locale

<sup>13</sup> Soit par les membres du cabinet d'urbanisme recruté pour la révision du PLU (architecte, urbaniste, paysage, ingénieur de la participation), soit en faisant appel à d'autres experts (foncier agricole, habitat partagé, transition énergétique, etc.)

<sup>14</sup> Charte de la participation et règles de fonctionnement du Groupe de Pilotage Citoyen

<sup>15</sup> En particulier : désignation d'un Garant de la Concertation par la Commission Nationale du Débat Public ; inscription dans le programme de recherche Cit'In ; soutien financier de la Fondation de France.

<sup>16</sup> 140 citoyens ont été tirés au sort sur liste électorale selon deux critères de représentativité de la population (genre et quartier d'habitation) en juin 2017 ; ils ont été sollicités et informés par un courrier d'explication, un entretien téléphonique puis une réunion d'information ; 26 d'entre eux se sont alors portés candidats ; mi- septembre 2017, un second tirage au sort selon les mêmes critères, a permis de désigner les membres du GPC et les remplaçants.

Une deuxième finalité politique est portée plus particulièrement par certains élus : elle concerne l'autonomisation et développement de capacités critiques des habitants sur les dispositifs institutionnels dans lesquels ils sont engagés, sur les contextes qui les contraignent et les rapports de domination qui peuvent s'y jouer. Elle se traduit en pratique, par l'implication des habitants dans le cadrage même du dispositif participatif<sup>17</sup> mais aussi dans son suivi-évaluation chemin faisant, en vue de son amélioration<sup>18</sup>.

La troisième finalité porte sur les ambitions environnementales : il s'agit d'élaborer un PLU qui s'inscrit dans la transition écologique, mais le niveau de radicalité des transformations à engager est source de débats internes. Si l'intention de transformation est explicite, la finalité demeure indéterminée, et à construire avec les habitants. Concrètement, le dispositif prévoit cet égard d'ouvrir les imaginaires et d'envisager des solutions concrètes innovantes, par de la sensibilisation et des ateliers participatifs sur des sujets nouveaux, comme par exemple le scénario Négawatt de transition énergétique, la construction bioclimatique, l'habitat partagé ou les résidences démontables<sup>19</sup>.

**Multiplicité des formats d'ateliers participatifs pour la révision du PLU :**

Pour le grand public, ces ateliers ont pris la forme de : focus group, conférence-débat, conférence-multimédia, débats publics, réunions publiques, atelier de scénarisation, maquettes, visites sur site, lecture de paysage, questionnaires individuels, travail autonome d'habitants, etc.

Des ateliers pour des publics spécifiques (scolaires, jeunes, agriculteurs) et au plus proche des habitants (réunions de quartiers) ont aussi été organisés.



**Figure 3 – Illustration de la diversité des ateliers participatifs proposés dans le cadre de la révision du PLU (Source : auteurs)**

<sup>17</sup> Organisation de deux ateliers publics, l'un en juillet 2016 dans la phase de préparation des modalités de participation à la future révision du PLU et l'autre en octobre 2017 au démarrage effectif de celle-ci.

<sup>18</sup> Le travail réflexif est mené au sein du Groupe de Suivi-Evaluation et dans le cadre d'ateliers grand public et au sein du GPC organisé par ce groupe (3 ateliers organisés).

<sup>19</sup> Les résidences démontables (ou habitats légers) sont une forme d'habitat sans fondation, pouvant être autonomes vis à vis des réseaux publics, généralement sobres en ressources naturelles (foncier, eau, énergie...). Elles peuvent prendre la forme de mobil homes, de caravanes, de yourtes, de tipis, de roulottes ou de micro maisons. Elles ont été introduites par la Loi ALUR de 2014, mais la mesure est méconnue par les acteurs de l'urbanisme.

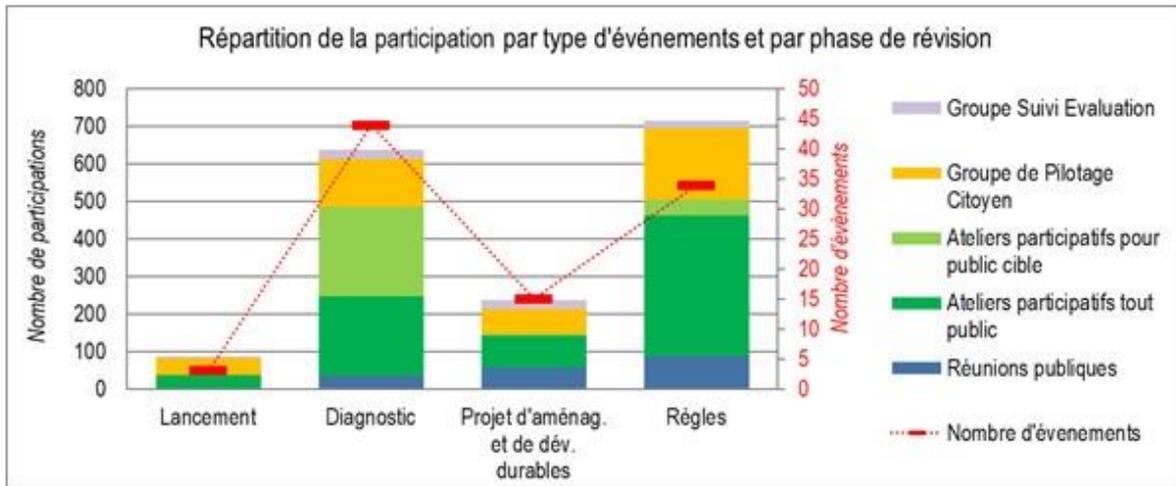
### *Tensions entre finalités*

Non seulement, les élus ne partagent pas tous ces finalités, mais ces dernières entrent potentiellement en tension. En particulier, associer le plus grand nombre possible de participants est peu compatible avec l'objectif de prendre de décisions sur des sujets complexes et techniques, tels ceux de l'urbanisme ou de l'adaptation au changement climatique, demandant un temps conséquent d'apprentissage et d'appropriation. De plus, produire une politique efficace d'un côté, développer les compétences critiques des citoyens de l'autre, ne requièrent pas les mêmes méthodes et outils. La multiplicité et les ambivalences de ces finalités expliquent le caractère sophistiqué et hybride du dispositif proposé et préfigure les difficultés procédurales rencontrées lors de sa mise en œuvre.

