Fondation Jean Jaurès

Démocratie

LE « POUVOIR CITOYEN » CHANGE-T-IL LA DÉMOCRATIE ? L'EXPÉRIENCE DE SAILLANS VUE PAR SES HABITANTS

Guillaume Gourgues, Clément Mabi

14/02/2018

Lancée en 2014, l'expérience démocratique de Saillans, petite ville de la Drôme, a suscité la curiosité. Souvent érigée en modèle de démocratie participative, mêlant nouvelles formes de gouvernance de l'action municipale et outils innovants d'association des habitants, cette démarche originale peut-elle aujourd'hui offrir un premier bilan ? Guillaume Gourgues et Clément Mabi, experts des questions démocratiques, s'appuient sur une enquête inédite menée auprès des habitants pour mesurer l'efficience et la portée du « modèle » démocratique de Saillans, pour l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation.

Cette note s'appuie sur une enquête réalisée en collaboration avec la mairie de Saillans entre janvier 2015 et octobre 2016. Elle cherche à interroger la manière dont les habitants perçoivent l'organisation participative proposée par l'équipe élue en 2014. L'enjeu est de taille, puisqu'il s'agit de comprendre si l'organisation du « pouvoir citoyen » est en mesure d'enrôler les habitants, au-delà du succès électoral de 2014. Sur ce point, nous avançons un résultat central : il n'existe pas, à Saillans, de « microclimat démocratique » spécifique qui se traduirait par une « demande sociale » de participation univoque, qui n'attendrait qu'une offre adaptée pour se révéler. La connaissance, l'appétence et le jugement des habitants ayant répondu à l'enquête témoignent d'une forme de distance par rapport aux modalités participatives proposées, qui cohabite avec un jugement globalement nuancé sur l'expérimentation. Bien sûr, Saillans demeure une expérience intéressante : la mobilisation y est forte et un nombre important de citoyens participe aux instances concernées. Mais il ne s'agit pas d'un « petit village gaulois » où, par miracle, l'adhésion serait générale. Globalement, les enquêtés connaissent les démarches, pensent que ce type de gouvernance est une bonne manière de gérer leur ville mais, paradoxalement, ne se sentent pas plus écoutés.

Ces résultats rapprochent donc Saillans des difficultés que connaissent traditionnellement les expériences participatives : la difficile mobilisation du « grand public », le maintien des

engagements bénévoles, la confrontation du projet politique aux contraintes institutionnelles (juridiques, intercommunales). Considérer de cette manière permet de rendre envisageable l'implantation d'expériences du même type dans des contextes différents. Saillans n'est pas un « zoo démocratique », où une espèce rare de citoyens engagés se livrerait à une utopie sociale difficile à dupliquer. Plutôt que d'imaginer la duplication de l'expérience en raison des vertus du « modèle » qu'elle constituerait, il nous semble plus productif de la penser à partir de ses limites concrètes : réformer la démocratie *via* la voie électorale est une entreprise ardue, mais elle n'a pas besoin d'attendre des conditions sociales hors du commun pour être engagée.

Introduction

Parler de crise de la démocratie et de la nécessité de refonte des institutions pour placer le citoyen en position de sujet politique, capable de peser sur la décision, est devenu un poncif pour les observateurs du fonctionnement de nos démocraties. Le climat de défiance actuel se traduit à la fois par le rejet des institutions classiques, par une abstention de plus en plus massive et, dans le même temps, par une multiplication des expérimentations, des « innovations » démocratiques qui tentent de renouveler l'imaginaire des citoyens afin de proposer de nouvelles méthodes pour gérer les affaires collectives. Dans cette perspective, l'échelon local semble être, encore et toujours, un terreau favorable à l'expérimentation de gouvernances différentes. En Europe, et notamment en Espagne, on voit ainsi se multiplier les « municipalités de changement » qui illustrent la volonté des citoyens de prendre en main leur quotidien, de gagner en « pouvoir d'agir » et de transformer les règles de l'action publique locale, notamment en réintroduisant plus de démocratie directe et de participation active. Qu'en est-il en France ? Dans un pays marqué par une hausse continue de l'abstention et l'affirmation d'un sentiment de défiance à l'égard du personnel politique, il semble opportun d'enquêter sur la circulation de ce genre d'expérience et sur la réalité de l'innovation démocratique sur notre territoire. Globalement, on note un discours médiatique des plus enthousiastes, qui court le risque de fétichiser l'expérimentation démocratique, au point d'en compliquer toute analyse sérieuse.

