



HAL
open science

Tirage au sort, délibération et co-ingénierie : un combo gagnant pour mettre les habitants au coeur de la gouvernance locale des transitions ? Enseignements du mini-public délibératif pour la révision du plan d'urbanisme de Saillans

Sabine Girard

► To cite this version:

Sabine Girard. Tirage au sort, délibération et co-ingénierie : un combo gagnant pour mettre les habitants au coeur de la gouvernance locale des transitions ? Enseignements du mini-public délibératif pour la révision du plan d'urbanisme de Saillans. 58e colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF) : “ Transitions, gouvernance territoriale et solidarités ”, ASRDLF, Jun 2022, Rennes, France. pp.1-29. hal-03834024

HAL Id: hal-03834024

<https://hal.science/hal-03834024v1>

Submitted on 28 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.



Tirage au sort, délibération et co-ingénierie : un combo gagnant pour mettre les habitants au cœur de la gouvernance locale des transitions ?

Enseignements du mini-public délibératif pour la révision du plan d'urbanisme de Saillans

Sabine GIRARD

Univ Grenoble Alpes – Inrae – Lessem

sabine.girard@inrae.fr

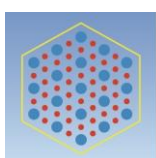
N°ORCID : 0000-0003-1906-0700

Mots-clés

Démocratie, ingénierie de la participation, mini-public délibératif, participation citoyenne, urbanisme rural

Résumé

Ces dernières décennies, les expérimentations démocratiques se multiplient pour relever les défis d'une transition écologique socialement juste. Les dispositifs de mini-public délibératif font l'objet d'une attention croissante, mais demeurent sous étudiés quand ils sont déployés à l'échelle territoriale. A partir d'un cas empirique, cette communication vise à comprendre en quoi, comment et dans quelles conditions, ils peuvent renouveler les principes et les modalités démocratiques au service de la transition écologique dans les territoires. La commune de Saillans (1300 hab.) a mis en place un dispositif hybride de mini-public délibératif pour la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Saillans. Son originalité repose sur la mixité de sa composition, son pouvoir décisionnel, son articulation avec des ateliers grand public et l'accompagnement réflexif dont il a fait l'objet. En raison de ces particularités, ce cas empirique nous permet de discuter des potentialités de l'usage combiné du tirage au sort, de la délibération, et de la co-ingénierie de la participation, pour relever trois défis démocratiques: (1) rapprocher la délibération (et la participation) de la décision ; (2) réduire les décalages entre l'opinion du mini-public et celle du grand public et (3) maintenir une dimension agonistique de la démocratie, au service d'une transformation sociale.



Association
de Science Régionale
de Langue Française





58^e Colloque
ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

1. Introduction

1.1. Les mini-publics délibératifs en réponse aux crises écologique et démocratique

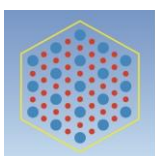
Ces dernières décennies, les expérimentations démocratiques se multiplient pour relever les défis d'une transition écologique, qui soit également socialement juste, à de multiples échelles.

Les dispositifs de mini-public délibératif (MPD) font l'objet d'une attention croissante et partagée, tant des mouvements sociaux que des pouvoirs publics (Courant & Sintomer, 2019; Curato, Vrydagh, & Bächtiger, 2020; OCDE, 2020). Ils se présentent comme de possibles remèdes aux maux actuels de la démocratie représentative : méfiance envers les autorités publiques et scientifiques ou doute quant à leur capacité de traiter des problèmes ; désertion des arènes de participation lors des élections et au sein des corps intermédiaires ; affaiblissement de la délibération publique sous le poids des médias et des sondages ; confiscation des décisions par des minorités élus, d'experts ou de lobbyistes, etc. (Blondiaux, 2007; Pourtois, 2013; Sintomer, 2011).

S'ils revêtent de multiples formes et traitent de sujets variés, les MPD ont en commun de renouveler la conception de la décision publique (*kratein*) et de la participation du peuple (*démos*) : un groupe restreint de citoyens ordinaires, sélectionnés de manière aléatoire s'informe et collabore, pour produire une opinion publique éclairée, à l'intention des décideurs publics. Ils combinent différents idéaux. L'idéal délibératif repose sur l'argumentation publique (accord raisonné sur un bien public par une pratique coopérative), en opposition au marchandage (entre intérêts particuliers par un rapport de force). L'idéal participatif repose sur l'implication du peuple (et non des professionnels de la politique, des experts ou de militants) : les citoyens tirés au sort sont chargés de délibérer et de décider au nom du « grand public », dont ils sont censés être représentatifs (OCDE, 2020).

Les premiers travaux scientifiques sur les MPD se sont attachés à caractériser les conditions procédurales d'une délibération de qualité, tandis que ceux plus récents s'intéressent à leur insertion dans les systèmes décisionnels et l'usage politique qui en fait. Un des fronts de recherche actuelle vise à comprendre en quoi et comment les MPD peuvent renouveler les principes et pratiques démocratiques, en particulier face aux enjeux écologiques (Curato et al., 2020; Fourniau, 2022).

Le mini-public est envisagé dans une fonction de « miroir » ou d'« analogon » (Pourtois, 2013) du peuple dont il est censé représenter la diversité de la composition sociologique et/ou des avis, ou en tout cas délibérer comme celui-ci le ferait. D'une part, se pose la question d'un possible décalage entre l'opinion de ce mini-public et celle du grand public en raison de son effectif réduit, des apprentissages développés, de sa confidentialité mais aussi de l'accès différencié aux connaissances à l'expérience vécue (Chambers, 2011; Sintomer, 2011). D'autre part, il existe un risque d'éloignement du peuple de la délibération et de la décision, par l'exclusion des plus concernés et la production de conclusions non endossées par le grand public (Lafont, 2020). Que le mini-public délibère à la place, ou en amont du grand public, il s'avèrerait soit illégitime, soit superflue, si bien que certains auteurs préconisent leur usage en vue avant tout de « former » (Lafont, 2015) ou de « stimuler » (Pourtois, 2013) l'opinion publique. Ainsi Lafont (2020) insiste sur l'importance de leur fonction de contestation de l'opinion majoritaire, d'alerte sur les opinions oubliées ou d'anticipation des sujets qui deviendront problématiques. De son côté, sur la base de 25 années d'expérience du débat public, la CNDP défend le



Association
de Science Régionale
de Langue Française



SciencesPo
Rennes



arènes
UMR 6051



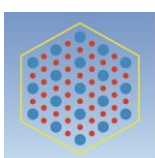
couplage du MPD avec des dispositifs de participation du plus grand nombre (Augagneur & Casillo, 2022).

Par ailleurs, les MPD présente également des risques lorsque les relations de pouvoirs sont négligées. La recherche de consensus tend à éradiquer le conflit (Blondiaux, 2008). En raison de ses nécessaires régulation et encadrement pour assurer les conditions d'une discussion de qualité, le mini-public peut manquer de liberté dans ses expressions et ses propositions, freinant ses potentialités créatives ou radicales, en particulier lorsqu'ils remettent en cause les autorités initiant les dispositifs (Pourtois, 2013; Sintomer, 2011). Certains points de vue peuvent ne pas trouver leurs places, qu'ils soient jugés déraisonnables, non discutables, ou non entendable au regard de la manière dont ils sont exprimés. En donnant la priorité aux désaccords de nature éthique et en sous-estimant les rapports sociaux qui déterminent les avis, un autre risque est d'accroître les inégalités entre participants et de brider les capacités à subvertir les structures de domination. De plus, les processus de procédurisation et d'institutionnalisation, à la fois incontournables et nécessaires, amplifient les risques de tropisme procédural, de dépolitisation des débats, d'instrumentalisation des dispositifs ou d'absorption de la critique.

Enfin, la portée de ces MPD dans les processus décisionnels est questionnée. L'association conjointe de la sortition et de la délibération s'est popularisée dans l'action publique dans les années 1970, sous la forme de conférence de consensus, de jurys citoyens ou de sondages délibératifs. Initiés et contrôlés par les autorités publiques, essentiellement consultatifs, leur impact sur la décision et sur la rénovation de la démocratie est demeuré faible. Ces dernières décennies Courant & Sintomer (2019) identifient une seconde vague de mini publics délibératifs qu'ils qualifient de « *empowered* », au sens où ils sont dotés de davantage de pouvoirs réels sur les décisions. Cette nouvelle vague de dispositifs s'attache en particulier aux enjeux écologiques. Ils s'appuient sur l'idée que des citoyens tirés au sort peuvent proposer des solutions aux besoins de la société qui seraient ignorés des spécialistes ou non entendu par les politiques, ou encore répondant aux enjeux de long terme (Bourg et al., 2017).

Les expériences documentées montrent comment ces dispositifs de MPD peuvent impacter la culture et les pratiques politiques, notamment en permettant une confrontation des visions du monde, en encourageant la formation de jugement critique, en augmentant les compétences politiques des participants, y compris de groupes défavorisés, et en incitant les autorités publiques à davantage de transparence et de négociation dans les processus décisionnels (Blondiaux, 2007). La récente étude de l'OCDE indique que les MPD sont des dispositifs particulièrement adaptés « *pour des dilemmes impliquant des valeurs, pour des problèmes complexe nécessitant de compromis et pour des problématiques s'inscrivant dans un temps plus long que le cycle électoral* » (OCDE, 2020). De tels effets cependant se constatent dans certaines conditions. Ainsi, si la récente expérience de convention citoyenne sur le climat a révélé la capacité de citoyens à produire des solutions pertinentes et inédites face à des enjeux complexes, elle a également mis en évidence le rôle déterminant joué par les finalités politiques, le design et les conditions concrètes de mise en œuvre des mini-publics délibératifs sur les résultats et effets qu'on peut en attendre, que ce soit en matière d'écologie et de démocratie. D. Courant (2021) souligne, que ces dispositifs, selon la finalité politique des initiateurs et le design adopté, sont tout à fait compatibles avec la démocratie représentative et peuvent tout autant permettre une « *radicalisation de la démocratie* » qu'une « *gouvernementalité renforcée* ».

Si les initiatives d'ampleur nationale ont beaucoup été étudiées (Dimitri Courant & Sintomer, 2019) et ont pu donner lieu à des propositions d'institutionnalisation, l'usage des mini-publics délibératifs à





l'échelle locale est moins documenté, alors même que les expériences se multiplient dans les territoires, en particulier pour organiser la transition écologique (Theys, 2017). L'OCDE analyse que la moitié des expériences de MPD dans le monde sont à l'échelle locale (OCDE, 2020). Or, les enjeux des MPD diffèrent aux échelles nationales et locales : si la proximité entre élus et citoyens peut favoriser les relations, les conflits d'intérêts peuvent aussi être plus forts. Le grand public n'est pas si grand, si bien que des formes participatives de démocratie directe sont envisageables, et que l'opinion publique est accessible en partie par des relations directes sans médiatisation. Enfin, à l'échelle locale, davantage de liberté d'expérimenter dans les marges peut s'exprimer, sur des enjeux moindres, mais il y a également davantage de contraintes, liées aux ressources plus faibles et à la dépendance aux autres échelons d'action publique.

1.2. L'analyse embarquée d'un cas empirique

1.2.1. Questionner la capacité des MPD à renouveler les principes et modalités de la démocratie

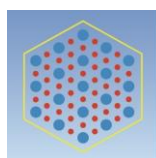
En quoi et comment ces dispositifs de mini publics délibératifs (MPD) peuvent-ils renouveler les principes et modalités démocratiques au service de la transition écologique dans les territoires ? En s'inspirant de différentes théories, et en contrepoint des dérives de la démocratie représentative, on peut identifier trois types de visées normatives pour rénover la démocratie : (1) que la décision repose sur la qualité de la discussion collective selon un idéal délibératif, (2) que la décision inclue tous les citoyens et la diversité de leurs point de vue, (3) et en particulier les points de vue des plus défavorisés, dans une logique de justice sociale, voir participer de la transformation sociale, en limitant la reproduction des rapports de domination dans la transition écologique et dans sa gouvernance. Comment, en théorie et en pratique, les MPD peuvent-ils répondre à de tels idéaux démocratiques, qu'ils soient de nature délibératifs, participatifs et/ou de transformation sociale ?