## **MISE EN ŒUVRE : DIFFICULTES & AJUSTEMENTS**

Après une étape préalable de définition des objectifs de révision, par le biais d'ateliers participatifs entre avril et juillet 2016, la révision du PLU s'étale d'octobre 2017 à février 2020. Elle comprend trois principales étapes, de diagnostic du territoire, de définition des orientations du projet et d'écriture des règlements, qui concentrent la participation citoyenne. Cette dernière augmente en cours d'élaboration du PLU, à la mesure de l'importance des enjeux décisionnels. Au total, 39 ateliers publics ont lieu, rassemblant chacun en moyenne 30 personnes. 392 personnes différentes ont participé au moins une fois, soit plus d'1 habitant sur 3 (Figure 4).

L'équipe municipale rencontre des difficultés dans la mise en œuvre du dispositif, amenant à de multiples ajustements du dispositif chemin faisant et révélant des forces de résistance aux visées transformatives de l'expérience.



106 événements participatifs ont eu lieu : 13 lors de la phase préparatoire et 93 lors de la révision du PLU : 3 réunions publiques, 36 ateliers participatifs (dont 15 tout public et 21 ateliers avec des publics spécifiques : réunions de quartiers, ateliers avec les écoles les jeunes, les agriculteurs ; GAP patrimoine, cabanons et transition énergétique) ; 34 réunions du Groupe de Pilotage Citoyen et 23 réunions du Groupe suivi-évaluation.

Ces événements ont cumulé 2100 participations unitaires. Les événements tout public ont rassemblé en moyenne 21 personnes dans la phase diagnostic, 37 dans la phase de projet de développement et 46 dans celle d'élaboration des règlements. Les ateliers participatifs liés à la révision du PLU ont concerné 392 personnes différentes. Parmi elles, 47% n'ont participé qu'une fois, 26% deux fois et 12% à plus de 6 événements (soit 54 personnes, dont les membres du GPC et du GSE). 29% n'ont participé qu'au seul PLU (et à aucun autre atelier participatif organisé par la commune).

Au regard des références INSEE 2015, les propriétaires sont surreprésentés (83 contre 70%) ainsi que les résidences principales (87 contre 65%)

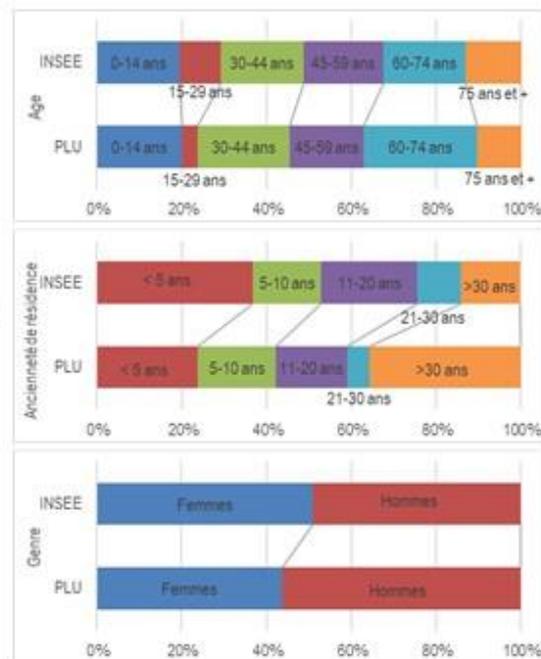


Figure 4 - Participation à la révision du PLU de Saillans (2016-2020)

## La confrontation à l'institution de planification urbaine

Une première série de difficultés résulte des tensions de cadrage entre le projet participatif de la commune et la procédure d'urbanisme, étroitement encadré par l'administration, dans une logique planificatrice et bureaucratique. Elles portent sur la conception de la transition écologique et le rôle des citoyens (Tableau 1).

Ces tensions sont exacerbées par le caractère technique et centralisé de l'urbanisme : la dépendance à une expertise et un contrôle externe entravent les volontés et capacités d'innovation de la commune que ce soit en termes de contenu de la politique publique ou de sa méthode d'élaboration. L'opacité des règles du jeu, les marges de manœuvre limitées laissées à la commune et la division du travail entre choix politiques et opérationnalisation technique constituent des freins sérieux à la participation citoyenne. Ainsi par exemple, la Direction Départementale des Territoires n'a accepté que tardivement et seulement auprès des élus et techniciens, d'expliquer comment elle interprète la législation nationale, générant de

l'incompréhension et de la méfiance au sein de la population<sup>20</sup>. De plus, l'exercice de planification impose un séquençage et une linéarité qui rendent difficile un ajustement itératif entre finalités et moyens. Il requiert de définir un projet politique (le PADD) puis de l'opérationnaliser en mesures techniques (le plan graphique et les règles écrites). Dans les faits, c'est seulement au moment des discussions sur ces mesures techniques que des points de vue divergents et argumentés se font jour et permettent une discussion réellement politique sur les orientations du projet entre habitants<sup>21</sup>. Le travail d'enquête collective, le tâtonnement et l'improvisation, menant à construire chemin faisant un récit et un horizon communs, sont rendus impossibles. Le cadre institutionnel et les routines des professionnels (agents de l'Etat, bureau d'étude, aménageurs) ainsi que l'emploi d'un vocabulaire très technique, ne permettent pas l'instauration d'un dialogue authentique et équitable avec des citoyens. Ils tendent à dépolitiser les débats. La montée en compétences nécessaire induit un important biais de sélectivité sociale parmi les participants. Enfin, l'expérimentation et l'innovation sont découragées, comme en témoigne, par exemple, la frilosité<sup>22</sup> de l'administration et des aménageurs sur le sujet résidences démontables, détenant pourtant un potentiel d'innovation en matière de transition sociale et écologique (Mésini, 2011).