Dans cette note, nous proposons d'analyser une de ces expériences municipales qui se donne pour objectif d'« agir autrement », et qui fait l'objet d'une forte attention médiatique. Elle concerne le village de Saillans, qui regroupe 1 231 habitants. Ce village plutôt situé à gauche se fait connaître lors des élections municipales de 2014 : des habitants constituent une liste « collégiale et participative » appelée « Autrement pour Saillans… Tous ensemble » qui remporte les élections municipales face au maire sortant François Pégon, en obtenant 56,7 % des suffrages, pour une abstention similaire à celle de 2008 (21 %). Cette liste a fondé son programme sur la question démocratique et promet aux électeurs de réorganiser la vie du village et son fonctionnement

institutionnel. À la suite de la victoire, la nouvelle équipe, emmenée par Vincent Beillard, désigné tête de liste, s'attache à faire de la politique « autrement ». Cela passe concrètement par la mise en place d'un nouveau schéma de gouvernance, qui articule les missions incontournables d'une municipalité et les promesses électorales d'introduire plus de participation des habitants. Plusieurs éléments caractérisent ce nouveau schéma :

- Le conseil municipal fonctionne de manière collégiale : les élus prennent en charge les compétences, en binôme/trinôme, d'un comité de pilotage et de réunions de travail ouvertes au public.
- Sept commissions participatives thématiques sont ouvertes à la population afin de fixer collectivement les priorités d'action dans les différentes compétences municipales. Les Groupes Action-Projet (GAP), regroupant des habitants et un élu référent, ont la charge de la mise en œuvre.
- Un Conseil des sages, rassemblant des habitants non candidats et/ou non élus, doit veiller à la vigueur démocratique du projet municipal. Cette instance indépendante de l'équipe municipale est chargée de s'assurer du « bon fonctionnement » des instances participatives et du respect des méthodes.

L'intérêt majeur de ce schéma est qu'il apporte une réponse aux problèmes rencontrés par de nombreux dispositifs participatifs contemporains : dépasser la logique de l'offre (de la municipalité vers la population) qui ne permet de toucher principalement des citoyens préalablement convaincus de l'intérêt de la participation. Pour y parvenir, la gouvernance à Saillans tente d'articuler et de mettre en cohérence les niveaux de participation, en s'attaquant au fonctionnement des instances représentatives et de la prise de décision publique et en se fixant comme objectif le dépassement d'un petit cercle de participants déjà convaincus. Nous ne sommes plus dans une configuration classique d'un pouvoir mayoral présidentialisé et concentré sur les négociations intercommunales à huis clos, agrémenté de dispositifs, plus ou moins pérennes et/ou ornementaux, de participation du public.

En raison de cet indéniable intérêt, l'accueil médiatique réservé à cette expérience a été extrêmement positif, soulignant l'auto-organisation des citoyens et leur capacité à mener une « révolution participative ». Devant ces récits enchanteurs, il nous semble crucial de tenter de comprendre ce qui se passe concrètement dans le village drômois depuis 2014 et d'avoir représentation de l'adhésion des habitants aux formats de gouvernances proposés. Cette mise en capacité des citoyens et le bouleversement des règles démocratiques (locales, en l'occurrence) associées parviennent-ils à changer le rapport des citoyens à la politique et à l'activité démocratique, au-delà du cercle des activistes porteurs des expérimentations ? Autrement dit, la

population de Saillans adhère-t-elle, après le vote, aux formats participatifs proposés par la nouvelle équipe ?