1.2.2. 3 +1 défis démocratiques interrogés sur un cas d'étude

Cette communication propose le récit de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un dispositif hybride de mini-public délibératif pour la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Saillans (1300 habitants) entre 2016 et 2020.

Située dans la Drôme, Saillans est une commune rurale de 1300 habitants, en croissance démographique de près de 2% par an depuis deux décennies. Elle est organisée autour d'un centre-bourg bien doté en services et commerces et dispose d'un fort dynamisme associatif ces dernières décennies. Son économie historiquement agricole et ouvrière mute vers le tourisme et les services. Les revenus des ménages sont globalement bas mais les niveaux d'étude plus élevés que la moyenne rurale française. Elle fait partie du projet de territoire Biovallée, qui s'inscrit dans une démarche de transition écologique et sociale. Une liste citoyenne a été élue en 2014. Elle a mis en place une gouvernance collégiale et participative de la commune, confiant le pouvoir aux habitants d'impulser, élaborer et mettre en œuvre l'action publique locale, et donnant le rôle aux élus de favoriser, accompagner, garantir et opérationnaliser l'action citoyenne collective (Girard, 2022).

En 2016, l'équipe municipale a saisi l'opportunité de la révision du Plan Local d'Urbanisme pour impliquer les habitants dans une réflexion stratégique sur l'avenir de la commune dans un contexte de transition écologique. L'enjeu, via la planification urbaine, était d'inciter et d'accompagner la





transformation des modes de vie, plus sobres et moins carbonés : en particulier, ceux d’habiter, de se déplacer, de travailler (Girard et al., 2021).

Le dispositif de mini-public délibératif mis en place s’inscrit dans un projet plus large d’expérimentation démocratique pour la transition¹ (Girard, 2022) et présente différentes originalités au regard des cas documentés dans la littérature. Tout d’abord, il porte sur un sujet d’intérêt local fort : il s’agit de modifier la réglementation locale, en particulier la constructibilité du foncier. La durée du MPD est relativement longue : la procédure de révision s’étale de 2016 à 2020, et le groupe est mobilisé pour 36 réunions, la majorité d’entre elles étant concentrées sur 20 mois. De plus, le MPD détient un pouvoir décisionnel (et non consultatif) et sa composition est mixte (3/4 d’habitants tirés au sort et 1/4 d’élus). Il est alimenté par les avis consultatifs du grand public (ateliers participatifs à toutes les étapes du PLU sous de multiples formes) et les avancées de ses travaux sont médiatisés. Ce dispositif hybride combine ainsi différentes formes démocratiques : délibératives, participatives et représentatives. Enfin, il a fait l’objet d’un cadrage participatif de la méthode participative puis d’un suivi et d’un accompagnement réflexif pour ajuster in itinere son fonctionnement, associant chercheurs, élus, techniciens et habitants, ce que nous nommons une « *co-ingénierie de la participation* » (Hassenforder, Girard, Ferrand, Petitjean, & Fermond, 2021).

Laissant de côté les questions de qualité procédurale interne (car elles ne diffèrent pas d’autres cas déjà largement documentés dans la littérature), nous nous intéressons à la place et à « *la fonction structurelle* » des mini-publics délibératifs au sein du système politique existant dominé par la logique représentative (Pourtois, 2013). Il s’agit d’analyser les articulations du MPD avec, d’une part, l’ensemble de la population, et d’autre part les autorités politiques, scientifiques et administratives de la décision publique.

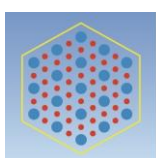
En raison de ses particularités, ce cas empirique nous permet de discuter des potentialités de l’usage combiné du tirage au sort, de la délibération, de la participation et de la co-ingénierie pour relever trois défis, au regard d’idéaux démocratiques : (1) rapprocher la délibération (et la participation) de la décision ; (2) réduire les décalages entre l’opinion du mini-public et celle du grand public et (3) participer d’une gouvernance plus juste des transitions écologiques. En outre, ce cas d’étude permet également de questionner l’intérêt et la possibilité de mobiliser le MPD sur un sujet local et territorialisé, ce qui constitue un quatrième défi.

1.2.3. Une démarche de recherche impliquée

La démarche de recherche est impliquée : les chercheurs, une géographe et deux sociologues², ont construit leur intervention avec des acteurs du territoire, élus, techniciens et habitants, et assument la visée transformative de cette intervention. L’élue coordinatrice de la révision du PLU, autrice de cette

¹ Le modèle développé diffère de la démocratie participative telle qu’elle s’institutionnalise en France à plusieurs égards : la participation citoyenne a été massive et continue sur les 6 années ; 1 événement avait lieu tous les 3 à 4 jours, rassemblant 20 personnes en moyenne, et un habitant sur deux aura participé au moins une fois sur les 6 années. Les rapports entre élus et habitants étaient principalement de coopération horizontale et faiblement de subordination. L’équipe municipale visait plus l’émancipation et l’autonomisation des habitants plutôt que de contrôler des comportements, les associant, par exemple et notamment aux tâches d’ingénierie de la participation et les formant pour ce faire (facilitation de réunion, veille, médiation, évaluation, etc.). Elle hybride des formes de démocraties délibérative (Habermas, 1997) et « du faire » (Lallement, 2015), en vue de s’entendre, par la discussion, et de construire, par la pratique, chemin faisant, un horizon et un agir commun (Dardot & Laval, 2014). C’est en ce sens que ce cas forme une expérience de gestion d’une commune comme un « commun ».

² Prune Missoffe (MSH Paris Nord 2018-2019) et Solyane Dard (étudiante, Univ de Tour, 2020)





communication, est elle-même chercheuse, et la démarche a été inscrite dans le programme de recherche Cit'In sur 2017-2019³ : il s'est centré sur le suivi et l'évaluation chemin faisant du processus et de ses effets sur les participants et l'action publique.

Co-ingénierie et accompagnement réflexif de la participation citoyenne

Les chercheurs ont en particulier joué un rôle central en proposant et prenant part à deux innovations dans la démarche participative de révision du PLU : une co-ingénierie participative et un accompagnement réflexif in itinere. Ils ont œuvré au sein d'une instance créée spécifiquement pour la révision du PLU, nommé « Groupe de Suivi-Evaluation » (GSE). Outre les chercheurs, ce groupe était composé de 4 habitants membres de l'Observatoire de la participation⁴, de l'élue et de l'agent municipal en charge de la méthode participative de révision du PLU. D'autres acteurs y ont pris part ponctuellement : un Garant de la Concertation désigné par la CNDP et un ingénieur de la participation membre du bureau d'étude de la révision du PLU.

Cadre analytique et données mobilisées

Dans cette communication, nous explicitons les raisons et les logiques qui ont amené l'équipe municipale à proposer un dispositif de mini-public délibératif (resitué dans son contexte), puis nous mettons en évidence les difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre concrète et les ajustements effectués, tant par les initiateurs que par les participants. A cet effet, notre approche s'inspire de la sociologie pragmatique et de celle de l'action publique.

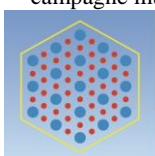
Nous cherchons à identifier et caractériser le modèle démocratique que dessine le dispositif, selon les finalités visées et leurs déclinaisons en design opérationnel, en analysant la répartition des responsabilités et du travail d'élaboration de la politique publique entre les différentes parties-prenantes (Lascoumes & Le Galès, 2012). Pour ce faire, nous nous inspirons des travaux de Courant (2021) que nous ajustons, d'une part, en incluant une plus grande diversité d'acteurs, au regard de la réalité de tâches accomplies et pas seulement selon leur rôle théorique ; et d'autre part, en relatant la dynamique d'évolution entre le dispositif prévu et la réalité de sa mise en œuvre et des réajustements effectués au gré des épreuves rencontrées.

Nous cherchons ensuite à comprendre et analyser ce que font les acteurs, en pratique (plutôt que ce qu'ils disent qu'ils font) (Chateauraynaud, 2021) : comment ils s'approprient le dispositif, le contestent ou le modifient, et in fine quelles transformations cela engendre à la fois : (1) sur les individus, en termes de politisation voir d'émancipation au sein et hors du mini-public délibératifs (Hamidi, 2006; Lagroye, 2003) et (2) sur l'action publique, en terme de renouvellement des principes et pratiques démocratiques dans un contexte et face aux enjeux de la crise écologique.

Les données d'analyse sont issues à la fois sur de la participation observante durant 4 ans (dont 36 réunions du GPC enregistrés et retranscrites), de l'analyse documentaire (documents de projets, compte-rendu de réunion, e-mails, ...), ainsi que de l'ensemble de la matière récoltée et analysée par le Groupe de Suivi-Evaluation (dont des enquêtes semi-directives, des questionnaires d'autoévaluations, le suivi de la participation, etc., cf 2.2).

³ <https://www.cit-in.fr/>

⁴ L'observatoire de la participation est une instance de veille et d'accompagnement de la participation citoyenne dans le village, fonctionnant de manière indépendante de la Mairie, constituée de douze habitants, pour moitié volontaire (ayant participé à la campagne municipale en soutien à la liste élue) et pour moitié tirés au sort.





58^e Colloque
ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

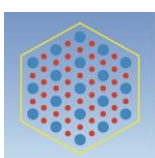
2. Le Groupe de Pilotage Citoyen pour la révision du Plan Local d'Urbanisme de Saillans : un dispositif de Mini Public Délibératif mixte et hybride

2.1. Motivations de mise à l'agenda et finalités politiques

Deux raisons poussent l'équipe municipale à mettre à l'agenda la révision du Plan Local d'Urbanisme en 2016 : une attente de la population, identifiée lors de la commission participative « Mobilité, environnement, énergie » en 2015 et une obligation réglementaire de mise en conformité avec les Lois ALUR et Grenelle. Le choix d'une démarche participative pour ce faire obéit à une volonté politique. Il s'inscrit dans le projet général de l'équipe municipale et vient répondre à deux enjeux en particulier : (1) construire une action communale plus intégrée et de long terme, après le foisonnement de petits projets citoyens ponctuels et sectoriels, dans un des rares domaines de compétence où la commune a encore pleinement la main, et (2) amplifier l'implication citoyenne en termes de diversité du public et de niveau de prise de décision. Cette démarche participative répond à deux types de finalités en tension : (1) l'une gestionnaire, de produire une politique publique répondant à l'intérêt général local, entendu comme celui du plus grand nombre, ajusté aux enjeux locaux, et (2) l'autre politique, de porter des ambitions de démocratisation et d'écologisation de l'action publique.

Plus précisément, l'idée initiale d'un « jury citoyen », mêlant délibération et sortition a été amené par des habitants, membres de l'observatoire de la participation de la commune en 2016. L'équipe municipale s'en ai saisi et a proposé de discuter de ses modalités avec la population lors d'une mission préalable à la révision du PLU entre janvier et juillet 2016 par le biais d'un atelier participatif consultatif (rassemblant une quarantaine de personnes) et d'une réunion publique d'information. La mairie a aussi impliqué des habitants représentants de l'Observatoire de la participation dans le pilotage de cette mission. Enfin, elle a sollicité des avis experts : celui du bureau d'étude en charge de la mission d'étude préalable à la révision du PLU, et ceux de deux vice-présidents de la CNDP (dont un sera ensuite nommé Garant de la concertation) ainsi que d'une chercheuse spécialisée dans le domaine.

Ce travail conduit l'équipe municipale à adapter les modalités classiques du MPD, pour répondre à ses objectifs spécifiques, qui ont ainsi pu être explicitées. Il s'agit de : (1) traiter d'un sujet complexe et technique avec un nombre réduit de participants par la délibération, ce qui ne serait pas possible et avec l'ensemble de la population ; (2) éviter l'entre-soi par la sortition et faire dialoguer une diversité de points de vue, notamment de ceux qui ne participent pas habituellement. Par ailleurs, l'équipe municipale se préoccupe de l'appropriation par la population du futur document d'urbanisme, ce qui explique l'attention portée à la participation du grand public, à travers des actions d'information et de concertation en ateliers participatifs.



