HAL open science

# Fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine : le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux

Aurélie Couture

▶ To cite this version:

Aurélie Couture. Fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine : le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux. Sciences de l'Homme et Société. Université de Bordeaux, 2013. Français. ⟨NNT : 2013BOR22100⟩. ⟨tel-04803538⟩

HAL Id: tel-04803538

https://hal.science/tel-04803538v1

Submitted on 25 Nov 2024

**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.

Autorisation HAL

HAL Authorization

UNIVERSITÉ BORDEAUX SEGALEN

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

**Université Bordeaux Segalen**

Année 2013 Thèse n°2100

# THÈSE

pour le

# DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ BORDEAUX 2

**École Doctorale Sociétés, Politique, Santé Publique**

**Mention : sociétés, politique, santé publique**

**Option : sociologie**

**Présentée et soutenue publiquement**

Le 11 décembre 2013

Par Aurélie Couture

Née le 22 juin 1983 à Lille

# Fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine.

Le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux.

**Membres du Jury**

M. Jean-Yves TOUSSAINT, Professeur des Universités en aménagement de l'espace et urbanisme, Institut national des sciences appliquées de Lyon, rapporteur, président du jury

M. Loïc BLONDIAUX, Professeur des Universités au département de science politique, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, rapporteur

Mme Laure CURVALE, Vice-présidente de la Communauté urbaine de Bordeaux déléguée au plan climat et à la concertation

Mme Sandrine RUI, Maître de Conférence en sociologie, Université Victor Segalen Bordeaux 2

M. Guy TAPIE, Professeur des Universités en sociologie, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, directeur de thèse

Crédit : Christophe Goussard

Crédit : La Cub

# Remerciements

Je tiens d'abord à remercier Sandrine Rui, Loïc Blondiaux, Jean-Yves Toussaint et Laure Curvale, qui me font l'honneur de s'intéresser à mon travail et de l'évaluer. J'ai espoir qu'il fasse écho à leurs questionnements propres et apporte quelques grains de sable à l'édifice de leurs recherches et de leurs pratiques.

Un grand merci à Guy Tapie pour m'avoir accompagnée durant ces 4 années de travail, pour sa confiance, ses relectures patientes et ses remarques avisées, pour son soutien sans faille dans la dernière ligne droite.

A ceux qui comme lui ont cru en mon projet et m'ont donné l'élan et les moyens de le mener à bien.

Grand merci également à Karine Mabillon pour l'autonomie qu'elle m'a laissée dans le cadre de mes fonctions à la Communauté urbaine de Bordeaux, pour le temps qu'elle m'a permis de consacrer à l'écriture de cette thèse et pour l'intérêt qu'elle y a porté.

Merci à mes relecteurs, Vincent, Manon, Olivier, Philippe, Maryse, pour leur regard acéré et leurs critiques constructives ; à Ineka et Sébastien pour leur contribution ; à Nicolas pour son secours de tous les instants. Merci à Françoise et à Christophe qui m'ont inspirée, à Caroline qui m'a rappelé à propos que « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement ».

A tous ceux qui ont bien voulu s'arrêter un moment pour répondre à mes questions, s'interroger avec moi sur leurs pratiques et leurs implications, mettre à ma disposition les documents et les ressources nécessaires à mes recherches.

Aux membres de PAVE et à mes camarades doctorants et docteurs pour leur soutien, leurs remarques toujours pertinentes, la communauté d'expérience qu'ils ont constituée pour moi.

A mes collègues de la Communauté urbaine de Bordeaux qui m'ont accueillie comme l'une des leurs et m'ont épaulée au quotidien.

Aux praticiens de la participation dont j'ai eu la chance de croiser le chemin, qui m'ont fait entrer dans leur monde et ont partagé avec moi leurs expériences et leurs idées. Ils auront contribué à faire de ce travail ce qu'il est, somme toute : la mise en lumière de modestes avancées qui donnent à espérer de meilleures façons de vivre et de construire ensemble.

A mes proches dont le contact aura été pour moi durant 4 ans une soupape, une oasis, une source d'énergie.

Tous, il ne me reste qu'à espérer avoir un jour l'opportunité d'enrichir votre parcours comme vous avez enrichi le mien.

# Résumé

**Fabrication de la ville et participation publique : l'émergence d'une culture métropolitaine. Le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux.**

A partir des années 2000, la participation publique fait en France l'objet d'une attention grandissante, tant dans les sphères sociale et politique que dans le monde de la recherche. La fabrication de la ville en est le terreau privilégié, support de revendications et d'initiatives citoyennes d'un côté, de procédures et d'expériences institutionnelles de l'autre.

Vectrice de régulation sociale, de développement durable et de vitalité de la démocratie, l'implication du public aux projets et décisions gagne en ampleur dans un contexte marqué par la complexification du fait urbain et de ses modalités de gouvernance. Promue par les intercommunalités, elle répondrait à un double enjeu de légitimation politique et de modernisation des modes de faire dans une visée métropolitaine. Le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux illustre particulièrement bien cela.

Par le déploiement d'exercices participatifs novateurs touchant à des politiques et à des stratégies d'agglomération, elle chercherait à s'affirmer comme chef de file de la gouvernance métropolitaine autant qu'à impliquer directement les habitants et usagers du territoire dans le cadre d'une « citadinité » renouvelée. Cette ambition se traduit dans les orientations politiques récentes, qui transforment le positionnement stratégique, l'organisation et les pratiques de la Communauté urbaine de Bordeaux. S'ensuit une montée en compétence des acteurs – techniciens, membres du Conseil de développement durable, élus – témoin de la professionnalisation des activités de participation. Ce double mouvement, institutionnel et professionnel, laisse présager d'une évolution profonde et durable de l'action communautaire dans une logique plus transversale et collaborative.

Cette analyse est le fruit d'une recherche menée au sein de l'institution par le biais d'un dispositif CIFRE. Elle repose sur une méthode d'observation participante, couplée à des entretiens thématiques et à l'examen d'un corpus de processus participatifs récents.

**Mots clés**

participation publique, métropolisation, cadre de vie, aménagement de l'espace, gouvernance, intercommunalité, processus, dispositifs participatifs, professionnalisation, citadinité

**Laboratoires**

PAVE - Profession Architecture Ville Environnement
École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux
740 cours de la libération – BP70109
33405 Talence

Centre Émile Durkheim - UMR 5116 CNRS
Université Bordeaux Segalen
3 ter place de la Victoire
33076 Bordeaux Cedex

# Abstract

**City making and public participation : the emergence of a metropolitan culture. The case of the Urban Community of Bordeaux.**

From the 2000s , public participation in France is the subject of increasing attention in both the social and political spheres in the world of research. The privileged context is the production process of cities as it supports citizens claims and initiatives on the one hand , procedures and institutional experiences on the other hand.

Vector of social regulation, sustainable development and vitality of democracy, public involvement in projects and urban decisions gains momentum in a context marked by the complexity of the urban reality and its governance. Promoted by intermunicipalities it meets a dual challenge of political legitimacy and modernization of metropolitan operating methods. The case of the Urban Community of Bordeaux illustrates this particularly well.

Through the deployment of innovative participatory exercises related to agglomeration policies and strategies, it seeks to assert itself as a leading method in metropolitan governance as well as to directly involve residents and users of the territory in a context of renewed "citizenship".

This ambition is reflected in recent policy orientations, which transform the strategic positioning of the organization and practices of the Urban Community of Bordeaux. What followed is an increase in the technical skills of the stakeholders - technicians, members of the Sustainable Development Council, elected bodies- witness of the professionalization of participation. This double movement, institutional and professional, suggests a profound and lasting change in community action as a part of a more collaborative and cross logic.

This analysis is the result of a research conducted within the institution within the framework of a CIFRE contract. It is based on the method of participant observation together with thematic interviews and the analysis of a body of recent participatory processes.

**Keywords**

Public participation, metropolisation , living environment, spatial planning , governance , intermunicipality, processes, participatory devices, professionalization , citizenship.

**Research laboratories**

PAVE – Profession Architecture Ville Environnement
Higher national school of architecture and landscape of Bordeaux
740 Cours de la Libération
33405 Talence - France

Centre Émile Durkheim - UMR 5116 CNRS
Université Bordeaux Segalen
3 ter place de la Victoire
33076 Bordeaux Cedex - France

# Avant-propos

TOUT travail de réflexion approfondi prend sa source dans un questionnement personnel. Commençons par repositionner la présente thèse dans le parcours et l'approche disciplinaire qui l'ont fait naître pour mieux comprendre ses implications.

Titulaire d'un diplôme d'État d'architecte depuis 2006, j'entre dans la vie professionnelle par une petite agence d'architecture de la région lilloise. Les pratiques y sont marquées par la figure de l'architecte maître d'œuvre, chef d'orchestre, artiste, mais néanmoins contraintes par le poids d'un système où les opérateurs sont rois. Nous y réalisons des écoles maternelles en choisissant nous-mêmes les couleurs des salles de classe puisque « les maîtresses n'y connaissent rien », nous concevons de l'habitat groupé dont la notion d'espace collectif est absente et dont les surfaces habitables sont rentabilisées à l'extrême au détriment des usages. Je m'interroge : l'architecte a-t-il vocation à décider lui-même de la manière dont vivront les habitants et usagers des espaces qu'il crée ? Ou doit-il plutôt être, tel un cuisinier, assemblant les aspirations du public et contraintes techniques et financières de manière à concevoir des projets appétissants pour tous, support d'appropriation et d'identité partagée ?

En 2009, je décide de m'engager dans un travail de thèse sur la base du questionnement suivant : « Comment parvenir à poser les bases d'un tissage affectif entre la ville et ses habitants ? Comment susciter une valorisation suffisante de l'homme à travers le bâti pour que celui-ci se sente assez fier et responsable de son environnement pour s'y investir? »[1].

Souhaitant ancrer ma réflexion dans les processus concrets de fabrication de la ville, je me mets à la recherche d'une structure professionnelle à même d'accompagner mon projet et, par la même occasion, d'un terrain d'étude. J'ai la chance de rencontrer une conjoncture favorable au sein de la Communauté urbaine de Bordeaux, qui cherche alors à développer la participation publique à l'échelle de l'agglomération et à renforcer ses liens avec le monde universitaire et de la recherche. Mon projet s'oriente vers l'analyse des enjeux et des pratiques locales, qui se révéleront faire un écho tout particulier à mes questionnements initiaux.

1 Extrait de la première version du projet de thèse, avril 2009

Une thèse en architecture donc, menée au sein d'une intercommunalité et orientée sur l'analyse des processus participatifs et des logiques d'acteurs plutôt que sur l'évaluation de leur incidence sur l'espace et ses usages, auxquels les 3 années du travail de thèse prêtent malheureusement peu : un positionnement qui interroge souvent mes interlocuteurs, qui peinent à percevoir son lien avec l'« art de construire » auquel renvoie ma discipline au premier abord.

C'est que l'architecture est par nature interdisciplinaire et ancrée dans la complexité. L'espace est un objet en devenir moins qu'une réalité fonctionnelle, sociale, symbolique, qu'il s'agit d'appréhender afin d'accompagner son évolution. Yanis Tsiomis le rappelait lors des dernières rencontres doctorales en architecture[2] : ce champ de recherche a cela de spécifique qu'il articule savoir et savoir-faire, laissant place à l'expérimentation qui permet de « construire un savoir-faire et de là, un savoir ». Les objets d'étude évoluent avec les manières de penser et de construire la ville, se détachant progressivement de la figure de l'architecte et de son œuvre pour s'intéresser aux processus de conception et d'appropriation de l'espace ainsi qu'à leurs acteurs, experts, politiques, économiques et, bien sûr, habitants et usagers. Un courant de recherche dans lequel s'ancre résolument mon travail, qui convoque des réflexions issues des études urbaines, de la sociologie et des sciences politiques pour appréhender la manière dont la participation du public influence aujourd'hui la conception de l'urbain, tant sur le plan processuel que conceptuel.

2 Organisées à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville, du 12 au 14 septembre 2013

# Table des matières

Remerciements....1

Résumé....3

Abstract....5

Avant-propos....7

**INTRODUCTION GENERALE....13**

**PARTIE 1/ LA PARTICIPATION PUBLIQUE, ENTRE ENJEUX POLITIQUES ET TERRITORIAUX....27**

Chapitre 1/ La démocratie participative comme idéal....31

1.1/ Un remède à la fragilisation de l'autorité politique....31

1.2/ La participation : une notion agile....35

Chapitre 2/ Le cadre de vie, support de diffusion du principe de participation....40

2.1/ L'objet d'une revendication sociale....41

*2.1.1/ Des luttes urbaines à la Politique de la ville*

*2.1.2/ Des conflits d'aménagement à la procédure de débat public*

2.2/ La structuration d'un cadre réglementaire....48

Chapitre 3/ Impératif participatif contemporain et évolution des pratiques....55

3.1/ L'essor d'enjeux politiques....55

3.2/ Une période d'innovation démocratique....58

*3.2.1/ Associer le plus grand nombre*

*3.2.2/ Favoriser une production citoyenne éclairée*

Chapitre 4/ Décentralisation territoriale et démocratie locale....66

4.1/ De nouveaux territoires de projet....66

4.2/ Montée en puissance du fait métropolitain....72

4.3/ Des institutions inégales vis-à-vis de la participation publique....74

Chapitre 5/ La question intercommunale....80

5.1/ Un rôle à jouer dans la gouvernance métropolitaine....80

5.2/ Participation et métropolisation....83

Compendium partie 1....87

**PARTIE 2/ LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX : VERS UNE INSTITUTIONNALISATION DE LA PARTICIPATION.....89**

Chapitre 1/ Un territoire de projet.....93

1.1/ Une agglomération dynamique et attractive.....96

1.2/ La lente émergence de l'institution intercommunale.....104

*1.2.1/ L'ère Chaban-Delmas (1968-1977, 1983-1995)*

*1.2.2/ L'ère Juppé (1995-2004)*

1.3/ Vers une gouvernance métropolitaine : l'ère Feltesse ?.....110

Chapitre 2/ Un impératif participatif communautaire.....115

2.1/ D'un enjeu politique : la légitimation de l'échelon intercommunal.....115

2.2/ ... A un enjeu stratégique : le développement partagé de la métropole.....121

*2.2.1/ Une nécessaire assise démocratique*

*2.2.2/ Le Projet métropolitain, initiateur d'un processus collectif*

Chapitre 3/ Des dispositifs institutionnels dédiés à la participation.....147

3.1/ La structuration d'une organisation ad hoc.....147

*3.1.1/ Le Conseil de Développement Durable*

*3.1.2/ Une délégation politique dédiée*

*3.1.3/ Des moyens spécifiques*

3.2/ La « Charte de la participation », un cadre de référence.....156

Chapitre 4/ Des pratiques institutionnelles novatrices.....161

4.1/ Participation et expérimentation.....161

*4.1.1/ Des exercices appliqués*

*4.1.2/ Des processus transparents*

4.2/ La force d'un objectif politique flou.....169

*4.2.1/ Le projet de franchissement Jean-Jacques Bosc*

*4.2.2/ La refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement*

Compendium partie 2.....186

**PARTIE 3/ UNE PROFESSIONNALISATION DES PRATIQUES.....189**

Chapitre 1/ Développement d'expertises et structuration d'un monde professionnel.....193

1.1/ Un spécialisation croissante des agents publics.....194

1.2/ Des consultants spécialisés aux profils diversifiés.....198

1.3/ Un champ professionnel réflexif.....202

Chapitre 2/ Cub et professionnels de la participation.....207

2.1/ Les agents dédiés, des acteurs stratégiques.....209

*2.1.1/ La cellule participation, une posture proactive*

*2.1.2/ La direction du C2D, une posture militante*

2.2/ Consultants « médiateurs » et visée de long terme.....221

Chapitre 3/ Les garants, inducteurs de confiance .....226

3.1/ L'émergence de la figure du garant.....227

3.2/ Un vecteur d'ouverture des pratiques.....232

Chapitre 4/ Vers une professionnalisation des acteurs.....238

4.1/ La « montée en conviction » des chefs de projet.....238

4.2/ Des instances tierces.....246

*4.2.1/ Le Groupe de suivi, « parrain » de la Charte*

*4.2.2/ La CPP, incarnation du C2D « garant »*

Compendium partie 3.....255

**CONCLUSION GENERALE.....257**

Bibliographie.....269

Table des acronymes.....281

Table des figures.....283

**ANNEXES.....285**

Annexe 1/ « Accord de coopération communautaire », La Cub, 11 avril 2008.....287

Annexe 2/ « Charte de la participation à l'action publique communautaire », C2D, 2009.....299

Annexe 3/ « Participation et indemnisation des participants, pourquoi, comment ? », La Cub/A.Couture, mars 2012.....311

Annexe 4/ « Projet de création d'une instance de gouvernance transverse du grand cycle de l'eau. Rapport d'analyse des entretiens. Synthèse », La Cub/A.Couture, novembre 2012.....329

Annexe 5/ « Prendre le temps de la participation », Actes et mises en perspectives, Assises de la participation – première édition, C2D/A.Couture, juillet 2013.....359

# INTRODUCTION GENERALE

« DÉBAT ouvert à tous », « Venez participer », « Exprimez-vous ! ». L'appel à la participation est partout, dans la presse, dans l'espace public, à la radio. De l'aménagement de proximité à la question du changement climatique, en passant par l'élaboration de stratégies prospectives ou de programmes politiques, nombreux sont aujourd'hui les sujets d'intérêt général à être portés au débat public. Prôné par les élus pour l'idéal démocratique qu'il promeut, revendiqué par les citoyens en vue d'une meilleure prise en compte de leurs besoins, celui-ci fait désormais partie intégrante de la culture française.

Cet état de faits est toutefois relativement récent. Ses principes fondateurs naissent de la Révolution de 1789, et s'inscrivent dans les libertés fondamentales proclamées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

> « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. » (Art. 6)
>
> « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la Loi. » (Art. 11)
>
> « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. » (Art. 15)

Il faut néanmoins attendre la seconde moitié du XXème siècle pour que l'action publique gagne réellement en transparence et donne voix à la population.

### Des pratiques militantes à la participation publique

Dans les années 1960, l'élévation du niveau de formation des Français et la prise de conscience d'un certain nombre de problématiques environnementales et géopolitiques réinterrogent le monopole de l'expert et du politique dans la définition de l'intérêt général. De là naît le concept de « démocratie participative », inspiré du champ de l'économie où la

« participation » est une forme d'intéressement des travailleurs aux résultats de l'entreprise[3]. Il s'agit à travers lui de pallier la fragilisation du système représentatif par une association accrue des citoyens à la formulation de choix qui les concernent directement. Sa mise en pratique effective est toutefois d'impulsion sociale plus que politique. Dans les années 1970, l'aménagement fonctionnaliste de la ville et du territoire entre en contradiction avec les besoins et aspirations des habitants. Il donne naissance à divers mouvements de contestation qui, par des formes plus ou moins conflictuelles ou collaboratives, parviennent tant bien que mal à infléchir les projets. Dès lors, la participation prend corps « par le bas » à travers les pratiques militantes, avant d'être ré-appropriée par le politique et institutionnalisée à partir des années 1980.

Cela se traduit d'abord par la mise en place de procédures réglementaires ancrées dans une logique de régulation sociale : la participation est alors conçue par le politique comme un moyen d'assurer le bien-fondé des projets et d'anticiper les conflits. Les pratiques se structurent mais restent encore trop ancrées dans le système préexistant pour porter réellement leurs fruits. Ceux qui détenaient hier le monopole des choix collectifs résistent, craignant que leur légitimité d'expert ou de décideur ne soit remise en cause. Les techniciens peinent à partager leurs raisons avec une population « profane » et à s'ouvrir aux siennes, les élus promeuvent une participation à laquelle ils accordent en réalité peu de crédit. Sous couvert de transparence et de partage des décisions, le débat public est souvent mené à la marge des processus techniques et décisionnels, frustrant pour les participants, contraignant pour les maîtres d'ouvrage.

La thématique participative trouve un nouvel élan au tournant des années 2000 dans un contexte marqué par l'essor de la décentralisation territoriale et de nouvelles formes de gestion du territoire. L'exercice du pouvoir se rapproche des problématiques locales tandis que l'éclatement de la forme urbaine et de ses fonctions, l'avènement de la mobilité et des réseaux, la révolution numérique, contribuent au développement d'une action publique plus partenariale et négociée. Diverses instances consultatives réglementaires constituées d'habitants et de représentants associatifs sont mises en place, et l'échelle du local devient un support privilégié de participation, dans une double dynamique.

D'un côté, les initiatives citoyennes se multiplient dans une logique désormais plus coopérative que revendicatrice. Des collectifs se fédèrent autour de projets d'habitat partagé et construisent des alliances juridiques et financières inédites ; des espaces publics délaissés sont ré-appropriés par les habitants avec l'appui des élus et des services communaux ; des

3 Cf. Ordonnance n°59-126 du 7 janvier 1959 « association ou intéressement des travailleurs a l'entreprise ». Il s'agissait alors de moderniser l'économie nationale autant que d'enrayer la montée en puissance des idées communistes et de lutte des classes.

réseaux d'économie sociale et solidaire se créent[4]. Les associations jouent un rôle grandissant dans la vie urbaine, par les services qu'elles proposent et l'interface qu'elles constituent avec les pouvoirs publics dans de nombreux domaines. La demande de participation aux projets et décisions institutionnels s'accroît et, si habitants et usagers de la ville ne sont pas tous prêts à y consacrer un temps égal, ils sont en revanche de plus en plus enclins à pointer ses manques. Dans un contexte pourtant marqué par une individualisation croissante et un désaveu du « politique » en tant qu'exercice du pouvoir – *politikè* – tout se passe comme si la société cherchait à réinvestir celui-ci d'une dimension civique – *politikos*.

D'un autre côté, les institutions publiques s'emparent de la thématique participative avec un volontarisme croissant. Les pratiques gagnent en visibilité et en intensité. Elles s'ouvrent à des sujets inédits hors de tout cadre réglementaire ou revendication sociale, et prennent des formes originales, plus inclusives et délibératives – outils numériques, forums, ateliers, panels. Une véritable offre institutionnelle de participation à destination du plus grand nombre voit le jour qui, dans un contexte marqué par la complexification du fait urbain et de ses modalités de gestion, répond à un double enjeu d'assise démocratique et d'optimisation de l'action publique dans une logique de développement durable – social, économique, environnemental.

L'ouverture des modes de faire qu'accompagne cette évolution laisse supposer l'amorce d'une nouvelle forme de société, basée sur une collaboration accrue des populations et des pouvoirs publics, en vue d'une action partagée plus pertinente et responsabilisante. Cet idéal butte toutefois sur la prégnance d'un système représentatif qui tend à limiter la portée de la parole citoyenne – les élus craignant de se voir dépossédés de leur pouvoir – et à freiner la mobilisation du public – la proportion qui répond à l'appel reste faible malgré les revendications. Les contradictions qui traversent le champ de la participation sont mises en exergue par la structuration progressive de cadres d'analyse qui permettent de mieux appréhender les pratiques et leurs implications.

## Un cadre d'analyse mi-empirique mi-normatif

Loin d'être isolée, la montée en puissance de la thématique participative en France fait écho à de nombreuses pratiques, parfois plus anciennes, qui se développent à l'international. Leurs formes varient en fonction des cultures et des enjeux locaux, mais présentent des traits et des problématiques communs que l'essor de la recherche dans ce domaine met en lumière. Depuis l'échelle d'analyse élaborée par la sociologue américaine Sherry Arnstein en 1969, qui

4 A l'instar du SEL, (Système d'échange local), qui permet l'échange de biens, services ou savoirs au sein d'une communauté de personnes, sur la base d'une monnaie fictive basée sur le temps (dont les unités sont nommées fraises, rosas, bouchons par exemple).

permet d'évaluer le degré d'implication du public dans les processus décisionnels, les grilles de lecture du phénomène se multiplient au gré de la diversification des dispositifs et de leurs usages.

Les recherches menées à l'étranger alimentent celles qui s'initient en France à partir des années 1990. D'abord associée au champ des études urbaines et considérée comme un objet périphérique, la thématique participative prend peu à peu de l'importance au point d'être aujourd'hui observée de près dans de nombreuses autres disciplines – sciences politiques, sociologie et, dans une moindre mesure, droit, histoire, anthropologie ou philosophie politique. Des cadres d'analyse se structurent qui permettent d'appréhender les pratiques dans leur complexité.

Elles sont qualifiées d'« ascendantes » (*bottom-up*) lorsqu'elles sont le fruit d'initiatives ou de revendications citoyennes ; de « descendantes » (*top-down*) lorsqu'elles émanent au contraire des institutions politico-institutionnelles.

Différentes familles de dispositifs se dégagent selon leur type d'ancrage démocratique[5] :

• les instances consultatives qui incarnent une « démocratie des conseils » adossée à la démocratie représentative : conseils de quartier, de développement, de jeunes, de sages ou d'étrangers notamment ;

• les procédures ponctuelles liées aux projets et décisions institutionnels, le plus souvent encadrées juridiquement et traduites par la mise en place d'arènes de débat public : réunions, ateliers, forums ;

• les dispositifs délibératifs basés sur la réflexion d'un échantillon de la population en vue de la production d'un avis éclairé sur une question complexe : « budget participatif » visant l'allocation d'une enveloppe institutionnelle, ou « conférence de citoyens » pour forger un point de vue public sur une question de société ;

• les outils de participation numérique, qui se développent aujourd'hui de manière accrue.

Chaque dispositif est en outre classé selon différentes typologies en fonction de sa temporalité – consultation ponctuelle ou inscrite dans la durée – ou du type de participants qu'il sollicite : citoyens organisés – associations d'usagers ou d'habitants ; citoyens mobilisés, prenant part au débat de façon volontaire ; échantillon représentatif tiré au sort ; catégories sociales caractérisées par leur âge, leur situation professionnelle, leur lieu de résidence, leur sexe ou leur nationalité ; ensemble des citoyens dans le cas des référendums en particulier[6].

---

5 Rui Sandrine, « De nouveaux modes d'expression démocratique. Les développements de la démocratie participative », *Cahiers français*, n°356, mai-juin 2010, p. 68-74

6 Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in Bacqué, Rey, Sintomer (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, La Découverte, 2005, p. 9-46

Au-delà de leurs composantes formelles ou procédurales, les exercices participatifs sont également analysés au prisme de leurs enjeux, souvent interconnectés, dont cinq sont particulièrement mis en exergue par Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer[7] :

• l'enjeu « social », qui mise sur la capacité de la participation à transformer les rapports sociaux entre les individus et les groupes ainsi qu'envers les institutions. Basé sur la recherche d'un « vivre ensemble » et le développement de la capacité d'agir du public, il est souvent associé au terme de « capacitation » inspiré du brésilien « *capacitação* », qui exprime « l'idée d'améliorer les capacités individuelles à comprendre mieux son environnement pour le transformer collectivement »[8] ;

• l'enjeu « politique », axé sur le rapprochement entre citoyens et élus de manière à apporter une meilleure assise aux décisions publiques et à re-légitimer le système représentatif ;

• l'enjeu « écologique », qui promeut une approche intégrée des problématiques inhérentes aux différentes politiques publiques par les citoyens dans une visée de développement durable ;

• l'enjeu « économique », qui repose sur une logique de partenariat et d'optimisation de la gouvernance ;

• l'enjeu « managérial » ou « gestionnaire » qui s'appuie sur la mobilisation des savoirs d'usage des habitants et usagers du territoire dans une optique d'optimisation de l'action publique et du fonctionnement de l'administration.

Élaborés de manière empirique, ces cadres d'analyse sont aujourd'hui mobilisés par les chercheurs autant que par les acteurs mêmes – praticiens, citoyens, élus – comme en témoigne l'usage d'un vocabulaire commun dans les différentes sphères. Toutefois, l'enjeu de pouvoir dont relèvent les pratiques favorise également l'usage normatif de ces typologies, renforcé par le fait que la participation oscille dans les représentations sociales entre vertu démocratique et manipulation politique. Le sujet est sensible, et la tension qui l'entoure se cristallise dans les controverses liées au vocabulaire employé pour l'évoquer. Nombreux sont en effet les « mots de la participation » qui sont porteurs de sens en termes d'objectif poursuivis et partant, de sincérité des porteurs de projet. Ceux qui caractérisent les processus et leurs publics sont particulièrement problématiques. Explicitons la manière dont nous les utiliserons afin d'en clarifier le sens et d'en dépassionner la lecture.

---

7 Bacqué Marie-Hélène, Sintomer Yves, « Le temps long de la participation », in Bacqué, Sintomer (dir.). *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p. 12-13

8 Mahey Pierre, *Pour une culture de la participation*, Paris, Adels-Revue Territoires, 2005, p. 62

### *La « participation »*

Parmi les termes employés pour caractériser l'implication de la population dans les affaires publiques, ceux de « concertation » et de « participation » sont les plus courants. Bien que de prime abord éloquents, leurs diverses acceptions en font des énoncés éminemment débattus.

Sur le plan sémantique, le premier renvoie à l'action de « se consulter pour mettre au point un projet commun », et le second à celle de « prendre part à quelque chose »[9]. Apparemment interchangeables, ils sont toutefois différenciés sur le plan analytique où chacun est associé à un degré spécifique d'implication du public dans les processus techniques et décisionnels. La « concertation » y prend place à un niveau plus élevé que la « conciliation » ou la « consultation », et moins que la « co-construction » ou le « partenariat » auxquels le terme de « participation » est en outre souvent associé. Ces échelles d'analyse sont structurantes pour l'étude du phénomène participatif, nous y reviendrons en détail dans le premier chapitre de cet exposé. Pour l'heure, notons que leur appropriation croissante par le public se heurte à l'usage courant des termes par les praticiens. En outre, le cadre réglementaire qui se structure depuis les années 1980 contribue à figer certains d'entre-eux au sein d'intitulés procéduraux, hors de toute considération analytique. Ainsi la « concertation préalable », le « débat public » ou l'« enquête publique », sont-ils étroitement encadrés et associés à des types ou à des phases de projets bien définis. Certains référentiels sont également mis au point par les porteurs de projet en vue de clarifier leurs pratiques dans un contexte de plus en plus partenarial. Il s'agit alors de différencier l'association des acteurs « sachant » – partenaires institutionnels et financiers, représentants associatifs, professionnels et autres experts – de celle du grand public réputé « profane » en dehors de son « savoir d'usage ». Ainsi, au sein de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF), distingue-t-on par exemple la « concertation » avec les partenaires institutionnels de la « participation » du public.

Au vu de ce foisonnement, et afin de simplifier la lecture de notre propos, il nous apparaît nécessaire d'employer un terme générique capable d'englober des réalités hétérogènes et de rendre compte de dynamiques d'implication du public sans pour autant présumer ni juger de leurs effets sur les projets et décisions. Nous utiliserons pour ce faire le terme de « participation » dans son acception sémantique, comme action de prendre part à quelque chose, et ne mobiliserons les termes analytiques et procéduraux qu'à dessein dans le cadre de situations concrètes. Notre recherche portant sur les pratiques institutionnelles « descendantes », nous préférerons à la formule française de « participation citoyenne » celle

9 Cf. Pluri dictionnaire Larousse, édition de 1975

de « participation publique » utilisée par les Québécois, qui « indique que la participation en jeu est celle qui s'inscrit formellement dans les processus de formulation des politiques publiques »[10]. Celle-ci nous apparaît à la fois plus précise et commode, libre de toute indication sur la nature du public visé qui pourrait être interprétée de manière normative comme indicateur des objectifs poursuivis par les porteurs de projet.

### *Les participants*

A l'instar des processus, les destinataires de l'offre de participation publique sont désignés par des termes variés dont les plus fréquents sont ceux de « citoyens », d'« habitants » et d'« usagers ». Loin d'être neutre, cette distinction renvoie à une analyse différenciée des pratiques en fonctions de leurs enjeux.

Dans la législation française, le « citoyen » est celui qui jouit de droits civils et politiques vis-à-vis de son État et de son territoire de résidence. *A priori* excluant pour ceux qui ne bénéficient pas du droit de vote mais sont néanmoins concernés par l'action publique locale, le terme est généralement utilisé dans le cadre de la participation publique dans une acception plus large issue de l'Antiquité. Le « citoyen » est dès lors celui qui prend part à la vie de la cité, ainsi qu'à la construction de l'intérêt collectif. Le terme est porteur d'une dimension active, qui confère à son usage une importante charge démocratique. Il renvoie au concept de démocratie participative et à l'ambition de transformer le système politique par une implication accrue de la population dans la définition des choix qui la concernent. Il s'agirait ainsi d'apporter une meilleure assise au système représentatif, en accord avec l'enjeu politique précédemment décrit.

Les « habitants » ou « riverains » sont plus spécifiquement conçus comme porteurs d'intérêts liés à leur lieu de résidence – quartier, commune, territoire. L'implication du public en ces termes dans le cadre de procédures ponctuelles comme d'instances pérennes relève du concept de démocratie de proximité qui émerge au tournant des années 2000 avec le nouvel élan de la décentralisation. Celui-ci renvoie essentiellement à un enjeu social axé sur la restauration de la confiance envers les pouvoirs publics, dans une visée d'appropriation des projets et des décisions, voire de gestion des conflits.

Les « usagers » sont conçus comme détenant l'expérience d'un territoire ou de services qui les dote d'une expertise spécifique à leur endroit. La sollicitation de la population en ces termes s'inscrit dans le cadre analytique du « nouveau management public » (*new public management*), visant une optimisation de l'action publique et du fonctionnement de l'administration en lien avec un enjeu « gestionnaire » ou « managérial ».

---

10 Bherer Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, n°1 / 2011, octobre 2011, p. 116

La mobilisation différenciée de ces termes dans le cadre des appels à la participation est donc sensible car porteuse de sens quant aux intentions des décideurs. De l'un à l'autre, on pourra lire une ambition vertueuse de « démocratiser la démocratie », une manœuvre d'évitement de potentiels conflits ou recours juridiques, une visée utilitariste d'amélioration de la gestion des services publics. Mais derrière les mots, les objectifs affichés par les acteurs institutionnels sont rarement aussi tranchés, et il est fréquent que la participation publique vise en réalité un public tout à la fois habitant, citoyen et usager. Afin d'objectiver notre discours, nous veillerons à n'utiliser ces termes qu'à propos et désignerons d'une manière générale les participants en puissance par ceux, plus neutres, de « public » ou de « population ».

La sensibilité des mots de la participation en atteste : le phénomène est le plus souvent appréhendé sous l'angle de la place accordée au public dans les processus techniques et décisionnels. En cause, son lien étroit avec la crise du politique qui émerge dans les années 1960 au niveau national avant de s'inscrire dans le local avec la décentralisation du pouvoir étatique et l'avènement de nouveaux modes de gouvernance. Les implications des pratiques participatives évoluent toutefois avec leur temps. Leur ancrage progressif dans les pratiques des institutions locales interroge leur incidence sur la manière dont se conçoit aujourd'hui l'urbain, sur le plan processuel autant que conceptuel.

**Un enjeu métropolitain ?**

Le cadre de vie urbain, entendu comme environnement matériel autant que support de relations sociales et de services, est aujourd'hui en France une préoccupation centrale. Espace vécu et identitaire, il concentre des usages et des intérêts multiples et constitue un terrain particulièrement porteur en matière de participation. C'est dans ce champ qu'elle prend corps à partir des années 1970 dans les pratiques militantes. C'est principalement là qu'elle est institutionnalisée dans les années 1980-1990 à travers plusieurs procédures réglementaires. C'est encore dans ce domaine qu'elle devient support d'innovation dans les années 2000, en lien avec l'essor de nouveaux modes de gouvernance plus proches du local, plus ouverts et transparents.

La décentralisation territoriale est un moteur essentiel du déploiement de la participation, qui s'ancre désormais dans des espaces non seulement administrés mais surtout vécus. La commune en est le terrain privilégié, de par son inscription historique dans la culture française et l'échelon de proximité qu'elle constitue. Mais depuis une quinzaine d'années, les principes qui président à la fabrication de la ville évoluent et avec elle, les logiques

d'appartenance territoriale. L'essor de la mobilité et l'éclatement des fonctions urbaines contribuent à la dilution des frontières communales. Désormais on réside dans un quartier, on travaille dans une ville voisine, on pratique des activités sportives ou culturelles ailleurs encore. Les modes de vie sont de plus en plus intercommunaux et réinterrogent les objets comme les échelles de participation.

Les intercommunalités, et *a fortiori* les communautés urbaines, deviennent des échelons stratégiques de gestion du territoire et des acteurs potentiellement clés de la participation publique. De vocation technique plus que politique, elles souffrent toutefois d'un double handicap en la matière. D'une part le mode d'élection indirect de leur assemblée délibérante les prive jusqu'ici d'une réelle légitimité démocratique, et réduit leur autonomie vis-à-vis du pouvoir communal. D'autre part, l'action communautaire est difficile à appréhender pour le public, par l'amplitude du territoire qu'elle touche et par sa technicité. A l'articulation des compétences de la commune – axées sur la proximité – et du département et de la Région – relevant de la solidarité et de l'aménagement territorial au sens large – celles de l'intercommunalité sont pourtant essentielles à la vie urbaine : gestion des déchets, des transports urbains, de l'eau et de l'assainissement, de la voirie, de l'habitat notamment.

Si le déploiement d'une offre de participation à cette échelle relève d'un réel défi en termes de mobilisation du public et d'efficience, le volontarisme croissant dont font aujourd'hui preuve les intercommunalités laisse supposer d'enjeux singuliers directement liés à l'essor du fait métropolitain. Cela nous amène à formuler l'hypothèse d'un renouveau de la thématique participative dans un contexte socio-historique favorable où le local, la proximité, le public, deviennent de solides bases pour interroger les modalités de gouvernance et de fabrication du territoire. Alors que celles-ci gagnent en complexité, l'intercommunalité devient un échelon territorial crucial où se joue – et se gère potentiellement – un développement urbain de plus en plus interconnecté. La participation serait dès lors pour elle un atout incontestable, lui apportant une assise démocratique nécessaire à son affirmation symbolique comme chef de file de la gouvernance métropolitaine. Outre ses enjeux politique, social, managérial, l'implication du public prendrait ainsi une dimension stratégique, contribuant au renouvellement de la manière de concevoir l'urbain dans une logique de fédération des acteurs autour d'un objet partagé.

Deux éléments principaux témoignent selon nous de cette volonté d'intégration de la participation comme clé de la légitimité de l'action communautaire : le premier est la manière dont les intercommunalités modifient leur positionnement stratégique, leur organisation et leurs pratiques dans le cadre de leurs domaines de compétences ; le second touche à la mobilisation d'expertises spécifiques et aux modalités d'intégration de la thématique participative dans la culture professionnelle des agents.

## Cas d'étude et méthode d'investigation

Parmi les plus importantes intercommunalités française, la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub) est aujourd'hui au service de plus de 738 000 habitants répartis sur 28 communes[11], et réunit 2 900 agents qui assurent la gestion de ses compétences sur l'ensemble du territoire.

Depuis quelques années, elle se démarque au niveau national par le volontarisme et l'innovation dont relèvent ses pratiques participatives. Si elles sont longtemps restées cantonnées au strict respect de la réglementation liée aux opérations d'urbanisme, elles se déploient aujourd'hui sur des thématiques et sous des formes inédites. Depuis 2008, ont ainsi été portés au débat plusieurs sujets d'envergure communautaire tels que la politique de l'eau et de l'assainissement, le choix d'un nouveau mode de gestion du service public des transports, l'élaboration d'une stratégie prospective de développement. Ont été mis en œuvre des dispositifs à visée de production collective souvent originaux, parfois innovants, à l'instar des trois jurys menés en parallèle dans le cadre du choix du mode de gestion des transports et respectivement composés de citoyens, d'élus et de représentants associatifs. La singularité des pratiques locales repose sur l'ampleur des moyens humains et matériels qui y sont consacrés, ainsi que sur l'ouverture de leurs instances de pilotage à des acteurs tiers. Le Conseil de développement de l'agglomération y occupe une place importante, et la Cub est l'une des rares institutions à placer d'elle-même certaines de ses démarches sous le regard d'acteurs extérieurs chargés d'en garantir l'objectivité.

La thématique de la métropolisation y est également prégnante. Le territoire est en pleine expansion économique et urbaine, et l'évolution des modes de gouvernance fait de la Communauté urbaine un acteur de plus en plus central. En 2010, elle s'engage dans l'élaboration d'une stratégie de développement à long terme dont la méthode est exclusivement basée sur la contribution d'acteurs organisés – partenaires institutionnels, communes, associations – et le débat public. Le « Projet métropolitain » ainsi conçu témoigne d'un important pari politique visant à « faire métropole » à travers la participation, et à fédérer ainsi les acteurs du territoire autour d'un projet commun.

Cette démarche a fortement inspiré nos hypothèses quant aux enjeux contemporains de la participation publique. Plus largement, l'analyse des processus et des logiques d'acteurs liés aux récents exercices participatifs de la Cub met à jour des évolutions du système

11 En juillet 2013, l'intégration à la Communauté urbaine de la commune de Martignas-sur-Jalle marque la première évolution de son périmètre depuis sa création en 1968.

institutionnel et une professionnalisation qui éclairent son potentiel de transformation des modalités de l'action publique par son application à un objet fédérateur, en l'occurrence l'avenir de la métropole.

Cette réflexion est le fruit de trois années d'observation des pratiques de l'institution « de l'intérieur », grâce à un partenariat de recherche régi par un dispositif CIFRE[12]. Sa mise en place en 2010 reposait sur une ambition d'enrichissement réciproque : d'un côté, nous prenions part à l'action communautaire et contribuions à son évaluation et à son optimisation ; de l'autre, l'institution constituait un terrain privilégié de mise à l'épreuve de nos questionnements et de structuration de nos hypothèses. Nous y avons occupé à temps partiel un poste de « chargée de mission participation », dont nous avons cherché à tirer parti afin de comprendre les rouages et de décrypter les logiques inhérentes au système communautaire.

Nous avons dès lors choisi de conduire notre recherche selon une méthode ethnographique basée sur l'observation participante et la conversation courante. Cela nous a permis d'entrer en confiance avec les acteurs et d'être en prise directe avec les pratiques afin de mieux comprendre leurs logiques.

Notre analyse s'est concentrée sur trois aspects structurants des pratiques participatives locales :

- les caractéristiques du contexte institutionnel : système et orientations politiques, dynamique territoriale, organisation et dispositifs institutionnels, culture professionnelle ;
- les discours et les logiques inhérents aux acteurs vis-à-vis de la participation publique : élus, techniciens, experts du domaine ;
- les processus techniques, que nous avons abordés via un corpus de neuf démarches participatives ayant en commun d'avoir été engagées sous l'actuel mandat politique (2008-2014) et de reposer sur des méthodologies et des configurations d'acteurs expérimentales. Chacune a fait l'objet d'un suivi différencié selon leur temporalité et le degré d'implication voulu par le poste que nous occupions au sein de l'institution. Nous avons ainsi pu expérimenter la gamme des trois rapports au terrain décrits par Patricia et Peter Adler : « périphérique » dans le cas d'une posture d'observation distanciée ; « active » lorsque nous avons été invités à contribuer à l'action de manière ponctuelle ; « immergée » lorsque nous avons pleinement pris part à sa mise en œuvre tout au long du processus.

12 Conventions industrielles de formation par la recherche : dispositif mis en place par l'État en vue de promouvoir la recherche partenariale et de faciliter l'insertion des docteurs dans le monde professionnel. Il repose sur l'attribution d'une subvention à la structure d'accueil qui s'engage dans un partenariat avec le doctorant et son laboratoire de recherche. Pour plus d'éléments sur ce dispositif voir le site internet de l'association nationale de la recherche et de la technologie qui en assure la gestion : www.anrt.asso.fr

Nous avons bénéficié d'un accès privilégié à l'information et aux acteurs qui nous a permis de recueillir une matière riche et variée de différentes manières :

• via les documents internes et supports d'information et de communication relatifs aux démarches *ad hoc* ou aux stratégies plus largement liées au déploiement de la participation ;

• par la tenue d'un carnet de bord au sein duquel les éléments issus de l'observation des processus et des échanges avec les acteurs ont été consignés en continu : points d'avancée, de débat ou de blocage, attitudes de chacun, situations d'actions ;

• par la conduite d'entretiens semi-directifs visant à approfondir certaines questions auprès d'acteurs ciblés : vice-présidente de la Cub déléguée à la participation, agents communautaires et consultants extérieurs.

Les éléments recueillis ont alimenté un processus heuristique dont nous proposons maintenant d'exposer les résultats.

**Déroulé de l'exposé**

Notre propos se décomposera en trois parties.

La première replace la thématique participative dans une perspective historique afin de mettre en lumière ses enjeux contemporains. Nous verrons que le lien qui unit son développement à celui du territoire est prégnant.

Si le principe d'implication du public aux projets et décisions qui les concernent émerge dans les années 1960 à travers le concept de « démocratie participative », c'est d'abord dans le cadre de problématiques sociales liées à la question du cadre de vie qu'il prend corps. Institutionnalisé dans les années 1980, le débat public devient une étape incontournable – quoique d'abord interprétée de manière minimaliste – de la fabrication de la ville et du territoire. Il s'applique d'abord aux projets susceptibles d'affecter l'environnement ou structurant en termes d'aménagement, avant de se diffuser plus avant à l'échelle de la proximité dans le cadre de la décentralisation territoriale des compétences étatiques. La montée en puissance des institutions locales, la généralisation des financements croisés, induisent une transformation des manières de concevoir et de gérer l'urbain, marquée par l'avènement de la notion de « gouvernance ». Les niveaux d'action se stratifient et se complètent plutôt qu'ils ne s'ancrent dans une logique hiérarchique. Les projets et les décisions gagnent en transparence et deviennent plus partenariaux, donnant un nouveau souffle à la thématique participative. Depuis une quinzaine d'années, les traditionnels registres de recueil d'opinion et réunions publiques cèdent la place à des méthodes plus inclusives et délibératives, qui traduisent le passage d'une logique de régulation sociale à une ambition politique d'améliorer l'assise de l'action locale. Il s'agit d'optimiser les projets

autant que d'assurer la légitimité des différents échelons politiques à en assurer la conduite. Nous verrons que l'enjeu est particulièrement prégnant pour les institutions intercommunales, qui sont dans une position ambivalente : d'un côté, elles restent fortement dépendantes des volontés communales et peu visibles pour le public ; de l'autre, l'essor du fait métropolitain en fait des acteurs de plus en plus stratégiques du développement territorial. Bien que problématique sur le plan méthodologique, la structuration d'une offre de participation d'envergure communautaire réinterrogerait dès lors les systèmes de gouvernance locaux ainsi que les modalités de fabrication de l'urbain.

Cette hypothèse est explorée dans la seconde partie de notre exposé à travers l'analyse du cas spécifique de la Communauté urbaine de Bordeaux. Nous verrons que la participation publique s'y déploie sous l'impulsion d'orientations politiques fortes ainsi que de dispositifs *ad hoc* qui transforment les modes de faire de l'institution.

Le développement territorial est marqué par une dynamique de métropolisation qui fait de l'intercommunalité un échelon clé de la gouvernance locale. Bien que contrainte par le poids d'une tradition de cogestion politique qui la lie aux volontés communales, l'action communautaire s'ancre sous l'actuel mandat dans une visée résolument métropolitaine. Le débat public s'étend à des sujets qui dépassent la logique de la proximité – politiques sectorielles, stratégie prospective – comme cherchant à décloisonner les intérêts locaux et à promouvoir un développement territorial plus intégré et solidaire. Depuis 2008, les orientations politiques affichées en matière de participation publique se matérialisent non seulement par les démarches conduites mais aussi par les dispositifs mis en place et par les moyens mobilisés. La place donnée au Conseil de développement durable de l'agglomération (C2D), comme la création d'une vice-présidence *ad hoc* et l'intégration d'experts du domaine sont autant d'éléments nouveaux qui contribuent à l'évolution des pratiques. L'élaboration partagée d'une Charte de la participation – impliquant membres du C2D, élus et techniciens communautaires – pose des principes de transparence et d'équité qui incitent à l'expérimentation. Outre leur forme axée sur l'implication du plus grand nombre et la production collective, les exercices menés sont caractérisés par des dispositifs de gouvernance inédits, basés sur la collaboration d'acteurs aux expertises diversifiées. Au final, si les modalités de prise en compte des résultats de la participation dans les décisions politiques restent floues, l'analyse des processus montre qu'elle sont en réalité moins le fait des élus que des techniciens, qui jouent un rôle intégrateur.

Dans une troisième partie, nous nous intéressons plus spécifiquement à l'intégration de la thématique participative dans la culture des professionnels. Nous verrons que l'association d'experts et l'ouverture de la gouvernance des projets à des acteurs tiers influencent les pratiques de manière qualitative, et contribuent à la professionnalisation des agents communautaires.

Les expériences participatives qui se développent à partir des années 1960 font naître un champ d'expertise qui se professionnalise avec l'essor des procédures institutionnelles. De nouveaux postes sont créés dans la fonction publique et les cabinets spécialisés dans le conseil et l'animation se multiplient, constituant un milieu réflexif incarné par des acteurs aux profils diversifiés – anciens militants, architectes, urbanistes, ingénieurs. Associés aux pratiques de la Cub, ils jouent un rôle prégnant dans leur structuration. Malgré l'hétérogénéité de leurs postures comme des logiques qui les guident, agents dédiés à la participation et consultants experts contribuent ensemble à l'élaboration de valeurs et de principes opérationnels partagés au sein de l'institution. L'ouverture de la gouvernance en constitue un axe fort, qui se traduit par l'association de « garants » chargés d'assurer la transparence et l'équité des démarches, et par la place donnée aux instances de suivi visant à garantir le respect des principes de la Charte, principalement incarnées par le Conseil de développement. Chacun à sa manière contribue à la qualité des exercices participatifs et à la production d'effets bénéfiques qui concourent à la « montée en conviction » des techniciens.

Dès lors, l'appropriation de la thématique participative par le politique dans le cadre d'enjeux métropolitains concourt dans le cas de la Cub à la structuration de dispositifs et de principes qui contribuent à la professionnalisation des acteurs institutionnels, laissant ainsi présager d'une transformation profonde des manières de concevoir le territoire.

# PARTIE 1/ LA PARTICIPATION PUBLIQUE, ENTRE ENJEUX POLITIQUES ET TERRITORIAUX

*« La démocratie n'est pas un modèle, un patron, un standard, une norme. Elle est un espoir, un mouvement, un souffle qui porte au-delà des limites qu'elle rencontre sur le chemin de son histoire. »*

Roland Gori, *La fabrique des imposteurs*, 2013

TELLE qu'on l'entend aujourd'hui en France, la participation publique repose sur l'interaction entre une population libre de sa parole et de ses idées, et des institutions politiques qui lui donnent voix, voire l'associent concrètement à leur action. Si elle apparaît désormais comme une évidence, cette relation se structure en réalité au gré d'un processus historique discontinu marqué par différentes conjonctures sociales et politiques.

Bien que sa filiation remonte à l'Agora athénienne de l'Antiquité grecque, le principe démocratique n'émerge en France que plusieurs siècles plus tard, après que le système de monarchie absolue ait été mis à bas par la Révolution française. Droit de prendre part à la formation des lois, liberté d'opinion et d'expression, transparence de l'action publique, sont autant de fondements de notre société moderne qui sont affirmés à l'issue de la révolution française, mais qui ne prendront corps que de manière progressive. En témoigne la contrainte qui pèse encore pendant plus d'un siècle sur les rassemblement publics, soumis à autorisation du Gouvernement voire interdits si touchant à des sujets politique ou religieux. La liberté de réunion instaurée en 1881[13], et renforcée en 1907[14] par la levée de l'obligation de déclaration préalable, constitue une avancée démocratique significative. Ses raisons sont toutefois antagonistes, puisqu'elle est le fruit d'un idéal démocratique autant que d'une volonté politique de maîtrise des masses dans un contexte où le souvenir des mouvements révolutionnaires du siècle passé est encore très présent : la réunion publique est conçue comme un catalyseur, incitant à l'expression des opinions dans une arène circonscrite plutôt que par l'action[15]. Cette logique donne le ton de la manière dont le principe de participation émergera quelques décennies plus tard et se développera jusqu'à aujourd'hui.

Nous verrons qu'il naît d'abord sur le plan conceptuel à l'orée des années 1960 comme remède à la critique naissante de l'hégémonie politique. La « démocratie participative » s'inscrit dans un idéal de partage du pouvoir entre citoyens et décideurs qui, malgré la prégnance du système représentatif en place, guidera le déploiement des pratiques dans une dynamique d'abord ascendante.

A partir des années 1980, la mise en place de procédures institutionnelles répond à l'accroissement des revendications sociales dans le champ du cadre de vie, où l'essor de la pensée fonctionnaliste creuse un fossé entre choix politiques et aspirations des habitants. L'ambition est alors à la revitalisation du système représentatif et à la régulation, voire à l'anticipation des conflits.

---

13 Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion

14 Loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques

15 Cossart Paula, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939) », in Bacqué, Sintomer (dir.). *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p. 137-154

A la fin des années 1990, le volontarisme accru des autorités politiques en matière de participation s'inscrit dans la continuité de ces enjeux et les enrichit : dans un contexte où l'aménagement et la gestion des territoires gagnent en complexité, la participation est conçue comme un vecteur d'assise démocratique de l'action publique locale autant qu'un gage de son efficacité. Objectifs économique, social, et écologique s'entrecroisent dans une visée de développement durable où la gouvernance des territoires devient centrale, au point d'être désormais appréhendée comme son quatrième pilier.

Complexifiée par l'interconnexion croissante des territoires et la montée en puissance d'une logique métropolitaine, la question de la gouvernance réinterroge aujourd'hui la manière dont se conçoit l'urbain, et semble accroître le potentiel de la participation publique.

# Chapitre 1/ La démocratie participative comme idéal

Diverses évolutions sociétales s'amorcent dans les années 1960 qui conduisent à la remise en question du monopole de l'État centralisé dans la définition de l'intérêt général. Sa conception volontariste, traduite par la loi qui s'impose à l'ensemble des individus, s'oppose à une vision plus utilitariste qui l'appréhende comme la somme des intérêts particuliers. Dans ce contexte, l'émergence du concept de « démocratie participative » s'inscrit dans une visée régulatrice basée sur un principe de partage de la décision publique et sur « la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour exercer la suprême liberté de former ensemble une société politique »[16]. Conçu en complément de la démocratie représentative, ce concept constitue un idéal qui induit un risque de désillusion autant qu'il est mobilisateur.

## 1.1/ Un remède à la fragilisation de l'autorité politique

La période des Trente Glorieuses[17], marquée par une croissance économique sans précédent des pays développées de la fin de la seconde guerre mondiale, entraîne diverses évolutions sociétales qui transforment profondément le rapport des Français à la sphère politique.

Leur niveau de formation augmente sous l'impulsion de l'innovation technologique et de l'essor des activités tertiaires qui induisent de nouveaux besoins de qualification professionnelle et conduisent à la modernisation et à la démocratisation du système scolaire. A partir de 1959, la scolarité obligatoire et gratuite est prolongée jusqu'à l'âge de 16 ans – contre 14 ans auparavant. L'enseignement secondaire s'étoffe tandis qu'un système de bourses favorise l'accès aux études supérieures pour les enfants des familles à moindre revenu. La population est de plus en plus éduquée et apte à la production de connaissance ainsi qu'à l'appréhension des dysfonctionnements du système dans lequel elle s'inscrit. Cela contribue en outre à la conscientisation d'une nouvelle génération parvenue à l'âge adulte sans avoir connu directement les affres du conflit mondial. La démocratisation de l'enseignement supérieur favorise la politisation des étudiants dans un contexte où la

16 *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public du Conseil d'État, 1999

17 Concept forgé *a posteriori* par l'économiste Jean Fourastié. Cf. *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, 1979

jeunesse se sent exclue des priorités d'une classe politique perçue comme ancrée dans des valeurs traditionnelles et fermée à ses aspirations.

Dans les années 1960 la prospérité apparente du pays cache un mécontentement diffus lié à l'apparition de problématiques économiques, géopolitiques et environnementales. La stagnation voire à la régression des salaires, ainsi que l'émergence des premiers signes d'un chômage structurel donnent naissance à d'importants mouvements de grève dans les mines puis dans les usines[18]. L'agitation suscitée par les conséquences macabres de la guerre d'Algérie comme l'opposition grandissante à la guerre du Vietnam et aux répressions exercées par les régimes communistes[19] traduit un rejet du colonialisme, de l'impérialisme et du capitalisme notamment porté par la nouvelle génération. Le mouvement de mai 68 incarne le paroxysme de cette contestation de l'ordre existant, et sera à l'origine des évolutions sociales et culturelles des années suivantes : réforme de l'université vers des principes d'autonomie, de participation, de pluridisciplinarité ; reconnaissance du droit syndical dans les entreprises et évolution des relations salariales ; renouveau des idéaux socialistes ; essor des mouvements féministes et écologistes. La guerre froide et la menace nucléaire liée à la course à l'armement des superpuissances entraîne une prise de conscience collective de risques environnementaux, bientôt confortée par l'apparition de catastrophes écologiques jusqu'alors inconnues – marées noires[20] – et par la mise en exergue du rôle de l'activité humaine sur le changement climatique. Outre l'émergence de mouvements militant pour la protection de la nature en partie basés sur des conceptions antimilitaristes[21], cela se traduit par la naissance d'un courant politique écologiste incarné par René Dumont, candidat aux élections présidentielles 1974.

Dans ce contexte de profond bouleversement social, la rapide évolution des idées, des sciences et des techniques, suscite la montée des incertitudes quant aux implications éthiques, économiques, sociales et environnementales des orientations adoptées au niveau national. Les formes traditionnelles de l'expertise symbolisées par les figures de l'État et de l'expert sont remises en cause. Les controverses socio-techniques se multiplient, marquant l'avènement d'une « société du risque » où la problématique de la gestion et de la répartition des aléas devient centrale[22].

---

18 Respectivement en 1963 et 1966-1967. Le Gouvernement y répond en partie par la création de l'ANPE en 1967.

19 Révolution culturelle chinoise à partir de 1966, répression du Printemps de Prague par l'URSS en 1968 en particulier.

20 Le terme apparaît suite à la catastrophe écologique liée au naufrage du Torrey Canyon au large des côtes britanniques et françaises en 1967.

21 Dont le Mouvement de défense du plateau du Larzac contre l'extension d'un camp militaire avoisinant à partir de 1971.

22 Beck Ulrich, *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2003 [1986]

Niveau de formation accru, tensions politiques et prise de conscience environnementale sont autant de facteurs structurants du processus d'évolution sociétale qui conduit à la remise en question du bien fondé de l'action publique. En cause, la trop forte centralisation du pouvoir et l'écart croissant qui s'installe entre représentants politiques et forces sociales dans un contexte marqué par l'affaiblissement du système notabilaire et de la fonction de relais qu'il assurait jusque là. La notion d'intérêt général, entendue comme intérêt de la société distinct des intérêts de ses membres, est réinterrogée. Le Conseil d'État revient sur cette situation dans les travaux qu'il mène sur la thématique en 1999 :

> « La conception volontariste de l'intérêt général est (...) fragilisée par la contestation de l'État qui incarne cette valeur et a du mal à adapter tant ses missions que son mode de fonctionnement aux transformations de la société. L'idée d'un État conçu comme principe éminent, tout entier tendu vers l'unité de la volonté collective, garant de l'intérêt général face à la diversité des intérêts de la société civile, est en outre contrebattue par l'évolution générale des démocraties contemporaines, qui tend à promouvoir la multiplicité des identités et la pluralité des intérêts, aux dépens du primat des valeurs communes. »[23]

C'est dans ce contexte que se déploie la notion de « démocratie de participation », pour la première fois formalisée dans le cas français par Pierre Mendès France en 1962. Selon lui :

> « La démocratie, ce n'est pas le geste éphémère de l'électeur glissant une enveloppe dans une urne et démissionnant ensuite jusqu'au prochain scrutin. A la notion de souveraineté monarchique, se substitue celle d'une communauté où le plus grand nombre possible participe effectivement et où les citoyens et leurs représentants collaborent à chaque instant. »[24]

L'objectif associé à ce principe s'inscrit dans la droite ligne de la « participation » ayant cours dans le monde de l'entreprise dont il s''inspire. Dans un cas, il s'agit de moderniser l'économie nationale et de rétablir l'assise du patronat en régulant la montée en puissance des idées communistes et de lutte des classes ; dans l'autre, l'objectif est de moderniser la gestion des institutions publiques afin d'accroître leur efficacité, tout en revitalisant la démocratie en palliant certains défauts du système représentatif, tels que la confiscation du

---

23 *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public du Conseil d'État, 1999 (URL : http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html)

24 Mendès France P., *La République moderne*, Gallimard, 1962, p.26

pouvoir par les « professionnels de la politique » ou le poids accordé aux groupes d'intérêt au détriment de l'intérêt général[25]. Dès lors, la « démocratie de participation », ou « démocratie participative » vise un meilleur partage du pouvoir au sein même du système représentatif, comme le souligne Sandrine Rui dans l'article qu'elle consacre à cette notion dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* :

> « Pour les théoriciens de la démocratie participative, une seule voie s'impose : la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir doit constituer le cœur d'un régime démocratique ; il convient de promouvoir une citoyenneté active. A commencer par le système politico-administratif : les partis, les élections, les instances représentatives et l'administration publique doivent se doter de mécanismes de démocratie directe afin de mieux associer les citoyens, de mieux rendre des comptes mais aussi de favoriser l'expérimentation de formes politiques inédites. »[26]

Mais dans la pratique, cette ambition butte au poids de la tradition républicaine basée sur la pleine délégation de pouvoir aux représentants élus. S'ils s'accordent pour dire que l'élection ne suffit plus à assurer la légitimité du système politique, ils abordent généralement les dispositifs participatifs avec réserve, craignant la remise en cause de leur rôle de décideur. Aussi, le partage du pouvoir que promeut la notion de démocratie participative se traduit-il le plus souvent par une association marginale du public aux processus décisionnels, ne donnant lieu qu'à de simples « retouches » du système représentatif[27].

La démocratie participative reste donc un idéal, un horizon vers lequel faire tendre l'action publique sans toutefois réinterroger réellement ses mécanisme. La notion est néanmoins pourvue d'une aura mobilisatrice qui la dote d'un potentiel de transformation sociétale certain.

---

25 Hatzfeld Hélène, « De l'autogestion à la démocratie participative », in Bacqué, Sintomer (dir.). *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p. 51-64

26 Rui Sandrine, « « Démocratie participative » », in GIS Démocratie et Participation. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013 (URL : http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1305)

27 Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 2009/2 / n° 74, juillet 2009, p. 97-119

## 1.2/ La participation : une notion agile

Traduction opérationnelle du concept de démocratie participative, la participation publique est une pratique controversée. Porteuse d'un enjeu de pouvoir, elle est principalement appréhendée par les militants comme par les chercheurs au prisme de son impact sur la décision. Le vocabulaire analytique est réapproprié dans un cadre normatif, et les termes utilisés pour la qualifier deviennent eux-même objet de débat. Nombreux sont les acteurs qui adoptent une position tranchée autour de la « participation » interprétée comme réel partage de la décision, qui devient une injonction vertueuse faisant fi de toute pratique démocratique visant un effet moindre – l'information ou la consultation du public par exemple. Cela revient toutefois à se draper de mots et à oublier que la notion renvoie à un idéal dont les traductions en actes sont hétérogènes et susceptibles d'induire d'autres bénéfices –meilleure adaptation des services publics, création de lien social, capacitation et essor de la citoyenneté. Ce débat sémantique, couplé à la non-normalisation des pratiques dites de « participation », présente en outre un risque fort de désillusion. Le flou qui entoure le principe favorise sa corrélation avec une grande diversité d'expériences dont les objectifs sont plus ou moins sincères. Sa mobilisation abusive dans le cadre de pratiques ne donnant au public que l'illusion de se faire entendre apparaît dès lors contre-productif, annihilant sa force mobilisatrice et son potentiel de transformation sociétale.

C'est dans un tel contexte de déconvenue vis-à-vis de ce qui est annoncé comme de la « participation », que naît aux Etats-Unis le premier outil d'analyse visant à appréhender les pratiques au regard de leur impact effectif sur les projets et choix publics. Dans les années 1950, le Gouvernement engage une importante politique de rénovation des centres urbains dégradés[28]. L'octroi de crédits aux municipalités y est conditionné par différents critères, dont la mise en œuvre de dispositifs impliquant les habitants. Si cette exigence est respectée sur le papier, les démarches conduites s'avèrent en réalité souvent minimales, voire factices. Interprétées comme un manque de considération envers les minorités ethniques occupant ces quartiers, elles contribuent à embraser d'une tension sociale latente et sont en partie à l'origine des sanglantes émeutes qui naissent dans certaines villes du Nord. A cette époque, le manque de sincérité des décideurs dans la mise en œuvre du principe de participation contribue à son discrédit total. L'« échelle de la participation » élaborée par la sociologue américaine Sherry Arnstein en 1969 a dès lors vocation à clarifier ce qui peut ou non se

28 *Urban Renewal Act* de 1949

prévaloir de ce terme[29]. Les pratiques y sont classées selon huit niveaux d'implication du public dans les processus décisionnels, regroupés en trois grandes catégories (cf. Figure 1)[30] :

• la « non-participation », qui revient à créer une illusion de participation de manière à favoriser l'adhésion de la population aux projets ;

• la « coopération symbolique », qui ouvre le processus décisionnel au public sans toutefois en enlever la maîtrise au politique ;

• le « pouvoir effectif des citoyens », qui repose sur une réelle négociation avec les décideurs ou sur des dispositifs de démocratie directe.

Cette échelle inspire de nombreuses variantes, dont certaines la réinterprètent sous l'angle du pouvoir citoyen[31] ou du développement communautaire[32]. Plus de quatre décennies après son élaboration, elle reste toutefois une référence clé pour les chercheurs comme pour les praticiens, témoignant de la prégnance de la question du lien à la décision dans l'approche française du phénomène participatif. Elle est généralement mobilisée dans une version simplifiée distinguant quatre niveaux d'implication du public : l'information, la consultation, la concertation et la co-construction (cf. Figure 2). Deux points apparaissent importants à souligner quant à l'articulation de ces typologies et à l'usage qui en est fait.

D'une part, la grille de lecture française se focalise essentiellement sur ce que la sociologue américaine qualifie de « coopération symbolique ». Le niveau le plus élevé y est celui de la « co-construction », équivalant au « partenariat » de l'échelle d'Arnstein. Ses niveaux inférieur – « non-participation » – et supérieur – « pouvoir effectif des citoyens » – en sont absents, traduisant l'ancrage de l'analyse française dans un principe de réalité. De fait, l'absence d'interaction constructive des décideurs avec le public est exclue d'emblée comme ne valant pas qualificatif de « participation » – sauf à parler de « participation-alibi » ou de « participation-bidon ». A l'inverse, le « pouvoir effectif des citoyens » décrit par Sherry Arnstein constitue un idéal qui, bien que promu par le concept de démocratie participative, reste emprunt du poids du système représentatif. Si certains dispositifs, à l'instar des « budgets participatifs », octroient parfois un réel pouvoir de décision aux citoyens – pour l'allocation d'une part d'un budget institutionnel en l'occurrence – son objet et son périmètre sont toujours bien délimités.

---

29 Donzelot Jacques, Epstein Renaud, « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, juillet 2006, p. 5-34

30 Arnstein Sherry R., « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35 / n°4, juillet 1969, p. 216-224

31 Burns Danny, Hambleton Robin, Hoggett Paul, *The politics of decentralisation : revitalising local democracy*, Macmillan, 1994

32 WILCOX David, *A to Z of participation*, Joseph Rowntree Foundation, 1999

| | |
|---|---|
| **Pouvoir effectif des citoyens** | **8. contrôle citoyen**<br>pouvoir de décision directement assumé par les citoyens |
| | **7. délégation de pouvoir**<br>partenariat caractérisé par une position majoritaire des citoyens |
| | **6. partenariat**<br>comités décisionnels associant citoyens et décideurs |
| **Participation symbolique** | **5. conciliation ou réassurance**<br>dialogue entre le public et les décideurs qui conservent néanmoins le pouvoir de décision |
| | **4. consultation**<br>le public est invité à émettre un avis mais sans assurance d'une réelle prise en compte dans la décision |
| | **3. information**<br>le public est informé mais sans possibilité de donner son avis |
| **Non-participation** | **2. thérapie**<br>objectif d'apaisement des maux sociaux plus que d'implication du public |
| | **1. manipulation**<br>information biaisée qui ne créé que l'illusion d'être impliqué dans le processus de projet ou de décision |

Figure 1: échelle de la participation élaborée par Sherry Arnstein en 1969

| |
|---|
| **4. co-construction**<br>la décision est prise via une négociation entre citoyens et décideurs |
| **3. concertation**<br>dialogue entre le public et les décideurs qui conservent néanmoins le pouvoir de décision |
| **2. consultation**<br>le public est invité à émettre un avis mais sans assurance d'une réelle prise en compte dans la décision |
| **1. information**<br>le public est informé mais sans possibilité de donner son avis |

Figure 2: échelle de la participation simplifiée mobilisée dans le cas français

Rares et localisées, ces expérience relèveraient en outre d'une démocratie de proximité plus que du concept de démocratie participative entendu comme système de gouvernement politique[33]. Partant, l'analyse française du phénomène participatif reste pragmatique, considérant que le niveau maximum qui peut être atteint est celui de la « co-construction » entendue comme prise de décision négociée entre citoyens et décideurs.

D'autre part, la manière dont sont aujourd'hui mobilisées ces échelles d'analyse apparaît en décalage avec leur vocation initiale. En effet, s'agit-il d'évaluer les pratiques *a posteriori* au prisme de la décision finale, ou de caractériser les intentions qui leur sont attachées ? Si la première option semble être la bonne, ces typologies sont dans les faits principalement mobilisées *a priori* comme cadre de référence pour la définition d'objectifs, voire comme grille de classification de dispositifs-types. Une institution publique communiquera ainsi sur le lancement d'une démarche de « concertation », qui sera mise en œuvre via des dispositifs d'« information » et de « co-construction », cela sans aucune garantie que ses résultats seront réellement pris en considération par les décideurs et impacteront leur choix final. Malgré l'intention affichée et la nature des dispositifs mis en place, la démarche n'aura peut-être consisté qu'en une simple consultation du public. Dès lors, derrière la question des termes employés, c'est l'écart entre affichage et réalité des faits qui est à interroger. Cette confusion explique le débat sémantique qui entoure les mots de la participation. Elle découle d'une tendance à vouloir nommer d'emblée un phénomène qui ne dévoile sa nature qu'à l'issue du processus. Cela pose question du point de vue de l'articulation de la sphère technique chargée d'élaborer et de conduire les dispositifs, et la sphère politique dont dépend leur efficience. Dès lors, comment parler des exercices participatifs sans pour autant laisser présumer de leurs effets ?

Un accord collectif sur l'usage générique du terme de « participation » répondrait à ce dilemme. La distinction effectuées par la philosophe Joëlle Zask[34] entre l'action de « prendre part » à quelque chose et d'y « apporter part » dans un sens contributif plaide pour cela. Considéré dans son sens premier de « prendre part » le terme de participation évacuerait la question du degré de contribution effectif et embrasserait tout à la fois les pratiques d'information, de consultation, de concertation et de co-construction. Cette conception butte toutefois à la prégnance de son association dans les représentations collectives au niveau le plus élevé de l'échelle d'analyse. Dès lors, le terme est porteur d'une aura contradictoire. D'un côté, sa forme analytique s'ancre dans un idéal qui induit un risque de désillusion : son usage immodéré voire abusif, viderait le principe de son sens et de le rendrait inopérant. De l'autre, son emploi générique permet de recouvrir des réalités hétérogènes et introduit un flou qui

33 Talpin Julien, « Les budgets participatifs en Europe : des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », *Cahiers du Brésil Contemporain*, n°73/74, 2009, p. 141-165

34 Zask Joëlle, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Le Bord de l'eau, 2011

apparaît comme un atout, dotant le principe d'une réelle force mobilisatrice. La pluralité de ses enjeux s'entend comme une réponse à une diversité de problématiques sociales. Quelles que soient les réalités qu'elle recouvre, la notion est apaisante, légitimant l'expression des « savoirs citoyens », favorisant la création de lien social et la réhabilitation de la notion d'intérêt général[35].

35 Blondiaux Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008

# Chapitre 2/ Le cadre de vie, support de diffusion du principe de participation

Simultanément à son émergence sur le plan conceptuel dans les années 1960, le principe d'association de la population aux décisions publiques prend corps « par le bas » comme objet de revendication sociale dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. La remise en cause de l'autorité de l'État centralisé est renforcée par la prise de conscience d'un certain nombre de problématiques induites par une planification déconnectée des réalités sociales. Mal-être urbain, aberrations environnementales et mise à mal des intérêts particuliers donnent naissance à diverses formes de contestation visant une meilleure prise en compte des besoins et des intérêts des habitants dans les choix publics. Elles sont d'autant plus conséquentes que la thématique participative est rapidement appropriée par les partis de gauche comme instrument de contre-pouvoir politique. En témoigne la place accordée à la thématique de l'extension de la démocratie et des libertés dans la campagne menée par François Mitterrand en vue de l'élection présidentielle de 1981.

Dès lors, la notion de cadre de vie, entendue comme environnement physique, social et économique, devient centrale pour la diffusion du principe de participation en France. Traduisant un enjeu qualitatif partagé par les différentes classes sociales, elle joue le rôle d'un « agent de liaison de la société sur le thème de la ville »[36]. Elle constitue en outre un point de rencontre particulièrement prégnant entre intérêt général et intérêts particuliers par la diversité des desseins qu'elle cristallise. L'urbaniste François Ascher l'explicite clairement :

> « La crise de la citoyenneté est pour une large part la crise d'une certaine idéologie de l'intérêt général. Cela est lourd de conséquences au niveau local, car c'est évidemment au plus près de chaque individu que l'écart ou le conflit entre intérêt général et intérêts particuliers risque d'être le plus concret. Quand il s'agit d'une décision nationale, un citoyen peu hésiter sur la conformité entre son intérêt particulier et l'intérêt général qui fait par exemple décider de la guerre. Mais quand un TGV doit passer dans son jardin, il n'a plus de doute sur son intérêt particulier ! Cela explique dans une certaine mesure que l'impact de la crise de l'idéologie de l'intérêt général soit si forte en matière d'urbanisme et d'aménagement. »[37]

36 Donzelot Jacques, « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n°258, novembre 1999, p. 92

37 Ascher François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 1995, p. 163

## 2.1/ L'objet d'une revendication sociale

La crise du politique qui naît de la conjoncture post-industrielle des années 1960-1970 est à l'origine de deux types de revendications sociales, qui impulsent les premières déclinaisons opérationnelles du concept de démocratie participative. A l'échelle de la ville d'abord, les « luttes urbaines »[38] émergent réaction à l'urbanisme fonctionnel et peu qualitatif de l'époque industrielle, ainsi qu'à la problématique de mal-logement qu'induisent la gentrification des centres anciens et les expulsions, voire les destructions des quartiers pauvres. En zone péri-urbaine et rurale ensuite, la création d'importantes infrastructures – autoroute, chemin de fer, centrales électriques et nucléaires – suscite un nombre croissant de conflits entre aménageurs se réclamant de l'intérêt collectif, et habitants cherchant à préserver leur cadre de vie. Similaires quant à leurs enjeux, ces deux mouvements contestataires se différencient par les pratiques participatives auxquelles ils donnent naissance et par les évolutions qu'ils engendrent quant à la manière de concevoir la ville et le territoire.

### *2.1.1/ Des luttes urbaines à la Politique de la ville*

La France des Trente Glorieuses se reconstruit avec l'enthousiasme de l'après-guerre. Développements économique et urbain sont alors intimement liés, et la forme de la ville s'adapte à la logique industrielle et à son exigence d'optimisation de la production. L'espace est rationalisé à l'extrême, et organisé de manière à constituer un moyen de contrôle de la classe ouvrière par le patronat : les lieux de vie des ouvriers sont aménagés en périphérie de la ville afin de les préserver au mieux de ses attraits. C'est l'époque de l'essor des banlieues et des grands ensembles conçus comme des espaces résidentiels monofonctionnels, dénués de lieux collectifs et d'espaces verts, déconnectés des équipements publics et des zones commerciales. Le zonage fonctionnel la ville industrielle est critiqué comme annihilant toute possibilité d'espace public, de rencontre et de vie collective. Cet urbanisme sans aménité suscite un sentiment de frustration des habitants qui, dans un contexte de crise du politique, donne naissance à une période de troubles unissant classes ouvrières et intermédiaires dans la contestation d'une politique de planification urbaine par trop technocratique, considérée comme source de répression de la société.