Prêter attention à ce que les habitants de Saillans pensent de l'expérience démocratique menée dans leur village constitue une étape nécessaire à la compréhension des formes concrètes du « pouvoir citoyen ». En effet, la sociologie des expériences participatives attire l'attention sur l'envers de l'offre de participation publique et nous montre que ses principaux bénéficiaires l'accueillent souvent avec prudence, conservant une distance critique forte et acceptant de se prêter au jeu participatif sans pour autant en devenir des apôtres. Dans le cas des associations, l'idée d'une « adhésion distanciée » a permis de restituer cet engagement prudent des participants, qui conservent une marge d'appréciation forte sur le déroulement des dispositifs et se réserve la possibilité de quitter l'instance concernée si les modalités de participation ne leur conviennent pas. Pour en revenir à Saillans, la question mérite donc d'être posée : les habitants sont-ils engagés dans la gouvernance démocratique de leur village ? Sont-ils convaincus de son intérêt ?

Pour étayer notre analyse, nous nous appuyons sur des données que nous avons récoltées en accompagnant l'équipe dans la construction de sa démarche d'évaluation. Ce sont donc des données inédites que nous partageons ici. Il s'agit évidemment d'une modeste contribution visant à prendre un peu de recul et à commencer à considérer Saillans comme un objet de recherche. Les analyses que nous apportons devront être complétée par des enquêtes de terrain plus fouillées et plus complètes. Notre travail s'appuie sur une sollicitation du Conseil des sages (CS) de Saillans en janvier 2015, pour réaliser une enquête par questionnaire auprès des habitants présentée en octobre 2016. Cette enquête, concernant officiellement l'évaluation du « pouvoir d'agir des habitants », avait pour objectif d'interroger le ressenti de la population face à ces nouvelles méthodes. Clément Mabi, l'un des co-auteurs de cette note, a accompagné les membres du CS dans la préparation du questionnaire, la réalisation de l'enquête étant conduite directement par eux, avec l'aide de deux étudiants de master. L'exploitation et l'interprétation de cette enquête, ayant déjà servi à satisfaire la demande du CS, nous permettent maintenant d'avancer quelques résultats sur le vécu des habitants du village.

Avant de présenter ces résultats, nous devons bien sûr prendre quelques précautions. L'échantillon servant de base à notre enquête présente deux caractéristiques. D'une part, il regroupe 18 % de la population totale du village. Si ce chiffre autorise à procéder à quelques extrapolations, il permet difficilement d'engager des traitements statistiques sophistiqués, tant la base d'individus est mince (233). Sa composition sociographique, sans être aberrante comparée à la population d'ensemble, présente quelques distorsions. On trouve ainsi une surreprésentation des retraités, au détriment des étudiants, des actifs et des chômeurs. Les caractéristiques de

notre échantillon peuvent donc être énoncées comme suit : on relève une forte proportion de personnes engagées dans la vie de la commune, souvent à la retraite, qui présentent donc des dispositions certaines pour la « participation citoyenne » et qui répondent à un questionnaire conduit par des membres du CS qu'ils connaissent et/ou identifient aisément. Les résultats sont donc à considérer au regard d'un échantillon *a priori* bien disposé à l'égard de l'équipe municipale.

Une adhésion distanciée ?

Plusieurs données extraites de notre enquête nous éclairent sur l'attention que portent les habitants de Saillans sur le fonctionnement « participatif » impulsé depuis 2014 et sur leur engagement dans les diverses modalités de participation proposées par la municipalité. Le discours sur la citoyenneté active et les bienfaits de l'auto-organisation ne semble pas convaincre tout le monde avec la même intensité. On comprend à travers l'analyse du questionnaire qu'un noyau de citoyens se trouve au cœur du projet, sur lequel vient se greffer une nébuleuse d'habitants plus ou moins impliqués. Si la majorité des enquêtés affirment être impliqués dans la vie de la commune, le degré de connaissance des modalités d'organisation de la municipalité varie.