Association
de Science Régionale
de Langue Française



SciencesPo
Rennes



arènes
UMR 6051

2.2. Organisation et répartition du travail politique et évolution chemin faisant

La figure 1 présente les principes et les modalités de la démarche participative de révision du PLU et l'encadré 1 précise les modalités de la sortition.

Figure 1 - schéma organisationnel et principales modalités de la démarche participative de révision du PLU de Saillans (2016 – 2020) (source : Girard, 2021)



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'un agent de la mairie (compétent en terme d'ingénierie participative) supervise la révision du PLU, organise les différentes activités, met à disposition les éléments techniques et rédige 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.

Encadré 1 – Modalité de la sortition pour la constitution du MPD (Groupe de Pilotage Citoyen)

Un premier tirage au sort de 140 habitants a été réalisé par le bureau d'études sur les listes électorales, au regard de deux critères : le genre (homme / femme), les secteurs de résidence (selon quatre secteurs géographiques).

Ces 140 habitants ont reçu une lettre (en date du 3 juillet 2017) expliquant la démarche et les engagements attendus de leur part (1 réunion/mois sur 2 ans annoncés). Ils ont ensuite été contactés téléphoniquement en juillet et août par un agent de la mairie ou du bureau d'études. Puis on leur a demandé fin août de se prononcer sur leur intérêt ou non d'être candidat ou d'avoir plus d'information sur la démarche (par le biais d'un coupon réponse, d'un mail ou d'un appel en mairie). 43 personnes ont répondu favorablement. Ils ont ensuite été conviés (par courrier en date du 4 septembre) à une réunion d'information le 13 septembre, pour leur présenter à nouveau la démarche et répondre aux questions. 46 personnes (qui avaient ou non répondu favorablement par courrier) ont participé à cette réunion. Parmi celles-ci moins de 10 avait déjà participé à une activité participative de la mairie au préalable, témoignant de l'atteinte de l'objectif, de toucher un nouveau



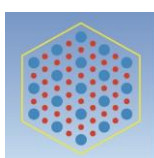
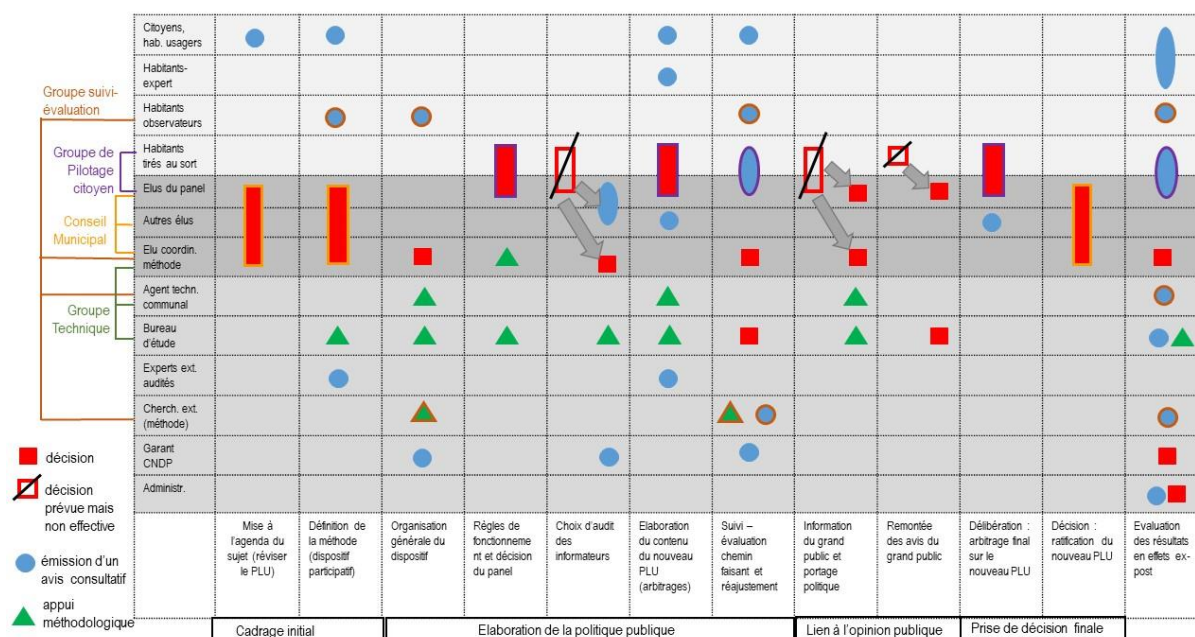
public. Ensuite, il a été demandé à ces habitants de se porter définitivement candidats ou non, par le biais d'un nouveau courrier avec coupon-réponse, daté du 15 septembre 2017. 26 personnes se sont portées définitivement candidates. Un second tirage au sort a eu lieu publiquement le 28 septembre 2017 dans la salle du Conseil Municipal, selon les mêmes critères de parité et de lieu de résidence (tirage en urnes). Il a permis de désigner 10 habitants membres du Groupe de Pilotage Citoyen. L'ensemble des candidats ont été classés, afin de constituer une liste de remplaçants potentiels. Le 18 octobre 2017, le groupe technique du PLU a décidé, sur les conseils du Garant de la concertation, de porter à 12 le nombre d'habitants constituant ce panel citoyen, pour pallier les risques d'absences. Les deux suivants sur la liste des remplaçants ont donc été appelés. Par la suite, 4 autres habitants entreront dans le GPC suite à des démissions.

L'équipe municipale confie, en pratique, deux grands types de mission au MPD, qui renvoient, en théorie, à deux types de fonctions démocratiques de tels dispositifs.

- (1) une fonction délibérative : des missions relatives à l'élaboration d'une « bonne » décision publique par une discussion de « qualité » ; concrètement cela a consisté (1) à construire un projet politique quant à l'avenir du village, se traduisant par une nouvelle planification urbaine et (2) à trancher la décision finale, quant au contenu du nouveau PLU ;
- (2) une fonction participative : des missions visant à « accompagner la participation du public, pour qu'il puisse se considérer tous comme auteur et sujet de la politique » (Curato, Vrydagh, & Bächtiger, 2020) ; concrètement il s'agit : (1) d'assurer un relai entre les décisionnaires et le grand public, en termes de remontée des avis de la population, dans la diversité des points de vue et (2) d'expliquer et porter le projet politique ainsi élaboré devant la population.

La Figure 2 schématise la répartition du travail politique et des pouvoirs d'organisation et de décision entre les différentes parties prenantes : habitants tirés au sort, population, élus, techniciens, ainsi que son évolution au gré des difficultés rencontrées.

Figure 2 – Schématisation de la répartition du travail d'élaboration de la décision publique dans le cas de la révision participative du PLU de Saillans 2016-2020





2.2.1. Cadrage initial : le Conseil Municipal décide après concertation des habitants et avis d'expert

Comme déjà indiqué, les choix de mise à l'agenda de la révision du PLU et de la méthode participative ont été réalisés par le Conseil Municipal, en s'appuyant sur une consultation de la population et sur l'avis d'experts. Les habitants ont été associés aux réflexions préalables concernant l'ingénierie de la participation⁵ par le biais d'un atelier participatif en octobre 2018 : ils sont consultés en particulier sur les publics cibles, et les outils à mobiliser. La méthode et les principes de participation ont été formalisés dans un organigramme fonctionnel ainsi qu'une charte de la participation de la révision du PLU.

2.2.2. Organisation et fonctionnement du dispositif : l'important travail de co-ingénierie de la participation

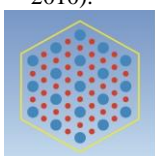
Les décisions ayant trait à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de MPD ont été prises par l'élue déléguée à la coordination de la révision du PLU, avec l'appui méthodologique du bureau d'étude et de l'agent technique de la mairie en charge de la participation citoyenne. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur l'avis consultatif du Groupe Suivi Evaluation.

Cependant, deux groupes d'habitants ont été associés à des tâches spécifiques, participant d'une co-ingénierie la participation :

- (1) **les membres du MPD** (12 citoyens, 4 élus) ont élaboré leurs modalités et règlement de fonctionnement interne, en deux temps : une première réunion au démarrage a permis de définir les droits et devoirs ainsi que l'organisation du travail collectif ; puis une seconde réunion, après quelques mois de pratique, a permis de définir les modalités précises de prises de décision (par consensus, et à défaut, par vote). Ces éléments ont été formalisés dans un « règlement interne ».
- (2) **un groupe réduit d'habitants volontaires** (4) a œuvré au suivi et à l'évaluation de la méthode participative, et plus largement à la mission d'accompagnement réflexif de l'équipe municipale pour ajuster cette méthode, au sein du Groupe de Suivi-Evaluation (GSE), regroupant également une élue, un technicien de la mairie et des chercheurs.

La décision de création de ce GSE a relevé de l'élue coordinatrice du PLU, mais celles relevant de son mode de fonctionnement étaient collégiales entre ses membres. Initialement, ce groupe avait la mission d'observation extérieure, mais rapidement, il a pris un rôle proactif dans le réajustement du dispositif méthodologique concernant la participation citoyenne. Ce GSE a mené plusieurs activités. Tout d'abord il a explicité les objectifs de la participation citoyenne, puis défini ses propres objectifs de suivi de la démarche participative et d'évaluation de ses effets. Sur cette base, il s'est doté d'une méthode de recueil de données comprenant : un suivi quantitatif de la participation aux ateliers publics et au sein du MPD, la passation de questionnaires individuels anonymes et d'autoévaluation, une observation systématique de tous les événements, des entretiens-semi-directifs initiaux et finaux de participants (42). Le Groupe s'est réuni mensuellement pour analyser et interpréter ces données et proposer des ajustements méthodologiques. Ces derniers étaient ensuite négociés par l'élue coordinatrice avec l'équipe municipale et avec le bureau d'étude chargé de les appliquer, et dont les moyens étaient limités.

⁵ L'ingénierie de la participation est « une forme de méta-niveau d'ingénierie et de processus décisionnel organisationnel qui définit les règles et les processus de choix collectif dans la politique et la planification de la gestion de l'eau » (Daniell et al., 2010).





58^e Colloque
ARSDF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

2.2.3. Elaboration du contenu de la politique publique : une fonction délibérative pleinement prise en charge par le MPD

Le MPD était maître de toutes les décisions relatives au contenu du nouveau PLU. Il a reçu pour ce faire l'appui méthodologique du bureau d'étude de l'agent de la mairie. Il s'est appuyé sur un ensemble d'avis consultatifs.

Tout d'abord des experts extérieurs ont été audités en matière d'urbanisme, d'énergie, d'agriculture, de logement social, d'habitat démontable. Leur sélection a été discutée et décidée entre l'élue coordinatrice du PLU et le bureau d'étude. Suite à des requêtes habitantes, le Garant de la concertation est intervenu dans la phase de règlement pour requérir davantage d'expertises contradictoires sur les impacts économiques des scénarios démographiques, mais cela n'a pu être mis en place par la Mairie faute de moyens disponibles.

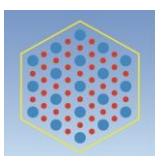
En plus de ces experts, le MPD a bénéficié d'autres sources d'informations, spécifiques à ce dispositif : (1) les avis d'une partie de la population exprimés lors des 39 ateliers participatifs dont un grand débat public rassemblant plus de 140 personnes ; (2) les avis d'habitants invités au MPD en raison de leurs expertises professionnelles sur certains sujets, par exemple sur l'agriculture ou sur l'énergie ; (3) les propositions concrètes de groupes d'habitants organisés dans le cadre de Groupe-actions-projet, par exemple sur la préservation du patrimoine bâti ou sur la construction et l'aménagement bioclimatiques.

L'élaboration d'un PLU a consisté en de multiples décisions sur de nombreux sujets, d'importance variable selon les enjeux territoriaux. La priorisation des sujets à traiter a été décidée par l'élue coordinatrice du PLU en discussion avec le bureau d'étude, sur la base des conclusions des ateliers participatifs.