---

38 Castells Manuel, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspero, 1973

Une partie de cette critique s'inscrit dans l'idéal communiste de l'autogestion des villes par leurs habitants et prend des formes pacifiques et coopératives, notamment traduites par le développement d'expériences d'habitat autogéré ou par la création de Groupes d'action municipale (GAM). Fondés par des militants[39] sur la base du constat de l'incapacité des partis politiques à répondre aux besoins de la population en matière de cadre de vie, ces derniers reposent sur une approche collaborative et compétente et ont vocation à constituer des contre-pouvoirs vis-à-vis des municipalités, ainsi qu'à promouvoir la diffusion de pratiques démocratiques. L'exemple le plus connu est celui du conflit qui oppose à partir de 1966 les habitant du quartier populaire de l'Alma-gare de Roubaix à la municipalité qui cherche à leur imposer un projet de rénovation urbaine destructeur et dénué de toute considération patrimoniale. Une association de défense du quartier est crée en 1974, l'Atelier populaire d'urbanisme (APU), composée d'habitants et d'acteurs associatifs. D'abord ancré dans une logique contestataire, il change d'approche trois ans plus tard pour se placer dans posture constructive et s'ouvre à des experts bénévoles qui prennent part à l'élaboration d'un contre-projet préservant les spécificités du bâti local. La qualité du travail collectif comme la pression exercée par l'APU sur la municipalité porteront leurs fruits, puisque ce projet sera en grande partie adopté par la ville. Notons néanmoins que les analyses réalisées *a posteriori* pointent l'absence d'effet à plus long terme de cette expérience sur les modes d'action municipaux[40].

Dans la lignée des révoltes de 1968, les luttes urbaines prendront parfois une forme conflictuelle liée à la mobilisation conjointe d'une population directement ou potentiellement concernée par le mal-logement et de militants porteurs d'une critique idéologique de fond[41]. Instruments de contestation du système politique, elles donnent alors corps au concept de « droit à la ville », prônant le replacement de l'homme au centre des préoccupations du politique dans le cadre d'une démocratie renouvelée[42]. De cette situation de crise découle la mise en place par les pouvoirs publics d'un certain nombre de dispositif dits d'« information », de « consultation » ou de « concertation » qui restent vivement critiquées par les acteurs associatifs en particulier ; la formule de « concertation bidon » fait florès. Bien que cette époque soit celle de l'essor de la notion de démocratie participative, la dimension conjoncturelle de ces exercices pose question du point des objectifs poursuivis : le développement de la participation publique a-t-il simplement vocation à apaiser voire à

39 Appartenant plutôt à des catégories sociales supérieures : professeurs, ingénieurs, professions libérales en particulier.

40 Hatzfeld Hélène, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 36e année / n°3, 1986, p. 374-392; Wühl Simon, « La démocratie participative en France : repères historiques », *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*, septembre 2008 (URL : http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html)

41 Donzelot Jacques, 1999, *op. cit.*

42 Lefebvre Henri, *Le droit à la ville*, Economica-Anthropos, 2009 [1968]

anticiper les tensions sociales ? Ou est-il conçu comme un vecteur d'évolution réelle et souhaitée du système politique visant à « contribuer à la qualité de la démocratie représentative en créant de nouvelles médiations entre les citoyens et les élus »[43] ? Si les pratiques qui émergent à l'époque des luttes urbaines semblent s'inscrire dans le premier enjeu, l'engouement que suscitera la thématique participative dans les années suivante invite à l'appréhender dans le prolongement du second.

La critique du cadre de vie qui s'exprime avec force à cette époque favorise la prise de conscience des problématiques qui la justifient. Les inégalités territoriales sont mises en lumière ainsi que le phénomène de « ghettoïsation » des banlieues, où le sentiment d'exclusion des populations est renforcé par la dégradation du cadre de vie comme des représentations qui y sont attachées. Arrivé au pouvoir en 1981, le parti socialiste y répond par la mise en place d'une « Politique de la ville » visant à réduire les inégalités par une action globale de nature non seulement urbanistique mais également sociale et économique. Il s'agit de revaloriser certains quartiers dits « sensibles » ou « prioritaires » par des programmes de rénovation et de modernisation du cadre bâti, par l'activation d'initiatives et de dispositifs de solidarité locale visant à pallier l'affaiblissement des liens sociaux, ainsi que par la mise en place de dispositifs d'économie sociale tels que les régies de quartier[44] et, plus tard, les zones franches urbaines[45]. Le principe de participation des habitants est conçu comme la clef de voûte de la réussite de cette politique. Désormais, comme l'affirme Hubert Dubedout dans son célèbre rapport de 1983, « rien ne se fera sans la participation active des habitants »[46].

L'objectif est double. D'une part, il s'agit de renforcer l'efficacité de l'action publique par une meilleur adéquation des projets aux besoins locaux et l'engagement des habitants dans la gestion au quotidien de leur cadre de vie. Responsabilisés via la participation, ils se feraient les garants du respect des aménagements réalisés. D'autre part et de façon concomitante, l'implication des habitants favoriserait leur réconciliation symbolique avec leur cadre de vie, leur épanouissement individuel et à la recréation de lien social. La Politique de la ville s'ancre dès lors dans une double démarche participative à la fois descendante – par l'organisation de réunions et d'ateliers de proximité ainsi que par la mise en place d'espaces ressources – et

---

43 Hatzfeld Hélène, 2011, *op. cit.* p.56

44 Structures d'économie solidaire visant à faire se rencontrer les besoins des demandeurs d'emploi et ceux des bailleurs sociaux ou des habitants du quartier - pour la réalisation de travaux de peinture ou de jardinage par exemple.

45 Créés en 1996 dans le cadre du Pacte de relance pour la ville, celles-ci constituent des périmètres géographiques au sein desquels l'implantation ou le maintien des entreprises sont promus par le biais d'avantages fiscaux.

46 *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier ministre par M. Hubert Dubedout président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La documentation française, Paris, 1983

ascendante – par le soutien aux initiatives locales. Les analyses quant à ses effets sont toutefois mitigées.

D'un côté, elles critiquent la faiblesse de la place concédée aux habitants dans les processus techniques et décisionnels. Les résultats de l'étude menée en 2006 par Jacques Donzelot et Renaud Epstein sur quatre expériences françaises de participation alors considérées comme des réussites[47], en témoignent particulièrement bien : sur l'échelle d'Arnstein, les dispositifs mis en œuvre ne dépassent pas les niveaux de non-participation, voire de coopération symbolique. Dans la pratique, les habitants bénéficient en majorité d'une simple information sur le projet en cours ; au mieux, ils sont invités à prendre part à certains choix qui restent marginaux vis-à-vis de la globalité du projet ; dans les pires situations, l'information est peu accessible, confidentielle ou trop technique pour leur permettre d'en saisir les implications[48].

D'un autre côté, les analyses mettent en exergue la dimension structurante de ces pratiques pour la diffusion ultérieure du principe de participation. Bien que globalement éloignées de l'objectif initial de partage de la décision, elles contribuent au rétablissement de la confiance de la population envers les institutions[49]. Elles concourent à l'engagement d'une réflexion sur l'implication des habitants à l'échelle locale, via la mobilisation des acteurs sociaux et politiques – en l'occurrence les communes, acteurs clés de la mise en œuvre de la Politique de la ville. Ces pratiques suscitent également l'émergence de nouvelles méthodes de travail, plus collaboratives, ainsi que la constitution d'un champ d'expertise spécifique. Les professionnels de l'urbain se spécialisent – architectes, urbanistes, bureaux d'études techniques – tandis qu'un marché professionnel lié au champ du social se développe : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), activités de médiation, de négociation, d'animation.

La mise en pratique du principe de participation est donc d'abord ascendante, répondant dans le cadre des luttes urbaines à une logique de contre-pouvoir visant une meilleure prise en compte des aspirations des habitants dans l'action publique. En résulte un appropriation de la thématique participative par les pouvoirs publics, dont la Politique de la ville est notamment le fruit. Celle-ci concourt à l'émergence de manières de faire et d'expertises inédites, qui joueront par la suite un rôle central dans le développement de la participation publique.

---

47 Rénovation du quartier des Bosquets à Montfermeil, du quartier Wilson à Reims, du quartier Malakoff Pré Gaucher à Nantes, et du quartier des Grésilles à Dijon.

48 Donzelot Jacques, Epstein Renaud, 2006, *op. cit.*

49 Carrel Marion, Houard Noémie, *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville*, Centre d'analyse stratégique, note d'analyse n°278, septembre 2012

### *2.1.2/ Des conflits d'aménagement à la procédure de débat public*

Dans les années 1980-1990, les revendications sociales se multiplient en réaction à d'importants programmes d'aménagement particulièrement impactant pour l'environnement, et contribuent tout autant que les luttes urbaines à l'essor de la thématique participative dans le cas français.

Leur émergence marque une rupture avec le double consensus qui régnait jusque là, sur la nécessité d'une politique d'équipement ambitieuse en période d'après-guerre – axée sur le développement d'infrastructures routière et d'équipements nucléaires notamment – et sur la légitimité de l'État à en assurer la maîtrise du contenu et des priorités. A l'origine de cette rupture, la remise en cause de la confiance jusque-là accordée au politique et à l'expert ainsi que l'essor de préoccupations environnementales et sanitaires. L'attention portée à la qualité du cadre de vie s'accroît, et la notion de patrimoine – bâti, naturel et identitaire – voit le jour.

Dans ce contexte, l'aménagement du territoire est support de conflit entre les populations dont le cadre de vie se trouve potentiellement impacté par les projets d'infrastructure – autoroute, chemin de fer, tunnel, ligne ou équipement électriques – et les maîtres d'ouvrage se réclamant de l'intérêt général. A la différence des luttes urbaines, la contestation et la demande de participation qui en résulte, répondent à un enjeu de préservation du cadre de vie existant plutôt que d'inflexion du système en vue d'accéder à un environnement meilleur. A travers la confrontation des intérêts portés par les différentes parties, se joue en réalité une lutte de pouvoir pour l'usage du territoire comme le souligne le géographe Philippe Subra :

> « Ce qui intéresse et motive les différents acteurs du conflit c'est l'utilisation qui sera faite d'un espace sur lequel ils ont des vues opposées et qui est porteur pour chacun d'entre eux de prestations, de gains en partie contradictoires, en termes d'activité économique, de valeur patrimoniale, de qualité ou de mode de vie. Et donc la possibilité d'"user" du territoire en fonction de ses propres intérêts. »[50]

La contestation prend des formes diversifiées, de la manifestation pacifique au sabotage des chantiers, en passant par la mobilisation de relais médiatiques et par le déploiement de moyens d'entrave juridique. Ces derniers s'avèrent souvent efficaces sur le long terme, entraînant de lourdes procédures qui retardent les projets voire mènent à leur annulation, et induisent dans tous les cas des surcoûts conséquents pour les maîtres d'ouvrage.

---

50 Subra Philippe, « À quoi et à qui sert le débat public ? », *Hérodote*, vol. 2003/3 / n°110, 2003, p. 153

Les recours à l'encontre de la déclaration d'utilité publique (DUP) auprès des tribunaux administratifs constituent une première porte d'entrée pour les militants. Instituée en 1810[51] dans le but de garantir le respect du droit de propriété des habitants, celle-ci permet d'assurer le caractère d'intérêt général d'un projet préalablement à la création de servitudes ou aux expropriations nécessaires à sa réalisation. La DUP repose sur une procédure d'enquête publique, obligatoire dans le cadre de projets ou décisions ayant un impact potentiellement important sur l'environnement et la santé, et/ou présentés comme d'intérêt public – infrastructures de transports, stations d'épuration, documents stratégiques d'urbanisme, aménagements d'envergure. A partir de 1976[52], la prise de conscience environnementale s'accompagne de l'instauration d'une étude d'impact préalable visant à prévenir les risques des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. L'avancée est double : d'un côté, la protection de la nature devient officiellement constitutive de l'intérêt général[53] ; de l'autre, un droit à l'information sur les conséquences environnementales des projets est institué. La procédure d'enquête publique ne permet toutefois pas encore à la population de se faire entendre, et il faudra attendre sa réforme de 1983 pour qu'un principe de « consultation » du public soit mis en place.

Au-delà de la contestation des DUP, les opposants aux projets d'aménagement passent par d'autres procédés juridiques tels que les recours devant la Cour de justice des communautés européennes mettant en cause le non-respect des directives ou des traités internationaux, ou l'achat de parcelles de terrain localisées dans le périmètre des infrastructures afin d'entraver les procédures d'expropriations. Ce second procédé est notamment utilisé dans le cadre de la lutte qui s'instaure dans les années 1970 sur plateau du Larzac contre le projet d'extension d'un camp militaire avoisinant. Près de 3 500 militants et sympathisants s'allient alors pour acheter des petites parcelles de terres réparties en divers points du périmètre du projet et visées par les expropriations.

Face à l'efficacité croissante des actions d'opposition, l'aménagement du territoire devient de plus en plus problématique. La procédure d'enquête publique, qui constitue alors le seul vecteur institutionnel d'interaction entre aménageurs et habitants, s'avère trop sommaire et tardive pour pouvoir constituer un réel espace de dialogue, et permettre aux parties de trouver un terrain d'entente. C'est dans cette situation d'impasse que naît en 1992 la procédure de débat public[54], qui donne à la population la possibilité de s'exprimer en amont de la conception des projets. Plutôt qu'un choix politique autonome visant à démocratiser les

51 Loi du 8 mars 1810 relative à la procédure d'expropriation

52 Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

53 *Ibid.*, spécifiant que : « La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. »

décisions en matière d'aménagement, elle répond alors à la nécessité de désamorcer les conflits le plus en amont possible, afin que l'aménagement du territoire puisse se poursuivre sans que l'opposition du public ne mène systématiquement à la remise en cause, voire à l'annulation des projets[55]. Mais malgré sa vocation régulatrice plus que démocratique, cette procédure concourt de manière significative à l'évolution de la pensée en matière d'aménagement comme de participation. D'un côté, elle incite à la reconnaissance de la légitimité des intérêts particuliers, donc du bien fondé des acteurs locaux à s'exprimer dans le cadre des projets qui les concernent ; de l'autre, elle conduit à l'émergence de nouveaux modèles d'aménagement, plus attentifs à la territorialité des enjeux[56].

Si la contestation basée sur l'intérêt particulier est d'abord disqualifiée comme relevant d'un esprit de clocher – ou logique « NIMBY[57] » – sa reconnaissance s'amorce peu à peu grâce à la naissance en 1992 d'un principe dit « de compensation » lié à l'implantation d'ouvrages électriques – lignes à haute ou très haute tension, postes électriques. Le « Protocole sur l'insertion des lignes électriques dans l'environnement » signé entre l'établissement EDF et l'État, est en effet basé sur un principe explicite d'octroi d'une contrepartie aux nuisances subies. Celle-ci sont de deux ordres : une compensation individuelle pour « préjudice visuel » lié à la construction d'ouvrages électriques nouveaux, sous forme d'indemnisation accordée aux populations riveraines ; une compensation collective pour la construction d'ouvrages plus importants, traduite par l'enterrement d'un certain nombre de kilomètres de lignes basses tensions dans leur périmètre. Ces dispositions sont reprises dans la circulaire relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF dite « Billardon »[58], formalisant le principe de compensation et contribuant à la remise en cause de la conception volontariste de l'intérêt général qui prévalait jusque-là. Ce principe induit en effet une reconnaissance des nuisances causées par les projets d'aménagement, et légitime la revendication d'intérêts individuels. De la même manière, l'institutionnalisation de la procédure de débat public qui donnera suite en 1995 aux dispositions de la circulaire Bianco concourra à la reconnaissance de la légitimité des acteurs locaux à émettre un avis sur les projets qui les concernent.

En outre, en favorisant l'expression de la diversité des intérêts liés aux projets d'aménagement, cette procédure met sur le devant de la scène des enjeux de nature territoriale. Cela vaut pour les problématiques locales, mais également pour celles qui

---

54 Via la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, dite « circulaire Bianco ».

55 Subra Philippe, 2003, *op. cit.*

56 Jobert Arthur, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11 / n°42, 1998, p. 67-92

57 *Not in my back yard*, pas dans mon arrière-cour, expression qui renvoie à l'opposition à un projet d'intérêt général situé à proximité de chez soi par crainte des nuisances (visuelles, sonores, olfactives, sociales, économiques).

58 Circulaire du 14 janvier 1993

concernent plus largement l'environnement naturel ou la cohérence de la planification à plus grande échelle. La manière de penser l'aménagement du territoire s'en trouve directement impactée : les contraintes techniques et économiques qui prévalaient jusque-là passent au second plan, supplantées par l'émergence d'une logique plus territoriale. Arthur Jobert l'explique :

> « Par logiques territoriales, on entend d'une part l'existence d'un territoire physique (avec ses occupations, ses ressources, etc.) mais surtout l'existence d'un territoire vécu socialement, « expérimenté » par ses occupants. Les logiques territoriales sont donc avant tout des réalités sociales et politiques organisées géographiquement. »[59]

Dès lors, l'émergence du débat public dans les champs de l'aménagement du territoire et de l'environnement induit-elle une évolution profonde du paradigme même de l'aménagement, désormais axé sur une plus grande contextualisation des projets et de l'action publique.

A l'instar des luttes urbaines, les conflits d'aménagement induisent de nouvelles manières de concevoir la ville et le territoire et contribuent à la construction d'expertises inédites, à la fois militantes et professionnelles. Tous deux témoignent du caractère particulièrement porteur du champ du cadre de vie en matière de participation publique. Objet de mobilisation sociale, celui-ci devient le support privilégié de l'inscription de ce principe dans la législation française.

## 2.2/ La structuration d'un cadre réglementaire

Pendant longtemps, les principes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sont les seuls qui définissent la liberté d'action dont dispose la population vis-à-vis des choix publics. Outre l'obligation d'enquête publique liée à la procédure d'expropriation instaurée en 1810, et l'établissement définitif de la liberté de réunion en 1881, le droit français incite peu à la transparence de l'action publique et à l'expression citoyenne. Il faut attendre 1976 et la création de la procédure d'étude d'impact pour qu'un droit de regard sur l'action publique soit instauré. Il est renforcé en 1978 par un droit d'accès aux documents détenus par

59 Jobert Arthur, 1998, *op. cit.* p.89

les administrations dans le cadre de leur mission de service public[60] et la création d'une instance chargée de veiller à son respect : la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Cette évolution réglementaire est structurante pour le développement à suivre du principe de participation, puisqu'elle suscite une révolution des mentalités administratives liée au passage d'une culture du secret à une logique de transparence de l'information. A partir des années 1980, l'expérience des luttes urbaines et des conflits d'aménagement conduit à l'affirmation de principes plus interactifs et dialogiques traduits par la mise en place de procédures réglementaires visant à associer plus directement la population aux choix publics.

### 1983 – démocratisation de l'enquête publique

La procédure d'enquête publique est d'abord réformée par la loi dite « Bouchardeau » de 1983[61] qui introduit une obligation de consulter la population préalablement à la réalisation de projets susceptibles d'affecter l'environnement ou dépassant un certain seuil technique et financier. L'objectif affiché par la loi est « d'informer le public et de recueillir ses appréciations, ses suggestions et ses contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information » (article 2). Engagée en aval du processus d'élaboration du projet, la procédure d'enquête publique vise surtout à s'assurer qu'aucune opposition forte ne viendra entraver sa mise en œuvre : en donnant la possibilité au public de s'exprimer avant la réalisation du projet, on empêche en théorie toute contestation future. C'est le principe du « parlez maintenant ou taisez-vous à jamais ».

Sur le plan opérationnel, l'enquête publique est lancée sur décision du préfet, puis conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désigné(e) par le tribunal administratif et indemnisé(e) par l'État. L'enquête est mise en œuvre selon les modalités qui lui apparaissent les plus pertinentes – visites, auditions, réunions publiques – et dont le financement est pris en charge par le maître d'ouvrage. A l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur rédige un rapport qui relate son déroulement et fait état de conclusions motivées sur la base des observations recueillies auprès de la population. Il émet un avis "favorable", "favorable avec condition(s)" ou "défavorable" qui est rendu public, mais dont les décideurs n'ont *in fine* aucune obligation de tenir compte, sauf à ce que le tribunal administratif soit saisi et les y contraigne[62].

---

60 Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

61 Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

### 1985 – introduction de la « concertation préalable »

Le principe de participation est ensuite plus précisément décliné dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, par l'introduction d'une obligation de concertation préalable à l'engagement de certaines opérations d'urbanisme – création de zones d'aménagement concerté (ZAC), révision des documents stratégiques de planification urbaine (PLU, SCOT), opérations d'aménagement qui modifient de façon conséquente le cadre de vie. Cette obligation est inscrite dans le Code de l'urbanisme – article L 300-2 notamment – par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. Elle s'applique à de nombreux projets urbains relevant essentiellement de l'échelle du local, et concourt d'autant plus fortement à la diffusion de la thématique participative qu'elle s'inscrit dans une temporalité différente de la procédure d'enquête publique. Prenant place en amont de la conception du projet plutôt qu'en aval (cf. Figure 3), elle offre au public une réelle possibilité d'inflexion de ses caractéristiques.

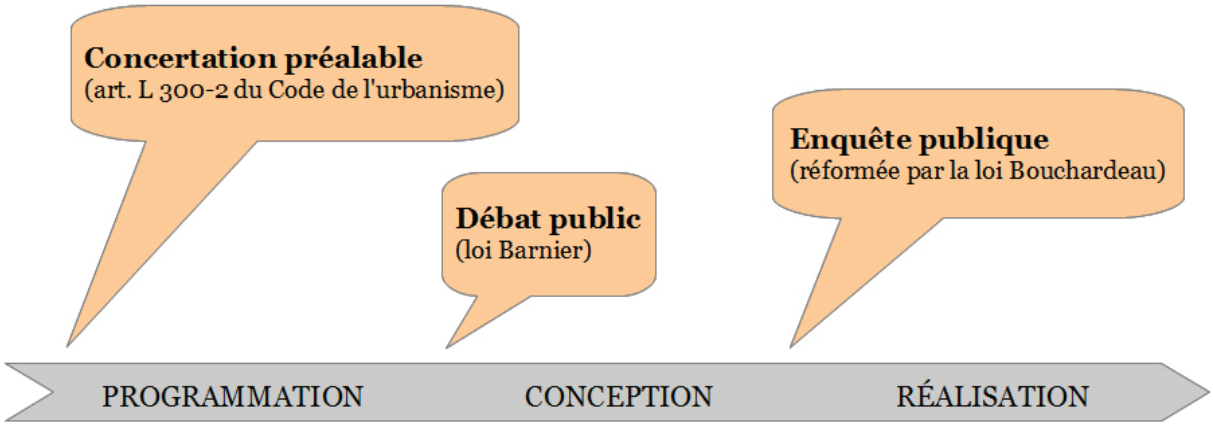



Figure 3 : inscription des procédures réglementaires de participation dans le processus de projet

62 Notons que si cette procédure évolue au fil du temps, elle reste dans son essence fidèle aux dispositions de la loi Bouchardeau. Sa réforme la plus conséquente, en date du 1er juin 2012, contribue essentiellement à la simplifier en ramenant les 181 variations procédurales formées au fil des projets dérogatoires au nombre de deux, relevant du code de l'environnement pour l'une, et du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour l'autre.

Concrètement, l'organisation de la concertation préalable incombe directement au maître d'ouvrage du projet – autorité locale (collectivité ou établissement public) ou préfet dans le cas d'opérations menées à l'initiative de l'État – qui en définit les objectifs et les modalités, et mobilise les moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre. A l'issue de la procédure, c'est lui qui en arrête le bilan et décide ou non de modifier le projet en conséquence. Mais bien que celle-ci précise et étende le champ d'application du principe de participation, elle reste peu prescriptive quant à ses modalités de mise en œuvre et accorde peu de garanties quant à la prise en compte de ses résultats. Aussi la réglementation spécifie-t-elle essentiellement que les démarches doivent, « pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet, permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet (...) et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente »[63]. Au vu de la liberté accordée aux maîtres d'ouvrages dans la définition des modalités opérationnelles de la concertation, il n'est pas surprenant de constater que ceux-ci ont souvent tendance à s'acquitter de leur obligation de manière minimale. Aussi est-il fréquent que la procédure fasse l'objet d'une faible publicité, et se traduise simplement par la mise à disposition d'un dossier d'information relatif au projet ainsi que d'un registre visant à recueillir les remarques du public, voire, dans le meilleur des cas, par l'organisation d'une réunion publique d'information. En outre, il est fréquent que ces dispositifs se révèlent peu accessibles sur le plan cognitif et/ou physique, trop techniques ou localisés dans un endroit difficile d'accès. Dans ce cadre, les conditions d'un réel débat sont rarement réunies, traduisant bien l'« impasse de l'amont » sur laquelle butte généralement la participation publique[64].

### 1995 – institution de la procédure de débat public

En 1992, le principe d'un débat préalable à la conception du projet est repris par la circulaire Bianco relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, qui constitue une réponse spécifique aux conflits d'aménagement qui se multiplient alors. Elle a pour ambition de « préciser les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État », en amont des études de tracé et préalablement à la phase d'enquête publique. Cette circulaire s'avérera structurante par le formalisme et le jeu d'acteurs qu'elle implique. Dans la procédure qu'elle instaure, le préfet est responsable de l'organisation des débats et dresse un bilan à leur issue qu'il remet à l'État, à qui revient d'arrêter les grandes orientations du projet. Le préfet désigne une commission indépendante de suivi chargée de veiller à la qualité et à la transparence du processus, dont

63 Article L 300-2 du code de l'urbanisme, section II / 2°

64 Rui Sandrine, « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Les Annales des Ponts et Chaussées*, n°92, décembre 1999, p. 53-57

les prérogatives sont ainsi détaillées dans la circulaire Bianco :

> « Cette commission veillera à la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes. Elle pourra faire des suggestions pour la conduite des études et de la concertation. Elle veillera à ce que les questions posées par des partenaires de la concertation reçoivent en temps utile des réponses argumentées. Elle pourra proposer d'engager des expertises externes qui seront financées par le maître d'ouvrage. »

La création de cette commission « garante » confère toute son originalité à la procédure promue par la circulaire Bianco, et préfigure un mode de fonctionnement qui sera par la suite institutionnalisé voire développé par certains maîtres d'ouvrage de manière volontariste.

En 1995, la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Barnier »[65], inscrit les principes promus par la circulaire Bianco dans la législation française en instituant la procédure de débat public de manière formelle. Son champ d'application est élargi, puisqu'elle touche désormais les opérations « présentant un fort enjeu socio-économiques, ou ayant un impact significatif sur l'environnement », et concerne « les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration »[66]. Elle repose en outre sur la création d'une commission *ad hoc :* la Commission nationale du débat public (CNDP), qui est non seulement chargée de veiller au respect du droit de participation du public, mais également de définir les modalités du débat. La procédure gagne ainsi en complexité par rapport à celle qui est initialement définie par la circulaire Bianco.

Dans un premier temps, elle est réservée aux très grands projets[67], et nécessite une saisie de la Commission nationale du débat public par des représentants de l'État – ministres, députés, sénateurs – ou par les conseillers régionaux du territoire concerné par le projet. En 2002, la loi relative à la démocratie de proximité dite « Vaillant »[68] vient réformer la procédure de débat public ainsi que la CNDP, qui devient une autorité administrative indépendante, susceptible d'être saisie directement par les collectivités locales ou les intercommunalités,et sur des projets de moindre ampleur[69]. Aujourd'hui composée de 25[70] membres désignés par

65 Loi n°95-101 du 2 février 1995

66 *Ibid.,* article 2

67 Amplitude appréciée sur le plan financier (au moins 300 millions d'euros) ou en termes de périmètre géographique (80km pour une autoroute par exemple).

68 Loi n°2002-276 du 27 février 2002

69 A partir de 150 millions d'euros ou de 20 km d'autoroute par exemple.

70 Vingt-et-un à l'origine

l'État pour cinq ans, elle joue une rôle de coordination nationale des procédures de débat public. C'est elle qui décide de leur opportunité dans le cadre des projets pour lesquels elle est saisie, ainsi que de leurs modalités opérationnelles lorsque débat il y a. Leur mise en œuvre peut être assurée de différentes façons. Elle est généralement confiée à une Commission particulière du débat public (CPDP), spécifiquement désignées par la CNDP dans le cadre de chaque procédure, et placées sous la présidence d'un membre de la commission nationale. Dans certains cas, la mise en œuvre du débat public est déléguée au maître d'ouvrage du projet. La CNDP peut également estimer qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place une procédure formelle, et suggérer au porteur de projet des modalités de débat à mettre en place par ailleurs. Dans tous les cas, les frais d'organisation et de déroulement de la procédure, ainsi que le cas échéant les frais et indemnités des membres de la CPDP, sont à la charge du maître d'ouvrage du projet. Classiquement, le débat public se déroule sur une durée de quatre à six mois maximum, et prend appui sur un dossier technique élaboré par le maître d'ouvrage. A l'issue de la procédure, l'acteur en charge de son organisation – CPDP ou porteur de projet – réalise un compte-rendu sur la base duquel le président de la CNDP dresse un bilan. Le maître d'ouvrage a alors à se prononcer sur les conditions de poursuite du projet, et à préciser le cas échéant les principales modifications qui lui sont apportées suite au débat.

En institutionnalisant la procédure de débat public et en la plaçant sous la responsabilité d'une commission dédiée, la loi Barnier contribue à résorber le flou qui règne dans la législation française quant aux modalités concrètes de mise en œuvre du principe de participation. De fait, si la réglementation qui s'installe dans les années 1980 est prescriptive quant aux objets à porter au débat, elle est peu diserte sur sa traduction pratique. Mais une fois encore, la procédure de débat public ne fait que se rapprocher de l'idéal de la démocratie participative sans pour autant se confondre avec lui, puisqu'elle a vocation à associer le public de manière distanciée au processus d'élaboration des décisions plutôt qu'aux décisions elles-mêmes. Ici comme dans le cadre des deux autres procédures liées au champ de l'aménagement – concertation préalable et enquête publique – le bilan qui est formalisé suite aux débats garde un statut consultatif.

La circulaire Bianco d'abord, la loi Barnier ensuite, induisent néanmoins une évolution significative des pratiques en confiant à une commission indépendante un rôle qui s'apparente à celui de « garant » de la bonne conduite des débats. De fait, la CNDP n'a pas à se prononcer sur le fond des projets, mais bien à s'assurer que le processus se déroule dans les meilleures conditions de transparence et de dialogue. Comme le précise Philippe Subra :

> « Cette distinction permet à la fois de doter la commission particulière d'une image de neutralité fort utile pour le bon déroulement des débats, d'en faire un garant de l'honnêteté de l'exercice, et de préserver la liberté de choix finale du maître d'ouvrage. À la liberté totale du débat répond la liberté totale de la décision. Le débat public ne lie pas le décideur, il l'informe. »[71]

*In fine*, impulsées par les revendications sociales des années 1960 à 1990, ces différentes réglementations induisent une évolution démocratique significative de l'action publique qui gagne en transparence et intègre des arènes formelles de débat public. Les objectifs qui y sont attachés restent néanmoins flous et, si les démarches participatives se multiplient, nombre sont dans un premier temps minimalistes et peu efficientes voire contre-productives vis-à-vis de la réalisation des projets et de la régulation des conflits.

La thématique participative montera toutefois en puissance dans les années suivantes et se déploiera selon des modalités plus ambitieuses, influencée par l'évolution des enjeux de gouvernance territoriale autant que par l'affirmation d'orientations internationales liées au domaine de l'environnement : la liberté d'information du public est consacrée en 1990 par le Conseil des communautés européennes[72] ; en 1992, la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable* contribue au déploiement du principe de participation en affirmant que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens »[73]. En 1998, le principe est réaffirmé et renforcé par la Convention d'Aarhus qui promeut « une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement »[74].

---

71 Subra Philippe, 2003, *op. cit.* p. 159

72 Directive du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement

73 Principe 10 (Sommet de la Terre de Rio du 3 au 14 juin 1992)

74 *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, article 7

# Chapitre 3/ Impératif participatif contemporain et évolution des pratiques

L'institutionnalisation du principe de participation s'effectue en France dans une logique conjoncturelle et séquencée, en réponse à des tensions sociales qu'il s'agit d'apaiser. Elle traduit une appropriation par le corps politique qui voit dans les procédures mises en place un moyen d'accroître l'efficacité de l'action publique et la cohésion sociale, ce dont témoignent dès les années 1980 les orientations de la Politique de la ville. Un tournant significatif s'opère alors : nées en réaction au conflit social, les pratique participatives s'ancrent désormais dans une logique de régulation, entendue comme mécanisme visant à assurer le fonctionnement harmonieux et stable d'un système. Leurs enjeux sont dès lors multiples, à la fois sociaux et gestionnaires mais aussi politiques, visant à rétablir la confiance envers les institutions. Ces derniers deviennent plus prégnants à partir du tournant des années 2000, avec l'émergence d'un exercice plus local de la démocratie suscité par l'essor de la décentralisation. La thématique participative connaît alors un second renouveau, marqué par le déploiement de pratiques plus volontaristes et inclusives.

## 3.1/ L'essor d'enjeux politiques

Depuis une quinzaine d'années, les principes de transparence et d'ouverture de l'action publique s'ancrent dans la culture politique : les thématiques de la participation et du partenariat sont de plus en plus valorisées, et les pratiques se démocratisent. D'instrument circonstanciel, le recours à la parole citoyenne deviendrait une idéologie politique à part entière, interprétée dans le champ des sciences politiques comme une « nouvelle grammaire » ou un « nouvel esprit » de l'action publique[75]. De là, les exercices participatifs d'impulsion institutionnelle se multiplient et se diversifient. Ils débordent le cadre réglementaire et se déploient à des échelles plus larges et dans de nombreux domaines de la vie sociale, tels que la santé, l'éducation ou les nouvelles technologies.

75 Blondiaux Loïc, Sintomer Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15 / n°57, premier trimestre 2002, p. 17-35 ; Blondiaux Loïc, 2008, *op. cit.*

Cette évolution s'ancre dans une situation de crise qui perdure et s'intensifie : désormais couplée de troubles économiques et sociaux, la remise en cause du système de représentation politique devient de plus en plus prégnante. A travers elle, c'est non seulement la légitimité des décisions et de l'action publique qui est remise en cause, mais surtout celle d'un pouvoir par trop hiérarchisé et centralisé. Dès lors, l'appropriation accrue de la thématique participative par les acteurs institutionnels correspond à un objectif éminemment politique, comme l'indiquent Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer :

> « Il s'agit (...) de favoriser la culture civique ou la politisation des habitants, de créer de nouveaux espaces publics, de re-légitimer le système politique, de rapprocher citoyens et élus, voire de partager le pouvoir avec les citoyens non élus et de s'appuyer sur leur participation pour transformer en profondeur le système politique institutionnel. »[76]

L'objectif de re-légitimation du système en place via la participation renvoie à la théorie développée dans les années 1980 par le sociologue Jürgen Habermas, qui propose un modèle démocratique basé sur la délibération – entendue comme examen collectif d'une question en vue d'élaborer une décision. Selon lui, cette dernière ne serait légitime que si la discussion qui y mène l'est également. Transposé dans le champ politique, ce principe est ainsi traduit par Bernard Manin :

> « La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous ; c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées. ( ...) On suppose en effet que tous participent à la délibération et en ce sens la décision prise pourra à juste titre être présentée comme émanant du peuple (principe démocratique).»[77]

Si le peuple est ici conçu comme représenté par les partis politiques formés par « la masse des citoyens »[78], il est néanmoins considéré comme un contre-pouvoir potentiel dont il s'agit de tenir compte hors des périodes de scrutin. Cela induit dès lors un « second degré de délibération » nécessaire à la légitimation des choix politiques :

---

76 Bacqué Marie-Hélène, Sintomer Yves, *op. cit.* p. 14

77 Manin Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le débat*, n°33, janvier 1985, p. 83

78 *Ibid.*, p. 87

> « Le véritable but du pluralisme des contre-pouvoirs n'est pas l'équilibre, mais la délibération. Il s'agit ici d'un second degré de la délibération, non pas celle qui aboutit à la décision majoritaire, mais celle qui s'impose à la majorité elle-même une fois qu'elle a été désignée. »[79]

Porteuse d'une dimension délibérative certaine, l'association de la population au choix publics est dès lors conçue comme un moyen privilégié d'en assurer le bien fondé, ainsi que de renforcer la confiance dans le corps politique. Cela justifie qu'elle soit aujourd'hui autant plébiscitée par les décideurs, au point de pouvoir être lue comme un nouvel impératif de l'action publique[80]. Bien que buttant à la prégnance de la culture représentative, problématique en termes de mobilisation du public comme de volontarisme politique, la participation est un moyen d'approcher l'absolu que constitue le concept de démocratie délibérative explicité par Bernard Manin. Quel que soit son degré d'incidence sur la décision politique, elle influence nécessairement le processus qui y conduit : *a minima*, elle favorise l'information de la population, incite à la transparence des processus décisionnels, et contraint les décideurs à un effort d'explicitation de leur choix ; *a maxima*, elle conduit à une réelle délibération entre les parties, dans un cadre souvent délimité certes, mais ouvrant la voie à une évolution des modalités traditionnelles de l'action publique. Dans la pratique, la participation permet donc d'introduire sinon la voix, du moins le regard de la population dans le processus d'élaboration de la décision. Elle lui confère ainsi une légitimité qui rejaillit sur les décideurs eux-mêmes. La prise de conscience de cet enjeu par le corps politique explique que cette pratique se déploie ces dernières années avec plus de force qu'auparavant, sortant du champ *stricto-sensu* du cadre de vie pour s'attacher à des objets plus complexes touchant à des questions de politiques publiques, d'environnement ou de société.

Cela se traduit depuis une quinzaine d'années par la recrudescence de la thématique participative dans les projets politiques et les textes institutionnels, qui prônent la diffusion et/ou l'amélioration de sa mise en application. Document précurseur, la Charte de la concertation élaborée en 1996 par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement[81], incite ainsi au déploiement de la participation en formalisant des principes conceptuels et méthodologiques visant à faciliter sa mise en œuvre. Au tournant des années 2000, la création des conseils de développement pour les agglomérations et des conseils de quartier pour les communes[82] contribue à son ancrage dans la démocratie locale. En 2007, la thématique est au cœur de la campagne présidentielle menée par Ségolène Royal

---

79 *Ibid.*, p. 90

80 Blondiaux Loïc, Sintomer Yves, 2002, *op. cit.*

81 Dite « Charte MATE » ou « Lepage », du nom de la ministre de l'environnement de l'époque

qui promeut la « démocratie participative » comme « troisième pilier de l'exercice du pouvoir » aux côté de l'exécutif et du législatif. En 2011, le Conseil d'État émet un rapport qui encourage au passage d'une « démocratie administrative » à une « administration délibérative » basée sur « la transparence, l'ouverture, le débat public et le compte rendu »[83]. En 2012, le Conseil national des villes formule douze propositions axées sur la valorisation des expériences et des initiatives de terrain, dont l'objectif affiché est d'« accompagner résolument l'émergence d'un nouveau cycle de la "démocratie locale"»[84].

La mise en exergue du potentiel délibératif de la participation contribue donc à son déploiement dans une logique de légitimation de l'action publique. Les stratégies et des dispositifs opérationnels se renouvellent, gagnant en souplesse et en audace en vue de favoriser la mobilisation du plus grand nombre et la production collective.

## 3.2/ Une période d'innovation démocratique

Les expériences participatives évoluent aujourd'hui de manière volontariste, se déployant à des échelles et sur des sujets inédits, allant au-delà des procédures réglementaires et des méthodes qui y sont classiquement associées. Les exercices gagnent en complexité et s'inspirent de dispositifs mis en œuvre à l'étranger – budget participatif de Porto Alegre, conférence de consensus danoise – ainsi que de méthodes basées sur l'intelligence collective – émergence/convergence de propositions via jeux de rôle, *brainstorming*, post-it. Les outils sont sont combinés de manière à favoriser l'expression du plus grand nombre sous des formes variées : formulation d'avis individuels via Internet, débat public sous forme de forums ou d'ateliers, délibération collective via des dispositifs dits « mini-publics ». Ces évolutions apparaissent principalement guidée par deux principes clés de l'idéal délibératif : l'association d'un public large et diversifié, et la production collective.

82 Par la loi Voynet de 1999 pour les uns et la loi Vaillant de 2002 pour les autres, sur lesquelles nous reviendrons plus en détail dans le chapitre suivant.

83 *Consulter autrement, participer effectivement*, Rapport public du Conseil d'État, La Documentation française, Paris, 2011

84 *La démocratie locale et la participation des habitants*, avis du Conseil national des villes, janvier 2012

### *3.2.1/ Associer le plus grand nombre*

Si, comme l'affirme Bernard Manin à la suite d'Habermas, la légitimité d'une décision résulte de la délibération de tous, le bien fondé des propositions émises via la participation – donc des décisions politiques qu'elles alimentent – repose en théorie sur la délibération du peuple dans son ensemble. Bien qu'idéale, cette considération fait de la question de la mobilisation du public un enjeu central des démarches contemporaines. Par son nombre ou ses caractéristiques, celui-ci doit désormais porter une parole représentative de la diversité des points de vue et des intérêts liés aux questions mises au débat. Cette exigence butte toutefois sur la difficulté à mobiliser une population dont les rythmes de vie s'accélèrent, de plus en plus désabusée par le système de représentation politique et en proie à une crise de citoyenneté qui se manifeste par l'essor des incivilités, de l'exclusion, de l'abstention. Dans les faits, l'offre institutionnelle de participation ne touche globalement qu'une part minime du public visé, le plus souvent constituée de militants associatifs et de particuliers venus défendre leurs intérêts propres, dont l'omniprésence justifie l'usage de la formule contemporaine de « syndrome TLM » – toujours les mêmes. A l'inverse, certaines populations restent absentes ou fortement sous-représentées dans les débats – jeunes, étrangers, femmes en particulier. Qualifiés de « sans voix » ou de « publics absents », elles font depuis peu l'objet d'efforts de mobilisation particuliers, et sont à l'origine de dispositifs participatifs originaux, cherchant à aller à leur rencontre plutôt qu'à les attirer dans les arènes institutionnelles classiques.

D'un côté, les démarches à destination du grand public gagnent en visibilité via le déploiement de véritables plans de communication, complétant le cas échéant une publicité officielle qui se donne rarement à voir de façon manifeste. Les supports se multiplient : affichage dans l'espace public, publication dans la presse ou autres journaux officiels, *newsletters*, spots radiophoniques ou télévisuels. De nouvelles méthodes de mobilisation émergent, basées sur le contact direct avec les populations – « recrutement » par téléphone, intervention dans l'espace public – ou sur l'octroi d'une contrepartie financière ou matérielle – indemnisation, chèque-cadeau, place de concert par exemple. La méthode du tirage au sort se développe dans le cadre de dispositifs spécifiques – conférences ou jurys citoyens – mais également d'instances permanentes – conseils de quartiers ou de développement, commissions consultatives. Elle favorise la représentativité sociologique des participants,

ainsi que l'expression de points de vue « profanes » quant aux questions portées au débat[85].

D'un autre côté, les outils de la participation se diversifient en vue de favoriser la mobilisation et l'implication active du plus grand nombre. Ils deviennent plus attrayants grâce à l'essor de méthodes d'animation collaboratives, et moins formels afin de ses dégager du poids d'une image institutionnelle qui constitue souvent un frein à la mobilisation. Ainsi, la tendance est-elle aujourd'hui à la mise en place de forums – « ouverts », « citoyens » – et d'ateliers de travail collectif, ainsi qu'à l'investissement de lieux décalés – cirque, école, jardin – voire de l'espace public – balades urbaines. Les dispositifs présentiel sont combinés avec d'autres qui permettent l'expression d'un public plus large et diversifié : enquêtes quantitatives menées auprès d'échantillons représentatifs des populations ciblées[86] en vue de l'élaboration de diagnostics ou de la hiérarchisation de propositions ; outils numériques, qui facilitent l'accès à l'information ainsi que l'expression du plus grand nombre.

### L'essor de la e-participation

La montée en puissance des nouvelles technologies et d'Internet favorise l'émergence d'espaces publics inédits, formalisés par des blogs, forums de discussion, réseaux sociaux. Le numérique permet à la fois de centraliser l'information et d'en faciliter l'accès au plus grand nombre, et constitue un canal d'expression particulièrement attractif : accessible à tout moment et en tous lieux, il touche un public bien plus large et diversifié que les traditionnelles réunions publiques.

Quoique encore utilisés de manière limitée au vu de leur potentiel, les outils numériques sont désormais incontournables dans le cadre de la participation publique. Nombreuses sont les institutions qui disposent aujourd'hui de pages ou de sites web spécifiquement dédiés à la « participation citoyenne » ou à la « démocratie locale ». Amples supports d'information, sont parfois conçus comme des outils participatifs à part entière, proposant par exemple un forum de discussion visant à recueillir l'avis du public sur une question ou un projet donné. Fruit du volontarisme des institutions dans les années 2000, la participation numérique se diffuse progressivement aux procédures réglementaires, à l'instar des enquêtes publiques auxquelles une contribution par voie dématérialisée est possible depuis 2012. Si la « démocratie numérique » ou « e-démocratie » est encore essentiellement pensée par les acteurs publics dans une dynamique descendante, elle s'inscrit dans une révolution des modes de circulation de l'information et des idées susceptible de transformer en profondeur

85 Pour plus d'éléments sur cette question, voir notamment : Sintomer Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007 ; « Tirage au sort. Les jeux de la démocratie et du hasard », dossier de la revue Territoires, n°512, novembre 2010, p. 22-35

86 Généralement caractérisée par des critères socio-professionnels, d'âge, de sexe, de lieu ou de type d'habitat

le paradigme participatif. Comme le suggère Laurence Monnoyer-Smith, l'essor du numérique contribuerait à la diffusion de nouvelles formes de prise de parole politique, allant au-delà des logiques classiques de l'engagement basé sur la citoyenneté ou le militantisme. Selon elle, l'actuelle diffusion des réseaux sociaux et des pratiques de pair à pair, ainsi que l'appropriation créative du web, concourraient à « redéfinir la notion même de "participation politique", et de comprendre la "parole politique" dans une acception large comme l'expression d'un jugement politique, quels que soient les arènes et les dispositifs techniques à travers lesquels elle se diffuse. »[87]. Dans le même ordre d'idée, l'engouement que suscite actuellement l'ouverture des données publiques – *open data* – apparaît vecteur de transformation du paradigme participatif. Favorisant la réappropriation des données par tous dans une logique de « capacitation »[88], elle contribuerait à l'évolution de la relation de la population au politique et l'émergence d'une action publique plus collaborative[89].

L'essor du numérique favorise donc la participation du public, mais pose encore question du point de vue de la prise en compte des avis exprimés par ce biais dans l'action publique. D'un côté, les outils institutionnels ne permettent qu'une expression individuelle qui a *in fine* moins de poids dans la décision qu'une production collective. De l'autre, l'espace public numérique se révèle impossible à appréhender dans sa globalité, donc à traduire sous forme de connaissances réellement exploitables. En cause, la multiplicité des supports d'expression proposés par le web et les natures variées des contenus, allant du commentaire rapide à la réflexion argumentée. Ainsi, au delà des freins liés à l'accès et/ou à la maîtrise de l'outil informatique, les dispositifs numériques contribuent à l'élargissement des publics de la participation, tout en restant problématiques dès lors qu'il s'agit de parvenir à une production négociée collectivement. Ces difficultés apparaissent d'ordre plutôt fonctionnel voire éthique que technique, et la technologie numérique est à ce jour porteuse d'un important potentiel d'innovation démocratique.

### *3.2.2/ Favoriser une production citoyenne éclairée*

Si l'association d'un public large et diversifié constitue l'un des pans de l'impératif délibératif, la mise en place des conditions d'une production collective en est un autre, tout aussi moteur d'innovation démocratique. Aussi assiste-t-on depuis une quinzaine d'années à l'essor de formes participatives dialogiques incarnées par des dispositifs favorisant la confrontation de

87 Monnoyer-Smith Laurence, « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, n°1 / 2011, octobre 2011, p. 160

88 Terme qui renvoie à la « mise en capacité d'agir » des individus, cf. introduction p. 17

89 Notons qu'au vu du potentiel novateur de la thématique, un observatoire est créé en 2013 par l'association Décider ensemble afin de suivre les évolutions de la relation entre open data et participation.

points de vue « experts » et « profanes » ainsi que de problématiques techniques et sociales, qualifiés par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe de « forums hybrides » :

> « Forums, parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif. Hybrides, parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. »[90]

Nés en réaction au conflit social, ces espaces de débat se formalisent d'abord via les procédures réglementaires – de débat public par exemple – avant que la montée en puissance de l'impératif participatif ne concoure à leur ré-appropriation par le politique. Une ère d'expérimentation démocratique s'engage en vue de la production d'avis citoyens éclairés en amont des décisions et des projets qu'ils ont vocation à enrichir et à légitimer. Outre l'enjeu politique, cette évolution procède d'une double influence, liée au développement concomitant de la thématique participative à l'international et à la consolidation d'expertises spécifiques dans le contexte français.

D'une part, ces pratiques s'inspirent de modèle expérimentés à étranger, et progressivement structurés via leur diffusion d'un pays ou d'un champ d'application à un autre. On retiendra parmi eux les dispositifs les plus féconds : le budget participatif créé à Porto Alegre au Brésil en 1989, qui permet l'implication des habitants dans les choix relatifs à l'attribution des ressources municipales ; la conférence de consensus, qui a vocation à permettre l'élaboration d'un avis éclairé en vue d'une prise de décision complexe, et dont le principe naît en 1977 dans le domaine médical aux États-Unis avant d'être repris dix ans plus tard au Danemark sur des questions scientifiques et technologiques ; le modèle de jury citoyen mis en place depuis 2002 dans 17 quartiers berlinois, inspiré des « cellules de planification » (*Plannungszellen*) crées en Allemagne dans les années 1970 pour améliorer les procédures de programmation urbaine grâce à l'association d'habitants tirés au sort ; le « forum communautaire du 21e siècle » (*21st Century Town Meeting*®[91]) conçu dans les années 1990 comme une version améliorée des assemblées locales d'habitants (*town meetings*) nés en Nouvelle-Angleterre au XVIIème siècle afin de faire débattre d'importantes assemblées sur les problèmes complexes de politiques publiques via une méthode reposant sur l'association de nouvelles technologies et de dialogue en petits groupes.

---

90 Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001, p. 36

91 Marque déposée par l'organisation non gouvernementale américaine *AmericaSpeaks*

D'autre part, l'expérimentation méthodologique dont témoigne l'adaptation de certains de ces dispositifs est le fruit de la structuration de nouvelles expertises, nées de la multiplication des expériences participatives. Les militants des années 1960 à 1990 se professionnalisent via leur interaction croissante avec les pouvoirs publics. Des fonctions et métiers inédits voient le jour – commissaire enquêteur, animateur / médiateur, consultant et technicien spécialisés – tandis que certaines professions préexistantes se spécialisent – architectes, urbanistes, sociologues. Ce champ d'expertise est en outre marqué par l'émergence dans les années 1980 d'un modèle d'organisation du travail basée sur l'intelligence collective et la collaboration, dont les méthodes influencent l'évolution des pratiques participatives[92].

De là émerge peu à peu une palette variée de dispositifs délibératifs adaptés des modèles internationaux et basés sur des méthodes d'animation inédites. Bien que leurs intitulés ne soient que rarement stabilisées et standardisées, ils recouvrent des pratiques qui ont en commun de reposer sur la confrontation d'une diversité de points de vue dans la perspective de productions collectives éclairées. Citons notamment les dispositifs désormais répandus de « forum ouvert », de « forum citoyen » et d'« atelier public » qui, malgré quelques variations organisationnelles, reposent tous trois sur une méthodologie similaire, articulant travail en petits groupes et temps de mise en commun en configuration plénière. Adaptés des « conférences de consensus » danoises, les « conférences de citoyen » et autres dispositifs dits « mini-publics » – jurys ou « panels » – voient le jour en France en 1998 et se multiplient depuis lors. Basés sur un processus de montée en compétence puis de délibération d'un panel restreint de « profanes » tirés au sort, ils visent la construction d'un point de vue citoyen sur des questions complexes, afin d'éclairer des décisions politiques souvent difficiles[93]. Dans ce cas, la méthode du tirage au sort n'a pas tant vocation à constituer un échantillon représentatif de la diversité de la population qu'à favoriser une production collective fondée sur une pluralité d'appréciations. Comme le souligne Yves Sintomer :

> « Il s'agit (...) de diversifier la provenance sociale de ceux qui participent à la délibération, afin d'enrichir celle-ci d'une plus grande variété de points de vue et d'expériences, et afin que les préjugés et les limites des uns et des autres se neutralisent mutuellement (l'idéal étant que cette pluralité des rapproche le plus possible de la pluralité réelle de la société). »[94]

---

92 Sur cette thématique voir le dossier « L'intelligence collective », *Sciences Humaines*, n°169, mars 2006, p. 34-53

93 Pour une analyse à la fois théorique et méthodologique du dispositif de conférence de citoyens, voir Bourg Dominique, Boy Daniel, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2005

Si ce dispositif est d'abord mis en œuvre en France sur des questions d'intérêt national – les OGM dans l'agriculture et l'alimentation en 1998, changements climatiques et citoyenneté en 2002, le devenir des boues domestiques issues de station d'épuration en 2003[95] – il fait l'objet d'un engouement grandissant des institutions territoriales qui l'utilisent sur des thématiques relatives à la gestion des services publics – eau, transports notamment. Moins développé en France, le dispositif de budget participatif apparaît à partir de 2004. Il offre la possibilité à une population donnée – habitants, usagers – de formuler des propositions et de délibérer en vue de l'attribution d'une part d'un budget institutionnel. Ce dispositif est d'abord mis en place dans la ville de Grigny (69), où 25% du budget municipal d'investissement sont désormais attribués à des projets plébiscités par les habitants. L'expérience la plus connue reste à ce jour celle du budget participatif des lycées mis en place par la Région Poitou-Charente en 2005, qui délègue les choix relatifs à la répartition et à l'utilisation d'une part de ses ressources à une assemblée composée de représentants des différents établissement – élèves, parents d'élèves, personnel, professeurs et administration.

Basées sur des logiques d'inclusion et de délibération, les pratiques nées de l'impératif participatif favorisent la formulation d'avis citoyens éclairés, visant à alimenter et à mieux fonder l'action publique. Il convient toutefois de garder à l'esprit que leur effectivité n'est pas tant le fait de la nature des dispositifs mis en œuvre que de la place qui leur est concédée par les décideurs dans les processus techniques et décisionnels. Ainsi, la mise en œuvre d'une conférence de citoyens sur un sujet donné n'assure-t-elle nullement le respect de l'avis formulé dans la décision finale, ni ne garantit par ailleurs sa pertinence puisque, ainsi que le soulignent Dominique Bourg et Daniel Boy :

> « L'absence de procédures claires guidant l'organisation du débat et réglant les rapports de force entre les parties rend très aléatoires les résultats de ces procédures. »[96]

---

94 Sintomer Yves, *Le pouvoir au peuple: jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007, p. 147

95 Respectivement organisés par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST), par le Commission française du développement durable et par le Ministère de l'Écologie et du développement durable dans le cadre du Débat national sur l'eau.

96 Bourg Dominique, Boy Daniel, 2005, *op. cit.*, p. 19

Ces considérations valant pour l'ensemble dispositifs participatifs, il n'est pas surprenant de constater que les expériences qui se multiplient aujourd'hui avec force volontarisme sont en réalité inégales au regard de leur dimension délibérative comme de leur degré d'incidence sur les projets et décisions. En découlent des lectures différenciées du phénomène participatif qui, selon les situations et les acteurs, oscillent entre enthousiasme et scepticisme. Car au-delà de l'idéal démocratique dans lequel il s'inscrit, celui-ci est appréciées de manière pragmatique à travers ses effets sur le plan social, politique et technique. D'un côté, la participation publique est perçue comme un atout en termes de développement social et de capacitation, favorisant la réduction de la coupure entre les élites et le peuple et le renforcement indirect de la démocratie représentative. Elle est également vue comme un vecteur d'amélioration des projets et des décisions publics dans une perspective d'adéquation aux besoins et aux attentes des usagers, ainsi que de développement durable. D'un autre côté, nombreux sont les acteurs qui associent la thématique participative à une stratégie politique visant l'acceptation de décisions ou de projets pré-établis. En outre, la faible diversité du public mobilisé ainsi que le constat de sa « professionnalisation », voire de sa politisation progressive, mènent à la remise en cause de la légitimité de sa parole ainsi que de la pertinence des dispositifs mis en œuvre. Enfin, les élus et et les experts ont tendance à être réticents vis-à-vis de la participation publique, craignant une remise en cause de leur légitimité technique ou élective et la considérant comme une perte de temps, voire une pratique contre-productive pour la bonne marche de l'action publique.

Ces critiques sont rarement formulées de manière aussi duale puisque dans les faits, rares sont les pratiques basées sur des objectifs fallacieux qui n'aient d'effets positifs, ni de démarches menées selon des intentions honorables qui ne rencontrent de limites. Elle rendent néanmoins compte des controverses qui entourent l'appropriation volontariste de la thématique participative par les pouvoirs publics, et qui prennent corps au niveau local via le processus de décentralisation territoriale.

# Chapitre 4/ Décentralisation territoriale et démocratie locale

Si l'institutionnalisation du principe de participation est d'envergure nationale, l'impératif participatif se décline à des échelles plus locales. A partir des années 1980, la décentralisation progressive du pouvoir étatique et de l'organisation administrative induisent une montée en puissance d'institutions territoriales : les collectivités existantes – commune, département, Région – gagnent en autonomie, tandis que des structures intercommunales sont créées en vue d'assurer la gestion partagée de certains équipements et services publics ainsi que de promouvoir la mise en place de « projets de territoires ». La complexification du fait urbain due à l'interconnexion croissante de ses composantes – emploi, logement, services, réseaux – ainsi que l'enjeu de rayonnement induit par le phénomène de mondialisation, conduisent à l'essor d'une logique de gouvernance de nature métropolitaine. Si l'implication des habitants et usagers est susceptible de contribuer à la pertinence et à la qualité de l'action publique aux différentes échelles, elle s'y déploie dans les faits de manière inégale, dû à des cadres réglementaires peu contraignants et à un reconnaissance inégale des différentes institutions par public .

## 4.1/ De nouveaux territoires de projet

Jusqu'aux années 1980 les seules collectivités locales sont les communes et les départements. La commune, héritière de la paroisse, est de loin la plus ancienne. Gouvernée selon un système oligarchique jusqu'à la révolution française, elle est aujourd'hui le pilier du modèle républicain français et constitue l'échelle de la démocratie locale par excellence. Le Conseil municipal y est élu au suffrage universel direct, et le maire, représentant de l'État, est détenteur de la pleine compétence de gestion des affaires communales. Les départements sont créés suite à la Révolution de 1789, en vue d'une meilleure territorialisation de l'action publique. Mais il faut attendre 1848, et l'instauration du système d'élection des conseilleurs généraux au suffrage universel direct, pour que cet échelon politique devienne autonome vis-à-vis du pouvoir central. L'état y reste néanmoins représenté par la figure du préfet, originellement mandaté pour assurer la gestion du département, et qui conserve aujourd'hui encore un rôle de contrôle de tutelle.

**Décentralisation, acte I**

A partir de 1982, la décentralisation effective du pouvoir de l'État s'enclenche avec les lois dites « Defferre » qui favorisent la montée en puissance des collectivités territoriales[97]. Les départements gagnent en autonomie : le rôle du préfet se fait moins prégnant, et le pouvoir exécutif est confié au président du Conseil général. Les Régions, qui n'étaient jusque-là que des entités administratives mal définies, deviennent des collectivités territoriales à part entière : à l'instar des départements, elles sont gérées par une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct, dont le président détient le pouvoir exécutif. Un transfert de certaines compétences de l'État vers les trois types de collectivité – communes, départements et Régions – s'opère dans une logique de complémentarité. Les départements deviennent des acteurs cruciaux des politiques sociales, et se voient attribuer des compétences dans le champ des transports qui en font les acteurs clés de l'articulation entre centre urbains et périphéries rurales. Les Régions deviennent les acteurs principaux du développement économique, de la structuration des filières de la formation. Chacune des collectivités locales se voit en outre confier des compétences liées au champ de l'urbanisme et de la planification, pour la création de logements, l'aménagement du territoire, le développement et la gestion des transports. L'élection des conseillers communaux, généraux et régionaux au suffrage universel direct confère une réelle légitimité à ces échelons politiques et à leurs actions. Elle permet de rapprocher le processus de décision des habitants, et concourt ainsi à l'émergence d'un exercice plus local de la démocratie.

Parallèlement au transfert de pouvoirs étatiques vers le local, s'opère un mouvement inverse avec la concession de compétences communales à des établissement intercommunaux. Dans leur forme originale, ceux-ci naissent à l'articulation des XIXe et XXe siècles dans un contexte de déploiement des réseaux d'eau et d'électricité. Ils répondent alors à une volonté des communes de se doter de communautés de moyens afin de bénéficier d'infrastructures dont elles n'auraient pu assumer seules le coût financier. Les compétences mutualisées sont transférées à des structures intercommunales dont l'importance et le champ d'action se sont progressivement accrus depuis lors.

Premières formes d'associations de communes, les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) sont créés en 1890, et conçus de manière à ne gérer qu'une seule compétence – la gestion de l'eau et de l'assainissement en particulier. En 1959 leur champ d'action s'étend

97 Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État notamment.

avec la mise en place de syndicats intercommunaux à vocation multiples (SIVOM), à qui sont confiés la gestion de plusieurs compétences. Des formes d'intercommunalités plus ambitieuses sont ensuite instituées avec la création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) : les communautés urbaines abord en 1966[98], puis les communautés de communes en 1992[99], et les communautés d'agglomération en 1999[100]. A l'instar des syndicats intercommunaux, les EPCI sont pensés sur la base d'une administration à deux niveaux : la communauté est compétente pour traiter des problèmes d'équipements et de services intéressant l'agglomération, tandis que la commune reste responsable de ce qui relève de son échelle. Ils disposent de surcroît d'une autonomie financière liée au droit de lever l'impôt sur leur territoire, ainsi que d'un bouquet de compétences plus important. Ils répondent ainsi à un enjeu allant au-delà de la mise en commun de compétences voulue par la création des syndicats intercommunaux : celui de la mise en œuvre de véritables « projets territoriaux » partagés par les communes membres. Cette visée nouvelle induit un renforcement de la cohésion et de la solidarité entre elles, et contribue à des choix politiques importants pour l'avenir des territoires à l'échelle intercommunale. En outre, afin d'être en mesure de développer le territoire de l'agglomération de manière cohérente, les EPCI ont depuis la loi ATR de 1992 la possibilité de se voir confier l'exercice de compétences communales dans le cadre de projets jugés d'« intérêt communautaire ». Déterminé par les Conseils municipaux des communes membres, celui-ci permet d'établir une ligne de partage claire entre les compétences qui exigent une gestion intercommunale et celles qui demeurent pleinement communales, et touche essentiellement aux domaines culturel, sportif, éducatif, sanitaire et social.

Malgré la portée de leurs attributions, les EPCI disposent toutefois d'une autonomie limitée, étant conçus comme des structures inter-communales à vocation technique plutôt que comme de réelles autorités politiques supra-communales, comme le rappellent Marie-Christine Kessler et Jean-Luc Bodiguel :

> « En s'attaquant au problème des limites et des structures communales dans les grandes agglomérations, le gouvernement savait qu'il allait légiférer dans un domaine particulièrement délicat : celui de l'autonomie locale. Il avait le choix entre une solution politique : créer une nouvelle collectivité locale par fusion d'un certain

98 Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines ; ce statut s'applique d'abord à certaines villes (Lille, Lyon, Strasbourg, Bordeaux) puis à partir de 1999 aux ensembles urbains dépassant le seuil de 450 000 habitants.

99 Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". Cette loi instaurait également le statut de communautés de ville qui fut un échec, et fut supprimé à l'occasion de la réforme de l'administration territoriale suivante au profit de celui de la communauté d'agglomération.

100 Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement » ; les communautés d'agglomération concernent les territoires de plus de 50 000 habitants, organisés autour d'au moins une ville de plus de 15 000 habitants.

> nombre de communes et une solution technique : réaliser un simple aménagement des structures dans le cadre de l'organisation traditionnelle de la démocratie locale. Il a choisi le second terme de l'alternative sans toutefois pouvoir éviter des choix politiques [celui de la désignation des premières agglomérations qui seront concernées par la création d'une communauté urbaine par exemple, NDLA].»[101]

Les EPCI ont un important rôle à jouer dans la gestion du territoire, mais restent fortement dépendants des communes. D'un côté, ils ont à gérer des budgets conséquents et disposent d'un pouvoir exécutif qui leur confère une certaine liberté de décision dans les domaines de compétences qui sont les leurs. De l'autre, ils ne bénéficiant que d'attributions sectorielles et d'une légitimité démocratique limitée, du fait du mode d'élection indirect de son assemblée délibérante, désignée au sein des Conseils municipaux des communes membres en proportion de leur poids démographique. La création des EPCI ne modifie donc en rien l'organisation de la démocratie locale, qui reste le fait des collectivités territoriales dont les représentants tirent leur légitimité d'une élection au suffrage universel direct. Dépendants de leur pouvoir, les EPCI ne disposent que d'un potentiel d'intervention stratégique restreint à l'échelle communautaire.

### Décentralisation, acte II

A partir de 2003, l'acte II de la décentralisation[102] accroît l'autonomie des collectivités territoriales comme des intercommunalités. De nouvelles compétences sont transférées aux collectivités, en particulier aux Régions et aux départements – tourisme, formation professionnelle, éducation notamment – et leur autonomie financière est renforcée. La réglementation relative à la démocratie locale est enrichie avec l'élargissement aux collectivités territoriales de la possibilité jusque là réservée aux communes d'organiser des référendums locaux ayant valeur de décision[103], et en accordant aux citoyens un droit de pétition. Les intercommunalités montent en puissance : leurs compétences ne sont plus seulement le fait des les communes mais peuvent désormais leur être déléguées par les autres collectivités territoriales[104], ce qui les rend plus à même de mettre en cohérence les actions et les projets menés à l'échelle de l'agglomération et du territoire élargi.

---

101 Kessler Marie-Christine, Bodiguel Jean-Luc, « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 18e année / n°2, 1968, p. 258

102 Notamment marqué par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française et par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

103 Le dispositif est toutefois fortement encadré et, comme le note Pierre Sadran, « donne le change sans changer la donne » (Sadran Pierre, « La “République des proximités” contre la démocratie participative », *Pouvoirs Locaux*, n°59, décembre 2003)

En 2010, une nouvelle forme d'EPCI est créée avec pour ambition de promouvoir un développement territorial plus intégré encore, ainsi qu'un rayonnement à l'international. Il s'agit de la « métropole »[105], ainsi décrite par le Code général des collectivités territoriales :

> « La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. »[106]

Les métropoles disposent de compétences plus vastes que les EPCI classiques, dont certaines relevant traditionnellement des échelons départemental et régional – transport scolaire, gestion des voies départementales et des zones d'activités, promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Ce statut ne connaît toutefois qu'un faible succès puisque parmi les huit communautés urbaines qui y sont éligibles, seule celle de Nice l'adopte en 2011 avec la création de la Métropole Nice Côte d'azur[107]. Le projet de loi dite « de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles » dont l'examen est en cours en 2013 est en voie de faire évoluer cela, prévoyant de transformer automatiquement en métropoles les EPCI de plus de 400 000 habitants sis dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Elles seraient dotées de nouvelles compétences de droit – telles que le développement et l'aménagement économique, social et culturel, la politique de la ville, l'aménagement de l'espace métropolitain, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie – et auraient la possibilité que d'autres lui soient déléguées voire transférées  au cas par cas par l'État, le Département et/ou la Région en vue de la projets territoriaux adaptés aux contextes locaux. La gestion des métropoles serait également plus collégiale et démocratique, avec la création d'une instance spécifique de coordination entre elles et les communes membres – la « conférence métropolitaine » – et l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains.

---

104 Pour plus de détails relatifs au développement de l'intercommunalité à cette époque, voir *L'intercommunalité à fiscalité propre*, rapport d'information n°193 de M. Philippe Dallier fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, 1er février 2006 (URL : http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-193.html)

105 Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

106 Article L5217-1 créé par la loi du 16 décembre 2010 (art. 12).

107 Issue d'une fusion de la communauté urbaine de Nice avec trois communautés de communes adjacentes.

Par ailleurs, le terme de métropole renvoie à des territoires de plus en plus interconnectés et ancrés dans une logique d'attractivité et de rayonnement *extra-muros*, porteur d'enjeux de pouvoir accrus pour les intercommunalités.

## 4.2/ Montée en puissance du fait métropolitain

Le concept de métropole est d'actualité et nombreux sont aujourd'hui les pôles urbains qui s'en réclament par-delà son acception en tant que statut institutionnel. De fait, de la cité-mère de l'Antiquité grecque à la capitale régionale du programme des « métropoles d'équilibre »[108] initié par la DATAR en 1963 pour contrebalancer l'hypercentralisation de la France autour de sa capitale, il est couramment utilisé pour désigner un pôle urbain caractérisé par son étendue et son poids démographique, mais aussi par ses flux et ses interactions, son poids politique et son inscription dans une dynamique territoriale d'envergure nationale voire internationale.

Le fait métropolitain émerge en France dans les années 1970 à l'issue de la période industrielle des Trente glorieuses. Il naît d'une évolution morphologique des villes liée au passage d'un modèle économique basé sur la productivité, à un modèle au sein duquel la compétitivité des entreprises repose sur leur capacité d'adaptation aux évolutions du marché ainsi que d'innovation technologique. Qualifié de « post-fordiste »[109], cette nouvelle logique de production concourt au développement de pratiques de sous-traitance et à la décomposition des fonctions de l'entreprise. Elle est confortée par l'internationalisation de l'économie, qui suscite un accroissement des flux de marchandises et de capitaux. Post-fordisme et globalisation participent alors de l'émergence de nouvelles logiques de localisation des entreprises, qui impactent la forme urbaine[110]. Les centres de décision et d'innovation – services commerciaux, marketing, recherche et développement – se localisent au cœur des grandes agglomération, au plus près de fonctions avancées qui sont nécessaires à leur fonctionnement – services juridiques, d'assurance, de financement et d'investissement – mais également au plus près de là où se forment les tendances. La sous-traitance et la délocalisation des unités de production conduit à l'implantation d'importantes plate-formes logistiques en périphérie des villes, à proximité de marchés de consommation immédiats, mais également de nœuds de transport permettant leur connexion à l'international. Ces évolutions conduisent à un phénomène de concentration des entreprises dans un nombre restreint de pôles urbains, qui se développent alors dans une logique cumulative : la

108 Mis en place à partir de 1963, il a vocation à promouvoir la croissance des importants pôles urbains français de manière à contrebalancer le pouvoir de la capitale.

109 Ascher François, 1995, *op. cit.*, p. 92

110 Pinson Gilles, « Les systèmes métropolitains français à l'horizon 2040 », *Futuribles*, n°387, juillet 2012, p. 41- 58

localisation des entreprises en leur sein génère un dynamisme économique lié à l'emploi et la consommation, qui accroît en retour leur attractivité et accélère leur extension. Ainsi naissent les premières métropoles françaises, qui se positionnent naturellement au sein d'un réseau de pôles stratégiques, et exercent une influence tant au niveau national qu'international.

Depuis une vingtaine d'années, le succès de la vie urbaine et le développement croissant des villes tend à durcir la compétition qu'elles se livrent. Leur puissance économique ne semble plus suffire à les distinguer, et le phénomène de métropolisation prend une tournure plus volontariste, ancrée dans une logique de démarcation sur le plan symbolique[111]. Il s'agit dès lors de valoriser les atouts du local – patrimonial, géographique, urbanistique – tout autant que de tirer parti de son potentiel économique dans une visée de spécialisation. Émerge alors un nouveau modèle de développement territorial, de nature plus stratégique et moins axée sur une logique de marché. Le rôle des pouvoirs publics dans la gouvernance territoriale trouve accrue, tout comme les partenariats entre les différentes institutions, dans le cadre de politiques locales mais aussi nationales. De fait, la métropolisation repose d'abord sur un pari politique effectué au niveau national quant au potentiel de croissance et d'innovation des différents pôles urbains. Les plus prometteurs bénéficient d'investissements pour la création d'importantes infrastructures – centre d'affaires, ligne à grande vitesse par exemple – et de pôles de compétitivité, en vue de l'accroissement et la synergie des composantes de l'économie métropolitaine : entreprises, universités, centres de recherche. Plan Campus et investissements d'avenir constituent ainsi autant de Politiques nationales en faveur de la spécialisation des territoires, donc de leur attractivité.

La métropolisation repose ainsi pour partie sur des programmes nationaux, mais dépend surtout du volontarisme des institutions locales. Parmi elles, les villes-centre et les intercommunalités jouent un rôle moteur, développant l'attractivité de leur territoire par la mise en place de stratégies axées sur la valorisation des spécificités locales, urbanistiques ou culturelles. Un enjeu de démarcation par l'image se fait jour, aujourd'hui mis en exergue par l'essor du concept de « marketing territorial ». Inspiré du champ de l'économie, celui-ci vise à accroître l'attractivité d'un territoire via son association à une image porteuse de valeurs singulières. Cela se traduit en particulier par la création de marques, qui cherchent aussi bien à promouvoir une ville ou une agglomération – « I love NY », « Be Berlin », « Only Lyon », « Osez Bordeaux » – qu'un territoire plus diffus, comme par exemple une région – « Limousin, osez la différence », « Lille Région, cœur d'Europe ».

Notons par ailleurs qu'à l'instar de la notion de « participation », la non-normalisation du terme de « métropole » favorise son appropriation dans le cadre de réalités hétérogènes. En France, il est de plus en plus en plus souvent utilisé par les communes et les

111 Tiano Camille, « La dimension symbolique de la ville : une réponse à la concurrence métropolitaine ? », *Lieux communs*, n°8, 2005, p. 75-103

intercommunalités de façon volontariste – « Le Mans Métropole », « Valenciennes Métropole » par exemple – sans pour autant faire écho à une attractivité particulière ni même renvoyer au statut administratif créé en 2010. L'usage du terme relève alors d'une forme d'incantation, marquant une volonté de s'inscrire dans une dynamique nationale[112].

Le concept de métropole renvoie à une nouvelle manière de penser la ville et le territoire et réinterroge nécessairement le rôle des différents acteurs qui les font vivre – institutionnels, financiers, associatifs, habitants et usagers. La participation publique s'y déploie toutefois encore de manière inégale, en fonction des obligations réglementaires et du volontarisme de chaque institution locale.

## 4.3/ Des institutions inégales vis-à-vis de la participation publique

L'institutionnalisation du principe de participation est étroitement liée au processus de décentralisation territoriale qui s'engage dans les années 1980. L'évolution concomitante de la législation dans les deux domaines en témoigne (cf. Figure 4). Si la participation se décline d'abord dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement en réaction aux revendications sociales des années 1960-1970, la montée en puissance des institutions territoriales et le rapprochement qui s'opère entre décideurs et populations locales concourent à son ancrage dans l'échelle de la proximité. Cela se traduit en premier lieu par l'instauration de différentes instances à vocation consultative, constituées selon les cas d'habitants, d'usagers, de citoyens, mobilisés à titre individuel ou en tant que représentants associatifs ou économiques.

### Des dispositifs de démocratie locale

En 1992, la loi sur l'administration territoriale de la République – dite « loi ATR » – fait du principe de participation une composante à part entière de la démocratie locale :

> « Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de démocratie locale » (article 10).