	<b>Projet participatif de la commune de Saillans 2014-2020</b>	<b>Procédure d'urbanisme (cas de la révision d'un PLU – 2016-2020)</b>
Conception de la transition écologique	Mise en mouvement vers un futur ouvert, à construire pas à pas avec les habitants, par expérimentation et délibération	Plan d'action stratégique dans un cadre défini et contraint, vers un futur anticipé, ajustable par consultation des habitants
Rôle attendu des citoyens	Prendre part, apprendre, s'émanciper	Donner son avis, comprendre, appliquer
Finalité et modalité d'évaluation procédurale	Evaluation chemin faisant, interne et participative, en vue d'accompagner la transformation de la démarche et de favoriser l'autonomie des participants ; dialogue entre une pluralité de savoirs, itération continue entre finalités et moyens.	Ex-post, experte et extériorisée ; centrée sur l'analyse des moyens au regard des objectifs annoncés et la conformité aux normes supra-communales

*Tableau 1 – Différences de cadrage entre le projet participatif et la procédure d'urbanisme*

L'équipe municipale se retrouve prise en étau entre la population et l'administration, tentant, d'un côté de rendre compréhensible et désirable une transition imposée, et de l'autre de négocier des manières de faire et des solutions davantage territorialisées. L'administration apparaît peu disposée à le faire<sup>23</sup>, et la commune doit globalement se plier aux normes et pratiques dominantes. La procédure de PLU s'avère ainsi un outil insuffisant et peu adapté pour penser

<sup>20</sup> La DDT applique une doctrine départementale : elle se traduit par exemple, concernant l'objectif démographique, par un taux de croissance démographique de la commune devant rester inférieur à celui de l'aire urbaine de Valence. Ce critère obéit à une politique implicite nationale de métropolisation, jamais nommée ni discutée localement (observation de la réunion des PPA de juillet 2019)

<sup>21</sup> Les habitants sont amenés à se prononcer sur des objectifs généraux pour définir le projet politique (comme par exemple sur un taux de croissance démographique), mais ce n'est qu'au moment de son opérationnalisation technique, quand cet objectif prend corps dans des modalités pratiques et concrètes, comme par exemple la construction de petits immeubles en lieu et place de villas avec jardins, que les habitants se rendent compte d'une part de leurs divergences de points de vue et intérêts mais aussi de l'importance de défendre les leurs, face à ceux des autres.

<sup>22</sup> A la lecture d'un projet prévoyant des résidences démontables sur un espace à urbaniser, un aménageur a ainsi demandé « si l'on souhaitait accueillir des cirques ».

<sup>23</sup> Le courrier au Préfet cosigné par la Mairie et le Garant de la Concertation afin de demander une intervention publique de la DDT auprès des habitants pour expliquer les marges de manœuvre de la commune en début de révision (oct 2018) est resté sans suite.

et mettre en œuvre une transition écologique par l'agir citoyen, générant des incompréhensions et des frustrations, tant des élus que des habitants.

## **La montée des controverses et le difficile exercice de la délibération**

Si la participation citoyenne s'accroît au fil de la révision du PLU, elle ne signifie pas pour autant l'adhésion des habitants. Le projet de la mairie est progressivement contesté concernant les orientations politiques prises et la méthode employée. Les désaccords se manifestent lors des ateliers publics et auprès du Garant de la Concertation. Un collectif d'opposition<sup>24</sup> se forme et intervient également hors dispositif, par des tribunes dans la presse locale, par exemple.

Concernant les orientations politiques, les choix de limiter l'urbanisation de la commune et l'agrandissement de la zone artisanale, de densifier l'habitat en proposant des modes d'habitats plus groupés et de permettre l'installation de modes alternatifs d'habitats, comme les résidences démontables, sont au cœur de la première controverse. Ils traduisent des visions divergentes quant au modèle de développement démographique et économique du village (croissance verte ou décroissance, négociation des liens de dépendance aux métropoles) et interrogent l'urgence et la radicalité de transformations des modes de vie nécessaires face aux défis écologiques (ajustement à la marge ou re-conception radicale).

La pratique délibérative est mobilisée pour faire dialoguer ces différents points de vue et trouver un accord collectif. Sur le sujet principal de la révision du PLU, les objectifs d'urbanisation<sup>25</sup>, la délibération a permis d'obtenir un compromis, au prix d'un long effort de sensibilisation aux enjeux (démarré dès 2015<sup>26</sup>), d'un travail intense : (1) d'aller-retour entre le GPC et les ateliers publics sous de multiples formes (14 réunions entre novembre 2018 et juillet 2019), (2) de dispositions méthodologiques afin de garantir l'inclusion de nombreuses personnes, l'égalité d'accès à la discussion, le respect d'une pluralité de points de vue et la justification argumentée des énoncés (Habermas, 1997), et enfin (3) de négociation avec les propriétaires fonciers (Figure 5). En particulier, un grand débat public supplémentaire a été organisé pour présenter le projet avant les derniers arbitrages par le GPC, suite à la distribution en boîte aux lettres d'un cahier explicatif de 16 pages incluant le zonage provisoire. L'accord constitue un compromis « dur » dans les 3 sens du terme : difficile à obtenir, solide en raison de la valeur supérieure identifiée pour subsumer les points de vue contradictoires (« *un village à taille humaine* ») et durable, puisque formalisé dans un document réglementaire.

Cette qualité procédurale n'est pas obtenue concernant les résidences démontables<sup>27</sup>, par manque de temps, de moyens humains et d'anticipation stratégique sur le caractère conflictuel du sujet. Sa mise en débat conduit au contraire à cristalliser les dissensions. La conflictualité entre valeurs politiques différentes ne trouve pas suffisamment de place au sein des espaces de discussions instituées ; elle se déplace sur le terrain moral, non négociable, et elle tend à s'essentialiser autour de questions identitaires du village et de ses habitants (Girard & Mesini,

---

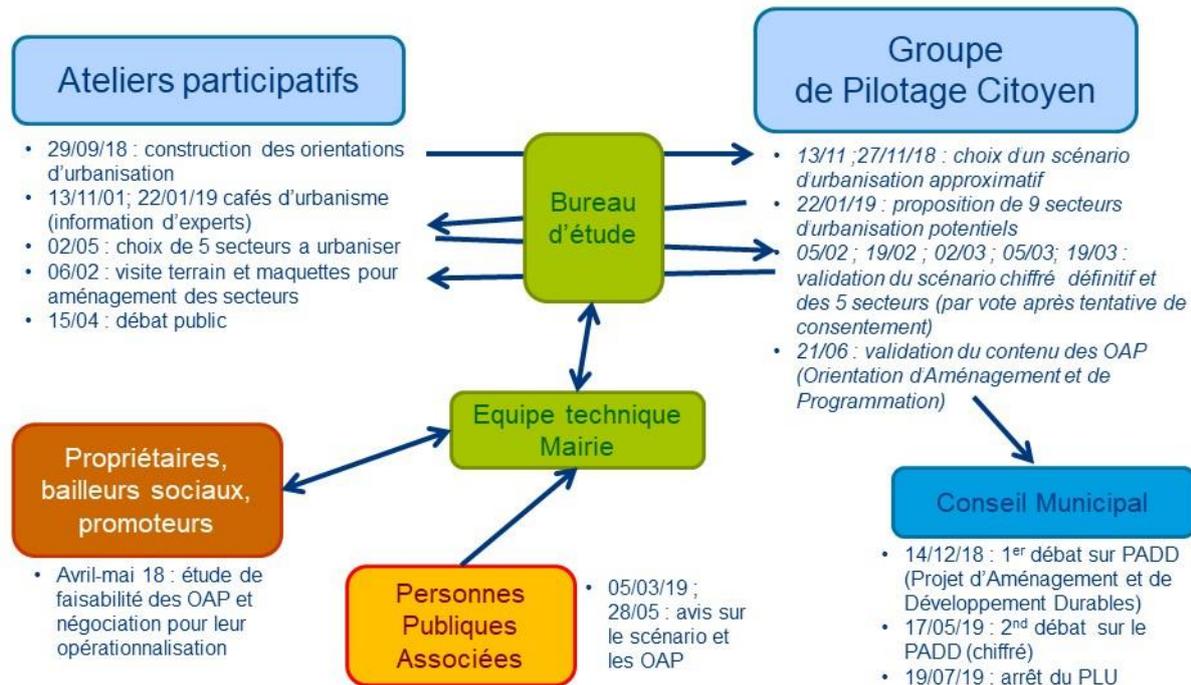
<sup>24</sup> Collectif PLURIELS (« Plan Local d'Urbanisme, Reprendre l'Initiative Echanger Librement à Saillans »).