2.2.4. Relai de et auprès de l'opinion publique : une fonction participative difficile à assurer pour le MPD

L'équipe municipale imaginait initialement que le MPD pourrait assurer un relai d'information avec l'opinion publique et faire remonter les attentes de celui-ci. Dans les faits, les membres du MPD s'en sont peu chargés : d'une part, le temps a manqué pour aborder la question de la communication au sein des réunions mensuelles et cette activité n'est pas apparue prioritaire par rapport à celle d'élaboration du contenu du PLU ; d'autre part, aucune obligation n'a été formulée auprès des membres du GPC pour qu'ils participent aux ateliers grand public. Au final, c'est l'élue coordinatrice du PLU qui a pris les décisions relatives à l'information du grand public, après consultation d'autres élus (les membres du MPD et un élu en charge de la communication) et avec l'appui méthodologique du bureau d'étude. Pour ce qui concerne la remontée des attentes des habitants, ce sont également majoritairement les élus du MPD qui s'en sont chargés (via leur participation aux ateliers publics et leur réseau dans le village). Le bureau d'étude et l'élue en charge de la coordination du PLU ont joué un rôle à cet égard, par la sélection et mise en forme des avis tels qu'exprimés en ateliers publics.

L'équipe municipale avait également envisagé que l'ensemble du MPD pourrait porter le projet politique élaboré chemin faisant, mais les citoyens se sont mis en retrait de cette mission. Dans la dernière phase d'élaboration du PLU (écriture des règlements), c'est au final l'équipe municipale, qui a formalisé le projet politique par l'écriture d'un livret pédagogique de présentation du pré-projet de révision du PLU, en amont du grand débat public du 15 avril 2019 (sous la plume de l'élue coordinatrice



Association
de Science Régionale
de Langue Française



SciencesPo
Rennes



arènes
UMR 6051



de la révision du PLU). Ce projet politique a ensuite été porté lors de ce débat et dans l'espace public par les 4 élus du MPD.

2.2.5. Prise de décision : le MPD en charge de délibérer, et le Conseil Municipal responsable de la décision

Les arbitrages finaux sur la rédaction du nouveau PLU ont été réalisés par le MPD, qui a été seul décisionnaire. Par contre, la ratification de cette décision permettant sa mise en application, a été en charge du Conseil Municipal (délibération officielle).

La possibilité de confier la décision finale, non pas au MPD, mais au grand public par le biais d'un référendum s'est posée. Elle a été écartée sur la base de deux arguments : (1) les membres du MPD sont plus légitimes à décider, et cette légitimité leur est conférée par la sortition, l'audition des experts et la pratique délibérative et (2) le travail réalisé par le MPD deviendrait alors superflu, sa plus-value serait niée, et risquerait de limiter l'engagement de ses membres à y participer.

2.2.6. De multiples formes d'évaluations ex-post de la démarche

Quatre évaluations ex-post ont été effectuées : deux, dans le cadre de la procédure classique de révision d'un PLU, par la Mairie (bilan de la concertation), et par l'administration (enquête publique) ; et deux supplémentaires, liées au caractère expérimental de la démarche participative : par le Garant de la concertation (rapport du Garant CNDP) et par le GSE, en capitalisant l'ensemble de son travail itinéraire (rapport final du projet Cit'In). La collaboration acteur-chercheur a joué un rôle important dans ce dernier travail.

3. De l'usage des MPD pour la gouvernance territoriale de la transition

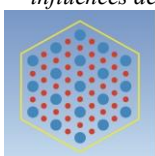
Comment le dispositif de MPD mis en place permet d'affronter les défis démocratiques décrits en point 1.2.2. ?

3.1. Le MPD face à un enjeu territorial et au mythe du citoyen naïf et neutre

Le premier défi du MPD était de traiter d'un sujet avec des enjeux locaux et de court terme, propices aux conflits d'intérêts entre ceux particuliers et celui général.

Certains défenseurs de la sortition postulent ainsi que les « *citoyens tirés au sort sont naturellement orientés vers l'intérêt général (...) ne relevant pas de « parti pris* » (Tribune d'associations et de chercheurs lançant un appel pour « organiser une convention citoyenne sur le renouveau démocratique », décembre 2020). Dans le plaidoyer sur les *conventions citoyennes* » de 2021 : un des principes indique que « *les citoyens déjà partisans de certaines solutions ou en situation de liens d'intérêt ne sont pas retenus dans le panel* ». Les arguments portent sur « *la rupture d'égalité entre panelistes* » et « *l'atteinte à la sérénité de débats (...) induisant de possibles biais dans leurs travaux* »⁶. Ainsi, Testart (2011)

⁶ Ce même texte complète « *La naïveté initiale des panelistes est un prérequis pour préserver mieux la convention des influences de l'idéologie dominante et des certitudes partisanses* ».





58^e Colloque

ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

suggère de ne pas appliquer les MPD à des problèmes locaux, car les conflits d'intérêts sont « *d'autant plus difficiles [à identifier] que le thème est local (intérêt de riverains, projets personnels, ...)* ». Il préconise de « *refuser, après tirage au sort de personnes qui, par leurs liens familiaux, professionnels, financiers ou idéologiques s'efforceraient d'orienter la position du panel dans une direction prédéterminée* » (Testart, 2011). Selon ces auteurs, le citoyen participant au MPB aurait la vertu d'être à la fois (1) naïf, sans connaissance préalable trop importante et sans certitude, (2) neutre, sans intérêt particulier en lien avec le sujet ni position idéologique et (3) de viser l'intérêt général.

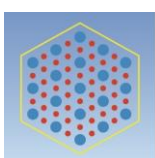
A l'épreuve de notre cas d'étude, et dans le cas d'un panel à l'échelle territoriale, nous analysons que ces conditions ne sont pas réalistes, mais pas non plus rédhibitoires.

En matière de planification urbaine locale, l'ensemble des participants potentiels au MPD, ont, par définition, un intérêt particulier direct sur le sujet, qu'ils soient propriétaire foncier, habitant ou usager du village. Tous sont concernés par les modalités d'habitat, de construction ou d'aménagement, etc. tels que réglementés dans le PLU. Outre une impossibilité pratique, l'exclusion de participants ayant un intérêt particulier ou pouvant être qualifiés de partisan, se présente aussi comme une aporie théorique. La naïveté et la neutralité n'existent pas, et même si on les supposait initialement, les points de vue et savoirs des participants évoluent nécessairement au fil du MPD, et peuvent autant se renverser que se conforter.

De plus, la présence d'intérêts particuliers apparaît comme un facteur déterminant de la réussite du MPD, à deux titres. D'une part, elle favorise l'implication initiale et l'engagement dans la durée. La théorie délibérative tend à survaloriser le registre de la justification au regard d'enjeux éthiques, ce que recouvre la notion abstraite d'intérêt général. En pratique, pourtant l'engagement repose aussi sur d'autres registres, notamment en « plan » et « familial » (Thevenot, 2011). Les individus s'engagent parce qu'ils peuvent exprimer leurs préoccupations, être entendus et reconnus dans leurs besoins comme dans leur contribution au collectif, et enfin parce qu'ils bénéficient de quelque chose en retour (Zack, 2011). D'autre part, l'expression de ces intérêts particuliers conditionnent la qualité de la discussion : l'identification du sujet traité à une expérience vécue ou observée facilite sa compréhension, l'empathie des autres participants et la formation d'un avis argumenté. L'enjeu alors porte sur l'accompagnement du travail de requalification des questions personnelles en problèmes collectifs sur lesquels il est possible d'agir (par une action publique) (Gamson, 1992; Nez, 2013). Enfin, quand les membres du MPD font référence à l'intérêt général, en pratique, ils élaborent davantage un « bien commun territorialisé » (Le Bourhis & Lascoumes, 1998), dont la finalité est dépendante du contexte local mais est également dynamique, fruit d'un(ré)arrangement permanent et provisoire des différentes conceptions et identités d'action des participants.

Porter un intérêt particulier ou être partisan ne devient ainsi problématique que quand celui qui les porte exerce un rapport de domination sur les autres, rompant le principe d'égalité. Nous observons cependant dans la pratique, aucune corrélation : certaines personnes avaient un point de vue idéologique marqué mais peu de capacité à le faire valoir quand d'autres au contraire n'avaient pas d'apriori sur le sujet traité mais de fortes compétences à influencer le débat.

De plus, certaines conditions peuvent limiter ce risque, telle que justement une explicitation de ces intérêts particuliers et des conceptions personnelles de la finalité de l'action publique en construction. Ainsi, par exemple, au démarrage du MPD, les membres ont été amenés à présenter leur relation au village (où ils habitent, depuis quand sont-ils à Saillans, s'ils sont propriétaires, ...), et avec le sujet



Association
de Science Régionale
de Langue Française



SciencesPo
Rennes



arènes
UMR 6051



58^e Colloque
ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

traité (ont-ils des connaissances en urbanisme, savent-ils ce qu'est un PLU, et pourquoi se sont-ils impliqués dans cette démarche ?). Ainsi, 3 grandes finalités différentes ont été évoquées : (1) inscrire l'aménagement du village dans une perspective de transition écologique, (2) défendre les intérêts du village et en particulier la liberté des propriétaires de la commune, contre une politique publique nationale perçue comme de plus en plus contraignante, et (3) contribuer à une démocratisation de la démocratie locale. Chacun peut ensuite comprendre les arguments des uns et des autres, en les resituant dans le contexte socio-territorial, et comme représentatif de certains groupes sociaux dans le village.

L'enjeu n'a donc pas été de chercher à sélectionner des participants naïfs et neutres, ou d'éliminer tout possible conflit d'intérêt et exclure tout partisan. Il s'est agi plutôt de faire expliciter les points de vue, dans leur contexte et situation d'expression, mais aussi au regard des finalités de chacun, et les faire dialoguer et s'assurer de la qualité de ce dialogue : d'une part dans l'équité de l'accès à ce dialogue selon la diversité de formes d'expression et d'action, et d'autre part en prêtant attention aux relations et rapports de pouvoir qui se joue (cf point 3.3).

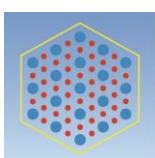
3.2. Le MPD face au partage du pouvoir décisionnel

3.2.1. Intention initiale

En vue de rapprocher la délibération de la décision, l'équipe municipale a confié le pouvoir décisionnel au MPD et fixé une composition mixte (1/4 d'élus et 3/4 d'habitants), ce qui constitue deux exceptions, au regard des expériences documentées dans la littérature. Le MPD était en charge de réaliser l'ensemble des arbitrages pour la rédaction du nouveau plan d'urbanisme. L'équipe municipale s'est engagé moralement à voter en Conseil Municipal le nouveau PLU validé par le MPD sans aucune modification. Ainsi les habitants ne délibéraient pas de manière indépendante, autonome et parallèle aux circuits politiques traditionnels, mais co-élaboraient la décision avec des élus. Leur avis n'était pas seulement consultatif, mais décisionnaire.

Ces deux choix, mixité et pouvoir décisionnel, s'appuient sur deux considérations, en lien avec des principes développés en continuité du projet participatif général de la commune :

- (1) La première considération se réfère aux principes d'égalité et d'horizontalité entre élus et habitants. D'une part, les habitants ne sont pas moins compétents politiquement que les élus pour traiter du sujet de l'urbanisme rural, et ce d'autant plus que le dispositif les forme et permet de rétablir d'éventuels différentiels de connaissance. D'autre part, les habitants et les élus ont la même position dans les décisions : leurs arguments et leurs choix ont le même poids. Le ratio 1/4 et 3/4 vise à donner davantage de poids aux citoyens au regard des élus dans la décision collective.
- (2) La seconde considération se réfère aux principes de co-construction et de coresponsabilité et s'inscrit dans la volonté de développer des relations de coopération horizontales entre élus et habitants, et non de subordination. Elus et habitants travaillent en même temps et dans le même espace de délibération, et non comme cela est souvent fait de manière séparée ; ce faisant ils devraient partager également conjointement la responsabilité de la politique ainsi produite.



Association
de Science Régionale
de Langue Française





58^e Colloque
ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

3.2.2. Les troubles de légitimité des habitants et des élus au sein du MPD mixte et décisionnaire

A l'épreuve de la pratique, la mixité du panel et la mission décisionnaire ont généré des troubles de légitimité, tant des habitants que des élus.