112 Silvestre Pauline, « Dire pour agir : les mots de la métropole », *Métropolitiques*, mai 2012 (URL : http://www.metropolitiques.eu/Dire-pour-agir-les-mots-de-la.html)

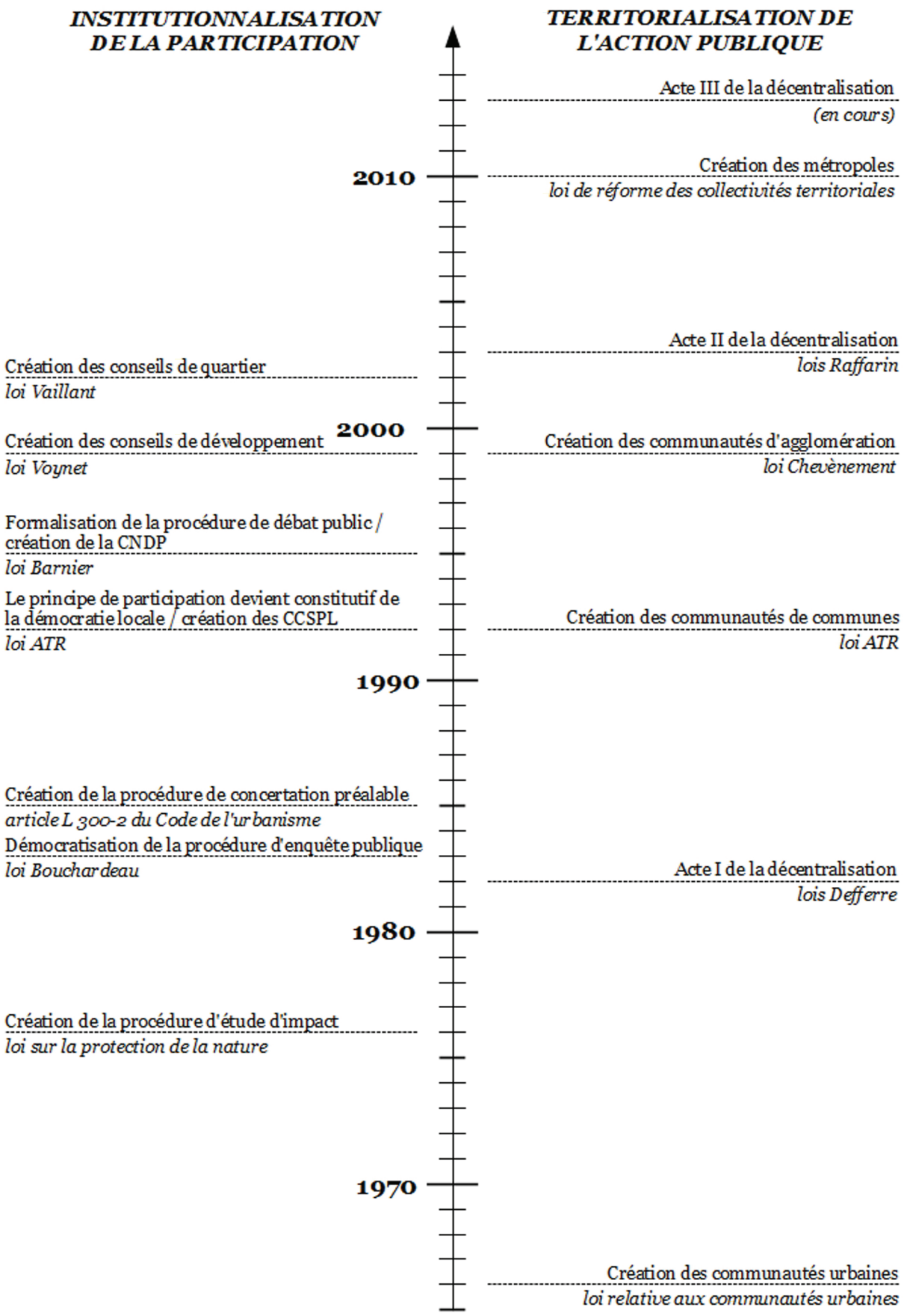



Figure *4 :* évolution concomitante des législations relatives à la participation et à la territorialisation de l'action publique

L'énoncé est structurant mais sa mise en pratique se limite dans un premier temps à la création de Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) pour les communes de plus de 3 500 habitants et les EPCI comprenant au moins une communes de cette taille. Constituées de représentants d'associations d'usagers et présidée par le maire ou le président de l'EPCI, celles-ci introduisent un droit de regard dans la gestion d'un ou de plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée – eau et assainissement, transports, déchets notamment. Si elles ont vocation à accroître la transparence de l'action publique la prise considération des préoccupations portées par les acteurs associatifs – question du coût et de la place de l'usager en particulier – elles ont d'abord un faible retentissement puisque peu de collectivités les mettent en place. Il faut attendre la loi Vaillant de 2002 relative à la démocratie de proximité pour que les CCSPL prennent de l'ampleur. Leur seuil de création s'élève aux communes de plus de 10 000 habitants et aux EPCI de plus de 50 000 habitants, et s'étend aux départements et aux Régions. Elles concernent désormais l'ensemble des services publics, et acquièrent une plus grande marge de manœuvre avec la possibilité d'examiner les rapports qui y sont relatifs[113], d'émettre un avis sur tout projet de délégation de service public ou de création d'une régie, d'effectuer des proposition relatives à l'amélioration des services publics locaux.

La loi Vaillant va plus loin en matière d'association de la population à l'action publique en rendant obligatoire la création de conseils de quartiers pour les communes de plus de 80 000 habitants. Ceux-ci ont on rôle consultatif et peuvent être force de proposition pour toute question relative au quartier ou à la ville, ayant vocation à assurer un rôle de relais entre la municipalité et les habitants. Leur composition et leur mode de fonctionnement restent toutefois à définir par les Conseils municipaux, ce qui conduit dans les faits à des situations très hétérogènes en termes de potentiel d'action comme de poids sur les décisions et orientations des communes. Comme le relève Loïc Blondiaux :

> « Dans certains cas, les instances participatives de quartier s'apparentent à une simple déconcentration de l'administration municipale, les conseils de quartier servant d'interlocuteurs de base aux habitants, parfois de simples guichets. Éléments de territorialisation de l'action publique locale, sans dimension véritablement publique, mis en place en vue de quadriller et d'encadrer la population sous prétexte de mieux cerner ses attentes, ces instances peuvent rationaliser efficacement l'administration, mais n'ont de participatives que le nom. Comment qualifier ainsi le fonctionnement d'instances composées de membres soigneusement sélectionnés par

113 Rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères, bilan d'activité des services exploités en régie ou rapport du délégataire.

la municipalité, pour la plupart d'entre eux déjà élus, et qui délibèrent à huis clos sur les affaires du quartier ?

Dans d'autres cas, ces structures participatives jouent un rôle pleinement politique et remplissent une fonction essentielle en démocratie : l'interpellation publique du pouvoir politique par les citoyens. En forçant l'autorité politique à s'expliquer périodiquement, à rendre des comptes, à prendre des engagements qu'elle devra tenir au risque d'être déjugée lors d'une réunion ultérieure, les conseils de quartiers introduisent une dimension de publicité inhérente à l'action politique mais qui s'est depuis longtemps perdue : il ne s'agit pas simplement d'abaisser artificiellement, l'espace d'une réunion, les barrières symboliques et physiques qui éloignent élus et électeurs, mais de favoriser entre eux l'émergence d'une authentique communication démocratique. »[114]

De fait, les communes les plus volontaristes font des conseils de quartiers des instance démocratiques à part entière, allant jusqu'à leur déléguer la gestion d'une part du budget municipal ou à leur soumettre des sujets complexes relevant du développement durable – Agenda 21, plan climat – ou de la prospective territoriale. Certaines vont plus loin encore avec la création d'instances non réglementaires à destination de publics spécifiques – conseil municipal des enfants, conseil des jeunes, des sages ou des résidents étrangers par exemple.

Le principe de participation prend une ampleur communautaire avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 dite loi Voynet[115], qui impose aux intercommunalité ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique la création d'un Conseil de développement, visant à promouvoir la démocratie locale et le déploiement de « projets de territoires ». Constitués de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, ceux-ci sont dotés d'un rôle consultatif pour toute question relative à l'agglomération, en particulier en vue de son aménagement et de son développement. Mais ici encore, le principe de libre organisation édicté par la loi induit une diversité de situations, puisque chaque EPCI est libre de décider de la composition, du mode de fonctionnement, des mission et des moyens de son Conseil de développement, ainsi que de la place qu'il souhaite lui octroyer dans ses processus techniques et décisionnels. Les « Rencontres nationales des Conseils de développement », organisées chaque années depuis 2003, permettent à leurs membres d'échanger sur leurs pratiques et d'évaluer ces écarts.

114 Blondiaux Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, novembre-décembre 2001, p. 45

115 Loi n°99-533 du 25 juin 1999

Pour les instances de démocratie locale communales et intercommunales comme pour les procédures formelles liées aux champs de l'urbanisme et de l'aménagement – concertation préalable régie par l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme notamment – un cadre réglementaire est posé sans pour autant que son contenu ne soit réellement défini. La forme , le fonctionnement et l'efficience de ces espaces de débat restent fortement dépendants du volontarisme des institutions qui les mettent en place et les gèrent.

**Des institutions plus ou moins visibles**

Les différents échelons administratifs territoriaux se distinguent par leur ancrage dans la culture française, par le mode d'élection de leur assemblée politique – suffrage universel direct pour les Conseils municipaux, généraux et régionaux contre élection indirecte pour les Conseils communautaires – par la nature de leurs compétences et par l'amplitude géographique de leur action – du quartier à la région. Cela impacte leur relation au public et en fait des terreaux plus ou moins favorables au déploiement de pratiques volontaristes de participation.

La commune est l'échelon privilégié de la démocratie locale. Elle possède de nombreux atouts en termes de mobilisation du public : l'administration municipale est ancienne et bien ancrée dans la culture française, bien connue par les habitants et perçue comme proche de leurs préoccupations ; ses compétences, liées au cadre de vie, sont aisément appréhendables et touchent aux intérêts directs des habitants ; l'échelle de la proximité est objet d'initiatives collectives et d'associations, supports de citoyenneté locale. Il en va différemment pour les échelons départementaux et régionaux, dont l'étendue du territoire comme la relative abstraction des compétences constituent des freins à l'implication du public. Les intercommunalités sont quant à elles dans une position ambivalente. D'un côté, elles exercent de compétences directement en prise avec le quotidien des habitants et usagers de l'agglomération – gestion des déchets, transports publics notamment. De l'autre, elles souffrent d'un déficit de visibilité et de reconnaissance, dû au mode d'élection indirect de son assemblée politique mais aussi à la prédominance de l'échelon communal dans les représentations sociales. L'agglomération est souvent perçue comme un assemblage de communes plus qu'une entité territoriale à part entière. L'action des EPCI est difficilement appréhendable dans sa dimension communautaire, et bien souvent attribuée aux communes dans les représentations sociales. En outre, la technicité et l'ampleur de leurs compétences sont problématiques en termes d'appropriation par le public dans l'optique de débats constructifs.

A l'instar des collectivités territoriales, les intercommunalités ont néanmoins vocation à « garantir la démocratie locale »[116]. Qu'elle passe par des instances pérennes ou par des démarches *ad hoc*, la participation est porteuse d'un potentiel d'optimisation de l'action publique et de renforcement de l'assise symbolique des institutions locales. Ce second enjeu apparaît d'autant plus prégnant pour les intercommunalités que leur légitimité démocratique et leur autonomie vis-à-vis des communes demeure faibles. Le déploiement d'une offre participative d'envergure communautaire constituerait dès lors pour elles un moyen de légitimation symbolique, en vue de s'affirmer comme acteurs centraux d'une gouvernance territoriale rendue stratégique par l'avènement du fait métropolitain.

116 Loi ATR du 6 février 1992, *op. cit.*, article 1

# Chapitre 5/ La question intercommunale

Si la stratification des échelons administratifs est conçue comme un vecteur d'adéquation de l'action publique aux spécificités locales, elle introduit également une problématique d'intégration et de transversalité des différents niveaux d'action. Inscrites dans une logique communautaire, les intercommunalités semblent être les plus à même de jouer un rôle d'ensemblier. Conçues comme des institutions techniques plus que politiques, bénéficiant d'une faible assise démocratique, elles doivent pour cela trouver les moyens d'affirmer leur autorité supra-communale et renouveler leur modalités d'action en vue de s'inscrire dans une logique réellement métropolitaine. L'essor de la participation publique à cette échelle apparaît répondre à ce double enjeu.

## 5.1/ Un rôle à jouer dans la gouvernance métropolitaine

La pluralité des administrations locales pose d'abord question du point de vue de la définition de l'intérêt général. On l'a vu, l'action des EPCI est régie par un principe d'intérêt communautaire qui leur permet, en dehors de leurs compétences de droit, de s'approprier certaines attributions communales en vue de la mise en œuvre de projets communautaires et afin de limiter les conflits éventuels entre leurs actions respectives. Mais à plus grande échelle, aucune règle ne conditionne en réalité l'articulation des différents niveaux d'action. Comment arbitrer, lorsque plusieurs intérêts collectifs relevant d'échelons distincts entrent en conflit ? François Ascher illustre cette problématique en prenant l'exemple des différents intérêts potentiellement en jeu pour un simple terrain vacant :

> « Ainsi, l'intérêt collectif des habitants d'un quartier disposant d'un espace libre peu être d'y empêcher toute construction supplémentaire et de le transformer en espace vert. Pour la commune, l'intérêt commun concernant ce terrain est éventuellement d'y installer des emplois. Pour la communauté urbaine de l'agglomération, cet espace libre est peut-être une opportunité pour y implanter l'usine de chauffage urbain. Pour le département c'est un centre social qu'il faut y localiser, alors que pour la région, cet espace est indispensable pour accueillir le nouveau lycée. Pour l'Etat, en accord avec la SNCF, il faut geler toute construction sur cette zone dans la perspective du passage

futur d'un TGV, projet lui-même contesté au niveau international en raison d'un accord sur la protection d'une espèce animale menacée. »[117]

Cette question se pose vis-à-vis d'échelles territoriales mais aussi temporelles : comment arbitrer entre les intérêts généraux s'inscrivant dans le court, le moyen ou le long terme ? Si la règle appliquée a longtemps été celle d'un emboîtement descendant des intérêts collectifs, celui de l'échelle la plus grande prévalant sur celui de la plus petite, la montée en puissance des institutions locales change la donne par une répartition des compétences visant à éviter la formalisation d'une telle hiérarchie. Cela nécessite toutefois que les acteurs collaborent de manière accrue, ce à quoi semble répondre la notion contemporaine de « gouvernance ». Au niveau local, celle-ci tend depuis une quinzaine d'années à remplacer celle de « gouvernement » pour désigner un mode d'action moins vertical et hiérarchique, plus horizontal et partenarial. La notion est ainsi définie par Loïc Blondiaux et Yves Sintomer :

> « Utilisé dans des acceptions extrêmement diversifiées, ce terme semble impliquer au moins quatre éléments, qui se retrouvent dans la presque totalité des approches. Il y aurait gouvernance dès lors que différents acteurs publics seraient engagés dans une action ; qu'il y aurait un partenariat public/privé (le privé pouvant renvoyer à des entreprises, mais aussi à des associations) ; que les politiques publiques seraient guidées par une approche pragmatique et expérimentale, plutôt que tournées vers l'application de décisions prises par les instances hiérarchiques compétentes ; et qu'enfin, le processus de décision passerait par des voies plus informelles qu'autrefois, en partie découplées des institutions classiques de la démocratie représentative (et notamment du législatif). A ces quatre conditions, il serait légitime de parler du passage du « gouvernement », supposé rigide, autoritaire et inadapté face à la complexité nouvelle des sociétés, à la « gouvernance », processus souple et adaptable impliquant une pluralité d'acteurs légitimes. »[118]

L'avènement de cette notion traduit dès lors une transformation des modalités traditionnelles de l'action publique, marquée par l'essor de la coopération et de la négociation en vue de projets et de décisions mieux adaptés à la diversité des enjeux territoriaux. De fait, il n'est aujourd'hui plus de choix qui ne soit effectué de manière concertée, ni de grand projet qui ne soit financé de manière partenariale par l'ensemble des institutions locales, voire également par l'État et l'Europe. L'action publique s'en trouve mieux territorialisée : le

117 Ascher François, 1995, *op. cit.*, p165-166

118 Blondiaux Loïc, Sintomer Yves, 2002, *op. cit.*, p. 29

principe de gouvernance implique un élargissement du cercle des décideurs traditionnels, et favorise la la prise en considération d'intérêts portés localement par les acteurs économiques et les associations environnementales ou d'usagers. Cette évolution répond en outre à une nécessité technique et politique, dans un contexte où les enjeux et les intérêts portés par les acteurs locaux sont de plus en plus complexes et entremêlés. Vectrice d'ouverture et de transparence des processus décisionnels cette logique constitue un terreau favorable à l'essor de la démocratie locale dans une logique à la fois ascendante – montée en puissance des acteurs associatifs, sociaux, culturels – et descendante – diversification des objets portés à la participation publique. Notons toutefois que si le le terme de « concertation » est souvent associé à la notion de gouvernance, il plus généralement utilisé dans son sens premier de « se consulter pour mettre au point un projet commun » en référence aux partenaires institutionnels, que dans le cadre du débat public[119].

Les collectivités locales et les intercommunalités n'ont pourtant pas toutes le même poids dans le système de gouvernance locale. Si le pouvoir exécutif et l'autonomie financière dont elles disposent les dote d'une certaine influence économique et politique, les premières disposent d'une légitimité démocratique qui leur confère une meilleure assise dans l'espace du pouvoir local. Cette situation est néanmoins sur le point d'évoluer. La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales prévoit qu'à partir de 2014, les conseillers communautaires seront désignés via un système de « fléchage » lors des élections municipales, les listes électorales indiquant les candidats qui seraient appelés à siéger au Conseil communautaire. Mais cette évolution reste pour beaucoup insuffisante en vue de doter l'échelon intercommunal d'une réelle légitimité. D'autres formules intermédiaires sont débattues, à l'instar du système d'élection mixte envisagée dès 1966 lors de la création des communautés urbaines, est remise au goût du jour. Celui-ci repose sur la désignation de la moitié de l'assemblée communautaire au sein des Conseils municipaux, et de l'autre via une élection au suffrage universel direct. Un option plus récente envisage que l'assemblée communautaire reste désignée parmi les Conseils municipaux, et que son président soit élu au suffrage universel direct, au sein d'une nouvelle circonscription intercommunale.

Le projet de loi dit « de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles », examiné en 2013 et annoncé comme l'acte III de la décentralisation territoriale, réaffirme cette ambition d'apporter une plus grande légitimité aux intercommunalités :

> « Le présent projet de loi fait évoluer la démocratie communale et intercommunale. Il a pour objet d'introduire dans le code électoral les modalités de l'élection au suffrage universel des conseillers siégeant au sein des organes délibérants des établissements

119 Cf. cadre sémantique exposé dans l'introduction générale.

publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il s'agit de conférer une véritable légitimité démocratique à des structures de plus en plus présentes dans la gouvernance territoriale et à prendre en compte le développement de leurs compétences. »[120]

Au stade actuel des débats, il apparaît toutefois peu probable que l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct soit instaurée dès 2014, et l'adoption d'une formule intermédiaire de transition est plutôt envisagée en vue de 2020. Dans l'attente, les intercommunalités cherchent à asseoir leur position dans la gouvernance locale par d'autres moyens. Le volontarisme dont nombre d'entre elles font preuve depuis quelques années en matière de participation publique peut notamment être interprété en ce sens. Dans la droite ligne des enjeux liés à l'impératif participatif, celle-ci est en effet porteuse d'un potentiel de légitimation symbolique de l'échelon communautaire, susceptible de le doter d'une plus grande autonomie vis-à-vis du pouvoir communal et de renforcer sa position dans le système de gouvernance local. Ce potentiel apparaît d'autant plus stratégique que le développement territorial s'inscrit désormais dans une logique métropolitaine, induisant une la dilution des frontières et un accroissement des liens de dépendance entre les agglomérations urbaines et leurs espaces d'influence.

## 5.2/ Participation et métropolisation

Les métropoles ne sont plus comme dans le passé des zones urbaines denses et compactes, mais constituent aujourd'hui des espaces dilatés, discontinus, polycentriques, diffus[121], émiettés[122]. Ce sont des systèmes urbains complexes, caractérisés par des flux et des interactions autant que par leur matérialité. La montée en puissance des réseaux – infrastructures, économiques, sociaux – conduit au brouillage des frontières non seulement territoriales mais aussi administratives. Désormais, comme l'indique Martin Vanier :

120 Titre II, version en date de mars 2013. Notons que ce projet de loi est en cours d'élaboration durant la rédaction de la présente thèse, ce qui peut expliquer certains écarts entre ce qui en est dit ici et ses versions ultérieures. L'ambition d'accroître la légitimité démocratique des intercommunalités en constitue toutefois un élément central, peu susceptible d'être remise en question quelle que soit sa forme dans le texte final.

121 Secchi Bernardo, *La ville du vingtième siècle*, Éditions Recherches, 2009

122 Charmes Eric, *La ville émiettée essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses universitaires de France, 2011

> « L'interterritorialité, les relations entre les territoires, l'emporte sur la territorialité, le jeu interne à chaque territoire »[123].

En témoigne la notion d'« aire urbaine », pour la première fois utilisée en 1997 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en vue d'appréhender le territoire d'influence des pôles urbains. Au-delà des critères de continuité du bâti et de nombre d'habitants, que caractérise déjà la notion d'unité urbaine[124], celle-ci permet d'étudier l'influence économique des pôles urbains à travers les déplacements domicile-travail qu'ils génèrent[125].

Si la stimulation de l'interterritorialité pose question en termes de gouvernance, elle interroge également les modalités d'expression de la citoyenneté ou, comme propose de la désigner François Ascher à l'échelle locale, de la « citadinité ». Entendue comme une forme de « sous-citoyenneté », celle-ci apparaît en effet mieux adaptée dans ce cadre que la notion de citoyenneté, fondée sur le principe de la nation, et transcendant par là-même les spécificités du local[126]. Le sociologue Jean Viard pose la question de son déploiement dans le cadre d'un système démocratique ne donnant voix au public qu'à travers sa qualité d'habitant, qu'il qualifie de «démocratie du sommeil »[127] et propose de réunifier avec la « démocratie du travail » par la légitimation d'un échelon de gouvernance métropolitain :

> « 61% des électeurs votent dans la commune où ils résident mais en travaillant dans une autre commune. Si on y rajoute les retraités, on peut dire que plus des deux tiers des citoyens votent d'abord pour défendre leurs cadres résidentiels. Autrement dit, ils demandent en priorité du silence, de bonnes écoles pour leurs enfants, la protection de leurs biens et une certaine homogénéité sociale. Surtout pas de grands projets, de grands travaux, d'usines, de centres d'hébergement pour les plus pauvres, d'incinérateurs à ordures… (…) Nous sommes donc dans une démocratie municipale où "qui dort décide". Notre système électoral pousse ainsi à une France municipale défensive. (…) Compte tenu du fait que nous parcourons en moyenne sept kilomètres pour aller travailler, la meilleure solution serait de placer le vrai pouvoir, y compris par l'élection directe, au niveau des métropoles et des communautés de communes. Nous réunifierons alors la démocratie du sommeil et celle du travail. Les communes

123 Vanier Martin, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques*, avril 2013 (URL : http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html)

124 Pour la première fois utilisée en 1954

125 Selon l'INSEE, une aire urbaine est « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »

126 Ascher François, 1995, *op. cit.* p. 156

127 Viard Jean, *La Société d'archipel ou les territoires du village global*, Éditions de l'Aube, 1994

> actuelles, comme les mairies d'arrondissement dans les grandes villes, restant le cadre de la gestion de la proximité. Je crois qu'il est temps de comprendre que nous sommes entrés dans une société de mobilité et que la démocratie doit y planter ses racines. »[128]

Le philosophe Thierry Paquot parvient à un constat et à une proposition similaires, traduites par l'affirmation suivante :

> « La relation entre l'expression démocratique et la territorialité sont disjointes. Il nous faut donc réinventer des territoires du politique. »[129]

De fait, dans l'espace métropolitain plus qu'ailleurs, l'imbrication des échelles et des intérêts constituerait le terreau d'une citadinité riche et variée, porteuse d'un potentiel d'interaction constructive entre population et décideurs relevant des différents échelons territoriaux. Dès lors, le déploiement d'une participation publique d'envergure métropolitaine constituerait un moyen de dépasser la logique imposée par le système électif, favorisant l'implication de la population aux choix qui la concernent au delà de toute logique d'appartenance territoriale. L'appropriation de la thématique participative par les intercommunalités va en ce sens, favorisant l'implication de la population dans le développement d'espaces vécus plus que politiques. L'essor du fait métropolitain l'inscrit dans une perspective élargie. Plus que les notions d'agglomération ou d'intercommunalité, qui figurent des périmètres physiques et administratifs fortement liés à une logique communale, celle de métropole est porteuse d'une dimension identitaire issue de la mise en perspective d'un territoire vis-à-vis d'autres. Dès lors, l'association du public aux choix communautaires prendrait une toute autre ampleur, ne lui permettant plus seulement de débattre de problématiques locales mais aussi de prendre part à la construction d'un projet collectif et d'un territoire commun, supports d'une identité partagée.

A l'échelle métropolitaine, la participation publique constituerait donc un atout pour le développement qualitatif du territoire à deux niveaux. D'une part, elle favoriserait la prise en compte des besoins et aspirations de ses habitants et usagers, assurant ainsi le bien fondé de l'action publique menée dans une visée de métropolisation et l'assise de l'institution intercommunale dans une posture d'ensemblier. D'autre part, elle contribuerait à l'émergence de la notion de métropole dans les représentations sociales, et le

---

128 Viard Jean, « La démocratie du sommeil », *Le Journal du Dimanche*, 27 novembre 2010

129 Paquot Thierry, « Quel(s) avenir(s) pour les villes dans le monde au XXIe siècle? », cours public 2012-2013 : La ville demain, organisé par l'Université Rennes 2, Rennes, 3 octobre 2012

décloisonnement des intérêts locaux par la mise en exergue d'enjeux communautaires dépassant les logiques communales et de proximité. Partant, la participation constituerait un moyen d'impliquer les habitants et usagers de façon pro-active dans la construction du territoire métropolitain , faisant d'eux des acteurs à part entière de l'élaboration et de la mise en œuvre d'orientations supra-communales. C'est en partie ce que suggère Martin Vanier lorsqu'il écrit que la gouvernance métropolitaine pourrait s'incarner par la multiplication des réseaux d'acteurs publics et privés, d'institutions, de citoyens, accompagnée « d'un récit collectif qui permette l'identification réciproque des réseaux et des enjeux ; c'est alors dans ces réseaux d'acteurs, grâce à leur multiplication et non pas malgré elle, que la métropole s'incarne politiquement. »[130]. Dès lors, les enjeux de la participation publique convergeraient avec ceux de la métropolisation, ouvrant la voix à une nouvelle manière d'appréhender le phénomène.

130 Vanier Martin, 2013, *op. cit.*

# *Compendium* partie 1

Bien que reposant sur un principe ancien, la notion de « participation » telle qu'on l'entend aujourd'hui n'émerge en France que dans les années 1960, et évolue depuis lors sous l'impulsion de différentes conjonctures économiques, sociales et politiques.

A l'origine, le concept de démocratie participative naît en réponse à la remise en cause de l'autorité de l'État qu'induisent l'élévation du niveau de formation des Français et la prise de conscience d'un certain nombre de problématiques sociales, géopolitiques et environnementales. La contestation montante se cristallise dans les années 1970 dans un champ particulièrement porteur, point de rencontre entre intérêt général et intérêts particuliers : celui du cadre de vie. Les projets d'urbanisme et d'aménagement sont dès lors les supports de revendications sociales et d'initiatives citoyennes qui incitent le politique à se donner les moyens de la traduction opérationnelle d'une démocratie participative jusque-là restée lettre morte.

Diverses procédures réglementaires voient le jour à partir des années 1980 qui donnent voix à la population, mais restent peu contraignantes et faiblement opérantes. Il faut attendre le tournant des années 2000 pour que la thématique soit ré-appropriée par les décideurs et se déploie de manière plus volontariste, dans un contexte marqué par l'émergence d'une société du risque et de la complexité. La participation se révèle alors être un réel atout pour le bien-fondé de l'action publique et en devient une modalité incontournable. Elle prend des formes plus inclusives et délibératives, et se déploie à l'échelle du local sous l'impulsion du processus de décentralisation territoriale et des nouvelles logiques de gouvernance qu'il induit.

La participation publique répond toutefois à des enjeux distincts pour les différentes institutions locales. Elle est aujourd'hui particulièrement stratégique pour les intercommunalités qui, de nature technique plus que politique, bénéficient d'une faible assise démocratique et restent dépendantes des volontés communales. La complexification et l'interconnexion croissante des pôles urbains en font toutefois des acteurs de plus en plus cruciaux de l'aménagement et de la gestion de l'espace et de ses fonctions. Le phénomène de métropolisation réinterroge notamment la position des communautés urbaines dans les systèmes de gouvernance locale, autant que les logiques d'appartenance territoriale et les modalités d'expression de la citoyenneté qui y sont liées.

L'essor d'une offre de participation publique de dimension intercommunale répondrait dès

lors à un enjeu de légitimation de l'échelon communautaire en vue d'un gain d'autonomie vis-à-vis des communes et du déploiement d'une action publique plus intégrée et équilibrée. Il contribuerait en outre à la transformation des modalités de fabrication de la ville dans une logique plus transversale et collaborative.

Le fait métropolitain invite donc à réinterpréter la thématique participative au prisme d'un potentiel accru de développement territorial et sociétal. Par la mise en exergue de problématiques et d'enjeux partagés à l'échelle de de la métropole, elle contribuerait au décloisonnement des intérêts locaux et à la fédération des acteurs autour de questions et de projets communs.

Au cœur de ce travail de thèse, cette hypothèse sera éprouvée à travers l'analyse des discours et des pratiques portés par la Communauté urbaine de Bordeaux, qui font depuis quelques années la part belle aux deux thématiques qui nous occupent : métropolisation et participation. Nous verrons que la première constitue le moteur du développement de la seconde, incitant à l'évolution de l'organisation et des pratiques institutionnelles et engageant un véritable processus de professionnalisation qui donne à voir les prémices d'une évolution structurelle de l'action communautaire.

# PARTIE 2/ LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX : VERS UNE INSTITUTIONNALISATION DE LA PARTICIPATION

*« Les pouvoirs, et c'est heureux, émettent des projets, des structures et les hommes qui se sentent concernés en font l'usage qui leur convient et qui n'était pas celui qui avait été prévu. Ce qui nous paraît admirable, c'est qu'à travers ce rassemblement d'associations, de passions, une culture se dessine à grands traits, contrastés mais assez unis entre eux, pour composer un visage reconnaissable et singulier. »*

Pierre Sansot, *Du bon usage de la lenteur*, 1998

L'OFFRE de participation publique qui abonde aujourd'hui aux différents échelons territoriaux témoigne d'un volontarisme croissant des institutions locales. Si les communes en sont les vecteurs privilégiés depuis les initiatives militantes nées de luttes urbaines des années 1970, elles sont depuis une dizaine d'années rejointes – voire concurrencées – par les intercommunalités. Nombreuses sont désormais celles qui portent au débat des sujets spécifiques à leurs champs de compétences, au delà de toute obligation légale. Parmi elles, la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub) est aujourd'hui l'une des plus novatrices. L'actuel mandat politique (2008-2014) est à l'origine du déploiement d'exercices participatifs originaux touchant à des sujets inédits : politique de l'eau et de l'assainissement, mode de gestion du service public des transports, stratégie métropolitaine. Dans un contexte marqué par l'interconnexion croissante des territoires et des composantes de l'économie urbaine – logement, travail, déplacements, services – tout se passe comme si la Cub cherchait ainsi à asseoir son rôle vis-à-vis du public afin de renforcer sa position dans le jeu de la gouvernance locale. L'élaboration participative de son « Projet métropolitain » va en ce sens, autant qu'il témoigne d'une ambition plus stratégique : celle de mettre en mouvement les acteurs du territoire autour d'un projet partagé, afin de promouvoir un processus de métropolisation « par le haut » aussi bien que « par le bas » dans une visée qualitative. Cet enjeu fait particulièrement écho à notre hypothèse initiale quant à la dimension stratégique de la participation à l'échelle intercommunale, où elle implique de nouvelles manières de concevoir et de gérer l'urbain.

Nous verrons que si la dynamique de métropolisation du territoire bordelais est aujourd'hui manifeste et le rôle de la Communauté urbaine prégnant, il n'en a pas toujours été ainsi. L'opposition entre la ville-centre dont la majorité est à droite et les communes périphériques principalement à gauche implique depuis sa création une cogestion politique qui lie son action aux intérêts communaux. Il faut attendre le tournant des années 2000 pour qu'elle prenne une dimension réellement communautaire avec l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance basé sur des projets structurants pour l'agglomération, à l'instar de la création d'un réseau de tramway. Cette évolution s'accompagne de premières expériences de participation publique visant essentiellement à conforter le rôle de la Cub dans la gestion locale.

Les pratiques prennent une autre dimension à partir de 2008 avec l'essor d'une logique de gouvernance métropolitaine et l'émergence d'un enjeu stratégique de développement partagé.

Plus que par des documents cadre, l'ambition politique est incarnée par la mise en place d'un certain nombre de dispositifs institutionnels dédiés à la participation. Le Conseil de développement durable de l'agglomération gagne en autonomie tandis qu'une délégation politique *ad hoc* est mise en place ainsi que des moyens humains, matériels et financier. Une « Charte de la participation » est élaborée, conçue comme un cadre de référence pour le développement des pratiques. Ses principes, axés sur l'implication du plus grand nombre et la production collective, incitent à la mise en œuvre d'exercices expérimentaux en termes de méthode comme de gouvernance.

*In fine*, si les modalités de prise en compte de leurs résultats dans la décision politique sont souvent imprécises, la nature des stratégies participatives apparaît déterminante par l'articulation avec le processus technique qu'elle détermine. L'appropriation des enseignements de la participation par les chefs de projet infléchit de fait leur conception, et les place dans une posture de « passeurs tacites » vis-à-vis de la décision politique.

Dès lors, l'intégration de la thématique participative dans les pratiques et la culture institutionnelle reposerait sur une stratégie basée sur l'action plutôt que sur l'injonction. En modifiant l'organisation interne, le politique induit une ré-articulation des différentes sphères – élue, technique, citoyenne – qui contribue à l'évolution profonde et durable des modes de faire.

# Chapitre 1/ Un territoire de projet

Centrée sur la ville de Bordeaux, capitale d'Aquitaine, l'agglomération bordelaise est aujourd'hui en pleine mutation. Sa situation privilégiée contribue à son attractivité aux niveaux régional et national mais aussi international : proche de l'océan, bénéficiant d'un climat doux, elle dispose d'un important patrimoine naturel – vini-viticole notamment – et architectural – la ville de Bordeaux est inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2007[131] – ainsi que d'un positionnement stratégique au niveau européen – elle est un point de passage privilégié entre le Nord de la France et de l'Europe d'un côté, et le Sud-Ouest européen de l'autre.

Figure 5 : la Cub en Europe – source : La Cub

131 Il s'agit du premier ensemble urbain distingué sur un périmètre aussi vaste et complexe. La zone classée est située à l'intérieur des boulevards jusqu'à la Garonne incluse, soit près de la moitié de la superficie de la ville. En outre, le reste de la ville ainsi que 8 de ses communes limitrophes sont concernées par la zone dite « de sensibilité patrimoniale », également reconnue par l'UNESCO.

Étendue sur plus de 55 000 ha et 28 communes, l'agglomération évolue dans une dynamique métropolitaine sous l'impulsion de grands projets intercommunaux en grande partie impulsés et portés par la Communauté urbaine. Bien que bénéficiant désormais d'un important potentiel d'action transversal, celle-ci a pourtant longtemps peiné à exister en tant qu'institution d'envergure communautaire distincte des intérêts communaux. Ce n'est qu'au tournant des années 2000 que son positionnement évolue avec l'émergence de pratiques plus partenariales et négociées impulsées par l'acte II de la décentralisation et la généralisation des financements croisés. Une dynamique de développement plus communautaire s'enclenche, et la Cub devient un acteur plus stratégique de la gouvernance locale. Néanmoins, dans un contexte aujourd'hui marqué par la montée en puissance du fait métropolitain et la nécessité d'un développement territorial intégré, l'enjeu est plus que jamais à sa pleine légitimation. Le projet politique et les discours qui prennent corps sous l'actuel mandat vont en ce sens.

Figure 6 : carte du territoire de la Cub (2013) – source : La Cub

## 1.1/ Une agglomération dynamique et attractive

L'agglomération bordelaise est la plus étendue de France après Paris, et héberge une population d'aujourd'hui près de 738 000 habitants[132], dont le nombre va croissant depuis les années 1980. Concentrant près de la moitié de la population du département de la Gironde, elle est la 5ème agglomération française derrière Paris, Lyon, Lille, Marseille, et devant Toulouse. Elle est située au cœur d'une aire urbaine[133] en plein développement, classée depuis 2010 au 6ème rang français avec plus de 1,1 million d'habitants répartis sur 255 communes[134] allant jusqu'au bassin d'Arcachon et au Libournais (cf. Figure 7). Si celle-ci concentre aujourd'hui un tiers de la population de la région Aquitaine, elle a polarisé au cours des dix dernières années les trois quarts de son gain démographique, témoignant de l'influence grandissante de l'agglomération bordelaise sur les territoires voisins. Cette évolution s'inscrit dans une dynamique métropolitaine qui réinterroge les modes de vie comme les logiques d'appartenance territoriale, comme le soulignent Patrice Godier et Guy Tapie :

> « Au fur et à mesure que l'urbanisation gagne de plus en plus de terrain, c'est de l'aire métropolitaine (Bordeaux, Arcachon, Libourne) dont il est question. Elle s'étend plus au sud et au nord vers le Médoc et couvre quasiment le département de la Gironde. Toutes ces entités participent du même espace métropolitain, d'un espace social qui concerne les trois quarts de la population du département. La mobilité des habitants et des travailleurs est une réalité qui ouvre considérablement les pratiques et les référents territoriaux des usagers. Une population pour qui les opérations menées en front de mer à Arcachon ou sur les quais au centre de Bordeaux créent un sentiment commun de destin et d'intérêt. »[135]

---

132 Estimation de la Cub au 1er juillet 2013

133 Pour rappel, la notion d'aire urbaine caractérise selon l'INSEE un territoire dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain.

134 Données INSEE d'après le nouveau zonage en aires urbaines 2010 basé sur les données du recensement 2008.

135 Godier Patrice, Tapie Guy, « Stratégies urbaines et agglomération bordelaise », in Godier, Sorbets, Tapie (dir.). *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, Parenthèses, 2009, p. 219-220

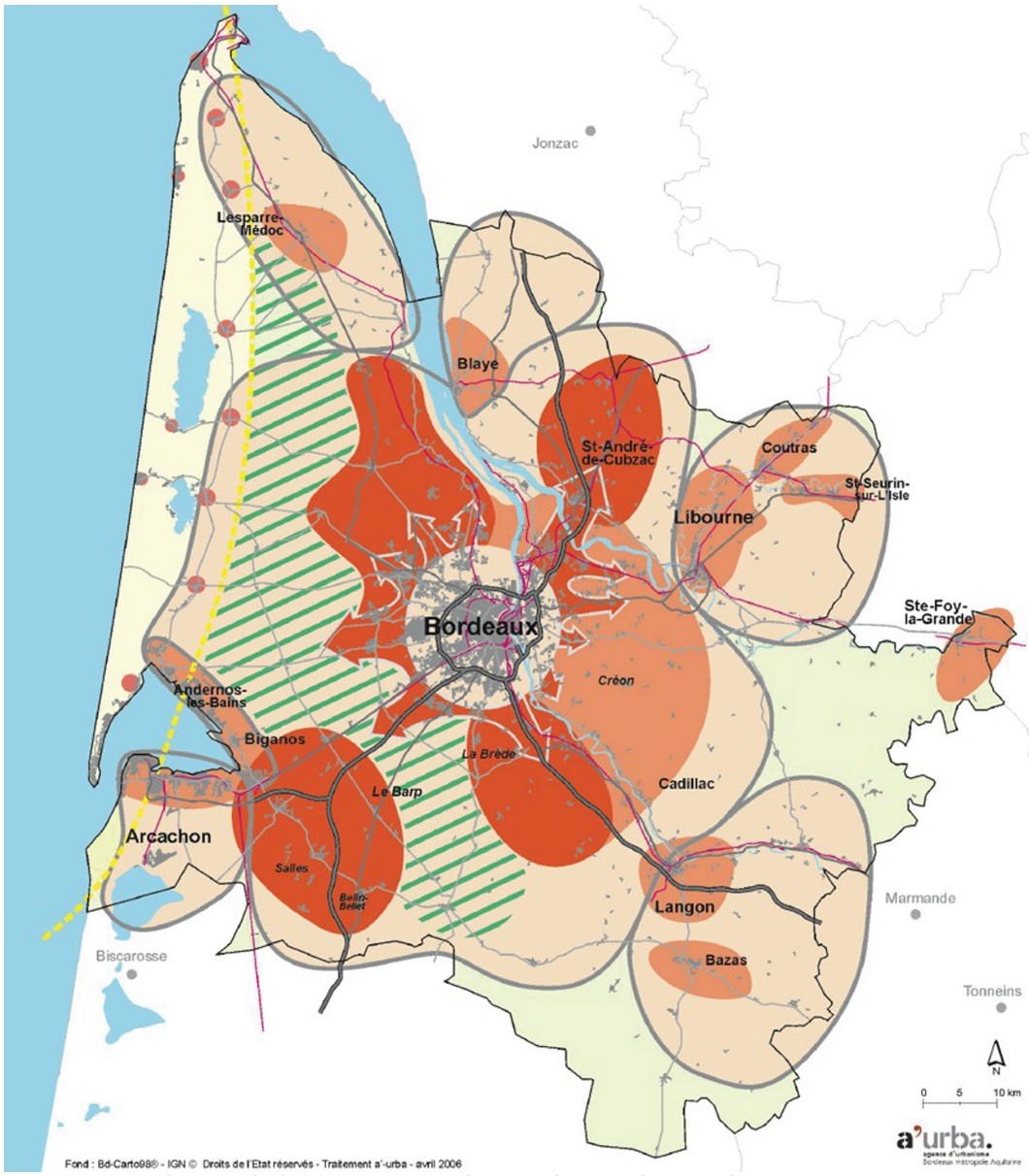


Figure 7 : évolution de la croissance urbaine : les tendances depuis 1999 (2006) – Source : A'Urba

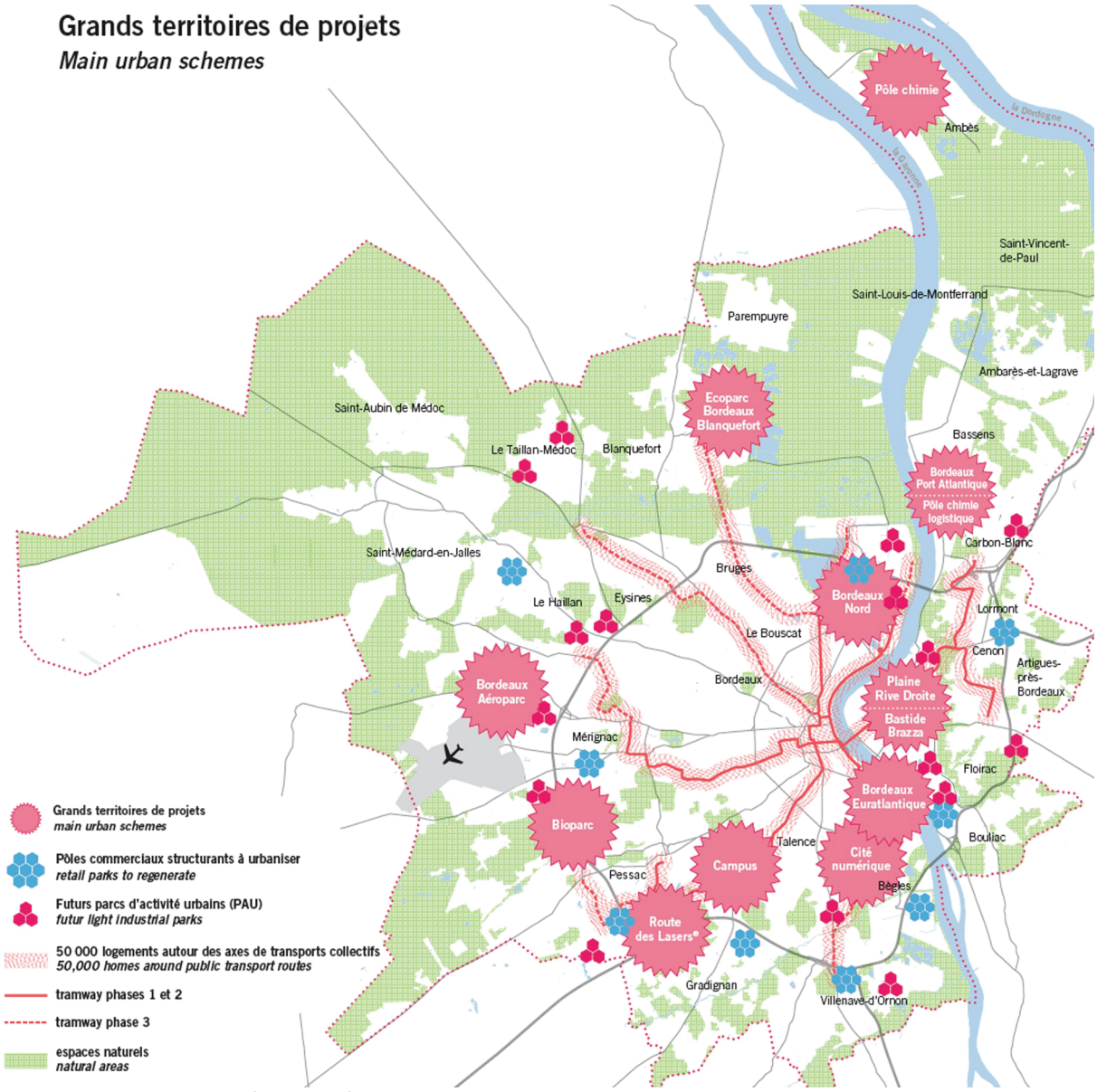



Figure 8 : carte des grands projets communautaires (2013) – source : La Cub

En outre, l'agglomération bordelaise est aujourd'hui la scène de nombreux projets d'envergure intercommunale, majoritairement portés par la Communauté urbaine, qui renforcent cette dynamique métropolitaine. Ils sont à la fois axés sur le local, dans une perspective d'amélioration de la qualité de vie des habitants et d'attractivité vis-à-vis des territoires voisins, et tournés vers l'international, via de grandes opérations d'investissement public de rang national voire européen.

### Des projets d'intérêt territorial

Une partie des projets a vocation à résorber les dysfonctionnements dans deux domaines principaux : les déplacements, qui pâtissent d'une saturation des infrastructures due à l'élévation de nombre de trajets domicile-travail dans un contexte d'étalement urbain[136] ; le logement, dont l'offre est insuffisante et trop chère. Il s'agit dès lors de répondre à ces deux problématiques en augmentant l'attractivité résidentielle de l'agglomération, et en favorisant son accès aux populations qui jusque là y travaillent sans avoir les moyens d'y vivre.

En 2013, de nombreux chantiers sont en cours dans le domaine de la mobilité (cf. Figure 8). La rocade est élargie – mise à 2x3 voies – en vue de fluidifier le trafic automobile et de faciliter la desserte de l'agglomération au Sud et à l'Ouest. Deux nouveaux franchissements de la Garonne ont pour objectif de boucler la ceinture des boulevards urbains en reliant les deux rives de l'agglomération : inauguré en 2013, le pont Jacques Chaban-Delmas connecte désormais les quartiers Bacalan et Bastide au Nord de Bordeaux tandis que le second franchissement, dit « Jean-Jacques Bosc » du nom du boulevard dont il a vocation à assurer la continuité, est actuellement en cours de conception pour une mise en service prévue en 2018. Une seconde extension du réseau de tramway, qui fait suite à la celle de 2006-2008, devrait s'achever en 2016. Elle permettra de desservir de nouvelles zones péri-urbaines par la prolongation des trois lignes existantes, ainsi que par la création d'une quatrième ligne et d'un tram-train qui reliera des territoires plus éloignés au reste de l'agglomération.

D'importants projets touchent également aux champs de l'urbanisme et du logement. La transformation des quartiers péricentraux désaffectés, initiée en 1996 par la ville de Bordeaux, se poursuit avec la mise en œuvre d'importants projets d'aménagement associant zones résidentielles, activités économiques et culturelles. Citons notamment le projet des « Bassins à Flot » sur l'ancien port maritime et industriel de Bordeaux-Nord, l'aménagement de la friche de la caserne Niel sur la rive droite de la Garonne, ou encore la transformation

136 Entre 2009 et 2010, seulement 1/3 de la croissance démographique de la Gironde s'effectue au sein de la Cub alors que les 2/3 des nouveaux emplois y sont créés (source : INSEE).

des quartiers Garonne Eiffel et Saint-Jean Belcier à proximité de la gare (cf. Figure 9). Une réflexion prospective sur la question du logement est par ailleurs lancée en 2010 via l'appel à projets « 50 000 logements nouveaux autour des axes de transports collectifs ». Son objectif est d'anticiper l'effet d'attraction qu'induira la création des nouvelles lignes de transport en commun pour produire du logement moins cher sur du foncier maîtrisé par la Cub, et d'enrayer ainsi l'étalement urbain en attirant ceux que les prix de l'immobilier traditionnel contraignent à s'installer hors de l'agglomération. Il s'agit dès lors d'inventer de nouvelles manières d'habiter dans des espaces de friche ou de lisière. Les travaux conceptuels réalisés entre 2010 et 2012 par les cinq équipes de concepteurs retenues dans le cadre de l'appel à projets, donneront suite à de premières opérations concrètes à la fin de l'année 2013.

La préservation et la valorisation du patrimoine naturel sont également au cœur des préoccupations, ce que traduisent la création de boucles vertes et bleues et le lancement en 2012 de l'opération « 55 000 hectares pour la nature ». Complémentaire de la démarche « 50 000 logements » celle-ci a pour objectif d'élaborer des stratégies d'usage adaptées aux spécificités des espaces naturels locaux.

En outre, l'offre culturelle de l'agglomération est en passe de s'accroître avec la création d'un Centre culturel et touristique du vin et d'un nouveau stade prévus pour 2015, ainsi que d'une grande salle de spectacle à l'horizon 2017.

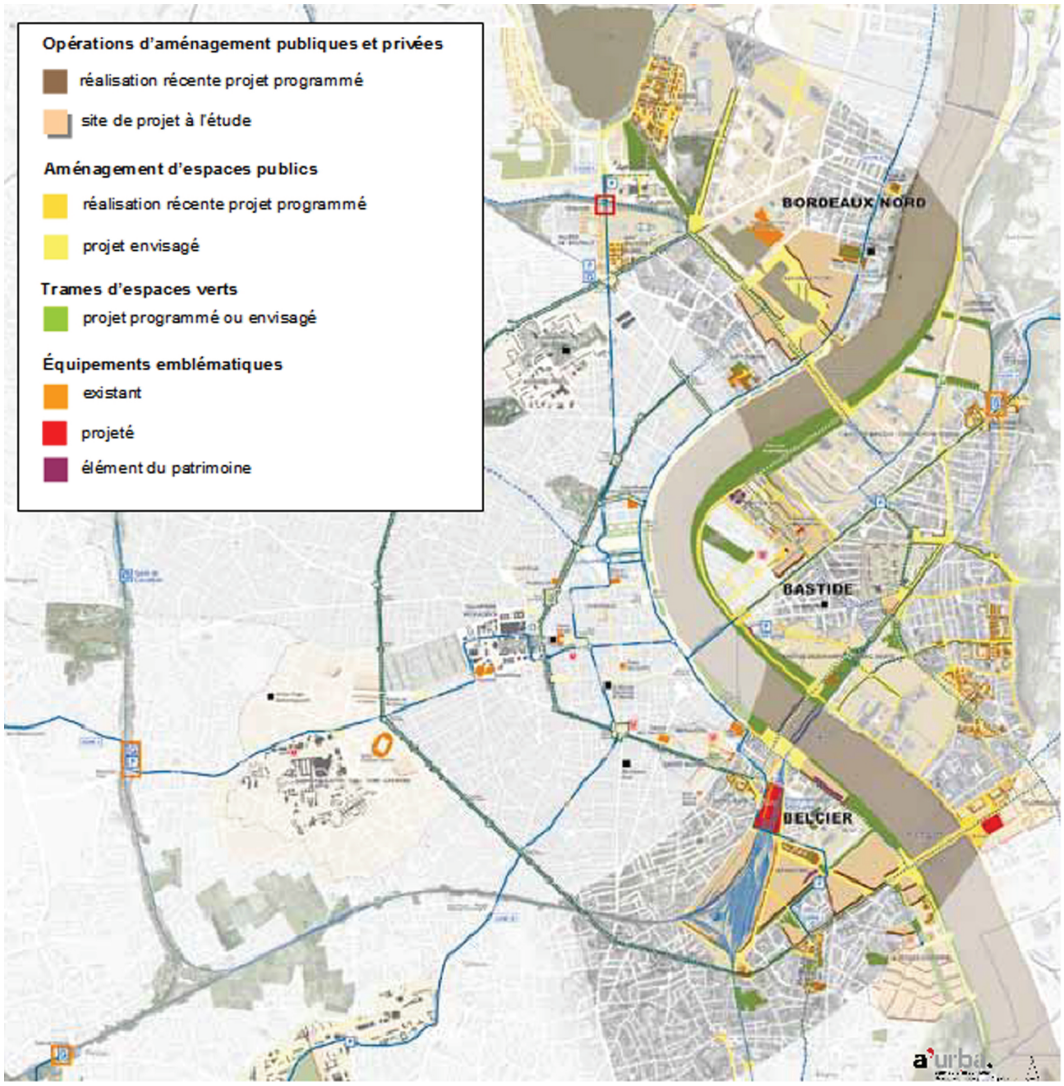



Figure 9 : les projets urbains 2009-2030 de l'arc de développement durable de Bordeaux – source : A'Urba

### Des projets d'envergure internationale

Une autre partie des projets portés par la Cub, de plus grande envergure, associe l'ambition de majorer la qualité de vie au sein de l'agglomération à celle d'accroître son rayonnement au niveau national et international.

La création d'une ligne à grande vitesse (LGV) est en cours qui a vocation à faire de Bordeaux un « hub ferroviaire » en la plaçant à 2h10 de Paris, à 1h de Toulouse et à 1h50 de Bilbao. L'agglomération bordelaise se trouverait alors au centre d'un réseau connectant la péninsule Ibérique (Madrid, Lisbonne) et la région Méditerranée, au nord de la France et de l'Europe (Bruxelles, Amsterdam, Londres). Dans le sillage de la LGV, la création d'un centre d'affaires international est prévue dans le cadre de l'Opération d'intérêt national Bordeaux-Euratlantique. Celui-ci a pour ambition de devenir un pôle économique tertiaire de rang européen, à l'image des quartiers Euralille à Lille ou Euroméditerranée à Marseille. Il renforcera le rôle tertiaire de l'agglomération, et concourra à hisser Bordeaux dans le top 20 des métropoles européennes.

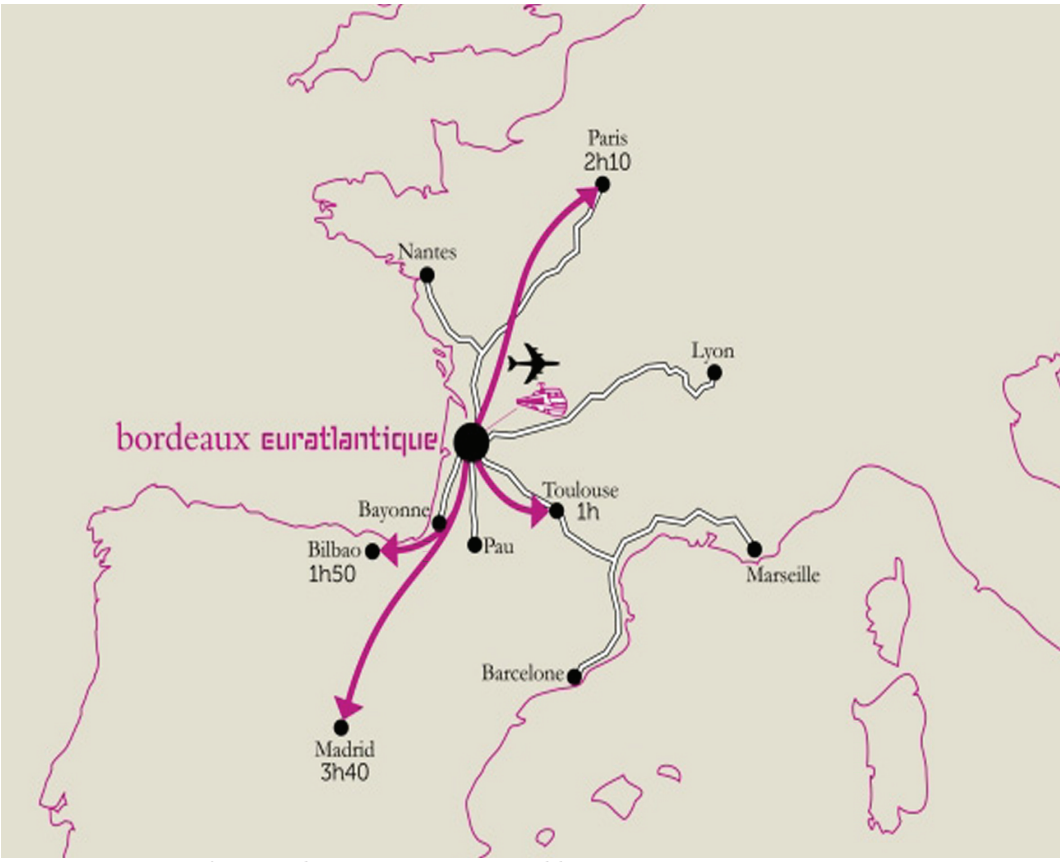



Figure 10 : carrefour Sud-Ouest européen à l'horizon 2020 – source : EPA Bordeaux Euratlantique

Sur le plan universitaire, différents projets contribuent impulser une dynamique d'envergure internationale. En 2008, le campus de l'agglomération bordelaise est sélectionné, au même titre que 5 autres sites, dans le cadre du plan de relance national des universités : l'« Opération Campus ». Cela entraîne d'importants financements de l'État pour un vaste projet de rénovation et de redynamisation des sites universitaires, de manière ce qu'ils deviennent de véritables lieux de vie. L'Opération Campus stimule par ailleurs la réorganisation de l'Université bordelaise. Grandes écoles et différentes universités se fédèrent afin de gagner en visibilité et en compétitivité. Dans la continuité de la création du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) Université de Bordeaux en 2006, la création d'une Nouvelle Université de Bordeaux (NUB) est en cours, qui devrait aboutir en 2014. Cette nouvelle organisation permettra de mieux coordonner et structurer l'offre de formation de manière à promouvoir les activités de l'Université bordelaise. Elle s'ancre de surcroît dans une stratégie d'excellence grâce à ses laboratoires de recherche et équipements de pointe dans différents domaines : neurosciences, santé/réalité virtuelle, laser, électronique, environnement/écologie, archéologie entre autres. Plusieurs projets d'excellence sont retenus dans le cadre de l'appel à projet national des initiatives d'excellence « IDEX », et bénéficient ainsi d'importants financement de l'État.

Parallèlement à la stratégie d'excellence déployée par l'Université, le développement de certains secteurs d'activité de pointe font de l'agglomération bordelaise un pôle de compétitivité au niveau international. Cela se traduit par exemple par la création de parcs technologiques favorisant la synergie entre structures autour de secteurs spécifiques : l'aéronautique pour l'Aeroparc, l'économie verte pour l'Ecoparc, les industries de la santé pour le Bioparc, la valorisation du laser mégajoule dans le parc technologique « Route des lasers », les énergies renouvelables pour le parc de l'intelligence environnementale, ou encore le numérique dans le cadre de la nouvelle Cité numérique, qui verra le jour en 2015.

A travers la multitude des grands projets en cours, l'agglomération bordelaise se développe de manière à la fois intégrée et tournée vers l'international, dans une dynamique de métropolisation. Conçus et financés par une diversité d'acteurs publics – Communauté urbaine, collectivités locales, État, Union européenne, opérateurs privés, Caisse des dépôts, RFF en particulier – ces projets s'ancrent dans des modes de faire éminemment partenariaux, au sein desquels la Cub occupe une position centrale en tant que pilote ou commanditaire principal. Mais si les projets de l'institution sont aujourd'hui d'envergure communautaire, il n'en a pas toujours été ainsi depuis sa création. En cause, l'interdépendance entre politique communautaire et politiques communales, qui a longtemps entravé la réalisation de projets d'agglomération en tant que territoire de projet à part entière.

## 1.2/ La lente émergence de l'institution intercommunale

La Communauté urbaine de Bordeaux est l'un des premiers établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) créés dans le cadre de la loi du 31 décembre 1966. En même temps que Lille, Lyon et Strasbourg, l'agglomération bordelaise devient un territoire administratif, initialement composé de 27 communes[137] et doté d'une institution communautaire en charge de la gestion de 12 compétences réglementaires. Celles-ci lui sont déléguées par les communes, et relèvent essentiellement des champs de l'aménagement du territoire et des services publics : développement économique, urbanisme, habitat, environnement – tri, collecte et traitement des déchets – eau et assainissement, transports urbains, voirie, signalisation, stationnement, cimetières, abattoirs et marchés d'intérêt national. Mis à part la délégation des aides à la pierre de l'État, ces compétences restent inchangées jusqu'en 2011, date à laquelle un processus d'élargissement est engagé dans le cadre d'une stratégie d'action de nature plus métropolitaine.

En 1966, les premiers EPCI sont créés avec l'ambition de générer un développement territorial intégré, par la mise en œuvre de projets communautaires partagés par les communes membres. Dans le cas de la Cub, l'histoire montre toutefois que l'émergence d'un tel « territoire de projet » reste dépendante du contexte politique local. En tant qu'institution technique, elle se trouve en effet au centre d'un système qui oppose tout à la fois les groupes politiques et les communes entre elles, chacune cherchant tirer bénéfice des ressources communautaires. Cet enjeu de pouvoir s'incarne au sein de son assemblée délibérante. Composée de 120 membres, maires ou conseillers municipaux des communes membres répartis proportionnellement à leur poids démographique, elle est le lieu d'arbitrages des projets et politiques dont la mise en œuvre repose nécessairement sur le compromis. De fait, la Cub est caractérisée par un système de cogestion politique instaurée dès ses débuts, et basé sur la recherche de consensus politique et l'élaboration conjointe des projets entre la majorité et l'opposition. Il a perduré au fil du temps, quoique reposant sur des logiques sensiblement différentes selon les personnalités qui se sont succédé à la tête de l'institution, dont les plus marquantes par les projets qu'ils incarnent : Jacques Chaban-Delmas, Alain Juppé, et aujourd'hui Vincent Feltesse. Si le principe de neutralisation des oppositions par la répartition des vice-présidences au sein de l'assemblée communautaire reste d'actualité,

137 28 aujourd'hui avec l'intégration de la commune de Martignas-sur-Jalle en juillet 2013.

chacun s'approprie le système de cogestion et l'ancre dans des modalités de gouvernance qui lui sont propres : un leadership politique fort pour le premier, un projet structurant pour le second, une stratégie territoriale partagée pour l'actuel président de l'institution.

Cependant, si le principe de cogestion permet de concevoir l'action intercommunale, il la rend également fortement dépendante de l'influence communale. Ainsi les analyses des politiques mises en œuvre sous les mandats de Jacques Chaban-Delmas et d'Alain Juppé témoignent-elles de la difficulté de la Cub à mettre en œuvre des projets d'ampleur intercommunale, ainsi qu'à se constituer comme autorité politique indépendante des intérêts communaux[138].

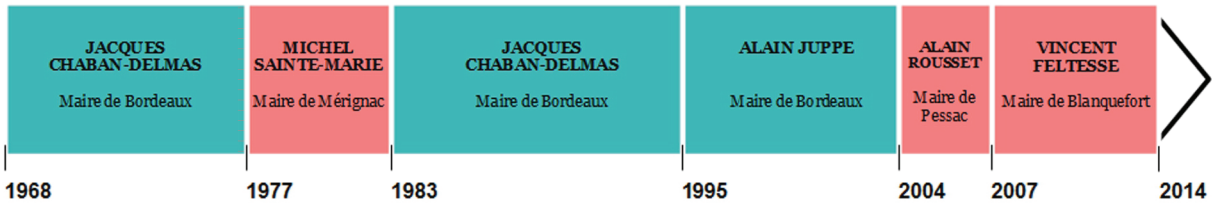



Figure 11 : présidents successifs de la Cub depuis 1968

### *1.2.1/ L'ère Chaban-Delmas (1968-1977, 1983-1995)*

Maire de Bordeaux depuis 1947, Jacques Chaban-Delmas devient le premier président de la Communauté urbaine lors de sa mise en place en 1968. D'entrée, il y instaure un système de gestion politique basé sur la recherche de consensus et le désamorçage des oppositions. Celui-ci repose sur deux bases essentielles : un leadership fort incarné par lui-même grâce à son charisme et à sa proximité du pouvoir étatique d'une part[139], et l'instauration d'un « pacte de non agression politique » entre élus de la ville-centre de droite et des villes périphériques principalement de gauche d'autre part[140]. Cela se traduit dans la pratique par une répartition

138 Ségas Sébastien, « La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005 », in Godier, Sorbets, Tapie (dir.). *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, Parenthèses, 2009, p. 16-33

139 Il est entre autres proche de de Gaulle, plusieurs fois président de l'Assemblée nationale et ministre, Premier ministre de 1969 à 1972.

140 Lagroye Jacques, *Société et politique. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pedone, 1973

équitable des vice-présidences et par l'affirmation d'un principe structurant : aucune action de la Cub contre la volonté des maires. Si ce système permet à celle-ci d'aller de l'avant, il induit une forte interdépendance entre politique communautaire et politiques communales, comme le note Sébastien Ségas :

> « S'installe (...) un troc communautaire où les communes, en contrepartie de leur soutien à des politiques d'intérêt communautaire, peuvent faire valoir leurs intérêts communaux (création de salles des fêtes, de parkings, de zones industrielles financées par la Cub). »[141]

La capacité de ce système de cogestion à produire du consensus politique autour de projets structurants favorise néanmoins le développement urbain de l'agglomération, qui connaît jusqu'aux années 1980 une période faste d'aménagement[142]. C'est notamment l'époque de la construction du pont d'Aquitaine, de la création d'un Campus regroupant les différentes activités universitaires jusque-là éparpillées sur le territoire, de l'aménagement du quartier Mériadeck regroupant les sièges des différentes administrations, ainsi que du quartier du Lac au Nord de Bordeaux.

En 1977, la gauche triomphe aux élections municipales, nationalement comme sur le territoire bordelais, et l'assemblée communautaire change de majorité. Jacques Chaban-Delmas perd la présidence de la Cub au profit de l'élu socialiste Michel Sainte-Marie (cf.Figure 11), non sans auparavant poser les conditions d'un nouvel équilibre du pouvoir au sein de l'assemblé délibérante. Celui-ci repose sur une répartition des vice-présidences non plus seulement entre les communes de l'agglomération mais également entre les deux partis majoritaires, sanctionnée par un accord de coopération communautaire ratifié par leurs représentants. Ce système facilite la coopération communautaire : il sera repris lors des mandats suivants, et perdure encore aujourd'hui. Il inspire en outre d'autres intercommunalités confrontés à des problématiques similaires d'équilibre des pouvoirs politiques.

En 1983, l'assemblée communautaire bascule de nouveau à droite, et Jacques Chaban-Delmas est réélu à la tête de la Cub. Mais la majorité est mince et son leadership est d'autant plus affaibli que le système notabiliaire sur lequel il reposait perd de l'importance. Le système de cogestion politique s'enraye, et l'institution ne parvient plus à susciter les

---

141 Ségas Sébastien, 2009, *op. cit.*, p. 18

142 Dumas Jean, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espace dans la construction imaginaire d'une métropole*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2000

accords politiques nécessaires à la conception de projets d'ampleur communautaire. A partir de là, la Cub devient pour un temps une institution essentiellement technique : son activité ne repose plus que sur ses compétences propres, et fait l'objet d'un troc politique entre les communes qui empêche l'émergence d'une stratégie d'agglomération. L'essentiel de son action porte sur des questions d'infrastructures, de flux et de réseaux, au détriment d'un certain nombre d'enjeux socio-économiques centraux.

La thématique du projet urbain en particulier est délaissée, et l'agglomération se développe de manière d'autant plus déséquilibrée que les investissements de l'État sont en réalité déconnectés des besoins locaux. D'importantes infrastructures routières – rocade, autoroute – sont réalisées, qui favorisent l'étalement urbain ; une vaste opération de réhabilitation du centre ville de Bordeaux est menée mais, axée sur la mise en valeur du patrimoine plutôt que sur la question du logement, elle conduit à la prolifération de petits appartements, et au déclin de l'attractivité du centre pour les familles. La ville-centre perd peu à peu de sa vitalité démographique et économique. Les villes de périphérie s'autonomisent, favorisant l'émergence d'orientations communales indépendantes au détriment d'une cohérence territoriale d'ensemble.

Ainsi, la seconde partie de l'ère Chaban-Delmas est-elle bien différente de la première : d'un développement territorial basé sur un système de troc communautaire, elle passe à un mode de gestion technique du territoire, dépourvu d'orientations politiques stratégiques de niveau intercommunal. La Cub ne parvient plus alors à exister en tant qu'institution communautaire, distincte des intérêts communaux.

### *1.2.2/ L'ère Juppé (1995-2004)*

En 1995, Jacques Chaban-Delmas se retire de la vie politique et Alain Juppé lui succède à la Mairie de Bordeaux comme à la tête de la Cub. Il y instille un nouveau mode de gouvernance, moins axé sur l'incarnation d'un leadership politique que sur la mise en place de partenariats autour de projets structurants pour l'agglomération. La création d'un réseau de tramway notamment, qui s'impose suite au projet de VAL élaboré sous le précédent mandat, constitue une pièce maîtresse du nouveau jeu politique territorial, par le compromis qu'il établit entre ville-centre et périphérie. De nouveaux consensus politiques s'établissent qui permettent le déblocage du système décisionnel.

Ce nouveau mode de gouvernance, plus négocié, s'inscrit dans un contexte bientôt marqué par l'avènement de l'acte II de la décentralisation et par l'émergence d'une nouvelle manière de concevoir la ville, plus partagée : l'urbanisme de projet. A travers lui s'opère le passage d'une approche technicienne et planificatrice à une logique plus processuelle, basée sur la

mise en réseau d'une diversité d'acteurs – politiques, techniques, économiques, voire usagers – au service de la réalisation de projets communs. Cette évolution est en outre concomitante à la montée d'une exigence de contrôle citoyen, en particulier portée dans le cas bordelais par l'association Trans'Cub, fondée en 1989 en vue de veiller à ce que les décisions prises par la Cub dans ses différents champs d'action soient conformes à l'intérêt général. Ce contexte donne naissance à de premières expériences participatives originales, toutefois limitées dans leur ambition comme dans leurs effets comme nous le verrons.

L'agglomération prend un nouvel essor, et évolue de manière plus intégrée que lors du mandat précédent. Le projet de tramway, fédérateur sur le plan politique, constitue un formidable moteur du développement du territoire ancré dans une logique de polycentralité. Il favorise à la fois la redynamisation de la ville-centre, et le désenclavement des communes périphériques dont le poids dans l'agglomération s'accroît. Pour l'une comme pour les autres, il constitue un levier pour l'élaboration de projets urbains. A Bordeaux, les anciens quais portuaires sont transformés en espace public de loisir, tandis que le centre-ville est rénové et élargi autour du fleuve par l'aménagement de quartiers alors délaissés sur les deux rives – Bastide rive droite, Bacalan et Belcier rive gauche. Les centre-villes des communes périphériques sont aménagés et densifiés.

L'élaboration d'un Plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal engagée en 2002, est particulièrement révélatrice de la volonté de la Cub de penser la planification urbaine à une échelle communautaire. Celui-ci vise en effet à dépasser la simple agrégation des documents d'urbanisme communaux par l'intégration de nouveaux axes de réflexion relatifs notamment à la densité, à la forme urbaine, à la valorisation du patrimoine. Les thématiques qui sont placées au cœur du projet témoignent d'une volonté naissante de la Cub de s'inscrire dans une logique de métropolisation. Il s'agit d'accroître l'attractivité de l'agglomération à différents niveaux : sur le plan économique d'une part, à travers l'amélioration du cadre de vie, pensée comme un facteur d'attrait pour les entreprises, donc de compétitivité économique ; sur le plan culturel d'autre part, avec la volonté de valoriser le patrimoine architectural et urbanistique en vue notamment d'un classement au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO. Il s'agit également de promouvoir une identité bordelaise singulière, ce dont témoigne par exemple le projet de transformation des quais de Bordeaux qui valorise les anciens hangars comme symboles patrimoniaux de l'activité portuaire. Comme le notent Patrice Godier et Guy Tapie en 2009 :

« Le dynamisme des dix dernières années se révèle dans les cent cinquante projets ou

> sites de projets recensés. Pour de nombreux professionnels, il faut les coordonner et les hiérarchiser pour répondre aux besoins de l'agglomération (habitat, économie) selon le principe de ville en réseau. Une nouvelle figure de projets de territoire y répond dont la principale caractéristique serait d'être intercommunal en tenant compte justement de l'existant et en s'affirmant comme des lieux cruciaux pour l'agglomération. La cohérence urbanistique qui les relie repose sur des choix d'infrastructures (tramway, ponts, réserves foncières) et, donnée décisionnelle fondamentale, s'affranchit des frontières administratives et politiques. »[143]

Néanmoins, si les avancées réalisées par la Cub au cours de l'ère Juppé en matière de projets et d'intelligence communautaire invitent à appréhender cette période en rupture avec la précédente, certaines analyses l'interprètent comme relevant d'un « sentier de dépendance » vis-à-vis du système de cogestion politique mis en place par Jacques Chaban-Delmas. Inscrits dans sa continuité, les projets communautaires mis en œuvre par la suite resteraient en partie dépendants des volontés communales. En témoigne le fait que la majorité des réalisations concerne les centres-villes, au détriment des quartiers périphériques. Le tracé du tramway notamment, est pointé comme relevant d'un compromis entre besoins des usagers et ajustements aux volontés politiques de certains élus communaux y voyant une opportunité de développement urbain. Les projets d'aménagement apparaissent quant à eux plus axés sur la valorisation du patrimoine bâti et sur la densification urbaine plutôt qu'inscrits dans une logique de développement équilibré et intégré du territoire[144].

Dès lors, si le système de cogestion politique prend une forme nouvelle sous l'égide d'Alain Juppé et permet à la Cub de se positionner comme acteur à part entière du développement territorial, son action reste dépendante d'un pouvoir communal qui freine l'essor d'une réelle stratégie d'agglomération dans la durée :

> « Le succès de la production bordelaise est d'avoir généré une mobilisation conjointe des pôles [technique, économique, politique, social] autour de l'idée simple et basique "du changement" en revisitant les atouts bordelais. Probablement, il y a eu tendance à surestimer les accords et à limiter les oppositions ; elles ressurgissent dès lors que le grand dessein initial s'estompe, que la paternité du changement est l'objet de litiges. »[145]

---

143 Godier Patrice, Tapie Guy, 2009, *op. cit.*, p. 217

144 Ségas Sébastien, 2009, *op. cit.*

145 Godier Patrice, Tapie Guy, 2009, *op. cit.*, p. 221

Le fait que l'acte II de la décentralisation ne donne suite à aucune évolution structurelle des compétences communautaires[146] est révélateur de ce point de vue. L'institution peine à prendre de la hauteur pour s'affirmer comme ambassadrice de l'intérêt communautaire et asseoir son autorité politique à l'échelle de l'agglomération. Les choses sont toutefois en passe d'évoluer, avec l'affirmation par la Cub d'un projet politique d'envergure métropolitaine. Le dépassement des problématiques strictement intercommunales et l'inscription dans une gouvernance plus globale constitueraient des opportunités de se positionner comme autorité politique supra-communale, et de gagner ainsi en indépendance vis-à-vis des communes.

## 1.3/ Vers une gouvernance métropolitaine : l'ère Feltesse ?

L'ère Juppé est marquée par une attractivité accrue de la ville-centre et de son agglomération due à une meilleure desserte du territoire et à l'amélioration du cadre de vie . Toutes deux montent en puissance sur le plan symbolique, par la valorisation d'un patrimoine architectural bientôt inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Si ces deux évolutions s'inscrivent dans une logique métropolitaine, l'institution n'affirmera l'ambition de se positionner en ce sens que sous le mandat actuel.

En 2004, Alain Juppé quitte temporairement la scène politique et Alain Rousset, maire socialiste de la commune de Pessac, prend la tête de l'institution. Il démissionne en 2007 suite à son succès aux élections législatives et Vincent Feltesse, alors maire de la commune de Blanquefort, lui succède pour la fin du mandat. Il est réélu à la suite des élections municipales de 2008 sur la base d'un projet politique élaboré de manière concertée avec les différents partis. L'accord de coopération communautaire, qui définit historiquement la répartition des vice-présidences de l'assemblée communautaire entre groupes politiques, prend alors une dimension nouvelle, en posant les bases d'une stratégie et d'un programme d'action partagés, d'envergure résolument métropolitaine[147] (cf. Annexe 1). En accord avec sa vocation à assurer le bon fonctionnement de la Cub, l'accord de coopération élaboré en 2008 établit non seulement la répartition des 36 vice-présidences, mais il intègre également une disposition nouvelle, sanctionnant l'entente des groupes politiques autour du principe du vote pour un candidat unique à la tête de la Cub. Il s'agit ainsi d'éviter qu'un président non majoritaire soit élu et risque d'entraver le fonctionnement du système, comme cela s'était

146 Notamment la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui engage un renforcement de l'intercommunalité et l'assouplissement de son fonctionnement.

147 Signé par les représentants des différents partis politiques représentés au Conseil communautaire le 11 avril 2008, préalablement à l'élection de Vincent Feltesse du 18 avril.

produit en 2001 avec l'élection à la surprise générale d'Alain Juppé, alors en situation minoritaire[148]. Le nouvel accord de coopération communautaire fixe surtout les grands axes d'un projet territorial commun, qui a vocation à constituer le socle de l'action de la Cub pour la durée du mandat, soit jusqu'en 2014. Ce projet d'agglomération est articulé autour de 3 grands défis à relever pour l'institution : la réalisation de grands projets visant à accroître la qualité de vie et l'attractivité de l'agglomération ; le renforcement du rôle des communes dans la mise en œuvre de projets locaux relevant d'enjeux communautaires ; le développement de la « concertation » avec les habitants et les forces vives du territoire.

Le document pose clairement la volonté de renforcer « la capacité de l'agglomération bordelaise à se hisser au rang des grandes métropoles européennes » (p. 2). L'articulation de préoccupations locales – amélioration de la vie quotidienne – et globales – rayonnement européen par la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure et économiques – confortent cette orientation métropolitaine. Cela a vocation à se traduire à travers les projets, mais également par l'évolution du fonctionnement politique et administratif de la Cub et l'élaboration de stratégies transversales. Il s'agit d'abord de conforter l'identité des communes, « qui ont la légitimité territoriale et élective » (p. 1), afin d'ancrer l'évolution de l'agglomération dans le local et la proximité. La coopération entre la Cub et les communes s'accentue à travers une action décentralisée, qui permet en outre de garantir un principe d'équité sur l'ensemble du territoire.