<sup>25</sup> L'élaboration des objectifs d'urbanisation consiste à déterminer un nombre de nouveaux habitants à accueillir, à choisir la localisation des secteurs à urbaniser et la manière de le faire : niveau de densification, modalités d'aménagement.

<sup>26</sup> Avec une première intervention du CAUE sur le bilan du PLU précédent et les nouveaux enjeux réglementaires. Par la suite, l'essentiel du travail de la municipalité a consisté à transformer une contrainte subie et largement incomprise (la politique nationale de lutte contre l'étalement urbain) en un enjeu local auquel apporter des solutions choisies (des modes d'habiter plus durable et juste socialement).

<sup>27</sup> Pour l'équipe technique, les résidences démontables pouvaient constituer une possible réponse à des besoins sur la commune : régularisation de situations existantes de fait ; résolution des problèmes saisonniers de logement ; réponse à une demande croissante de logements à la fois peu chers et écologiques. Pour une partie des habitants, qui se sont opposés à l'accueil de telles formes d'habitats sur la commune, les arguments portaient sur la détérioration du paysage, les nuisances et conflits de voisinage générés par l'attrait de populations marginales, les risques d'insalubrité, les coûts publics possibles engendrés pour leur sécurisation (lutte contre les incendies notamment).

2021). Elle manifeste symboliquement les enjeux sociaux de cohabitation, dans un contexte d'amplification des mouvements migratoires.

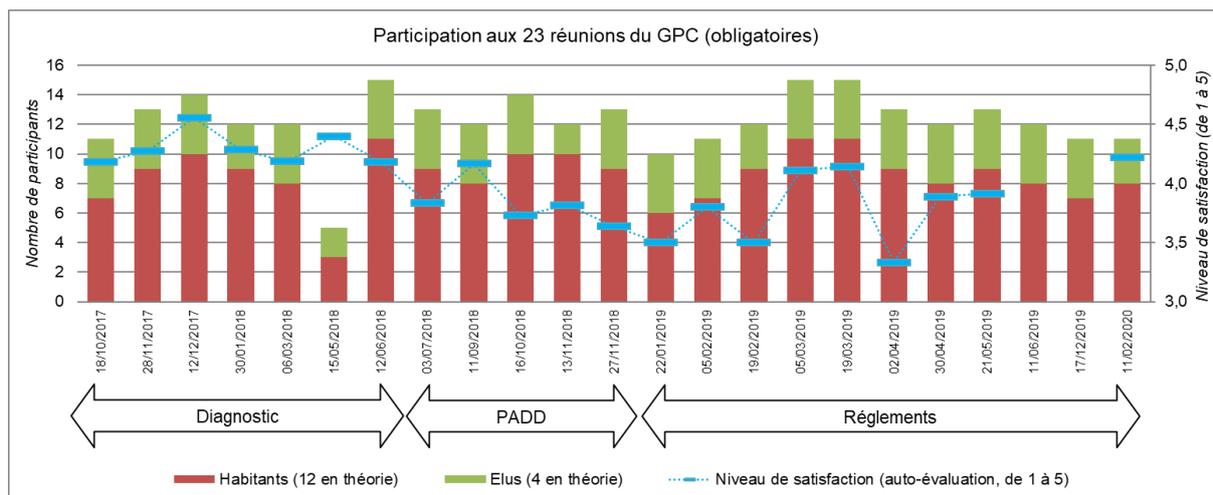


*Figure 5 - Schématisation du travail d'élaboration de la décision concernant les objectifs d'urbanisation, le choix des secteurs d'urbanisation et leur localisation*

Concernant la méthode, la controverse porte sur la légitimité de décision du groupe de pilotage citoyen constitué d'habitants tirés au sort, et rend explicite la divergence de visions et d'aspirations au sein de la population en termes de modèle démocratique local. Nous proposons d'explorer ces divergences de visions et les difficultés engendrées en nous intéressant de manière plus détaillée aux dynamiques de participation et d'engagement au sein du Groupe de Pilotage Citoyen.

## **Des troubles de légitimité au sein du Groupe de Pilotage dévoilant des résistances internes**

Le GPC s'est réuni 34 fois, avec un taux moyen d'assiduité de 93% pour les élus et 72% pour les habitants sur les 22 réunions non-facultatives. Il fluctue mais ne diminue pas. 3 démissions dont 1 d'élus sont advenues en milieu de processus en raison de désaccords sur la méthode. Par ailleurs, ces désaccords sont manifestés par des interventions écrites ou orales auprès de la mairie et par des mises en retrait provisoire au sein du groupe.



**Figure 6 – Assiduité des participants au Groupe de Pilotage Citoyen et niveau moyen de satisfaction (auto-évaluation)**

Les spécificités du dispositif, combinés au caractère technique et centralisé du domaine de l’urbanisme induisent un cadre participatif contraignant. Le Groupe de Pilotage Citoyen rencontre un certain nombre de difficultés : (1) la haute technicité de débats, le tropisme technique du bureau d’étude accompagnant, et le souci de faire monter en compétences les participants, tendent à dépolitiser les débats et à créer des inégalités dans les capacités à contribuer des différents membres ; (2) la pression temporelle – de terminer le PLU avant le prochaines élections - amène à densifier les ordres du jour et la fréquence des réunions et épuise les participants ; (3) des ambiguïtés sur le rôle du GPC créent des troubles de légitimité au moment de la décision.