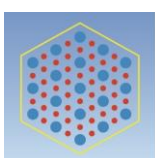
Le cas des habitants : des différences de compréhension et d'appropriation de la mission

Au sein du GPC, élus et habitants ne tirent pas la même légitimité de leur mode de sélection, par l'élection ou par le sort, et en pratique cela ne les placent pas dans une position d'égalité. Alors que les habitants sont tirés au sort, les 4 élus sont désignés par le Conseil Municipal, qu'ils sont censés représenter. La légitimité tirée de la sortition provient de leur similarité avec le grand public (ordinarité), de l'égalité lors de leur sélection et de leur non-supériorité. Cette légitimité que (Courant, 2021) qualifie de « *légitimité-humilité* » est cependant plus limitée que celle que les élus tirent de l'élection. Cela a deux conséquences.

D'une part, les citoyens tendent à s'appuyer sur d'autres acteurs, en vue de renforcer d'autres formes de légitimité, qui ne sont pas seulement interne au MPD. Différentes stratégies ont été observées. Certains citoyens ont cherché à s'appuyer sur les avis exprimés par la population lors des ateliers participatifs et se sont enquis de la représentativité de leurs participants. D'autres ont demandé davantage d'information et d'avis des experts, dans une revendication épistémique. Une troisième partie était attaché au principe d'impartialité, lié à la tenue d'un débat contradictoire s'appuyant sur la diversité des points de vue des participants, et ont cherché à favoriser l'expression de chacun et en particulier des moins bavards au sein du MPD. Une dernière partie étaient en forte attente que les quatre élus expriment ce qu'était la position commune du Conseil Municipal. Face à ces troubles, les organisateurs ont proposé des aménagements du dispositif, mais qui sont demeurés limités : ainsi, la requête d'audit supplémentaire d'expert n'a pas pu être que partiellement rempli, par manque de moyens matériels.

D'autre part, si tous les participants du MPD ont accepté la mission d'élaboration d'un projet politique et d'une décision publique et y ont contribué effectivement, une partie d'entre eux ont été gêné de devoir trancher la décision finale et se sont mis en retrait. Tout d'abord, on peut se demander si le mandat décisionnel était suffisamment explicite. Les motivations et les finalités du recours à la sortition et à la délibération, ont été maintes fois expliquées (lors des réunions, ateliers et par le biais des supports d'information de la mairie). Mais la charte de la participation est restée ambiguë sur ce point précis, en raison du risque légal encouru (seul le Conseil Municipal est habilité à approuver un PLU). De plus, l'ingénieur de la participation du bureau d'étude lui-même n'était pas convaincu et a laissé planer un doute lors de ses interventions sur le rôle du MPD dans la décision finale. Mais surtout, le changement culturel impliqué est tel qu'il est possible qu'il n'est pas été bien compris, ou en tout cas, quand il a été compris, il n'ait pas été accepté par certains, ou peu approprié par d'autres. Un habitant a démissionné, en invoquant l'argument de ne pas vouloir endosser la responsabilité du rôle décisionnaire. D'autres habitants ont eu tendance à minimiser leur rôle, en considérant l'avis des élus comme supérieur, et en cantonnant leur rôle à celui de formulation d'avis, pour accompagner les élus.

Ces troubles ont été renforcés par la contestation extérieure de la légitimité de la sortition par une partie de la population, qui a fondé un collectif d'opposition, agissant en retour comme une source supplémentaire de trouble.



Association
de Science Régionale
de Langue Française





Le cas des élus du MPD : entre représentation et accompagnement

Les quatre élus du MPD ont également ressenti des troubles de légitimité.

Le premier trouble était lié au risque de rupture d'égalité. Ils avaient l'impression d'avoir d'avantage d'information et des points de vue davantage matures que les habitants, si bien qu'ils se sont autocensurés dans leur prise de parole de peur d'influer trop le MPD.

Le second trouble s'est posé en termes de dilemme entre deux missions : (1) celle de représenter au mieux la population, dont la légitimité est tirée par l'élection dans un système de démocratie représentative (que les 4 élus peuvent juger au regard de l'avis « grand public » participant) ; (2) celle d'accompagner au mieux les habitants dans l'élaboration de la décision publique, dont la légitimité est tirée par le programme politique de démocratie délibérative (en ce cas, au sein du MPD).

Le dernier trouble a trait au partage des responsabilités, entre (1) celle de délibérer, qui consiste à définir le projet, qui incombait au MPD, (2) et celle de décider, qui implique d'assumer les conséquences de ce projet, et qui incombait au Conseil Municipal. La difficulté de ce dispositif était de dissocier les instances en charge de ces deux volets. Les 4 élus du MPD étaient censés représenter l'avis de l'ensemble du Conseil Municipal, et pour ce faire des réunions régulières entre élus étaient organisés en amont du MPD pour formuler cet avis. Mais au fur et à mesure, non seulement ces 4 élus ont aussi exprimé leur point de vue personnel, mais d'autre part, il avait un poids limité sur la décision finale. Le Conseil Municipal a au final ratifié des décisions avec lesquelles tous les élus n'étaient pas en plein accord, et surtout qu'ils n'avaient pas contribué à élaborer. Cela a conduit à de fortes tensions internes à l'équipe municipale, mais le PLU a pour autant bien été approuvé selon la stricte proposition du MPD.

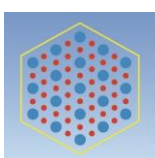
3.3. Le MPD face au peuple

3.3.1. Intentions initiales

A l'échelle locale, le grand public n'est pas si grand, si bien que des formes participatives de démocratie directe sont envisageables et que l'opinion publique est accessible en partie par relations directes sans médiatisation. Ainsi, l'équipe municipale misaient sur les ateliers publics, mais également l'insertion des membres du MPD dans différents réseaux sociaux du village pour accéder à l'opinion publique.

Pour réduire les décalages entre le mini-public et le grand public, le dispositif prévoyait deux modalités : (1) une rétro-alimentation entre MPD et grand public et (2) une médiatisation chemin faisant des avancées des débats. Le MPD se nourrissait des avis consultatifs du grand public et exposait ses avancées chemin faisant afin d'orienter ses réflexions. Il constituait ainsi ce que (Augagneur & Casillo, 2022) nomme une configuration en « navette », entre mini et grand public.

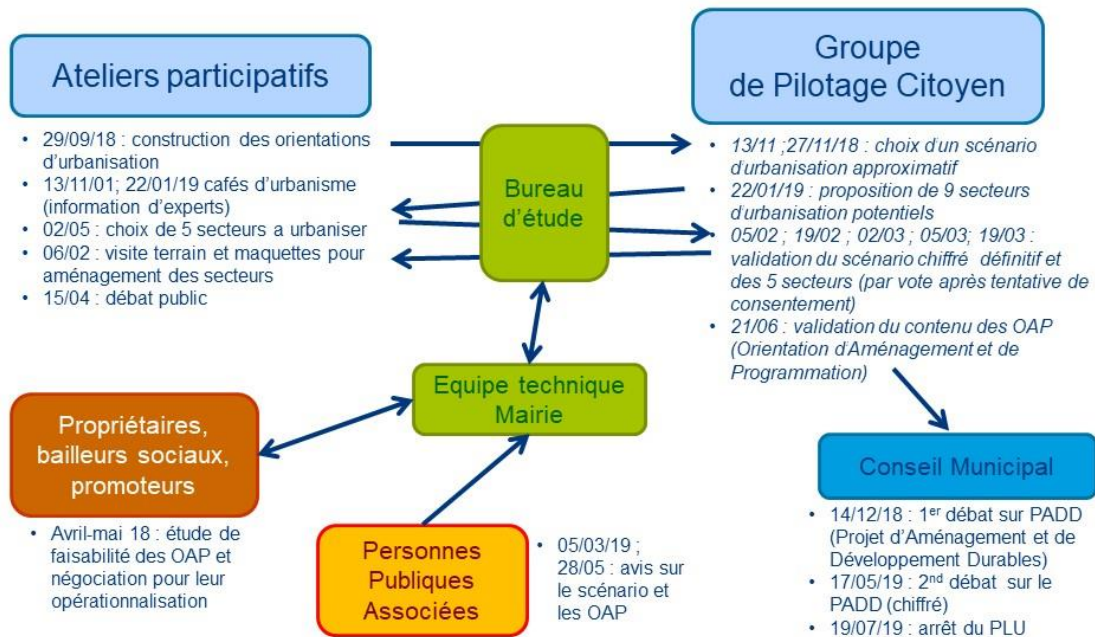
Le MPD défrichait un sujet, ce qui permettait d'identifier les enjeux du débat et les options à discuter ; celles-ci étaient soumises à la population en ateliers publics ; l'avis du grand public était communiqué au MPD qui pouvait réaliser un arbitrage ; cette avancée était exposée au grand public pour orienter ses réflexions ultérieures etc. 39 ateliers participatifs grand public ont ainsi eu lieu. Ils ont rassemblé en moyenne 30 participants, et 392 personnes différentes y ont participé (soit un habitant sur 3 environ). La Figure 3 schématise cette rétro-alimentation concernant le choix des objectifs d'urbanisation puis des secteurs à urbaniser : le travail s'est fait en aller-retour entre septembre 2018 et juin 2019 lors de 9 réunions du GPC et 5 ateliers participatifs (dont une réunion d'information avec des





experts, deux ateliers de construction de scénarios, une visite de terrain, un atelier maquette et un débat public).

Figure 3- schématisation du travail entre instances de la révision du PLU sur l'exemple de scénarios d'urbanisation (le MPD se nomme Groupe de Pilotage Citoyen)



L'information jouait un rôle primordial dans cette rétro-alimentation. Les avis et conclusion des ateliers participatifs devaient être analysés très rapidement en vue d'être restitués au MPD et réciproquement. Ainsi, les avancées du MPD ont été régulièrement communiquées par le biais du journal communal et de lettres d'information électroniques, sur un site internet dédié et lors des réunions et ateliers publics.

3.3.2. Difficultés et ajustements

Trois types de risques et difficultés ont été appréhendés.

Du risque d'éloignement de la population de la décision

Les risques d'éloignement de la population ont été contenus grâce à cette configuration en navette et la forte médiatisation des avancées des discussions. Tenir ensemble participation et délibération a permis au mini et au grand public de partager une expérience démocratique commune, même si elle n'était pas identique. En particulier, ils ont partagé une même démarche d'enquête et de confrontation des arguments, dans lesquelles ils ont pu éprouver leurs attachements au territoire et la construction d'un bien commun territorialisé. Pour autant, toute la population n'a pas participé à ces ateliers. Et certaines parties de la population sont demeurées éloignées de l'avancée des débats. Les efforts de vulgarisation et de mise en récit pour s'adresser au public non participant auraient pu être plus poussés, mais les moyens et compétences de l'équipe organisatrice ont manqué.



De l'absence de confidentialité et d'autonomie du MPD

Le fonctionnement en aller-retour avec le grand public requérait une médiatisation régulière du travail du MPD. La difficulté a été de concilier : (1) le maintien du secret et de la confidentialité des échanges au sein du MPD pour garantir la sérénité des discussions, protéger des membres de pressions extérieures, et permettre d'aborder des cas personnels ; (2) la publicisation des avancées du MPD, afin de d'(in)former la population et d'alimenter le travail du grand public. A cet effet, l'obligation de confidentialité a été inscrite dans les règles de fonctionnement du MPD : il n'était pas autorisé de diffuser les documents de travail et les compte-rendu nominatifs hors du MPD. Par contre, l'équipe municipale s'est chargée de rédiger des relevés des débats et des décisions synthétiques, anonymisant les avis tout en relatant les controverses et indiquant les arbitrages réalisés. Deux difficultés ont été rencontrées.

Certains documents de travail du MPD et informations sur les échanges en cours ont été diffusés hors du MPD et instrumentalisés par le collectif d'opposition du PLU. Cela a créé de tensions internes au MPD, en raison d'une rupture de confiance, ainsi qu'entre ce collectif et le Conseil Municipal.