Depuis 2008, des projets partenariaux sont élaborés pour chacune des communes membres sur la base de diagnostics et d'objectifs partagés, de dimension à la fois municipale et communautaire. Ils font l'objet de financements régis par les « contrats de co-développement », évalués et re-négociés tous les trois ans afin de conforter le sens de l'action politique conjointe de la Cub et des communes.

L'organisation administrative de l'institution évolue également avec la création en 2011 de quatre directions territoriales visant à rapprocher l'action communautaire des communes et des habitants. A l'échelle de l'agglomération, les grands projets s'inscrivent dans la continuité des transformations urbaines engagées sous le mandat précédent, tout en marquant une ambition de nature plus spécifiquement métropolitaine. Les multiples projets en cours sont à la fois de dimension locale et d'envergure internationale, contribuant dans une logique d'influence réciproque à l'élévation de la qualité de vie sur le territoire et à son rayonnement *extra-muros*. Ils dotent la ainsi Cub d'un potentiel d'action spécifique et marquent un tournant que son président aime à caractériser de « décennie bordelaise » :

148 La gauche était alors majoritaire au sein de l'assemblée communautaire (61 sièges contre 59 pour la droite), mais deux conseillers de gauche avaient porté leur choix sur le candidat de la droite.

> « Il y a une vraie fenêtre d'opportunité. Si l'on regarde l'histoire récente des villes françaises on s'aperçoit qu'une à une les métropoles régionales ont connu un véritable essor. (...) Tour à tour, ces villes ont incarné un modèle urbain correspondant à l'époque. Eh bien, je suis convaincu que le tour de Bordeaux est venu et que l'actuelle décennie sera la décennie bordelaise. Tous les ingrédients sont réunis : un territoire attrayant, relativement préservé, et qui offre un cadre de vie agréable ; une croissance démographique soutenue ; une gouvernance partagée qui fonctionne plutôt bien et surtout une masse d'investissements publics – pour le TGV, pour le campus et l'université, pour le renouvellement urbain – qui n'a actuellement d'équivalent dans aucun autre territoire, si ce n'est l'agglomération parisienne. Ces éléments constituent un vrai « socle de crédibilité » qui nous permet de nous projeter dans le futur avec prudence – parce qu'il y a la crise – mais tout de même avec confiance, et avec l'ambition de donner corps, à un moment où les villes européennes sont en quête d'un nouvel équilibre, à un modèle de développement urbain original, caractérisé par une extrême attention à l'habitat, à l'environnement, au cadre de vie. »[149]

Par-delà la dynamique de grands projets, la qualité de vie au sein de l'agglomération est pensée comme un vecteur d'attractivité. Son essor passe par l'élaboration de stratégies territoriales transversales, dans une volonté de se démarquer d'une logique de course à la croissance déconnectée des réalités sociales et environnementales du territoire. Conçu en 2010, le concept d'« Eden métropolitain » en fait partie. Il a pour ambition d'articuler l'action de la Cub autour de 4 priorités : emploi, habitat, déplacement, nature – EHDN. Comme l'évoque son contenu et son intitulé en forme d'acrostiche, il s'inscrit dans une visée de développement durable et d'intégration des différentes composantes de la vie urbaine : « pour développer harmonieusement la métropole, ces 4 composantes et leurs interactions doivent être pensées en commun »[150]. En parallèle, une vaste réflexion prospective est engagée en vue d'anticiper le devenir de l'agglomération à l'horizon 2030 dans un contexte de rapide croissance démographique. L'enjeu est de tirer parti du contexte de mutation du territoire pour mettre au point une stratégie de développement d'envergure, le « Projet métropolitain », adapté aux spécificités locales et partagé par l'ensemble des acteurs – élus, institutionnels, économiques, sociaux. Une évolution concomitante des compétences communautaires vise à répondre au mieux aux exigences d'un développement territorial plus intégré. L'objectif est non seulement de doter l'institution de moyens d'action adaptés aux évolutions réglementaires et techniques et aux exigences du développement durable, mais

149 Feltesse Vincent, *La décennie bordelaise. Quelle politique urbaine à l'heure des métropoles ? (entretiens avec Jean Viard)*, Éditions de l'Aube, 2012, p. 26-27

150 Journal de la Cub n°20, 3ème trimestre 2012, édito

également « de répondre aux attentes des habitants et aux nouveaux défis soulevés par la métropolisation »[151] dans une logique de complémentarité et de synergie entre elle et ses communes membres. Fin 2011, le Conseil communautaire entérine l'adoption de cinq nouvelles compétences[152] : aménagement numérique du territoire, aires de grand passage, archéologie préventive, réseaux de chaleur et de froid, soutien et la promotion d'une programmation culturelle des territoires de la métropole[153]. L'adoption progressive de compétences complémentaires est par ailleurs envisagée dans les domaines de la nature, de la propreté, du sport, du tourisme, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des parcs de stationnement.

Sous la présidence de Vincent Feltesse, l'orientation métropolitaine de la Cub est désormais clairement affichée dans le discours comme dans les projets et les stratégies déployés . Elle constitue le vecteur privilégié de son positionnement comme ordonnatrice d'un développement désormais inscrit dans une logique d'interterritorialité.

Pour autant, malgré sa dimension métropolitaine, la Cub reste réfractaire au statut administratif de métropole tel qu'établi par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Celui-ci est en effet jugé décevant et n'introduisant pas d'avancée par rapport au statut de communauté urbaine[154]. Aussi, la Cub privilégie-t-elle l'accompagnement du processus plutôt que l'adoption d'un « label » . Comme le dit souvent son président : « La métropolisation plutôt que la métropole ». L'acte III de la décentralisation territoriale pourrait néanmoins changer la donne en transformant automatiquement les importantes communautés urbaines en métropoles d'une part, et en leur apportant une légitimité nouvelle par l'élection de la totalité ou d'une partie des membres de leur assemblée délibérante au suffrage universel direct d'autre part. Si cette seconde disposition n'est prévu qu'à moyen terme, elle est ardemment défendue par l'actuel président de la Cub qui milite personnellement en ce sens. En 2009, il saisit le Conseil de développement de l'agglomération sur le sujet. Les travaux de ses membres débouchent sur des propositions « montrant la possibilité d'un chemin entre des communes respectées dans leur légitimité et une intercommunalité offrant un projet plus lisible arbitré par les

---

151 *Communauté urbaine de Bordeaux, rapport d'activité 2011*, édito

152 Délibération n°2011/0778 du 25 novembre 2011, « Mise en œuvre de la délibération du 8 juillet 2011 "Évolution des compétences" (...) », actée par arrêté préfectoral du 30 mars 2012

153 Étant précisé que : « A l'échelle locale, la culture, prise au sens large, joue un rôle intégrateur et favorise l'émergence d'une appartenance territoriale partagée. A l'échelle internationale, elle constitue l'un des principaux éléments du rayonnement et de l'attractivité des communautés urbaines et des métropoles. » (délibération n°2011/0511 du 8 juillet 2011, « Évolution des compétences de la Cub - décision - autorisation »)

154 Feltesse Vincent, « Gouverner les territoires à l'ère métropolitaine » (entretien), *Esprit*, n°393, mars/avril 2013, p. 98-109

électeurs »[155] via divers scénarios proposant qu'une partie au moins de l'assemblée communautaire soit élue au suffrage universel direct. Leur écho est national, puisque ces propositions suscitent l'engagement de réflexions similaires au sein d'autres Conseils de développement.

Début 2013, Vincent Feltesse publie en outre une tribune qui appelle à l'accélération du débat national sur la question du mode de scrutin :

> « Marylise Lebranchu a évoqué la possibilité d'introduire l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires... en 2020. Pourquoi attendre ? De nombreuses propositions ont émergé du débat public : élection distincte à l'échelle de l'agglomération, fléchage par les électeurs, scrutin mixte mêlant représentation des citoyens et représentation des communes... Débattons-en et choisissons ! »[156],

La prégnance de ce sujet renvoie à la nécessité pour la Cub d'acquérir une assise démocratique qui lui permette de consolider sa position d'acteur clé de la gouvernance métropolitaine.

L'ambition parallèlement affichée de promouvoir la participation publique semble également répondre à cet enjeu. L'accord de coopération élaboré en début de mandat fait en effet état d'un second défi à relever aux côtés de celui de la métropolisation : impliquer plus avant les habitants et les « forces vives » du territoire dans l'action de la Cub et « proposer de grands débats sur les enjeux de l'agglomération et les politiques à mener » (p.1). Bien qu'orientations métropolitaine et participative ne soient pas articulées de manière explicite sur le papier, les discours, les dispositifs et les pratiques qui se déploient par la suite attestent d'un lien prégnant qui mérite d'être mis en évidence.

155 *Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise, rapport d'activité 2009*, p. 7

156 « Quelle démocratie dans les intercommunalités ? », *la Tribune*, 15 février 2013

# Chapitre 2/ Un impératif participatif communautaire

Par ses compétences dans le champ de l'aménagement du territoire, la Communauté urbaine de Bordeaux est soumise à une obligation réglementaire de participation publique. Celle-ci s'inscrit notamment dans le cadre de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, qui impose l'organisation de procédures de concertation préalable pour tout projet de création de zone d'aménagement concerté (ZAC) ou d'opérations d'aménagement importantes – rénovation urbaine, pont, place, voirie – ainsi que pour la révision des documents stratégiques de planification urbaine (PLU, SCOT). Le cadre réglementaire de la concertation préalable est toutefois peu prescriptif et souvent interprété, à la Cub comme ailleurs, par une procédure minimale : information de la population, mise à disposition de registres visant à recueillir les observations et les propositions dans les mairies concernées et au siège de la Communauté urbaine, réalisation d'un bilan, toutefois non prescriptif pour le projet.

Les années 2000 voient toutefois naître des pratiques plus volontaristes, liées à la montée en puissance de l'intercommunalité dans le système de gouvernance locale et à l'émergence de modes de faire plus partenariaux. Si l'implication du public vise alors la légitimation démocratique de l'échelon communautaire en vue de conforter son assise politique, les stratégies mises en œuvre restent d'abord peu opérantes, buttant sur une conception instrumentale de la participation et sur la prégnance des logiques communales. Un tournant s'amorce toutefois à la fin des années 2000 avec le déploiement d'exercices plus ambitieux qui, dans un contexte marqué par l'essor de la métropolisation, répondent à une nécessité accrue de légitimation de l'institution autant qu'à l'ambition de rénover ses modes de faire en vue d'une réelle « gouvernance participative ».

## 2.1/ D'un enjeu politique : la légitimation de l'échelon intercommunal...

A l'orée des années 2000, plusieurs exercices participatifs réglementaires sont menés selon des modalités plus originales qu'à l'accoutumée, laissant présager d'une appropriation de l'impératif participatif alors émergent par l'échelon intercommunal. La participation serait conçue comme un moyen de pallier le double déficit de visibilité et de reconnaissance dont souffre la Cub, dû au mode d'élection indirect des membres de son assemblée et à la

prédominance de l'échelon communal dans les représentations sociales. La politologue Lise Monneraud l'analyse bien :

> « La Cub apparaît doublement affaiblie, en tant qu'échelon politique : elle est perçue comme une institution éloignée, voire technocratique, et elle reste fondée sur un pouvoir politique communal, les conseillers communautaires n'étant pas élus au suffrage universel direct. Restaurer des outils participatifs serait une opportunité pour renouveler sa relation avec les administrés et les élus communaux, donc *in fine* de modifier sa position, réelle et symbolique, dans l'espace de pouvoir de l'agglomération. La concertation devient alors un enjeu de pouvoir dans la dynamique communautaire pour s'affirmer comme échelle de gouvernance.(...) Des démarches participatives visibles et légitimes constituent en effet la condition même de l'acceptation de la Cub par la société civile et son imposition comme échelon d'élaboration de la ville. »[157]

Deux démarches s'inscrivent de façon manifeste dans cette ambition, liées à l'élaboration du PLU intercommunal de 2002 à 2005 et à la création du franchissement de la Garonne entre les quartiers Bacalan et Bastide à partir de 2006. Toutes deux reposent sur des dispositifs participatifs volontaristes, visant à mobiliser un public nombreux et à ancrer les débats dans une dimension communautaire au-delà des problématiques liées à la proximité.

En 2002, l'engagement d'un PLU intercommunal répond explicitement à l'ambition de la Communauté urbaine de gagner en autonomie vis-à-vis des communes. Obligatoire à l'échelon communal, ce document de planification reste facultatif au niveau communautaire. Conçu comme une stratégie d'ensemble plus que comme une agrégation des règlements communaux, il répond à un objectif de développement cohérent et équilibré de l'agglomération autant qu'à une ambition de la Cub de se positionner comme acteur de la gouvernance territoriale. En tant que document stratégique de planification, le PLU est soumis à une obligation de concertation préalable dans le cadre de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. La démarche qui est mise en œuvre est plus avancée qu'à l'accoutumée pour ce type de procédure, marquant la volonté de la Cub de faire valoir l'intérêt communautaire du projet à travers la participation en vue d'affirmer son rôle de maître d'ouvrage vis-à-vis du public mais aussi des communes. Concrètement, outre la mise à disposition de dossiers techniques et de registres visant à recueillir les avis et propositions des habitants dans chaque

157 Monneraud Lise, « Concerter, se concerter à Bordeaux », in Godier, Sorbets, Tapie (dir.). *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, Parenthèses, 2009, p. 116

mairie et à l'hôtel communautaire, la démarche participative s'articule autour de plusieurs dispositifs : l'édition périodique de supports d'information dédiés au projet, la mise en place de « lieux ressources » – maison du PLU, kiosque du PLU – et surtout, l'organisation de réunions publiques à trois échelles distinctes : dans chacune des communes, au niveau communautaire, et dans 7 « groupes territoriaux » ou secteurs géographiques dont le découpage répond à des logiques d'urbanisation distinctes[158].

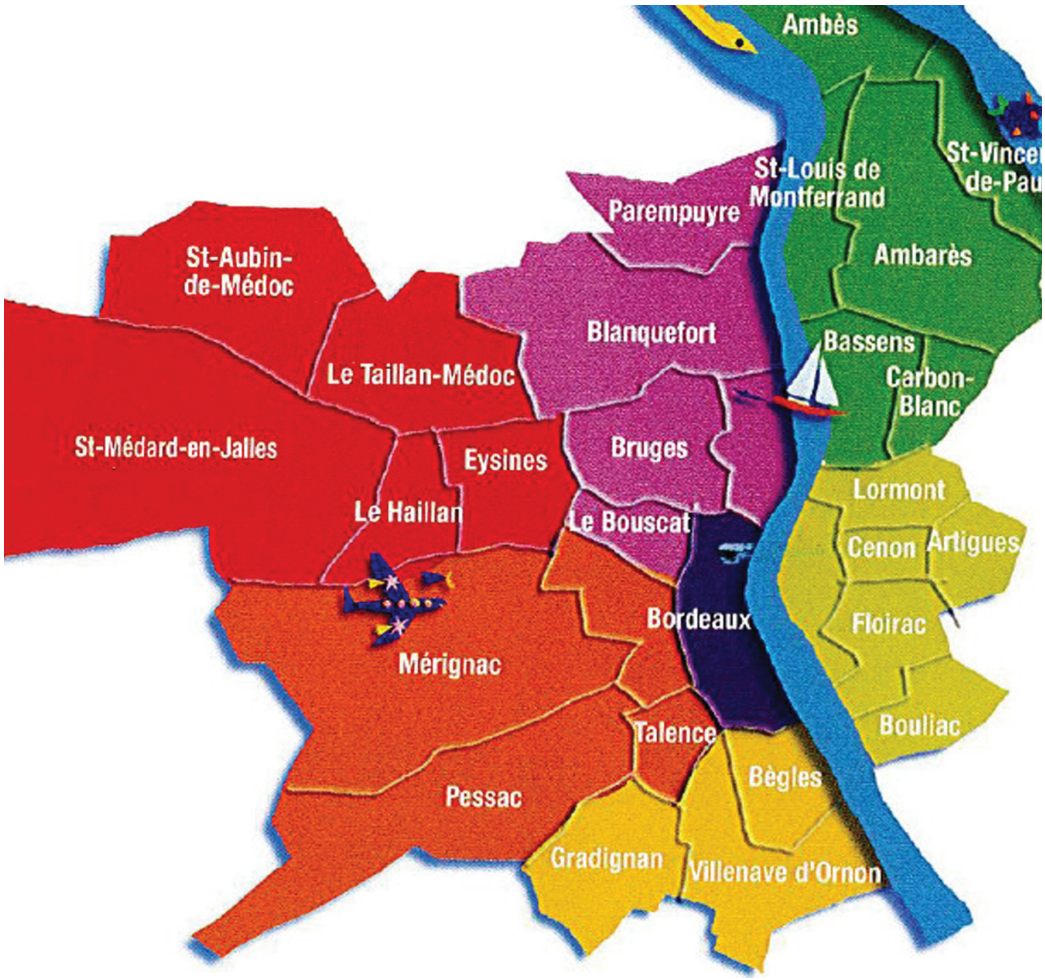



Figure 12 : « 27 communes pour 1 seul PLU », carte des 7 secteurs de la concertation (2002) – source : La Cub

158 Comme indiqué dans la délibération *ad hoc* : « un découpage territorial correspondant à des entités géographiques intra ou supra communales liées par des enjeux communs, largement appuyés sur les traits les plus marquants de la géographie locale (coupure du fleuve, schéma urbain radioconcentrique) » (délibération n°2002/0119 du 15 février 2002, « Plan d'Occupation des Sols de la CUB - Impact de la loi SRU - Transformation en Plan Local d'Urbanisme (...) »)

L'idée est que l'échelle des réunions se répercute sur le contenu des débats, et concoure au dépassement d'une logique exclusivement communale et de proximité. L'objectif est ainsi d'élaborer une stratégie globale à la fois ancrée dans le local et transversale à l'échelle de l'agglomération. Il s'agit de respecter la légitimité élective des communes tout en inscrivant le projet dans une dimension communautaire. Les analyses témoignent toutefois d'un retour d'expériences plutôt négatif des chefs de projet. Dans la pratique, la forte implication des municipalités dans l'organisation des réunions publiques aux différentes échelles influence le contenu des débats, qui restent en réalité centrés sur les problématiques communales. Bien que portée par la Cub, la démarche est en quelques sortes « récupérée » par les communes, empêchant la lisibilité des enjeux transversaux comme le gain de visibilité de l'institution vis-à-vis du public[159].

En 2006, l'exercice participatif relatif à la création du pont « Bacalan-Bastide » repose sur une stratégie similaire et aboutit à un résultat équivalent. La démarche mise en œuvre va au-delà du minimum nécessaire au respect du cadre réglementaire, et repose sur des dispositifs délocalisés vis-à-vis du périmètre du projet : les dossiers techniques et registres de recueil d'avis sont couplés d'expositions installés simultanément dans les mairies des deux communes principalement concernées – Bordeaux et Cenon – ainsi qu'à l'hôtel communautaire ; deux réunions publiques sont organisées, l'une au siège de la Cub et l'autre dans un cinéma situé sur la rive droite de la Garonne (cf. Figure 13).

Mais dans la pratique, ces dispositifs ne mobilisent que les habitants des deux quartiers concernés par la localisation de l'ouvrage – Bacalan et Bastide. Le débat reste par conséquent axé sur des problématiques de proximité, sans monter en généralité sur la question de la gestion des transports à l'échelle de l'agglomération.

159 Monneraud Lise, 2009, *op. cit.*

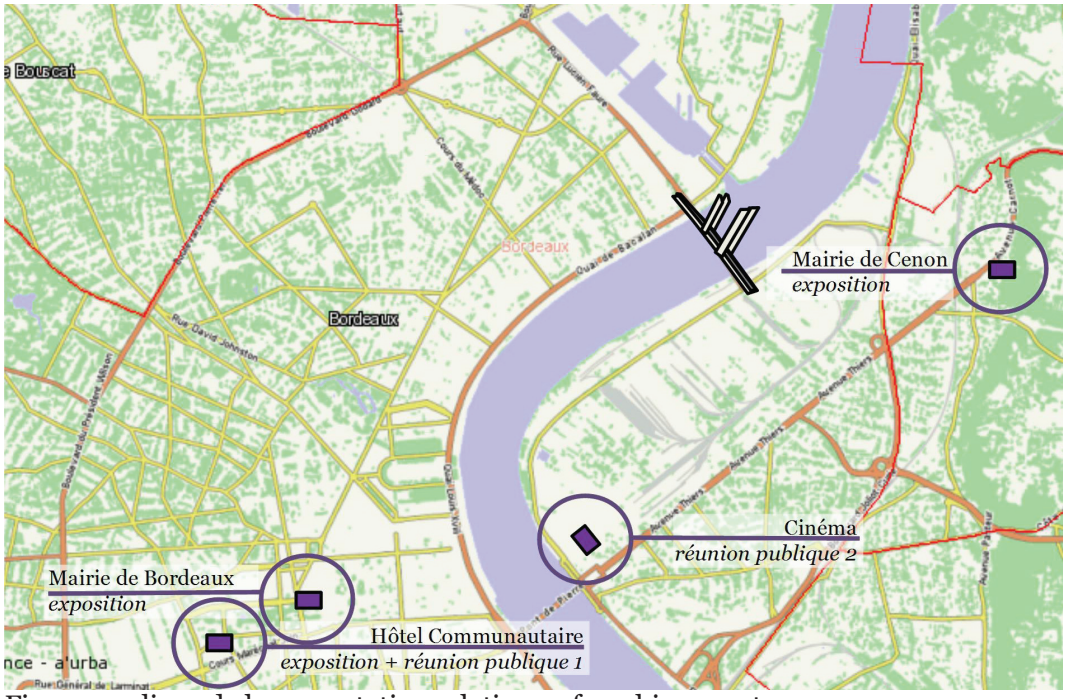


Figure 13 : lieux de la concertation relative au franchissement Bacalan-Bastide

Pour l'élaboration du PLU intercommunal comme pour le pont Bacalan-Bastide, la stratégie qui consiste à délocaliser les débats pour les ancrer dans une dimension communautaire se révèle donc peu payante. Du point de vue des chefs de projet alors interrogés sur la question, le public ne s'exprimerait véritablement qu'à l'échelle d'un territoire qui lui est familier : celui de la commune. Ces démarches sont par ailleurs critiquées par les participants, la première pour la trop grande technicité de son contenu qui lui permet difficilement de s'approprier les problématiques mises au débat, donc de s'exprimer et de se faire entendre ; la seconde pour son engagement trop tardif vis-à-vis du processus de projet[160]. L'exercice participatif relatif au pont Bacalan-Bastide suscite notamment de vives contestations de la part de certains acteurs associatifs, qui pointent non seulement sa temporalité tardive mais également le manque de débat réel et l'absence de prise en compte des propositions effectuées dans la décision. Quelques-uns vont même jusqu'à déposer un recours en justice contre la Cub au motif d'une concertation insuffisante. Si le flou de la réglementation contribue donner gain de cause à celle-ci, cette démarche marque les esprits au point d'être aujourd'hui encore évoquée avec amertume.

160 *Ibid.*

Les chercheurs eux-aussi  se montrent critiques vis-à-vis de ces exercices participatifs menés à cette époque, comme le souligne Sébastien Ségas :

> « L'association des habitants et des usagers au partenariat et aux réseaux d'action publique est dans l'ensemble très critiquée par les chercheurs, mettant en lumière le contraste entre un discours d'ouverture de la décision publique aux citoyens porté par les élus, et une réalité des pratiques tournée vers la communication et l'évitement des conflits. Il s'agit dans les faits moins de délibérer avec les citoyens que de rendre socialement acceptables des décisions publiques déjà largement arrêtées. »[161]

Les premières expériences de participation d'envergure intercommunale peinent donc à remplir leurs objectifs. Les débats restent ancrés dans une logique de proximité sans enrichir réellement les réflexions communautaires ni apporter de visibilité à l'institution. Peu efficientes, elles sont également peu satisfaisantes pour la population. Une évolution est toutefois en cours depuis quelques années, marquée par la conduite de démarches plus expérimentales répondant à des enjeux renouvelés de gouvernance et de fabrication de l'urbain dans un contexte de métropolisation en marche.

161 Ségas Sébastien, 2009, *op. cit.*, p. 29-30

## 2.2/ ... A un enjeu stratégique : le développement partagé de la métropole

La thématique participative prend de l'ampleur au sein de Communauté urbaine de Bordeaux sous l'impulsion de Vincent Feltesse, élu à sa tête en 2007 suite à la démission de son prédécesseur et réélu en 2008. Personnellement sensible à cette question, il est fort des expériences qu'il mène depuis 2001 sur la commune de Blanquefort[162] parmi lesquelles nous citerons notamment la création de conseils de quartier dotés d'une enveloppe budgétaire spécifique, la mise en œuvre participative d'un Agenda 21 basé sur une approche progressive d'apprentissage par l'action, le développement d'outils numériques de participation.

La place qu'il accorde à la thématique dans son projet politique à l'échelon communautaire répond toutefois à d'autres enjeux qu'au niveau communal. Elle apparaît plus spécifiquement liée à la montée en puissance du fait métropolitain, dont il perçoit clairement les enjeux en tant que président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et co-fondateur des « Métropolitaines » – groupe de travail réunissant divers architectes-urbanistes, intellectuels et personnalités politiques autour de la question de la métropolisation et de la promotion de la culture urbaine. Dès lors, l'offre de participation publique particulièrement volontariste qui se déploie sous son mandat s'inscrirait dans une double ambition : dans la continuité des pratiques précédentes, il s'agirait de doter l'intercommunalité d'une meilleure assise démocratique en vue d'assurer son positionnement comme chef de file de la gouvernance métropolitaine ; en rupture avec elles, l'enjeu serait de faire de la participation une modalité à part entière de l'action publique dans le cadre de stratégies et de projets communautaires mieux partagés, donc plus qualitatifs et durables.

Bien que structurants, ces enjeux ressortent de l'analyse plus qu'ils ne sont exprimés comme tels dans les supports de communication institutionnels, généralistes comme spécifiques aux exercices participatifs. Si la question de la participation publique y occupe une place importante, elle est plus souvent associée à des objectifs d'ordre managérial – optimisation des projets et services publics – et politique – élargissement de la démocratie – qu'évoquée en termes stratégiques. Nous verrons que si certains documents-cadres d'ordre politique les mentionnent en filigrane, les enjeux de gouvernance métropolitaine apparaissent plus clairement dans le discours du président de la Cub ainsi que dans l'analyse des stratégies déployées.

162 Notons que Vincent Feltesse démissionne de la mairie de Blanquefort en juillet 2012 suite à son élection en tant que député de la Gironde.

### *2.2.1/ Une nécessaire assise démocratique*

Le projet d'agglomération élaboré en 2008 à l'orée de l'actuel mandat politique s'articule autour de deux orientations principales : le développement métropolitain du territoire dans une logique d'ancrage dans le local et d'attractivité, ainsi que l'association des habitants et force vives à l'action communautaire. Le lien qui unit ces deux thématiques n'est toutefois pas clairement explicité. Si l'accord de coopération affiche l'ambition de « refonder la concertation et les débats sur les enjeux d'agglomération »[163], il est paradoxalement moins disert sur ses objectifs que sur ses modalités opérationnelles – appui sur le Conseil de développement de l'agglomération et sur une Charte de la participation inspirée de la Charte du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE) de 1996, possibilité de financement de contre-expertises ou d'études de projets alternatifs à la demande des associations, utilisation d'Internet. L'objectif d'assise démocratique de la Cub dans la gouvernance communautaire y est toutefois sous-jacent, traduit par l'ambition d'ouvrir le débat public à des « enjeux d'agglomération » au-delà des traditionnels sujets liés à l'urbanisme et à la proximité :

> « Écouter les habitants et les forces vives du territoire, connaître leurs besoins, mieux prendre en compte leurs aspirations, leur faire partager les réalisations et actions de la Cub, *en ouvrant plus largement et en organisant la concertation, en proposant des grands débats sur les enjeux de l'agglomération et les politiques à mener*. »[164]

La volonté de valoriser le rôle et des compétences de la Cub vis-à-vis du public va également en ce sens :

> « *La connaissance et la reconnaissance par les habitants et usagers du rôle et de la responsabilité de la Cub dans l'offre de services publics quotidiens comme dans l'aménagement et le développement de l'agglomération*, les nouvelles pratiques urbaines, la diffusion d'informations s'appuyant notamment sur les nouvelles techniques de communication rendent nécessaire que la Cub affirme sa volonté et se dote des moyens de débattre et de mener une concertation approfondie et en continu sur les enjeux de l'agglomération et ses projets »[165]

---

163 *Accord de coopération communautaire*, 11 avril 2008 , p. 6 (cf. annexe 1)

164 *Ibid.*, p.1 (nous soulignons)

165 *Ibid.*, p. 6

Rares son les autres documents-cadres qui évoquent les objectifs dévolus au développement de la participation publique, à l'exception de ceux qui ont trait à l'organisation et aux moyens qui lui sont spécifiquement liés – remaniement du Conseil de développement, création d'une cellule technique dédiée notamment. Le plus prolixe d'entre eux égraine une série d'objectifs généraux dont le premier volet est d'ordre politique et laisse transparaître l'ambition de reconnaissance de l'institution communautaire par le public, tandis que le second est de nature managériale :

> « • Accroître la clarté et la transparence de l'action publique (par une meilleure communication et plus de pédagogie) : rapprochement du citoyen et renforcement de la confiance ; *développement d'une identité communautaire et valorisation globale de son image* ; développement d'une responsabilité collective au regard de l'intérêt général.
>
> • Renforcer l'efficacité [des] politiques publiques [de la Cub] par : la recherche d'une meilleure connaissance des besoins des territoires pour une amélioration du service rendu et une réponse plus adaptée et efficiente aux problèmes mis en évidence ; un enrichissement du contenu des projets grâce à l'investissement de la Société civile ; une meilleure appréhension des contextes, des débats et des enjeux, source d'aide à la prise de décision des élus. »[166]

Démocratisation et optimisation de l'action communautaire sont de fait les deux objectifs principalement affichés par la Cub en matière de participation publique. Ils sont largement relayés par la communication institutionnelle et affichés via les pratiques.

Si l'enjeu de connaissance et de reconnaissance de l'institution est sous-jacente à l'objectif politique, il apparaît de manière plus explicite dans les stratégies récemment déployées en matière de participation publique et de communication.

166 Délibération n°2008/0598 du 3 octobre 2008, « Direction Générale - Création de la Mission Concertation - Décision », p. 3

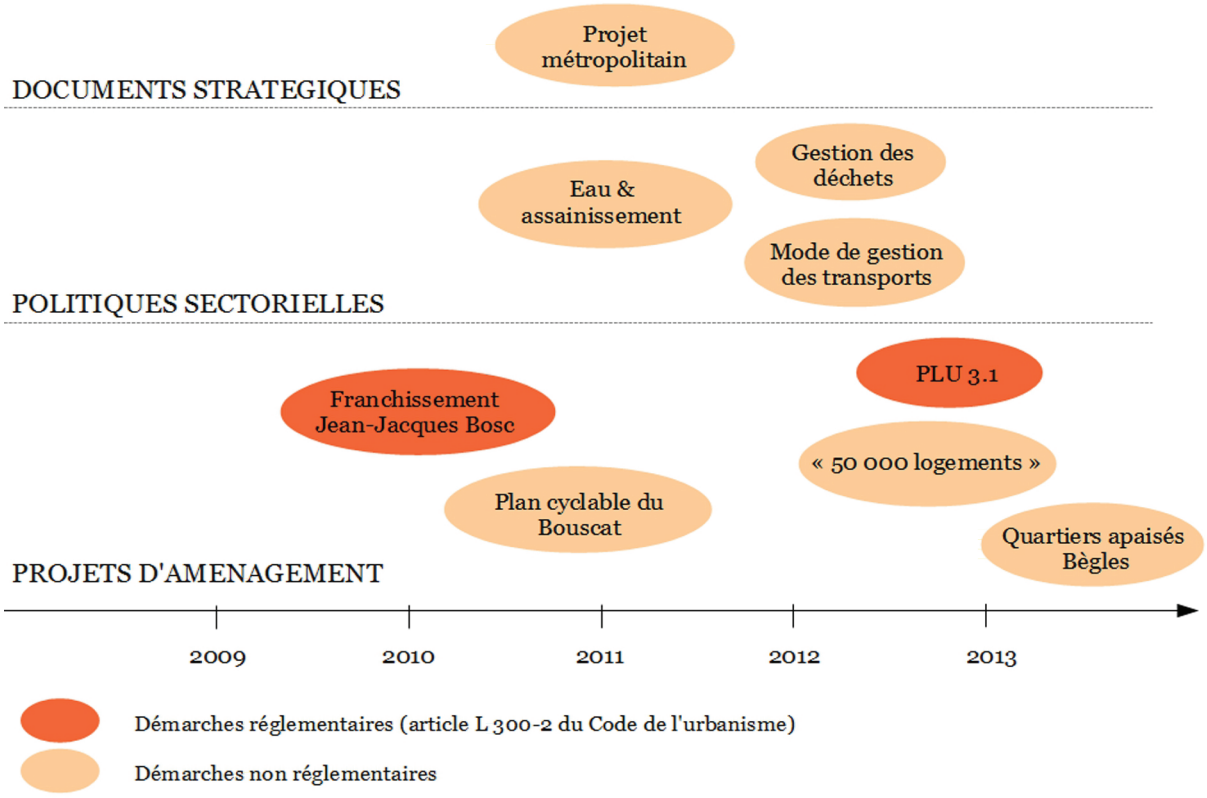



Figure 14 : exercices participatifs expérimentaux menés par la Cub depuis 2008 (corpus étudié)

**Des débats d'envergure communautaire**

A partir de 2008, les pratiques participatives se déploient de manière volontariste sur des sujets allant au-delà du cadre réglementaires et selon des dispositifs et des modes de gouvernance expérimentaux. Nous avons identifié neuf projets[167] faisant l'objet de tels exercices, sur lesquels nous concentrerons notre analyse. Esquissons-les à grands traits de manière à mettre en exergue leurs spécificités (cf. Figure 14).

Deux de ces projets relèvent de l'aménagement du territoire et sont soumis à une obligation de concertation préalable régie par l'article L300-2 du Code de l'urbanisme, interprétée de manière innovante :

• le projet de franchissement amont de la Garonne dit « Jean-Jacques Bosc » fait l'objet d'une concertation engagée dès l'amont des études techniques et reposant sur un jeu d'acteurs inspiré du fonctionnement de la CNDP, impliquant un comité permanent de la concertation (CPC) – constitué d'élus, de techniciens, de partenaires, d'habitants et de représentants associatifs – ainsi que deux personnalités garantes du processus ;

• la révision du PLU, désormais associée au PLH (Programme Local de l'Habitat) et au PDU (Plan des Déplacements Urbains)[168] dans le cadre du « PLU 3.1 » passe notamment par deux séries de réunions publiques déclinées aux échelles communales et communautaire, sous un format « cabaret » qui favorise l'élaboration de propositions collectives sur des sujets d'envergure communautaire. Différentes questions sont portées au débat qui font d'abord l'objet d'une réflexion individuelle, puis par groupes d'une dizaine de personnes, et enfin en configuration plénière.

Trois projets touchent au domaine de l'urbanisme sans pour autant être soumis à une obligation réglementaire de participation. Ils font l'objet d'exercices volontaristes :

• l'élaboration du plan cyclable de la commune du Bouscat, qui constitue l'un des premiers projets pilotes de la Charte de la participation de la Cub. Il expérimente ses principes – association du plus grand nombre et production collective notamment – par le

167 Le notion de « projet » est définie par la Cub comme « ensemble d'actions à réaliser pour satisfaire un objectif défini, avec des ressources humaines, matérielles et financières appropriées, dans un délai comprenant une date de début et une date de fin, et susceptible de faire l'objet d'une décision de faire ». Elle recouvre entre autres les projets d'ouvrage, « dont la finalité est de mettre en exploitation un équipement public » (par exemple un pont), les projets territoriaux « dont la finalité est l'aménagement d'une zone géographique (une ZAC), et les projet de contractualisation « dont le livrable est un contrat » (une délégation de service public). Cf. *Charte des projets*, Communauté urbaine de Bordeaux, 2004, p.8

168 En accord avec la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite Grenelle 2.

biais de dispositifs expérimentaux tels l'évaluation *in vivo* des itinéraires proposés par les services techniques, ou l'intégration de quelques participants investis dans la démarche au comité de pilotage du projet en vue d'en assurer la co-construction ;

• la conception d'un quartier apaisé en termes de circulation automobile sur la commune à Bègles, ancrée dans une démarche participative ayant vocation à servir de référence pour l'application pratique d'un guide dédié à l'évolution des modalités d'aménagement des espaces publics[169]. Intitulée « quartiers apaisés », celle-ci est conduite de manière partenariale avec les élus et agents de la commune. Elle repose sur l'implication d'un « comité opérationnel de la concertation » ouvert aux habitants et représentants associatifs dans l'élaboration d'un diagnostic partagé et la formulation de préconisations ;

• la démarche prospective « 50 000 logements nouveaux autour des axes de transports collectifs » dont les orientations reposent sur la réflexions de 5 équipes de concepteurs d'envergure internationale. En préalable à l'exposition qui est organisée à l'été 2012 sur leurs travaux, différents dispositifs de médiation auprès de la population sont mises en place en vue. Ceux-ci sont conçus en collaboration avec les communes et prennent des formes diverses : réunions publiques, balade urbaine, exposition et conversations dans l'espace public[170].

De nouveaux sujets s'ouvrent à la participation publique qui répondent à l'ambition politique d'engager « des grands débats sur les enjeux de l'agglomération et les politiques à mener ». Des exercices d'ampleur sont mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration de politiques sectorielles ainsi que d'une stratégie prospective de développement d'envergure communautaire :

• la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement, à l'instar du plan cyclable du Bouscat, est l'un des premiers projets ayant vocation à expérimenter les principes de la Charte de la participation. En résulte une démarche participative dont la gouvernance est ouverte à des acteurs tiers – Groupe tripartite en charge du suivi des modalités d'application de la Charte et personnalités garantes du processus – caractérisée par l'articulation de dispositifs complémentaires visant l'expression du plus grand nombre pour l'élaboration d'un diagnostic et de propositions partagées – enquête quantitative, appel à contributions diffusé auprès d'acteurs associatifs et de partenaires institutionnels ,conférence citoyenne, forum ouvert ;

---

169 Dans le cadre de la fiche action n°16 « Élaborer des pratiques de concertation et de partenariat », qui ne pose pour l'heure qu'un cadre général à l'action. Cf. *Évolution des modalités d'aménagement des espaces publics*, Communauté urbaine de Bordeaux, février 2013

170 Notons que les premières opérations immobilières relatives à la démarche « 50 000 logements » sont engagées fin 2013 et ont vocation à faire l'objet de démarches participatives *ad hoc* qui, par leur temporalité, ne sont pas prises en considération ici.

• l'évolution de la politique de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'un exercice participatif dont la forme le phasage sont similaires à celui qui est mené pour la politique de l'eau. Son originalité est d'ouvrir la gouvernance du processus aux représentants associatifs concernés par le sujet, et de fédérer les participants les plus investis au sein d'un « réseau citoyen » qui prend part à l'élaboration du livrable final et a vocation à jouer un rôle consultatif dans la durée ;

• le choix du mode de gestion du service public des transports fait l'objet d'un dispositif participatif innovant de type « mini-public », axé sur la montée en compétence et la délibération de trois jurys respectivement constitués de citoyens, d'élus et de représentants associatifs, pour la formulation d'avis ayant vocation à éclairer la décision politique. Outre sa forme, l'originalité de l'exercice repose sur une gouvernance impliquant le Conseil de développement de l'agglomération ainsi que trois garants ;

• l'élaboration du Projet métropolitain, document stratégique visant à guider le développement de l'agglomération à l'horizon 2030, est le fruit d'une vaste démarche prospective et participative. Elle est articulée autour de deux phase : « Bordeaux Métropole 3.0 » qui sollicite en particulier les partenaires institutionnels, les acteurs associatifs et économiques et les instances de démocratie locale en vue de dessiner un futur désirable qui donne naissance à une première version du projet ; la « Fabrique métropolitaine », ouverte au grand public afin de l'enrichir et d'en hiérarchiser les priorités.

L'élargissement des sujets portés au débat public, du champ de l'aménagement du territoire à celui des politiques et stratégies communautaires, témoigne de la volonté que la Cub d'être reconnue par le public comme acteur à part entière de la gouvernance urbaine. Des sujets comme la politique de l'eau ou la gestion des déchets se prêtent en effet moins à l'enrichissement de l'action publique par l'expertise d'usage qu'à la valorisation de ses compétences et de son rôle. Bien que relevant en partie de problématiques locales – le ramassage des déchets dans le centre historique par exemple – leur dimension communautaire contribue à dégager les débats des logiques communales et empêche leur « récupération » par les élus municipaux.

Dans le cas des projets urbains, la valorisation de l'échelon communautaire passe par les modalités pratiques de la participation. L'élargissement du cercle des techniciens et des élus dans le cadre de la gouvernance de certaines démarches – franchissement Jean-Jacques Bosc, « quartiers apaisés » – place l'ensemble des parties prenantes sur un même pied d'égalité et permet à la Cub de s'affirmer comme organisatrice des débats et maître d'ouvrage des projets. Le recours à des animateurs extérieurs change également la donne. Il dispense les élus de l'animation des réunions publiques, limitant ainsi une emprise des logiques

communales sur les débats dont a notamment pâti le PLU communautaire de 2002. Leur posture neutre et leur rôle de médiateur évite qu'elles ne deviennent des scènes d'interpellation des maires par les habitants, et concourt à l'ancrage des débats dans une dimension communautaire. Les dispositifs mis en œuvre y participent également par leur forme – « mini-public », réunions « cabaret », forum ouvert – voire par leur tenue au sein même de l'hôtel communautaire.

**Une stratégie communicationnelle**

Outre la nature des démarches participatives menées depuis 2008, la volonté de démarquer l'action de la Cub de celle des communes se traduit par une refonte de ses modalités de communication. Un graphiste de renommée nationale est recruté en 2009 qui met en place une nouvelle charte graphique, progressivement déclinée à l'ensemble des supports institutionnels – affichage, rapports d'activité, plaquettes de présentation des projets, documents internes – et aux services urbains qu'elle gère – vélos en libre service (VCub), navettes fluviales (BatCub), bennes de ramassage des ordures. Caractérisée par une police originale, des couleurs vives, des visuels minimalistes et décalés, elle dote l'institution d'une identité graphique aisément identifiable dans l'espace public (cf. Figure 15 et Figure 16).

Le Journal de la Cub, créé en 2006 et diffusé par courrier aux habitants de l'agglomération, est refondu en 2011 en vue de « passer d'un journal institutionnel à magazine de vie du territoire » (cf. Figure 17). Son objectif devient clairement de créer un lien privilégié entre l'habitant et l'institution puisqu'il s'agit, comme le rapporte la chargée de projet, de :

• remettre l'habitant au centre du dispositif en ne se focalisant pas sur les actions de la Cub mais plutôt sur ce qui l'intéresse dans la vie du territoire ;

• créer un sentiment d'appartenance au-delà de l'appartenance à la commune ;

• se démarquer des autres journaux institutionnels – Région, département, communes – notamment par un stylé décalé ;

• développer une dimension interactive avec d'autres supports, en renvoyant par exemple vers des articles du site Internet ou en proposant des circuits de randonnée sur l'agglomération.

Figure 15 : Vcub = le vélo de la Cub – crédits : Anthony Rojo

Figure 16 : BatCub = le bateau de la Cub – crédits : Anthony Rojo

Figure 17 : une du nouveau Journal de la Cub (n°21) – source : La Cub

L'évolution de l'esprit du Journal de la Cub se traduit par la concentration de la rubrique dédiée aux actions communautaires sur une double-page : les articles prennent la forme de brèves, plus synthétiques et directs qu'auparavant. Un grand dossier thématique apparaît – « Il était une fois un pont… »[171], « La réinvention du fleuve »[172] – ainsi qu'une carte-blanche donnée à un photographe, un artiste ou un cuisinier local, et une double page allouée aux événements culturels des communes.

La nouvelle stratégie communicationnelle est également axée sur l'usage des nouvelles technologies, avec la création en 2010 d'une *newsletter*. Complémentaire du Journal de la Cub, elle propose des informations plus courtes, plus directes et à des intervalles de temps plus réguliers – l'édition passe d'une édition mensuelle à bi-mensuelle à partir de 2012. Près de 7 000 personnes y sont sont aujourd'hui abonnées.Ces outils favorisent en outre la mise en exergue du rôle de l'institution dans le champ de la démocratie locale. L'information est mieux relayée, et les exercices participatifs les plus larges se voient attribuer un visuel spécifique qui identifie la Cub comme organisatrice des débats et maître d'ouvrage des projets (cf. Figure 18). Ces visuels créent de surcroît des fils rouges entre les différents dispositifs relevant d'un même exercice et les événements ou productions ultérieures liées au projet. Celui de la démarche relative à la refonte de la politique des déchets est par exemple décliné à différentes actions menées par la suite dans ce domaine (cf. Figure 19).

A l'instar des exercices participatifs expérimentaux conduits depuis 2008, la nouvelle stratégie communicationnelle de la Cub témoigne de l'ambition politique de démocratiser l'action communautaire en vue d'affirmer son rôle d'acteur clé du développement territorial. Par ailleurs, au-delà de l'objectif d'optimisation des projets et des décisions classiquement associé à la participation, celle-ci aurait vocation à devenir une modalité à part entière de l'action publique. Certains documents-cadres le laissent entendre par l'introduction d'un principe de gouvernance partagée :

> « La plupart des lois récentes ont confirmé la recherche d'une participation des habitants à l'élaboration des grands choix pour le développement des territoires qui constituent leur quotidien et sont la traduction d'une communauté de vie, d'intérêts et de destins. Il semble donc pertinent, pour la Communauté urbaine de Bordeaux, d'engager une réflexion sur les conditions d'une gouvernance efficace s'appuyant sur un triptyque innovant associant élus, techniciens et société civile. »[173]

171 Journal de la Cub n°22, 1er trimestre 2013

172 Journal de la Cub n°23, 2ème trimestre 2013

173 Délibération du 3 octobre 2008, *op. cit.*, p.2

Figure 18 : visuels des démarches participatives « PLU 3.1 » et « eau & assainissement » - source : La Cub

Figure 19 : déclinaison du visuel créé pour la démarche participative « politique des déchets » - source : La Cub

> « Parmi les priorités qu'elle s'est fixée pour ce mandat, la Communauté urbaine de Bordeaux souhaite s'ouvrir plus aux citoyens. A ce titre, elle a décidé d'améliorer ses modes de fonctionnement en les inscrivant dans une gouvernance plus participative. »[174]

L'essor actuel de la participation s'inscrirait dans une conception renouvelée du rôle des habitants et usagers du territoire : de « clients » de l'action publique, ils auraient vocation à devenir acteurs de son élaboration et de sa mise en œuvre. Dès lors, plus que d'un objectif politique d'assise démocratique de l'échelon communautaire, la participation relèverait d'un enjeu stratégique de construction partagée du territoire, dans une visée de développement durable et social.

Le Projet métropolitain adopté par la Cub en 2011 illustre particulièrement bien cela, par le discours qui y est associé, par ses modalités d'élaboration et par sa forme finale.

### *2.2.2/ Le Projet métropolitain, initiateur d'un processus collectif*

Fort du constat de la processus de métropolisation en cours sur le territoire, et conscient du risque de fracture urbaine que son abandon à une logique de marché et d'agrégation de politiques communales entraînerait, l'actuel président de la Cub engage au printemps 2010 une vaste réflexion sur la question de la « métropole désirable ». L'objectif est d'élaborer une stratégie transversale et de long terme, un « modèle de développement » articulant la dynamique de grands projets en cours sur le territoire et les spécificités du local. Comme affiché dans l'avant-propos du document-cadre qui en résulte :

> « Il s'agit de faire métropole sans doute, mais à notre manière, respectueuse de l'identité et de la diversité des communes, attentive au sort des habitants, et douce pour l'environnement. »[175]

La méthode d'élaboration de cette stratégie est à la fois prospective et participative, impliquant habitants et usagers du territoire aussi bien qu'élus, collectivités, partenaires institutionnels et économiques, collectifs et associations. Il s'agirait de cette manière de

---

174 Délibération n°2010/0058 du 19 février 2010, « Création du groupe de suivi de la participation citoyenne à l'action publique communautaire et désignation des représentants élus », p. 2

175 *5 sens pour un Bordeaux métropolitain*, La Cub, 2011, p. 35

promouvoir un métropolisation qualitative reposant sur plusieurs leviers :

• une stratégie de développement communautaire adaptée aux besoins et aux aspirations des habitants et usagers du territoire – enjeu managérial ;

• un positionnement de l'institution communautaire comme chef d'orchestre de la gouvernance métropolitaine – enjeu politique ;

• une fédération des acteurs autour d'un projet commun et en vue d'une construction endogène de la métropole par son appropriation idéelle – enjeu stratégique.

Si ces enjeux apparaissent de manière inégale dans la communication institutionnelle, il sont en revanche bien présents dans le discours de Vincent Feltesse.

Il souligne d'abord la nécessité accrue par le fait métropolitain d'ancrer les orientations politiques et urbaines dans la réalité du territoire vécu et pratiqué, afin d'engager toutes les expertises disponibles dans son développement :

> « Ce « Bordeaux métropolitain » qui se dessine sous nos yeux, quelle forme lui donner, quels objectifs lui assigner, quelle gouvernance y promouvoir pour faire face aux défis de demain ? A cette question stratégique, qui engage l'avenir de tout un territoire et de toute une population, il fallait une réponse véritablement collective et partagée (...) par-delà les querelles de compétences et les rivalités territoriales. »[176]
>
> « L'urbanisme est une affaire collective parce qu'il concerne au premier chef la « vie des gens ». En cela, il se doit d'être un terrain privilégié d'expression et d'expérimentation de la démocratie qui retrouve sa raison d'être originelle : le fonctionnement de la cité, présent et futur. La ville ne se décrète pas ; elle doit au contraire être une co-production. »[177]

L'enjeu est en outre à la légitimation de l'intercommunalité comme acteur clé de la gouvernance métropolitaine :

> « Le rôle de la Communauté urbaine, c'est d'être le lieu de la réarticulation de ces acteurs un peu éparpillés, empilés. C'est de mettre autour d'une même table les territoires partenaires, les habitants, les associations, le monde économique, l'université, les maîtres d'œuvre, etc., et de les inviter à chercher ensemble des

176 *Ibid.*, édito

177 *De la ville à la métropole. 40 ans d'urbanisme à Bordeaux*, A'Urba, Le Festin, 2011, édito

> réponses aux questions d'intérêt métropolitain. C'est cette méthode que j'applique effectivement assez systématiquement, qu'il s'agisse de concevoir la stratégie territoriale, de repenser les mobilités ou de réaménager un quartier. C'est ce que nous avons appelé la « coopérative métropolitaine ». L'idée est de renforcer à la fois l'efficacité et la légitimité de l'action publique en faisant de la « fabrique » de la métropole une œuvre véritablement collective. »[178]

L'implication d'acteurs nombreux et diversifiés dans l'élaboration du Projet métropolitain vise dès lors à assurer le bien fondé de la Cub à être le chef d'orchestre d'une stratégie dont la nature, éminemment transversale, va bien au-delà de ses compétences propres. Dès lors, cette démarche est porteuse d'une ambition qui transcende celle des exercices participatifs sectoriels : il ne s'agit plus tant de valoriser les fonctions effectives de l'institution que de la rendre légitime dans un rôle qu'elle se propose de jouer – et qu'elle joue d'ailleurs effectivement sur le plan symbolique par l'élaboration du Projet métropolitain – dans la construction de la métropole. Comme l'analyse Lise Monneraud :

> « Il s'agit de passer d'une institution technocratique intercommunale à une institution politique supra-communale. Pour cela la Cub va en fait repositionner sa démarche : non plus des projets mais bien un projet, non plus tant des réalisations matérielles mais une production idéelle – voire idéale – qui doit constituer le socle de sa visualisation et de son appropriation par les habitants, et *in fine* de son affirmation politique. »[179]

L'élaboration participative du Projet métropolitain permet enfin de fédérer les acteurs du territoire autour de préoccupations et d'objectifs communs, favorisant le décloisonnement des intérêts locaux et l'émergence d'une identité métropolitaine partagée. Il s'agirait dès lors de faire de la métropole un territoire politique à part entière – au sens d'espace civique (*politikos)* – support d'une « citadinité »[180] renouvelée. Vincent Feltesse explicite clairement cet objectif :

---

178 Feltesse Vincent, *La décennie bordelaise. Quelle politique urbaine à l'heure des métropoles ? (entretiens avec Jean Viard)*, Éditions de l'Aube, 2012, p. 104

179 Monneraud Lise, « La fabrication problématique d'un horizon métropolitain », rapport final POPSU 2, juillet 2013, p. 262-263

180 Entendue comme forme de sous-citoyenneté transcendant la logique d'appartenance territoriale élective, cf. p. 85 du présent exposé.

« Comme l'existence institutionnelle de la métropole est fragile, que son incarnation politique n'est pas évidente, il est d'autant plus important de la mettre en évidence, le la « matérialiser » en quelque sorte. Les grandes concertations métropolitaines permettent cela. Ne serait-ce que par ce qu'elles rassemblent physiquement dans un même lieu les acteurs de la métropole. A l'occasion d'une discussion autour d'un problème très concret – les déplacements, le ramassage des déchets, le mode de gestion de l'eau et l'assainissement – elles font apparaître aux yeux des participants la communauté de vie à laquelle ils appartiennent. L'exigence de concertation tient aussi à la nature très particulière de l'espace métropolitain. Une métropole n'est pas à proprement parler un « territoire » politique, avec des frontières bien délimitées, comme peuvent l'être la commune, le département ou la région. C'est un espace géographique défini par la mobilité et les flux, dont les contours sont mouvants, discontinus, et sur lesquels interviennent une multiplicité d'acteurs, publics bien sûr, mais aussi privés, dont les préoccupations et les intérêts ne convergent pas spontanément. »[181]

« En initiant cette démarche, la Cub doublait sa réflexion technique sur l'évolution des espaces publics urbains d'un travail sur l'espace public immatériel : la métropole est faite de ses places, ses rues, ses gares, ses services publics et ses centres commerciaux mais aussi de la façon dont les habitants y tissent des liens. Cet espace public "politique" est fondamental, il est même la condition d'une construction sereine des projets physiques. Sans une interrogation profonde sur le sens de chacun des projets, sur "pour quoi et pour qui" on crée ces nouveaux espaces, il n'y a pas de construction territoriale, juste une succession d'opérations plus ou moins bien reliées entre elles. »[182]

Le discours politique s'avère donc plus explicite que les écrits institutionnels quant aux objectifs poursuivis via le déploiement de la participation publique. Si la question de l'optimisation des projets est souvent explicite, les enjeux politiques et stratégiques sont moins visibles. Outre les propos du président de la Cub, ils sont néanmoins particulièrement prégnants dans les modalités d'élaboration du Projet métropolitain comme dans sa forme finale.

181 Feltesse Vincent, 2012, *op. cit.*, p. 104-105

182 Feltesse Vincent, « « Bordeaux 3.0 » : amorcer un espace public métropolitain », *Métropolitiques*, novembre 2012 (URL : http://www.metropolitiques.eu/Bordeaux-3-0-amorcer-un-espace.html)

Figure 20 : exposition sur la démarche BM 3.0 – source La Cub

Figure 21 : événement Fabrique métropolitaine – source : La Cub

**Le débat public comme vecteur d'affirmation d'une autorité supra-communale**

Les dispositifs mis en œuvre pour l'élaboration du Projet métropolitain sont caractéristiques de la volonté de la Cub de s'affirmer comme acteur central de la gouvernance métropolitaine. La démarche engagée au printemps 2010 s'articule autour de deux phases distinctes par leur objectif, leur public et leurs outils : « Bordeaux métropole 3.0 » impliquant de nombreux partenaires institutionnels dans une réflexion prospective sur la question de la métropole désirable à l'horizon 2030 – désignée sous l'acronyme « BM 3.0 » ; la « Fabrique métropolitaine » ouverte au grand public en vue d'enrichir la réflexion et de hiérarchiser les priorités du projet esquissé au cours de la phase précédente..

Toutes deux font l'objet d'une stratégie de communication qui les rend particulièrement visibles dans l'espace public. Au-delà de leurs intitulés originaux, d'évocation futuriste et créative pour l'une, participative pour l'autre, elles sont dotées d'une identité graphique aisément identifiable et associable à celle de la Cub, par leur police particulière et leur couleur vive – violet / jaune. (cf. Figure 20 et Figure 21).

La démarche Bordeaux métropole 3.0 vise à appréhender les logiques d'urbanisation de la métropole bordelaise en devenir autant que les modes de vie souhaitables dans un futur proche. Pour ce faire, la Cub choisit de laisser de côté les méthodes prospectives classiques basées sur l'établissement de scénarios d'évolution par des experts, et d'élaborer sa propre méthode. Plusieurs dispositifs sont ainsi mis en œuvre d'avril 2010 à avril 2011 :

• un cycle de six conférences et ateliers publics axés sur des thématiques transversales ayant trait au développement urbain – « la ville imaginaire », « natures de ville », « la ville créative » par exemple ;

• un appel à contributions autour de la question de la métropole souhaitable, via lequel sont recueillies plus de 50 productions collectives – allant de la note stratégique à la fiction en passant par la bande-dessinée – issues d'acteurs diversifiés – communes, partenaires institutionnels, acteurs de la société civile (associations, entreprises, instances de démocratie participative), agents de la Cub, panel d'experts de l'Association internationale de développement urbain (INTA), scolaires ;

• deux appels à « petits projets innovants » autour des nouveaux usages du numériques et des nouvelles manières de faire la ville.

Le tout est complété d'une étude technique réalisée au sein de la Cub sur les tendances de

développement de l'agglomération[183], et réalisé sous le regard d'un conseil scientifique composé d'une quinzaine d'experts reconnus, jouant un rôle de « garant » de la démarche en veillant à la qualité de la production comme de la méthodologie.

Une matière riche est ainsi réunie, dont l'analyse croisée fait émerger des valeurs partagées ainsi que des sujets clivants quant à l'avenir de l'agglomération. Sur cette base, des orientations stratégiques sont formalisées en avril 2011 au sein d'une première version du Projet métropolitain.

La démarche est ensuite ouverte au grand public dans le cadre de la « Fabrique métropolitaine », avec pour objectif de confronter la première version du projet aux besoins et aspirations des habitants et usagers du territoire. Celle-ci repose sur une combinaison de dispositifs visant l'expression de points de vue diversifiés.

| Bordeaux Métropole 3.0 | La Fabrique métropolitaine | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Avril 2010 à Avril 2011** | **Avril 2011** | **Mai 2011** | **Juin 2011** | **Juillet 2011** | **Août 2011** | **Septembre 2011** | **Octobre 2011** | **Novembre 2011** |
| **Les contributions BM 3.0**<br>> la métropole souhaitée en 2030 | **Semaine de la Fabrique métropolitaine**<br>> informer et débattre sur le projet métropolitain | **Les rencontres métropolitaines**<br>> la métropole souhaitée en 2030 | | **Enquête**<br>> hiérarchisation des enjeux | | **Entretiens qualitatifs**<br>> compréhension et test de la métropole des 5 sens | **Restitution**<br>> Grande soirée publique | |
| | | | **Site internet de la Participation** | | | | | |
| | | | **Présentation et débats politiques**<br>> débat communautaire | > débat au sein des communes | | | | |
| version **1** → | version **2** → | | version **3** → | version **4** → | | | version **5** | |

Figure *22* : dispositifs de la Fabrique métropolitaine et élaboration itérative du Projet métropolitain – source : La Cub

183 *Analyse & projection 2030*, La Cub, décembre 2010

La Fabrique métropolitaine s'ouvre en avril 2011 avec la « Semaine de la Fabrique métropolitaine », au cours de laquelle le débat est engagé par le biais de divers événements : exposition consacrée aux contributions recueillies dans le cadre de Bordeaux Métropole 3.0 ; tables rondes dédiées à quelques-uns des grands chantiers en cours sur l'agglomération ; ateliers relatifs à la construction du Projet métropolitain. Leur tenue dans les locaux-mêmes de l'hôtel communautaire ouvert au public pendant huit jours entiers favorise l'appropriation des lieux et, symboliquement, celle de l'institution. Le bâtiment est de surcroît paré du logo de la démarche, visible de loin tel un totem lumineux dans la nuit (cf. Figure 23). Bien qu'ouverte à tous, cette première étape mobilise un public majoritairement « initié » – acteurs économiques et associatifs, architectes, étudiants – attiré par la perspective de découvrir les travaux des cinq équipes internationales de concepteurs impliquées dans la démarche « 50 000 logements nouveaux autour des axes de transports collectifs ».

Dans sa continuité, plusieurs dispositifs participatifs sont progressivement mis en œuvre qui s'adressent à différents types de publics et reposent sur des modes d'expression variés. Un forum de discussion en ligne est ouvert sur le site Internet « participation.lacub.fr » pour une expression libre et anonyme tout au long de la démarche. Neuf « rencontres métropolitaines » sont organisées en divers lieux de l'agglomération découpée en grands secteurs, afin d'entendre les attentes comme les craintes des habitants quant à l'évolution du territoire, de comprendre les enjeux locaux, d'appréhender les sujets transversaux. Ce dispositif constitue l'élément phare de Fabrique métropolitaine en termes de production comme de visibilité dans l'espace public. La volonté d'assurer le nombre et la diversité des participants et l'ancrage des débats dans une dimension communautaire se traduit par une méthodologie spécifique, proposée par un prestataire extérieur, qui mérite d'être détaillée ici.

Au delà du classique plan de communication, la mobilisation du public s'effectue par téléphone[184] et sur le terrain[185], selon une méthode inspirée de la théorie de l'engagement de la psychologie sociale : le prestataire engage une conversation avec son interlocuteur autour de ses préoccupations quotidiennes, avant d'évoquer la démarche participative en cours et de l'inviter à venir exprimer son opinion ou ses revendications dans le cadre de l'une des rencontres[186]. Il lui assure ainsi la pertinence de son point de vue à être exprimé publiquement et entendu par les élus. Chaque personne ayant manifesté son intérêt est ensuite recontactée avant la rencontre organisée sur son secteur géographique, afin de valider sa présence voire de la convaincre de venir.

---

184 Sur la base d'un choix aléatoire dans l'annuaire.

185 Les consultants se sont déplacés dans les quartiers dits « sensibles », sur les marchés ainsi que sur les événements organisés sur le territoire (concerts, salons).

186 En référence à la technique dite du « pied-dans-la-bouche », qui consiste à s'enquérir du bien-être de son interlocuteur afin de le mettre dans de meilleures dispositions avant de lui demander ce que l'on désire vraiment. Cf. Joule Robert-Vincent, Beauvois Jean-Léon, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, PUG, 2002

Figure 23 : hôtel communautaire lors de la Semaine de la Fabrique métropolitaine, du 1er au 8 avril 2011 – source : La Cub

Figure 24 : rencontre métropolitaine de Bordeaux le 9 juin 2011 - source :La Cub

La scénographie des rencontres est originale : l'assistance est disposée selon un plan ovale de manière à ce que les participants puissent se voir et s'écouter les uns les autres. La salle est équipée à la manière d'un plateau de télévision, et chaque intervention est filmée et diffusée en direct sur grand écran. L'animation est assurée par un journaliste professionnel. La figure du président de la Cub est particulièrement mise en avant au détriment des élus communaux : ceux-ci sont assis dans l'assistance dans une posture d'observation tandis que Vincent Feltesse est placé face au public et le seul à s'exprimer. Il ouvre la réunion en exposant le cadre et l'objet de la démarche, puis s'installe dans une posture d'écoute[187], s'imposant comme l'interlocuteur unique et privilégié.

La réunion s'engage par la diffusion d'une vidéo, fruit d'une enquête audiovisuelle qualitative menée auprès d'une centaine de personnes diversifiées par leur lieu de résidence, leur âge, leur situation professionnelle, interrogées sur leur vision de la métropole et de son avenir. Cette vidéo a vocation à donner le ton du débat en l'ancrant dans une dimension communautaire autant que dans les préoccupations quotidiennes des participants. Elle est ainsi introduite par l'animateur :

> « Vingt minutes où des gens comme vous nous ont exprimé à la fois leur vision de la métropole aujourd'hui et surtout ce qui leur semblait prioritaire pour l'avenir. Et ce film s'appelle « Pour moi la Cub… ». Et on va le regarder maintenant, parole aux métropolitains « Pour moi la Cub… »[188]

La parole est ensuite donnée au public suivant un scénario bien établi. Plusieurs personnes vues dans la vidéo sont présentes dans l'assistance, et invitées à prendre la parole en priorité. Ce procédé tend à désinhiber les autres participants, comme le souligne l'une des chefs de projet :

> « Quand les gens voient que ceux qui s'expriment dans le film sont des personnes comme eux , ils osent prendre la parole. »[189]

La parole circule dans la salle, tandis que les consultants vont d'un participant à l'autre pour les inciter à s'exprimer sur les sujets pour lesquels ils avaient précédemment manifesté de

---

187 Notons que le fait qu'il soit présent pendant toute la durée de chacune des neuf rencontres est suffisamment rare pour démontrer l'importance qu'il accorde à cette démarche auprès des participants comme des partenaires politiques.

188 Verbatim de la Rencontre métropolitaine organisée à Pessac le 19 mai 2011

189 Entretien du 12 novembre 2012

l'intérêt. La posture d'écoute des élus, pour rare qu'elle est, encourage également le public à se faire entendre.

Au final, les méthodes de mobilisation des participants et d'animation des débat sont parfois vues comme « intrusives »[190] mais portent leurs fruits : la Cub remplit son objectif de réunir 200 à 300 participants par rencontre, dont les questionnements et revendications vont en priorité au président de la Cub et relèvent de sujets transversaux d'un niveau essentiellement métropolitain.

La Fabrique métropolitaine fait ensuite l'objet de deux dispositifs complémentaires visant à assurer la représentativité des points de vue exprimés. Un questionnaire est diffusé en juillet 2011 à l'ensemble des foyers de l'agglomération via le Journal de la Cub, qui vise à hiérarchiser les enjeux et mesures prioritaires du projet autant qu'il permet de valoriser l'institution comme initiatrice de la démarche. Près de 7 000 personnes y répondent sur une période d'un mois, soit un taux de retour de 2% sur la base des 360.000 questionnaires diffusés et accompagnés d'un enveloppe T. Bien que faible pour ce type de dispositif , il fait état d'une dispersion géographique proche de la répartition réelle des habitants de la Cub et donne des résultats qui, selon la cabinet en charge de leur analyse, « reflètent plutôt bien l'opinion de l'ensemble de la population globale de la Cub »[191]. Certaines catégories socio-professionnelles restent toutefois sous-représentées. Afin de pallier cela, des entretiens collectifs sont réalisés auprès de « publics cibles » – parents isolés, demandeurs d'emploi, personnes âgées, jeunes, professions libérales, chefs d'entreprises – de manière à éclairer de leur point de vue les enjeux identifiés dans le projet.

Un bilan de la démarche est réalisé. Édité sous forme de livret, il expose les enseignements issus de chacun des dispositifs mis en œuvre et éclaire les évolutions du Projet métropolitain à leur prisme. Il est présenté publiquement en octobre 2011, ce qui permet à la Cub de rendre compte aux participants de la prise en considération de leur parole et de prendre des engagements quant à la concrétisation du Projet. Celui-ci est adopté par le Conseil communautaire le 25 novembre 2011[192].

*In fine*, les chefs de projet s'accordent pour dire que les éléments recueillis au cours de la Fabrique métropolitaine ne « révolutionnent » pas le Projet métropolitain tel qu'esquissé à la suite de la phase Bordeaux métropole 3.0. Ils en hiérarchisent plutôt les valeurs et font émerger des priorités d'action différentes de celle du document initial, plus pragmatiques et proches des attentes des habitants. La question de la métropole solidaire par exemple, axée

190 *Ibid.*

191 *Consultation sur la métropole de demain*, rapport, septembre 2011

192 Délibération n°2011/0776 , « Projet métropolitain : "5 sens pour un Bordeaux métropolitain" »

sur la question de l'emploi, se révèle alors être primordiale.

Le nombre et la diversité des personnes ayant pris part à la réflexion – près de 15 000 au total – concourent donc à l'ancrage du Projet métropolitain dans la réalité du territoire vécu. Moins par son résultat que par son processus d'élaboration, il parvient à faire émerger la Cub comme institution motrice des énergies et rassembleuse des intérêts territoriaux. Elle est ainsi reconnue comme chef de file de la gouvernance métropolitaine par les acteurs du territoire ainsi que par les communes – et en particulier la ville-centre, dont il s'agit de se démarquer. L'amplitude de l'échelle du débat, le partage de préoccupations et d'aspirations communes, contribuent en outre à l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une communauté de vie et de destin.

### Le projet comme support d'appropriation du territoire

Si la notion de « métropole » apparaît souvent anxiogène dû à l'idée de densité ou d'intensité urbaine qu'elle véhicule, la définition du devenir souhaitable du territoire est en revanche fédératrice. De fait, les débats qui prennent corps dans le cadre de l'élaboration du Projet métropolitain traduisent une véritable appropriation de la notion par les participants. L'une des responsables de la démarche en témoigne :

> « Ce qui m'a vraiment étonnée lors des rencontres, c'est que les gens n'ont jamais remis en cause la dimension métropolitaine. C'est-à-dire que, quand on a demandé aux gens « quelle métropole souhaitez-vous ? », ils ont réfléchi métropole, ils ont utilisé le terme comme s'ils le pratiquaient tous les jours. Ils n'ont jamais dit : « mais nous, on ne veut pas de métropole » ou « c'est quoi la métropole? ». (...) A aucun moment il n'y a eu de remise en cause de ce terme-là, et tout à coup on a eu l'impression que les gens se mettaient à parler de métropole comme si c'était quelque chose d'évident. (...) Du coup les échanges et la thématique se sont situés d'emblée à l'échelon métropolitain, et non à un échelon communal ou du quartier. »[193]

Dès lors, l'exercice participatif est moteur d'une double construction symbolique : celle de l'espace du débat d'une part, et celle de son objet qui, approprié via l'expérience commune des participants, prend corps sur le plan idéel[194]. Dans ce cas d'espèce, espace et objet du débat convergent comme pour favoriser l'émergence d'une nouvelle forme de citadinité d'envergure communautaire et partant, l'engagement des acteurs du territoire dans un processus de métropolisation partagé.

---

193 Entretien du 12 novembre 2012

194 Bratosin Stefan, *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 2001

L'ensemble des démarches participatives conduites depuis 2008 y contribue par la dimension communautaire des sujets portés au débat, favorable au dépassement des intérêts particuliers et de proximité. Mais le Projet métropolitain va plus loin encore, par l'ampleur et la transversalité de son objet et des dispositifs mis en œuvre. La stratégie qui résulte des 18 mois de débat et de réflexion collective[195] prend en outre une forme plus littéraire et conceptuelle que son objectif ne le laissait présager, témoignant de sa vocation à être appropriée par le plus grand nombre. Intitulée « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain », elle est centrée sur des valeurs partagées, incarnant un imaginaire collectif dont Michel Lussault rappelait toute l'importance lors de la conférence d'ouverture de démarche Bordeaux Métropole 3.0 :

> « Les villes se produisent matériellement, mais s'inventent narrativement. L'organisation matérielle (logement, infrastructures...) est insuffisante pour faire exister une réalité sociale. C'est un travail, une activité collective et sociale d'invention narrative et iconographique d'un système d'idées et de valeurs, qui va la faire naître. »[196]

Édité sous la forme d'un livre, illustré par des dessins plutôt qu'étayé par des cartes ou des graphiques, le Projet métropolitain a *in fine* vocation à être lisible et donc appropriable par tous, plutôt qu'adressé à un public de décideurs. Il témoigne ainsi d'une ambition de métropolisation d'abord symbolique plutôt que formelle. Articulé autour de valeurs (les « 5 sens »), de leviers d'action (les « 12 travaux ») et d'une méthode fondée sur l'intelligence collective et le partenariat (la « coopérative métropolitaine »), il s'ancre dans les dynamiques existantes pour induire un changement doux mais profond des modalités de développement du territoire.

Son contenu est centré sur l'humain plutôt que l'urbain, sur des valeurs partagées plutôt que sur des projets concrets. La « métropole des 5 sens » qu'il décrit joue sur la polysémie du terme pour imprimer une direction comme une signification à l'action. Elle est de surcroît porteuse d'une dimension sensorielle qui tend à personnifier la métropole[197] : solidaire, stimulante, sobre, sensible et singulière, celle-ci sera « respectueuse de l'identité et de la diversité des communes, attentive au sort des habitants, et douce pour l'environnement »[198]. La bienveillance des intentions ainsi prêtées à la métropole ne semble pouvoir qu'en susciter

---

195 Adoptée par le Conseil communautaire en novembre 2011 (Délibération n°2011/0776 du 25 novembre 2011, « Projet métropolitain : "5 sens pour un Bordeaux métropolitain" »)

196 Lussault Michel, « L'imaginaire de la ville », conférence organisée par le Conseil de développement durable de l'agglomération (C2D) dans le cadre de la démarche Bordeaux Métropole 3.0, Bordeaux, 3 juin 2010

197 Monneraud Lise, 2013, *op. cit.*

198 *5 sens pour un Bordeaux métropolitain*, La Cub, 2011, p.35

le désir pour les lecteurs du document.

A cette description littéraire, voire poétique, des valeurs de la métropole, est associé un volet opérationnel reposant sur 12 grands projets ou stratégies de nature transversale. Toutefois, la dimension homérique de ces « 12 travaux », comme leurs intitulés affichant une ambition de performance par le chiffre tout en restant conceptuels (« 55 000 hectares pour la nature », « 75 000 emplois nouveaux », « 1% pour la culture », « 1 million de voix et au-delà » par exemple) ne font en réalité que renforcer la dimension narrative du document.

Ainsi formalisé, le Projet métropolitain favoriserait donc l'appropriation par le plus grand nombre de la notion de métropole en lien avec les valeurs définies collectivement via la démarche participative. Ces dernières, largement relayées et illustrées par la communication institutionnelle, constituent le socle d'une construction symbolique de la métropole bordelaise, tout autant que de l'action publique communautaire. Comme le souligne Lise Monneraud :

> « Le récit métropolitain est l'occasion de valoriser un projet construit en concertation avec la société civile et en même temps de promouvoir cette concertation comme modalité légitime de l'action publique à l'échelle métropolitaine. »[199]

Élaboré selon des modalités participatives favorisant l'émergence d'une conscience communautaire, articulé autour de valeurs ancrées dans les spécificités du territoire, rédigé de manière à être appropriable par tous, le Projet métropolitain favorise une construction idéelle de la métropole pensée comme vecteur de qualité de sa construction physique. Il apparaît dès lors conçu comme une matrice cognitive, support d'unification et de mise en cohérence des pratiques de l'ensemble des acteurs à l'échelle du territoire métropolitain, en accord avec la théorie de Claudio Radaelli :

> « [Les acteurs seraient conduits à] se conformer à des paradigmes d'interprétation partagés, rester attachés à un discours commun et accorder une même signification à l'action. Symétriquement, à travers l'action, les acteurs [contribueraient] au développement de la structure cognitive, par exemple, en modifiant une interprétation ou, de manière alternative, en découvrant de nouvelles significations à un discours »[200]

---

199 Monneraud Lise, 2013, *op. cit.*, p. 273

200 Radaelli Claudio, « Logiques de pouvoir et “récits” dans les politiques publiques de l’Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50 / n°2, 2000, p. 256

Par sa dimension conceptuelle, le Projet métropolitain s'avère donc être un cadre d'action à la fois ouvert et perméable, favorisant la fédération des énergies autour d'un processus de métropolisation qualitatif, impulsé par le politique, porté par le plus grand nombre. Dès lors, la démarche participative sur laquelle il repose cristallise l'enjeu stratégique de l'offre de participation publique déployée par la Cub depuis quelques années. Il s'agit non seulement d'asseoir sa légitimité à être le chef d'orchestre de la gouvernance métropolitaine, mais également de faire des habitants et usagers du territoire des acteurs à part entière de son action dans le cadre d'un renouvellement des modes de faire et des logiques d'expression de la citadinité.

Si cet enjeu est mis en lumière par l'analyse du discours politique et des pratiques institutionnelles, il pose question du point de vue de ses modalités de traduction d'une sphère à l'autre. Plus que par des documents cadre, nous verrons que celle-ci s'opère par le biais d'une évolution organisationnelle de l'institution impulsée par le politique, qui donne à son tour naissance à des dispositifs dont découle une évolution des modes de faire. Dans le cas de la Cub, l'essor de la participation publique reposerait donc sur une évolution de la culture institutionnelle par l'action plutôt que par l'injonction.

# Chapitre 3/ Des dispositifs institutionnels dédiés à la participation

Outre le choix des sujets mis au débat, la volonté politique de faire de la participation une modalité à part entière de l'action communautaire se traduit par l'impulsion d'un certain nombre de changements au sein de l'institution à partir de 2007. Le jeu d'acteurs évolue, et le Conseil de développement de l'agglomération se voit confier la mission d'élaborer d'une « Charte de la participation » dont les principes influenceront les pratiques de manière conséquente.