Au-delà des dispositifs classiques, à l'instar du conseil municipal, les différents dispositifs sont plus ou moins connus des habitants : les décisions collégiales le sont par 68 % d'entre eux, les binômes d'élus pour chaque compétence par 61 %, le rôle du Conseil des sages par 57 % et le lien entre les commissions thématiques et les Groupes Action-Projet par 41 %. On observe ainsi que la connaissance chute à mesure que l'on s'éloigne des instances habituelles de la démocratie locale : la possibilité de participer au conseil municipal (78 %), aux Groupes Action-Projet (62 %) ou aux commissions thématiques (58 %) est mieux identifiée que pour le comité de pilotage (44 %) les animateurs/facilitateurs (35 %) et les correcteurs-relecteurs (26 %). En d'autres termes, plus on avance dans la « sophistication » des formes de participation, moins les habitants semblent connaître celles-ci (voir tableau 1).

Tableau 1 : la connaissance des modalités de participation municipale

	Enquêtés affirmant connaître la possibilité de participer à… ***Individus (% échantillon total)***

	Enquêtés affirmant connaître la possibilité de participer à… ***Individus (% échantillon total)***
Conseil municipal	184 (78 %)
Groupes Action-Projet	146 (62 %)
Commissions thématiques	136 (58 %)
Comité de pilotage	104 (44 %)
Animateurs/facilitateurs	82 (35 %)
Correcteurs-relecteurs	61 (26 %)

La connaissance des dispositifs, si elle demeure *in fine* assez élevée, ne signifie pas que les enquêtés y participent. Lorsqu'on observe les déclarations de participation aux quatre modalités de participation les plus connues *(tableau 2)*, on s'aperçoit que peu de « connaisseurs » s'engagent concrètement dans ces modalités. Ainsi, si la possibilité de participer au conseil municipal est la plus connue, ce n'est pas la modalité de participation la plus exploitée. De plus, parmi les enquêtés « participatifs », l'intensité de la participation doit également être relativisée, puisqu'une large partie des enquêtés déclarent participer « à l'occasion », et ce, quel que soit le dispositif considéré *(tableau 3)*.

Tableau 2 : la participation concrète aux dispositifs *(en nombre d'individus)*

	Connaisseurs qui déclarent participer	Connaisseurs qui déclarent ne pas participer	Total
Conseil municipal	43	141	184
Groupes Action-Projet	53	93	146
Commissions thématiques	52	84	136
Comité de pilotage	32	72	104

Tableau 3 : la fréquence de la participation *(en nombre d'individus)*

	À l'occasion	Le plus souvent possible	Total
Conseil municipal	32	11	43
Groupe Actions-Projet	32	21	53
Commissions thématiques	25	27	52
Comité de pilotage	22	11	33

La question, largement à l'origine de cette enquête, est donc simple : pourquoi la participation a-t-elle du mal à dépasser un cercle d'habitants impliqués ? Une partie du questionnaire tente d'aborder frontalement l'enjeu en s'intéressant aux motifs d'absence de participation invoqués et

aux facteurs qui permettraient d'augmenter cette participation.