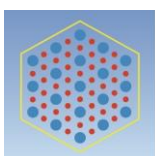
De plus, certains membres du MPD ont ressenti un autre trouble de légitimité, en raison de l'absence de réponse claire de la part des organisateurs à la question : au nom de qui sont-ils censés parler : en leur nom propre, selon leurs convictions, ou bien comme représentants du grand public ? Devaient-ils se conformer à l'avis majoritaire de la population ou bien élaborer leurs propres décisions sur cette base ?

De la mission d'ambassadeur auprès du grand public

Au regard des intentions initiales, les citoyens du MPD ont seulement partiellement accepté la mission de relai d'information avec le grand public et ils ont unanimement refusé de porter le projet devant la population. Deux difficultés pratiques se sont présentées.

Il n'a pas été possible d'imposer au membre du MPD de participer aux différents ateliers public, en raison de la lourdeur de la charge. Les élus ont participé à ces ateliers publics entre 10 et 14 fois quand les citoyens l'ont fait entre 0 et 6 fois. Certains ont pu restituer le contenu aux autres membres du MPD, en complément de la synthèse des ateliers produite par le bureau d'étude. Mais un décalage s'est créé entre les membres du MPD quant à la connaissance et la perception de l'avis du grand public.

De plus, la formalisation du projet politique du nouveau PLU n'a pas non plus pu être faite au sein du MPD, malgré l'intention initiale : cela aurait demandé un travail supplémentaire que les membres n'étaient pas prêts à fournir, de décaler le calendrier de réalisation ce que les élus ne souhaitaient pas, et de mobiliser de nouvelles compétences que l'équipe organisatrice n'avait pas. Ce travail a donc été réalisé par les seuls élus, et en premier lieu l'élue coordinatrice du PLU puis soumis pour consultation au MPD. Cela a de nouveau créé un décalage entre les élus et les citoyens au sein du MPD, quant à la compréhension et à la vision globale du projet politique en cours d'élaboration. C'est sûrement ce qui explique que l'ensemble de habitants du MPD ait refusé de porter le projet en cours d'élaboration devant le public. Ce sont les élus qui s'en sont chargés seuls, notamment lors du débat public du 15 avril 2019 puis dans l'espace public.





3.4. Le MPD face aux défis de transformation sociale

Le cadrage et la régulation du MPD étaient nécessaires pour assurer sa qualité procédurale (limiter les inégalités de contribution, rendre efficace le travail etc.), mais cela a eu des conséquences sur la participation, ses résultats et ses effets. En particulier, dans ce cas empirique, le MPD a-t-il affaibli ou renforcé les capacités individuelles et collectives à contribuer à la transformation sociale, qu'il s'agisse de démocratisation ou d'écologisation des pratiques et de l'action publique ?

3.4.1. Intention initiale : politisation et émancipation

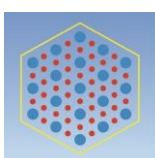
L'équipe municipale avait des visées de transformation sociale, à la fois en matière d'implication des citoyens dans la gouvernance locale et la prise de décision, mais également en terme d'écologisation des pratiques et de l'action publique.

Dans une logique d'inclusion, le dispositif proposait de multiples espaces et formes de participation possible afin d'élargir les publics, dans et hors mairie, petit ou grand groupes, journée ou soir, week-end ou semaine, etc : focus group, conférence-débat, débat public, atelier de modélisation, lecture de paysage, réunion de quartier, questionnaire individuels. Il a aussi favorisé l'expression de certains groupes d'intérêts ou de groupes sociaux spécifiques, en proposant des ateliers dédiés et restreints: par exemple : pour les agriculteurs, par quartier résidentiel, pour les adolescents, et en s'appuyant sur des groupes-actions-projets constitués, tels autour des enjeux patrimoniaux et de enjeux énergétiques par exemple.

Le dispositif incitait et favorisait l'émancipation et l'autonomisation des habitants : en les informant (venue d'experts), en les formant (intervention de formateurs), en leur permettant d'échanger entre eux, de faire des expériences pratiques (ateliers de terrain, de maquette, de scénario, ...) ; autrement dit en accompagnant un travail d'enquête individuelle et collective au sens de Dewey. Il cherchait par ce biais à développer les capacités à exprimer et défendre un point de vue et à coopérer pour produire des propositions collectives. A cet égard, il ne cherchait pas seulement à mobiliser les savoirs d'usages, mais davantage à développer des compétences politiques.

Le dispositif prenait aussi le risque de conflictualiser les débats : en reconnaissant la dimension conflictuelle des positions de différents acteurs, en termes d'intérêts et de valeurs ; et favorisant la référence à des questions de justice (Gamson, 1992; Neveu, 2003) ; en structurant les controverses et en s'assurant que les différentes positions en conflits sont bien représentés et exprimés (Blondiaux, 2008) ; en mettant en évidence les enjeux politiques derrière chacune des options techniques, demandant un effort conséquent de traduction pour le bureau d'étude et l'équipe municipale.

Enfin, le dispositif proposait aussi un cadre pour produire en commun les conditions d'un accord (Zack, 2011), pour organiser et mener « le débat sur le débat » (co-ingénierie de la participation et ateliers grand public de réflexivité sur la méthode), mais également pour garantir l'expression et la prise en compte de critiques et de propositions d'ajustements (via les instances du GSE et surtout du Garant de la Concertation). Cf point 3.5.





3.4.2. Difficultés et ajustements

Le sujet de la planification urbaine et la sophistication procédurale ont dépolitisé les débats au sein du MPD ...

Le choix du sujet de la planification urbaine pour un MPD a constitué un double défi⁷ : (1) c'est un sujet vaste, complexe, et technique⁸, ce qui a creusé les inégalités de prise de parole et a eu tendance à dépolitiser les débats ; (2) c'est un dispositif très encadré par la procédure nationale, avec de faible marge de manœuvre locale⁹, ce qui a bridé la créativité des participants. Cf (Dard, 2020; Girard, 2022) pour plus de détails.

Par ailleurs, les moyens limités de la commune ont aussi amené à des choix procéduraux affectant la qualité de la délibération face à l'ambition initiale : le manque d'indépendance entre l'organisateur et le commanditaire a créé de la confusion quant au rôle de l'élue coordinatrice du PLU ; le manque d'audit d'experts indépendants a pu limiter la profondeur du débat contradictoire. Le dispositif initial était assez sophistiqué, mais au fil de la pratique, les organisateurs ont eu tendance à le procéduraliser et bureaucratiser encore davantage, en particulier sous l'effet de la pression temporelle, liée au moment politique locale (échéances électorales). Ainsi, en pratique, il a été nécessaire d'avoir une première phase très descendante, d'information et de formation des membres du MPD. De plus, des arbitrages ont dû être réalisés, par les organisateurs (l'équipe municipale) pour restreindre les sujets soumis à délibération. La haute technicité a requis un surcroît d'effort en termes de traduction entre la dimension politique et la dimension opérationnelle.

Cela a généré à la fois un relatif désengagement des membres du MPD (démotivation, frustration, mise en retrait) mais aussi à un creusement des inégalités de capacité à participer et à peser dans les décisions, et un épuisement des organisateurs (bureau d'étude et élue coordinatrice). L'accompagnement réflexif a permis de temporiser, et de compenser dans une certaine mesure ces manquements procéduraux (cf point 5).

... mais cela n'a pas pour autant freiné les critiques au sein du MPD

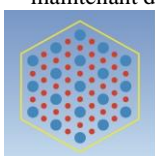
A l'épreuve de la pratique, on observe cependant que le dispositif n'a pas pour autant épuisé les capacités critiques des membres du MPD sur la méthode (et les résultats auxquelles elle conduit). La dépolitisation des débats a entraîné une réaction tant des participants que des organisateurs, et a conduit à un réajustement du dispositif. On peut décrire en particulier trois moments de crises, au fil des étapes de la révision du PLU, comme illustration.

Lors de la phase de diagnostic, des insatisfactions et baisses de motivations ont été saisies dans les formulaires d'autoévaluation du MPD : les participants se plaignaient de la trop grande verticalité des échanges, de leur haute technicité, et de leur propre passivité. Les organisateurs ont réagi en proposant une séance par ateliers de propositions en petit groupes. Ils ont aussi proposé un double temps de

⁷ C'est aussi un défi car il consiste à définir une réglementation locale, ce qui accroît les risques de conflits d'intérêts (déjà traité précédemment)

⁸ Le plaidoyer sur les « conventions citoyennes » de 2021 indique le mandat « doit porter sur une question d'intérêt général, claire et précise, compréhensible pour le public, et pour laquelle les différents points de vue ont acquis un certain degré de maturité » <https://pourdesconventionscitoyennes.org/principes-et-lignes-rouges/>

⁹ Le frein majeur réside dans la non-explicitation des règles du jeu par l'administration en début du processus, celle-ci se maintenant dans une logique de contrôle a posteriori





58^e Colloque

ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

‘respiration’ : une sortie de terrain pour favoriser l’appréhension concrète du sujet et la dynamique de groupe ; un temps de réflexivité sur la méthode.

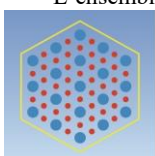
Lors de la phase de définition des orientations, des participants se sont plaints de la pression temporelle et de la dépolitisation des débats. Cela s’est cristallisé quand le bureau d’étude a proposé la rédaction d’un scénario d’urbanisation (taux de croissance démographique et surface constructible), pour synthétiser le travail réalisé lors de plusieurs réunions du MPD et en ateliers grand public. Des habitants du MPD se sont alors manifestés pour regretter : (1) que cette traduction technique se situe en deçà de l’orientation politique initiale (perte d’ambition) ; (2) le manque de vision globale des enjeux par un découpage technique des sujets ; (3) le manque de clarté sur le rôle décisionnaire du MPD quand un décalage apparaît entre les avis du mini et du grand public. Les organisateurs ont réagi en retardant la décision sur ce scénario et en proposant des séances supplémentaires pour discuter plus amplement sur les orientations politiques avant toute traduction technique. Ils ont aussi procédé à un tri et une hiérarchisation des sujets soumis au MPD, en proposant à la discussion essentiellement les orientations politiques et déléguant le travail plus technique au bureau d’étude ou bien à des sous-groupes. Face à une certaine lassitude, et à la pression temporelle, les organisateurs ont eu recours à la constitution de sous-groupes, sur différents sujets, ce qui a eu l’avantage d’approfondir certains sujets, mais aussi la limite de faire perdre au groupe la vision transversale, et parfois de manquer de recul. Les participants au MPD ont également réagi : certains habitants ont joué un rôle d’agent de politisation : en reliant les enjeux globaux et locaux, ils ont favorisé l’appropriation de notions abstraites comme celle de transition écologique ; en invitant chacun à faire part de ses expériences vécues, ils ont favorisé l’expression de points de vue et de formes de savoirs plus divers, sortant des seuls registres techniques ou éthiques. Ce faisant, ils visaient aussi à assouvir leur aspiration démocratique : multiplier les débatteurs pour garantir la qualité de l’accord trouvé.

Dans un troisième temps, lors de la phase d’écriture des règlements, la critique méthodologique a porté sur les modalités d’arbitrage des décisions. Elle s’est cristallisée autour du sujet des résidences démontables : faute de consensus possible, le groupe a recouru à un vote, et malgré le cadrage de ses modalités dans les règles de fonctionnement du MPD, des erreurs d’animation ont conduit à en affaiblir la validité. Le résultat de ce vote (une interdiction de fait des résidences démontables dans le village) a créé une forte tension au sein du MPD. Ses membres ont réagi de différentes manières : certains ont accepté le résultat, même s’il ne leur plaisait pas, au nom d’une loyauté envers la démarche et la méthode choisie ; certains ont décidé de ne plus participer aux réunions ; d’autres enfin ont protesté, par envoi de mail et en réunion. La décision initiale a finalement été entérinée par le MPD, mais a généré des tensions au sein de l’équipe municipale, et a constitué un sujet de controverse au sein de la population.

... et cela n’a pas empêché une politisation au sein de la population du village ...

Malgré ses défauts et difficultés rencontrées, le dispositif, en maintenant une dimension agonistique dans la démarche, a créé des conditions favorables à une politisation à différentes échelles et de différentes manières. Ce faisant le dispositif a eu une portée transformative en ce qu’il a permis une évolution en profondeur simultanément d’individus, de l’action publique et probablement, plus largement de la culture politique locale¹⁰.