La controverse sur la légitimité de décision du panel citoyen met en évidence deux conceptions divergentes de la citoyenneté (Dard, 2020)<sup>28</sup> : (1) une citoyenneté « engagée », reposant sur des convictions idéologiques, appelant une disruption du modèle de développement de la société, revendiquant le rôle accru des citoyens dans la prise de décision collective pour le faire advenir; (2) une citoyenneté « de devoir », dans une conception plus traditionnelle de la démocratie représentative, où les citoyens répondent à l’injonction des élus à participer, en vue d’améliorer des décisions que ces derniers restent seuls aptes et légitimes à prendre. Les enjeux écologiques ne sont pas perçus et abordés de la même manière selon ces deux conceptions. Pour les premiers, la transition écologique est un problème global (changement climatique, ...), pouvant trouver (en partie) des solutions locales dans la transformation volontaire des modes de vie ; le rôle du GPC est alors d’inventer ces solutions, par le dialogue entre habitants, élus, techniciens et experts. Pour les seconds, la transition écologique est avant tout un processus subi, un ensemble de nouvelles contraintes avec lesquelles il convient de composer ; le rôle du GPC est alors plutôt de rendre compte des besoins, des aspirations et des (im)possibilités concrètes de transformation en s’assurant que la proposition reflète bien l’avis majoritaire au sein de la population (Tableau 2),

Ces différentes conceptions de la citoyenneté influent sur les dynamiques d’engagement des membres du GPC. Ainsi, par exemple, certains participants relevant d’une citoyenneté « engagée », jouent un rôle d’agent de politisation sur les questions écologiques auprès des autres participants : en reliant les enjeux globaux et locaux, ils favorisent l’appropriation de notion abstraite comme celle de changement climatique ou de la transition écologique ; en invitant chacun à faire part de ses expériences vécues, ils favorisent la diversification des points

<sup>28</sup> Se répartissant au sein du GPC selon ce gradient générationnel (naissance avant ou après 1968)

de vue et formes de savoirs (qui étaient réduits par la seule approche technique des questions). Ce faisant, ils visent aussi à assouvir leur aspiration démocratique : multiplier les débatteurs pour garantir la qualité de l'accord trouvé. Pour ces participants relevant d'une citoyenneté engagée, se pose cependant une question de priorisation entre finalités écologiques et démocratiques. Le dilemme se pose en termes de légitimité démocratique de nature procédurale ou substantielle (Roussin, 2019). Par deux fois, autour de la limitation des espaces constructibles et de l'autorisation des résidences démontables, l'arbitrage se fait en faveur de la qualité de la décision (obtenir un accord et sauvegarder le processus participatif) au détriment de son contenu (un document de PLU plus exigeant du point de vue écologique). Les participants privilégient, provisoirement, la production d'une politique consentie, dont ils peuvent s'estimer auteurs, sur une politique juste et valide, au regard des enjeux écologiques qu'ils perçoivent.

Cette difficulté met en évidence une tension plus générale, traversant l'ensemble de la mandature, entre l'aspiration à faire cohabiter et impliquer le plus grand nombre et l'ambition de transformer radicalement les manières de vivre et de décider.

	<b>Citoyenneté « engagée »</b>	<b>Citoyenneté « de devoir »</b>
Vision du rôle du GPC (et des ateliers publics)	Construire un accord sur l'intérêt commun par un travail collectif d'enquête et de délibération, basé sur le dialogue et l'apprentissage (confrontation de multiples points de vue et d'une pluralité de savoirs), Le GPC doit prendre en compte le résultat des ateliers publics, parmi d'autres sources d'information (expertise, expérience personnelle, échanges entre citoyens, ...)	Dévoiler l'intérêt général local, entendu comme l'avis majoritaire des habitants Le GPC doit se conformer aux résultats des ateliers publics
Représentations du rôle des citoyens (et des élus)	Les citoyens prennent part à l'élaboration de la décision avec d'autres citoyens, des élus et des experts (relation horizontale). Les élus accompagnent la construction de la décision collective et y participent. Ils s'engagent à l'officialiser et en portent la responsabilité.	Les citoyens donnent leur avis, et aident les élus dans leur mission de défendre et garantir l'intérêt général local (maintien d'un lien hiérarchique) Seuls les élus, garant de l'intérêt général, décident.
Façon d'aborder les enjeux écologiques	Abordés du point de vue idéologique et global : « écologie », « changement climatique », « biodiversité », « transition énergétique », avec un effort pour les territorialiser (en matière d'habitat ou déplacement par exemple)	Abordés plutôt par l'expérience concrète et située des « paysages », du « territoire », des « ressources », de la « nature ».
Vision de la transition écologique	Processus choisi : inventer collectivement des solutions locales à un problème global Urgence d'agir Transformation radicale des modes de vie	Processus subi : composer avec les nouvelles contraintes qui s'imposent. Ajustement, adaptation des modes de vie ou résistance au changement
Facteurs de désengagements	Faiblesse des ambitions écologiques Dépolitisation des débats (excès de technique et manque de débatteurs) Pression temporelle	Manque de portage politique par les élus Délégation de pouvoir de décisions aux citoyens tirés au sort Longueur et fréquence des réunions
	Dévalorisation de la parole pour raisons statutaires « Grammaire publique » freinant l'expression d'expériences personnelles ou stigmatisant certains comportements	

Pratiques de (ré) engagements	Re-politisation par : - requête de temps supplémentaire pour les débats de contenu ; - articulation des idées générales à des problèmes locaux et concrets ; - interpellation des habitants qui s'expriment le moins sur leurs expériences vécues	Requête auprès des élus pour qu'ils expriment davantage leurs points de vue Connaitre l'avis majoritaire de la population : attention portée soit à (1) la représentativité statistique des participants ; soit à (2) la représentativité politique (évaluée à l'aune de l'importance des réseaux de sociabilité fréquentés)
-------------------------------	--	---

*Tableau 2 – Représentations dominantes, facteurs et pratiques de (des)engagements selon deux conceptions types de la citoyenneté*

## RESULTATS & DEBORDEMENTS

### Le nouveau PLU : un bilan en demi-teinte

Le nouveau PLU est un succès au regard des finalités gestionnaires et des attentes de l'institution étatique, comme en atteste les rapports du commissaire enquêteur et du Garant de la concertation<sup>29</sup>. Ils soulignent l'ampleur de la participation (« *niveau peu commun* »), la qualité du débat (« *réelle construction collective* ») ainsi que celle des documents du PLU, tant dans leur écriture qu'au regard de la politique produite, qui permet un « *virage très qualitatif* » en termes d'urbanisation du village. La valorisation d'usages et de savoirs locaux (par exemple un inventaire du petit patrimoine ou une cartographie des cheminements doux), l'écriture pédagogique et illustrée des documents réglementaires et l'adjonction de recommandations opérationnelles (comme par exemple le guide pratique de construction bioclimatique élaboré par le GAP Transition énergétique) constituent des plus-values citoyennes, susceptibles de renforcer l'appropriation et l'application du nouveau PLU.