Les résultats permettent de comprendre qu'il n'est pas aisé d'engager les habitants dans une dynamique participative. D'un côté, le principal frein à la participation désigné par les enquêtés est le manque de temps *(tableau 4)*. D'un autre côté, ces enquêtés n'identifient pas vraiment de facteurs pouvant les conduire à participer davantage. Ceux qui pourraient correspondre au manque de temps (varier les horaires, garde d'enfants) ne recueillent que très peu de soutiens, et l'écrasante majorité des enquêtés ne répondent pas à la question *(tableau 5)*. Lorsqu'on observe ce que les enquêtés soulignant leur manque de temps identifient comme susceptible de les inciter à participer davantage *(tableau 6)*, cette tendance se confirme : une majorité d'entre eux n'identifient aucun facteur. En clair, les enquêtés semblent éluder la question : ils n'ont pas le temps de participer, mais n'envisagent pas sérieusement ce qui leur permettrait de participer davantage.

Tableau 4 : les « raisons » de la non-participation *(en nombre d'individus)*

Manque de temps	**119**
Manque de compétences	20
Sans réponse	17
Outils utilisés ne conviennent pas	15
Par désintérêt	14
Par principe	11
Âge/santé	10
Autre	9
Horaires	9

Manque de temps	**119**
Sujets traités	9
Total	**233**

Tableau 5 : les incitations à participer *(en nombre d'individus)*

Sans réponse	**120**
Autre	45
Nouvelles manières de faire	39
Plus de convivialité	14
Varier les horaires	8
Acquérir des compétences/capacités	4
Garde d'enfants	2
Meilleures informations	1
Total	**233**

Tableau 6 : la faiblesse des incitations à participer *(en nombre d'individus)*

Incitation	Raisons du manque de participation invoquées		
	Manque de temps	**Autres raisons**	**Total**
Sans réponse	61	59	120
Autre	26	19	45
Nouvelles manières de faire	18	21	39
Plus de convivialité	5	9	14
Varier les horaires	4	4	8
Compétences/capacités	2	2	4
Garde d'enfants	2	0	2
Meilleures informations	1	0	1
Total	**119**	**114**	**233**

L'adhésion aux possibilités de participer, même dans un panel de citoyens qui y sont *a priori* ouverts, n'a donc rien d'évident. En cela, la situation de Saillans ne présente aucun particularisme qui la distinguerait d'autres contextes municipaux. En effet, si la gouvernance démocratique est connue dans l'ensemble, elle n'entraîne pas d'engouement participatif soudain, et nombre d'habitants conservent une distance qu'ils ne cherchent pas vraiment à expliquer.

Un jugement nuancé

Cette distance à l'égard des opportunités de participation ne se traduit cependant pas par une défiance critique. Lorsqu'on les interroge, de manière globale, sur ce qu'ils pensent de la gouvernance démocratique du village, les réponses des enquêtés montrent qu'ils ont une opinion majoritairement positive des démarches en cours – chaque réponse étant établie sur une échelle de 1 à 10, l'absence de réponse étant comptabilisée comme 0 *(tableau 7)*.

Tableau 7 : le jugement sur la gouvernance municipale

Échelle de 1 à 10	Population en nombre d'individus
1	16
2	8
3	2
4	6
1-4	32
5	36
6	10
5-6	46
7	31
8	44
9	15
10	30

Échelle de 1 à 10	Population en nombre d'individus
7-10	120
Sans réponse	35
Total général	**233**

Ce jugement d'ensemble, positif sans être dithyrambique ou plébiscitaire, se manifeste différemment en fonction des enjeux. Interrogés sur la pertinence de la politique participative de la municipalité pour la gestion quotidienne, la gestion à moyen et long terme, mais également pour l'amélioration du pouvoir des habitants et la prise en compte de leur propre avis, les enquêtés semblent manifester l'adhésion distanciée que nous avons déjà évoquée. La moyenne des réponses données par les enquêtés aux quatre questions est de 22,3 points (sur 40) : les jugements sont donc mesurés. En reprenant les réponses question par question, nous pouvons décrire cette attitude comme suit : si les enquêtés admettent dans leur majorité les vertus de l'organisation participative (pour la gestion à court, moyen et long terme et dans sa capacité à donner du pouvoir aux habitants), ce soutien général ne les conduit pas systématiquement à se sentir davantage écoutés.