¹⁰ L’ensemble de ces effets est en particulier documenté dans (Brun & Jacquet, 2021).





58^e Colloque

ARSDF

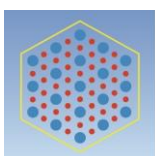
Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

A l'échelle individuelle, une partie des participants a développé des compétences politiques. Des problèmes personnels ont été requalifiés en problèmes collectifs pour lesquels l'action publique élaborée a apporté des réponses (comme par exemple la création d'une Orientation d'Aménagement et de Projet sur la construction et rénovation basées sur les principes bioclimatiques pour réduire la précarité énergétique). En informant et donnant à voir comment fonctionnent les arènes politico-administratives (ouverture des réunions avec l'administration, publication régulière des échanges avec elle), le dispositif a permis aux participants de comprendre le cadre et les normes du système qui pèsent sur eux et les marges de manœuvre exploitables. Ils ainsi pu remettre en question les manières de faire : exiger davantage de transparence de l'administration sur les règles du jeu en amont plutôt qu'un contrôle a posteriori, ou encore requérir une explication des raisons d'être de ces règles. Le dispositif a aussi permis une prise de conscience et de recul sur les rapports de force et les jeux de pouvoirs, à différentes échelles : (1) entre la commune et l'Etat, comme nous venons de le voir, mais également (2) au sein du MPD (les asymétries de savoirs et de capacité d'expression entre habitants, élus, experts ont pu être discutées et en partie limitées) ; et enfin (3) au sein de la population villageoise : les intérêts et les enjeux ont été mise en lisibilité et permis à chacun de mieux comprendre les options possibles. En cela, le dispositif a permis la (re)construction d'identités en opposition et de collectifs d'appartenances (alliés/ennemis). Ces derniers se sont organisés, notamment autour de deux polarisations, l'une sur le modèle économique souhaité (ajustement à la marge type « croissance verte », ou changement plus radical) et l'autre sur le modèle démocratique (ajustement de la démocratie représentative ou changement radical de type démocratie directe ou délibérative). Elles ont donné lieux à une reconfiguration des alliances entre groupes sociaux en vue des élections municipale de mars 2020. L'opposition au PLU - et en particulier à la restriction du droit à construire, à l'accueil de résidences démontables ainsi qu'à la légitimité de décision d'habitants tirés au sort - a constitué le principal argument de campagne, contre la liste se présentant dans la continuité de la gouvernance collégiale et participative de la commune.

Ainsi, le dispositif a contribué à développer deux compétences des habitants : (1) celle de « critique civile » de l'action publique en cours d'élaboration (Mercadal, 2008) mais également (2) un agir citoyen (Fourniau, 2022) ou une « compétence civique » (Talpin J., 2011), soit la capacité à activer, en situation, des savoirs et savoir-faire, afin de s'engager collectivement dans un changement, pour faire face aux problèmes rencontrés, dans et hors arène instituée. Ces apprentissages ont été réinvesti hors du MPD : associations, projets collectifs d'habitat, candidature pour les élections municipales, par exemple. Cette politisation, par la pratique démocratique, constitue un préalable à l'émancipation des habitants au sens d'une possible libération des normes et pratiques dominantes (Tarragoni, 2013). Elle a été facilitée par : un travail d'enquête collectif progressif, entre élus locaux et habitants, sur les cadres et normes dominant le champ de l'urbanisme (Etat, bailleurs, ...) et les marges de manœuvre de la commune pour les infléchir, par l'affirmation d'un horizon politique par les élus concernant la démocratisation et écologisation de l'action publique territorial ainsi que la preuve concrète que l'action collective peut peser effectivement sur les décisions prises. Malgré le cadre très contraint et la nature institutionnel forte du dispositif, il se dessine bien des « lignes de fuites émancipatrices » (Talpin, 2022).

Le dispositif a ainsi contribué à renouveler les principes de la démocratie entendue comme mode de gouvernement mais aussi comme mode de vie. Si l'on considère, à la suite de Dewey, la démocratie comme « un mode de vie personnel qui est régi non pas simplement par la foi en la nature humaine en général mais par la conviction que, placés dans des conditions propices, les êtres humains sont capables de juger et d'agir intelligemment » (Dewey, 1995), alors il est possible que l'expérience vécue par les habitants de Saillans - une citoyenneté « éprouvée » (Ion, 2012) - leur ait redonné « foi » en la



Association
de Science Régionale
de Langue Française





démocratie, et partant envie de s’y engager et de la faire vivre au quotidien. Ils produisent alors ce que Dewey appelle une « *démocratie créatrice* » : « *la tâche (...) qui consiste pour toujours à créer une expérience plus libre et plus humaine que tous partagent et à laquelle tous contribuent* » (Dewey, 1995).

.... Et une transformation en profondeur de l’action publique

A l’échelle de l’action publique territoriale, le dispositif a encouragé la créativité et la subversion. De nouvelles règles du jeu collectives ont pu être proposées, en exploitant les marges du système dominant en vue de le modifier. Cependant, si l’équipe municipale a tenté d’opposer à l’administration et d’enrôler les professionnels de l’urbanisme (bureau d’étude, bailleurs) dans une autre manière de concevoir la participation du public et la transition écologique, elle a dû au final se plier en partie aux normes et pratiques dominantes. En termes de résultat, le dispositif a permis l’obtention d’un consensus sur le principal enjeu (fermeture de deux tiers des espaces constructibles) que l’on peut qualifier de « 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 momentanément durable, puisque formalisé dans un document réglementaire, soumis à révision périodique.

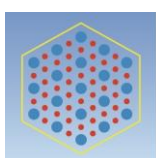
Trois transformations sont ainsi advenues dans l’action publique territoriale : (1) une déconstruction de la notion d’intérêt général au profit de celle de bien commun territorialisé, entendu comme la composition d’un nouveau monde commun, à partir des attachements de chacun, notamment territoriaux, régulièrement renégocié (avec l’évolution des contextes et des identités), mais stabilisé provisoirement pour permettre l’action ; (2) le maintien d’une dimension agonistique dans les décisions afin de laisser ouverte (dans le temps et le périmètre) cette définition de l’horizon commun, (3) un changement du rôle des pouvoirs publics, vers davantage de soutien à l’expérimentation collective (Etat partenaire (De Schutter & Dedeurwaerdere, 2022)), ou de co-élaboration, voir cogestion de l’action publique : « partenariat public-commun » (Defalvard, 2017).

3.5. Du rôle de la co-ingénierie de la participation et de l’accompagnement réflexif

Une dernière particularité de ce dispositif a été d’associer des habitants et des chercheurs au cadrage de la démarche, puis au suivi, à l’évaluation et à l’accompagnement in itinere de la démarche participative, dans le cadre du groupe nommé GSE.

Le cadrage de la participation de façon participative, et en particulier la rédaction de la charte de la participation et les règles fonctionnement du MPD, ont permis de clarifier les rôles de chacun, les droits et devoirs mais il a aussi joué une fonction dans les processus d’appropriation, d’enrôlement, d’engagement des participants dans la démarche.

Mais la plus-value de la co-ingénierie nous semble encore plus marqué en matière de suivi et évaluation. Nous montrons, dans ce cas empirique, qu’elle a joué un rôle face à chacun des défis abordés (partage du pouvoir décisionnel, décalage entre mini et grand public, capacité transformative) et a contribué à la transformation des principes et modalités de participation des citoyens à l’élaboration de la décision publique, autrement dit à la démocratisation de la gouvernance territoriale.





58^e Colloque
ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

3.5.1. Expliciter et clarifier les finalités participatives

La définition et la mise en œuvre d'une démarche participative de suivi-évaluation joue un rôle crucial dans l'explicitation et la clarification des finalités du dispositif participatif analysé. Il oblige en particulier à identifier, au démarrage, mais surtout in itinere, les possibles divergences de visions et de visées, entre parties-prenantes, au-delà des termes génériques et consensuelles de « participation citoyenne », de « démocratie », ou encore de « intérêt général ». Ce travail a cependant été mené essentiellement au sein du GSE et insuffisamment avec les membres du MPD et le grand public, ce qui aurait pu permettre de mieux gérer les incompréhensions et frustrations.

3.5.2. Accompagner un travail d'enquête collective horizontal et pragmatique

Qu'ils aient ou non pris part activement au dispositif proposé par la mairie, les habitants ont vécu une expérience démocratique quotidienne.

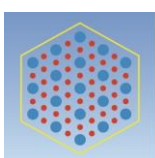
Le suivi-évaluation a favorisé un travail d'enquête collective. Tout en chacun devient expérimentateur. Le dispositif organise une collaboration horizontale, une interchangeabilité de rôles, entre experts et habitants, en accordant autant d'importance à la connaissance pratique des habitants ayant éprouvé une expérience démocratique, qu'aux scientifiques qui travaillent théoriquement cette question.

Ce travail d'enquête a consisté majoritairement à prendre conscience, à éprouver et prendre la mesure des capacités d'actions individuelles et collectives. Il s'est aussi agi de proposer des alternatives, de mettre en pratique et d'en évaluer les effets. Les habitants ont pu tester un raisonnement par les conséquences, ce qu'ils ont appelé aux mêmes du pragmatisme. Le GSE a permis d'organiser le travail d'énonciation, d'évaluation, et de hiérarchisation des conséquences ainsi que celui d'interprétation collective dans les moments d'épreuves, comme lors des controverses sur les scénarios d'urbanisation ou les résidences démontables, et permis de créer du sens, entre discussion et conflictualité.

Les participants ont ainsi pu établir une tangibilité, un factualité à l'expérience alternative, affiner un nouveau bien commun, de nouvelles valeurs, une nouvelle portée, y compris réglementaire, comme autant de prises collectives pour transformer le monde (Chateauraynaud, 2021). Par exemple, ils ont pu soulever la question de construction d'un bien commun territorial plutôt que celui de l'intérêt général : l'élaboration collective d'une politique davantage approprié, dépassant les intérêts particuliers mais sans nier besoins individuels, dans laquelle procédure et substance sont en permanence objet de délibération.

3.5.3. Susciter et assurer les prises de risques lié à l'alternative

Ce dispositif de suivi-évaluation participatif constitue aussi un outil majeur de sécurisation et d'adaptation de l'itinéraire méthodologique expérimental, indispensable pour libérer la force de créativité. Ainsi, le GSE a pu assurer une sorte de « service après-vente » des innovations mise en place, par un travail continu et très réactif d'analyse de situation, de retour critique, et de proposition concrète d'amélioration. Les chercheurs ont été indispensables à cette activité, de par leurs compétences et leur disponibilité. Le Garant de la Concertation de la CNDP a joué le rôle de « filet de sécurité », à la fois en ouvrant et garantissant un espace de médiation indépendant et neutre, mais également en procurant une légitimité et reconnaissance institutionnelle à l'expérimentation menée. Ainsi, ce travail a permis de minimiser, compenser, réparer les imperfections procédurales ou bien leurs conséquences.



Association
de Science Régionale
de Langue Française





3.5.4. Tester et documenter la portée transformative

Le dispositif de suivi-évaluation joue aussi un rôle de garde-fou contre les risques de dérives (vers une « gouvernementaliste néolibérale ») ou d'instrumentation de la participation citoyenne, et a accentué au contraire la transformation des principes et pratiques démocratiques. Il a favorisé le travail critique et argumentatif qui permet de remettre en question le système dominant et de proposer puis tester des alternatives. Ces critiques portent sur les connaissances, les méthodes et sont également de nature axiologique. Le GSE a ainsi été particulièrement attentif au risque de décalage entre MPD et grand public en assurant un travail d'observation et de remontée d'information en comparant à ce qu'ils percevaient de l'opinion publique et des avis exprimés en MPD. Il a également cherché à analyser la représentativité des participants au regard de la population du village, s'inquiétant par exemple de la sous-représentation des locataires. Son travail, et l'ouverture d'espaces de réflexivité et la communication pédagogique chemin faisant de ses analyses a sans doute contribué à la capacitation politique, l'émancipation d'une partie de la population. Il a également fait porter la discussion sur la dimension substantielle de la démocratie et pas seulement procédurale : en faisant expliciter et mettant en discussion les valeurs et le sens du projet démocratique, et en interrogeant la portée, les effets de la démarche (la culture politique locale), au-delà de ses résultats immédiats (le nouveau PLU). L'attention a en particulier été portée sur ne pas restreindre le débat à des questions techniques mais d'instaurer un véritable débat sociopolitique, comme moteur indispensable des dynamiques de transition écologique (Theys, 2017).