Le bilan au regard des finalités politiques est plus mitigé.

La révision du PLU a permis d'étendre le public de la participation : 29% n'avaient pas participé auparavant. Un niveau effectif de codécision a été atteint au sein du GPC, dont le projet élaboré a été adopté en l'état par le Conseil Municipal. Le tirage au sort puis le fonctionnement en panel citoyen a permis d'élargir la diversité des participants, mais a cependant maintenu une certaine sélectivité sociale. 10 citoyens sur 16 n'avaient jamais participé aux activités de la mairie auparavant. Ils présentent une diversité d'âge, d'ancienneté de résidence au village, de réseaux de sociabilité, mais une hétérogénéité moindre en termes de niveaux d'études et classes socio-professionnelles, témoignant de capitaux culturels moyens à élevés. L'observation des prises de parole montre le maintien d'inégales possibilités de participer selon des déterminants sociaux tel que le capital culturel, en partie compensé par le capital d'autochtonie (Dard, 2020). Sur les 3 démissions, 2 sont parmi les personnes les moins dotées en capital culturel. Concernant la participation aux ateliers publics, les données sont moins précises : on constate une représentativité satisfaisante (référence INSEE 2017), en termes d'âge, de genre, mais une légère surreprésentation des habitants depuis plus de trente ans (au détriment de ceux arrivés depuis moins de 5 ans) ainsi que des propriétaires et des résidences secondaires<sup>30</sup>.

La principale avancée en matière écologique concerne la limitation drastique de l'urbanisation. Si la mesure adoptée n'est guère plus contraignante que le minimum requis par la

<sup>29</sup> Rapport du Garant de la concertation : <https://www.mairiedesaillans2014-2020.fr/images/2019/revisionplu/bilan-garant-revision-plu-saillans.pdf> ; rapport du Commissaire Enquêteur <https://www.mairiedesaillans2014-2020.fr/images/2020/revision-plu/rapport-com-enq/Rapport-final-CE.pdf>

<sup>30</sup> Les propriétaires sont encore davantage surreprésentés (+8%) dans la participation au PLU que dans la celle au projet communal, par contre les résidences principales sont moins surreprésentées (-8%). Cela signifie que la possession d'un capital foncier a davantage joué dans les motivations à participer à la révision du PLU que le fait d'habiter au village

réglementation nationale, elle correspond localement à une transformation radicale des modes d'habiter. La villa avec jardin en périphérie du village est fortement découragée, tandis que sont favorisées les formes d'habitats groupés et semi-groupés, avec espaces de parking et jardin partagés, dans ou à proximité immédiate du centre-bourg, dans un souci d'économie des ressources naturelles et d'adaptation au changement climatique.

Par ailleurs, le nouveau PLU présente des avancées, discrètes mais profondes, concernant la transformation du modèle économique et social dans la commune. Le maintien d'une croissance démographique élevée, l'encouragement d'une économie présenteielle (Davezies, 2009) et de formes coopératives d'entrepreneuriat<sup>31</sup> contrecarrent la logique de métropolisation. Le PLU est également attentif à la diversité et à la justice sociale en tentant de lutter contre les risques de gentrification<sup>32</sup>. Il incite de plus à des comportements plus économes et respectueux de la nature, adaptés au changement climatique<sup>33</sup>.

Enfin, la capacité du projet participatif de la commune de Saillans à subvertir l'institution dominante demeure faible : il s'est plié au cadre imposé par la planification urbaine et a eu du mal à déployer ses propres modes d'action (expérimentation et délibération). La tension entre bureaucratie centralisée et ambition participative s'est soldée, au sein du GPC, par une dépolitisation des discussions. Pour autant, à l'échelle du village, l'expérience de PLU a plutôt constitué un moteur de politisation, en débordant les dispositifs participatifs proposés, comme nous proposons de le voir dans ce dernier point.

## **Des participants éprouvés, des compétences politiques et civiques accrues**

Au sein du GPC, les participants s'estiment éprouvés mais satisfaits de l'expérience. Parmi les raisons de satisfaction, ils mettent en avant des apprentissages, notamment l'acquisition de compétences politiques et civiques, dont certaines sont réinvesties dans les sphères associatives et politiques hors dispositif. De tels apprentissages sont également observés parmi les autres habitants, comme en témoigne la maturité des réflexions sur l'état de la politique et de la démocratie locale, documentée par (Brun & Jacquet, 2020).

Si la fréquentation des ateliers participatifs a été élevée et le niveau de satisfaction bon à très bon (selon les auto-évaluations de fin de séance), la montée de contestations au sein de population montre le renforcement de points de vue et d'aspirations contrastées en termes de démocratie locale (défiance envers la participation pour les uns, approfondissement nécessaire pour d'autres). A l'épreuve de l'expérience concrète du panel citoyen, les points de vue des habitants semblent davantage se radicaliser que converger. Contrairement aux cas étudiés par Seguin (2016), l'expérience participative à Saillans ne génère pas une plus grande demande de participation active aux affaires de la commune. Elle témoigne par contre de la vitalité des pratiques démocratiques (Ricoeur, 1997)<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Non-accroissement de la zone artisanale, interdiction de changement de destination des rez-de-chaussée commerciaux en centre-bourg, autorisation d'activités économiques non-nuisantes dans les secteurs résidentiels, réserve foncière pour des espaces de coworking et de tiers lieux

<sup>32</sup> Augmentation de 50% du nombre de logements sociaux ; mixité des tailles de logements ; travail avec les bailleurs sur des programmations d'habitats de location et/ou d'accession à la propriété à des prix modestes.

<sup>33</sup> Création de voies de circulation pour mobilité douce, instauration de coefficient de pleine terre dans les nouvelles constructions, l'obligation de création de parkings communs et d'espaces verts de respiration ou de jardinage, utilisation d'espèces végétales résistantes à la sécheresse etc.