## 3.1/ La structuration d'une organisation ad hoc

Les organisations politique et administrative de la Cub sont modifiées avec l'intégration de nouvelles fonctions visant à promouvoir la thématique participative et son ancrage dans la culture institutionnelle. Il s'agit d'abord de valoriser l'existant en élargissant le rôle du Conseil de développement en place depuis 2000. Il gagne en autonomie de manière à devenir un acteur à part entière de la démocratie locale, assurant une fonction de médiation entre le public, les associations et les élus, et favorisant ainsi la construction d'une « vision d'agglomération ». En 2008, une vice-présidence du Conseil communautaire est créée afin de promouvoir la thématique participative au sein de la sphère politique, dans les pratiques institutionnelles et sur le terrain. A partir de 2009, des professionnels dotés d'expertises spécifiques sont intégrés à l'organigramme, dont le rôle est d'assurer la coordination des démarches et la construction progressive d'une culture de la participation partagée en interne.

### *3.1.1/ Le Conseil de Développement Durable*

La création des Conseils de développement, imposée par la loi Voynet de 1999 aux intercommunalités ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, répond au double objectif de promouvoir la démocratie locale et de conforter l'élaboration et la déclinaison de « projets de territoire ». Deux principaux éléments de cadrage sont posés : leur rôle consultatif, et la nature de leur assemblée, réunissant des représentants économiques, sociaux, culturels et associatifs. Mais dans la pratique, la liberté d'organisation qui leur est laissée conduit au niveau national à une diversité de situations en termes de composition, de mode de fonctionnement et de rôle effectifs. Dans le cas du Conseil de développement de l'agglomération bordelaise, ces paramètres évoluent de manière significative entre sa création en 2000 et aujourd'hui.

La Cub se dote en 1999 d'une « Conférence consultative d'agglomération » conçue comme une instance de dialogue et de concertation avec la société civile, composée de 41 membres bénévoles représentants d'activités économiques, sociales et associatives locales. Celle-ci est transformée en 2000 en « Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise » (CDDAB) et intègre 27 nouveaux membres représentant les habitants des différentes communes. Sous la tutelle du président de la Cub, l'instance est associée à la politique communautaire à différents niveaux : elle produit des avis sur certains documents d'urbanisme – plan de déplacement urbain, contrat d'agglomération ; elle prend part à l'élaboration de documents stratégiques, dont notamment la Charte pour l'environnement ; elle conduit des réflexions prospectives, sur le renforcement de l'attractivité de l'agglomération dans une perspective de développement durable en particulier.

En 2007, le CDDAB connaît une évolution significative avec l'arrivée à la tête de la Cub de Vincent Feltesse, dont l'une de ses premières initiatives est de refondre l'instance. Il s'agit de lui donner plus d'indépendance afin d'en faire un réel outil d'intelligence collective au service de la politique communautaire. Son organisation et ses fonctions prennent de l'ampleur. Le CDDAB se modernise et devient le « C2D ». S'amorce alors un tournant dont témoigne la vice-présidente de la Cub déléguée à la concertation :

> « A partir de là on changeait complètement de paradigme. Le précédent Conseil de développement (...) n'était absolument pas dans la même logique, c'était très dirigé, c'était des documents prospectifs traditionnels, c'était du « jus de cerveau » avec les

comités de quartiers habituels, les représentants habituels des communes, il n'y avait absolument pas cette ouverture sur les citoyens ni sur la conscience d'agglomération. »[201]

Le C2D gagne d'abord en autonomie vis-à-vis de l'institution communautaire. Sa présidence est confiée à une personnalité indépendante issue de la société civile[202] de manière à faciliter la liberté de parole et la possibilité d'interpellation des élus. Son assemblée est élargie et diversifiée afin de mieux représenter la diversité de la population présente sur le territoire. Désormais composée de 160 membres, elle intègre un nouveau collège intitulé « représentation territoriale des citoyens », constitué de « représentants-habitants » désignés dans chaque commune de l'agglomération et parmi les territoires voisins. Un bureau composé de représentants des collèges est créé afin d'assurer une veille stratégique et d'améliorer le fonctionnement de l'instance. Au delà de sa vocation à contribuer aux politiques communautaires et à la prospective territoriale, elle se voit confier une mission de veille et d'inter-médiation entre l'institution communautaire et la société civile, qui se traduit notamment par l'organisation de « débats dans la cité » via les « Cafés de la controverse »[203] et les « Assises de la participation »[204]. En outre, le C2D a désormais la possibilité de s'auto-saisir de sujets qu'il souhaite lui-même traiter. Sa relation avec la Cub se formalise en vue de faciliter et d'accroître leurs interactions, par l'instauration d'un système de saisines annuelles par le Conseil communautaire et de présentation en retour de rapports faisant état des différents travaux menés. Entre 2007 et 2011, ceux-ci portent en particulier sur l'élaboration de la « Charte de la participation » ainsi que sur les questions « Environnement et modes de vie » dans le cadre de la création de l'Agenda 21 de la Cub, « Jeunesse et esprit d'entreprendre » et « A haute voix » liées à l'élaboration du Projet métropolitain.

Le C2D devient ainsi une réelle instance de démocratie locale dont les travaux contribuent à aux réflexions communautaires dans une perspective métropolitaine, en accord avec sa vocation première de conforter l'élaboration d'un « projet de territoire ». Le contenu de la délibération du 23 novembre 2007 relative à sa refonte l'affirme :

---

201 Entretien du 11 mars 2013

202 Désignée par le président de la Cub pour un mandat renouvelable de 3 ans. De juin 2008 à juin 2013, cette fonction est assurée par Fabienne Brugère, professeure de philosophie à l'Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3. Elle se met en retrait en 2013 lorsqu'elle choisit de s'engager dans la campagne municipale de Vincent Feltesse à Bordeaux.

203 Les Cafés de la controverse ont vocation à initier des débat sur des questions de société non consensuelles : « Développement durable : nécessité ou imposture ? » en 2011, « Le vote est-il utile ? » ou « Peut-on aimer l'école ? » en 2012.

204 Sur la thématique des publics absents (« Osez participer ») en 2012 et dans le cadre du projet de recherche « garantir la concertation » porté par l'Institut de la concertation, la Fondation de France et l'ESSEC en 2013 (« Quand les citoyens garantissent la démocratie »).

> « Le C2D doit proposer, à travers ses diverses contributions, une vision globale (qui doit s'affranchir des frontières administratives de la Cub et de ses compétences), transversale et partagée du développement territorial, grâce à la fois à la diversité des ses membres (acteurs œuvrant dans les différents champs du développement) et au croisement de leurs regards. C'est un outil d'intelligence collective permettant de concevoir et fabriquer un territoire où les différents champs (économique, culturel, éducatif, de la santé, des transports, du logement, de la diversité sociale et générationnelle, de la solidarité,...) sont abordés et pensés ensemble et se nourrissent mutuellement dans le but de construire une ville, un territoire, plus attractifs et plus durables. »[205]

A la fin de l'année 2011, le terme du premier mandat des membres du C2D[206] entraîne leur renouvellement partiel. Cette recomposition est l'occasion d'une démocratisation et d'une diversification de l'assemblée. De nouvelles modalités de sélection sont mises en place : au mode de désignation directe d'acteurs incarnant la pluralité socio-territoriale s'ajoute un appel à candidature ainsi qu'un système de tirage au sort. L'objectif est ainsi d'ouvrir l'instance à des publics motivés mais non nécessairement visibles, et d'inclure des populations généralement absentes du débat public. De nouvelles évolutions du rôle du C2D s'ensuivent, qui viennent conforter les axes de la refonte précédente. Ses missions de veille, de relais, et d'animation territoriale sont confirmées, tandis que ses contributions aux politiques de la Cub s'orientent vers une perspective plus opérationnelle, avec l'idée de faire émerger « des visions particulières, des idées novatrices, des propositions concrètes, tant sur des projets existants de la Cub que sur d'autres à venir. »[207]. Le C2D se voit également confier une nouvelle mission de « garant » qu'il choisit d'incarner par une « Commission permanente de la participation » (CPP) composée d'une trentaine de ses membres, dont le rôle et les modalités d'intervention concrètes restent encore à définir à ce jour.

Cette seconde restructuration du C2D conforte sa position d'acteur clé de la démocratie locale, tandis que les nouvelles missions qui lui sont confiées – d'inter-médiation entre l'institution et la société civile et de « garant »[208] notamment – l'impliquent pleinement dans la structuration et la diffusion d'une culture de la participation à l'échelle communautaire. Celles-ci s'ancrent également dans les dispositifs politiques et techniques mis en place de manière concomitante.

---

205 Délibération n°2007/0882, « Conseil de Développement – Projet d'orientation », p. 3

206 Mandat d'une durée de 3 ans, renouvelable une fois.

207 Délibération n°2011/0566 du 23 septembre 2011, « Décision – Autorisation : Recomposition triennale - Missions - Conseil de Développement Durable », p. 4

208 Au vu de l'indéfinition actuelle de ce rôle et des écarts en termes d'objet et de méthode dont il laisse présumer vis-à-vis de la fonction de garant telle que conçue par la CNDP notamment, nous maintiendrons les guillemets dès lors qu'il s'agira de l'évoquer en référence au C2D.

### *3.1.2/ Une délégation politique dédiée*

Nombreux sont aujourd'hui les EPCI et collectivités territoriales à être dotés d'un élu délégué « à la citoyenneté », « à la concertation », ou « à la démocratie locale ». Si leur rôle est globalement de promouvoir et de soutenir la diffusion de la participation publique dans les pratiques institutionnelles, il est paradoxalement peu théorisé, en particulier à l'échelon communautaire[209].

Dans le cas de la Cub, la première délégation politique à la participation est créée en 2008. Elle est attribuée à Laure Curvale, membre du groupe Europe Écologie les Verts et vice-présidente déléguée au plan climat, à la maîtrise de l'énergie et à la haute qualité environnementale (HQE). Celle-ci acquiert cette délégation supplémentaire en faisant valoir la complémentarité entre la thématique de la participation et celles dont elle a déjà la responsabilité. Sa volonté est de promouvoir une vision d'ensemble :

> « Je plaidais pour une délégation globale et non pas découpée (comme c'est le cas par exemple pour le développement durable et l'Agenda 21). (...) C'était lié à mes délégations techniques, je voyais des enjeux de participation et je souhaitais qu'ils soient pilotés de manière globale. »[210]

Néanmoins, l'absence de document-cadre définissant les orientations et moyens dédiés à la participation constitue dans un premier temps un frein l'exercice de cette délégation. Il faut attendre 2008 pour que le sujet prenne de l'ampleur au sein de l'institution, avec le lancement du premier exercice participatif relatif au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc et l'écriture de la Charte de la participation à laquelle sont associés divers élus. S'enclenche alors une dynamique qui permet à la vice-présidente d'asseoir progressivement sa légitimité vis-à-vis du public, des techniciens et des élus :

> « Une vice-présidence ça ne peut marcher que si on a un certain nombre de documents-cadres qui donnent la légitimité. Je ne l'avais pas au démarrage, ce qui n'a pas facilité la première année, mais que je l'ai eue ensuite par le biais de différentes

209 Certains travaux se sont attachés à l'étude de logiques politiques en jeu au niveau municipal, par exemple : Ferran Nicolas, « Les élus municipaux à l'épreuve de l'offre participative : la fabrique d'un rôle politique », actes de la seconde journée doctorale du GIS Démocratie & Participation, EHESS, Paris, 18 octobre 2011

210 Entretien du 11 mars 2013

> délibérations [relatives à la montée en puissance du C2D et à la création d'un groupe de suivi tripartite de la Charte de la participation, NDLA], l'existence de la Charte qui a donné une assise, et les projets pilotes qui ont permis de m'identifier en même temps que ça a identifié les services chargés d'appliquer la participation en transversal. »[211]

Sur le plan politique, sa posture se révèle plus problématique. D'un côté, la vice-présidente est absente de la commission thématique « nouvelle gouvernance » qui, en l'absence d'un rattachement clair, est la plus à même d'examiner les questions de participation préalablement aux réunions du Conseil communautaire[212]. De l'autre, la promotion de la thématique participative par le président lui-même tend à limiter son rôle, comme elle le souligne :

> « Il y a à la fois une vice-présidence à la participation et un pilotage en direct par le président. Il n'y a pas complètement délégation (...) et c'est aussi ça qui rend ma position inconfortable. »[213]

De fait, le président oriente fortement les sujets portés au débat et valide en dernier recours les stratégies participatives proposées par les services communautaires. Mais si le rôle de la vice-présidente apparaît restreint dans la sphère politique, il est au contraire structurant vis-à-vis du public et des agents communautaires. D'un côté, son implication dans chacun des exercices participatifs témoigne de l'importante accordée à cette pratique et assure les participants de la prise en considération de leur parole. De l'autre, elle joue en interne un rôle stratégique en promouvant une vision qualitative de la participation, axée sur son articulation avec les processus techniques et décisionnels et son déploiement sur le long terme.

---

211 *Ibid.*

212 Le découpage thématique et la composition de ces commissions est acté à lors de chaque nouveau mandat politique. Depuis 2008, elles sont au nombre de 10 et couvrent les domaines suivants : finances ; fonctionnement et administration générale ; urbanisme ; économie, attractivité et relations internationales ; infrastructures routières et ferroviaires ; développement durable ; collecte, tri et traitement des déchets ; eau et assainissement ; transports et déplacements ; nouvelle gouvernance (cf. délibération n°2008/0232 du 30 mai 2008, « Fixation du nombre des commissions, de leurs domaines de compétence et de leur composition - Décision - Désignation »).

213 Entretien du 11 mars 2013

### *3.1.3/ Des moyens spécifiques*

Si le C2D et la vice-présidente promeuvent le déploiement de la participation, elle est traditionnellement du ressort des directions opérationnelles chargées de la conduite globale des projets. Elles ont à veiller au respect du cadre réglementaire, à mobiliser les moyens nécessaires, à conduire les démarches et à réaliser un bilan à leur issue. A partir de 2008, l'adoption d'orientations politiques plus ambitieuses conduit à une remise en cause des pratiques, qui gagnent en intensité et touchent à de nouveaux sujets. Des moyens *ad hoc* sont mis en place afin de conforter l'action des chefs de projet et de favoriser la conduite d'exercices d'envergure communautaire : des agents dédiés à la participation sont recrutés, dotés d'une expertises spécifique ; des budgets sont dégagés en vue de mobiliser les acteurs – consultants – et les moyens – logistiques, communicationnels – nécessaires ; un site Internet est créé afin de donner une meilleure visibilité aux démarches.

**Une « cellule participation » transversale**

Une « Mission concertation » de deux postes, rattachée au Directeur général des services (DGS), est d'abord créée sur le papier suite à la mise en place de la nouvelle délégation politique. Lui sont dévolues les fonctions d'assurer la gestion transversale et la cohérence globale des pratiques d'une part, et la diffusion d'une culture de la participation au sein de l'institution d'autre part, par la diffusion de l'information et l'organisation de la formation des chefs de projet, la sensibilisation des élus, le partage avec les communes[214].

Mais dans la pratique, la constitution de cette Mission tarde à se concrétiser. En 2009, les deux postes qui lui sont dévolus sont intégrés à la nouvelle « Mission 2025 », dont l'ambition est d'inscrire l'action de la Cub dans une dimension plus stratégique et prospective par l'élaboration du Projet métropolitain notamment. La Charte de la participation est alors en cours de finalisation, et un chargé de mission est recruté en vue de coordonner la mise en application de ses principes et d'assurer un appui logistique et méthodologique aux chefs de projet. Son intégration effective témoigne en outre de la volonté que la participation soit suivie d'effets, puisque son rôle est en partie d'assurer le lien entre les résultats des démarches entreprises et les processus techniques et décisionnels[215].

---

214 Cf. délibération du 3 octobre 2008, « Création de la Mission Concertation », *op. cit.*

215 Gourgues Guillaume, « La démocratie participative au-delà des controverses et des bienveillants : des dispositifs au Dispositif », actes des premières journées doctorales du GIS Démocratie et participation, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009

En 2010, une doctorante[216] est également embauchée en renfort au sein de la Mission 2025, concrétisant ainsi sa vocation à développer le lien entre l'institution et le monde de la recherche. L'objectif de cette collaboration est d'apporter un accompagnement réflexif au déploiement d'exercices participatifs expérimentaux d'une part, et d'analyser les enjeux et les modalités de diffusion d'une culture locale en la matière d'autre part. La création de ce poste particulier témoigne de la volonté de la Cub d'engager un processus heuristique et incrémental d'évolution de ses pratiques.

En 2011, l'élaboration d'un nouveau projet d'administration conduit à une restructuration des services communautaires : la Mission 2025 disparaît, et les postes dédiés à la participation sont intégrés à la « Direction du développement durable et de la participation » (DDDP), composante du nouveau pôle « Développement durable et rayonnement métropolitain » (DDRM). La logique de rapprochement des thématiques de la participation et du développement durable au sein d'une même direction repose sur leur vocation commune de transversalité, comme le précise l'ancien chef de la mission 2025 :

> « La mise en œuvre de la Charte de la participation, du plan climat et de l'Agenda 21, par rapport aux services de la Cub et aux partenaires, c'est les mêmes types de méthodes et de relations. On est là pour élaborer des plans de marche dans lesquels toutes les unités de la Cub ou presque prennent des engagements, et ensuite les tenir en apportant des appuis méthodologiques, en suivant leur mise en œuvre etc. Et le développement durable sans la participation, c'est un peu compliqué. Donc ça avait pour moi beaucoup de sens en termes de posture de la direction par rapport à l'ensemble de la Cub et des partenaires d'avoir tout ça dans le même paquet. »[217]

La nouvelle organisation administrative confirme donc la posture transversale de la « cellule participation » intégrée à la DDDP, tout en l'éloignant paradoxalement du centre décisionnel incarné par le Directeur général des services. Malgré cela et son faible dimensionnement au vu de l'ambition qu'elle incarne et de sa charge de travail[218], elle joue un rôle structurant dans le déploiement des pratiques et la construction d'un cadre d'action partagé au sein de l'institution. Nous y reviendrons en détail dans la troisième partie de cet exposé, plus spécifiquement axée sur le rôle des professionnels dans l'intégration de la participation aux modes de faire institutionnels.

---

216 L'auteure, recrutée dans le cadre d'un dispositif CIFRE (Conventions Industrielles de Formation par la Recherche) pour 3 ans à partir de décembre 2010.

217 Entretien du 4 avril 2013

218 Notons qu'un agent supplémentaire est recruté en octobre 2013.

### Des moyens financiers et méthodologiques

Les directions opérationnelles qui pilotent les projets dans leur globalité sont non seulement responsables de la mise en œuvre des démarches participatives mais aussi de leur financement sur le budget annuel qui leur est dévolu. Si une enveloppe est généralement prévue pour les procédures réglementaires, le déploiement d'exercices plus poussés qu'à l'accoutumée voire touchant à des sujets inédits nécessite des moyens plus importants. Les enjeux politiques et stratégiques dont il sont porteurs jouent alors en faveur de transferts de crédits d'une ligne budgétaire à l'autre, afin que les dispositifs mis en œuvre soient à la hauteur de l'ambition qu'ils incarnent. Outre le coût humain lié au temps investi par les différents agents communautaires impliqués – chefs de projet, chargés de mission participation, agents des directions de la communication et de la logistique en particulier – les moyens financiers dévolus à la participation ont des usages divers :

• communication visant à mobiliser le public – affichage, spots radio ou TV, presse, diffusion de *flyers* ; réalisation de supports d'information – porter à connaissance, lettres d'information, documentaires ; valorisation des résultats des démarches – édition de livrets[219] ;

• organisation logistique : location de salles et de matériel, frais de bouche[220];

• recrutement par appel d'offres de prestataires extérieurs chargés de l'organisation, de l'animation, de la synthèse voire de l'évaluation des démarches. S'ils sont en partie choisis pour le montant de leur offres financière, notons que la pondération de ce critère par rapport à la qualité de la méthodologie et à la pertinence des moyens mobilisés évolue ces trois dernières années. Comptant auparavant pour 50% de la note attribuée à chaque proposition, le critère prix ne pèse désormais plus que pour 20% à 40% selon les cas. Dès lors, la question du coût apparaît secondaire par rapport à la qualité des stratégies participatives proposées et de leur adéquation avec les objectifs et les valeurs portés par la Cub[221].

En outre, la volonté de déployer une offre de participation visible et accessible au plus grand nombre incite à la mise en place de dispositifs reposant sur les nouvelles technologies. L'idée de créer un « portail informatif et participatif » est actée dès l'accord de coopération communautaire élaboré en début de mandat (cf. Annexe 1). Fin 2008, un site Internet

219 Pour donner un ordre d'idée : environ 100 000 euros dépensés en frais de communication sur les 18 mois qu'a duré la concertation relative au franchissement « Jean-Jacques Bosc », et un peu moins de 60 000 euros pour la démarche relative à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement.

220 Environ 16 000 euros de frais logistiques sur la démarche relative à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement, et 6 000 euros sur la politique des déchets.

221 Ils représentent un e dépense de l'ordre de 200 000 euros par an en moyenne.

spécifique[222] est créé qui, bien que présenté comme une version dématérialisée des registres papiers disponibles en mairies, constitue dans les faits un véritable outil de transparence démocratique.

D'un côté, il permet de centraliser l'information relative à l'ensemble des démarches participatives conduites par la Cub. Chacune dispose d'une page spécifique où sont exposés les caractéristiques du projet concerné, les modalités de la participation et son calendrier. Les documents techniques liés aux projets, ainsi que les éléments issus des débats – comptes-rendus, vidéos ou enregistrements audio, rapports, contributions écrites, bilans et synthèses – sont mis à disposition en continu et concourent à la transparence des processus. D'un autre côté, le site Internet favorise l'expression du plus grand nombre grâce à la mise à disposition d'un forum de discussion dématérialisé dédié à chaque démarche, dont le contenu alimente les réflexions des techniciens.

Mobilisés sous l'impulsion du politique, les acteurs et les moyens dédiés à la participation constitueraient donc des ressources pour la traduction en actes de ses ambitions. La réalisation d'une Charte de la participation va également en ce sens, ayant vocation à ancrer les pratiques dans des principes qualitatifs, appropriables en interne comme par le grand public.

## 3.2/ La « Charte de la participation », un cadre de référence

Depuis la « Charte de la concertation » élaborée 1996 par le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, nombreuses sont les institutions locales à décliner cet outil à leur échelle. Les chartes « de la participation », « de la concertation », « de la démocratie participative » ou « de la démocratie locale » se multiplient dès les années 2000. Malgré leur thématique commune, les analyses montrent qu'elles sont de natures variées et relèvent principalement en trois catégories : les « chartes-manifestes » énonçant des grands principes d'action ; les « chartes-modes d'emploi » conçues comme des guides pratiques ; les « chartes-projets politiques » qui formalisent un engagement de l'institution dans le cadre d'un projet stratégique[223]. Voyons ce qu'il en est de la Charte de la participation de la Cub qui, à l'instar du C2D, est conçue par le politique comme « un moyen de débattre et de mener une

222 www.participation.lacub.fr

223 Cf. les travaux issus de la Journée de la Charte organisée par l'Institut Paul Lazarsfeld et l'Institut de la concertation à Montpellier le 22 mars 2013

concertation approfondie et en continu sur les enjeux de l'agglomération et ses projets »[224].

Son élaboration est d'abord confiée en 2008 à la Mission évaluation prospective conseil (MISEPC), chargée la mise en place d'une démarche qualité en interne en termes d'organisation et de méthodes. Elle constitue pour ce faire un groupe de travail réunissant divers agents ayant une expérience opérationnelle de la participation. Il s'agit de définir les orientations d'une Charte alors conçue comme un guide pratique à destination des services. Si la réflexion passe par un travail d'appropriation de la notion de participation et de ses différents degrés d'intégration aux processus technique et décisionnel – de l'information à la co-construction – elle butte rapidement sur deux points principaux : la faible légitimité démocratique et l'inexpérience de la Cub vis-à-vis des communes d'une part, et la question de la place des élus dans les dispositifs participatifs d'autre part – doivent-il en être les animateurs ou au contraire s'effacer ? La portée de la réflexion s'avère donc limitée par la mobilisation du seul point de vue des agents communautaires, tandis que le biais démocratique qu'induit l'élaboration d'une Charte de la participation par les acteurs qui ont vocation à en appliquer les principes est bientôt mis en lumière. Les agents sont dé-saisis du projet qui est confié début 2009 au C2D. La saisine adressée à sa présidente par le président de la Cub est ainsi formulée :

> « Afin (...) que cette charte puisse servir de boussole à la Cub mais aussi que le grand public soit en mesure de se l'approprier, il (...) paraît opportun qu'elle se focalise sur la définition de grands principes et sur des grandes mesures de mise en œuvre. (...) Elle devra évidemment être évaluée dans son application et probablement amendée, complétée ou modifiée au bout d'un an ou deux. Il ne s'agit donc pas d'écrire un texte immuable mais bien d'élaborer, dans un temps raisonnable, un document qui pourra être d'application immédiate pour la Cub et ses citoyens. »[225]

Un groupe de travail *ad hoc* est constitué, dont la réflexion est alimentée de point de vue d'acteurs extérieurs impliqués dans la mise en œuvre de la participation. L'audition de différents techniciens de la Cub, élus communautaire et experts locaux lui permet d'élaborer une première version du document, qui est ensuite débattue avec des personnalités qualifiées extérieures au territoire[226] ainsi qu'avec l'assemblée plénière du C2D. La « Charte de la participation à l'action publique communautaire » est ensuite finalisée par le biais d'une

224 Accord de coopération communautaire, 11 avril 2008 , p. 6 (cf. annexe 1)

225 Courrier de saisine de Vincent Feltesse à Fabienne Brugère, 5 février 2009

226 Louise Roy, présidence de l'Office de Consultation Publique de Montréal, et Laurence Bherer, professeure associée en sciences politiques à l'Université de Montréal.

discussion avec un groupe d'agents et d'élus communautaires, constituant ainsi le fruit d'une négociation tripartite qui sera jugée enrichissante et dont s'inspireront ses modalités de suivi. En accord avec les termes de la commande politique, elle est conçue sur un mode évolutif, et pose des grands principes qui ont vocation à guider le développement de la participation sur le territoire (cf. Annexe 2). Ceux-ci sont d'ordre à la fois conceptuel et méthodologique.

Sur le plan conceptuel, la Charte définit la participation comme « l'association des citoyens au processus d'élaboration des questions qui les concernent, ainsi qu'à la mise en œuvre de leurs solutions ». Elle promeut un principe d'équité, visant à offrir des possibilités de participation équivalentes sur l'ensemble de l'agglomération et à assurer ainsi l'essor d'une « citoyenneté d'agglomération ». Elle souligne ainsi la nécessité d'impliquer le plus grand nombre, y compris ceux qui n'ont pas le droit de vote, et de porter une attention particulière à ceux qui sont habituellement absents des processus participatifs – les « sans-voix ». Elle s'inscrit en outre dans une dimension métropolitaine :

> « La réalité du territoire de vie que constitue la métropole dépasse les frontières administratives de la Communauté urbaine. La possibilité de participer aux projets de la Cub est étendue aux citoyens des territoires voisins et aux usagers du territoire. »

Le champ d'application de la Charte est très ouvert, et ses principes ont pour ambition de se décliner à des échelles et sur des sujets variés : questions de société, stratégies territoriales prospectives, projets d'aménagement communautaire d'échelle communale comme d'agglomération. D'une manière générale, elle vise les « projets ayant un impact sur la vie de l'agglomération », y compris ceux dont la Cub n'a pas la maîtrise d'ouvrage et qu'elle pourrait éclairer par l'organisation du débat sur son territoire.

Sur le plan méthodologique, la Charte affirme que la participation doit être sollicitée dès l'amont et tout au long du projet. Elle propose ans un premier temps la mise en œuvre de projets pilotes qui « permettront d'inventer des outils et des modalités de participation visant à répondre [à ses] principes ». Elle a vocation à s'appliquer ensuite à l'ensemble des projets de la Cub, dans une logique de proportionnalité entre modalités participatives et nature et enjeux des projets. Le document effectue également plusieurs recommandations de nature opérationnelle, notamment : la participation doit être intégrée dans le budget et le calendrier des projets ; elle doit être basée sur un principe de coopération et de transparence entre les

acteurs – citoyens, techniciens, élus ; ses modalités doivent s'inscrire dans une visée d'accessibilité physique et cognitive de l'information afin d'assurer la mobilisation du plus grand nombre ; son animation doit favoriser l'expression de tous et la qualité des débats ; les comptes-rendus doivent faire état de façon transparente des avis émis.

La Charte propose enfin de mettre en place une organisation dédiée à la mise en œuvre et au suivi des projets pilotes. Dans la continuité de ses modalités d'élaboration, elle prévoit la création d'un Groupe de suivi tripartite chargé de veiller à l'application de ses principes et d'évaluer leur pertinence dans une visée évolutive. Animé par la « cellule participation », il a vocation à s'impliquer dans le choix des projets pilotes, à évaluer et amender les démarches conduites, à veiller à la qualité des moyens mis en place. Au vu de son ampleur, son cette tâche s'avérera toutefois problématique à accomplir comme nous le verrons.

La Charte de la participation élaborée par le C2D s'inscrit donc dans la droite ligne de l'ambition portée par la Charte de la concertation nationale : il s'agit de promouvoir l'association de la population à l'action publique par la définition de principes conceptuels et méthodologiques visant à encadrer sa mise en œuvre. Elle correspondrait dès lors au modèle des « chartes-manifestes » évoqué plus haut, constituant un cadre de référence plus qu'un guide méthodologique. Les membres du C2D insistent en outre sur le fait qu'elle est conçue comme point de départ plutôt que comme une finalité, son Groupe de suivi ayant avant tout vocation à débattre de l'application de ses principes à l'aune des contraintes de chaque exercice. Comme l'indique la délibération du Conseil communautaire qui entérine la création de celui-ci en 2010 :

> « Cette charte ne constitue pas un encadrement des concertations réglementaires, mais bien plutôt un état d'esprit dont le but est d'inscrire la participation des citoyens dans l'ensemble des pratiques de la Communauté urbaine. »[227]

Certains principes apparaissent toutefois plus structurants que d'autres dans la manière dont les exercices participatifs évoluent ces dernières années. Les spécifications relatives à leur champ d'application – à des échelles et sur des sujets variés – et à leur temporalité – dès l'amont et tout au long du projet – guident le choix des sujets mis au débat, tandis que les principes d'association du plus grand nombre, de coopération et de transparence entre les acteurs ainsi que d'efficience de la participation orientent les stratégies opérationnelles et

227 Délibération du 19 février 2010, « Création du groupe de suivi de la participation citoyenne », *op. cit.*, p. 2

contribuent à l'optimisation progressive des pratiques. De là, la Charte de la participation, comme les acteurs et les moyens dédiés à la mise en application de ses principes impulsent la mise en œuvre d'exercices originaux, vecteurs d'une évolution structurelle des modes de faire institutionnels.

# Chapitre 4/ Des pratiques institutionnelles novatrices

Les orientations politiques récemment adoptées en matière de participation se traduisent par une stratégie de transformation de la culture institutionnelle par l'action. Les dispositifs mis en place contribuent à l'investissement de la thématique par le triptyque d'acteurs concernés : élus via la vice-présidente en charge du sujet, techniciens grâce aux agents dédiés, citoyens incarnés par les membres du C2D. Les bases d'un pilotage tripartite sont posées qui contribuent au développement d'exercices ambitieux et à l'accomplissement des desseins politiques : l'attention particulière portée à l'implication du plus grand nombre et à la production collective valorise l'institution communautaire et réinterroge les processus traditionnels de conception et de mise en œuvre de l'action publique. Ceux-ci deviennent plus expérimentaux, s'ouvrent à des acteurs tiers et placent les techniciens dans une posture clé, à l'articulation du public et du politique.

## 4.1/ Participation et expérimentation

Bien qu'hétérogènes par leur objet, leur échelle et leur durée, les exercices participatifs sur lesquels se concentre notre recherche ont en commun l'originalité de leur forme et de leurs modalités de gouvernance. D'un côté, le choix des méthodes et des dispositifs s'ancre dans les principes d'implication du plus grand nombre et de production collective promus par la Charte, autant qu'il s'adapte aux contraintes inhérentes à chaque projet. De l'autre, le pilotage pluriel de ces démarches résulte de l'organisation institutionnelle impulsée par le politique, et traduit l'ambition de construire une relation de confiance entre les acteurs en vue du déploiement de la participation sur le long terme.

Afin d'appréhender plus aisément les références que nous ferons aux différents exercices analysés dans la suite de cet exposé, nous proposons dans le tableau suivant une synthèse des caractéristiques qui structureront notre propos. Parmi elles, les stratégies participatives traduites par les dispositifs mis en œuvre et les jeux d'acteurs impliqués dans le pilotage des démarches sont centrales (cf. Figure 25).

| | DATE | PÉRIMÈTRE | IMPULSION | DISPOSITIFS | JEU D'ACTEURS |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | ***STRATEGIE COMMUNAUTAIRE*** |
| PROJET MÉTROPOLITAIN | | | | | |
| | *avril 2010 octobre 2011* | *communautaire* | *politique* | *. appel à contributions<br>. rencontres<br>. enquête<br>. groupes cibles* | *. chef de projet<br>. 2 AMO* |
| | | | | | ***POLITIQUES SECTOTRIELLES*** |
| POLITIQUE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT | | | | | |
| | *sept. 2010 - mars 2011* | *communautaire* | *politique* | *. enquête<br>. appel à contributions<br>. forum ouvert<br>. panel citoyen* | *. cellule coordination<br>. 2 AMO<br>. groupe suivi Charte<br>. 3 garants + 1 grand témoin* |
| POLITIQUE DES DÉCHETS | | | | | |
| | *déc. 2011 - juin 2012* | *communautaire* | *chef de projet (condition subvention)* | *. enquête<br>. appel à contributions<br>. forum citoyen* | *. chef de projet / cellule participation<br>. AMO* |
| MODE DE GESTION DU SERVICE PUBLIC DES TRANSPORTS | | | | | |
| | *février - mars 2012* | *communautaire* | *politique* | *. 3 jurys* | *. chef de projet / cellule participation<br>. AMO<br>. C2D"garant"<br>. 3 garants<br>. 1 évaluateur* |
| | | | | | ***PROJETS D'AMENAGEMENT*** |
| PLAN CYCLABLE – COMMUNE DU BOUSCAT | | | | | |
| | *octobre - déc. 2010* | *communal* | *commune* | *. réunions publiques<br>. exposition<br>. ateliers vélo* | *. chef de projet commune* |
| DÉMARCHE « QUARTIERS APAISÉS » - COMMUNE DE BÈGLES | | | | | |
| | *avril 2013 - octobre 2013* | *communal* | *chef de projet* | *. comité opérationnel de la concertation<br>. ateliers<br>. forums* | *. chef de projet / cellule participation . AMO<br>. agents commune* |
| MÉDIATION AUTOUR DE LA DÉMARCHE « 50 000 LOGEMENTS » | | | | | |
| | *juin - juillet 2012* | *communautaire communal* | *politique* | *. réunions publiques<br>. balade urbaine<br>. conversation de rue* | *. chef de projet<br>. AMO<br>. agents communes* |
| PLU 3.1 | | | | | |
| | *oct. 2011 - été 2014* | *communautaire* | *L 300-2 + politique* | *. forums<br>.réunions publiques<br>. site Internet* | *. chef de projet<br>. 2 AMO* |
| FRANCHISSEMENT « JEAN-JACQUES BOSC » | | | | | |
| | *fév. 2009 - janvier 2011 puis groupe de contact* | *intercommunal* | *L 300-2 + politique* | *. CPC<br>. réunions publiques<br>. ateliers* | *. chef de projet<br>. AMO<br>. 2 garants* |

Figure 25 : principales caractéristiques du corpus de projets analysés

### *4.1.1/ Des exercices appliqués*

La Charte de la participation de la Cub s'inscrit pleinement dans le cadre de l'impératif participatif contemporain lorsqu'elle promeut « la mobilisation de tous les citoyens » et « la recherche d'une interaction constructive » (cf. Annexe 2). De fait, la décision légitime basée selon Bernard Manin sur « la délibération de tous »[228], s'inscrit dans ces deux exigences. L'ampleur et la technicité des compétences communautaires, en plus de la faible visibilité de l'institution, complexifient toutefois leur traduction pratique. Difficiles à appréhender pour un public « profane », les sujets portés au débat apparaissent peu propices à sa mobilisation comme à la production d'avis susceptibles d'enrichir les réflexions techniques et politiques. En outre, malgré leur lien au champ du cadre de vie, l'ampleur, l'abstraction et/ou la temporalité des projets et décisions communautaires rendent les effets de la participation souvent peu visibles, constituant un frein à son déploiement.

Si le défi à relever est de taille, il est pleinement assumé par les rédacteurs de la Charte qui prévoient que : « des projets pilotes permettront d'inventer des outils et des modalités de participation visant à répondre [à ses] principes ». En résultent des exercices participatifs conçus sur-mesure, parfois adaptés en chemin, en vue d'impliquer le plus grand nombre et d'encourager une production collective à la fois pertinente et représentative de la diversité des points de vue en présence sur le territoire.

Chacun est dès lors conçu sur la base d'une combinaison de dispositifs complémentaires à deux niveaux :

- en termes de participants mobilisés : grand public pour les réunions publiques ou les outils numériques, mini-public représentatif lors d'un jury citoyen ou d'un *focus group*, acteurs ciblés sur des sujets spécifiques – représentants associatifs, usagers ;
- en termes de production générée : individuelle dans le cadre d'une enquête ou d'un forum de discussion sur Internet, collective lors d'un forum ou d'un atelier public, délibérative via une conférence de citoyens.

La démarche menée de septembre 2010 à mars 2011 dans le cadre de la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement en constitue un bon exemple. Le lancement de ce projet concordant avec la finalisation de la Charte de la participation, il en devient le premier projet pilote, et fait l'objet d'une stratégie participative *ad hoc* particulièrement attentive à ses principes. En lien avec la réflexion technique menée en parallèle, elle est conçue en deux

228 Manin Bernard, 1985, *op. cit.* (cf. Partie 1 / 3.1. L'essor d'enjeux politiques)

phases dites « d'investigation » et « de débat », visant respectivement à enrichir le diagnostic territorial en identifiant les thèmes porteurs d'enjeux et/ou de clivages en matière d'eau et d'assainissement sur le territoire, et à élaborer des propositions stratégiques et opérationnelles pour la future politique de l'eau. Outre le forum de discussion dématérialisé ouvert sur le site « participation.lacub.fr » en vue de l'expression de points de vue individuels tout au long de la démarche, chacune des phases repose sur des dispositifs complémentaires en termes de public mobilisé et de production générée (cf. Figure 26).

La Fabrique métropolitaine, seconde phase d'élaboration du Projet métropolitain ouverte au grand public, est également intéressante à détailler au prisme de la combinaison de dispositifs sur lesquels elle repose. Elle est en effet conçue de manière progressive en vue d'assurer la représentativité des points de vue exprimés, chaque outils mis en place ayant vocation à pallier les limites du précédent (cf. Figure 27)[229] : les rencontres métropolitaines pour élargir le débat aux habitants suite à la mobilisation d'un public d'initié lors de la semaine de la Fabrique, l'enquête diffusée dans tous les foyers de l'agglomération pour assurer une production quantitative, les « groupes cibles » pour favoriser l'expression de publics appartenant à des catégories socioprofessionnelles jusque-là sous-représentées.

Outre l'exigence de représentativité des points de vue exprimés, la nature et les contraintes spécifiques à chaque projet orientent la définition des stratégies participatives et sont également moteurs d'expérimentation. L'exercice participatif mis en œuvre dans le cadre du choix du mode de gestion du service public des transports en témoigne tout particulièrement.

En vue de l'échéance du contrat de délégation du service public de transports en avril 2014, la Cub est amenée à conduire une réflexion visant à redéfinir son mode de gestion. A l'automne 2011, l'exécutif décide que celle-ci passera par la conduite de deux exercices parallèles : l'examen approfondi par un prestataire extérieur des différentes options et scénarios possibles d'une part, et une démarche de participation publique d'autre part. La complexité du sujet, ainsi que le peu de temps disponible avant la décision politique prévue en juillet 2012, déterminent l'élaboration d'un dispositif participatif inédit.

Il est d'abord envisagé de mobiliser un panel de citoyens « profanes » dans le cadre d'un dispositif « mini-public », en vue de la formulation d'un avis éclairé sur lequel fonder la décision politique. Mais l'obligation qu'une réflexion soit menée en parallèle par les élus communautaires, et la nécessité que les associations concernées soient également associées au choix, conduisent à la conception d'un dispositif articulé autour de trois jurys distincts,

229 Cf. Partie 2 / 2.2.2 Le Projet métropolitain, initiateur d'un processus collectif

| DISPOSITIFS | TYPE DE PUBLIC | TYPE DE PRODUCTION |
|---|---|---|
| **Phase d'investigation** | | |
| 1. enquête *in situ* / téléphonique | usagers particuliers, professionnels et collectifs | analyse quantitative |
| 2. appel à contributions écrites | acteurs organisés « experts » : institutionnels, professionnels de l'eau, associations d'usagers | contributions collectives, thématiques et argumentées, |
| **Phase de débat :** | | |
| 1. forum ouvert | grand public | propositions collectives |
| 2. conférence citoyenne | panel de 10 citoyens diversifiés | avis éclairé et négocié sur une question spécifique[230] |

Figure 26 : combinaison de dispositifs participatifs liés à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement de la Cub (2010-2011)

| DISPOSITIFS | TYPE DE PUBLIC | TYPE DE PRODUCTION |
|---|---|---|
| 1. semaine de la Fabrique métropolitaine | public initié | (information) |
| 2. rencontres métropolitaines | habitants par secteur (9) | analyse qualitative des débats |
| 3. enquête par questionnaire (distribué en boîtes aux lettres) | ensemble des habitants de l'agglomération | analyse quantitative |
| 4. entretiens collectifs ("groupes cibles") | publics cibles : parents isolés, personnes âgées, professions libérales, demandeurs d'emploi, chefs d'entreprises, jeunes | analyse qualitative des débats |

Figure 27 : combinaison de dispositifs participatifs lors de la Fabrique métropolitaine (2011)

230 « Sur le territoire de la Cub, quels rôles peut jouer l'eau dans votre cadre de vie ? »

respectivement constitués d'habitants de l'agglomération tirés au sort, de représentants associatifs locaux, et d'élus communautaires. Chacun d'entre eux se réunit séparément à trois reprises afin de s'approprier les problématiques soulevées par la question et de délibérer en vue de la production d'un avis. Les trois avis sont ensuite confrontés au cours d'une réunion inter-jurys, afin de mettre en évidence et de débattre des points de consensus et de divergence entre eux. Trois garants et un évaluateur extérieurs au territoire bordelais, associés au dispositif, saluent à l'unisson son « extrême originalité »[231].

Outre les méthodologies participatives adoptées, cette originalité repose sur des modalités de pilotage transparentes, ouvertes à des acteurs tiers dans une visée « apprenante ».

### *4.1.2/ Des processus transparents*

Dans un contexte de défiance envers le politique, alors que le public oscille entre enthousiasme et scepticisme vis-à-vis des arènes institutionnelles de participation, l'instauration d'une relation de confiance entre les acteurs apparaît cruciale. Les transformations organisationnelles de la Cub comme la mise en place de dispositifs visant à assurer la transparence des processus participatifs, techniques et décisionnels, semblent répondre à cet objectif.

Les différents acteurs investis dans les démarches réinterrogent les modalités de pilotage des projets, qui reposent traditionnellement sur des acteurs techniques et politiques : les chefs de projet conduisent les processus dont les élus orientent et valident progressivement les avancées au sein de comités de pilotage ou de comités stratégiques. Mais aujourd'hui, la place accordée au Conseil de développement durable, la création d'une « cellule participation » transversale, l'association ponctuelle de consultants spécialisés et de personnalités extérieures garantes de la transparence et de l'équité des démarches, changent la donne. Un processus de professionnalisation des pratiques s'opère sur lequel nous reviendrons en détail dans la troisième partie. A ce stade, notons simplement que la montée en puissance du C2D sur les questions de participation conduit à la mise en place de deux instances tierces ayant vocation à suivre les projets afin d'assurer le respect des principes de la Charte :

• le «Groupe de suivi de la Charte » créé en 2010 dans le cadre des préconisations de celle-ci. Constitué à parts égales d'élus communautaires, de techniciens de la Cub et de membres du C2D, il implique l'ouverture de l'ingénierie de la participation à des regards

231 *Concertation sur le mode de gestion des transports, note d'évaluation par Loïc Blondiaux*, 21 mai 2012, p. 2

extérieurs, et favorise par leur biais la diffusion d'une culture commune à toutes les strates de l'institution ;

- la « Commission permanente de la participation » (CPP), qui incarne la nouvelle fonction de « garant » de la participation confiée au C2D fin 2011. Bien que ses modalités d'action restent à préciser, elle devrait s'impliquer dans les démarches menées par la Cub afin d'émettre un avis sur leur opportunité, de prendre part à leur conception méthodologique et de produire *in fine* un rapport mettant en exergue les incidences effectives de la participation sur les projets[232].

Les consultants spécialisés comme les garants extérieurs associés aux processus participatifs favorisent en outre leur transparence à deux niveaux : par la traçabilité de la parole citoyenne qu'ils assurent, et par l'interface qu'ils constituent entre le public et l'institution, plaçant celle-ci dans une posture de neutralité vis-à-vis du déroulement de la participation. L'animation par des prestataires limite les possibilités d'orientation des débats, tandis que les garants s'assurent qu'ils soient menés selon des conditions de transparence et d'équité satisfaisantes. La posture distanciée de la maîtrise d'ouvrage vis-à-vis du processus participatif constitue dès lors un gage d'autonomie et de transparence de la production qui en découle.

Certaines stratégies participatives reposent par ailleurs sur une implication directe d'acteurs de la société civile dans leur pilotage opérationnel. C'est notamment le cas pour la concertation relative au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc et pour la démarche « quartiers apaisés », qui impliquent respectivement un « Comité permanent de la concertation » (CPC) et un « Comité opérationnel de la concertation » composés non seulement d'élus et de techniciens, mais également de citoyens et d'acteurs associatifs volontaires. L'objectif est ainsi d'induire une réelle collaboration partenariale entre les différentes parties, afin de co-construire un dispositif de débat public productif. Dans le même esprit, deux citoyens impliqués dans la démarche relative à l'élaboration du plan cyclable de la commune du Bouscat sont intégrés au comité de pilotage du projet.

Ces différents exercices témoignent de l'atout que constitue le procédé à différents niveaux : pour la qualité du processus et de la production qui en résulte ; pour l'inflexion des processus techniques et décisionnels ; pour la création d'une relation de confiance entre l'institution et les participants et l'évolution de leur posture dans une logique de capacitation. Les suites de

232 Notons que la définition des modalités d'application de ce rôle de garant est en cours, à travers une réflexion visant à l'articuler avec le rôle du Groupe de suivi de la Charte de la participation.

la démarche relative au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc témoignent tout particulièrement de ce dernier point.

L'une des recommandations qui en ressort est en effet qu'une instance de concertation pérenne soit créée dans la continuité du CPC en vue de la poursuite du projet. La Cub donne une suite favorable à cette demande par mise en place d'un « groupe de contact », qui se fixe pour objectif de veiller à la prise en compte des résultats de la démarche et se positionne comme interface entre l'institution d'un côté et les territoires et leurs habitants concernés par le projet de l'autre, jusqu'à la livraison de l'ouvrage en 2018. La Cub joue le jeu en hébergeant les réunions du groupe, en recrutant un prestataire chargé de son animation, et en l'associant aux différentes étapes du concours de maîtrise d'œuvre lancé à la suite de l'exercice participatif. Le « groupe de contact » est ainsi consulté pour l'élaboration des documents programmatiques de l'ouvrage, tandis que deux de ses membres sont intégrés au jury du concours en vue du choix de son concepteur. La transparence des processus techniques et décisionnels vis-à-vis des résultats de la participation s'en trouve dès lors assurée.

En dehors de ce cas d'espèce particulièrement innovant, le fruit des démarches participatives est systématiquement valorisé par l'édition d'un document de synthèse et/ou l'organisation d'une réunion publique au cours de laquelle les participants restituent formellement le fruit de leurs réflexions aux élus concernés par le sujet. Ceux-ci prennent en retour des engagements quant à leur prise en compte dans le processus d'élaboration de la décision. Dans certains cas, les éléments effectivement intégrés sont explicités *a posteriori*, parfois plusieurs mois après la clôture des démarches. A ainsi pu être justifié le choix du mode de gestion du service public des transports, et mis en exergue les liens entre la nouvelle politique de l'eau et les recommandations issues du débat.

Ouverture de la gouvernance des démarches à des acteurs tiers et transparence des processus participatifs et décisionnels sont *in fine* autant de gages de la sincérité des intentions politiques qui y sont associées, vecteurs de construction d'une relation de confiance entre l'institution et le public. S'amorce ainsi une transformation des modalités traditionnelles de l'action publique vers des formes plus ouvertes et collaboratives. Si le rôle des acteurs impliqués dans la conduite des processus apparaît prégnant, leur dimension expérimentale pose question du point de vue des modalités de prise en compte de leurs résultats dans la décision politique.

## 4.2/ La force d'un objectif politique flou

S'ils promeuvent largement le principe du « mieux faire ensemble », les documents institutionnels et les élus disent paradoxalement peu sur le degré d'interaction voulu entre exercices participatifs et processus décisionnels, d'une manière générale comme dans le cadre de chaque projet. Bien qu'elle constitue un cadre de référence pour les acteurs, la Charte de la participation est également peu diserte sur ce point. Seul le principe de transparence sur lequel repose l'« interaction constructive » qu'elle promeut apparaît contraignant pour les décideurs :

> « Les avis rendus publics amèneront les élus à se situer par rapport aux résultats de la participation »[233]

De fait, elle est conçue comme un support de dialogue plutôt qu'un instrument d'injonction politique. Présentée au Conseil communautaire, elle n'est toutefois pas formellement adoptée de façon à rester non opposable, comme l'explique le directeur du C2D :

> « Les membres du C2D n'ont pas souhaité se diriger vers une Charte opposable. Ils voyaient un risque à déporter la Charte sur le champ juridique là où ils souhaitaient en faire un objet politique et dialogique. Il s'agissait dans leur esprit de faire en sorte que la Charte engage, de la part de la Cub, un dialogue avec les citoyens sur les attentes en matière de participation. Faire une Charte à valeur réglementaire risquait de ne produire qu'un respect formel du document vu comme une norme à laquelle se conformer, rien de plus serait-on tenté d'écrire. La valeur instrumentale plutôt que processuelle de la Charte aurait alors prévalu. »[234]

Outre le silence des textes, le flou qui entoure la question du lien de la participation à la décision transparaît dans l'indécision terminologique dont témoignent les supports de communication et les dispositifs mis en place par la Cub, ainsi que dans l'hétérogénéité des objectifs affichés pour chaque projet.

---

233 *Charte de la participation à l'action publique communautaire. La participation, un changement fondamental*, contribution du C2D, saisine « Charte de la participation », 2009 (cf. Annexe 2)

234 Document interne, séminaire de travail des 23 et 24 avril 2013

Depuis l'échelle d'analyse élaborée par la sociologue américaine Sherry Arnstein[235], les mots de la participation sont porteurs de sens quant au degré d'implication du public dans les projets et décisions institutionnels. Outre la référence à une procédure précise – la « concertation préalable » imposée par l'article L300-2 du Code de l'urbanisme – l'appropriation grandissante de leur acception analytique par les techniciens et les élus de la Cub traduit une visée normative. Leur usage hétéroclite met néanmoins en exergue l'absence d'une ligne de conduite clairement définie et le flou qui entoure les objectifs politiques.

D'un côté, le vocabulaire employé évolue au fil du temps. On parle d'abord de « concertation » comme par un automatisme lié la procédure réglementaire du même nom : sont créées une délégation politique à la « concertation » et une « Mission concertation ». A partir de 2009 le terme de « participation » s'impose suite aux travaux menés par le C2D pour l'élaboration de la Charte, au cours desquels il est ainsi défini :

> « La participation est l'association des citoyens au processus d'élaboration des questions qui les concernent, ainsi qu'à la mise en œuvre de leurs solutions. C'est une démarche dont il faut accepter l'aspect expérimental et l'incertitude. Au-delà de la concertation, c'est une révolution des modes de pensée des élus, des techniciens, des citoyens, et des rapports établis entre eux. La conception d'un territoire ne doit plus être assurée dans le seul cadre d'une réflexion partagée entre deux types d'acteurs : ceux qui décident (la maîtrise d'ouvrage) et ceux qui réalisent (la maîtrise d'œuvre), mais elle doit être élargie aux citoyens (la maîtrise d'usage). »[236]

De là, l'appropriation du terme par la Cub répond clairement à une ambition normative, marquant le souhait d'une transition vers des pratiques plus inclusives et efficientes :

> « [Dans le cadre de l'élaboration de la Charte], il s'agissait de réfléchir aux modalités permettant de passer de la concertation – souvent réduite aux obligations réglementaires – à une réelle participation. »[237]

On commence à parler de démarches de « participation » plutôt que de « concertation », tandis que le site Internet est renommé en 2010 à l'occasion d'une refonte de son interface, passant de « www.concertations.lacub.fr » à « www.participation.lacub.fr ».

---

235 Arnstein Sherry R., 1969, *op. cit.* (cf. Partie 1 / 1.2 La participation : une notion agile)

236 *Charte de la participation…*, 2009, *op. cit.*

237 Délibération du 19 février 2010, « Création du groupe de suivi de la participation citoyenne », *op. cit.*, p. 2

D'un autre côté, le flou qui entoure les objectifs politiques comme la prégnance des habitudes conduit dans la pratique à un usage relativement indifférencié des termes de « concertation », de « participation » ou de « consultation » par les techniciens et les élus et, *in fine*, dans les supports de communication institutionnels. Cela induit certaines contradictions : le site Internet « des concertations de la Cub » est nommé « www.participation.lacub.fr », tandis les écrits relatifs à l'exercice de « participation » lié à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement sont compilée dans un « dossier de la concertation ».

En outre, en l'absence de ligne de conduite clairement définie par les élus, les chefs de projet s'approprient le principe de participation qu'ils associent à des objectifs différenciés selon les projets. Si le politique a globalement pour ambition de transformer les modalités de l'action publique, les directions sectorielles voient plus volontiers la participation sous un angle opérationnel, comme un moyen d'éclairer les réflexions techniques voire de favoriser l'appropriation du projet par le public ou de permettre son « acceptabilité » (cf. Figure 28). En résulte une communication institutionnelle parfois dissonante entre les démarches, dont les objectifs affichés s'avèrent de surcroît souvent moindre que les effets réels. En témoigne notamment l'exercice relatif au franchissement Jean-Jacques Bosc qui, bien qu'affichant l'objectif peu ambitieux de favoriser l'« adhésion de la population au projet », se révèle en réalité hautement qualitative en termes de processus comme d'intégration des recommandations citoyennes aux processus technique et décisionnel.

Dès lors, tout comme le flou de la notion de « participation » la rend agile et socialement attractive[238], l'hétérogénéité des enjeux affichés dans le cadre des pratiques de la Cub semble les doter d'une aura vertueuse, favorable à la mobilisation des acteurs.

238 Cf. Partie 1 / 1.2 La participation : une notion agile

| | PROJET | OBJECTIFS AFFICHES EN TERMES DE PARTICIPATION |
|---|---|---|
| STRATEGIES | Projet métropolitain | • co-construction d'un projet commun, d'une ambition partagée pour la métropole bordelaise de 2030 |
| POLITIQUES SECTORIELLES | Politique de l'eau et de l'assainissement | • sensibilisation<br>• initiation d'une réflexion sur le long terme |
| | Politique des déchets | • affinement des objectifs du projet<br>• élaboration de pistes d'actions concrètes |
| | Mode de gestion du service public des transports | • valorisation de l'intérêt public du dossier<br>• favoriser la démocratie participative<br>• enrichir la réflexion des élus |
| PROJETS D'AMENAGEMENT | Franchissement J.-J. Bosc | • réussite et légitimité du projet<br>• adhésion de la population au projet |
| | PLU 3.1 | • sensibilisation aux enjeux du territoire et à sa mise en valeur<br>• favoriser l'appropriation du projet par l'ensemble des acteurs |
| | Plan cyclable du Bouscat | • sensibilisation et formation<br>• compréhension et anticipation des comportements<br>• enrichissement des propositions techniques<br>• création de lien et de solidarité autour des différents usages<br>• rencontre entre des acteurs aux objectifs parfois divergents |
| | Démarche « 50 000 logements » | • médiation autour de la démarche, de ses objectifs et des premières propositions des équipes de maîtrise d'œuvre |
| | Quartier apaisé Bègles | • formulation de préconisations relatives à la circulation, la vitesse, le stationnement, l'aménagement des espaces publics. |

Figure 28 : objectifs assignés aux démarches participatives du corpus étudié[239]

239 Ces données sont extraites des présentations des démarches sur le site www.participation.lacub.fr à l'exception de celles relatives au projet de franchissement JJ. Bosc, exposées dans la Charte de la concertation *ad hoc*.

Malgré le flou qui entoure les objectifs visés en termes de niveau de participation, les exercices récemment conduits par la Cub sont généralement qualifiés d'exemplaires par les chercheurs comme par les praticiens, dû à leur originalité comme à leur capacité à faire bouger les lignes de l'action publique. De fait, l'organisation spécifique sur laquelle ils reposent au sein de l'institution incite à l'expérimentation. L'absence de normalisation des pratiques valant également pour le lien entre participation et décision, chaque exercice repose sur des modalités inédites en la matière. Leur analyse processuelle met en évidence le rôle central de la stratégie participative : par les dispositifs et les modalités de pilotage qu'elle implique, elle conditionne l'articulation des processus participatif et technique et, partant, la prise en compte de la parole citoyenne dans la décision politique par l'entremise du projet élaboré par les directions sectorielles.

Nous illustrerons cela par l'analyse de deux processus, d'impulsion réglementaire pour l'un et volontariste pour l'autre : la concertation préalable au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc, et l'exercice relatif à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement de la Cub. Nous verrons que tous deux reposent sur des stratégies participatives singulières qui induisent des interactions différenciées entre processus participatif, technique, et décisionnel.

### *4.2.1/ Le projet de franchissement Jean-Jacques Bosc*

En 2007, les orientations des documents stratégiques d'urbanisme – SCOT, PLU, PDU – donnent naissance à un projet de franchissement de la Garonne dans le prolongement du boulevard Jean-Jacques Bosc au Sud de l'agglomération. Par son incidence sur le cadre de vie, il est soumis à une procédure de concertation préalable régie par l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme. Celui-ci est peu prescriptif en termes d'objectif comme de méthodologie, comme le résume bien le chef de projet :

> « L'article L300-2 du code de l'urbanisme, il est extrêmement léger. Il dit : il faut dire ce qu'on va faire, et il faut faire ce qu'on a dit. »[240]

240 Présentation de la démarche au Groupe de suivi de la Charte, réunion du 17 juin 2013.

Un exercice volontariste est néanmoins engagé, dans un contexte marqué par le commencement de l'actuel mandat politique et par l'amertume laissée par l'expérience du pont Bacalan-Bastide, jugée trop tardive et insuffisante[241]. Ce second projet de franchissement est une occasion pour le nouveau président de la Cub de poser les bases de manières de faire novatrices, à travers « une concertation d'un nouveau genre, encore plus exigeante, encore plus en amont »[242]. L'ambition de la démarche se traduit par la nature de la stratégie participative et par sa temporalité, en amont du projet et pendant toute la durée de son élaboration. De fait, la première question à être portée au débat est celle de la nature du franchissement : une navette fluviale, un pont, un tunnel, un téléphérique ?

Le 26 octobre 2007, le Conseil communautaire acte le principe d'ouverture d'une démarche participative concomitante aux études préalables du franchissement[243]. Ses modalités sont alors définies comme suit :

• mise à disposition de registres visant à recueillir les propositions du public ;

• ouverture d'un « blog » dédié au projet ;

• lancement d'un large débat sur la base d'un livre blanc faisant état des objectifs et enjeux du projet de franchissement comme des différentes solutions techniques envisageables.

Il est également décidé que les modalités de concertation seraient définies sur la base d'une réflexion préalable élargie. Concrètement, l'équipe technique chargée du projet s'empare de cette commande et élabore une « Charte de la concertation » *ad hoc*, qui est soumise au débat via le site Internet de la Cub durant deux mois avant d'être validée par le Conseil communautaire lors de la séance du 19 décembre 2008[244].

Au-delà des différents outils et du phasage de la démarche, cette Charte préconise que soient mobilisés deux acteurs particuliers : un « garant » chargé de « garantir l'impartialité de la concertation, la transparence de l'information, l'expression de tous et l'écoute mutuelle »; un Comité permanent de la concertation (CPC) notamment composé de représentants des communes concernées par le projet et du maître d'ouvrage – élus et services de la Cub – de partenaires – C2D, agence d'urbanisme – et de représentants associatifs[245]. Le CPC a vocation

---

241 Cf. Partie 2 / 2.1 D'un enjeu politique : la légitimation de l'échelon intercommunal...

242 *Charte de la concertation franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc*, La Cub, décembre 2008, édito

243 Délibération n° 2007/0748, « Le franchissement amont de la Garonne dit "Pont J.-J. Bosc" - Autorisation - Décisions »

244 Délibération n° 2008/0820, « Franchissement amont de la Garonne dit "Jean- Jacques Bosc" - Réflexion élargie - Charte de la concertation - approbation - autorisation »

245 *Charte de la concertation franchissement...*, *op. cit.*, p. 6

à veiller au bon déroulement du processus et à effectuer des propositions et recommandations visant assurer sa réussite. Il a également la possibilité de réclamer à la Cub des études complémentaires, des contre-expertises ou des études de solutions alternatives s'il le juge nécessaire.

La démarche est officiellement lancée le 9 février 2009. Une série d'études est menée sous l'impulsion du CPC, suivie d'une première phase de débat organisée sous forme de réunions publiques sur le territoire des communes touchées par le projet, axées sur la question des enjeux et des modalités possibles d'un tel franchissement. A leur issue, la solution d'un pont s'impose aux participants, dont les caractéristiques restent toutefois à définir au regard de problématique de flux et d'environnement. Le garant rédige un rapport d'étape dans lequel il effectue des propositions pour la suite du processus, recommandant l'approfondissement de solutions techniques – et le développement de certaines thématiques via un cycle d'ateliers.

Le Conseil communautaire prend acte de ces propositions lors de la séance du 25 juin 2010[246], précise les objectifs assignés au projet au vu des premiers résultats de la concertation, et décide de la poursuite du processus.

Une seconde phase s'engage sous forme d'ateliers thématiques visant à approfondir les grands enjeux précédemment identifiés : « le pont en tant qu'objet urbain », « impacts environnementaux, sociaux et sur la qualité de vie », « mobilité, place de la voiture et étalement urbain ». Elle débouche sur la formulation de recommandations relatives au projet de pont, présentées au maître d'ouvrage lors de la réunion publique de clôture de la démarche du 6 janvier 2011. Le rapport du garant, remis en mars 2011, atteste de son bon déroulement[247]. Le 29 avril 2011[248], le Conseil communautaire approuve le bilan de la concertation et entérine l'intégration des recommandations aux objectifs du projet. Il prévoit ainsi leur prise en compte dans les documents programmatiques qui seront soumis aux concepteurs lors du concours de maîtrise d'œuvre.

En outre, une suite favorable est donnée à l'ultime recommandation issue de la concertation qui spécifie que :

246 Délibération n° 2010/0414, « Franchissement amont de la Garonne dit Jean- Jacques Bosc – Poursuite du processus de concertation - Autorisation »

247 Nous reviendrons plus en détail sur son rôle et ses apports dans la troisième partie de cet exposé.

248 Délibération n° 2011/0241, « Franchissement Jean-Jacques Bosc - Bilan de la concertation - Approbation »

> « Une instance de concertation pérenne doit être mise en place pour la poursuite du projet de franchissement dans la continuité du CPC et de manière transversale avec les autres projets qui vont impacter le territoire. »[249]

Un « groupe de contact » est créé dans la continuité du CPC, dont le rôle est notamment de veiller à l'application des recommandations issues de la concertation. Il est ainsi associé au processus de sélection du concepteur à qui sera confiée la réalisation du pont. Il est associé à l'élaboration du pré-programme de l'ouvrage avant sa validation par le Conseil communautaire le 24 juin 2011[250]. Le groupe de contact est ensuite consulté sur le programme détaillé, et se réunit ponctuellement pour effectuer des points d'avancée du processus avec le service technique. Deux de ses membres sont de surcroît invités à prendre part au jury du concours de maîtrise d'œuvre, ce qui joue en faveur de la prise en compte des recommandations issues de la concertation dans le projet.

Dans ce cas d'espèce, processus de concertation et processus d'études techniques sont menés en parallèle et s'alimentent l'un l'autre sous l'impulsion d'un chef de projet unique. Les problématiques soulevées par les participants ainsi que leurs recommandations sont directement prises en considération dans les orientations techniques. Le processus de conception est ponctué d'étapes de validations par le Conseil communautaire, qui entérine de fait l'intégration du fruit de la concertation dans le projet. Le processus de concertation alimente donc le processus de décision politique par l'entremise du processus technique plutôt que de manière directe (cf. Figure 29).

Par l'association de représentants de la société civile à la gouvernance de la démarche, la stratégie participative adoptée concourt donc à infléchir le projet de façon significative. Au final, le pont aura des caractéristiques originales, dictées par les recommandations issues de la concertation : il s'agira d'un pont-espace public, dont le tablier sera assez large pour accueillir des lieux de rencontre et de convivialité, voire permettre « la création de constructions pouvant abriter des commerces, des services ou de la restauration »[251].

---

249 « Propositions de recommandations à la Cub à l'issue du cycle d'ateliers publics », version du 21 décembre 2010, recommandation n°18.

250 Délibération n° 2011/0418, « Franchissement Jean-Jacques Bosc - Concours restreint de maîtrise d'œuvre - Autorisation - Désignation du jury - Décision »

251 *Propositions de recommandations à la Cub à l'issue du cycle d'ateliers publics*, version du 21 décembre 2010, recommandation n°14

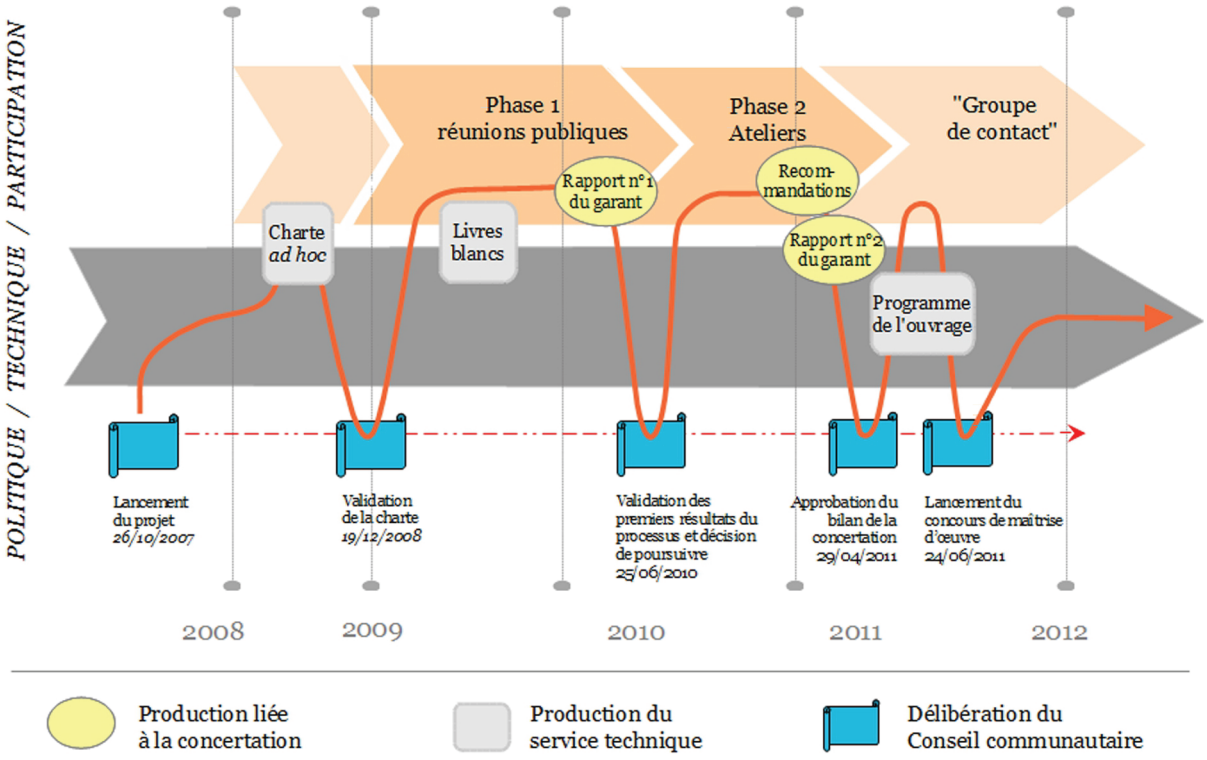



Figure 29 : concertation relative au projet de franchissement JJ. Bosc ,
interactions des processus participatif, technique et politique

Figure 30 : projet OMA Architectes, vue aérienne – crédit : OMA Rem Koolhass /Clément Blanchet

Figure 31 : projet OMA Architectes, usages – crédit : OMA Rem Koolhass /Clément Blanchet

L'un des deux projets lauréats du concours de maîtrise d'œuvre répond particulièrement bien à cette exigence, proposant un pont où la notion d'espace public est central, susceptible d'accueillir toutes sortes d'événements (cf.Figure 30 et Figure 31).

Par sa temporalité, ses modalités opérationnelles et ses effets, cet exercice participatif est aujourd'hui considéré au sein de la Cub comme le plus abouti. Notons que son mode de gouvernance est toutefois critiqué par certains, qui voient dans la latitude laissée au CPC l'une des raisons principales de l'augmentation du budget prévisionnel de l'ouvrage[252]. L'ancien chef de la Mission 2025 est notamment de cet avis :

> « Bosc, c'est un projet où on n'a pas assuré correctement l'équilibre entre la maîtrise d'ouvrage et la participation. On n'a pas assez parlé d'argent au moment où on faisait le projet. »[253]

Au final, le mode de gouvernance de cette démarche comme son incidence effective sur le projet permet de l'évaluer comme relevant d'un réel niveau de « co-construction », le plus élevé de l'échelle de la participation mobilisée par les acteurs français.

### *4.2.2/ La refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement*

La croissance démographique constante de l'agglomération bordelaise pose question du point de vue de la gestion durable de l'eau en termes de ressource, d'environnement, de développement urbain, d'usages. Dans ce contexte, et à proximité des échéances des contrats de délégation passés entre la Cub et la Lyonnaise des Eaux – en 2012 pour la gestion de l'assainissement et 2021 pour l'eau potable – les élus communautaires décident début 2010 d'engager une réflexion visant à « remettre à plat et formaliser une politique de l'eau et de l'assainissement qui réponde du mieux possible aux attentes de tous »[254]. Le lancement de cette démarche concordant avec la finalisation de la Charte de la participation, elle en devient le premier projet pilote sur proposition du président de la Cub. Un exercice participatif expérimental est donc conçu en vue d'impliquer un public large et diversifié et de remplir

252 De 82,1 M € inscrits en mai 2009 au plan prévisionnel d'investissement (PPI) 2010-2014 pour le pont seul et les frais annexes (maîtrise d'œuvre, concours, concertation) à 133 M € en mai 2012 (PPI 2013-2017) pour le pont et ses raccordements, les frais annexes et les frais de maîtrise d'ouvrage.

253 Entretien du 4 avril 2013

254 Cf. présentation de la démarche sur le site Internet www.participation.lacub.fr

l'objectif qui lui est assigné : enrichir les réflexions techniques et politiques pour l'élaboration d'une « politique concertée de l'eau »[255].

Au vu de sa complexité, ce projet fait l'objet d'un système de pilotage particulier, impliquant une diversité d'acteurs dont peu sont directement associés au processus participatif. Le projet dit « eau et assainissement » constitue un chapeau englobant quatre projets intégrés dont le principal, « politique de l'eau et de l'assainissement », fait l'objet de la démarche participative qui nous intéresse ici, et alimente les trois autres : « nouvelles ressources en eau », « gestion du service public de l'assainissement », « révision quinquennale de la concession Eau ». Tous sont étroitement liés et s'inscrivent dans un calendrier commun. Au regard des enjeux du projet et des compétences à la fois techniques et juridico-financières qu'il requiert, il est placé sous une double autorité : celle de la direction de l'eau, gestionnaire de la compétence communautaire en matière d'eau et à d'assainissement, et celle de la Mission inspection générale et audit (IGA), en charge du suivi et du contrôle des délégations de services publics. Cette configuration se traduit par un dédoublement de la direction du projet au sein des deux entités, avec un chef de projet par axe et par entité, soit un total de huit chefs de projet chargés d'assurer l'interface entre instances de validation politique et équipes techniques. Une « cellule coordination » est créée en vue de faire le lien entre les différents projets intégrés et la démarche de participative. Elle est pilotée par une équipe de deux agents respectivement issus de l'IGA et de la « cellule participation », chargés d'assurer l'organisation de l'exercice et de réaliser l'interface entre les acteurs – chefs de projet, directions de la communication et de la logistique, Groupe de suivi de la Charte, prestataires spécialisés et garants. En tant que premier projet pilote de la Charte de la participation, cet exercice fait l'objet d'une attention particulière du Groupe de suivi tripartite chargé de veiller à la mise en application de ses principes. Un groupe restreint est constitué en vu d'accompagner sa mise en œuvre et d'alimenter de façon réactive les réflexions relatives à sa conduite.

Le binôme chargé de piloter la démarche participative met au point une stratégie en deux phases dites « d'investigation » et « de débat », articulées au processus d'études techniques mené en parallèle et mobilisant différents acteurs extérieurs :

- un cabinet d'enquête ;
- un consultant spécialiste de la participation, chargé d'organiser et d'animer les dispositifs ainsi que de réaliser les différents documents de synthèse de la démarche ;

255 *Ibid.*

• une équipe de trois garants, chargée de veiller à la transparence et à l'équité du processus et de formuler des avis et recommandations relatifs à sa mise en œuvre ;

• un « grand témoin » associé de façon ponctuelle au dispositif spécifique de « conférence citoyenne »[256] afin d'en garantir l'objectivité et la qualité.

La démarche participative est engagée en septembre 2010. Elle s'ouvre par l'administration d'une enquête quantitative et par un appel à contributions visant à identifier les thèmes de l'eau sujets à préoccupation pour le public. Les enseignements qui en découlent, ainsi que les éléments du diagnostic technique élaboré par ailleurs, sont synthétisés au sein d'un « Livre Vert » qui a vocation à constituer un socle informatif partagé pour la suite de la démarche. S'ensuit une phase de débat qui a pour objectif de faire émerger des avis et propositions concrètes liés aux thématiques précédemment définies. Elle prend principalement corps à travers un forum ouvert visant un public large et diversifié, et une conférence citoyenne reposant sur un panel d'une dizaine de personnes chargées d'émettre un avis éclairé sur une question précise : « Sur le territoire de la Cub, quels rôles peut jouer l'eau dans votre cadre de vie ? ». Cette secondé étape est sanctionnée par l'élaboration d'un « Livre blanc », synthèse des contributions recueillies tout au long de la démarche, destiné à alimenter la réflexion relative à la nouvelle politique de l'eau. Le rapport des garants qui y est intégré atteste de la qualité de la démarche et effectue des recommandations en vue de la diffusion d'une culture de la participation à moyen terme : il invite l'institution à être transparente sur la prise en compte des résultats de l'exercice dans la future Politique de l'eau, ainsi qu'à impliquer plus avant les élus et les techniciens à l'avenir afin d'assurer le public de la sincérité des objectifs poursuivis et de favoriser l'évolution des manières de faire. Le 22 mars 2011, la démarche participative se clôt par une réunion au cours de laquelle les participants présentent le contenu du Livre blanc aux principaux élus communautaires concernés. Ceux-ci s'engagent alors à étudier avec attention les propositions émises, et à revenir vers eux dans un second temps afin de justifier des choix réalisés.

Les élus et les chefs de projet s'étant finalement peu investis dans le processus participatif, le Livre Blanc constitue un support privilégié pour la prise en compte de la parole citoyenne dans les réflexions techniques et politiques. Comme spécifié dans l'édito signé du président de la Cub qui introduit le document :

256 Dispositif de type « mini-public », ici simplifié par rapport au modèle de conférence de consensus danoise (cf. Partie 1/ 3.2 Une période d'innovation démocratique ).

> « Ce Livre Blanc va désormais s'imposer comme outil de dialogue et de partage entre les services de la Communauté urbaine et les élus et constituer une référence pour la conduite des réflexions devant aboutir à la construction d'une politique de l'eau ambitieuse et réaliste. »

Au final, la mise en regard du diagnostic réalisé par les services communautaires et des résultats de la démarche participative fait émerger trois principaux enjeux communs :

• l'enjeu environnemental traduit par la pertinence d'une approche en termes de « grand cycle de l'eau » ;

• la nécessité d'une gouvernance rénovée, à une échelle qui dépasse le territoire communautaire, sur des problématiques élargies et avec les citoyens ;

• la place de l'eau dans les projets de développement urbain.