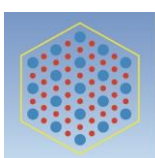
Sans occulter les imperfections et difficultés de la méthode expérimentée, il s'agissait de mettre en évidence les gains démocratiques. In fine, le suivi-évaluation participatif, en favorisant la renégociation et adaptation permanente des modalités d'actions et de régulation collective, au gré des situations, contribue pleinement à la conception et à la pratique de la gouvernance communale comme un « commun » (Dardot & Laval, 2014).

3.5.5. Coproduire des connaissances et capitaliser

Enfin, ce dispositif a contribué à capitaliser les enseignements tirés de cette expérimentation, participant des nouvelles formes territorialisées de coproduction de connaissance au services des transitions. Les chercheurs ont joué à cet endroit un rôle majeur pour créer les conditions d'une telle production collective, avec de rôles interchangeables. Cela requiert de nouvelles postures, de chercheur, militant, organisateur (Blondiaux, Fourniau, & Mabi, 2016), et suscite des défis éthiques et méthodologiques (Girard, 2021).

3.5.6. Limites de la co-ingénierie participative élus-techniciens-habitant-chercheur

L'élaboration collaborative de l'ingénierie de la participation a des écueils (Hassenforder, Girard, Ferrand, Petitjean, & Fermond, 2021), le principal d'entre eux étant de désengager les participants, en commençant à discuter de la méthode avant le fond. On peut également objecter, et certains habitants l'ont fait, que le choix de la co-ingénierie n'a pas été remis entre les mains des habitants, ou encore que les objectifs et principes de démocratisation (telle la sortition et délibération) auraient pu aussi s'appliquer à la définition de la méthode participative. Mais ce tropisme procédural accentuerait d'autant le risque de perdre de vue la raison première de la participation citoyenne : une transformation substantielle des décisions publiques.





58^e Colloque

ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

29-30 juin et 1er juillet 2022

Enfin, le dispositif n'a parfois pas pu tenir pleinement ses objectifs en raison de la faiblesse des moyens humains et financiers consacrés, et de la réticence de certaines parties prenantes que l'on peut expliquer par la faible culture politique de ce type de suivi-évaluation, tant dans la sphère politique qu'administratif et professionnel. Ces moyens étaient pourtant particulièrement conséquents pour une commune de cette taille. Ils ont été permis par l'inscription dans un projet de recherche, questionnant la reproductibilité et pérennité de telles pratiques.

Enfin, la présence de chercheur, et en particulier d'une élue avec cette double casquette, a suscité des craintes parmi les participants quant à être instrumentalisés, ou même a minima observés comme « cobaye » à des fins de recherche, et non au service de l'intérêt local. Ce sentiment a été renforcé par la pression médiatique sur le projet de la commune en général.

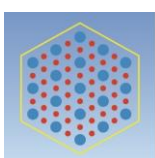
4. Conclusion

Cette analyse contribue aux recherches récentes sur les mini-public délibératifs, en questionnant son insertion et sa portée dans le système politique au regard des enjeux de démocratisation de l'action publique. Le Groupe de Pilotage Citoyen mis en place dans le cas de la révision du PLU de Saillans est un exemple d'hybridation entre démocratie délibérative et participative, mais il s'insère dans un projet plus large de démocratisation de la gouvernance communale, valorisant également la démocratie directe et la démocratie du faire.

Nous avons pu mettre en évidence l'intérêt du couplage de la sortition (plus d'égalité des chances et de représentativité), de la délibération (avis davantage éclairé) et de la participation (inclusion du plus grand nombre) pour gouverner de façon plus démocratique les transitions socio-écologiques dans les territoires. Deux enseignements nous semblent importants : (1) l'encastrement du dispositif de MPD dans un écosystème et projet démocratique plus large, pour accroître sa portée politique et (2) un travail de co-ingénierie participative, incluant le cadrage et le suivi-évaluation in itinere afin de favoriser l'émancipation des participants plutôt que leur docilité.

Le nouveau PLU a été adopté en février 2020. Il a été jugé de qualité par le commissaire enquêteur et le Garant de la concertation de la CNDP, tant en matière de concertation des habitants que de contenu. Le résultat majeur souligné porte sur la réduction drastique de la consommation foncière, le renouvellement du modèle d'habitat plus collectif et sobre en énergie et l'encouragement d'une économie davantage présente. Mais les avancées sont également démocratiques. Au regard des trois défis identifiés, nous analysons que : (1) il y a eu un partage réel du pouvoir de décision, entre élus et habitants, même si des inégalités de participation ont perduré entre les membres du MPD selon leur capital culturel, et l'on peut supposer de même dans les ateliers participatifs ; (2) il n'y a pas eu d'affaiblissement de la démocratie de masse : la participation des habitants a été très élevée et n'a pas diminué au fil du temps ; (3) Si une certaine dépolitisation de débats a pu advenir au sein du MPD, on a observé au contraire une politisation de l'opinion publique au sein du village. De nombreux apprentissages ont été réinvestis dans les sphères associative, d'économie sociale et solidaire et politique. La culture locale de l'action collective et politique a été probablement en partie modifiée.

Concernant plus spécifiquement les hypothèses avancées par les coordinateurs de session, nos résultats montrent : (1) que la co-ingénierie et l'accompagnement réflexif forment un outil majeur de sécurisation et d'adaptation des itinéraires méthodologiques expérimentaux, mais aussi de refondation des principes et modalités de la démocratie au service de la transition socio-écologique ; (2) que les



Association
de Science Régionale
de Langue Française



SciencesPo
Rennes



arènes
UMR 6051



58^e Colloque
ASRDLF

Transitions, gouvernance territoriale et solidarités

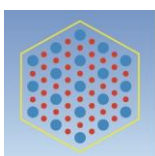
29-30 juin et 1er juillet 2022

chercheurs peuvent jouer un rôle majeur en matière de co-construction de dispositifs, d'évaluation in itinéraire et de co-production de savoirs associés, mais cela nécessite une posture à renouveler suscitant des défis éthiques et méthodologiques (Blondiaux et al., 2016; Girard, 2021) ; (3) que les mini-public délibératifs «empowered» à l'échelle locale prennent appui et participent à produire de nouveaux communs territorialisés. Dans le champ de la planification urbaine auquel nous nous sommes intéressés, on pourrait dire que la commune, entendue à la fois comme entité socio-spatiale, mais également comme communauté de destin entre humains et autre qu'humains (et non comme un syndicat de copropriétés foncières) forme aussi l'un de ces communs, particulièrement intégrateur.

In fine, nous retenons toute l'importance et l'intérêt de s'intéresser aux conditions et aux effets de la politisation des individus et de l'action collective et publique, pour mieux appréhender la portée transformative du dispositif de MPD. Dans un contexte de désenchantement et découragement démocratique, de tels dispositifs suscitent-ils de l'envie et des capacités d'action ? Permettent-ils d'enclencher des transformations en profondeur des principes et pratiques démocratiques ou les empêchent-ils ? Une perspective de ce travail porte sur l'analyse fine des conditions et des facteurs d'engagement, dans la durée, des citoyens participant, ainsi que de leurs effets politiques.

Références bibliographiques

- Augagneur, F., & Casillo, I. (2022). Démocratie et environnement. Pour une délibération participative. In J.-M. Fourniau, L. Blondiaux, D. Bourg, & M.-A. Cohendet (Eds.), *La Démocratie écologique. Une pensée indisciplinée* (pp. p.391-408). Paris: Hermann.
- Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., & Mabi, C. (2016). Introduction. Chercheurs et acteurs de la participation : liaisons dangereuses ou collaborations fécondes ? *Participations*, 16(3), 5-17. doi:10.3917/parti.016.0005
- Chateauraynaud, F. (2021). Des expérimentations démocratiques en tension. L'œuvre des citoyens dans le travail politique des bifurcations *Cahiers du GRM*, 18. doi:DOI : <https://doi.org/10.4000/grm.3238>
- Courant, D. (2021). Les démocraties du tirage au sort. Légitimités et modèles institutionnels en conflit. *Raisons politiques*, 82(2), 13-31. doi:10.3917/rai.082.0013
- Curato, N., Vrydagh, J., & Bächtiger, A. (2020). Democracy without Shortcuts: Introduction to the Special Issue. *Journal of Deliberative Democracy*, 16(2), p.1-9. doi:doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.413>
- 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^e siècle*. Paris: La Découverte.
- De Schutter, O., & Dedeurwaerdere, T. (2022). *L'État partenaire. Transition écologique et sociale et innovation citoyenne* Louvain-la-neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- Defalvard, H. (2017). Des communs sociaux à la société du commun. *RECMA*, 345(3), 42-56. doi:10.3917/recma.345.0042
- Dewey, J. (1995). La démocratie créatrice : la tâche qui nous attend. *Horizons philosophiques*, 5(2), 41-48. doi:<https://doi.org/10.7202/800979ar>
- Fourniau, J.-M. (2022). Le fait politique du débat public : une approche participative de la démocratie délibérative. In J.-M. Fourniau, L. Blondiaux, D. Bourg, & M.-A. Cohendet (Eds.), *La Démocratie écologique. Une pensée indisciplinée* (Vol. La Démocratie écologique. Une pensée indisciplinée, pp. 432). Paris: Hermann.



Association
de Science Régionale
de Langue Française





- Gamson, W. (1992). *Talking Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Girard, S. (2021). *Géographe engagé.e par et pour son terrain en temps de crise : quelles implications éthiques et méthodologiques ?* Paper presented at the Journée d'étude "les Terrains de la Géographie", Paris, 29/05/2021.
- Girard, S. (2022). Saillans (2014-2020) : une expérience municipale citoyenne au défi de la transition écologique. *Développement durable et territoires*(Vol. 13, n°1). doi:10.4000/developpementdurable.20105
- Hassenforder, E., Girard, S., Ferrand, N., Petitjean, C., & Fermond, C. (2021). La co-ingénierie de la participation : une expérience citoyenne sur la rivière Drôme. *Natures Sciences Sociétés*, 29(2), 159-173. doi:10.1051/nss/2021050
- Ion, J. (2012). *S'engager dans une société d'individus*. Paris, : Armand Colin.
- Le Bourhis, J.-P., & Lascoumes, P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 37-66.
- Mercadal, G. (2008). Vers plus de cohérence entre débat public et développement durable. In A. 4D (Ed.), *L'encyclopédie du développement durable*.
- Nez, H. (2013). La professionnalisation et la politisation par la participation. Trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue. *Revue internationale de politique comparée*, 20(4), 29-53.
- Talpin, J. (2022). S'émanciper par la participation. Travail social, conscientisation et rapports de pouvoir. In C. Neveu (Ed.), *Expérimentations démocratiques. Pratiques, institutions, imaginaires* (pp. pp.235-252). Villeneuve d'Ascq: Septentrion.
- Talpin J. (2011). *Retour sur la politisation des individus par la participation. Pour une approche pragmatique des effets de l'engagement participatif sur les acteurs*. In *Participation, G. D. (Ed.)*, . Paper presented at the Journée d'études sur les effets de la participation., Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris.
- Tarragoni, F. (2013). Émancipation. In I. e. a. Casillo (Ed.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* Paris: GIS Démocratie et Participation.
- Testart, J. (2011). Le retour du tirage au sort. *Mouvements*, 68(4), 119-127. doi:10.3917/mouv.068.0119
- Thevenot, L. (2011). Grand résumé de L'Action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement, Paris, Éditions La Découverte, 2006 *SociologieS*. doi:DOI : <https://doi.org/10.4000/sociologies.3572>
- 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
- Zack, J. (2011). *Participer. essai sur les formes démocratiques de la participation*. Lormont: Le bord de l'eau.