<sup>34</sup> « *Est démocratique, une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêt et qui se fixe comme modalité, d'associer à parts égales, chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage* » (Ricoeur, 1997)

## La politisation et les effets politiques dans le village

La révision du PLU agit comme un puissant moteur de politisation à l'échelle du village. Elle publicise et met à l'agenda politique la double question écologique et démocratique, liant explicitement des préoccupations personnelles (propriété foncière, mode de vie, engagement public) à des enjeux territoriaux (urbanisation et gouvernance du village) et globaux (réchauffement climatique, érosion de la biodiversité, crise démocratique). Des conceptions et des visions divergentes, tant de l'avenir du village que de la manière de le gouverner, sont rendus explicites. La population cerne mieux les enjeux (ce qu'il y a à perdre à gagner), les forces en présence et les rapports de force, ce qui conduit à une reconfiguration des alliances entre groupes sociaux, à l'approche des élections municipales de mars 2020, dans un climat social de plus en plus tendu<sup>35</sup>.

Tirant les enseignements de l'expérience du PLU, les candidats se présentant en continuité de la mandature 2014-2020 approfondissent le projet, affirment sa radicalité et structurent un mouvement politique à l'échelle supra-communale : la référence à un nouveau modèle de société plus écologique, démocratique et solidaire est explicite<sup>36</sup>.

En face, le collectif d'opposition au PLU se mue en liste municipale. Elle fonde sa campagne sur la défense de la liberté de construire et de jouir de ses biens et la restauration du pouvoir de gouverner aux seuls élus ; et mobilise des ressorts identitaires de mobilisation électorale. Elle s'adresse à des anciennes élites politiques locales, des propriétaires fonciers s'estimant lésés par le nouveau PLU, des habitants agacés par les injonctions de la mairie à écologiser leurs pratiques et à participer, des habitants craintifs de l'afflux de nouveaux habitants et des retraités récemment arrivés à la recherche d'un cadre de vie calme<sup>37</sup>. Cette liste remporte les élections avec un scrutin serré (18 voix d'écart) et met fin aux pratiques municipales de participation citoyenne.

Trois interprétations de la reconfiguration des jeux de pouvoirs peuvent être proposées.

Selon une lecture bourdieusienne des rapports de domination, la montée d'une opposition à l'expérience participative peut être comprise comme la lutte de certains groupes sociaux pour défendre la force de leur capitaux, menacés par les nouvelles ressources générées par l'expérience participative. Cette dernière a en effet fortement valorisé les capacités à participer (aux activités de la mairie) et à démontrer l'éco-compatibilité de ses pratiques, accentuant la force du capital culturel et ouvrant de nouvelles ressources de sociabilité. Cette recombinaison de ressources amoindrit la valeur du capital d'autochtonie<sup>38</sup>, faisant par là-même perdre de la force à certaines formes de capital économique (propriété foncière) et social (réseaux familiaux notamment)<sup>39</sup>.

La reconfiguration des alliances entre groupes sociaux peut aussi être comprise à la lumière de la diversité des formes d'attachement au village, en tant que lieu de vie et de sociabilité. En référence aux travaux de (Nougarèdes et al., 2017), on peut ainsi distinguer : (1) d'un côté, des

---

<sup>35</sup> Perceptibles en particulier par la ségrégation spatiale et sociale lors des festivités et activités culturelles villageoises.

<sup>36</sup> « Pour une transition écologique et plus d'autonomie locale ; Pour la démocratie et la participation citoyenne ; Pour la solidarité et les liens sociaux » (source : <http://www.chartecitoyenne26.fr/>).

<sup>37</sup> L'équipe municipale sortante est désignée comme l'ennemi commun, qui met en péril leur pouvoir, la valeur de leurs biens, leurs modes de vie ou encore leur tranquillité.

<sup>38</sup> Le fait d'être du village, de par sa filiation, d'avoir fait de choses pour le village, et d'y détenir de réseaux sociaux étendus ; cependant, contrairement à la définition de J.N. Retière (2003), dans le cas saillanson, ce capital n'est pas spécifique aux classes populaires.

<sup>39</sup> A la différence des activités participatives, qui favorisent les résidents principaux sur le village, l'élection favorise les propriétaires, ayant droit de vote, qu'ils habitent ou non le village. Un tiers des personnes de la liste électorale de Saillans n'y ont pas leur résidence principale.

populations aux formes d'attachement « subis » (habitants originaires de la commune et dans l'incapacité d'en partir), craignant l'envahissement par de nouvelles populations, et des populations aux formes d'attachement « en tension » (originaires du village obligés de le quitter temporairement pour le travail), soucieux de la perte de la mémoire des lieux de leur enfance et de leurs vacances, se retrouvent autour d'une aspiration commune à la protection du village ; (2) de l'autre côté, des populations aux formes d'attachement « engagés » (qu'ils soient ou non natifs du village), attentif à l'immobilisme que pourrait amener trop de résidents secondaires, et des populations aux formes d'attachement plus labiles, redoutant un entre soi peu épanouissant, se rejoignent autour d'une aspiration commune à l'ouverture, tant à d'autres personnes qu'au changement.

Enfin, la montée d'une opposition peut aussi être interprétée comme la manifestation d'une résistance de la modernité à la concrétisation d'une alternative « post » moderne – une alter-ruralité ? (Jousseau, 2020) -, s'appuyant sur les prises (Chateauraynaud & Debaz, 2017) offertes par l'expérimentation démocratique saillansonne. La croissance économique, certes un peu plus « verte », ainsi que la démocratie représentative, certes un peu plus ouverte à la concertation des citoyens, demeurerait, à ce jour, pour une majeure partie de la population des « horizons indépassables » (Bouba-Olga & Grossetti, 2015; Gourgues et al., 2021).

## CONCLUSION

Lors de la révision du PLU, l'expérience saillansonne d'agir citoyen est mise à l'épreuve dans ses capacités à écologiser l'action publique locale tout en démocratisant les modes de décision, et à subvertir les normes et pratiques institutionnelles dominantes. Malgré certaines avancées en matière écologique, cette épreuve révèle des forces de résistances, tant internes qu'externes, à une transformation radicale des modes de vie, du modèle économique, comme de celui démocratique de la société locale. A la différence d'autres expérimentations citoyennes de transition écologique, cette expérience se développe au sein et à l'échelle d'une collectivité locale, avec un public hétérogène, labile et pas nécessairement volontaire. Elle fait face à un double défi : (1) celui d'articuler des modes d'action ascendants et descendants, entre territorialisation de politiques publiques nationales et accompagnement d'expérimentations locales ; (2) celui de naviguer sur l'étroite ligne de crête éthique, entre inclusion et radicalité, entre besoin de justice sociale et démocratique et urgence écologique.