Les agents de la Direction de l'eau s'accordent néanmoins pour dire que le contenu du Livre blanc conforte et hiérarchise certains axes issus de la réflexion technique plutôt qu'il n'inventent de nouvelles pistes d'action. Comme le souligne l'un d'eux :

> « La participation permettra de légitimer certains enjeux partagés et a mis l'accent sur certains domaines en explicitant les besoins. Je pense que c'est une fabrique de cohérence, de hiérarchisation, de clarification plus qu'un générateur d'idées »[257]

En octobre 2011, alors que l'élaboration de la Politique de l'eau est sur le point d'être finalisée, une réunion de restitution est organisée par la Cub à l'attention des participants ayant manifesté leur souhait de poursuivre leur implication sur le sujet. Comme s'y étaient engagés les élus, cette réunion est l'occasion d'expliciter les points de convergence du document avec le fruit de la démarche participative, ainsi que de justifier des choix effectués et des pistes non retenues. Les orientations de la Politique de l'eau sont adoptées le 16 décembre 2011 par le Conseil communautaire[258].

257 Témoignage recueilli via un questionnaire d'évaluation diffusé en interne en mars 2011

258 Délibération n° 2011/0952, « Politique de l'eau - Document cadre - Décision - Approbation »

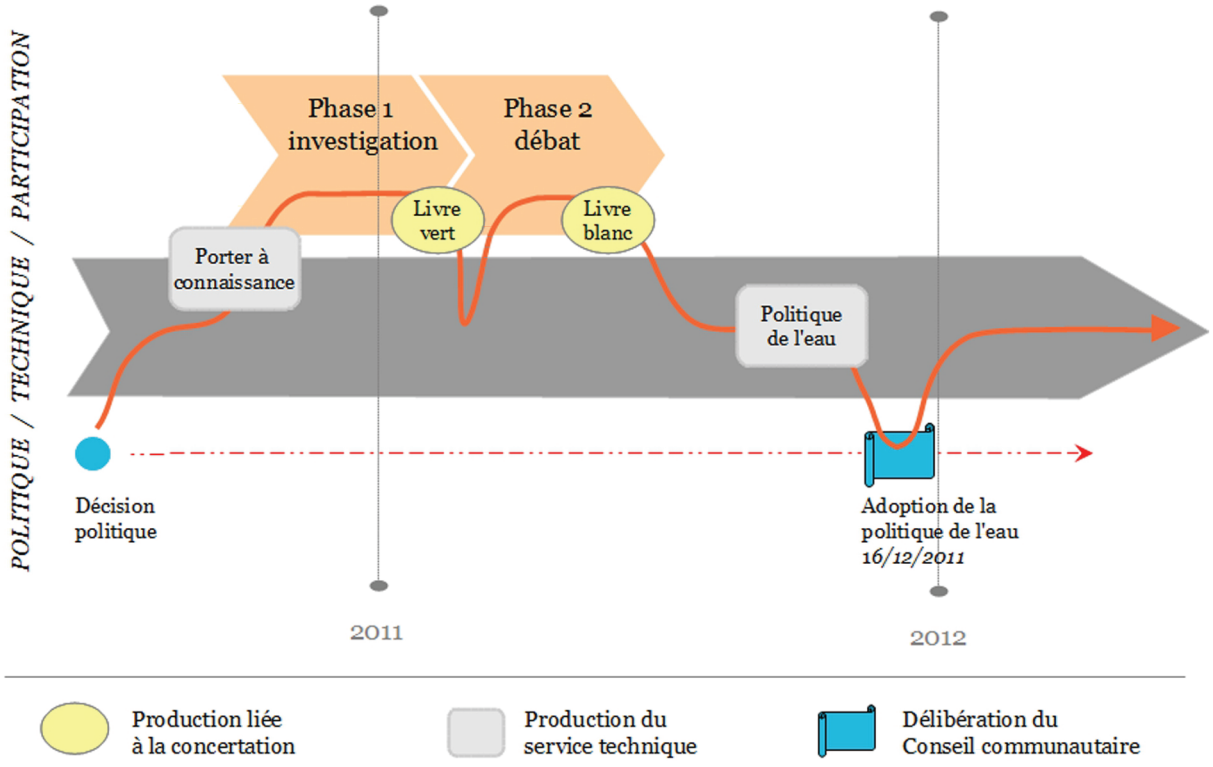



Figure 32 : démarche relative à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement de la Cub, interactions des processus participatif, technique et politique

Si les enseignements de la démarche participative apparaissent en toile de fond de la Politique de l'eau, leur incidence la plus notoire se trouve dans la volonté de mettre en place une gouvernance de l'eau partagée, associant « les citoyens-usagers et la société civile organisée » :

> « Le livre blanc a souligné l'attente des usagers individuels d'être associés au système de gouvernance de l'eau, car « la gestion de l'eau ne sera équitable et efficace que si elle mobilise de nombreux acteurs ». (...) Une des conditions pour y parvenir est de mettre à portée du plus grand nombre les enjeux, que ce soit sur la conception d'un projet ou sur la gestion quotidienne du service. La Communauté urbaine de Bordeaux s'engage ainsi à associer les citoyens aux choix structurants sur la stratégie des services publics de l'eau et de l'assainissement. (...) Une instance de gouvernance transverse du grand cycle de l'eau communautaire, portée par la Communauté urbaine de Bordeaux, sera créée. Cette instance comprendra plusieurs collèges : des élus communautaires, des institutionnels, les exploitants des services, des représentants de la société civile (usagers domestiques, usagers professionnels, associations). Elle aura vocation à être consultée en amont sur le quotidien des services, les questions de solidarité internationale, de développement durable, les outils de communication auprès des usagers... »[259]

Cette volonté est suivie d'effets : en 2012, une enquête qualitative est réalisée auprès d'une vingtaine de personnes identifiées comme les membres potentiels de la future instance de gouvernance afin d'en préfigurer le rôle comme les modalités de fonctionnement[260]. Sa création est prévue fin 2013. En parallèle, les instances de gouvernance existantes s'ouvrent à de nouveaux acteurs issus de la société civile : le conseil d'administration du délégataire intègre désormais trois représentants associatifs et deux citoyens, et l'instance de suivi du contrat fera bientôt de même.

Ici, contrairement au cas du projet de franchissement Jean-Jacques Bosc, le processus participatif est mené en parallèle du processus technique sans que de réelles interactions ne s'opèrent entre eux. Tout au plus, la question posée au panel d'usagers dans le cadre du dispositif de conférence citoyenne est-elle élaborée avec le concours des chefs de projet. Le Livre blanc, et dans une moindre mesure le Livre vert, constituent les seuls « entrants » citoyens de la Politique de l'eau, qu'ils influencent à la mesure de leur appropriation par la Direction en charge du projet, néanmoins volontariste. Du côté politique, seule la

259 *Politique de l'eau*, décembre 2011, p. 17-18

260 Enquête qualitative menée auprès d'un panel de 28 personnes, réalisée par l'auteure dans le cadre de ses fonctions au sein de la Cub (cf. Annexe 3)

délibération finale des élus communautaires prend acte des résultats de l'exercice, et valide leur intégration au document élaboré via le processus technique (cf. Figure 32). *In fine*, La faiblesse des interactions entre processus participatif et décisionnel renvoie à l'absence d'encadrement réglementaire de la démarche, tandis que son lien ténu avec le processus technique apparaît plutôt lié à la stratégie participative adoptée, peu favorable à la rencontre et au dialogue entre techniciens et citoyens-usagers.

Dans le cas du franchissement Jean-Jacques Bosc comme pour la Politique de l'eau, l'analyse des points d'articulation des processus participatif, décisionnel et technique révèle le rôle central de ce dernier, interface et traducteur de la parole citoyenne dans la décision politique. Par son objet, la procédure réglementaire implique des choix politiques ponctuels et des interactions nombreuses entre les trois sphères qui favorisent la prise en compte progressive du fruit de la participation dans le projet. En arrière plan, celle-ci apparaît directement liée à la nature des stratégies participatives mises en œuvre en termes de dispositifs comme de gouvernance. D'un côté la conduite d'exercices sur-mesure ancrés dans les principes de la Charte de la participation favorise une production collective qualitative, susceptible d'enrichir les réflexions techniques et politiques. De l'autre, les modalités de pilotage des démarches conditionnent l'articulation entre processus participatif et technique et, de là, les modalités d'intégration du fruit de la participation au projet. Dans le cas du franchissement Jean-Jacques Bosc, les interactions directes et multiples entre le chef de projet et les participants dans le cadre du Comité permanent de la concertation favorise la prise en compte en continu de la parole citoyenne. La démarche relative à la Politique de l'eau repose quant à elle sur un dispositif de pilotage via une « cellule coordination » qui place les chefs de projet à distance. Les suites qui sont néanmoins données à l'exercice, par le contenu du document final comme par la réflexion engagée sur la question de la gouvernance, témoignent d'un important volontarisme des acteurs, élus en charge du sujet et surtout techniciens.

Plus que l'affichage d'objectifs politiques en termes de degré de participation, c'est donc la nature des démarches, par les interactions induites avec le processus technique, qui déterminerait l'impact de la parole citoyenne sur la décision. Toute l'originalité du cas bordelais repose alors sur l'effacement du politique au profit de dispositifs internes susceptibles d'accomplir son dessein. Plus sûrement que par l'injonction, ils incitent à la mise en œuvre d'exercices qualitatifs qui conduisent à la transformation des pratiques institutionnelles mais aussi citoyennes, dans une logique de capacitation.

# *Compendium* partie 2

Le processus de métropolisation en cours sur le territoire bordelais est un fait. La dynamique des grands projets enrichit l'offre économique et urbaine, et accroît l'attractivité de l'agglomération vis-à-vis des territoire voisins comme à l'international. L'essor de la mobilité et des réseaux induit une évolution des modes de vie, qui dépassent la logique de la proximité pour prendre une dimension métropolitaine.

Si la Communauté urbaine de Bordeaux occupe aujourd'hui un rôle clé dans le développement et la gestion du territoire intercommunal, elle reste contrainte par un système de cogestion politique qui lie fortement son action aux volontés politiques municipales. La complexification du fait urbain dans une logique d'interconnexion et d'intégration croissante accroît néanmoins son potentiel d'action stratégique, et nécessite qu'elle s'affirme plus avant dans le système de gouvernance locale.

Si sa position évolue au tournant des années 2000 avec la mise en œuvre de grands projets structurants pour l'agglomération, les orientations politiques affichées sous le mandat actuel (2008-2014) s'ancrent dans une ambition plus résolument métropolitaine. Elles visent non seulement à poursuivre la dynamique de grands projets en cours, mais aussi à renouveler la relation qui unit la Cub aux communes par le biais d'un système de contractualisation favorisant sa montée en puissance via le passage d'une « logique de guichet » à une « logique de projet ».

La question de la participation publique devient centrale. L'offre communautaire gagne en ampleur par la mise au débat de sujets sortant du strict cadre réglementaire et touchant à l'élaboration de politiques et de stratégies d'agglomération. Dans la continuité des pratiques qui se développent dans les années 2000, les exercices récents répondent à un enjeu politique, visant à doter l'institution d'une assise démocratique qui lui permette de renforcer son autorité dans la gouvernance locale ; en rupture avec la période précédente, ils s'inscrivent dans un enjeu stratégique, visant une transformation des modalités de fabrication de la ville par le développement d'une relation plus partenariale avec les habitants et usagers du territoire. L'élaboration participative du Projet métropolitain en atteste, qui fédère les acteurs autour d'une réflexion sur le futur désirable de la métropole et contribue ainsi à les engager dans sa concrétisation.

Dans la pratique, cette ambition passe par la mise en place d'un certain nombre de dispositifs institutionnels qui constituent le terreau d'une participation publique qualitative, et

concourent plus sûrement que par l'injonction à l'évolution des modes de faire comme de la culture interne. Le Conseil de développement durable (C2D) devient un acteur à part entière de la démocratie locale, tandis que la création d'une délégation politique dédiée et l'intégration d'expertises spécifiques valorisent la thématique et fondent les pratiques. L'élaboration partagée de la « Charte de la participation à l'action publique communautaire » pose un cadre de référence qui incite à l'expérimentation, tant sur le plan méthodologique qu'en termes de pilotage opérationnel. Les principes d'implication du plus grand nombre et de production collective qu'elle promeut mènent au déploiement de stratégies participatives originales, combinant plusieurs dispositifs et reposant pour certaines sur une gouvernance tripartite associant élus, techniciens et représentants de la société civile – participants et/ou membres du C2D. Ces pratiques traduisent une évolution des modes de faire de l'institution, qui gagnent en transparence et en souplesse. Elles impliquent des interactions entre processus participatifs et techniques qui favorisent la prise en compte de la parole citoyenne dans les décisions politiques.

*In fine*, si l'ambition politique associée à la participation publique n'apparaît qu'en toile de fond des pratiques et des stratégies mises en œuvre, elle semble avant tout miser sur le potentiel des acteurs à s'approprier une thématique inductrice de changement. De fait, les expériences récentes témoignent d'un volontarisme qui, conforté par l'apport d'expertises spécifiques, engendre un processus de professionnalisation vecteur d'une transformation profonde des modes de faire.

# PARTIE 3/ UNE PROFESSIONNALISATION DES PRATIQUES

*« Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles. »*

Sénèque

Sous l'impulsion du politique, la Communauté urbaine de Bordeaux se transforme et prend une envergure plus métropolitaine. Outre l'évolution de son organisation et de ses processus, cela se traduit par l'inscription progressive de la thématique participative dans la culture des acteurs – agents communautaires, membres du C2D, élus – dans une logique de professionnalisation. La dimension incrémentale des pratiques implique leur montée en compétence, entendue comme processus d'acquisition de savoir, de savoir-faire et de savoir-être.

L'originalité des récents exercices participatifs de la Cub repose principalement sur des dispositifs de pilotage complexes, associant des acteurs aux appartenances et aux compétences diversifiées : professionnels de la participation intégrés à l'institution – chargés de mission dédiés – ou mobilisés de façon temporaire – consultants spécialisés ; chefs de projet appartenant aux directions sectorielles, aguerris aux procédures réglementaires ou plus novices ; instances tierces de suivi créées sous l'impulsion du C2D, engagées dans un processus d'apprentissage visant l'intégration des principes de la Charte de la participation aux pratiques de la Cub ; garants indépendants ponctuellement chargés de veiller à la transparence et à l'équité des processus.

Il s'agira pour nous de mettre en évidence la manière dont cette configuration spécifique contribue à la professionnalisation des agents et des acteurs de la participation et à l'évolution des modes de faire institutionnels.

Nous verrons que l'intégration d'expertises *ad hoc* s'inscrit dans la structuration plus globale d'un monde professionnel lié au champ de la participation. Dans la fonction publique comme dans le secteur privé ou associatif, de nouvelles fonctions se développent depuis les années 1980 sous l'impulsion d'obligations réglementaires d'abord, de pratiques plus volontaristes liées à l'essor de l'impératif participatif ensuite. Bien que non-normalisées, elles s'ancrent dans une communauté de pratique qui contribue à la structuration d'un référentiel d'action partagé.

Les agents dédiés à la participation comme les consultants qui accompagnent ponctuellement la Cub depuis 2009 s'inscrivent dans cette lignée. Bien que relevant chacun de postures et de logiques d'action différenciées, ils jouent un rôle central dans le développement de valeurs et de principes opérationnels communs au sein de l'institution.

L'importance donnée à la figure du garant est également cruciale. Un détour historique nous permettra de comprendre comment le rôle de tiers qu'il occupe monte progressivement en puissance dans un climat de scepticisme vis-à-vis du politique, comme moyen d'assurer la transparence et l'équité des exercices de participation publique. Dans le cas de la Cub,

l'association de garants s'avère de fait sécurisante pour les participants et les chefs de projet, favorisant l'émergence d'une relation de confiance entre eux et l'ouverture des pratiques.

Professionnels de la participation et garants constituent dès lors des points d'ancrage pour le déploiement d'exercices novateurs, encourageant la montée en compétence des agents communautaires comme des membres des instances tierces de suivi portées par le C2D. Contrairement à ce que donnerait à croire l'héritage technocratique de l'institution, les chefs de projet s'emparent de la thématique avec volontarisme et se l'approprient par le biais de l'expérience et de l'appréhension d'effets positifs sur leurs pratiques. Bien que leur rôle reste à affiner, les instances tierces contribuent à la transparence et à la réflexivité des processus, laissant présager d'une transformation profonde et durable des modalités de l'action communautaire.

# Chapitre 1/ Développement d'expertises et structuration d'un monde professionnel

A partir des années 1960, la diffusion progressive de la thématique participative dans les pratiques militantes d'abord, institutionnelles ensuite, s'accompagne de la structuration d'un champ d'expertise singulier. Celui-ci naît « par le bas », des diverses formes d'organisation de la société civile qui voient le jour dans une logique contestataire ou de contre-pouvoir : Groupes d'action municipale (GAM), associations d'habitants ou de défense de l'environnement. Ce champ d'expertise se structure ensuite par l'intégration progressive du principe de participation à l'action publique, dont l'ancrage local va croissant. Il restera néanmoins porteur d'un engagement certain comme nous le verrons.

A partir des années 1980, la Politique de la ville et les procédures réglementaires liées aux projets d'aménagement – concertation préalable, débat public – puis la mise en place d'instances consultatives de démocratie locale – conseils de quartier, conseils de développement – concourent au développement d'activités de médiation entre public et institutions. D'abord basées sur l'expérimentation et largement ancrées dans les pratiques militantes, elles se professionnalisent à partir du tournant des années 2000 sous l'impulsion de l'impératif participatif qui s'impose aux institutions publiques et donne naissance à des pratiques plus volontaristes et innovantes. Le champ de la participation publique est peu à peu investi pas des acteurs aux profils diversifiés – conseillers en communication, sociologues ou urbanistes – tandis que des formations spécialisées dans le « développement local » sont crées et que les chercheurs s'intéressent de plus près aux expériences conduites comme aux dynamiques qu'elles engendrent.

Au sein des institutions comme dans les secteurs privé ou associatif, les professions s'adaptent à l'émergence d'une action publique plus participative. Leur hétérogénéité induit une diversité de pratiques qui apparaissent néanmoins structurées autour de références et de modèles d'analyse communs, contribuant à ce que Viviane Claude propose de nommer un « monde » professionnel. Plus que la notion de « champ », le terme rend compte d'une réalité professionnelle hybride et mouvante, et « permet d'interroger les limites, soit l'autonomie/hétérogénéité, d'entités professionnelles qui ne font pas nécessairement "groupe" »[261].

261 Claude Viviane, « Histoire des “mondes” des professionnels de l’urbain : quelques effets structurants », in Biau, Tapie (dir.). *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Parenthèses, 2009, p. 63

## 1.1/ Un spécialisation croissante des agents publics

Les pratiques participatives des institutions comme des grands maîtres d'ouvrage naissent sous la pression de la demande sociale d'abord, de l'injonction réglementaire ensuite. Leurs premiers pas sont tâtonnants, portés par des acteurs qui se trouvent forcés d'adapter leur activité ou leur profession d'origine à l'exigence d'implication du public.

D'un côté, les militants s'organisent afin de se constituer en contre-pouvoir, et passent d'une posture contestataire à une logique de négociation avec les porteurs de projet. L'institutionnalisation de la participation les place dans un rôle de médiateur, que beaucoup occuperont par la suite au sein même des administrations qu'ils intégreront. De l'autre, les professionnels de la maîtrise d'ouvrage – opérateurs, agents de la fonction publique – comme de la maîtrise d'œuvre – architectes, urbanistes, ingénieurs – ajustent leurs pratiques à la nouvelle donne participative. Ils apprennent à composer avec l'intégration au processus de conception de nouveaux acteurs « profanes », à sortir de l'approche technique pour leur faciliter la compréhension du projet et de ses enjeux, à s'approprier les apports de l'« expertise d'usage ». Les pratiques participatives s'ancrent d'abord dans une logique d'expérimentation et d'incrémentation qui favorise l'émergence d'une expertise spécifique.

Le cadre réglementaire qui se structure ensuite concourt à la multiplication des expériences participatives et à la démocratisation de l'action publique, mais impacte les pratiques professionnelles de manière inégale.

Les procédures d'enquête publique et de débat public, respectivement instaurées en 1983 et 1995, ne nécessitent qu'une implication limitée des maîtres d'ouvrage puisqu'elles sont conduites par des acteur tiers, commissaire-enquêteur pour l'une et commission particulière du débat public (CPDP) pour l'autre. Réformée en 2002, la seconde devient néanmoins plus engageante : elle est étendue à des projets de moindre ampleur et désormais susceptible d'être organisée par les maîtres d'ouvrage eux-mêmes sur recommandation de la Commission nationale du débat public (CNDP). Cela conduit ceux que la procédure concerne plus particulièrement – gestionnaires des réseaux ferrés (RFF) et d'électricité (RTE) notamment – à développer des expertises spécifiques et à s'organiser pour s'y conformer[262].

262 RFF notamment se présente comme le « client » le plus important de la CNDP. Il se structure pour faire face à cette nouvelle pratique avec la création d'une Unité concertation et débat public (UCDP) qui passe d'une personne en 2000 à une équipe de 23 personnes aujourd'hui, dont une dizaine de « concertants » de terrain.

Les institutions locales sont quant à elles moins concernées par la procédure de débat public que par la « concertation préalable » imposée depuis 1985 dans le cadre des projets d'urbanisme[263]. Si elle relève directement de la responsabilité du maître d'ouvrage, elle est peu contraignante et le laisse libre de définir les modalités du débat, dont seule la temporalité est imposée – en amont du projet et pendant toute la durée de son élaboration. Dès lors, jusqu'à ce que l'impératif participatif des années 2000 ne vienne changer la donne, la procédure est souvent déclinée de manière minimaliste par l'ouverture d'un registre visant à recueillir des avis voire par l'organisation d'une réunion publique. Directement conduite par les chefs de projet qui se l'approprient comme une nouvelle exigence procédurale, la concertation préalable réinterroge peu l'organisation administrative.

Ainsi, ce sont surtout la Politique de la ville et les expériences participatives qu'elle impulse qui contribuent à l'émergence d'une expertise spécifique au sein des institutions, communes et promoteurs sociaux puis intercommunalités. La fonction de médiation qui y prend corps, d'abord non-normalisée et ancrée dans une forte logique de proximité, est investie par d'anciens militants ainsi que par des professionnels issus de formations de travailleur social ou de sciences de l'éducation. Dans les années 1990 les programmes d'action publique se structurent et génèrent une expertise axée sur les notions d'« ingénierie sociale » et de « développement local ». A l'instar de l'évolution qui s'opère dans le champ politique, les pratiques passent d'une logique d'adaptation à la demande sociale à un logique de régulation. Elles prennent une dimension plus stratégique, que traduit la création de postes de « chefs de projet » chargés de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes de développement. Vers le milieu des années 2000, les professionnels de la Politique de la ville sont de plus en plus experts grâce à l'évolution des parcours universitaires qui offrent désormais des spécialisations dans les champs du développement territorial, de l'aménagement ou de l'urbanisme. L'évolution des pratiques influence le profil des professionnels, qui passe du modèle du « militant » à celui du « professionnel du développement social »[264]. A partir de là, les chefs de projet consacrent moins de temps aux démarches participatives, dont la responsabilité incombe aux responsables des programmes de rénovation urbaine ou des dispositifs de démocratie locale[265].

L'acte II de la décentralisation territoriale s'accompagne de la création d'instances consultatives réglementaires – conseils de développement en 1999, conseils de quartiers et commission consultative des services publics locaux en 2002 – ou non – conseil des sages ou

263 Depuis 2001, sur environ 110 débats publics ou concertations recommandés ou conduits par la CNDP, moins d'1/4 (26) font suite à des saisines émanant d'institutions locales – Conseils régionaux et généraux essentiellement – et 16 sont menées par elles directement.

264 Les acteurs d'origine y restent toutefois bien présents : une enquête menée en 2011 par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) montre que 52% des « chefs de projets politique de la ville » sont encore issus du milieu associatif (Cf. *Étude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville : rôles et missions des professionnels « généralistes », tome 1 : rapport d'étude*, ACSE, 2011)

des jeunes par exemple – qui contribuent à élargir le champ d'action des professionnels jusque là impliqués dans la participation. Si leur animation et leur coordination sont souvent assurées dans un premier temps par les agents de la Politique de la ville, des postes spécifiques sont ensuite créés, qui sont indépendants[266] ou intégrés à des services plus largement en charge du développement durable et/ou de la citoyenneté.

En parallèle, la montée en puissance de l'impératif participatif et l'essor de pratiques plus volontaristes et innovantes conduisent les institutions à se doter de compétences *ad hoc,* par le recrutement de « chargés de mission concertation » ou « participation », voire la constitution de services dédiés. Ils ont généralement un rôle transversal d'ensemblier, étant chargés d'élaborer et de suivre les exercices opérationnels autant que de promouvoir la thématique participative en interne par la mise en place de dispositifs d'acculturation et de formation des agents. En outre, le fait que ces professionnels soient le plus souvent intégrés aux institutions locales à l'occasion de nouveaux mandats électifs témoigne de leur vocation à traduire en actes une ambition politique. L'expertise qu'ils incarnent traduit dès lors une nouvelle évolution des pratiques, d'une logique de régulation à une logique volontariste liée à l'impératif participatif.

Parmi les intercommunalités, pour lesquelles l'essor de la participation est désormais stratégique, la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon) est précurseur avec la mise en place en 2002 d'une « Mission concertation » liée à la création d'une délégation politique « à la participation citoyenne, au conseil de développement et à la relation avec les usagers ». Nombreuses sont celles qui lui emboîtent le pas suite aux élections municipales de 2008, comme en témoignent la création de la « Mission démocratie locale » de Strasbourg et de la « Mission dialogue citoyen » de Nantes. A la Communauté urbaine de Bordeaux, bien qu'une « Mission concertation » existe sur le papier depuis 2008, il faut attendre 2010 pour que des agents dédiés soient effectivement recrutés au sein de la Mission 2025 devenue en partie Direction du développement durable et de la participation (DDDP).

---

265 A partir des années 2000, l'évolution des professions liées à la politique de la ville fait l'objet de nombreuses études parmi lesquelles : *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, rapport au ministre délégué à la ville par M. Brévan Claude et M. Picard Paul, La documentation française, décembre 2000 ; Cohen Claude, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », *Quand la démocratie locale se professionnalise…*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre du 13 octobre 2003, p. 97-148; *Enquête sur les professionnels de la politique de la ville*, IR DSU (Inter-réseaux de professionnels du développement social urbain), 2007.

266 Comme c'est le cas pour le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Dans la cadre de la Politique de la ville comme dans le champ de la démocratie locale, la professionnalisation des pratiques participatives repose sur une montée en compétence des acteurs via deux canaux : de manière empirique d'abord, par l'accumulation d'expériences et les parcours de chacun ; grâce à l'essor d'une offre de formation spécialisée ensuite, de nature à la fois universitaire et professionnelle. Celle-ci s'adapte à l'évolution des pratiques et des besoins, comme en témoigne la création en 2010 d'un master spécialisé en « ingénierie de la concertation » à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, qui vise à « former des professionnels en mesure de concevoir, d'organiser et d'animer des politiques et des dispositifs de participation publique dans les contextes les plus divers ». C'est également la vocation des stages de formation continue dispensés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), ainsi que des formations proposées par divers praticiens de la participation, cabinets spécialisés ou réseaux d'acteurs.

De fait, le niveau de qualification des « professionnels de la participation » est aujourd'hui élevé. En 2003, une étude menée par questionnaire auprès de 90 personnes principalement chargées de concevoir, d'animer ou dévaluer des démarches participatives montrait que 92% avaient un diplôme égal ou supérieur au deuxième cycle universitaire, et que plus de 64% avaient un troisième cycle voire un doctorat[267]. L'évolution de l'offre de formation était visible à travers les dominantes par tranches d'âge – aménagement du territoire et développement local pour les 25-35 ans, et formations initiales plus « traditionnelles » en architecture, urbanisme, sociologie et ingénierie pour les 45-65 ans – tandis que 70% des personnes interrogées déclaraient avoir participé à des formations et séminaires sur la démocratie participative.

En outre, cette montée en compétence alimente et se nourrit aujourd'hui de nombreux guides méthodologiques, axés sur la conduite des processus et sur les méthodes participatives. Ils sont de deux natures : généralistes et édités par des institutions publiques[268], des réseaux de professionnels de la participation[269], des consultants spécialisés[270] voire des chercheurs[271] ;

---

267 Nonjon Magali, « Les " professionnels de la participation " à l'épreuve du territoire », *Quand la démocratie locale se professionnalise...*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre du 13 octobre 2003, p. 149-163

En 2011, l'enquête menée par l'ACSE auprès des professionnels de la politique de la ville donnait des chiffres similaires avec 87% des 548 personnes interrogées disposant d'un diplôme équivalent ou égal à bac +3, et plus de la moitié (56%) a un niveau d'études équivalent ou supérieur à bac +5 (ACSE, 2011, *op. cit.*).

268 Par exemple : *Concertation/débat public. Fiches méthodologiques*, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (MELTM), 2004 ; *Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, Fondation Roi Baudoin, 2006

269 Notamment les publications de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) : *Conseils de quartier - modes d'emploi*, 2002 ; *Développement social participatif - modes d'emploi*, 2005 ; *Animer un projet participatif - modes d'emploi*, 2005

270 Barret Philippe, Guiheneuf Pierre-Yves, *Guide pratique du dialogue territorial*, Éditions de l'Aube, 2012 ; Rayssac Gilles-Laurent, De la Gueronnière Christian, *Guide de la concertation locale*, Territorial éditions, 2006

271 Voir par exemple l'ouvrage de Dominique Bourg et de Daniel Boy (*Conférence de citoyens, mode d'emploi*, 2005, *op. cit.*) qui décrit très précisément le déroulement de ce dispositif.

locaux, à usage des agents publics en vue de faciliter la traduction opérationnelle de valeurs parallèlement affirmées dans une charte[272]. La création de revues spécialisées favorise en outre la diffusion des expériences menées en France et à l'étranger, à l'image du mensuel *Territoires* édité par l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels).

L'essor de pratiques participatives volontaristes, d'une offre de formation spécialisée et d'écrits sur la participation concourt ainsi à la structuration d'un référentiel commun, qui contribue à l'émergence d'un champ professionnel spécifique à la participation. Fruit d'une diversité de parcours et d'expériences, celui-ci prend corps au sein des institutions comme dans le secteur privé où se multiplient depuis une quinzaine d'années les consultants spécialisés.

## 1.2/ Des consultants spécialisés aux profils diversifiés

La montée en puissance d'une injonction participative, d'abord réglementaire puis politique, pousse les institutions publiques à intégrer au sein de leurs architectures administratives de nouvelles expertises incarnées par les chefs de projets politique de la ville et autres chargés de mission démocratie locale ou participation. Mais depuis les pratiques expérimentales et ancrées dans la proximité des premiers temps, leur rôle a évolué vers du pilotage de programme et de la coordination de démarches dont la mise en œuvre opérationnelle est le plus souvent confiée à des professionnels issus du secteur privé ou associatif, cabinets de conseil ou consultants spécialisés.

Recrutés par le biais de marchés publics, ceux-ci sont investis de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) à géométrie variable, depuis l'animation de dispositifs participatifs, jusqu'à l'élaboration ou l'évaluation de stratégies globales. Leur association aux démarches institutionnelles constitue un atout à plusieurs niveaux : ils apportent d'abord un renfort humain appréciable dans le cadre d'exercices ponctuels souvent lourds à organiser ; leur externalité par rapport aux institutions qui les emploient, voire même aux territoires concernés, constitue ensuite un gage de relative neutralité vis-à-vis des intérêts en jeu dans les démarches participatives, un atout donc, en faveur de la dépolitisation et de l'efficacité des débats ; enfin, ces professionnels sont porteurs d'expertises variées liées à la diversité de leurs professions d'origine – spécialistes de l'animation, de la communication, du

272 Notamment : *Guide méthodologique : la concertation dans la conduite du projet*, Grand Lyon, 2006 ; *Guide méthodologique pour la concertation des Val-de-Marnais*, Conseil Général du Val-de-Marne, 2008 ; *Conduire une démarche de Dialogue citoyen. Les étapes*, ville de Nantes, 2010

management public ou de la gestion de réseaux par exemple.

L'étude des « professionnels de la participation » réalisée par Magali Nonjon[273] explique cette diversité au prisme de la manière dont ce champ d'activité se structure dans le temps. Elle montre qu'il est d'abord le fait d'une reconversion d'acteurs au profil militant, anciens travailleurs sociaux ou chefs de projet politique de la ville désenchantés par l'institutionnalisation croissante de leurs fonctions, la perte d'indépendance et l'amenuisement de leur lien avec les habitants. Ceux-ci quittent le secteur public pour s'installer comme consultants indépendants et exercer un rôle de conseil auprès de l'État, des institutions locales et des entreprises de service public. Par la suite, la multiplication des procédures réglementaires et la montée en puissance de l'injonction participative contribuent à la création d'un véritable marché, rapidement investi par de nouveaux professionnels au profil plus technique. Ceux-ci adaptent leur expertise initiale dans une logique de réponse aux besoins du politique – conseillers en communication ou en management public – de repositionnement lié à la dépossession de l'activité d'origine – architectes, urbanistes – ou d'élargissement de métiers qui évoluent vers des formes plus participatives – conseillers en politiques publiques. Néanmoins, cette ouverture semble avant tout correspondre à des approches différenciées du principe de participation par les acteurs publics. Comme le souligne Magali Nonjon :

> « C'est sans doute le flou définitoire caractérisant les politiques participatives, tant dans leur nature que dans leurs objectifs, qui semble avoir facilité l'ouverture de ce marché à des profils professionnels aussi contrastés. Derrière la commande "organiser la participation des habitants", on trouve, en effet, des missions de natures très diverses : celle qui consiste avant tout à recréer du lien social ; celle qui vise davantage l'amélioration de l'efficacité de la décision administrative et politique avec l'idée que « mieux gérer, c'est gérer au plus près et gérer avec » ; ou encore, même si elle plus rare et exceptionnellement affichée telle quelle, celle qui vise à reconnaître aux habitants un droit à participer à l'élaboration de la décision publique, voire à promouvoir la co-décision. Ces fortes indétermination et plasticité de la commande ont encouragé l'extrême hétérogénéité du milieu de la participation où cohabitent des professionnels qui se recrutent autant dans les milieux de l'ingénierie sociale, de la recherche, de l'urbanisme, de l'architecture, du management public que dans les milieux de la communication et du marketing. »[274]

273 Nonjon Magali, 2003, *op. cit.*

274 Nonjon Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 18 / n°70, 2005, p. 94-95

A ces profils diversifiés correspond une variété de conceptions comme de pratiques de la participation, qui semblent liées à leur origine professionnelle autant qu'à des stratégies de démarcation dans un contexte de concurrence accrue. Cela se traduit par le type de commande auquel chacun choisit de répondre, par les méthodes qu'il privilégie et la posture qu'il adopte vis-à-vis du public. L'étude menée par Magali Nonjon distingue ainsi deux pôles de professionnels.

Ceux du premier pôle, qui se définissent eux-mêmes comme des « experts » ou des « conseillers », considèrent avant tout la participation comme un outil d'aide à la décision. Ils exercent principalement dans des bureaux d'études ou des agences de communication, et affectionnent les dispositifs du type réunion, vidéo ou sondage, dont ils évaluent la réussite au regard du nombre de personnes mobilisées. Les professionnels du second pôle se voient comme des « médiateurs » et « insistent sur la position de tiers qu'ils sont amenés à occuper ». Ils appréhendent la participation comme un moyen de redistribuer le pouvoir aux citoyens, et utilisent non seulement le terme de « participation » mais également de ceux de « conscientisation », de « coproduction », ou de « capacitation ». Ils exercent principalement dans des structures associatives ou coopératives et privilégient les dispositifs à dimension didactique – ateliers de travail collectif, chantiers-écoles – favorisant le témoignage et la construction de référentiels communs. Pour eux « la participation des habitants est envisagée comme un outil pour améliorer le cadre de vie mais peut également devenir le projet en lui-même »[275].

Si ces deux pôles semblent globalement correspondre aux « nouveaux » professionnels de la participation pour l'un et aux acteurs d'origine au profil plus militant pour l'autre, la frontière qui les sépare est poreuse : entre ces extrêmes se trouve une multitude de professionnels combinant ou navigant entre les deux approches.

Une autre différenciation peut également être effectuée selon la posture que chacun adopte vis-à-vis du commanditaire. Interrogée sur son appréhension des différentes pratiques observables dans le milieu de la participation, une consultante que nous considérons appartenir au pôle des « médiateurs », affirme en effet ceci :

> « En tant que tierce partie, notre posture est vraiment d'être au service d'une dynamique de concertation sur un territoire. Pour nous, c'est la qualité du processus qui induit la légitimité démocratique de la production issue de la concertation. Tenir le processus, de manière distanciée par rapport au commanditaire, est donc le meilleur service à lui rendre. En revanche, se mettre à son service dans une logique

275 *Ibid.*, p. 108

> d'animation où tout serait bordé, contrôlé, peut lui donner satisfaction à court terme mais risquerait d'avoir des impacts négatifs, et ce non seulement pour la maîtrise d'ouvrage, mais aussi sur le territoire-même, à moyen ou long terme. »[276]

Cette analyse s'inscrit dans la continuité de la typologie précédente, qu'elle enrichit. Les « conseillers » auraient ainsi tendance à se mettent au service du commanditaire, tandis que les « médiateurs » adopteraient une posture plus engagée, privilégiant l'instauration d'une relation de confiance entre les acteurs – habitants, élus, techniciens – dans une visée de transformation sociale, plutôt qu'une approche « technique » par les outils. Cela peut les conduire à refuser de répondre à certains marchés, à faire des propositions méthodologiques qui sortent du cadre de la commande voire à entrer en tension avec le commanditaire en cours de processus, au risque de se voir fermer certaines portes :

> « Il y a des territoires qui ne veulent pas de nous parce qu'ils sentent bien qu'ils risquent de perdre la maîtrise du processus, ou parce qu'ils ne comprennent pas du tout notre posture et le principe de distanciation de la maîtrise d'ouvrage que nous faisons valoir »[277]

Si certains maîtres d'ouvrages craignent de perdre la maîtrise du processus participatif, d'autres semblent en revanche penser que c'est à ce prix qu'ils parviendront à faire de la participation un vecteur d'optimisation de l'action publique et de cohésion sociale. En outre, le fait que les professionnels au profil militant le plus souvent organisés sous forme de petites structures associatives ou de coopératives continuent à exister aux côtés des importants cabinets de conseil ou de communication, témoigne de l'écho que suscite leur approche. L'hétérogénéité des pratiques des consultants spécialisés pose toutefois question du point de vue de la capitalisation des expériences menées et de l'unification d'un champ professionnel propre à la participation.

---

276 Entretien du 19 octobre 2012

277 *Ibid.*

## 1.3/ Un champ professionnel réflexif

L'essor des pratiques participatives concourt à la structuration d'expertises spécifiques incarnées par les agents publics et les consultants spécialisés, dont la professionnalisation repose sur la stabilisation de la commande politique et la multiplication de formations et guides méthodologiques en tous genres.

Malgré cela, la dimension fortement contextuelle des pratiques pose question du point de vue de la construction d'un référentiel commun, entendu comme cadre d'intelligibilité construit et partagé par les différents professionnels de la participation publique[278]. Ce que beaucoup considèrent comme du « bricolage local » ou de l'« artisanat de la participation » se heurte à une problématique de capitalisation, qui semble liée à plusieurs phénomènes inhérents à cette activité : la spécificité de chaque contexte d'action sur le plan social, politique, culturel ; l'hétérogénéité des profils des professionnels, issus de milieux disposant de référentiels méthodologiques et éthiques qui leur sont propres – du militant à l'architecte au communicant – dont découle une variété d'approches de la participation ; la multiplicité des pratiques et de leurs effets, due à celle des objectifs politiques dont ils dépendent – de la volonté de « faire passer » un projet à celle de transformer durablement les modalités de l'action publique. Chaque processus participatif est donc le résultat de variables dont la diversité constitue un frein au cumul et à la formalisation des acquis. De là, la participation publique semble avant tout reposer sur des « savoirs d'action », fondés sur l'expérience et sa traduction via le récit et l'analyse[279]. L'expertise évolue sur un mode incrémental : la création de réseaux d'acteurs autant que la diffusion des expériences via la presse et les travaux des chercheurs jouent un rôle fondamental dans la structuration d'un champ de « professionnels de la participation ».

Bien que non normalisé et évolutif, un référentiel d'action se structure peu à peu sous l'impulsion de la CNDP d'abord. Sortant peu à peu du cadre de la procédure de débat public qui l'a fait naître, elle s'implique dans un nombre croissant de démarches participatives via le dispositif de « concertation recommandée » et par son rôle d'appui et de conseil aux maîtres d'ouvrage. Une doctrine se construit ainsi de manière empirique, et se diffuse via le partage

278 Godier Patrice, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, thèse de doctorat en sociologie, Université Bordeaux 2, 2009

279 Barbier Jean-Marie, Galatanu Olga (dir.), *Les savoirs d'action : une mise en mot des compétences ?*, L'Harmattan, 2004

d'expérience et l'édition par la Commission nationale de guides méthodologiques : le « Guide du débat local » édité de 2006 à 2009 à destination des maîtres d'ouvrage, et les « Cahiers méthodologiques », d'abord destinés aux membres des CPDP puis distribués plus largement avec la volonté de « répondre à la préoccupation de voir se développer une culture commune de la participation du public »[280].

L'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) joue également un rôle important dans la structuration des pratiques participatives. Créée en 1959 dans le champ de l'éducation populaire, elle promeut aujourd'hui un idéal de citoyenneté active visant « une démocratie authentiquement délibérative, dans laquelle tous les citoyens ont une possibilité égale de participer au débat public et à la construction de la décision »[281]. L'Adels se veut un lieu de réflexion et d'échanges autour de la question de la démocratie et se positionne comme un acteur ressource vis-à-vis de ceux qui partagent son idéologie. Depuis les années 1990, elle contribue activement à l'évolution des pratiques en appuyant certaines initiatives institutionnelles et associatives – via la conduite d'études, l'apport de conseils méthodologiques voire l'investissement d'un rôle d'animation – et en favorisant la montée en compétence et la mise en réseau des acteurs – par l'organisation de stages de formation, séminaires et rencontres[282], ainsi que par l'édition de la revue *Territoires*, support privilégié de diffusion des expériences et d'interrogation des pratiques. En 2011, des dysfonctionnements internes conduisent toutefois l'Adels à cesser son activité. Si l'arrêt de la revue *Territoires*, unique en son genre, est regrettée par beaucoup pour le partage d'expériences qu'elle permettait, les fonctions de l'association perdurent à travers d'autres structures créées entre temps sur la base de valeurs similaires, qui ont d'ailleurs un certain nombre de membres en commun.

Ainsi, plusieurs associations ou réseaux d'acteurs ont vu le jour ces dernières années qui partagent la triple ambition de promouvoir l'ancrage du principe de participation dans la culture des acteurs publics, de favoriser la construction de savoirs par une réflexion idéologique et méthodologique, et de constituer des ressources pour la formation et l'échange d'expériences entre les acteurs – praticiens, chercheurs, acteurs institutionnels et économiques.

Ils sont portés par différents types d'acteurs : politiques, dans le cas de l'association Décider ensemble[283], créée en 2005 par l'actuel député de la Meuse Bertrand Pancher ; consultants « conseillers », comme pour la branche française de l'Association internationale pour la

280 CNDP, *Rapport d'activité 2006-2007*, p. 43

281 *Égalité politique, justice sociale et auto-organisation. Manifeste pour réinventer la démocratie*, Adels, 2010

282 Séminaires locaux et « Rencontres de la démocratie locale », qui ont connu 12 éditions depuis 1991

participation publique (AIP2-France)[284] créée en 2009 sous l'impulsion de l'agence Res Publica ; consultants « médiateurs », universitaires et praticiens, à l'instar de l'Institut de la concertation[285], créé en 2008 et qui regroupe aujourd'hui plus de 400 membres issus de tous horizons professionnels. Ces différentes organisations, par ailleurs fortement connectées entre elles, favorisent par leurs actions la structuration d'une réelle communauté de pratique dans le domaine de la participation publique. Si les expériences se diffusaient auparavant de manière interpersonnelle, elles sont aujourd'hui explorées sous des angles multiples – méthodologique, par le biais du jeu d'acteurs ou des effets – et sont traduites dans des actes ou des comptes-rendus qui favorisent l'évolution incrémentale des pratiques.

Outre les expériences de praticiens, ces espaces sont alimentés de points de vue de chercheurs, qui portent un intérêt croissant à la thématique participative depuis son apparition en France dans le champ des études urbaines dans les années 1990. D'abord considérée comme un objet de recherche périphérique, celle-ci occupe aujourd'hui une place importante dans de nombreuses disciplines – études urbaines, sciences politiques, sociologie, et dans une moindre mesure droit, histoire, anthropologie ou philosophie politique[286]. Ce mouvement gagne en ampleur avec la création en 2009 du groupement d'intérêt scientifique (GIS) « participation du public, décision, démocratie participative », dont l'objectif est de promouvoir la recherche dans ce champ grâce à la coordination, l'échange et la mutualisation des travaux et réflexions menés par les laboratoires et partenaires institutionnels associés. Cette ambition prend corps dans le site Internet du GIS, conçu comme une plate-forme d'échange d'information et de mutualisation des travaux[287], ainsi que par l'organisation de journées doctorales, de colloques thématiques[288], et d'ateliers scientifiques.

Par ailleurs, la mise en place du GIS donne suite à la création en 2011 d'une revue quadrimestrielle intitulée « Participations », activement soutenue par lui et dédiée aux questions de participation et de citoyenneté. Partant du constat de l'éclatement des recherches menées dans ce domaine, celle-ci se fixe pour objectif de contribuer à la

---

283 L'association Décider ensemble a pour objet de promouvoir une culture de la participation et de la décision partagée en France (« créer le déclic chez les décideurs ») par l'échange d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques. Elle est constituée d'acteurs institutionnels, économiques, associatifs, universitaires, et présente la spécificité d'être dotée d'un conseil scientifique composé d'universitaires et d'acteurs de la société civile. Ses travaux sont globalement organisés autour de 3 pôles : organisation d'événements, réalisation d'études et prestation de formations.

284 Créée en 1990 aux Etat-Unis , l'AIP2-France cherche à promouvoir la participation par l'organisation de temps d'échange d'expériences et de réflexions.

285 L'Institut de la Concertation a vocation à constituer un lieu d'échange et de réflexions sur les pratiques, ainsi que « sur leurs fondements théoriques et méthodologiques, sur leurs modes d'évaluation et sur les principes éthiques qui les guident ». Son activité s'organise en fonction des initiatives des membres autour de séminaires, groupes de travail thématiques, projets de recherche.

286 Bacqué Marie-Hélène, Sintomer Yves, 2011, *op. cit.*

287 www.participation-et-democratie.fr

288 Le premier a lieu à l'EHESS en novembre 2011 sur la thématique : « État des savoirs et chantiers de recherche ».

« structuration plus dynamique de ce champ d'études ainsi qu'à une mise en relief de sa fécondité et de sa richesse »[289].

Cet investissement du champ de la participation par les chercheurs favorise l'évaluation des expériences et la création de savoirs à la fois théoriques et méthodologiques. Par leurs travaux comme par leur implication dans les réseaux d'acteurs, ils contribuent à la construction d'un vocabulaire et de normes communes qui influencent les pratiques, tant dans leur conception que dans l'animation, l'évaluation ou la diffusion des dispositifs. Les frontières entre de la recherche et pratiques sont poreuses, comme le soulignent Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer :

> « Il faut noter que dans ce domaine encore plus que sur d'autres terrains, il n'y a pas de frontière étanche entre les catégories des acteurs et celles employées par les chercheurs. Il est au contraire frappant de constater les multiples passages et emprunts entre deux mondes dont la porosité tient aussi au fait que les chercheurs s'impliquent souvent à titre d'experts ou d'intellectuels dans l'action publique. »[290]

De fait, de nombreux chercheurs sont aujourd'hui associés aux démarches participatives, que ce soit au titre d'observateur, de garant, voire d'évaluateur. En outre, les praticiens sont fréquemment investis dans des programmes de recherche, et nombre d'entre eux réalisent des enquêtes et des publications qui alimentent la production scientifique.

Malgré leur diversité, les professionnels de la participation ont en commun une posture réflexive et une appartenance à une communauté de pratiques qui favorisent l'élaboration progressive d'un référentiel d'action partagé. Il semble aujourd'hui manquer peu de choses pour que l'on puisse parler de la formation d'une réelle « profession », telle que définie par le sociologue Anselm Strauss comme un ensemble « de segments professionnels poursuivant des objectifs divers, plus ou moins subtilement maintenus sous une appellation commune à une époque particulière de l'histoire »[291].

Toutefois, la question de sa normalisation se pose aujourd'hui avec acuité, au vu des problématiques déontologiques auxquelles sont fréquemment confrontés les praticiens : posture à adopter afin d'encourager les débats sans pour autant les influencer ; écarts entre

---

289 Manifeste de la revue, p.2

290 Bacqué Marie-Hélène, Sintomer Yves, 2011, *op. cit.*, p. 22

291 Strauss Anselm, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, L'Harmattan, 1992, p. 68-69

leurs valeurs et celles des commanditaires ; marge de manœuvre vis-à-vis des modèles méthodologiques[292]. Si divers moyens de normalisation peuvent être envisagés – diplôme obligatoire, carte professionnelle, souscription à un code déontologique – deux questions restent en suspens : celle de leur réalisme, au vu de la dimension contextuelle des pratiques et de l'évolutivité du référentiel d'action ; celle de leur pertinence, au vu de la richesse que constitue la diversité des professionnels investis dans ce champ.

*In fine*, l'évolution des pratiques participatives est le fait d'une injonction politique et réglementaire autant que du volontarisme des professionnels impliqués. Conscients du potentiel de transformation sociétale de leur action, ils cherchent en effet à promouvoir l'idéologie participative autant qu'ils s'inscrivent dans une logique professionnelle. Comme le souligne Loïc Blondiaux :

> « La diffusion dans le champ social de l'idée de participation doit (...) beaucoup aux acteurs qui, de l'intérieur ou de l'extérieur des organismes publics concernés, lient leur destin professionnel à ces formes participatives. Ces professionnels de la concertation sont aussi presque toujours des militants de la cause nouvelle. (...) Il est difficile de savoir, à l'heure actuelle, si cette constellation réformatrice réussira à imposer la participation comme un référentiel durable de l'action publique, à faire prévaloir sa logique sur celle de ses adversaires, adeptes de pratiques de décision plus classiques. Elle est en passe cependant de gagner la bataille des mots en imposant son vocabulaire à défaut de pouvoir toujours mettre en pratique son programme. »[293]

L'analyse du cas de la Communauté urbaine de Bordeaux illustre bien cela, mettant en évidence le rôle central joué par les professionnels et acteurs de la participation dans l'évolution des pratiques et dans la structuration d'une approche qualitative partagée.

---

292 Voir le compte-rendu du séminaire organisé par l'Institut de la Concertation : « Professionnalisation de la concertation : Quelles références ? Quelles éthiques ? », Faculté de droit de Montpellier, 4 mars 2010

293 Blondiaux Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008, p. 24

# Chapitre 2/ Cub et professionnels de la participation

Si la Cub a une pratique ancienne de participation due à ses obligations réglementaires dans le domaine de l'urbanisme, une organisation *ad hoc* n'y prend corps qu'à partir de 2008 et de l'exercice ambitieux mené sur le projet de franchissement Jean-Jacques Bosc. Elle est aujourd'hui incarnée par des acteurs diversifiés, professionnels de la participation ou « apprentis » engagés dans un processus d'acculturation et de montée en compétence ; Certains sont partie prenante de l'institution tandis que d'autres lui sont associés de manière ponctuelle – à l'instar des consultants spécialisés ou des garants – ou plus durable – comme c'est le cas du C2D et des instances de suivi qu'il porte.

| | Agents communautaires | Acteurs extra-institutionnels |
|---|---|---|
| Professionnels de la participation | **AGENTS DÉDIÉS**<br>*cellule participation*<br>*direction du C2D* | **CONSULTANTS** |
| « Apprentis » | **CHEFS DE PROJET** | **C2D**<br>*groupe de suivi Charte*<br>*CPP* |

**GARANTS**

Figure 33 : typologie d'acteurs investis dans les pratiques participatives de la Cub

Cette configuration d'acteurs fait la spécificité des pratiques de la Cub. Explicitons ses composantes de manière à mieux comprendre par la suite la manières dont elles interagissent :

• les chefs de projet des directions sectorielles sont responsables de la conception et de la mise en œuvre des projets opérationnels ou stratégiques et, par extension, de la conduite des démarches participatives dans le cadre de processus globaux ;

• les agents dédiés à la participation en interne apportent un appui méthodologique et humain aux chefs de projet et contribuent à la structuration d'une culture partagée. Si ce rôle est principalement dévolu à la « cellule participation » créée en 2009, les agents de la direction du C2D s'y impliquent également, par l'acquisition d'une posture spécifique dans le sillage du repositionnement de l'instance et de ses travaux sur la Charte de la participation ;

• les consultants spécialisés sont chargés d'organiser, d'animer, de synthétiser voire d'évaluer les démarches participatives. La Cub a aujourd'hui systématiquement recours à ces professionnels dans le cadre de ses pratiques volontaristes ;

• le C2D est à l'origine de la création de deux instances tierces ayant vocation à promouvoir l'application des principes de la Charte de la participation : le Groupe de suivi tripartite de la Charte instauré en 2010, constitué à parts égales de membres de l'instance, d'élus et d'agents communautaires ; la Commission permanente de la participation (CPP) exclusivement constituée de membres du C2D, incarnant le rôle de « garant » qui lui est attribué par l'exécutif de la Cub fin 2011 ;

• les garants, extérieurs à l'institution voire au territoire, sont associés à certaines démarches en vue d'assurer le public de leur transparence et de leur impartialité. Bien qu'avertis sur le sujet, ils ne sont pas conçus comme des professionnels de la participation mais comme des « collaborateurs occasionnels de l'action publique ».

Au vu de l'importante marge de manœuvre qui leur est laissée par le politique, les professionnels de la participation s'avèrent être des acteurs structurants pour l'élaboration des stratégies *ad hoc* comme pour l'ancrage de la thématique dans la culture locale. Disposant d'expertises et de postures différenciées, chacun promeut néanmoins une logique qui lui est propre, axée sur l'évolution des pratiques internes, sur un idéal démocratique ou sur la création de dynamiques inductrices de transformation sociale. Si les modalités de leur collaboration posent parfois question, tous ont néanmoins en commun d'influencer les démarches conduites de manière qualitative et de contribuer à l'élaboration de valeurs et de principes opérationnels partagés au sein de l'institution.

## 2.1/ Les agents dédiés, des acteurs stratégiques

Outre les chefs de projet pour qui la participation constitue une phase spécifique au sein d'une processus technique plus global, deux types d'agents sont aujourd'hui investis à plein temps sur cette thématique, dont les postures et les missions sont bien distinctes.

Les premiers appartiennent à la cellule participation aujourd'hui rattachée à la Direction du développement durable et de la participation (DDDP). Pleinement intégrés à l'architecture administrative, ils ont un rôle à la fois opérationnel et d'ensemblier. Ils collaborent avec des agents issus de diverses directions, en charge des exercices participatifs expérimentaux ou exerçant une fonction support – direction de la communication et de la logistique notamment (cf. Figure 34). Le potentiel d'action de la cellule participation apparaît néanmoins contraint par son dimensionnement réduit et par sa position dans l'organigramme.

Les seconds sont liés à l'institution plus qu'ils n'y sont intégrés, dû à la la relative indépendance de l'instance dont ils assurent l'animation : ce sont les agents de la direction du C2D. S'ils sont fréquemment invités à prendre part aux travaux de la Cub, leur posture mi-technicienne / mi-militante pose souvent question d'un point de vue opérationnel.

Ensemble, ces agents contribuent néanmoins à la structuration d'une culture et d'une identité partagée en interne, par l'influence qu'ils exercent sur les pratiques et sur les discours.

### *2.1.1/ La cellule participation, une posture proactive*

Si l'intégration d'agents dédiés à la participation au sein de l'organisation communautaire est actée sur le papier depuis 2008, elle ne prend corps qu'à partir de 2009 avec la création de la « Mission 2025 », cellule prospective alors principalement chargée de l'élaboration du Projet métropolitain. En 2011, la mise en place d'un nouveau projet d'administration conduit au transfert de la « cellule participation » alors constituée de deux agents au sein de la Direction du développement durable et de la participation (DDDP), elle-même partie du pôle Développement durable et rayonnement métropolitain (DDRM) nouvellement créé. Axée sur des modes de faire transversaux, cette direction regroupe une dizaine d'agents, dont la majorité est chargée d'animer les dispositifs et procédures de Cub en matière de développement durable – Agenda 21, plan climat, évaluation environnementale.

Outre la place occupée par la directrice, la cellule participation est composée de deux postes : l'un est occupé par nous-mêmes depuis 2010 dans le cadre de la présente recherche doctorale ; l'autre a vu se succéder trois agents aux profils distincts, tour à tour spécialistes des domaines du développement local et des dispositifs de participation, du pilotage et de la gestion publique, de la politique de la ville. Ici comme souvent ailleurs pour ce type de poste, cette diversité témoigne d'une valorisation des parcours professionnels et des qualités personnelles dans le cadre de situations d'action spécifiques. Comme le soulignent Véronique Biau et Guy Tapie :

> « L'accent mis sur les trajectoires individuelles (formation, mobilité, apprentissage) et leur adéquation aux situations de travail révèle l'importance accordée à la capacité d'expression de soi, aux savoirs contextualisés (une thématique, des sites, des institutions, des milieux relationnels) et à l'expérience, irréductibles propriétés de l'individu. »[294]

De fait, les deux premiers agents dédiés à la thématique étaient choisis en 2009 au moment de l'élaboration de la Charte de la participation pour leur expérience d'une démarche similaire dans une autre collectivité. Le recrutement du troisième en 2011 repose sur son caractère créatif dans l'optique du déploiement de démarches expérimentales[295].

---

294 Biau Véronique, Tapie Guy, « Fabriquer les espaces bâtis, concevoir et coopérer », in Biau, Tapie (dir.). *La fabrication de la ville: métiers et organisations*, Parenthèses, 2009, p. 187

295 Notons toutefois qu'à l'inverse, certaines collectivité se basent sur la « grille de lecture » de la participation induite par la formation initiale, à l'instar du Grand Lyon dont la majorité des chargés de mission participation sont issus de sciences po.

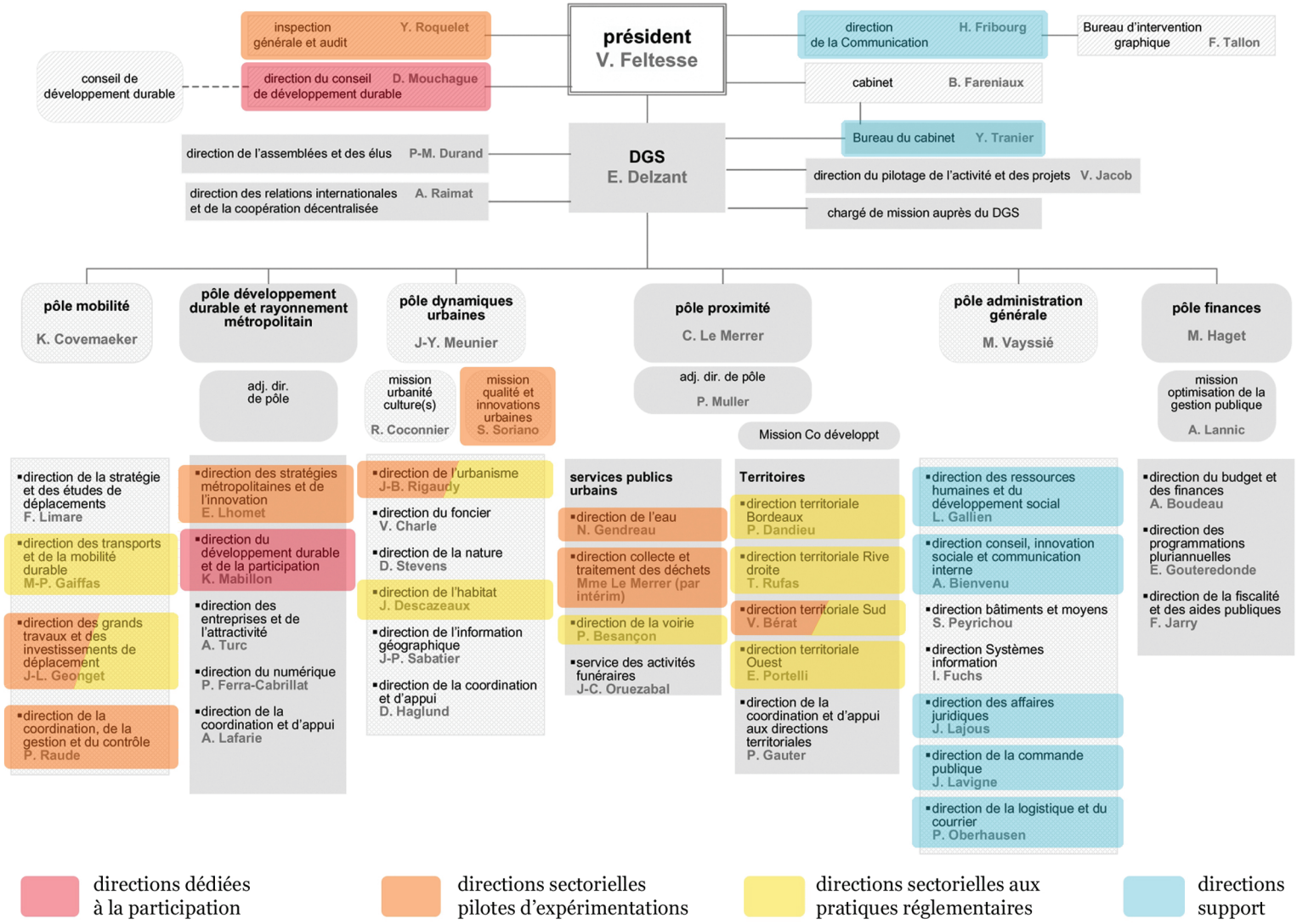



Figure 34 : organigramme de la Cub avec localisation des différentes directions investies dans la participation publique – source : La Cub (30 avril 2012)

Les missions actuelles de la cellule participation s'inscrivent dans la continuité des celles qui étaient attribuées sur le papier à la « Mission concertation » dès 2008 :

> « • Veiller à la cohérence globale des concertations menées par la Cub et au respect de la Charte,
>
> • établir un rapport régulier de mise en œuvre de la Charte, proposer étude ou consultation pour améliorer le développement ou l'application de la Charte,
>
> • organiser les informations / formation/ animation des chefs de projets, la sensibilisation des élus, le partage avec les communes,
>
> • assurer un rôle de service Ressources et d'assistance technique auprès des chefs de projet ( proposer et définir avec chaque chef de projet les modalités de concertation à mettre en œuvre (...), s'assurer de la validité juridique des modalités choisies en s'appuyant sur un groupe technique (...), apporter une aide logistique à la mise en œuvre des modalités choisies : définition de supports cohérents (charte graphique), organisation de plannings, affichage, organisation des débats publics (selon les sujets, les types de salles)..., élaborer des outils et des recommandations générales à l'usage des chefs de projets, (aide à l'élaboration de supports de concertation, guide de la concertation...)
>
> • apporter, si besoin, un conseil aux communes. »[296]

Ainsi la cellule participation est investie d'une double mission que l'on peut qualifier d'« opérationnelle », pour la coordination et l'appui à la mise en œuvre des démarches concrètes, et de « didactique », pour le déploiement d'une culture partagée en interne. Dans la pratique, l'important portage politique de la thématique suscite toutefois l'engagement de nombreux exercices opérationnels qui mobilisent la quasi-totalité de son temps. Le rôle des agents dédiés à la participation est alors significatif puisqu'il leur revient en grande partie de définir les finalités des pratiques ainsi que les méthodes et les moyens nécessaires.

### Une fonction opérationnelle

Il s'agit d'abord d'accompagner les chefs de projet pour la conduite des exercices participatifs liés aux opérations dont ils ont la charge. Le degré d'implication des agents de la cellule participation est variable selon l'expérience et la capacité d'investissement dont chacun bénéficie, en lien souvent avec l'objet du débat : les démarches réglementaires liées à

296 Délibération du 3 octobre 2008, « Création de la Mission Concertation », *op. cit.*, p. 3

l'urbanisme sont souvent intégrées dans le plan de charge et dans la culture professionnelle des techniciens, tandis que les sujets plus inédits – politiques sectorielles notamment – les laissent plus démunis.

Quatre exercices ont jusqu'ici fait l'objet d'une implication importante de la cellule participation, dû à leur dimension innovante et à l'inexpérience des chefs de projet. Ils touchent à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement, à l'évolution de la politique de prévention et de gestion des déchets, au choix du mode de gestion du service public des transports, ainsi qu'à la démarche « quartiers apaisés » conduite sur la commune de Bègles (cf. signet). Durant les 8 à 12 mois que durent ces processus depuis la décision de les initier jusqu'à leur clôture, les agents dédiés à la participation assistent les chefs de projets dans les différentes actions à entreprendre : définition de la stratégie participative, mobilisation des moyens techniques et humains nécessaires – recrutement de prestataires spécialisés, aspects logistiques et communicationnels – pilotage de la démarche et coordination des différents acteurs.

Dans d'autres cas, les chefs de projet sont davantage moteurs et conservent la maîtrise des processus participatifs liés à leurs projets. La cellule participation peut alors être sollicitée pour son expertise à certaines étapes : définition de la méthodologie participative dans le cadre de l'élaboration du plan cyclable du Bouscat, recrutement de prestataires spécialisés pour l'animation des dispositifs de médiation mis en place autour de la démarche « 50 000 logements ». Lorsque les chefs de projet sont pleinement autonomes, elle reste en retrait et n'intervient que de manière ponctuelle en cas de besoin. C'est notamment le cas pour les démarches relatives au franchissement Jean-Jacques Bosc et à l'élaboration du PLU 3.1, dont les chefs de projet sont aguerris aux procédures réglementaires et s'approprient les nouvelles orientations politiques associées à la participation avec une certaine hardiesse. C'est également le cas pour l'élaboration du Projet métropolitain dont le pilotage est assuré par une équipe *ad hoc*, novice mais néanmoins pleinement engagée.

Les agents dédiés sont ensuite associés à différentes réflexions et expérimentations conduites en interne en vue de promouvoir une diffusion de la participation via des canaux variés. Ils sont ainsi sollicités depuis 2011 dans plusieurs cadres :

- pour la réalisation d'une enquête visant à préfigurer la forme et le rôle d'une nouvelle « instance de gouvernance transverse du grand cycle de l'eau » intégrant des citoyens en accord avec les recommandations issues de démarche participative achevée en 2011[297] (cf. Annexe 4) ;

297 Cf. Partie 2 / 4.2.2 La refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement

• pour la définition et le suivi des actions à mettre en œuvre dans le cadre de l'axe du Projet métropolitain intitulé « 1 million de voix et au-delà », qui a vocation à promouvoir le développement de la citoyenneté sur le territoire ;

• pour la conduite de l'opération « pionniers de la e-participation », qui repose sur l'expérimentation de divers outils numériques de participation par un panel de 100 citoyens, en vue de leur optimisation – en termes de fonctionnalité comme de prise en compte dans l'action communautaire – et de leur déploiement.

Dès lors, le nombre comme l'ampleur des travaux auxquels est associée la cellule participation est à mettre en regard avec son faible dimensionnement – deux agents et une directrice plus largement en charge des questions de développement durable. Cela justifie la place prégnante occupée par le volet opérationnel de sa mission dans son action effective.

**Une fonction didactique**

L'exercice du rôle didactique de la cellule participation en revanche plus problématique. Un plan d'action est échafaudé en 2010 qui propose différentes pistes visant la diffusion des principes de la Charte alors récemment créée dans les pratiques de l'institution : mise en place de dispositifs de sensibilisation et de formation des agents, identification de « référents participation » au sein de chaque direction, élaboration d'un bilan annuel et d'un guide méthodologique, formalisation d'une procédure d'évaluation notamment. Mais dans la pratique, deux éléments font obstacle au déploiement de ces actions par la cellule participation : un manque de temps d'abord, dû à l'étendue de son action opérationnelle ; un manque de visibilité voire de crédit ensuite, lié à son positionnement dans l'architecture administrative.

Malgré l'essor de modes de faire plus partenariaux et négociés, le fonctionnement de l'organisation communautaire est encore largement emprunt d'une « logique de silo » liée à sa vocation technique. L'éloignement de la cellule participation par rapport à l'autorité du Directeur général des services (DGS) constitue dès lors un obstacle à la connaissance et à la reconnaissance de son rôle vis-à-vis des questions de participation. De fait, de nombreuses actions relevant le plus souvent du champ réglementaire sont encore aujourd'hui menées sans le concours des agents dédiés voire sans qu'ils en aient connaissance. C'est le cas de certaines démarches participatives mais également de stages de formation à destination des

agents[298]. En outre, le défaut de reconnaissance de la cellule participation se traduit dans l'affluence relativement faible que suscite le premier « Rendez-vous de la participation » qu'elle organise en avril 2013 avec pour objectif de constituer une communauté de pratiques au sein de l'institution, en proposant aux agents de « partager [leurs] expériences ou questionnements respectifs, de mieux [se] connaître et de [se] tenir informés de l'actualité et des outils disponibles ».

Bien qu'elle soit associée aux actions de divers acteurs en interne, la cellule participation peine donc encore à jouer le rôle didactique et d'ensemblier qui lui est dévolu. Sa visibilité repose en grande partie sur les contacts que les chargés de mission participation entretiennent avec les chefs de projet des différentes directions, qui favorisent la structuration d'un réseau informel.

**Une posture proactive**

Malgré l'important portage politique de la thématique participative au sein de la Cub, la cellule dédiée a un positionnement « faible » dans l'organisation administrative. Un rapide tour d'horizon de cas d'institutions similaires met en lumière un éventail de situations distinctes, et permet de formuler l'hypothèse d'un lien de causalité entre ces deux facteurs et la marge de manœuvre dont disposent les agents dédié à la participation, sur le plan opérationnel d'un côté, et didactique de l'autre.

Une rapide mise en regard du cas de Cub avec celui du Grand Lyon permet d'expliciter cela. A l'inverse de la cellule bordelaise, la Mission participation du Grand Lyon est caractérisée par un positionnement « fort » au sein de l'administration : elle est partie prenante d'une direction placée sous l'autorité du directe du DGS, et constituée d'une importante équipe de sept agents. Deux d'entre-eux sont chargés de la diffusion d'une culture de la participation en interne, un de l'accompagnement des démarches opérationnelles en lien avec les directions concernées, et trois du pilotage des instances de démocratie locale associées à l'institution : Conseil de développement durable, CCSPL, Commission intercommunale du handicap.

Le contexte politique est en revanche moins favorable au déploiement d'exercices innovants de participation. L'exécutif exerce un contrôle important sur les pratiques, dont la diffusion

298 A l'instar du stage « concertation, enquête publique, expropriation » mis en place en 2013 par la Direction des ressources humaines en partenariat avec le CNFPT dans le cadre de la formation des agents des Directions territoriales, ou des formations internes dispensées par la Direction des affaires juridiques : « la concertation de l'article L300-2 du code de l'urbanisme – aspects juridique » et « guide de procédure - participation citoyenne par Internet ».

est essentiellement promue par le vice-président en charge de la thématique, moteur mais isolé. Comme pour cellule de la Cub, la Mission concertation est pourvue d'un rôle à la fois opérationnel et didactique ; à son opposé, l'essentiel de sa mission est aujourd'hui d'ordre didactique, comme en témoigne l'importance actuellement accordée à la mise en œuvre de l'« Acte II de la participation citoyenne », ancré dans « une logique managériale pragmatique visant l'évolution d'une culture professionnelle et la consolidation des conditions d'exercice de l'activité de concertation par les agents du Grand Lyon concernés »[299]. Une importante énergie est consacrée au déploiement d'actions diversifiées et originales, « privilégiant la rencontre entre pairs, le format décalé et convivial propice à l'apprentissage, le test *in vivo* de méthodes participatives (...) et l'approche collaborative »[300].

Dès lors, les agents dédiés à la participation se trouveraient dans des postures différenciées selon leur degré d'intégration à l'organisation administrative et le niveau de portage politique dont bénéficie la thématique au sein de leur institution d'inscription. Ce constat nous permet d'avancer une typologie distinguant quatre postures principales, inspirées du cas de la Cub et du Grand Lyon (cf. Figure 35)[301] :

• proactive, comme dans le cas de la Cub : les agents dédiés à la participation bénéficient portage politique fort mais d'une position administrative faible, et sont ainsi plus aptes à influencer directement les pratiques de l'institution qu'à agir sur la formation des agents techniques et la diffusion d'une culture partagée en interne ;

• stratégique, comme cela nous semble être le cas pour le Grand Lyon, bien que restant à confirmer par une analyse approfondie des réalités qui leur sont propres : la faible marge de manœuvre laissée par le politique entrave le potentiel d'action opérationnel des agents en charge de la participation, tandis que leur position privilégiée dans l'organisation administrative les dote d'un important potentiel d'influence du système de l'intérieur ;

• passive, par extension, dans le cas d'un portage politique et d'une intégration administrative faibles : les agents dédiés auraient alors un potentiel d'action réduit tant dans le champ opérationnel que didactique ;

• décisionnelle, à l'inverse, si la thématique participative est à la fois soutenue politiquement et ancrée dans un positionnement fort des agents dédiés, ceux-ci disposant alors d'un réel ascendant sur les pratiques et la culture des acteurs.

---

299 Cartillier Jeanne, « La participation citoyenne comme opportunité de mise en mouvement des cultures professionnelles », in Biau, Fenker, Macaire (dir.). *Cahiers Ramau n°6*, Éditions de la Villette, 2013 (à paraître)

300 *Ibid.*

301 Cette typologie serait bien entendu à interroger au prisme d'une analyse approfondie du cas d'autres intercommunalités, et reste ouverte à discussion.

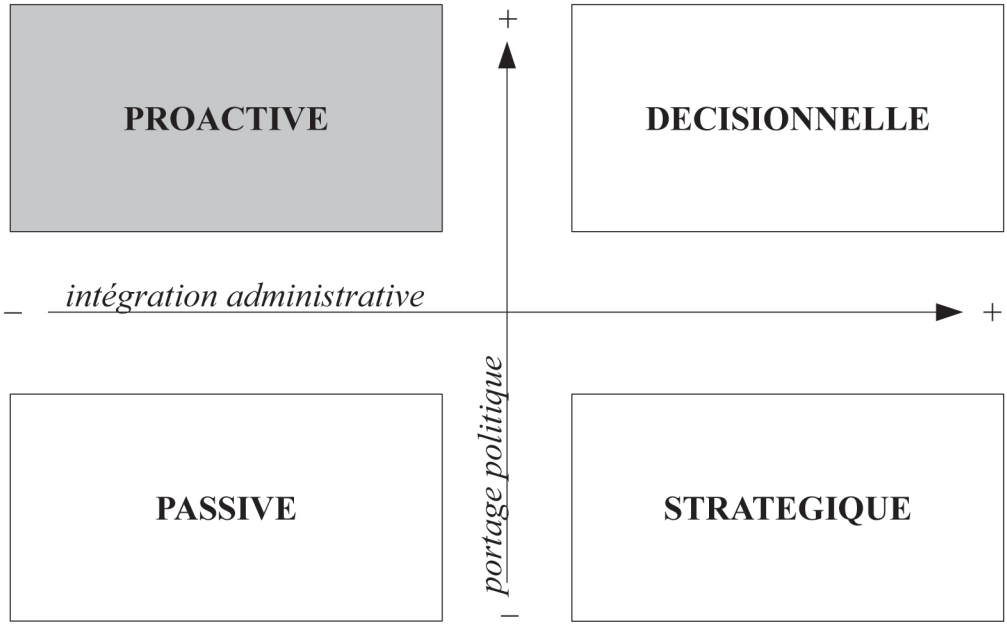



Figure 35 : postures différenciés des agents dédiés à la participation, selon leur degré d'intégration à l'architecture administrative et le niveau de portage politique de la thématique

Au final, bien que les agents de la cellule participation de la Cub soient limités dans leur capacité à mettre en œuvre des dispositifs d'acculturation en interne, ils disposent de ressources professionnelles qui leur permettent d'influencer le système. Celles-ci sont partagées par les agents de la Direction du Conseil de développement durable de l'agglomération (DC2D), également spécialistes de la participation et ponctuellement associés aux démarches et réflexions menées par la Cub dans une fonction de conseil. Leur rôle et leur posture sont toutefois distincts de ceux de la cellule participation, et interrogent les modalités de collaboration entre deux types de professionnels appartenant au même monde.