Lorsque l'on analyse la ventilation des réponses ou des moyennes obtenues *(tableau 8)*, le nombre de réponses positives aux questions générales est plus élevé que pour les questions sur le cas particulier des individus. Si cette déconnexion entre la perception de la situation globale et celle de la situation individuelle est classique, elle prend ici un sens particulier, puisqu'elle vient conforter l'idée que les habitants sont globalement favorables à la gouvernance démocratique sans pour autant se sentir concernés.

Tableau 8 : une gouvernance soutenue « en général »

	Amélioration de la gouvernance participative en matière de... (exprimé en nombre d'individus			
Échelle	**Gestion quotidienne**	**Gestion de moyen/long terme**	**Pouvoir des habitants**	**Prise en compte de mon avis**
1	19	16	20	26
2	9	8	10	11
3	8	5	8	7
4	6	5	5	4
1-4	42	34	43	48
5	32	22	15	25
6	12	9	15	7
5-6	44	31	30	32
7	29	28	31	24
8	42	59	45	29
9	18	21	18	7
10	35	35	49	22
7-10	124	143	143	82
Sans avis	23	25	17	71

	Amélioration de la gouvernance participative en matière de… (exprimé en nombre d'individus			
Moyenne	5,8	6,1	6,3	4
Total	233	233	233	233

Toutefois, la distance des enquêtés dans leurs jugements ne doit pas être confondue avec de l'indifférence. En effet, lorsqu'on les interroge, ils affirment dans leur grande majorité percevoir les changements depuis 2014, même lorsqu'ils ne participent pas réellement *(tableau 9).* Il existe toutefois une différence dans l'appréciation de ce changement entre ses dimensions « internes » et « externes ». Lorsqu'on les interroge sur l'animation de la vie sociale dans le village (la convivialité, les rencontres), les enquêtés jugent plutôt positivement les évolutions. En revanche, ces changements ne sont pas jugés positifs pour l'image du village, notamment auprès des institutions politiques locales : parmi celles et ceux qui affirment que la gouvernance démocratique a un impact, une minorité considère que cet impact est positif.

Tableau 9 : la perception du « changement » dans la commune *(en nombre d'individus)*

Nombre d'instances auxquelles les enquêtés déclarent participer	**Perception d'un changement depuis 2014**			
	Sans réponse	Non	Oui	Total
0	17	30	92	139
1	3	4	26	33
2	2	2	17	21

Nombre d'instances auxquelles les enquêtés déclarent participer	Perception d'un changement depuis 2014			
3	1	1	13	15
4	1	1	13	15
Sans réponse	4	2	4	10
Total	28	40	165	233

Conclusion

Ces résultats partiels, issus de données d'enquête recueillies auprès des habitants eux-mêmes, nous conduisent à trois conclusions intermédiaires, dont nous espérons qu'elles pourront alimenter la réflexion en cours sur la viabilité et la circulation des expérimentations démocratiques.

- Premièrement, la gouvernance participative est bien une expérience qui marque les habitants de Saillans. La connaissance des modalités de participation, du moins celle que nous avons pu mesurer, demeure élevée, et les jugements sont globalement positifs.
- Deuxièmement, la participation des habitants, si elle est effective et constatée dans le concret des dispositifs, reste à géométrie variable. L'intérêt qu'y portent nombre d'enquêtés reste donc « distancié » : beaucoup s'impliquent « de loin » et le changement de gouvernance n'a pas déclenché à lui seul une dynamique suffisante pour impliquer les personnes qui n'étaient pas convaincues *a priori*.
- Troisièmement, ces résultats nous rappellent, à Saillans comme ailleurs, combien dans les expériences participatives les effets d'enrôlement sont laborieux, les scepticismes de différentes natures demeurent et le renouvellement des individus impliqués dans les dispositifs de participation reste un défi.