La révision du PLU a contribué à mettre fin à l'expérimentation citoyenne au sein de l'institution communale. Cependant, les effets transformatifs de cette dernière restent à analyser, dans la durée et en profondeur, au regard en particulier des mutations structurelles et culturelles qu'elle accélère, dépassant l'échelle du village et la temporalité de la mandature, qu'il s'agisse d'infléchissement du modèle économique, de transformation de la culture politique ou d'ouverture des imaginaires de la ruralité, comme alternative à la métropolisation du monde.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bacqué, M. H., & Biewener, C. (2013). *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Paris: La découverte.
- Blondiaux L., & Fourniau, J.-M. ( 2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? . *Participations*, 1(1), 8-35.
- Bouba-Olga, O., & Grossetti, M. (2015). La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? [Is metropolization necessary for economic growth?]. *Revue de l'OFCE*, 143(7), 117-144. doi:10.3917/reof.143.0117

- Brun, D., & Jacquet, S. (Writers). (2020). La république de Saillans In: La société des appaches, Bocalupo Films & France Télévisions.
- Centemeri, L. (2015). L'apport d'une sociologie des attachements pour penser la catastrophe environnementale. *Raison Publique, dossier spécial « Au-delà du risque. Care, Capacités et résistance en situation de désastre ».*
- Chabot, P. (2015). *L'âge des transitions*. Paris: PUF.
- Chateauraynaud, F., & Debaz, J. (2017). *Aux bords de l'irréversible sociologie pragmatique des transformations*. Paris: Éditions Pétra.
- Courant, D., & Sintomer, Y. (2019). Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique. *Participations*, 23(1), 5-32. doi:10.3917/parti.023.0005
- Coutellec, L. (2015). Pour une philosophie politique des sciences impliquées. Valeurs, finalités, pratiques. *Écologie & politique*, 51(2), 15-25. doi:10.3917/ecopo.051.0015
- Dard, S. (2020). *Suivi et évaluation de l'implication citoyenne dans la planification urbaine locale ; Etude du cas de la révision du Plan Local d'Urbanisme de Saillans*. (Master Sociologie), Univ. Tours,
- Dardot, P., & Laval, C. (2014). *Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris: La Découverte.
- Durand, L., & Landel, P.-A. (2020). L'opérateur territorial de la transition énergétique ou la capacité d'intermédiation au service de la transition. *Géographie, économie, société*, 22(3), 285-303. doi:10.3166/ges.2020.0015
- Fillieule, O. (2001). Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel. *Revue française de science politique*, 51(1), 199-215.
- Fourniau, J. M. (2018). *Des mobilisations aux expérimentations démocratiques, l'agir citoyen pour la transition écologique*. Paper presented at the 29<sup>èmes</sup> Journées Scientifiques de l'Environnement - Environnement et santé : impacts, enjeux pour la science et pour la société, Créteil.
- Ginelli, L. (2017). *Jeux de nature, natures en jeu. Des loisirs aux prises avec l'écologisation des sociétés*. Bruxelles: Peter Lang.
- Girard, S. (2021). *Géographe engagé.e par et pour son terrain en temps de crise : quelles implications éthiques et méthodologiques ?* Journée d'étude "les Terrains de la Géographie", Paris, 29/05/2021.
- Girard, S., & Mesini, B. (2021). Urbanisme rural et participation : retours sur la démarche de PLU participatif de la commune de Saillans (Drôme). Alternatives périurbaines / alternatives en périurbain, Marseille, sept. 2021.
- Girard, S. (soumis). Saillans (2014-2020) : une expérience participative « utopique » au défi de la transition écologique. *Développement durable et territoires*.
- Gourgues, G., Mazeaud, A., Nez, H., Sainty, J., & Talpin, J. (2021). Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique. *Sociologie*, 12(1), 1-19.
- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.
- Hamidi, C. (2006). Éléments pour une approche interactionniste de la politisation. Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration. *Revue française de science politique*, 56(1), 5-25. doi:10.3917/rfsp.561.0005
- Jousseau, V. (2020). *PLOUC PRIDE - Récit pour les campagnes*. Université de Toulouse Jean Jaurès,
- Lallement, M. (2015). *L'Âge du faire. Hacking, travail, anarchie*. Paris,: Seuil.
- Levy, L. (2018). L'action sur les territoires face au défi d'une temporalité ouverte. L'improvisation comme modèle pour l'action aménagiste ? *Développement durable et territoires*, 9(2). doi:DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.12236>

- Mésini, B. (2011). Quelle reconnaissance de l'habitat léger, mobile et éphémère ? *Techniques & Culture*, 56, 148-165.
- Mormont, M. (2013). Écologisation : entre sciences, conventions et pratiques. *Natures Sciences Sociétés*, 21(2), 159-160. doi:10.1051/nss/2013102
- Nougarèdes, B., Candau, J., Soulard, C., Bonny, Y., Bautès, N., & Gouëset, V. (2017). Le rapport au lieu de vie. Une lecture de la cohabitation entre agriculteurs et résidents périurbains (Hérault, France). In *L'espace en partage* (pp. 75-96). Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Ogien, A., & Laugier, S. (2014). *Le principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*. Paris: La Découverte.
- Petit, G. (2017). *Pouvoir et vouloir participer en démocratie : sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I
- Retière, J.-N. (2003). Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 121-143.
- Richard, F., Dellier, J., & Tommasi, G. (2014). Migration, environnement et gentrification rurale en Montagne limousine. *Revue de Géographie Alpine*, 102(4). doi:10.4000/rga.2525
- Ricoeur, P. (1997). *L'idéologie et l'utopie*. Paris: Ed. du Seuil.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475. doi:10.1038/461472a
- Seguin, L. (2016). *Les apprentissages de la participation. Regards croisés sur un dispositif institué et une mobilisation contestataire*. (Thèse de doctorat en sociologie), Université François Rabelais, Tours.
- Sencebe, Y. (2004). Être ici, être d'ici. Formes d'appartenance dans le Diois (Drôme).. *Ethnologie française*, 34(1), 23-29. doi:10.3917/ethn.041.0023
- Smith, D., & Phillips, D. A. (2001). Socio-cultural representations of greentrified Pennine rurality. *Journal of Rural Studies*, 17(4), 457-469.
- Theys, J. (2017). Prospective et recherche pour les politiques publiques en phase de transition. [Outlook and research for public policies undergoing transition]. *Natures Sciences Sociétés, Supplément*(Supp. 4), 84-92. doi:10.1051/nss/2017038
- Vercauteren, D. (2007). *Micropolitique des groupes. Pour une écologie des pratiques collectives*. Paris: Les prairies ordinaires.