### *2.1.2/ La direction du C2D, une posture militante*

Créé en 2000, le Conseil de développement de l'agglomération bordelaise est dans un premier temps animé par un unique chargé de mission, rattaché au DGS la Cub et affecté à mi-temps à cette activité. Si le C2D est d'abord consulté ponctuellement sur des sujets nécessitant un arbitrage du Conseil communautaire, il se voit confier en 2003 une mission de plus grande ampleur qui réinterroge ses modalités d'encadrement : il s'agit de conduire une réflexion prospective en vue de définir une stratégie axée sur le renforcement de la position de l'agglomération en Europe dans une logique de développement durable. Au vu de la complexité de la tâche, 3 groupes de travail sont constitués, dont l'animation et la coordination sont confiées à un binôme d'intervenants indépendants.

En 2005, le renouvellement de l'exécutif communautaire donne suite à la consolidation des moyens dédiés au fonctionnement du C2D en interne avec la création d'un service spécifique, directement rattaché au Président de la Cub (cf. Figure 34), doté de cinq postes[302] et d'un budget annuel propre, pour lequel il dispose aujourd'hui d'une entière indépendance de gestion.

Les agents qui occupent ces postes fluctuent au fil du temps. Architectes, géographe-urbaniste, ancien DGS ou directeur de cabinet, ils sont issus de parcours variés et font montre de conceptions distinctes du rôle et du mode de fonctionnement qui doivent être ceux d'un Conseil de développement. Durant ses trois premières années, la direction du C2D oriente les travaux de celui-ci vers la production de rapports relativement techniques, élaborés sur la base d'auditions d'experts. Mais en 2008, sa configuration d'acteurs évolue et implique un changement de culture professionnelle qui favorise l'émergence d'une nouvelle acception du rôle du C2D, plus axée sur la collaboration et l'intelligence collective.

A partir de là, comme le soulignent les agents de la DC2D les plus investis sur les questions de participation, ils s'agira de « partir des expériences plus que des expertises et des savoirs

302 Aujourd'hui un poste de directeur, trois de chargés de mission, une d'assistance.

académiques » afin d'« essayer de nourrir autrement les réflexion et d'éclairer autrement la Communauté urbaine »[303]. La « conscience d'agglomération » que le C2D est chargé d'incarner « passe par des corps de personnes de ce territoire, et plus simplement par la production d'un savoir et de données objectives sur le territoire », ce qui le rend complémentaire des autres acteurs institutionnels et lui « donne une place qui lui permet d'exister pour quelque chose ».

Si les agents de la DC2D correspondent globalement à la figure du « chargé de démocratie locale » décrite précédemment, deux d'entre-eux sont plus particulièrement sensibles aux question de participation, de par leur parcours et leurs convictions personnelles. Néanmoins, la spécificité de leur mission initiale fait qu'ils sont relativement isolés du reste de l'organisation administrative avec lequel ils collaborent peu dans un premier temps. En 2008, l'impossibilité de mobiliser le C2D lui-même dans un contexte de recomposition de son assemblée amène le chef de projet dédié au franchissement Jean-Jacques Bosc à les consulter pour la mise au point de la stratégie participative alors en réflexion. Mais c'est surtout l'accompagnement de la réflexion relative à l'élaboration de la Charte de la participation, et la collaboration qu'elle induit avec divers services de la Cub, qui donnent une visibilité aux compétences spécifiques des agents de la DC2D sur les questions de participation. A partir de là, la montée en puissance de la thématique, couplée d'une période de flou liée à la structuration de la cellule participation, contribuent à leur association croissante aux pratiques et aux réflexions menées par la Cub dans un posture de conseil. La place qu'ils y occupent reste néanmoins informelle, et leur rôle apparaît énigmatique pour un grand nombre d'acteurs, internes à l'institution ou associés à ses pratiques.

Cela semble d'une part lié du flou qui entoure les mission du C2D lui-même. Rare sont les agents communautaires qui en ont une connaissance exacte, et beaucoup s'interrogent sur les suites données à ses travaux dans les projets de la Cub. Les acteurs extérieurs ont de leur côté tendance à réaliser un amalgame avec les agents affectés à son fonctionnement, comme le font par exemple les garants de l'exercice relatif au choix du mode de gestion des transports, dont le rapport final attribue à l'instance de démocratie locale la réalisation de nombreuses tâches techniques assumées par les agents de sa direction. D'autre part, l'implication de la DC2D dans l'ingénierie des démarches participatives prête parfois à confusion entre son rôle et celui de la cellule participation. La place qu'elle y occupe autant que son discours militant ont tendance à laisser penser aux acteurs que c'est elle qui en a la responsabilité.

Dans la pratique, si la direction du C2D et cellule participation collaborent dans le cadre

303 Entretien du 10 septembre 2013

d'une « expertise bicéphale », ils affichent des approches divergentes de la thématique participative. Cela apparaît non seulement lié aux parcours et aux convictions propres de leurs agents, mais également à un « effet de système » dû à leur posture respective au sein de l'organisation communautaire. D'un côté, la cellule participation a à accompagner les chefs de projets dans la conduite de leurs actions de participation, jouant un rôle opérationnel nécessairement ancré dans un certain nombre de contraintes – manque de temps ou de moyens humains, injonction politique. L'approche de la participation qui en découle est pragmatique, et vise avant tout l'optimisation de l'action publique dans une logique d'assise d'une relation de confiance entre les acteurs et d'ancrage de cette pratique dans les modes de faire institutionnels. Axée sur la figure du participant comme habitant-usager, elle s'inscrit dans le cadre normatif du nouveau management public. D'un autre côté, la direction du C2D articule son action entre l'animation d'une instance démocratique indépendante et une fonction de conseil auprès des agents communautaires. L'approche qu'elle promeut est militante plus que technicienne. Ancrée dans un idéal de démocratie participative, elle repose sur une vision de la participation comme processus de décision plutôt que comme processus visant à alimenter la décision des élus, s'ancrant dans le niveau de « pouvoir effectif des citoyens » de l'échelle d'Arnstein. Son discours est ainsi résolument centré sur la figure du citoyen conçu dans une dimension active, dans une logique de capacitation[304].

### Cellule participation et DC2D, une activité stratégique

Malgré les tensions parfois suscitées par la divergence d'approches des deux entités en termes de coopération, elles ont en commun de contribuer à la diffusion d'une idéologie vertueuse de la participation dans la culture institutionnelle. Cela passe d'abord par le rôle qu'ils jouent dans la traduction des orientations politiques dans les pratiques ainsi que dans les réflexions visant l'élaboration d'outils – numériques, managériaux – ou de plans d'action – axe « un million de voix » du projet métropolitain. Ils favorisent la mise en cohérence de leurs objectifs, l'adéquation du profil des prestataires extérieurs aux valeurs de l'institution, l'expérimentation méthodologique.

Cela passe ensuite par leur influence sur le discours institutionnel relatif à la participation. Dans le cadre de leurs missions, ils ont à rédiger divers documents caractérisant l'approche et les objectifs promus par l'institution en la matière : supports d'information et de communication relatifs aux différentes démarches, cahiers des charges pour le recrutement de prestataires extérieurs, rapports d'activités et retours d'expériences. Ils prennent ainsi part à la structuration d'une doctrine qui se diffuse à plusieurs niveaux : en interne d'abord, par sa co-élaboration et son appropriation par les chefs de projet ; sur le territoire ensuite, via la

304 Cf. Introduction et Partie 1 / 1.2 La participation : une notion agile

communication institutionnelle ; au niveau national enfin, par l'implication des agents de la cellule participation et de la DC2D dans les réseaux d'acteurs et leur contribution à divers échanges d'expériences et projets collectifs[305]. Ceux-ci prennent donc un part importante dans la structuration d'une culture et d'une identité propres à l'institution communautaire et au territoire bordelais en matière de participation. Ils disposent d'un réel pouvoir d'influence du système de l'intérieur, non plus dans une logique d'action stratégique cadrée par une mission, mais bien d'acteurs stratégiques au sens sociologique du terme[306]. Le responsable de la participation de la Cub l'exprime d'ailleurs très bien :

> « On est dans les courroies de distribution du système, on peut faire évoluer les choses ».

Les agents spécialistes de la participation ne sont toutefois pas les seuls à influencer la culture institutionnelle. Les professionnels du domaine privé ou associatif chargés d'organiser et d'animer les exercices opérationnels y contribuent également à leur manière.

305 Participation notamment aux Journées régionales de la concertation 2010 « Prévention et gestion des déchets » organisées à Marseille par Arènes ; Journée de la Charte organisée par l'Institut Paul Lazarsfeld et l'Institut de la concertation à Montpellier le 22 mars 2013 ; le projet « Garantir la concertation » piloté par l'Institut de la concertation, l'ESSEC et la Fondation de France.

306 Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Seuil, 1977

## 2.2/ Consultants « médiateurs » et visée de long terme

La plupart des démarches participative conduites par l'institution communautaire sont de nature réglementaire et sont pilotées par les chefs de projets eux-mêmes, selon des modalités généralement minimalistes – mise à disposition de registres dans les mairies concernées et au siège de la Cub voire organisation d'une réunion publique d'information. A partir de 2008, l'affirmation d'orientations politiques ambitieuses conduit à la mise en œuvre d'exercices plus innovants et au recours quasiment systématique à des professionnels extérieurs[307]. Dans la majorité des cas, la procédure de recrutement s'engage dès la stratégie participative esquissée par le chef de projet, secondé ou non des agents dédiés à la participation. Leur mission s'étend alors sur l'ensemble du processus, qu'ils contribuent à affiner, organisent et animent, et dont ils réalisent la synthèse finale. Dans certains cas, ils ne prennent part qu'à une étape du processus : ils sont chargés de la mise en œuvre d'un dispositif parmi d'autres, à l'instar des deux AMO respectivement mobilisés pour la mise en œuvre des « rencontres métropolitaines » et des entretiens collectifs liés à l'élaboration du Projet métropolitain ; il arrive également que plusieurs missions liées à un même dispositif soient attribuées à des prestataires distincts, comme pour la procédure de concertation relative au PLU 3.1 pour laquelle l'un est charge de l'organisation et de l'animation des réunions publiques, tandis qu'un autre a à réaliser la synthèse et la mise en perspective des éléments qui en ressortent.

Pour l'institution communautaire, ces professionnels apportent non seulement un renfort humain, mais surtout une expertise méthodologique. Ils lui permettent en outre de prendre un certain recul vis-à-vis des démarches qu'elle initie, favorable à la dépolitisation des débats et gage de la sincérité de ses intentions à l'égard du public. La pertinence éprouvée de ce mode de faire a récemment conduit la Cub à se doter de moyens visant à faciliter le recrutement de ces prestataires :dans la perspective des divers exercices participatifs à conduire dans le cadre du volet opérationnel de la démarche « 50 000 logements », un accord-cadre dédié à l'urbanisme de projet est mis en place en 2012, tandis qu'un second plus largement axé sur la conduite de  démarches et l'animation de dispositifs participatifs d'un côté, et sur leur évaluation de l'autre, est élaboré en 2013. Dans les deux cas, le principe est de pré-sélectionner un nombre restreint de candidats – cinq en l'occurrence – de manière à les remettre en concurrence via une procédure simplifiée et plus rapide dans le cadre de marchés subséquents.

Les professionnels qui répondent à ces appels d'offres relèvent de profils diversifiés.

307 Cela vaut pour toutes les démarches qui appartiennent au corpus étudié, à l'exception de celle qui concerne l'élaboration du plan cyclable du Bouscat, dont l'initiative et maîtrise d'ouvrage sont communales.

L'analyse des discours et des pratiques dont ils font état dans leurs mémoires techniques permet à elle seule de corroborer la distinction établie entre consultants « médiateurs » et « conseillers ». Elle permet en outre d'avancer une différenciation au sein de cette seconde catégorie entre les professionnels dont l'approche est centrée sur le management de la démarche participative et la gestion des conflits, et ceux qui sont axés sur la communication. Cela se traduit par la forme de leurs propositions et la place donnée par chacun à son approche de la participation d'une part et à la méthode envisagée en vue de répondre à la commande d'autre part. D'une manière générale, les « médiateurs » accordent une part plus importante à l'exposé de leurs valeurs ainsi que des enjeux et des conditions de réussite des démarches qu'ils préconisent qu'à leur détail technique. A l'inverse les « conseillers » ont plutôt tendance à ancrer leurs propositions dans un cadre théorique général et à se concentrer sur le descriptif du processus qu'ils envisagent, souvent très détaillé tant du point de vue de son pilotage – planning et objet des réunions avec le commanditaire – que de sa mise en œuvre, exposant non seulement le phasage de la démarche mais également le descriptif des supports d'information et de communication nécessaires, la liste des différents compte-rendus et éléments de synthèse, le déroulé précis des temps de débat public.

Au final, le profil des professionnels retenus s'inscrit en cohérence avec les valeurs affichées par la Cub : dans le corpus de démarches étudiées, la catégorie des « médiateurs » est majoritairement mobilisée, tandis que parmi les « conseillers », aucun ne répond au profil du pur communiquant. Ces choix ne sont pas sans incidence sur l'évolution des pratiques et de la culture institutionnelle. Les « médiateurs » cherchent à « servir » le territoire plutôt que le commanditaire, considérant que le bien-fondé d'une démarche participative ne découle pas tant de la légitimité de celui-ci que de la qualité démocratique du processus. Cette posture les conduit souvent à dépasser le cadre des commandes formulées via les appels d'offres et à proposer des dispositifs alternatifs ou optionnels privilégiant la construction collective et la gouvernance partagée. Chaque processus est original, adapté aux situations locales et aux enjeux des sujets mis au débat. Comme le souligne l'un de ces professionnels dans un mémoire technique, ces structures sont « plutôt enclines à travailler sur de la haute couture démocratique que sur le prêt à porter ».

Ces consultants introduisent des modes de faire que l'institution communautaire s'approprie sur le plan non seulement opérationnel mais surtout idéologique, de par leur adéquation avec ses enjeux propres : faire de la participation une modalité à part entière de l'action publique voire, comme nous le supposons, du processus de métropolisation. Ils contribuent à l'évolution d'une culture technicienne basée sur les outils et ancrée dans une logique de projet, vers une approche sensible axée sur la création d'une relation de confiance entre les acteurs dans une visée d'inscription durable de la participation dans la culture locale, à la fois institutionnelle et citoyenne. Au fil des exercices participatifs auxquels ils contribuent, ces

professionnels insistent sur plusieurs principes qui s'impriment dans les pratiques et dans la culture institutionnelle, comme en témoigne leur intégration progressive dans la commande publique :

• la co-construction des règles du jeu des démarches participatives par leurs diverses parties prenantes d'abord, de façon à assurer leur assise démocratique. Cela passe par la création d'instances de pilotage partagées, impliquant élus et agents communautaires voire communaux, ainsi que partenaires, citoyens et représentants associatifs. Ce principe s'incarne notamment dans le « Comité permanent de la concertation » du projet de franchissement Jean-Jacques Bosc et dans le « Comité opérationnel de la concertation » relatif à la démarche « quartiers apaisés » à Bègles. L'enjeu de cette pratique est en réalité double, comme le souligne le prestataire impliqué dans cette seconde démarche :

> « L'objectif est bien de faciliter les liens collaboratifs entre tous les acteurs dans le cadre d'une concertation qui doit être un temps fort de fabrication démocratique (...) ; de faciliter la mise en place d'une dynamique partagée autour de la démarche et de profiter de l'implication de [représentants de la société civile] pour valoriser leur rôle d'interface afin qu'ils puissent s'approprier le processus et devenir, à l'échelle micro-locale, des médiateurs locaux du projet. »[308]

• le cas échéant, la distanciation du garant nommé pour veiller à la transparence et à l'équité du processus vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage, sur les plans contractuel et financier :

> « Le statut du garant est fondamental pour qu'il puisse assumer ses missions, souvent délicates dans des champs sociaux à intérêts fortement contradictoires. Il ne doit pas y avoir de rapport marchand dans le dispositif entre cet intervenant « extérieur » et la maîtrise d'ouvrage. Il ne peut et ne doit être soupçonné de défendre un autre intérêt que celui de la qualité de la procédure pour laquelle il s'engage. Son statut logique est celui du bénévolat avec un régime indemnitaire, du type de celui existant pour les jurys d'assises ou (...) les commissaires enquêteurs. »[309]

Ce principe apparaît aujourd'hui acté dans les pratiques institutionnelles, comme en témoigne la mise en place récente d'un système de désignation des garants par la

---

308 *Assistance à la concertation et accompagnement de la démarche quartiers apaisés, mémoire justificatif,* janvier 2013

309 *Franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc – garants de la concertation, mémoire justificatif*, février 2009

Commission permanente de la participation du C2D, elle-même le aujourd'hui « garante » de la participation au sein de la Cub. Celui-ci reste toutefois confronté à un certain nombre de problématiques procédurales comme nous le verrons dans le point suivant.

• la productivité des dispositifs mis en œuvre, qui doivent pour cela répondre à deux critères :

> « Produire du débat contradictoire entre les acteurs engagés dans le processus pour faire bouger les lignes et formuler un avis collectif en s'écartant de la juxtaposition des avis individuels, et produire du livrable, matière de base indispensable à un [document de synthèse] à portée stratégique. »[310]

• la traçabilité des éléments synthétisés dans les livrables finaux, garantie par leur méthode d'élaboration et par la mise à disposition du public de « dossiers de la concertation » contenant l'ensemble des productions issues des démarches ;

• la tenue d'une présentation publique des conclusions issues de chaque démarche aux élus communautaires, de manière à ce qu'ils en prennent acte et puissent esquisser la manière dont elles seront prises en compte dans la suite du processus :

> « Ce temps est à comprendre comme un clap de fin de la démarche avec un travail sur sa caractéristique événementielle mais également comme un instrument constitutif du dispositif de concertation qui au final lui donne son sens réel. »[311]

*In fine*, les dispositifs et les méthodes introduits par les consultants « médiateurs » autant que les valeurs dont ils sont porteurs sont appropriés par les acteurs institutionnels, agents en charge de la participation mais également chefs de projet et membres des instances associées au suivi des démarches – Groupe de suivi tripartite de la Charte et Commission permanente de la participation. Ces professionnels contribuent ainsi à la formation progressive d'une approche qualitative et partagée, intégrant les pratiques actuelles dans un visée d'évolution de la culture citoyenne sur le long terme.

---

310 *Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une participation et l'élaboration d'un Livre blanc dans le cadre du projet eau et assainissement de la Cub, mémoire technique*, juillet 2010

311 *Ibid.*

# Chapitre 3/ Les garants, inducteurs de confiance

D'autres acteurs extra-institutionnels ont une influence qualitative sur les pratiques : ce sont les « garants », dont la fonction de tiers est de plus en plus valorisée par les maîtres d'ouvrage. Dans un climat de suspicion lié à la crise du politique et des institutions, leur association aux processus participatifs permet en effet d'assurer le public de la sincérité des objectifs poursuivis par les décideurs. Il sont générateurs de confiance entre les parties, au sein que Christian Thuderoz donne à ce terme :

> « La confiance est (...) un mécanisme heuristique de production et d'entretien du lien social, permettant de réduire l'incertitude du comportement d'autrui, d'enrichir le contenu de la relation et d'assurer une meilleure efficacité de l'échange (la coopération permettant à son tour une plus grande création de valeur plutôt qu'un seul partage de valeurs. »[312]

Les garants ne sont pas des professionnels de la participation à proprement parler, mais des « collaborateurs occasionnels de la fonction publique », dotés de compétences et de qualités propres à assurer leur légitimité vis-à-vis de la population comme du maître d'ouvrage : indépendance, neutralité, sens de l'intérêt général, capacité de communication et de synthèse. S'ils sont désormais mobilisés de façon de plus en plus volontariste voire, comme dans le cas de la Cub, hors de tout cadre réglementaire, leur fonction de tiers n'est pas nouvelle. Elle renvoie à deux acteurs clés des procédures formelles liées aux champs de l'urbanisme et de l'aménagement : le commissaire-enquêteur, chargé de conduire les enquêtes publiques telles que réformées en 1983 par la loi Bouchardeau, et la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 pour assurer la mise en œuvre des procédures du même nom.

312 Thederoz Christian, « Quelques remarques à propos de la notion de confiance », in Evette, Thibault (dir.). *Cahiers Ramau n°2. Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception*, Éditions de la Villette, 2013

## 3.1/ L'émergence de la figure du garant

D'abord incarnée par la figure du commissaire-enquêteur, la fonction de tiers naît avec la procédure d'enquête publique visant à assurer le bien-fondé de certains projets sensibles préalablement à leur réalisation. Indépendants et compétents mais non-experts, les acteurs qui exercent cette fonction sont des particuliers, essentiellement retraités de la fonction publique ou du secteur privé, inscrits sur des listes d'aptitude constituées par des commissions *ad hoc* au niveau départemental. A l'origine, le commissaire enquêteur et désigné par un représentant de l'État – maire ou président du Conseil général dans un premier temps. Il est chargé de veiller à l'information du public, de conduire l'enquête selon les modalités qui lui apparaissent les plus pertinentes, et d'émettre un avis sur l'opportunité voire sur le contenu du projet. A partir de 1983, le champ d'application de la procédure est élargi et impose que la population ne soit plus seulement informée mais également consultée sur le projet à réaliser. Le rôle du commissaire-enquêteur comme la portée de son avis sont renforcés, tandis qu'un nouveau mode de désignation par le président du tribunal administratif garantit son indépendance.

D'abord isolés dans l'exercice de leur fonction, ces acteurs de regroupent à partir de 1986 au sein de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE). Celle-ci a vocation à favoriser leur formation et leur perfectionnement par le partage d'expérience et l'information continue. Divers outils sont mis en place en ce sens : un code d'éthique et de déontologie faisant état des droits et des obligations des commissaires-enquêteurs, un programme annuel de formations à la fois initiales et thématiques – environ 150 stages par an – un bulletin d'information tri-annuel – *L'enquête publique* – et un « Guide du commissaire-enquêteur », élaboré en 1996 et régulièrement tenu à jour et réédité depuis lors.

Une autre figure de tiers émerge ensuite dans le cadre de la procédure de débat public promue à partir de 1992 par la circulaire Bianco. Elle repose cette fois sur une commission désignée par le préfet en vue de veiller à la qualité comme à la transparence du processus dont il a la charge. Ce dispositif inspire la création en 1995 de la Commission nationale du débat public (CNDP) qui se voit pleinement déléguer la mise en œuvre la procédure instituée de façon formelle par la loi Barnier.

Il s'agit dès lors d'une commission pérenne, composée de manière tripartite de parlementaires et d'élus locaux, de hauts magistrats, et de représentants des milieux

associatifs et de la société civile. Aujourd'hui constituée de 25 membres[313] nommés pour une durée de 5 ans renouvelable une fois, elle exerce son rôle à deux niveaux : en décidant de l'opportunité du débat public pour les projets pour lesquels elle est saisie, et en veillant à son objectivité et à sa qualité le cas échéant, par le biais d'une commission particulière chargée de l'animer. Celle-ci est présidée par une personnalité désignée par la CNDP, et constituée de trois à six membres « présentant des qualités susceptibles de garantir l'équilibre des débats »[314] et n'ayant aucun intérêt en jeu dans l'opération concernée. La commission particulière du débat public (CPDP) exerce ainsi au niveau local le rôle de « garant » dont la CNDP s'acquitte au niveau national. Son intervention est cadrée par trois grands principes exposés dans une Charte éthique et déontologique spécifique à cette fonction : engagement en faveur du débat, indépendance et devoir de neutralité et de réserve.

En 2002, la loi Vaillant étend la procédure de débat public à des projets relevant du secteur privé et de moins grande ampleur. Préalablement soumise à saisine de l'État ou d'acteurs institutionnels ciblés[315], elle peut désormais être sollicitée par le maître d'ouvrage ou par les institutions locales territorialement intéressées par le projet : Conseil régional ou municipal, EPCI compétent en matière d'aménagement de l'espace. La CNDP et réformée et voit sa posture comme ses modalités d'action évoluer. Elle devient une autorité administrative indépendante, extérieure aux structures administratives traditionnelles donc totalement autonome vis-à-vis des pouvoirs publics. Initialement dépendante de l'approbation des ministres en charge des projets, elle est maintenant libre de décider de l'opportunité d'organiser le débat public. Ses modes d'intervention se diversifient : elle peut choisir de ne pas organiser elle-même le débat mais de le déléguer au maître d'ouvrage, tout en définissant les modalités de participation du public et en veillant à son bon déroulement. Elle peut également estimer qu'une telle procédure n'est pas nécessaire mais néanmoins recommander la réalisation d'une concertation dont elle propose éventuellement les modalités. Sa fonction de « garant » s'élargit de surcroît au-delà de la procédure en elle-même puisque la loi Vaillant la charge de veiller à la participation du public tout au long du processus d'élaboration du projet, et à son information durant la phase de réalisation. Elle a également à émettre des conseils et recommandations d'ordre général ou méthodologique à la demande des autorités compétentes ou de tout maître d'ouvrage en vue de promouvoir la participation du public[316].

---

313 Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (21 auparavant).

314 *Règlement intérieur de la CNDP*, chapitre 2 article 10, janvier 2003

315 Coalition d'au moins 20 députés ou sénateurs, Conseil régional territorialement concerné par le projet, association agrée de protection de l'environnement, dont les propositions sont soumises à approbation du ministre dédié.

316 Pour un exposé détaillé des évolutions induites par la loi Vaillant sur l'organisation et l'action de la CNDP, voir : *CNDP 2002-2012. La pratique du débat public : évolution et moyens de la Commission nationale*, annexe du rapport d'activité 2011-2012

**Le « garant » contemporain**

La multiplication des démarches participatives entraîne une sollicitation accrue de la CNDP, dont le « sceau » est recherché par les maîtres d'ouvrage comme un gage de sincérité de leurs intentions vis-à-vis du public. Face à la prégnance de ce besoin de légitimation, elle propose pour la première fois en 2006 que l'une de ses « concertations recommandées » soit menée sous le contrôle d'une personnalité indépendante :

> « Afin d'assurer sa transparence, cette concertation sera utilement menée sous l'égide d'une personnalité indépendante du maître d'ouvrage et qui en sera le garant »[317]

La CNDP donne ainsi corps à la figure du « garant » dix ans après qu'elle ait été promue par la Charte de la concertation MATE [318] – article 7 : « la concertation nécessite souvent la présence d'un garant ». Cette préconisation sera renouvelées à plusieurs reprises, à l'occasion d'autres concertations recommandées, ou dans le cadre de la mission d'appui et de conseil méthodologique de la CNDP auprès des maîtres d'ouvrage. Sur sa proposition, ce dispositif est officialisé en 2010 par la loi « Grenelle II »[319]. A partir de là, les maîtres d'ouvrage ont en outre la possibilité de demander à la CNDP qu'elle nomme un garant pour des démarches menées de manière autonome, volontaristes ou relèvant d'autres procédures réglementaires. De fait, le truchement de la CNDP est un gage d'indépendance et de légitimité du garant, qu'il aura toutefois à consolider par la posture qu'il adoptera ensuite dans le processus. Mais la Commission nationale n'a pas le monopole de la désignation des garants et ceux ci peuvent aussi bien être nommés par le maître d'ouvrage lui-même – au risque néanmoins de soulever le soupçon de n'être qu'un « garant alibi » – ou selon des modalités plus transparentes, à l'image du recours à une instance tierce aujourd'hui expérimenté par la Communauté urbaine de Bordeaux.

Contrairement aux commissaires-enquêteurs et aux membres des commissions particulières du débat public dont les missions sont encadrées par un code déontologique et un méthode, le rôle, la posture et le profil du garant restent mal définis. Les éléments de référence restent

---

317 Concertation recommandée sur le projet d'aménagement d'une liaison routière entre l'A15 et l'1A1, communiqué des décisions de la CNDP, séance du 5 avril 2006, p.2

318 Charte de la concertation du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1996

319 Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II »

ceux qui sont exposés dans Charte MATE :

> « Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée. » (Article 7)

Le garant doit-il nécessairement être un spécialiste des processus participatifs ? Doit-il rester en retrait et s'en tenir à son rapport à l'issue de la démarche ou conseiller le maître d'ouvrage sur la méthode, animer les débats voire jouer un rôle de médiateur entre les parties ? Ne doit-il rendre compte que du déroulement factuel de la démarche – méthodologie, participants, objet des débats – ou en réaliser une évaluation qualitative ? Autant d'éléments non-normés et souvent peu définis dans les lettres de mission des garants. Si l'idée de créer un corps professionnel lié à une formation spécifique se fait jour, elle reste controversée : certains y voient un moyen d'assurer leur crédibilité et d'asseoir leur légitimité aux yeux de tous, tandis que d'autres craignent un phénomène d'usure, voire l'installation d'une connivence avec le maître d'ouvrage dans le cadre de collaborations répétées[320]. Dès lors, chacun semble interpréter ce rôle en fonction de sa personnalité et des situations auxquelles il est confronté. Comme le note l'association Arènes dans le rapport de l'enquête qu'elle réalise sur le sujet en 2012 :

> « Ainsi, dans cette absence de définition chacun endosse et traduit son rôle à sa manière. Sa pratique est largement influencée par le contexte du projet, la posture et la pratique du maître d'ouvrage, et les demandes non explicites qu'il perçoit : besoin de médiation qui n'est pas faite sur un projet conflictuel, besoin d'animation, etc. »[321]

Néanmoins, dans un contexte où le recours au garant se généralise, divers travaux cherchent à mieux appréhender son rôle. En témoigne l'enquête conduite par Arènes mais également le focus que l'association Décider ensemble effectue en 2011 dans son « analyse des pratiques de la concertation en France » : « Le garant, un acteur à part : ni porteur de projet, ni partie

---

320 *Rapport d'enquête. Phase de pré-étude sur l'opportunité de mener une réflexion sur les garants*, Arènes, juin 2012

321 *Ibid.*, p. 16

prenante »[322]. La CNDP lui consacre quant à elle un chapitre de son récent « Cahier de méthodologie », qui apporte certains éléments de cadrage en définissant ce que doit être le garant comme ce qu'il ne doit pas être : il ne doit pas être un animateur mais exercer une fonction de veille, voire de médiation en cas de conflit. Son rôle est toutefois décrit de manière suffisamment évasive pour lui permettre de faire du « sur-mesure » :

> « Il convient de ne pas définir de manière trop rigide et trop précise la fonction de garant. Aucun cadre immuable n'est imposé à la mission dont il est chargé : à lui principalement d'en tracer les contours, en fonction du constat qu'il est amené à établir. La diversité des expériences conduites jusqu'à présent témoigne largement de cette nécessaire souplesse. »[323]

Le projet « Garantir la concertation », récemment initié par divers organismes clés du domaine de la participation[324], a lui aussi vocation à creuser plus avant cette question en confrontant les expériences et les points de vue de différents types d'acteurs – citoyens, maîtres d'ouvrage et décideurs publics, garants eux-mêmes. Il s'agit d'élaborer des propositions conjointes sur des questions inhérentes cette fonction : limites de son intervention, posture vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage, profil, éventualité d'une formation, rémunération. Mais ce projet vise également à considérer la problématique de la garantie des démarches participatives dans une perspective plus large, en explorant les conditions nécessaires à l'installation d'une relation de confiance entre les parties. Ici encore, l'ambition est à la définition d'un cadre de référence plus que d'une norme, comme l'affirme le document de présentation du projet :

> « Il devient nécessaire de définir des références communes sur la base de l'expérience des garants, sans souci normatif excessif. (...) Il faut trouver un équilibre entre, d'un côté le désir légitime de cadrer pour éviter que le terme de garant ne soit galvaudé et d'un autre côté la nécessité d'accueillir la diversité des pratiques qui est nécessaire face à la diversité des contextes. »[325]

---

322 *Analyse des pratiques de la concertation en France*, Décider ensemble, mai 2011, p. 34-39

323 *Cahier de méthodologie*, CNDP, 2013, p. 55

324 Établissements publics et associations nationales (Fondation de France, Institut de la concertation, Commissariat général au Développement durable du Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, ADEME, Association Décider Ensemble, Association internationale pour la participation du public, Commission nationale du débat public), universitaires (GIS « démocratie et participation », ESSEC), maîtres d'ouvrage (RFF, RTE, STIF), collectivité (Communauté urbaine de Bordeaux, Grand Lyon), instance de démocratie locale (Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise).

325 *Garantir la concertation – projet 2013-2014*, p. 2

La Communauté urbaine de Bordeaux est parmi les rares institutions publiques à avoir recours à des garants de manière volontariste, hors procédures de débat public. Si les expériences qu'elle impulse alimentent les réflexions relatives à la posture et aux fonctions de cet acteur, celui-ci s'avère en retour jouer un rôle structurant dans l'évolution des pratiques. Sécurisant pour les parties prenantes de l'ingénierie de la participation comme pour les participants, il favorise la souplesse et la transparence des processus dans une visée de construction partagée.

## 3.2/ Un vecteur d'ouverture des pratiques

La figure du garant émerge dans les pratiques de la Cub dès 2008 dans le cadre de la concertation préalable au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc, premier exercice porteur d'une réelle volonté de faire de la participation un moteur de transformation de l'action publique communautaire. A cette époque, l'administration n'intègre pas encore les compétences spécifiques dont elle est aujourd'hui dotée, et c'est le chef de projet qui est chargé d'élaborer et de conduire la démarche. Investi d'une commande politique forte – mettre au point une « concertation d'un nouveau genre, encore plus exigeante, encore plus en amont »[326] – celui-ci se documente sur les dispositifs mobilisables et s'inspire des pratiques de la CNDP pour élaborer une Charte *ad hoc* précisant les modalités de la concertation. Celle-ci prévoit de désigner un « garant de la concertation », dont la posture et le rôle apparaissent à ce stade mal définis : il y est décrit comme un acteur aux multiples casquettes, exerçant à la fois une fonction de veille – « garantir l'impartialité de la concertation, la transparence de l'information, l'expression de tous et l'écoute mutuelle », « veiller au respect des engagements de [la] Charte » – de « passeur » – « faciliter le dialogue entre tous les acteurs du projet » – d'évaluateur, voire de conseiller – « rédiger un rapport évaluant la manière dont la concertation est menée, assorti d'éventuelles recommandations » – d'animateur – « le garant aura pour charge d'animer des réunions du Comité Permanent de la Concertation » – de médiateur – « il sera tenu d'exercer une fonction de médiateur en tant que de besoin et d'organiser la conciliation sur les points de désaccord manifeste qui pourraient voir le jour lors de la concertation. »[327].

---

Voir également les différents document versés à cette réflexion, disponibles sur le site Internet de l'Institut de la Concertation (URL : http://institutdelaconcertation.org/wakka.php?wiki=GarantirLaConcertation)

326 Cf. Partie 2 / 4.2.1 Le projet de franchissement Jean-Jacques Bosc

327 *Charte de la concertation franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc*, p. 6

En outre, le garant est alors conçu comme un « prestataire » désigné par la Cub[328], à la fois animateur et arbitre de la démarche. L'appel d'offre qui est lancé pour son recrutement requiert qu'il rassemble deux profils :

> « • un profil de communicant qui doit lui permettre d'établir la transparence de l'information, l'équilibre des débats et l'expression de tous les points de vue. Il possède une expérience en animation de colloques ou de débats publics.
>
> • un profil d'arbitre qui doit lui permettre d'être respecté de tous, de pouvoir donner son avis sur les dispositions prévues par la charte quant au choix des associations représentées et aux demandes d'études complémentaires et aux modalités à retenir pour la concertation. Il justifie d'une expérience en concertation sur des opérations publiques ou privées d'envergure. »[329]

Le lauréat est toutefois sélectionné sur la base d'une proposition alternative : scinder ces deux fonctions en prenant lui-même en charge l'animation de la démarche, et en se faisant l'interface entre la Cub et un garant indépendant en vue d'assurer sa neutralité. Sa proposition méthodologique met en effet en évidence le « mélange des genres » qu'induit la désignation d'une seule et même personne pour l'exercice des deux rôles :

> « Certaines fonctions relèvent clairement d'un garant, notamment celles d'évaluation et d'arbitrage. D'autres, au contraire, n'entrent pas dans ce type d'attribution et alourdiraient sa mission d'aspects logistiques, lui faisant perdre en partie son statut d'observateur neutre. (...) Le garant doit conserver un positionnement clairement distancié par rapport à la maîtrise d'ouvrage. C'est donc à un autre type d'intervenant qu'il revient de prendre en charge les aspects d'ordre organisationnel et pratique relatifs à la mise en place de cette concertation et à son animation ainsi que de conseil au sens strict vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage. »[330]

La consultant propose une nouvelle définition du rôle du garant, qui sera par la suite pleinement appropriée par les acteurs institutionnels au point de constituer aujourd'hui leur référence en la matière :

---

328 *Ibid.*

329 *Franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc – garants de la concertation, Cahier des clauses administratives et techniques particulières*, p. 4

330 *Franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc – garants de la concertation, mémoire justificatif*, février 2009

> « Le garant a une triple mission, celle de témoigner à l'ensemble des acteurs en présence du caractère équitable du processus, celle de rendre compte à la Cub des échanges ou points de vue et de formuler un avis éclairé sur cette production, et enfin celle d'arbitrer en cas de conflit sur les modalités, la mise en œuvre et la conduite des débats. »[331]

Dans la pratique, un binôme de deux garants aux profils complémentaires est constitué, qui accompagne la démarche et y intervient à différents niveaux. Il sollicite d'abord un partage de la présidence du Comité permanent de la concertation, initialement réservée à un élu, avec un représentant de la société civile ; il effectue à mi-chemin des propositions pour la suite du processus, recommandant l'approfondissement de solutions techniques et le développement de certaines thématiques via un cycle d'ateliers ; il constitue un recours pour les membres du CPC lorsque ceux-ci constatent un écart entre le projet de délibération qui leur est présenté pour la clôture de la première phase de la concertation, et celle qui est effectivement votés en conseil Communautaire ; il produit deux rapports – intermédiaire et final – axés sur la conduite de la démarche, dont le contenu est présenté publiquement lors de la réunion de clôture.

Deux autres exercices participatifs sont par la suite suivis par des garants, du fait de leur vocation expérimentale ainsi que de la complexité et de la sensibilité de leur objet, à l'interface entre service public et délégation à une entreprise privée[332]: ils concernent la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement en 2010, et le choix du mode de gestion du service public des transports en 2012. Les garants y sont associés selon des modalités inspirées de l'exercice relatif au projet de franchissement, affinées au gré de l'appropriation par l'institution des exigences inhérentes à cette fonction.

Le principe de distanciation des garants vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage est d'abord acté. Comme pour le projet de franchissement, il repose dans le cadre de la refonte de la politique de l'eau sur le rôle d'interface joué par le prestataire chargé d'organiser et d'animer des débats. La commande est cette fois clairement intégrée à l'appel d'offre, puisqu'il est demandé aux candidats de « proposer et de s'assurer de la mise en œuvre d'un système permettant de garantir la démarche » et, « le cas échéant, de recruter le/les garants ». En accord avec les préconisations de la démarche précédente, il est également précisé que

331 *Ibid.*

332 Dû notamment à la pression d'associations de citoyens telles que Trans'Cub, évoquée en partie 2 (1.2.2 L'ère Juppé (1995-2004))

« l'éventuelle indemnisation d'un garant est à la charge du titulaire »[333].

Ce mode de fonctionnement évolue à partir de 2011 avec l'attribution au C2D d'une fonction de « garant de la participation ». C'est désormais lui qui assure l'interface avec les garants indépendants, comme expérimenté dans le cadre de l'exercice relatif au choix du mode de gestion des transports. Mais dans la pratiques, ce système pose question du point de vue de la proximité et des liens de dépendance entre le C2D et la Cub : l'indemnisation des garants est directement prise en charge par celle-ci au titre de « l'intérêt communautaire de [leur] intervention » – frais de déplacement, d'hébergement et de restauration ainsi que montant forfaitaire de vacation. Leur lettre de mission est en outre signée du président de la Cub, ce qui apparaît problématique quant au principe d'indépendance vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage promu par le dispositif initial.

Il n'en demeure pas moins que le choix des garants s'effectue de manière de plus en plus partagée. Si leur désignation *ad nominem* revient dans le cas du projet de franchissement à la maîtrise d'ouvrage sur la base de propositions de l'AMO, elle se démocratise par la suite. Pour la refonte de la politique de l'eau, cette tâche est confiée au Groupe de suivi tripartite de la Charte en vue de « faire émerger un profil de garant adapté à la situation locale » ainsi que de « donner une légitimité complémentaire au garant »[334]. Dans la même visée, la sélection des garants impliqués dans l'exercice sur le mode de gestion des transports est confiée à la Commission permanente de la participation sur la base d'une liste élaborée par la direction du C2D.

En outre, le principe de suivi des démarches non par un seul garant mais par plusieurs aux profils diversifiés est pleinement intégré au pratiques. La constitution de binômes ou de trinômes enrichit les processus du regard croisé de personnalités complémentaires, universitaires et hauts fonctionnaires spécialistes des questions de participation et/ou de l'objet du débat. Elle leur permet de se répartir le suivi des dispositifs, allégeant leur agenda et facilitant ainsi leur inscription dans les processus. Notons que la démarche relative au choix du mode de gestion des transports implique trois garants à la charge de travail identique, puisqu'il se voient chacun confier l'accompagnement de l'un des trois jurys menés en parallèle.

Si leur rôle et leur posture sont stabilisés sur le papier depuis l'expérience relative au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc, leur fonction effective est variable selon les situations. Comme pour ce premier exercice, les missions des garants impliqués dans la démarche relative à la politique de l'eau sont cadrées avec précision dès la proposition méthodologique

---

333 *Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une participation et l'élaboration d'un livre blanc dans le cadre du projet eau & assainissement de la Communauté urbaine de Bordeaux, Cahier des clauses techniques particulières*, juin 2010 , p. 8 et 12

334 *Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une participation et l'élaboration d'un Livre blanc dans le cadre du projet eau et assainissement de la Cub, mémoire technique*, juillet 2010

de l'AMO – par ailleurs identique dans les deux cas. Ils interviennent aux « aux endroits clés du dispositif », comme préconisé dans le mémoire technique : lors des travaux du Groupe de suivi spécifique de la Charte, de la délibération du panel, des travaux de convergence du forum ouvert notamment[335]. Ils donnent leur avis sur la façon dont les livrables synthétisent les informations et productions issues de la démarche, et rédigent un rapport d'évaluation présenté publiquement à l'issue du processus[336].

Pour l'exercice relatif aux choix du mode de gestion des transports, la fonction des garant est essentiellement cadrée par la lettre de mission qui leur est adressée par la Cub. Il s'agit pour eux de valider la mallette pédagogique destinée aux membres des jurys, d'assister à leurs réunions de manière à « garantir l'impartialité de la concertation, la transparence de l'information, l'expression de tous et l'écoute mutuelle », de rédiger des notes synthétiques à leur issue, ainsi qu'un rapport « permettant de tirer les enseignements et d'évaluer la manière dont la concertation a été est menée, et assorti d'éventuelles recommandations »[337]. Dans la pratique, ils interviennent également pour demander à la Cub que le processus décisionnel dans lequel s'inscrit la démarche soit explicité auprès des participants, et sont sollicités en retour pour formuler un avis sur une proposition de modification du processus participatif par l'un des jurys. Leur rapport final souligne néanmoins une certaine difficulté à se positionner dans le processus du fait de plusieurs dysfonctionnements : leur mobilisation postérieure à l'élaboration du dispositif, qui ne leur permet plus d'intervenir sur ses modalités ; l'ambiguïté qui entoure l'identité de leur mandataire ; la complexité du système de gouvernance mis en place, qui implique une diversité d'acteurs et des schémas d'interactions très cadrés – la Cub et l'AMO d'un côté, le C2D les garants de l'autre. Si cette expérience constitue un pas de plus vers l'intégration de la figure du garant aux pratiques participatives de la Cub, elle met en exergue les interrogations qui entourent encore son rôle dans le processus ainsi que ses modalités d'interaction avec les acteurs impliqués dans son ingénierie.

Au delà de leur influence immédiate sur les dispositifs, les garants impactent l'évolution des pratiques de la Cub à plusieurs niveaux. D'un côté, il contribuent à accroître la transparence des processus décisionnels, en veillant à ce qu'ils soient explicités au préalable auprès des participants – cas du choix du mode de gestion des transports – et en recommandant que les suites données au fruit de la participation soient explicitées *a posteriori* – ainsi que le spécifie le rapport des garants impliqués dans la démarche relative à la politique de l'eau :

---

335 Cf. descriptif de la démarche en Partie 2 / 4.2.2 La refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement ou signet joint.

336 *Ibid.*

337 Lettre de mission adressée aux garants en date du 24 janvier 2012

> « Afin de mener à son terme la démarche et de montrer le crédit que la Cub accorde aux propositions recueillies dans ce cadre original, il conviendrait que le futur programme de la Cub en matière d'eau explicite les orientations qui sont redevables de la démarche et permette un échange ponctuel (une réunion publique) expliquant les choix politiques de la Cub (qu'ils soient convergents ou divergents avec les propositions du livre blanc) »[338]

D'un autre côté, la place occupée par les garants et la publication de leurs rapports donnent une visibilité aux rouages techniques et décisionnels des processus participatifs qui influence les modes de faire de l'institution *a priori*. Comme le note l'association Arènes dans son rapport d'enquête relatif à la figure du garant :

> « Les maîtres d'ouvrage et les garants sont globalement d'accord sur le fait que les garants poussent les maîtres d'ouvrage à concerter différemment, voire même à faire le projet différemment. Pour un maître d'ouvrage, cela pousse les équipes « à réfléchir en amont », à « se poser les bonnes questions ». Ce regard extérieur « met une pression » qui a permis un saut qualitatif. Petit à petit les équipes se rendent compte des avantages d'avoir un garant et se prennent au jeu. »[339]

La démocratisation des démarches participatives induite par le présence de garants améliore l'assise de la Cub vis-à-vis du public, et contribue à l'appropriation du principe d'ouverture des processus à des acteurs tiers. En témoignent le rôle de « garant » attribué au C2D par l'exécutif de la Cub, ainsi que le volontarisme avec lequel les chefs de projets interagissent désormais avec le public dans le cadre de dispositifs de pilotage collaboratifs. Dès lors, si les professionnels de la participation et les garants contribuent à la structuration de valeurs et de principes opérationnels partagés, la spécificité du cas bordelais tient également au rôle joué par les acteurs investis dans la conduite des démarches vis-à-vis de l'évolution des pratiques. La montée en compétence dont ils font preuve traduit un véritable processus de professionnalisation, qui contribue à la modernisation des modes d'action institutionnels.

---

338 *Livre blanc eau et assainissement*, mars 2011, p. 45

339 Arènes, Rapport d'enquête, *op.cité*, p.28

# Chapitre 4/ Vers une professionnalisation des acteurs

Si les professionnels de la participation comme les garants sont des agents exogène de la structuration des pratiques de la Cub, celle-ci tient aussi pour beaucoup au volontarisme des agents communautaires et du C2D dans l'interprétation les orientations promues par le politique. D'un côté, les techniciens s'emparent de la nouvelle exigence de participation, malgré le scepticisme dont ils font parfois preuve vis-à-vis des bénéfices à en attendre. Ils s'engagent ainsi dans un processus d'apprentissage basé sur l'expérience, qui impulse un changement de posture et transforme leurs modes de faire. D'un autre côté, l'implication du C2D dans l'élaboration de la Charte de la participation l'amène à occuper une place de plus en plus prégnante dans les pratiques de la Cub, par le biais de deux instances : le groupe tripartite de suivi de la Charte, dont il est particulièrement moteur, et la Commission permanente de la participation (CPP), constituée d'une trentaine de ses membres en vue d'incarner son nouveau rôle de « garant ».

La collaboration des ces différents acteurs, techniciens et citoyens,  fais la spécificité des pratiques participatives de la Cub autant qu'elle est un moteur de son évolution.

## 4.1/ La « montée en conviction » des chefs de projet

L'existence d'agents dédiés à la participation publique au sein des institutions fait parfois oublier que les premiers concernés sont les chefs de projet des directions sectorielles en charge des projets d'aménagement – voirie, urbanisme, grands travaux – ou des services publics – transports urbains, gestion des déchets, eau et assainissement. Ayant à conduire les opérations dans leur ensemble, ils sont responsables de l'association du public au même titre que de toute autre disposition réglementaire ou procédurale. La participation s'intègre par ailleurs d'autant mieux dans leurs pratiques qu'elle s'inscrit dans une évolution plus globale des modes de faire, marquée par la multiplication des acteurs institutionnels, par le recours croissant à des formes de partenariat public-privé et par la montée en puissances des valeurs du développement durable[340]. Les cadres d'action deviennent plus partenariaux et l'on assiste au passage d'une logique de planification à une logique de projet au sein de laquelle la

340 Biau Véronique, Tapie Guy, 2009, *op. cit.*

participation publique trouve plus naturellement sa place, comme le note Marie-Hélène Bacqué :

> « La démarche [promue par la notion de projet urbain] substitue à la planification une approche se voulant plus proche du terrain et à la réglementation le principe de l'adhésion au projet qui représente alors un instrument de coordination et de mobilisation (...) ; elle appelle à l'intégration de dispositifs de participation dans le processus de projet lui-même. »[341]

Toutefois, si la coopération inter-institutionnelle et inter-professionnelle est de plus en plus prégnante dans les processus techniques, l'implication du public est encore entravée par divers freins culturels ou méthodologiques. Ceux-ci sont variables selon des les convictions personnelles et les expérience de la participation.

### La participation, entre routine et contrainte

On l'a vu, la procédure de concertation préalable applicable aux opérations et document d'urbanisme est la principale obligation réglementaire des intercommunalités en matière de participation. Les projets concernés sont nombreux – création de ZAC, de ponts, de réseaux de tramway, travaux de voirie, révision de documents d'urbanisme – et les agents impliqués le sont tout autant. Bien que le plus souvent interprétée de manière minimale, cette procédure s'ancre dans les pratiques au point d'être aujourd'hui comme un phase banale du processus de conception. Dans le cas de la Cub, cette vision est confortée par l'instauration en 2003 de la démarche « gestion et suivi de projet » (GSP), qui définit différentes phases et jalons visant à faciliter la conduite des projetset à garantir leur cohérence avec les objectifs communautaires. La « concertation » est y est formalisée comme une étape à part entière (cf. Figure 36)[342].

---

341 Bacqué Marie-Hélène, « Gouvernance et urbanisme de participation », in Biau, Tapie (dir.). *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Parenthèses, 2009, p. 19-20

342 Un mode de gestion allégé est proposé, représenté sur le schéma par les pavés et jalons colorés (rouges et jaunes). La phase marquée en bleu est celle de la procédure de concertation préalable liée au mode de gestion étendu.

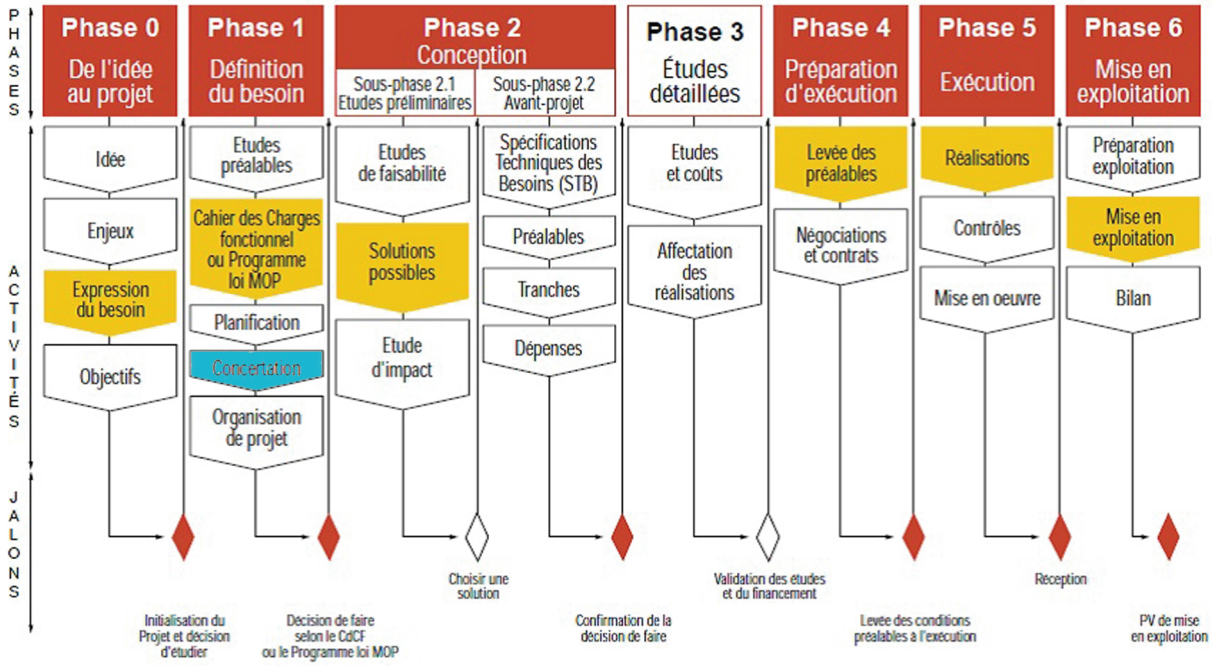



Figure 36 : présentation du déroulement d'un projet dans le cadre de la démarche « gestion et suivi de projet » de la Cub - source : Charte des projets, La Cub, 2003

A partir de 2008, l'affirmation d'orientations politiques plus ambitieuses change la donne. La participation se déploie à des projets allant au-delà du cadre réglementaire et inhabituels, touchant aux politiques sectorielles et stratégies communautaires. Si les agents aguerris à la procédure de concertation préalable voient généralement cela comme un nouveau défi, ceux qui y sont confrontés pour la première fois se trouvent d'autant plus démunis que les démarches qu'ils ont à mener se veulent expérimentales et axées sur la production collective. Partant, les premiers abordent ces commande politiques avec plus de sérénité que les seconds, qui se montrent souvent sceptiques quant à l'utilité d'une telle pratique. Le retour d'expérience des chefs de projets ayant porté les récents exercices montre bien cette dichotomie : les agents novices disent s'être d'abord interrogés sur leur bien-fondé, l'un d'eux exprimant notamment une « crainte de perte de temps et [le] pressentiment d'avoir à assister à un concert de flûte » ; les agents aguerris aux procédures réglementaires se posent quant à eux des questions d'ordre plutôt méthodologique :

> « Pas de crainte en particulier, mais un vif intérêt car il fallait tout imaginer. »
>
> « Pas de craintes sur le dispositif concertation que je trouve naturel à organiser dans nos projets. Plutôt des questions sur la manière de faire, les méthodes les plus adéquates »[343]:

La participation est fréquemment abordée par les acteurs novices comme une contrainte, remettant en cause leur expertise technique et constituant une charge de travail supplémentaire. Elle est plus assumée par les agents aguerris, bien qu'ils reconnaissent qu'elle complexifie la conduite traditionnelle de projet. La mise en œuvre des démarches participative comme leur articulation au processus techniques et décisionnels impliquent de nouveaux types d'interactions entre les acteurs, techniciens, élus communautaires, professionnels de la participation, public. Les projets d'aménagement nécessitent de surcroît une coopération accrue avec les élus et techniciens des communes concernées. Comme en témoigne l'un des chefs de projet interrogés :

> « [La participation] a complètement orienté le planning du projet (initiative de la démarche en janvier 2008, bilan de la concertation en avril 2011 !). Il m'est arrivé de faire des concertation en 1 mois. (...) La démarche du projet est totalement différente : on est sur de la co-construction avec échanges permanents avec la sphère "maîtrise d'usage". »

343 Témoignages recueillis via un questionnaire diffusé en interne en juin 2012

D'une manière générale, la participation est encore largement conçue par les techniciens comme par les élus comme une composante extérieure au processus de conception du projet plutôt que comme une modalité à part entière de l'action publique. Elle est plus fréquemment appréhendée en termes de coûts immédiats – temporels, financiers, humains – que dans une logique de coût global prenant également en considération ses bénéfices techniques à plus long terme : gain de temps par la résorption des contentieux, gain de durabilité du produit fini, plus en adéquation avec les besoins des usagers et mieux approprié par eux. De cette vision de la participation comme processus autonome résulte un raisonnement en termes de « boite à outils » – quel dispositif pour quelle situation ? – plutôt que d'articulation avec le processus de conception et de décision – comment faire de la participation un élément constitutif de l'action publique ? Les dispositifs de sensibilisation internes et l'offre de formation professionnelle viennent renforcer cela, étant généralement centrés sur le processus participatif, les outils et les méthodes, au détriment de leur articulation avec le contexte et les acteurs institutionnels. En outre, ils présentent le biais de ne toucher que les agents expérimentés ou convaincus. En témoignent les participants du premier « Rendez-vous de la participation » organisé par la cellule participation de la Cub, ou du stage de formation « Méthode d'animation et processus participatif en développement durable » proposé par le CNFPT en 2011 et 2012. La sensibilisation aux vertus de la participation peine à convaincre et se heurte à une résistance naturelle face à la remise en cause de « la manière dont on a toujours fait ».

## La force de l'expérience

Malgré les freins culturels et opérationnels sur lesquels butte le déploiement de la participation, les chefs de projet de la Cub font montre d'un certain volontarisme dans l'interprétation des orientations formulées par le politique. Dans le cas de la démarche relative au franchissement Jean-Jacques Bosc, avant même que la Charte de la participation ne soit rédigée ni qu'une cellule dédiée n'existe, c'est le chef de projet qui s'empare de la commande. Il se réfère de lui-même aux pratiques CNDP, et élabore une stratégie qui inspirera nombre des démarches conduites par la suite, reposant sur une charte, des garants, un Comité permanent de la concertation réunissant les différentes parties prenantes du projet. Plus récemment, la responsable du Programme local de prévention des déchets (PLPD) a également illustré cela en sollicitant volontairement la cellule participation pour l'élaboration d'une démarche participative liée à une demande de subvention pluriannuelle auprès de l'ADEME. En a résulté une démarche allant au-delà du minimum requis, basée sur les principes de la Charte de la participation et expérimentant des dispositifs inédits pour l'institution, tels que le « forum citoyen » inspiré du principe du *21st Century town*

*meeting®*[344], ou la création d'un « réseau citoyen déchets » ayant vocation à être associé dans la durée aux réflexions menées par la Cub en matière de gestion de déchets. Néanmoins, la marge de manœuvre laissée par le politique contribue à ce que les chefs de projet abordent la thématique participative sous un jour opérationnel plutôt qu'avec l'ambition assumée de démocratiser l'action publique. Ainsi, la responsable de la démarche « quartiers apaisés » affirme-t-elle vouloir faire de la participation « pas tant pour demander un avis aux gens que pour ses vertus pédagogiques », considérant que les avis formulés dépasseront nécessairement le cadre de l'objet « aménagement » pour faire avancer la question du vivre ensemble. Le chef de projet du franchissement Jean-Jacques Bosc aborde quant à lui la démarche qu'il a à conduire avec l'objectif de « faire ressortir les caractéristiques du meilleur projet, et lui donner sa légitimité », de manière à ce qu'ils soit mieux accepté par le public[345]. Cette appropriation des enjeux de la participation par les techniciens témoigne d'une volonté d'en faire un réel atout pour la conduite du projet. Comme le suggère Lise Monneraud dans le cadre de son analyse des pratiques participatives communautaires des années 2000 :

> « [La] prise de conscience [de la dimension imparfaite des exercices menés] pose les conditions d'un renouvellement des pratiques participatives à l'échelon communautaire, aujourd'hui porté par les techniciens qui affichent une volonté de promouvoir leur institution, ce qui permettrait finalement de faciliter et de rendre plus efficace leur propre travail. Leurs intérêts professionnels convergent avec ceux de la Cub, puisque les agents comme l'institution tireraient d'une meilleure participation une reconnaissance supérieure dans le processus d'élaboration des espaces urbains. »[346]

Facteur de développement personnel et professionnel, la thématique participative s'implante progressivement dans la culture des agents. Selon Donald P. Moynihan, leur ouverture à la participation dépendrait d'une prédominance des bénéfices instrumentaux sur les risques encourus. Ainsi, la perspective d'une plus grande acceptabilité sociale des politiques publiques, de l'émergence d'idées innovantes et d'un gain d'efficacité via la prise en compte de l'expertise d'usage, serait-elle engageante malgré les contraintes liées à la nécessité de vulgariser l'information et au risque de perte de temps ou de contrôle sur l'évolution de l'objet du débat[347]. L'analyse de terrain montre que si la participation n'a que rarement une influence notable sur le projet, elle génère en revanche des effets périphériques souvent bien

344 Dispositif qui permet de faire débattre une importante assemblée à propos de problèmes complexes de politiques publiques, grâce à l'association de nouvelle technologie et de dialogue en petits groupes (cf. Partie 1)

345 « Le meilleur projet sera celui qui, en apportant une solution technique satisfaisante, sera le mieux accepté », *Charte de la concertation franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc*, p. 3

346 Monneraud Lise, 2009, *op. cit.*, p. 119

identifiés par les techniciens, qui tendent à impacter de façon positive leur approche *a posteriori*. En réponse à une question sur l'impact de la participation sur la conduite du projet, les agents interrogés sur leur expérience récente pointent divers éléments de plus-value : la mise à l'agenda du sujet et à la montée en compétence des élus et associations ; une meilleure compréhension pour les techniciens des enjeux auxquels sont confrontés des élus ; un enrichissement du projet ou des arguments pour le motiver ; une nécessité de pédagogie et de reformulation des objectifs en des termes non techniques, ce qui est éclairant et positif pour le projet.[348]

L'appréhension des effets positifs de la participation induit un changement de regard qui dépasse le cadre de l'exercice ciblé, et amène les chefs de projets à réinterroger jusqu'aux modalités traditionnelles de l'action publique. En atteste notamment le témoignage de l'un d'eux à la suite d'une première expérience :

> « Cela change complètement les paradigmes de la décision publique. C'est une véritable étape qu'il faut intégrer dans un processus décisionnel classique en réinterrogeant la place de la décision des élus et le positionnement de l'avis des publics concertés par rapport à cette décision. »

L'appropriation empirique de la participation mènerait donc à une « montée en conviction » des techniciens et, partant, à son intégration dans les pratiques dans une logique de « transformation cumulative » de l'action publique : à l'inverse d'un changement idéologique radical, elle se développerait comme un nouveau mode de faire éprouvé, vecteur de diffusion d'une nouvelle logique au sein du système[349]. Cette évolution est par ailleurs renforcée par l'intégration des logiques propres aux pratiques participatives dans le rôle joué par les agents des directions support – directions de la communication, de la communication interne, de la logistique – dans les démarches menées. Une consultante ayant eu à coordonner plusieurs d'entre-elles le souligne :

---

347 Moynihan Daniel Patrick, « Normative and instrumental perspective on public participation : citizen summits in Washington D.C. », *American review of public administration*, 33(n°2), 2003, p. 164-188, mentionné dans Behrer Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations* 1/2011 (n° 1), p. 112

348 Questionnaire diffusé en interne en juin 2012

349 Palier Bruno, « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France », in Lascoumes, Le Galès (dir.). *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 273-300

> « Il y a aussi tous ces gens qui participent aux processus de concertation, qui ne les mènent pas obligatoirement, comme par exemple les gens de la communication. Au fur à mesure il y a une certaine acculturation, il y a des messages qui ne passeront peut-être plus de la même façon qu'avant, et ça a pour moi un impact aussi à l'extérieur. Donc il y a aussi ces gens là qui sont impliqués de manière périphérique, qui comprennent de mieux en mieux et qui abordent les choses d'une autre façon que par leur créneau hyper-technique (par exemple, la direction de la logistique qui comprendra qu'il faut créer un espace convivial). Et ça ça créé tout un réseau de personnes qui est aussi à animer et intégrer dans une dynamique de concertation, il ne faut pas les oublier, parce qu'ils en font partie intégrante. »[350]

Enfin, notons que l'approche de la participation par les élus communautaires évolue elle aussi via la confrontation aux exercices concrets. A l'instar des techniciens, ils s'accordent pour dire que la parole citoyenne n'influence les projets que de manière marginale, mais perçoivent des effets périphériques bénéfiques qui contribuent à l'évolution de leur posture : mise en exergue des sujets qui préoccupent le public, création de dynamiques citoyennes, meilleure connaissance de l'institution communautaire et de ses compétences. En outre, la qualité des productions les amène souvent à reconnaître la légitimité des expertises d'usage et citoyenne. Comme le note Cécile Blatrix au regard de la situation nationale :

> « Même si tous les élus ne défendent pas, ou pas avec la même vigueur, un tel point de vue, les prises de positions visant à souligner la compétence du citoyen et son aptitude à comprendre les enjeux de la gestion des affaires publiques, sont aujourd'hui de plus en plus présentes dans les discours politiques. »[351]

Toutefois, cette évolution se traduit dans le verbe plus que dans la pratique : la nécessité d'impliquer les habitants aux projets est affirmée de façon croissante sans pour autant qu'un réel volontarisme se fasse sentir dès lors qu'il s'agit d'impulser ou de soutenir une démarche concrète en ce sens. En témoigne par exemple la contradiction entre la place centrale qu'occupe la thématique participative dans les discours politiques liés à la démarche « 55 000 ha pour la nature »[352], et le fait que son comité de suivi persiste à freiner les velléités participatives des chefs de projet.

---

350 Entretien du 19 octobre 2012

351 Blatrix Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 2009/2 / n°74, juillet 2009, p. 100-101

352 Lors de la séance du Conseil communautaire de mai 2013 en particulier.

*In fine*, malgré l'approche parfois sceptique des agents comme des élus communautaires vis-à-vis de la participation publique, l'expérience de démarches qualitatives à vocation de production collective serait un vecteur central de « montée en conviction ». Par leur appropriation de la thématique, les techniciens deviennent les acteurs d'une évolution endogène des modalités de l'action publique.

Les instances de suivi portées par le C2D contribuent à ce processus d'apprentissage, par les valeurs qu'elles promeuvent et le regard extérieur qu'elles portent sur les pratiques institutionnelles. Elles en bénéficient en retour, affinant leur approche des enjeux comme des freins et des leviers opérationnels inhérents à la participation publique.

## 4.2/ Des instances tierces

En 2009, l'élaboration de la Charte favorise la montée en puissance du C2D sur les questions de participation. Son investissement dans la construction d'un cadre de référence pour le déploiement des pratiques communautaires conduit à ce que ses membres soient engagés dans sa traduction opérationnelle de deux manières : via la création d'un groupe tripartite associant également élus et agents communautaires en vue de veiller à la mise en application des principes de la Charte, de les éprouver voire de les faire évoluer au prisme d'expériences concrètes ; par le biais de la Commission permanente de la participation (CPP) crée en vue d'assurer la fonction de « garant » confiée au C2D par le Président de la Cub et actée en Conseil communautaire en 2011. Les deux instances ont en commun leur approche militante comme l'ambition de promouvoir une gouvernance tripartite de l'action communautaire par l'association d'un « tiers citoyen » incarné par les membres du C2D. Impliqués dans la conduite des exercices participatifs, ils prennent part à un processus d'apprentissage collectif qui contribue à l'évolution incrémentale des pratiques. La proximité de leurs fonctions pose néanmoins question du point de vue de leur articulation, et fait en 2013 l'objet d'une réflexion de fond.

### *4.2.1/ Le Groupe de suivi, « parrain » de la Charte*

La création d'un groupe tripartite chargé de veiller à l'application des principes de la Charte de la participation est le fruit d'un double constat issu de son processus d'élaboration : celui de la richesse des débats nés de la confrontation des points de vue de citoyens du C2D, de techniciens et d'élus communautaires d'une part ; celui de la nécessité d'accompagner la mise

en application des principes établis d'autre part, afin de les éprouver dans une visée évolutive et de favoriser leur appropriation par les chefs de projet. Le principe d'un suivi des pratiques de la Cub par un groupe tripartite est intégré à Charte elle-même, qui décrit son rôle de la manière suivante :

> « Il valide et évalue les projets pilotes et les démarches conduites (au titre de son rôle de veille), propose des amendements en fonction notamment des observations et initiatives des citoyens. Il veille à la qualité des moyens mis en place, à l'accompagnement des acteurs techniques de la participation et à la diffusion de l'information. »[353]

En accord avec ces spécifications, le Groupe de suivi de la Charte est créée en 2010 sur délibération du Conseil Communautaire[354]. Il est constitué de dix membres du C2D et de dix agents de la Cub volontaires, ayant en majorité pris part à l'élaboration de la Charte, ainsi que de dix élus désignés par le Conseil selon un principe de représentation proportionnelle[355]. Il est placé sous la tutelle de la présidente du C2D dans un premier temps, avant qu'elle quitte ses fonctions en juin 2013 et soit remplacée par l'un des trois vice-présidents de l'instance chargés des questions de participation.

Tel que défini dans la Charte, le rôle du Groupe de suivi est ambitieux et sa charge de travail potentiellement importante : il interviendrait en amont des projets pour valider voire amender les exercices pilotes, accompagnerait leur mise en œuvre et évaluerait *a posteriori* les modalités d'application des principes de la Charte. En outre, comme enthousiasmés par la vocation de celle-ci à transformer les modes de faire de l'institution communautaire, les membres du Groupe de suivi expriment rapidement leur volonté de bénéficier d'une vision globale voire d'intervenir sur l'ensemble des démarches participatives, pilotes ou non.

Ses premiers travaux sont consacrés à la définition des modalités de choix de ces projets pilotes ainsi qu'à l'élaboration de scénarios de suivi. Afin de faciliter leur avancée, un mode de fonctionnement à deux vitesses est aussitôt adopté, prévoyant que chaque réunion du Groupe soit préparée par un comité de préfiguration réduit, émanation de celui-ci. Deux premiers projets pilotes sont identifiés d'emblée – l'élaboration du plan cyclable du Bouscat

---

353 *Charte de la participation à l'action publique communautaire. La participation, un changement fondamental*, contribution du C2D, saisine « Charte de la participation », 2009 (cf. Annexe 2)

354 Délibération du 19 février 2010, « Création du groupe de suivi de la participation citoyenne », *op. cit.*

355 Comme toute comité politique, sa composition a à être représentative de l'équilibre en présence au sein du Conseil communautaire. En l'occurrence, le collège d'élus du Groupe de suivi de la Charte est constitué de 5 représentants du groupe communauté d'avenir, 3 du groupe socialiste, 1 du groupe communistes et apparentés, 1 du groupe Europe écologie les verts.

et la refonte de la politique communautaire de l'eau et de l'assainissement[356]. Avec la démarche relative au franchissement Jean-Jacques Bosc alors en cours, ils permettent d'ancrer la réflexion conduite par le groupe sur son propre fonctionnement dans une perspective concrète en termes d'organisation et d'investissement nécessaire.

Des modalités de suivi à géométrie variable sont définies. Il est d'une part envisagé qu'un projet pilote par an soit choisi par l'instance et fasse l'objet d'un accompagnement approfondi via un groupe tripartite restreint spécifiquement constitué. Ce scénario est immédiatement expérimentée dans le cadre de la démarche pilote relative à la politique de l'eau, pour laquelle la place du groupe tripartite dans le processus est actée dès l'élaboration de la stratégie initiale :

> « Ce groupe assure le suivi [de la démarche] et valide notamment les modalités (parties associées, thèmes soumis à participation, modalités de participation) envisagées pour chacune de ses phases. »[357]

Dans la pratique, il se réunit tous les mois pendant les six mois que dure la phase active de l'exercice participatif, et y contribue à différents niveaux : il choisit les garants de la démarche ainsi que le grand témoin chargé de suivre les travaux du panel de citoyens ; il valide et amende les critères de sélection de celui-ci ainsi que la question qui lui est posée et le contenu de la mallette pédagogique qui lui est transmise ; il détermine les éléments de contenu du livrable final ainsi que ses modalités de rédaction et de relecture par les acteurs y ayant contribué. Son implication dans le processus est évalué comme un réel élément de plus-value, comme le souligne la chef de projet dans le retour d'expérience effectué *a posteriori* :

> « Dès sa première réunion, son rôle a été défini en contre-point de celui des instances projet et il s'y est tenu tout au long de la démarche : il a validé le dispositif global de la démarche et est resté vigilant tout au long de sa mise en œuvre au bon respect des principes de la Charte, alors que les instances projet ont eu à valider sur le fond les différents livrables de la participation. A ce titre, le groupe restreint, véritable groupe de travail, a notamment été amené à étudier dans le détail, débattre et se prononcer sur les différents "outils" et méthodes proposés. Parallèlement à son apport

356 Respectivement proposés par le maire de la commune concernée, membre du Groupe de suivi de la Charte, et par le Président de la Communauté urbaine.

357 *Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une participation et l'élaboration d'un livre blanc dans le cadre du projet eau & assainissement de la Cub, CCTP*, juin 2010 , p. 7

méthodologique, son implication dans le projet a contribué à favoriser la capitalisation des bonnes pratiques dans l'objectif d'une collectivité apprenante en matière de culture participative. »[358]

Bien qu'elle n'ait pas été réitérée à ce jour, cette expérience permet de valider la pertinence de plusieurs paris effectués lors de l'élaboration de la Charte : celui de la nécessaire appropriation de ses principes à l'aune de chaque projet ; celui de la mise en place d'un dispositif de suivi tripartite ; celui d'une gouvernance ouverte et partagée des processus participatifs.

D'autre part, le Groupe envisage de suivre deux ou trois autres projets par an de manière plus distanciée, via la délégation d'une partie de son rôle et de ses fonctions à des « comités permanents de la participation » *ad hoc* intégrant quelques uns de ses membres. Ce scénario est inspiré de l'exercice relatif au franchissement Jean-Jacques Bosc, dont le CPC intègre deux représentants du C2D. L'idée est qu'il permette à la fois au Groupe de suivi de capitaliser sur les expériences et d'ouvrir la réflexion sur la participation et ses modalités à des acteurs extérieurs. Il est en outre arrêté que toutes les démarches participatives non suivies par le Groupe lui soient exposées dans un bilan annuel réalisé par la cellule participation, de manière à ce qu'il bénéficie d'une vision globale des pratiques et de la manière dont elles évoluent.

Mais dès début 2011, diverses évolutions du contexte organisationnel coupent temporairement court aux ambitions du Groupe de suivi. La réorganisation des services communautaires entraîne d'abord une vacance de dix mois du poste dédié à son animation, durant lesquels aucune activité n'est engagée. Fin 2011, le nouveau rôle de « garant » attribué au C2D dans le cadre de sa recomposition triennale pose ensuite question du point de vue de son articulation avec le Groupe de suivi, dont le rôle et le fonctionnement sont réinterrogés. Ce n'est finalement qu'en juin 2013 qu'il est réactivé par l'initiation d'une réflexion visant à définir des modalités d'inscription de la participation dans les processus de projets ainsi qu'à redéfinir son rôle vis-à-vis des différents acteurs qui y sont associés, et notamment la CPP.

358 *Retour d'expérience sur la démarche participative « eau et assainissement »*, mai 2012, p. 12 (document interne)

### *4.2.2/ La CPP, incarnation du C2D « garant »*

La Commission permanente de la participation est créé début 2012 au sein du C2D en vue d'incarner le rôle de « garant » dont il se voit doter fin 2011 par l'exécutif communautaire. A la différence des groupes travail mis en place dans le cadre de saisines ou d'auto-saisines, elle est conçue comme une instance pérenne. L'ambition est ainsi de favoriser la montée en compétence de ses membres dans la durée. Si sa fonction est inspirée de la figure du garant indépendant, la délibération du Conseil communautaire qui l'acte reste particulièrement évasive sur ses conditions d'applications :

> « Une des missions du C2D consiste en un rôle de garant de la participation et se situe au cœur de son activité. Fort de son expérience de co-construction de la "Charte de la participation" avec la Cub, le C2D peut aujourd'hui capitaliser sur ce travail. En effet, en tant qu'instance de débat public et du fait de sa dimension d'expertises citoyennes et d'usages, et dans un contexte où la Cub cherche à développer sa politique de participation, le C2D semble pouvoir exercer une fonction de garant vis-à-vis des politiques de participation et de concertation publique. En d'autres termes, cette mission de garant aura pour objectif de proposer à la Cub, sur la base notamment de la "Charte de la participation", un accompagnement sur les questions relatives à la participation et à la concertation. »[359]

Les modalités pratiques de cet « accompagnement » font dans un premier temps l'objet d'une réflexion conjointe de la direction du C2D et la cellule participation, dont résultent diverses propositions et contre-propositions encore inabouties.

D'un côté, le rôle de la CPP sur le temps long est peu débattu et apparaît relativement consensuel. Il s'articule autour de plusieurs fonctions : être force de proposition sur des sujets pour lesquels une participation publique est jugée opportune ; conseiller la Cub sur des questions ponctuelles – la modification d'un dispositif participatif en cours de processus par exemple – ou sur des sujets de fond – les enjeux relatifs à une éventuelle indemnisation des participants ; exercer un rôle de veille sur la thématique participative et fédérer un réseau d'acteurs investis dans ce domaine sur le territoire. Ce dernier point est spécifique à la manière dont les membres du C2D eux-mêmes conçoivent leur mission de « garant », comme le souligne le directeur de l'instance :

---

359 Délibération du 23 septembre 2011, « Recomposition triennale – Missions – Conseil de Développement Durable », *op. cit.*, p. 4

> « Les membres du C2D ont toujours présenté leur rôle de deux manières : garant d'exercice de concertation de la Cub mais aussi garant vis-à-vis des citoyens, c'est-à-dire garant que la participation des citoyens sera bien prise en compte par la Communauté urbaine quand bien même elles ne s'exprime pas dans les cadre qu'offre la Communauté urbaine. »[360]

Cela se traduit par l'organisation d'Assises de la participation, conçues par les membres du C2D comme un moyen de fonder leur légitimité à représenter les acteurs du territoire auprès de l'institution communautaire, en s'appuyant sur leurs besoins et sur les savoir-faire en présence. Centrée sur la question des « publics absent », la première édition de 2012 a ainsi permis de mettre en exergue l'importance des modalités organisationnelles et matérielles des démarches participatives pour la mobilisation des publics, ainsi que de faire émerger un certain nombre de leviers d'action[361].

D'un autre côté, le rôle de la CPP vis-à-vis des démarches opérationnelles de participation initiées par la Cub pose question. S'il est conçu en référence à la figure classique du garant indépendant et impartial, il butte sur différentes problématiques inhérentes à la nature même du C2D. Plusieurs facteurs rendent d'abord sa légitimité contestable : un manque d'indépendance dû à son lien à l'institution communautaire ; un biais d'impartialité du fait des intérêts dont sont nécessairement porteurs ses membres de par leur appartenance au territoire ; un déficit de crédibilité du fait que la majorité d'entre eux soit novice quant aux dispositifs et aux méthodes de participation publique. La CPP est ensuite confrontée à une contrainte organisationnelle, compte tenu de l'importance de l'investissement nécessaire pour le suivi et l'évaluation des démarches et du peu de temps dont disposent ses membres, en majorité actifs par ailleurs. Différentes solutions sont envisagées sans avoir été expérimentées jusqu'ici, à l'instar de la constitution d'équipes de garants visant à pallier le manque de temps individuel, ou la mise en place d'un système d'accréditation des garants issus de la CPP par une commission réunissant les représentants de l'ensemble des intérêts contradictoires liés à chaque projet en vue de garantir leur impartialité.

Mise en place parallèlement à l'attribution au C2D de son nouveau rôle de « garant », la démarche participative relative au choix du mode de gestion des transports est l'occasion de mettre à contribution la CPP tout autant que de favoriser sa montée en compétence. Elle est d'abord chargée de sélectionner des garants extérieurs en vue d'assurer leur indépendance

---

360 Entretien du 10 septembre 2013

361 Voir les actes des Assises 2012 : *Actes et mises en perspectives* et *Verbatim des ateliers. Assises de la participation – première édition : osez participer!*, C2D, Bordeaux, 15 et 16 novembre 2012 (URL : http://www.lacub.fr/sites/default/files/c2d/fichiers/restitution_assises.pdf)

vis-à-vis de la Cub et leur légitimité. Quatre de ses membres sont ensuite désignés pour suivre le processus et accompagner les garants dans une posture d'« apprentis ». Dès lors, le rôle effectif de la CPP se limite essentiellement à l'interface qu'elle constitue entre la Cub et les garants extérieurs en amont de la démarche. Cette expérience ouvre néanmoins des perspectives plus larges, à l'instar de la fonction d'encadrement des procédures participatives proposée par l'évaluateur de la démarche :

> « En confiant au Conseil de Développement Durable de la Cub le soin de désigner ces garants, l'expérience bordelaise évaluée ici a permis cette forme de contrôle démocratique extérieur de la procédure qui manque le plus souvent dans ce type de dispositif. (...) La Cub expérimente ici une formule qui nous semble à même d'être généralisée à l'échelle de toutes les agglomérations. Dès lors qu'un Conseil de développement est en mesure d'affirmer son autonomie et sa légitimité par rapport aux instances communautaires, dès lors qu'il intègre en son sein les compétences nécessaires à l'évaluation de ce type de dispositifs, ce rôle d'encadrement et de validation des procédures participatives peut lui incomber. »[362]

Les trois garants extérieurs appréhendent quant à eux la CPP comme une instance indépendante ayant vocation à conduire les démarches participatives à la manière d'une Commission particulière du débat public. Comme il le spécifient en conclusion de leur rapport final :

> « L'expérience faite doit être l'occasion de poser la question du positionnement du C2D vis-à-vis de la Cub, dans la perspective de la consolidation du rôle de l'instance dans la conduite des jurys citoyens ou d'autres démarches participatives. Pour assurer son rôle d'instance garante de la participation du public, le C2D devrait se saisir d'un mandat global lui permettant de mieux définir sa place: identifier des thèmes de débat, solliciter l'organisation de jurys, veiller à ce qu'un jury soit bien convoqué pour s'exprimer sur une décision à prendre, en assurer la conception et procéder aux recrutements nécessaires, s'assurer que les décisions des jurys seront suivies d'effets, etc. »[363]

362 *Concertation sur le mode de gestion des transports, Note d'évaluation par Loïc Blondiaux*, 21 mai 2012, p. 12-13

363 *Concertation sur le futur mode de gestion du service public des transports de la Communauté Urbaine de Bordeaux, rapport des garants*, mai 2012, p. 20

Bien que cette vision du rôle de la CPP butte inévitablement aux freins inhérents à sa nature évoqués plus haut, elle ouvre certaines pistes qu'il serait intéressant d'explorer, telles que celle d'une implication dans le suivi du processus décisionnel afin de veiller à la prise en compte effective des résultats de la participation, voire celle d'un positionnement « tampon » entre la Cub d'un côté et les garants et les participants de l'autre, afin d'assurer que les demandes qu'ils formulent soient entendues et respectées.

Finalement, Groupe de suivi de la Charte et CPP relèvent d'un ambition commune de tirer les pratiques de l'institution communautaires vers le haut, mais peinent à trouver réellement leur place dans des processus et des jeux d'acteurs déjà complexes. Le Groupe de suivi butte sur l'amplitude du rôle qu'il a pour ambition d'exercer, qui apparaît d'un côté en inadéquation avec la capacité d'action de la cellule participation chargée de l'animer, et de l'autre en partie recouvert par les fonctions récemment confiées à la CPP. De son côté, celle-ci se heurte à l'indétermination de l'objet de la garantie qu'elle a à exercer : a-t-elle vocation à être garante des processus participatifs conduits par la Cub ? De ses pratiques dans leur ensemble ? De la prise en compte de la parole citoyenne dans le processus de décision politique ? De l'adéquation des démarches conduites par les communes de l'agglomération avec les principes de la Charte - comme cela pourrait également être pertinent ?

En outre, le retour d'expérience de ces deux instances met en exergue la problématique récurrente de la temporalité de leur implication dans les processus. Dans le cas de la Politique de l'eau comme pour le choix du mode de gestion des transports, leur fonction s'intègre à une stratégie élaborée préalablement à leur mobilisation, qu'elles ne sont ensuite plus en mesure d'influencer. De fait, ces deux démarches sont le fruit d'une commande politique qui ne survient que quelques mois avant la date prévisionnelle de délibération du Conseil communautaire, et ne laisse que peu de temps à l'élaboration des stratégies participatives et à la mobilisation des moyens nécessaires à leur mise en œuvre[364].

Cette tension du calendrier s'avère également problématique pour les chefs de projets. A l'instar de la complexification du jeu d'acteurs qu'induit pour eux la conduite d'exercices participatifs, elle est perçue comme un vecteur de perte de contrôle des processus. Elle apparaît dès lors comme un frein au déploiement de cette pratique.

La résolution de ces dysfonctionnements est au cœur de la réflexion actuellement menée par le Groupe de suivi de la Charte. Il s'agit pour lui de se remettre en mouvement en établissant des jalons processuels permettant de mieux anticiper les sujets à porter au débat, ainsi qu'en

364 Notons que pour la CPP, le délai minimal entre sa saisine et la décision finale devrait être de deux ans pour les grands projets d'aménagement et de un an pour tous les autres.

redéfinissant le rôle des différentes acteurs impliqués et leurs modalités d'articulation : groupe de suivi et CPP mais aussi chefs de projets, professionnels de la participation, comités politiques, garants indépendants.

Malgré les difficultés rencontrées, l'implication du Groupe de suivi comme de la CPP dans les exercices participatifs de la Cub a d'ores et déjà montré son potentiel d'accroissement de la transparence et de l'assise démocratique des démarches. La stabilisation de leurs fonctions respectives devrait dès lors en faire de véritables points d'ancrage pour le déploiement à la fois quantitatif et qualitatif des pratiques et pour la montée en compétence des acteurs.

# *Compendium* partie 3

Impulsée par le politique, l'évolution organisationnelle de la Communauté urbaine de Bordeaux mène à l'investissement du champ de la participation par divers acteurs, plus ou moins experts, institutionnels ou non. Chacun à sa manière et tous ensemble contribuent à la structuration de modes de faire propres à l'institution, innovants par leurs formes et par leurs modalités de pilotage.

En interne, les agents de la cellule dédiée et de la direction du C2D encouragent à l'expérimentation dans le cadre d'une « expertise bicéphale » marquée par des logiques parfois divergentes. Les consultants extérieurs chargés d'animer les démarches, répondant le plus souvent au profil du « médiateur », promeuvent des valeurs de production collective et de transformation sociale favorables à l'innovation démocratique. Les garants indépendants sécurisent les acteurs institutionnels comme les participants et incitent au déploiement de processus plus transparents, ouverts et collaboratifs.

La marge de manœuvre dont tous bénéficient place l'exécutif de la Cub en retrait et privilégie une interaction plus directe entre le public et la sphère technique. Ainsi responsabilisés, les acteurs institutionnels s'emparent de la thématique participative et s'engagent dans un processus d'apprentissage collectif qui contribue à leur professionnalisation. Les chefs de projet « montent en conviction » à travers l'expérience, s'ouvrant à de nouvelles manières de faire dont les bénéfices ont souvent raison de leur résistance initiale. Le C2D s'investit dans les processus participatifs afin de promouvoir les principes de la Charte dont il est à l'origine, et de veiller à la transparence et à l'équité des pratiques dans le cadre de son nouveau rôle de « garant ».

Dès lors, la complexité de cette configuration d'acteurs apparaît à la fois la résultante et le support de la traduction en actes des orientations politiques. Elle donne corps à une communauté de pratique qui affranchit l'essor de la participation d'une logique de personnification en l'ancrant dans une dimension à la fois processuelle et collective. Par la confrontation des approches portées par les différentes parties, ce jeu d'acteurs favorise l'évolution incrémentale des pratiques autant que la co-construction progressive d'une culture commune. Bien qu'il reste à consolider par la clarification des rôles de chacun, il constitue le terreau d'une transformation profonde des modalités de l'action communautaire, vers une collaboration accrue avec les habitants et usagers du territoire dans une logique de métropolisation partagée.

# CONCLUSION GENERALE

*« La connaissance progresse en intégrant en elle l'incertitude,*
*non en l'exorcisant. »*

Edgar Morin, *La méthode*, 1977

L'OFFRE institutionnelle de participation se déploie avec force depuis son émergence dans les années 1980 dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement. D'abord conçue comme un outil de régulation sociale, elle s'inscrit depuis le tournant des années 2000 dans une logique de gouvernance renouvelée. L'essor de la décentralisation territoriale et la nécessité accrue de fonder les choix publics encourage l'implication de la population dans une double visée de développement durable – social, économique, environnemental – et de re-dynamisation de la démocratie.

La deuxième moitié des années 2000 est marquée par un changement d'échelle lié à la diffusion de modes de vie métropolitains. La complexification du fait urbain et l'interconnexion croissante de ses fonctions réinterrogent les systèmes de gouvernance locaux, tout autant que les logiques d'appartenance territoriale et d'expression de la citoyenneté. L'appropriation de la thématique participative par les intercommunalités s'ancre dès lors dans l'optique d'une modernisation des manières de concevoir et de gérer l'espace.

D'un côté, il s'agit pour les Communautés urbaines en particulier d'acquérir une assise démocratique qui leur permette de se positionner comme coordinatrices de la dynamique métropolitaine vis-à-vis des autres instances territoriales. L'enjeu est en particulier de se démarquer des communes, échelons privilégiés de la démocratie locale. De l'autre, l'objectif est à l'émergence d'une action communautaire plus transparente et collaborative, visant à impliquer les habitants et usagers du territoire dans l'élaboration et la concrétisation de projets partagés. La participation contribue au décloisonnement des intérêts locaux et à l'émergence d'une nouvelle forme de citadinité, non plus exclusivement liée au lieu de résidence mais à l'espace de vie dans toute son ampleur et sa complexité.

### La Cub, une posture métropolitaine

Le cas de la Communauté urbaine de Bordeaux illustre bien cet enjeu contemporain de la participation publique, par la place qui lui est donnée depuis 2008 dans les orientations politiques comme dans les pratiques.

La métropolisation de son territoire est un fait, traduit par le dynamisme de son aire urbaine et par l'accroissement de son rayonnement national et international. Si la Cub y joue un rôle central, elle reste en partie contrainte par un système de cogestion politique dont elle cherche aujourd'hui à se dégager par l'adoption d'une posture supra-communale. Cela passe par un repositionnement vis-à-vis des acteurs de la gouvernance locale autant que par le déploiement d'une offre de participation d'envergure communautaire.

D'une part, la mise en place de « contrats de co-développement » avec les communes permet à la Cub d'ancrer leur relation dans une logique de projets partagés plutôt que de guichet. L'impulsion de démarches partenariales telles que le Projet Métropolitain et le « Grenelle des mobilités » engagé à sa suite contribue à décloisonner les expertises et les actions des différents acteurs locaux et à asseoir son rôle de coordinatrice de la gouvernance métropolitaine.

D'autre part, le changement de posture de la Cub se traduit par la transparence et l'ouverture accrue de son action vis-à-vis du public. La mise en œuvre d'exercices participatifs ambitieux d'envergure intercommunale – le franchissement Jean-Jacques Bosc, le PLU3.1, la politique de l'eau ou des déchets – témoigne d'un enjeu de légitimation de son rôle d'acteur clé du développement territorial. Plus encore, la démarche relative au Projet métropolitain en fait le chef d'orchestre de la gouvernance métropolitaine et met en exergue une conception renouvelée du rôle des habitants et usagers du territoire : de « clients » ou d'« usagers » de l'action publique, ils auraient vocation à devenir acteurs de son élaboration et de sa mise en œuvre dans le cadre d'un processus de métropolisation partagé.

Relayée par des supports de communication qui entourent la Cub d'une aura de modernité et de dynamisme, l'offre de participation publique s'affiche aujourd'hui comme une marque de fabrique de l'institution. Derrière l'ambition métropolitaine, elle affirme un leadership politique singulier incarné par son président, qui se démarque ainsi de ses illustres prédécesseurs - après Jacques Chaban-Delmas le notable, l'aménageur, et Alain Juppé l'homme d'État, l'initiateur du tramway et de la réhabilitation des quais : Vincent Feltesse le moderne, le métropolitain ? L'enjeu de distinction est par ailleurs d'autant plus prégnant qu'il s'inscrit depuis 2004 dans un contexte d'opposition des majorités politiques de la Cub et de la ville-centre, et depuis juin 2013 dans une compétition entre leurs actuels président et maire pour la conquête de la mairie de Bordeaux en 2014. Si cette situation prête à l'hypothèse de l'inscription de la participation publique dans une stratégie politique visant à servir la carrière d'un homme, l'analyse témoigne d'évolutions structurelles de l'institution qui laissent à présager d'une transformation durable de ses modes de faire.

De fait, l'originalité du cas de la Cub repose sur la manière fine dont le politique influence la culture institutionnelle et professionnelle, par une stratégie basée sur l'action plutôt que sur l'injonction. Par la place accordée au Conseil de développement durable (C2D), la création d'une délégation politique et d'une cellule technique dédiée, l'impulsion d'une Charte de la participation, il encourage la structuration d'un référentiel d'action propre à l'institution et l'émergence de processus inédits. S'ensuivent des démarches expérimentales par leur forme

comme par leurs modalités de gouvernance, qui favorisent l'intégration de la parole citoyenne aux projets et réinterrogent l'articulation entre participation et décision politique. Les jeux d'acteurs originaux sur lesquels reposent les pratiques induisent des formes d'apprentissage collectif spécifiques au cas bordelais. Le processus de professionnalisation qui en résulte se nourrit autant qu'il alimente l'évolution incrémentale des modes de faire dans une logique de transformation cumulative de l'action publique.

En outre, cette double évolution institutionnelle et professionnelle repose sur une approche réflexive de la thématique participative traduite par la conduite d'un certain nombre de réflexions de fond. Depuis les travaux menés par le C2D pour l'élaboration de la Charte de la participation, diverses problématiques ont en effet émergé au contact des pratiques. Nous en citerons trois, sur lesquelles nous avons été amenée à conduire des travaux dans le cadre de notre posture mi-praticienne / mi-chercheuse au sein de la Cub :

• la question des conditions d'indemnisation des participants à certains dispositifs particulièrement engageants - type mini-public - posée avec acuité dans le cadre de l'exercice relatif au choix du mode de gestion des transports. Un calendrier particulièrement serré conduit alors la Cub à indemniser le panel de citoyens à un niveau élevé de manière à assurer sa mobilisation sur la durée du dispositif. Cela n'est pas sans induire une attitude passive de certains membres qui, comme pointé par les garants et par l'évaluateur de la démarche, nuit à la constitution d'un groupe politiquement engagé par l'avis. Le débat s'ouvre en interne quant à l'opportunité d'une telle pratique et à ses conditions acceptables. Nous y contribuons par la rédaction d'un rapport analysant ses enjeux et ses limites, et proposant des solutions alternatives et des préconisations visant à limiter les biais d'une indemnisation pécuniaire tout en valorisant les participants et en favorisant l'ancrage de la participation dans la culture locale[365]. Cette réflexion est à ce jour entre les mains du C2D, saisi par la Cub en 2013 pour y apporter une réponse collective ;

• la question des modalités d'intégration des citoyens à la gouvernance des politiques sectorielles, en l'occurrence de la Politique de l'eau établie en 2011. Ses orientations rejoignent les résultats de la démarche participative en proposant la création d'une instance de gouvernance transverse associant une diversité d'acteurs, dont des représentants de la société civile. Afin de préfigurer l'organisation comme le mode de fonctionnement d'une telle instance, il nous est confiée en 2012 la mission de réaliser une enquête qualitative par entretien auprès d'un panel d'une vingtaine de personnes identifiées comme ses membres potentiels : représentants d'organisations en charge de la gestion de l'eau et de l'assainissement, élus, acteurs associatifs, citoyens. L'analyse qui en résulte met en regard les

365 Cf. Annexe 3

points de vue des différents acteurs, et traduit notamment l'anticipation d'une problématique de légitimité des citoyens vis-à-vis des autres membres de l'instance. Elle se conclut par des préconisations visant sa mise en place concrète dans une optique évolutive et fonctionnelle[366]. La Direction de l'eau y travaille actuellement, pour une installation de l'instance fin 2013 ;

• la question relative aux publics absents de la participation, qui est au cœur des premières Assises organisées par le C2D en 2012. Nous la traitons au prisme de la problématique des temporalités, dans un article inspiré des débats conduits en atelier[367]. Un certain nombre de leviers d'action communs aux autres thématiques traitées en ressortent, qui seront explorés par le C2D et ses partenaires en vue des Assises de 2014 ;

Ces différents travaux alimentent les débats qui se font jour au sein de la Cub sur le thème de la participation. Ils ont en commun d'interroger les conditions de son déploiement sur le long terme et font écho à la question de son ancrage dans la culture citoyenne. Sous-jacente aux pratiques analysées, celle-ci aurait eu sa place dans cette thèse si nous avions disposé du temps et des moyens nécessaire à l'évaluer. Notre hypothèse relative à la capacité d'une offre de participation métropolitaine à faire émerger de nouvelles formes de citadinité repose néanmoins sur le constat de leurs prémisses. Certains dispositifs génèrent en effet des dynamiques révélatrices d'un décloisonnement des intérêts locaux qui laissent présager de nouvelles formes d'investissement du public dans le développement territorial.

### Vers une culture citadine

Axés sur l'intelligence et la production collective, certains dispositifs observés génèrent des processus d'apprentissage similaires à ceux qui conduisent à la professionnalisation des acteurs institutionnels de la participation. Le Comité permanent de la concertation investi dans l'exercice relatif au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc est de ceux-là.

Conçu comme une instance de gouvernance mixte, le CPC a vocation à veiller au bon déroulement du processus et à effectuer des propositions et recommandations visant à assurer sa réussite. En tant qu'espace de débat mettant en présence des groupes d'acteurs hétérogènes – élus, techniciens, partenaires institutionnels, acteurs associatifs et citoyens – il constitue un « forum hybride » vecteur d'apprentissage : la mise en présence des parties améliore leur connaissance mutuelle et la reconnaissance de leurs savoirs spécifiques qui, à travers le débat, « s'enrichissent et se fécondent mutuellement »[368]. Au sein d'une telle

366 Cf. Annexe 4

367 Cf. Annexe 5

368 Callon, Lascoumes, Barthe, 2001, *op. cit.* (cf.Partie 1 / 3.2.2 Favoriser une production citoyenne éclairée)

instance « de débat sur le débat », la médiation qui s'opère entre réflexivités individuelle et institutionnelle – qui plus est sous le contrôle de garants – amène les acteurs à un changement de posture : d'un côté, les chefs de projet perçoivent l'intérêt de l'ouverture du processus de conception à des acteurs tiers, par les nouvelles pistes qu'elle ouvre et l'expertise d'usage qu'elle valorise ; de l'autre, les citoyens montent en compétence par l'appropriation de contenus techniques, hybridant leurs « savoirs profanes » au contact des agents publics. L'appréhension par les parties de leurs évolutions respectives établit une relation de confiance et structure un espace de débat productif, vecteur d'enrichissement du projet[369].

La définition et l'application partagées des règles du jeu de la démarche impliquent donc pleinement les membres du CPC dans sa conduite. Plus encore, leur volonté de maintenir leur engagement après sa clôture et jusqu'à la réalisation de l'ouvrage par la création d'une instance de concertation pérenne témoigne d'un sentiment de responsabilité vis-à-vis des recommandations formulées. Le « groupe de contact » créé en 2011 dans la continuité du CPC se positionne ainsi comme le « garant » de leur prise en compte dans le projet. Il y contribue effectivement, étant associé à l'élaboration des documents programmatiques de l'ouvrage, ainsi qu'au choix du concepteur par l'intégration de deux de ses membres au jury du concours de maîtrise d'œuvre. En outre, les citoyens et acteurs associatifs impliqués dans l'instance s'organisent en arrière-plan pour assurer un rôle de médiation entre le maître d'ouvrage et les habitants des territoires concernés, garantir la transparence de l'information et animer la concertation sur les points restant à définir – la question des raccordements notamment. Un collectif inter-associatif dédié est créé, dont le blog[370] affiche clairement la vocation : « Échanger nos informations, nos expériences, pour développer la participation démocratique dans les projets des villes autour du futur Pont Jean-Jacques Bosc ». Les membres du collectif promeuvent les recommandations liées au franchissement au sein des dispositifs participatifs touchant aux opérations et stratégies qui l'englobent – l'OIN Bordeaux Euratlantique et le Projet métropolitain notamment.

Dès lors, cette expérience témoigne d'une réelle montée en puissance des participants à la concertation sur le franchissement qui, d'une réflexion sur un objet localisé, appréhendent la complexité des enjeux urbains et élargissent leur champ d'action. La dynamique générée par le CPC aura ainsi fait émerger chez eux la conscience d'appartenir à un territoire élargi, dont les interconnexions relèvent de logiques métropolitaines.

---

369 De fait, dans une telle instance, « l'enjeu, pour les acteurs, n'est pas seulement de s'exprimer ou d'échanger, ou encore de passer des compromis ; il n'est pas seulement de réagir, mais de construire » (*Ibid.*, p. 59)

370 www.interassoscub.over-blog.com

Le processus d'élaboration du Projet métropolitain va également en ce sens. Par l'ampleur et la forme des dispositifs mis en œuvre – les conférences, l'appel à contributions auprès des partenaires, la semaine de la Fabrique, les rencontres par secteur[371] – il contribue à l'appropriation d'enjeux propres à l'échelle métropolitaine. Si les participants ont conscience de modes de vie de plus en plus mobiles et interconnectés, ils appréhendent par ce biais la complexité des interactions entres les composantes de l'économie urbaine : déplacement, emploi, environnement, logement, santé, solidarité, culture et loisirs. Les frontières communales s'effacent au profit d'un sentiment d'appartenance à un territoire métropolitain, à l'échelle duquel il s'agit désormais de réfléchir.

L'appropriation des enjeux de la démarche « 50 000 logements nouveaux autour des axes de transports collectifs » engagée en 2010 en témoigne. Axe prioritaire du Projet métropolitain, elle vise à accroître l'offre de logements dans une logique de prise en compte transversale des enjeux urbains : construire à proximité des axes de transport pour réduire l'usage de la voiture, enrayer l'étalement urbain, rapprocher les lieux d'habitation des zones d'emploi, diminuer les temps de trajet quotidien et améliorer la qualité de vie. La démarche vise en outre à réduire le coût du logement par une conception renouvelée des manières d'habiter, dans des espaces oubliés des politiques urbaines – friches industrielles et commerciales, entrées ou lisières de villes – ou dans de nouvelles formes bâties. Les réflexions menées par cinq équipes de concepteurs sont d'abord de dimension intercommunale et stratégique, puis déclinées en intentions projectuelles sur différents sites pilotes disséminés sur le territoire. Le processus prend ainsi essentiellement corps dans la sphère experte.

A l'été 2012, différents dispositifs de « médiation » auprès du public sont mis en œuvre sur plusieurs sites pilotes. Ils visent à partager les enjeux du projet préalablement à l'ouverture d'une exposition présentant en détail les travaux des équipes. Réunions publiques, balades urbaines et « dialogues de rue » mettent en exergue la dimension anxiogène de la notion de « densité » et constituent d'inévitables scènes d'expression de la logique *NIMBY*. Ils donnent néanmoins à voir les germes d'une « conscience métropolitaine », traduits par le consensus qui entoure la nécessité de construire du logement[372] ainsi que par l'intérêt que suscite la démarche globale, souvent bien perçue par les participants comme embrassant le projet qui concerne plus directement leur ville ou leur quartier[373].

---

371 Cf. Partie 2 / 2.2.2 Le Projet métropolitain, initiateur d'un processus collectif

372 Les témoignages recueillis sur le site de la Buttinière à Lormont en attestent : « Il faudrait pas sacrifier la forêt, et en même temps, on a besoin de logements. » ; « Je suis tranquille dans ma campagne. J'ai la nature. Je pourrais pas vivre à Bordeaux. Bordeaux, c'est bien pour les achats, le cinéma... Mais on a besoin de logements, il faut construire. » ; « Quand on entend les chiffres énormes (hier soir à la télé) du manque de logement, 50 000 logements c'est un bon projet. » (dialogues de rue, 5 et 6 juillet 2012)

373 L'animateur de la balade urbaine menée à Blanquefort le 30 juin 2012 le note dans son rapport : « L'idée d'une rencontre dans le cadre de l'exposition (...) avec d'autres participants à d'autres concertations sur différentes communes est une idée bien reçue qui permettrait de mieux comprendre l'inscription des projets de la ville dans le projet métropolitain. »

*In fine*, par leurs formes collaboratives et leurs objets d'envergure supra-communale, certains exercices participatifs induisent une appropriation par le public de logiques et d'enjeux métropolitains qui témoignent de l'évolution en marche de la culture locale. Les habitants et usagers du territoire semblent peu à peu prendre conscience de leur appartenance à une communauté de vie dépassant la logique communale, laissant ainsi présager de l'essor d'une citadinité métropolitaine.

Basée sur l'observation de cas précis, cette hypothèse mériterait d'être approfondie et éprouvée par l'élaboration d'indicateurs et d'outils d'analyse permettant d'appréhender plus finement les tendances d'évolution de la culture locale – un observatoire des pratiques métropolitaines par exemple. En outre, dans un contexte marqué par la crise persistante du politique et des institutions, cette vision peut apparaître optimiste. Elle traduit néanmoins la posture que nous avons choisi d'adopter dans cette recherche, constructive plus que critique. Nos conclusions en témoignent : il s'agissait pour nous de mettre en exergue le potentiel de transformation territoriale, politique et sociale d'une participation publique d'ampleur intercommunale, plutôt que de déconstruire des pratiques inévitablement porteuses de biais démocratiques contestables.

**Une thèse militante ?**

La question nous était posée de façon rhétorique lors des Rencontres doctorales en architecture de 2013, au cours desquelles nous revenions sur nos méthodes de recherche et notre expérience du dispositif CIFRE : « Dans quelle mesure une thèse peut-elle être militante ? »

Elle renvoie à deux éléments structurants de notre travail de recherche. Son sujet d'abord, dont l'ancrage dans l'idéal démocratique oriente nécessairement l'analyse. Peut-on raisonnablement réinterroger le bien-fondé de la participation publique dans un contexte où elle fait de plus en plus ses preuves ? La question est rhétorique elle aussi.

La posture adoptée dans l'analyse fait ensuite écho aux modalités opérationnelles de notre recherche. Le dispositif CIFRE s'est avéré déterminant. Intégrée à l'organisation communautaire, mi-praticienne / mi-chercheuse, nous avons choisi de tirer pleinement parti de l'opportunité que présentait cette situation pour concentrer nos travaux sur l'étude des raisons et des évolutions internes liées à l'essor de la participation publique. Cela nous a amenée à adopter une posture d'observation participante « en immersion », soit à occuper un rôle social dans le milieu étudié. Nous nous sommes ainsi plus largement présentée comme chargée de mission que comme doctorante, de manière à être reconnue par les acteurs et à

accéder à ce qu'Alain Touraine décrit comme « la compréhension de l'autre dans le partage d'une condition commune ». Nous avons ainsi nous même fait l'objet du processus de professionnalisation décrit en troisième partie, par l'acquisition de nouveaux savoirs, savoir-faire et savoir-être au contact des acteurs et des pratiques.

Cela induit quelques biais qui méritent d'être soulignés. D'une part, l'immersion dans les services communautaires nous a inéluctablement amenée à nous approprier les orientations de l'institution en faveur du développement qualitatif et durable de la participation publique. Cela a fondé notre posture d'analyse et déterminé notre regard optimiste. D'autre part, notre investissement dans les démarches mises en œuvre comme dans les réflexions de fond n'aura pas été sans influencer subtilement les pratiques. Cet effet reste néanmoins marginal, et ne remet pas en cause notre analyse des évolutions institutionnelles et professionnelles en marche. Il s'agit dès lors d'accepter ces limites comme des conditions *sine qua non* d'accès à des connaissances originales qui, souhaitons-le, apporteront un éclairage nouveau à la question de la participation publique.

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES ACRONYMES

TABLE DES FIGURES

# Bibliographie


ARNSTEIN Sherry R., « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35 / n°4, juillet 1969, p. 216-224

ASCHER François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 1995

BACQUÉ Marie-Hélène, « Gouvernance et urbanisme de participation », in Biau, Tapie (dir.). *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Parenthèses, 2009, p. 17-29

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in Bacqué, Rey, Sintomer (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, La Découverte, 2005, p. 9-46

BACQUÉ Marie-Hélène et SINTOMER Yves, « Le temps long de la participation », in Bacqué, Sintomer (dir.). *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p. 9-35

BARBIER Jean-Marie et GALATANU Olga (dir.), *Les savoirs d'action : une mise en mot des compétences ?*, L'Harmattan, 2004

BACQUE Marie-Hélène et GAUTHIER Mario, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein. », *Participations*, n°1/2011, octobre 2011, p. 36-66.

BECK Ulrich, *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2003

BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, n°1 / 2011, octobre 2011, p. 105-133

BIAU Véronique et TAPIE Guy, « Fabriquer les espaces bâtis, concevoir et coopérer », in Biau, Tapie (dir.). *La fabrication de la ville: métiers et organisations*, Parenthèses, 2009, p. 167-204

BLATRIX Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, vol. 2009/2 / n° 74, juillet 2009, p. 97-119

BLONDIAUX Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, décembre 2001, p. 44-51

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15 / n°57, premier trimestre 2002, p. 17-35

BOURG Dominique, BOY Daniel, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2005

BRATOSIN Stefan, *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 2001

BURNS Danny, HAMBLETON Robin et HOGGETT Paul, *The politics of decentralisation : revitalising local democracy*, Macmillan, 1994

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001

CARREL Marion et HOUARD Noémie, *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville*, Centre d'analyse stratégique, note d'analyse n°278, septembre 2012

CARTILLIER Jeanne, « La participation citoyenne comme opportunité de mise en mouvement des cultures professionnelles », in Biau, Fenker, Macaire (dir.). *Cahiers Ramau n°6*, Éditions de la Villette, 2013 (à paraître)

CASTELLS Manuel, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspero, 1973

CHADOIN Olivier, *La ville des individus*, L'Harmattan, 2004

CHARMES Éric, *La ville émiettée essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses universitaires de France, 2011

CLAUDE Viviane, « Histoire des "mondes" des professionnels de l'urbain : quelques effets structurants », in Biau, Tapie (dir.). *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Parenthèses, 2009, p. 63-72

COHEN Claude, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », *Quand la démocratie locale se professionnalise...*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre du 13 octobre 2003, p. 97-148

COSSART Paula, « S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939) », in Bacqué, Sintomer (dir.). *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p. 137-154

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Seuil, 1977

DOLEZ Bernard et PARIS Didier, *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus*, L'Harmattan, 2004

DONZELOT Jacques, « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n°258, novembre 1999, p. 87-114

DONZELOT Jacques, « Le chantier de la citoyenneté urbaine », *Esprit*, n°373, mars-avril 2011, pp. 118-136

DONZELOT Jacques et EPSTEIN Renaud, « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, juillet 2006, p. 5-34

DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, 2010

DUMAS Jean, *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espace dans la construction imaginaire d'une métropole*, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2000

EVETTE Thérèse, TERRIN Jean-Jacques (dir.), Projets urbains. Expertises, concertation et conception, Cahiers Ramau 4, Editions de la Villette, 2006

FELTESSE Vincent, « « Bordeaux 3.0 » : amorcer un espace public métropolitain », *Métropolitiques*, novembre 2012, [URL : http://www.metropolitiques.eu/Bordeaux-3-0-amorcer-un-espace.html]

FELTESSE Vincent, « Gouverner les territoires à l'ère métropolitaine », entretien mené par Marc-Olivier Padis, *Esprit*, n°393, mars/avril 2013

FELTESSE Vincent, *La décennie bordelaise. Quelle politique urbaine à l'heure des métropoles ? (entretiens avec Jean Viard)*, Éditions de l'Aube, 2012

FERRAN Nicolas, « Les élus municipaux à l'épreuve de l'offre participative : la fabrique d'un rôle politique », actes de la seconde journée doctorale du GIS Démocratie & Participation, EHESS, Paris, 18 octobre 2011

FOURASTIE Jean, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, 1979

GODIER Patrice, *Fabrication de la ville contemporaine : processus et acteurs. Le cas de l'agglomération bordelaise*, sociologie, Université Bordeaux 2, 2009 [URL : http://www.theses.fr/051973057]

GODIER Patrice et TAPIE Guy, « Stratégies urbaines et agglomération bordelaise », in Godier, Sorbets, Tapie (dir.). *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, Parenthèses, 2009, p. 214-251

GOURGUES Guillaume, « La démocratie participative au-delà des controverses et des bienveillants : des dispositifs au Dispositif », actes des premières journées doctorales du GIS Démocratie et participation, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009

HATZFELD Hélène, « De l'autogestion à la démocratie participative », in Bacqué, Sintomer (dir.). *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p. 51-64

HATZFELD Hélène, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 36e année, 1986, p. 374-392

JOBERT Arthur, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11 / n°42, 1998, p. 67-92

JOULE Robert-Vincent, BEAUVOIS Jean-Léon, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, PUG, 2002

KESSLER Marie-Christine et BODIGUEL Jean-Luc, « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 18e année / n°2, 1968, p. 257-277

LAGROYE Jacques, *Société et politique. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pedone, 1973

LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, Economica-Anthropos, 2009

LEFEBVRE Rémi, « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*, 29 octobre 2012 [URL : http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html]

LEFEVRE Christian, *Gouverner les métropoles*, LGDJ, 2009

LUSSAULT Michel, « L'imaginaire de la ville », conférence organisée par le Conseil de développement durable de l'agglomération (C2D) dans le cadre de la démarche Bordeaux Métropole 3.0, Bordeaux, 3 juin 2010

MAHEY Pierre, *Pour une culture de la participation*, Paris, Adels-Revue Territoires, 2005

MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le débat*, n°33, janvier 1985, p. 72-93

MELÉ Patrice, « Identifier un régime de territorialité réflexive », in Vanier (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 45-55

MENDES FRANCE Pierre, *La République moderne*, Gallimard, 1962, p.26

MONNERAUD Lise, « Concerter, se concerter à Bordeaux », in Godier, Sorbets, Tapie (dir.). *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, Parenthèses, 2009, p. 106-121

MONNOYER-SMITH Laurence, « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, n°1 / 2011, octobre 2011, p. 156-185

MONNERAUD Lise, « La fabrication problématique d'un horizon métropolitain », rapport final POPSU 2, juillet 2013

MOYNIHAN Daniel Patrick, « Normative and instrumental perspective on public participation : citizen summits in Washington D.C. », *American review of public administration*, 33(n°2), 2003

NONJON Magali, « Les " professionnels de la participation " à l'épreuve du territoire », *Quand la démocratie locale se professionnalise…*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre du 13 octobre 2003, p. 149-163

NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 18 / n°70, 2005, p. 89-112

OFFNER Jean-Marc Offner, « Métropole », in Cole, Guigner, Pasquier (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences po, 2011, p. 329-335

PALIER Bruno, « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France », in Lascoumes, Le Galès (dir.). *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 273-300

PAQUOT Thierry, *L'espace public*, La Découverte, 2009

PAQUOT Thierry, « Quel(s) avenir(s) pour les villes dans le monde au XXIe siècle? », cours public 2012-2013 : La ville demain, organisé par l'Université Rennes 2, Rennes, 3 octobre 2012 [URL : http://wikiradio.ueb.eu/broadcast/6833_Quel%28s%29_avenir%28s%29_pour_les_villes_dans_le_monde_au_XXIe_siecle_par_Thierry_Paquot]

PINSON Gilles, « Les systèmes métropolitains français à l'horizon 2040 », *Futuribles*, n°387, juillet 2012, p. 41- 58

PROST Robert, *Conception architecturale, une investigation méthodologique*, L'Harmattan, 1992

RADAELLI Claudio, « Logiques de pouvoir et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50 / n°2, 2000, p. 255-276

RUI Sandrine, « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Les Annales des Ponts et Chaussées*, n°92, décembre 1999, p. 53-57

RUI Sandrine, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004

RUI Sandrine, « De nouveaux modes d'expression démocratique. Les développements de la démocratie participative », Cahiers français, n° 356, mai-juin 2010, p. 68-74

RUI Sandrine, « « Démocratie participative » », in GIS Démocratie et Participation. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013 [URL : http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1305]

SADRAN Pierre, « La "République des proximités" contre la démocratie participative », *Pouvoirs Locaux*, n°59, décembre 2003

SECCHI Bernardo, *La ville du vingtième siècle*, Éditions Recherches, 2009

SÉGAS Sébastien, « La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005 », in Godier, Sorbets, Tapie (dir.). *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, Parenthèses, 2009, p. 16-33

SILVESTRE Pauline, « Dire pour agir : les mots de la métropole », *Métropolitiques*, mai 2012, [URL : http://www.metropolitiques.eu/Dire-pour-agir-les-mots-de-la.html]

SINTOMER Yves, *Le pouvoir au peuple: jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, 2007

STRAUSS Anselm, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, L'Harmattan, 1992

SUBRA Philippe, « À quoi et à qui sert le débat public ? », *Hérodote*, vol. 2003/3 / n°110, 2003, p. 149-170

TALPIN Julien, « Les budgets participatifs en Europe : des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », *Cahiers du Brésil Contemporain*, n°73/74, 2009, p. 141-165

THUDEROZ Christian, « Quelques remarques à propos de la notion de confiance », in Evette, Thibault (dir.). *Cahiers Ramau n°2. Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception*, Éditions de la Villette, 2013

TIANO Camille, « La dimension symbolique de la ville : une réponse à la concurrence métropolitaine ? », *Lieux communs*, n°8, 2005, p. 75-103

TOUSSAINT Jean-Yves, *Concevoir pour l'existant, D'autres commandes, d'autres pratiques, d'autres métiers*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006

TOUSSAINT Jean-Yves et ZIMMERMANN Monique, « L'espace public et l'espace du public. Politique et aménagement », in Toussaint, Zimmermann (dir.). *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, Presses polytechniques et universitaires romanes, 2001, p. 73-91

VANIER Martin, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques*, avril 2013, [URL : http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html]

VIARD Jean, « La démocratie du sommeil », *Le Journal du Dimanche*, 27 novembre 2010

VIARD Jean, *La Société d'archipel ou les territoires du village global*, Éditions de l'Aube, 1994

WILCOX David, *A to Z of participation*, Joseph Rowntree Foundation, 1999

WÜHL Simon, « La démocratie participative en France : repères historiques », *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*, septembre 2008 [URL : http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html]

ZASK Joëlle, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Le Bord de l'eau, 2011

## Ouvrages de méthode en sciences sociales

ARBORIO Anne-Marie, FOURNIER Pierre, *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Nathan, Collection 128 sociologie, 1999

BECKER Howard S., *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, 2002 [1998]

BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Armand Colin, Collection 128 sociologie, 1992

CEFAÏ Daniel (dir.), *L'engagement ethnographique*, Editions de l'EHESS, Paris, 2010

KAUFMANN Jean-Claude, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien compréhensif*, Nathan, Collection 128 sociologie, 1996

LATOUR Bruno, WOOLGAR Steve, *La vie de laboratoire : La production des faits scientifiques*, La Découverte, 2005 [1979]

MARTIN Olivier, *L'enquête et ses méthodes : l'analyse de données quantitatives*, Armand Colin, Collection 128 sociologie, 2005

NAUDIER Delphine, SIMONET Maud (dir.), *Des sociologues sans qualités ? Pratiques de recherche et engagements*, La Découverte, 2011

## Documents institutionnels et textes de loi relatifs à la participation

*Charte de la concertation*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 10 juillet 1996

*CNDP 2002-2012. La pratique du débat public : évolution et moyens de la Commission nationale*, annexe du rapport d'activité 2011-2012

*CNDP, Rapport d'activité 2006-2007*

*Consulter autrement, participer effectivement*, Rapport public du Conseil d'État, Paris, La Documentation française, 2011

*Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 1998

*Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable*, Sommet de la Terre de Rio du 3 au 14 juin 1992

Directive n°90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement

*Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier ministre par M. Hubert DUBEDOUT président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La documentation française, 1983

*L'intercommunalité à fiscalité propre*, rapport d'information n°193 de M. Philippe DALLIER fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, 1er février 2006 [URL : http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-193.html]

*La démocratie locale et la participation des habitants*, avis du Conseil national des villes, janvier 2012

Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État notamment.

Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

*Pour une réforme radicale de la politique de la ville ; ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport au ministre délégué chargé de la ville par Mme Marie-Hélène BACQUE et M. Mohamed MECHMACHE, juillet 2013

*Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public du Conseil d'État, 1999

*Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, rapport au ministre délégué à la ville par M. BREVAN Claude et M. PICARD Paul, La documentation française, décembre 2000

**Guides méthodologiques et rapports d'étude s**

*Analyse des pratiques de la concertation en France*, Décider ensemble, mai 2011

*Animer un projet participatif - modes d'emploi*, Adels, 2005

*Cahier de méthodologie*, CNDP, 2013, p. 55

*Concertation/débat public. Fiches méthodologiques*, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (MELTM), 2004

*Conduire une démarche de dialogue citoyen. Les étapes*, ville de Nantes, 2010

*Conseils de quartier - modes d'emploi*, Adels, 2002

*Développement social participatif - modes d'emploi*, Adels, 2005

*Enquête sur les professionnels de la politique de la ville*, IR DSU, 2007

*Étude sur l'ingénierie locale de la politique de la ville : rôles et missions des professionnels « généralistes », tome 1 : rapport d'étude*, ACSE, 2011

*Garantir la concertation - projet 2013-2014*
[URL : http://institutdelaconcertation.org/wakka.php?wiki=GarantirLaConcertation]

*Guide de la concertation locale*, par RAYSSAC Gilles-Laurent, DE LA GUERONNIERE Christian, Territorial éditions, 2006

*Guide méthodologique : la concertation dans la conduite du projet*, Grand Lyon, 2006

*Guide méthodologique pour la concertation des Val-de-Marnais*, Conseil Général du Val-de-Marne, 2008

*Guide pratique du dialogue territorial*, par BARRET Philippe et GUIHENEUF Pierre-Yves, Éditions de l'Aube, 2012

*Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur*, Fondation Roi Baudoin, 2006

*Professionnalisation de la concertation : Quelles références ? Quelles éthiques ?*, compte-rendu du séminaire organisé par l'Institut de la Concertation, Faculté de droit de Montpellier, 4 mars 2010

*Rapport d'enquête. Phase de pré-étude sur l'opportunité de mener une réflexion sur les garants*, Arènes, juin 2012

**Documents spécifiques au cas de la Communauté urbaine de Bordeaux**

*Accord de coopération communautaire*, 11 avril 2008

*Actes et mises en perspectives. Assises de la participation – première édition : osez participer !*, C2D, Bordeaux, 15 et 16 novembre 2012, 2013

*Charte de la participation à l'action publique communautaire. La participation, un changement fondamental*, contribution du C2D, saisine "Charte de la participation", 2009

*Charte des projets*, La Cub, 2004

*Communauté urbaine de Bordeaux, rapport d'activité 2011*

*Communauté urbaine de Bordeaux, rapport d'activité 2012*

*Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise, rapport d'activité 2009*

*De la ville à la métropole. 40 ans d'urbanisme à Bordeaux*, A'Urba, Le Festin, 2011

*Évolution des modalités d'aménagement des espaces publics*, La Cub, pôle de la proximité, février 2013

*Verbatim des ateliers. Assises de la participation – première édition : osez participer !*, C2D, Bordeaux, 15 et 16 novembre 2012
[URL : *http://www.lacub.fr/sites/default/files/c2d/fichiers/restitution_assises.pdf*]

• Sur le Projet métropolitain :

*Bordeaux Métropole 3.0. La ville désirable*, La Cub, avril 2010

*Analyse & projection 2030*,La Cub, décembre 2010

*Bordeaux Métropole 3.0. Vers la métropole désirable - point d'étape*, La Cub, décembre 2010

*Bordeaux Métropole 3.0. 2030, métropole souhaitée*, La Cub, mars 2011

*La fabrique métropolitaine. Bilan de la participation*, La Cub, octobre 2011

*5 sens pour un Bordeaux métropolitain*, La Cub, novembre 2011

• Sur la concertation relative au projet de franchissement Jean-Jacques Bosc :

*Charte de la concertation franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc*, La Cub, décembre 2008

*Rapport d'étape des garants*, 5 mai 2010

*Propositions de recommandations à la Cub à l'issue du cycle d'ateliers publics*, version du 21 décembre 2010

*Rapport final des garants*, 7 mars 2011

• Sur la démarche participative relative au choix du futur mode de gestion des transports :

*Rapport des garants*, mai 2012

*Note d'évaluation par Loïc Blondiaux*, 21 mai 2012

• Sur la démarche participative « eau & assainissement » :

*Livre vert*, La Cub, novembre 2010

*Livre blanc*, La Cub, mars 2011

*Politique de l'eau*, La Cub, décembre 2011

• Sur la démarche relative à la Politique des déchets :

*J'agis je participe. Contribution citoyenne à la politique des déchets de la Cub, livre vert*, La Cub, mars 2012

• Délibérations du Conseil communautaire citées :

N°2002/0119 du 15 février 2002, « Plan d'Occupation des Sols de la CUB - Impact de la loi SRU - Transformation en Plan Local d'Urbanisme - Abrogation de la 3ème révision - Prescription d'une 4ème révision - Nouvelle organisation et méthodologie - Mise en œuvre des moyens - Désignation des représentants communautaires au Comité de Pilotage PLU - Ouverture de la concertation - Décisions - Approbation - Autorisation

N°2007/0748 du 26 octobre 2007, « Le franchissement amont de la Garonne dit "Pont J.-J. Bosc » - Autorisation - Décisions »

N°2007/0882 du 23 novembre 2007, « Conseil de Développement – Projet d'orientation »

N°2008/0232 du 30 mai 2008, « Fixation du nombre des commissions, de leurs domaines de compétence et de leur composition - Décision - Désignation »

N°2008/0598 du 3 octobre 2008, « Direction Générale - Création de la Mission Concertation - Décision »

N°2008/0820 du 19 décembre 2008, « Franchissement amont de la Garonne dit "Jean-Jacques Bosc" - Réflexion élargie - Charte de la concertation - approbation - autorisation »

N°2010/0414 du 25 juin 2010, « Franchissement amont de la Garonne dit Jean- Jacques Bosc – Poursuite du processus de concertation - Autorisation »

N°2010/0058 du 19 février 2010, « Création du groupe de suivi de la participation citoyenne à l'action publique communautaire et désignation des représentants élus »

N°2011/0241 du 29 avril 2011, « Franchissement Jean-Jacques Bosc - Bilan de la concertation - Approbation »

N°2011/0418 du 24 juin 2011, « Franchissement Jean-Jacques Bosc - Concours restreint de maîtrise d'œuvre - Autorisation - Désignation du jury - Décision »

N°2011/0511 du 8 juillet 2011, « Évolution des compétences de la Cub - décision - autorisation »

N°2011/0566 du 23 septembre 2011, « Décision – Autorisation : Recomposition triennale - Missions - Conseil de Développement Durable »

N° 2011/0776 du 25 novembre 2011, « Projet métropolitain : "5 sens pour un Bordeaux métropolitain" »

N°2011/0778 du 25 novembre 2011, « Mise en œuvre de la délibération du 8 juillet 2011 "Évolution des compétences" pour les compétences Aires de grand passage, Archéologie préventive, Aménagement numérique, Réseaux de chaleur et de froid, Soutien et promotion d'une programmation culturelle des territoires de la métropole - Décision - Autorisation »

N°2011/0952 du 16 décembre 2011, « Politique de l'eau - Document cadre - Décision - Approbation »

**Principaux sites Internet consultés :**

www.cnce.fr (site de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs)

www.debatpublic.fr (site de la Commission nationale du débat public)

www.institutdelaconcertation.org (site de l'Institut de la concertation)

www.lacub.fr (site de la Communauté urbaine de Bordeaux)

www.legifrance.gouv.fr (site de diffusion du droit français)

www.participation.lacub.fr (site des démarches participatives de la Cub)

www.participation-et-democratie.fr (site du GIS « démocratie et participation »)

www.vie-publique.fr (site de documentation sur l'actualité politique, économique, sociale)

# Table des acronymes

| | |
|---|---|
| **ADELS** | Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale |
| **ADEME** | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie |
| **AMO** | Assistance à maîtrise d'ouvrage |
| **APU** | Atelier populaire d'urbanisme (association de défense du quartier de l'Alma-gare à Roubaix active dans les années 1970) |
| **ATR** | Administration territoriale de la République (loi du 6 février 1992) |
| **A'URBA** | Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine |
| **BM 3.0** | Bordeaux Métropole 3.0 (phase d'élaboration du Projet métropolitain) |
| **CADA** | Commission d'accès aux documents administratifs |
| **C2D** | Conseil de développement durable (de l'agglomération bordelaise) |
| **CCSPL** | Commission consultative des services publics locaux |
| **CCTP** | Cahier des clauses techniques particulières |
| **CDDAB** | Conseil de développement de l'agglomération bordelaise (ancien C2D) |
| **CNCE** | Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs |
| **CNDP** | Commission nationale du débat public |
| **CNFPT** | Centre national de la fonction publique territoriale |
| **CPC** | Comité permanent de la concertation (cf. démarche participative sur le projet de franchissement « Jean-Jacques Bosc ») |
| **CPDP** | Commission particulière du débat public |
| **CPP** | Commission permanente de la participation (C2D « garant ») |
| **CUB** | Communauté urbaine de Bordeaux |
| **DC2D** | Direction du Conseil de développement durable |
| **DDDP** | Direction du développement durable et de la participation (Cub) |
| **DDRM** | Développement durable et rayonnement métropolitain (pôle de la Cub) |
| **DGS** | Directeur général des services |
| **DUP** | Déclaration d'utilité publique |
| **EPA** | Établissement public d'aménagement |
| **EPCI** | Établissement public de coopération intercommunale |
| **FNAU** | Fédération nationale des agences d'urbanisme |
| **GAM** | Groupe d'action municipale |

| | |
|---|---|
| **GSP** | Gestion et suivi de projet (démarche mise en place par la Cub en 2003) |
| **IGA** | Inspection générale et audit |
| **INSEE** | Institut national de la statistique et des études économiques |
| **LGV** | Ligne à grande vitesse |
| **MATE** | Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (auteur de la Charte de la concertation nationale) |
| **MOUS** | Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale |
| **NUB** | Nouvelle université de Bordeaux |
| **OIN** | Opération d'intérêt national |
| **PLPD** | Programme local de prévention des déchets |
| **PLU** | Plan local d'urbanisme |
| **PPI** | Plan prévisionnel d'investissement |
| **RFF** | Réseau ferré de France |
| **RTE** | Réseau de transport d'électricité |
| **SCOT** | Schéma de cohérence territoriale |
| **SIVOM** | Syndicat intercommunal à vocations multiples |
| **SIVU** | Syndicat intercommunal à vocation unique |
| **ZAC** | Zone d'aménagement concertée |

# Table des figures

Figure 1: échelle de la participation élaborée par Sherry Arnstein en 1969.....37

Figure 2: échelle de la participation simplifiée mobilisée dans le cas français.....37

Figure 3 : inscription des procédures réglementaires de participation dans le processus de projet.....50

Figure 4 : évolution concomitante des législations relatives à la participation et à la territorialisation de l'action publique.....75

Figure 5 : la Cub en Europe – source : La Cub.....93

Figure 6 : carte du territoire de la Cub (2013) – source : La Cub .....95

Figure 7 : évolution de la croissance urbaine : les tendances depuis 1999 (2006) – Source : A'Urba.....97

Figure 8 : carte des grands projets communautaires (2013) – source : La Cub .....98

Figure 9 : les projets urbains 2009-2030 de l'arc de développement durable de Bordeaux – source : A'Urba.....101

Figure 10 : carrefour Sud-Ouest européen à l'horizon 2020 – source : EPA Bordeaux Euratlantique .....102

Figure 11 : présidents successifs de la Cub depuis 1968.....105

Figure 12 : « 27 communes pour 1 seul PLU », carte des 7 secteurs de la concertation (2002) – source : La Cub .....117

Figure 13 : lieux de la concertation relative au franchissement Bacalan-Bastide.....119

Figure 14 : exercices participatifs expérimentaux menés par la Cub depuis 2008 (corpus étudié).....124

Figure 15 : Vcub = le vélo de la Cub – crédits : Anthony Rojo.....129

Figure 16 : BatCub = le bateau de la Cub – crédits : Anthony Rojo.....129

Figure 17 : une du nouveau Journal de la Cub (n°21) – source : La Cub.....129

Figure 18 : visuels des démarches participatives « PLU 3.1 » et « eau & assainissement » - source : La Cub.....131

Figure 19 : déclinaison du visuel créé pour la démarche participative « politique des déchets » - source : La Cub.....131

Figure 20 : exposition sur la démarche BM 3.0 – source La Cub.....136

Figure 21 : événement Fabrique métropolitaine – source : La Cub.....136

Figure 22 : dispositifs de la Fabrique métropolitaine et élaboration itérative du Projet métropolitain – source : La Cub.....138

Figure 23 : hôtel communautaire lors de la Semaine de la Fabrique métropolitaine, du 1er au 8 avril 2011 – source : La Cub.....140

Figure 24 : rencontre métropolitaine de Bordeaux le 9 juin 2011 - source :La Cub.....140

Figure 25 : principales caractéristiques du corpus de projets analysés.....162

Figure 26 : combinaison de dispositifs participatifs liés à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement de la Cub (2010-2011).....165

Figure 27 : combinaison de dispositifs participatifs lors de la Fabrique métropolitaine (2011) .....165

Figure 28 : objectifs assignés aux démarches participatives du corpus étudié.....172

Figure 29 : concertation relative au projet de franchissement JJ. Bosc , interactions des processus participatif, technique et politique.....177

Figure 30 : projet OMA Architectes, vue aérienne – crédit : OMA Rem Koolhass /Clément Blanchet.....178

Figure 31 : projet OMA Architectes, usages – crédit : OMA Rem Koolhass /Clément Blanchet .....178

Figure 32 : démarche relative à la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement de la Cub, interactions des processus participatif, technique et politique.....183

Figure 33 : typologie d'acteurs investis dans les pratiques participatives de la Cub.....207

Figure 34 : organigramme de la Cub avec localisation des différentes directions investies dans la participation publique – source : La Cub (30 avril 2012).....211

Figure 35 : postures différenciés des agents dédiés à la participation, selon leur degré d'intégration à l'architecture administrative et le niveau de portage politique de la thématique.....217

Figure 36 : présentation du déroulement d'un projet dans le cadre de la démarche « gestion et suivi de projet » de la Cub - source : Charte des projets, La Cub, 2003.....240

# ANNEXES

1/ « Accord de coopération communautaire », La Cub, 11 avril 2008

2/ « Charte de la participation à l'action publique communautaire », C2D, 2009

3/ « Participation et indemnisation des participants, pourquoi, comment ? », La Cub/A.Couture, mars 2012

4/ « Projet de création d'une instance de gouvernance transverse du grand cycle de l'eau. Rapport d'analyse des entretiens. Synthèse », La Cub/A.Couture, novembre 2012

5/« Prendre le temps de la participation », Actes et mises en perspectives, Assises de la participation – première édition, C2D/A.Couture, juillet 2013

# Annexe 1/ « Accord de coopération communautaire », La Cub, 11 avril 2008

# Accord de coopération communautaire

Dans leur volonté commune d'assurer le bon fonctionnement de la Communauté Urbaine et dans le cadre du respect du fait majoritaire et de la représentation équilibrée des sensibilités politiques au sein de notre Etablissement public de coopération intercommunale, les groupes signataires conviennent de voter pour un candidat unique à la présidence de la CUB.

Ils s'entendent également sur un projet d'agglomération, solidaire, durable, fondé sur le respect des équilibres et des territoires, qui devra relever 3 défis :

- Accompagner et réaliser les grands projets indispensables à l'attractivité de l'agglomération et répondant aux aspirations des habitants dans leurs besoins de logement, d'emploi et de déplacements. Et ce, dans un contexte de raréfaction des aides financières extérieures.

- Conforter les identités des communes qui ont la légitimité territoriale et élective, à un moment où le fait d'agglomération émerge, pour aller vers plus de réactivité, plus de souplesse et plus de proximité pour répondre à l'aspiration des habitants et d'améliorer leur cadre de vie.

- Ecouter les habitants et les forces vives du territoire, connaître leurs besoins, mieux prendre en compte leurs aspirations, leur faire partager les réalisations et actions de la CUB en ouvrant plus largement et en organisant la concertation, en proposant des grands débats sur les enjeux de l'agglomération et les politiques à mener.

Les politiques communautaires doivent être conduites sur la base du principe d'équité et de solidarité entre les communes avec la définition des critères élaborés et acceptés par tous. L'empreinte écologique de notre agglomération doit être évaluée, la production des gaz à effet de serre réduite et une attention particulière sera portée aux économies d'énergie et à la production d'énergies renouvelables. L'organisation du travail des commissions et des services devra prendre en compte cette évolution.

Notre projet doit être mené avec le souci de préserver nos équilibres financiers. Ainsi le PPI sera établi en veillant à maintenir sur le long terme un taux d'endettement inférieur à 7 ans. A environnement stable, le taux de TP sera maintenu, et la cub ne créera pas de fiscalité additionnelle sur les ménages. La transparence et la rigueur dans la gestion de notre EPCI et dans ses relations avec nos délégataires de service public seront notre marque de fabrique. Le rôle de suivi, de contrôle, de pilotage confié à l'IGA sera renforcé et les contrôles de gestion interne veilleront à ce que la dépense publique soit la plus efficace possible.

L'équilibre de l'agglomération repose sur le respect des identités communales. Le rôle central des maires est conforté.

1 - **Bordeaux, Métropole Européenne, solidaire et durable**

Aujourd'hui, la capacité de l'agglomération bordelaise à se hisser au rang des grandes métropoles européennes doit être renforcée.

Cette dynamique repose d'abord sur notre capacité à offrir des conditions de logements les meilleures pour tous, développer l'offre de logements et en particulier de logements sociaux et encourager l'accession sociale. Elle nécessite aussi que les efforts pour la restructuration et le renouvellement urbain, l'aménagement des centre villes et bourgs soient poursuivis ainsi que les grandes opérations d'aménagement soient conçues dès le départ en termes de développement durable. Nos atouts de qualité de vie, d'espaces naturels et de services de base performants doivent être mis en valeur. Le réseau de transports en commun et ses services associés tels que le vélo, les navettes et les parcs relais doivent être ambitieux et efficaces. Le déploiement du réseau Haut débit Inolia, son extension pour la couverture des zones blanches et l'offre du « bon débit » pour tous s'inscrivent pleinement dans cette ambition.

S'appuyant sur cette dynamique, la CUB se doit aussi d'accompagner l'arrivée de grandes infrastructures et équipements dans le but d'assurer le développement économique et touristique de l'agglomération, et de faire venir des centres de décision.

- **L'amélioration de la vie quotidienne**

  - **La poursuite des grands projets d'aménagement** intégrant toutes les dimensions du développement durable et visant la réalisation d'écoquartiers : poursuite de la politique de réalisation de grandes opérations d'urbanisme, dont le grand projet urbain de part et d'autre du fleuve ; poursuite de la requalification de l'ensemble des centres villes et des centres bourgs, afin d'accueillir les nouveaux habitants et satisfaire les besoins en logement. Pour pouvoir mener de front ces grands projets urbains et la politique d'aménagement des centres bourgs, des montages opérationnels, juridiques et financiers originaux devront être recherchés afin de surmonter les contraintes financières.

  - Dans le cadre du renforcement de la politique de la ville, la rénovation des quartiers d'habitat social et du GPV sera poursuivie.

  - Les modifications et la révision du PLU devront être entreprises afin de mieux tenir compte des attentes des communes et des citoyens et de lutter contre l'étalement urbain.

  - Les opérations d'aménagement doivent accueillir au moins 1/3 des 30 000 logements à réaliser d'ici 5 ans selon les objectifs du PLH en veillant à assurer des parcours résidentiels adaptés à la diversité des publics concernés, particulièrement le logement social et l'accession sociale à la propriété.
    Les grandes opérations doivent répondre aux enjeux de mixité à la fois sociale et de fonctions commerciales de proximité services et bureaux. Elles doivent, lorsque c'est possible intégrer la dimension artisanale et industrielle.

  - La CUB doit renforcer sa **politique foncière**, outil indispensable pour maîtriser l'aménagement de son territoire et permettre la réalisation de son projet urbain, maintenir une offre suffisante pour le développement économique futur, préserver

ses sites naturels et agricoles, freiner la spéculation foncière. Pour mener cette politique, la CUB se dotera d'outils permettant la mise en œuvre rapide d'une politique foncière la plus efficace possible, EPFL d'agglomération et/ou emprunt exceptionnel…, qui respectent le pouvoir décisionnaire des maires et pour le financement desquels il ne sera pas fait appel à une fiscalité additionnelle.

- **La CUB poursuivra également son ambition** en faveur de la voirie et de l'apaisement de la circulation, de la gestion de la ressource en eau, des réseaux d'eaux pluviales et de la protection contre les inondations, de l'assainissement avec la poursuite du programme de traitement des eaux usées, de la gestion des déchets, avec en particulier le développement de centres de compostage de déchets verts. Afin d'y parvenir, les enveloppes qui y sont consacrées devront être réévaluées et la gestion des circonscriptions territoriales devra être adaptée pour mieux prendre en compte les attentes des communes. Dans tous ces domaines l'excellence environnementale sera recherchée : économie et recyclage des matériaux de construction, tri et valorisation des déchets, fermeture de l'usine d'incinération de la rive droite au plus tard en 2020 tout en pérennisant le réseau de chaleur, recherche de ressources en eau alternatives et programme d'économie ainsi que la poursuite du plan Garonne.
  La CUB devra rapidement finaliser la démarche de mise en place d'un Agenda 21 entreprise en juillet 2006.

**> La révolution des déplacements**

- **Enjeu principal du développement durable**, de la qualité de vie et de la solidarité entre les communes, les déplacements en transports en commun et modes doux au sein de l'agglomération seront développés.
  Comme indiqué dans la délibération du 27 avril 2007, l'extension du réseau de TCSP, avec le lancement de la 3e phase (en particulier desserte du quadrant Nord-Ouest et du sud de l'agglomération), le tram train du Médoc et les lignes du réseau structurant de bus à haut niveau de service seront menés de façon prioritaire. La desserte de l'aéroport sera assurée par un transport en commun en site propre dont le mode, le cas échéant un tramway, sera déterminé par les études en cours. Ce TCSP devra être innovant et constituer une vitrine pour l'agglomération bordelaise. Pour ce programme très ambitieux qui doit permettre de doubler les déplacements assurés par les transports en commun, un comité de pilotage ad hoc sera créé pour suivre la mise en œuvre opérationnelle des études prévues dans la délibération du 27 avril 2007. Les aides des fonds européens et du Grenelle de l'Environnement seront sollicitées ; leur obtention permettra d'accélérer les réalisations et de prévoir d'autres extensions, ainsi que des compléments à ce réseau (extensions, tram-train de la voie de ceinture, navettes).

  L'ensemble du réseau sera conforté par la réalisation de parcs relais au niveau de la rocade et la mise en place du ticket unique avec les TER et le réseau Trans Gironde, ainsi que la mise en œuvre d'un ambitieux plan de déplacements à vélo et à pied, l'utilisation de navettes, la promotion des voitures partagées et par l'ensemble des dispositions nécessaires à une politique globale du déplacement et du stationnement, qui pourra être déclinée à travers des conventions avec le Conseil général et le Conseil régional dans le cadre d'une évolution de l'Autorité Organisatrice des Transports.

Afin d'inciter les usagers à utiliser encore davantage le réseau de transports en commun, la CUB décidera, à l'instar de ce que pratique déjà la SNCF, la mise en place du tarif familles nombreuses dès le 3ème enfant.

**> Des infrastructures indispensables à l'attractivité de notre agglomération**

- **Le réseau LGV** vers Paris, l'Espagne et la Méditerranée est l'enjeu majeur qu'il convient de réaliser. La CUB participera au financement de la réalisation du TGV Paris Bordeaux en 2 h à l'horizon 2015 et aux études en cours. L'insertion dans l'environnement et les protections phoniques devront être renforcées.

- Accompagnant l'arrivée de la LGV, le projet d'aménagement de la Gare et de l'ensemble du **secteur Saint Jean-Belcier- Bègles** visera la réalisation d'un grand pôle d'affaires et tertiaire d'échelle européenne qui constituera, en appui d'une mixité sociale et fonctionnelle, l'une des vitrines de l'agglomération. Sa liaison avec Floirac par le futur pont JJ Bosc permettra d'associer les deux rives de la Garonne, et plus largement avec le pont Bacalan Bastide permettra le bouclage du réseau de transports en commun, et le développement de grandes opérations d'aménagement. Afin d'accélérer sa réalisation, il sera nécessaire de rechercher tous les financements possibles et en particulier ceux de type PPP.

- **La rocade** qui assure un rôle de transit et de liaison inter quartiers et inter cités doit être portée à 2 x 3 voies, avec la création de nouvelles protections phoniques et le renforcement de celles existantes, l'intégration de l'accès à Hourcade et le réaménagement de l'arrivée de la RN89.

  Pour autant, la CUB réaffirme son souci et sa vigilance pour que le trafic de transit de marchandises soit réorienté afin de ne pas devenir une nuisance insupportable pour les habitants. C'est pour faciliter ce transfert modal qu'elle demande que l'étude du grand contournement ferroviaire soit réalisée dans le cadre des projets du Grenelle de l'Environnement, que le projet de grand contournement routier soit abandonné et que l'exploitation de la rocade privilégie le covoiturage et les transports collectifs.

- La réalisation prioritaire des **deux ponts**, Bacalan Bastide et Jean Jacques Bosc, s'inscrit dans ce maillage des territoires, le développement urbain des deux rives, le bouclage du réseau de transports en commun et la poursuite de la mise en valeur de la Garonne.

➢ **Une priorité affirmée au développement économique, base de nos ressources**

La CUB, en affichant des priorités ambitieuses de développement économique, doit accentuer son attractivité afin de favoriser la création d'emplois sur son territoire.

- Les **grands sites industriels et les zones d'aménagement économiques** seront confortés et aménagés de manière durable et environnementale, en particulier à défaut du maintien la reconversion de la zone de Ford, l'aéroparc, l'aménagement, le désenclavement et la sécurisation routière de la Presqu'île d'Ambés, le pôle tertiaire supérieur de Bordeaux, le bioparc de Pessac-Mérignac.

- Le positionnement de **l'aéroport** devra évoluer avec l'arrivée de la LGV.

- La CUB est pleinement partie prenante du dossier de Bordeaux à la candidature de **Capitale Européenne de la culture en 2013,** qui constitue un enjeu fort de vitrine et de promotion du savoir-faire de l'agglomération au niveau européen mais également un moment privilégié pour les habitants de l'agglomération de découvrir et de faire vivre et partager les richesses et les atouts de nos territoires.

- **Une grande salle de spectacles** devra être réalisée à la fois pour répondre à cet enjeu mais d'abord car elle répond à un besoin pour la diversité des publics. Parce que sa réalisation est urgente, la décision sur sa localisation définitive, sa jauge et son mode de réalisation sera prise dès l'été 2008.

- **Un nouveau contrat d'agglomération** sera élaboré. Il intégrera le partenariat avec l'Etat, le Conseil Général et le Conseil Régional et les fonds Européens pour mener les grands projets et les opérations inscrites au CPER et notamment la poursuite du programme de développement universitaire.

## 2 – Respecter les identités communales et faire évoluer la CUB

Le fonctionnement de la CUB doit évoluer pour conforter le rôle prépondérant de la commune et de son maire, tout en portant les enjeux d'agglomération dans plus de transparence, de souplesse et de proximité dans l'élaboration des projets et les prises de décisions.

**Le bureau** sera élargi à des maires non Vice-Présidents et la C**onférence des communes** permettra d'aborder tous les enjeux d'agglomération même s'ils ne relèvent pas des seules compétences communautaires afin de favoriser les échanges d'expériences et la mise en place de réseaux de compétences.

Le règlement intérieur de la CUB transcrira ce rôle central du maire en mettant en place une **procédure de gestion** rapide des **divergences** ou conflits pouvant apparaître dans l'application locale d'une politique d'agglomération.
D'une manière générale, la révision du règlement intérieur sera confiée à un comité politiquement équilibré.

**Un projet de co-développement** sera signé avec chaque commune. Fondé sur un diagnostic partagé du territoire, les objectifs communautaires et communaux seront précisés, priorisés et leur mise en œuvre et impacts évalués. Un suivi annuel sera présenté. Bien entendu, la taille et les moyens respectifs des communes seront pris en compte.

Un **fonds de proximité** sera créé et alimenté par les crédits affectés aux opérations de proximité et les recettes dédiées à l'aménagement (TLE, TRE, …). Au total ce fonds devrait correspondre au double des crédits actuellement affectés aux enveloppes de voirie de desserte. Dans le cadre de ce fonds et sur la base des objectifs communs affichés, la fongibilité des lignes budgétaires sera possible offrant ainsi efficacité, souplesse et réactivité.

Des délégations de maîtrise d'ouvrage au profit des communes pourront être mises en œuvre.

**L'organisation administrative de la CUB sera adaptée à cette proximité**. La capacité de prospectives stratégiques, de planification, le haut degré d'expertise, la force d'évaluation des services communautaires, seront confortés pour assurer le développement de l'agglomération que ce soit en matière d'aménagement, de développement durable, de grandes infrastructures ou de grands équipements.

Un groupe de travail sera mis en place pour rechercher un consensus sur l'évolution du fonctionnement institutionnel, organisationnel et administratif de la CUB.

La désignation des responsables de l'administration communautaire et des organismes associés s'effectuera sur la base d'un jury bipartite.

Pour faciliter leur travail et l'exercice de leurs délégations, l'ensemble des élus bénéficiera de moyens informatiques et bureautiques et les secrétariats des VP seront renforcés.

## 3 – Refonder la concertation et les débats sur les enjeux d'agglomération

La connaissance et la reconnaissance par les habitants et usagers du rôle et de la responsabilité de la CUB dans l'offre de services publics quotidiens comme dans l'aménagement et le développement de l'agglomération, les nouvelles pratiques urbaines, la diffusion d'informations s'appuyant notamment sur les nouvelles techniques de communication rendent nécessaire que la CUB affirme sa volonté et se dote des moyens de débattre et de mener une concertation approfondie et en continu sur les enjeux de l'agglomération et ses projets.

S'appuyant sur le nouveau Conseil de Développement Durable élargi et sur une charte de la concertation découlant de « la charte Lepage », la CUB mènera, en étroite collaboration avec les communes, la concertation sur les grands projets et ce très en amont. Pour assurer un dialogue optimal, elle mettra en place les moyens de financer des contre expertises ou l'étude de projets alternatifs demandés par les associations. Elle s'appuiera sur le développement de l'accès à l'internet, pour diffuser les informations et pour recueillir observations et questionnements. Le site de la CUB évoluera ainsi vers un portail informatif et participatif. Naturellement, les communes restent les initiatrices et les pilotes de la concertation sur les projets les concernant avec l'assistance de la CUB.
De façon régulière, des débats seront aussi organisés avec le concours des structures existantes dont la capacité d'expertise et l'expérience sont connues : Conseil de Développement, A'Urba, Arc en Rêve, Cap Sciences….

## 4- Maintenir les équilibres politiques

Le Conseil de Communauté est l'organe d'expression démocratique et de décision. A cet égard, il convient de maintenir des séances mensuelles.
Le rôle du Bureau devra, quant à lui, être renforcé en ce qui concerne notamment l'examen de l'ordre du jour du Conseil.

Le Bureau de la CUB sera composé d'un nombre égal de vice-présidents issus de la majorité (18) et du groupe Communauté d'avenir (18), ainsi que de maires non VP. En tout état de

cause, le nombre de ces derniers ne saurait être supérieur à 6 et cela ne saurait concerner des maires non élus communautaires.

Le Président et le deuxième Vice-Président seront issus de la majorité, le maire de la ville-centre sera le premier Vice-Président, le troisième Vice-Président sera issu de la minorité, les autres VP seront nommés par ordre alphabétique.

Les délégations des VP et des commissions font l'objet d'un accord entre les groupes. Des délégations thématiques pourront être créées.

Les désignations dans les organismes extérieurs sont également réparties par accord.

Les délégations et désignations dans les principaux organismes extérieurs sont annexées au présent accord.

Fait à Bordeaux, le 11 avril 2008,

**Vincent FELTESSE**
Président du Groupe Socialiste et apparentés

**Alain JUPPÉ**
Président du Groupe Communauté d'Avenir

**Max GUICHARD**
Président du Groupe Communiste et apparentés

**Alain CAZABONNE**
Vice-Président du Groupe Communauté d'Avenir

**Gérard CHAUSSET**
Président du Groupe Verts et apparentés

ANNEXE 1

## LES DELEGATIONS DES VICE-PRESIDENTS

| | Délégation | G/D |
|---|---|---|
| **Fonctionnement de la Communauté Urbaine** | | |
| | Finances | G |
| | Ressources Humaines | D |
| | Financements européens | D |
| | Administration Générale - Moyens Généraux et cimetières intercommunaux | G |
| | Communication | D |
| | Relations internationales et coopération décentralisée | G |
| | Organisation et méthodes - Affaires Juridiques - Assurances | D |
| **Penser et construire la Ville** | | |
| | Grands projets urbains (Arc de Développement de part et d'autre du fleuve, plaine Rive Droite) | D |
| | Construire la ville au quotidien (opérations d'aménagement hors ville-centre, qualité urbaine) | G |
| | Programme Local de l'Habitat | D |
| | Renouveler la ville (politique de la Ville) | G |
| | Concevoir la ville de demain (urbanisme réglementaire, PLU, SCOT) | D |
| | Stratégie foncière | G |
| **Une agglomération dynamique pour l'emploi et le développement** | | |
| | Euratlantique et tertiaire supérieur | D |
| | Soutenir l'économie et développer l'emploi (projets économiques, SIM et rayonnement) | D |
| | AggloCampus (intelligence, recherche, innovation, transfert de technologie) | G |
| | Activités agro-alimentaires | D |
| | Contribuer au rayonnement d'agglomération (Bordeaux 2013, grande salle de spectacle...) | G |
| **Relier, desservir et rapprocher** | | |
| | Voirie | G |
| | Continuité urbaine entre les deux rives (franchissements et débouchés/raccordements) | D |
| | Grandes infrastructures ferrées et routières (LGV, Rocade, contournement ferroviaire…) | G |
| **Une agglomération solidaire et éco-responsable** | | |
| | Agenda 21 et Développement durable | D |
| | Plan Climat, maîtrise de l'énergie, HQE, concertation | G |
| | Tourisme et valorisation du Fleuve et de la Rivière (Plan Garonne) | D |
| | Métropole verte et durable (espaces naturels, gestion des risques) | G |
| | Déchets (collecte, tri et traitement) | D |
| | Préserver et gérer la ressource en eau (eau et assainissement, suivi des contrats) | G |
| **Mobilités adaptées et durables** | | |
| | Transports de demain (développement du réseau de TCSP) | G |
| | Transports accessibles et performants (fonctionnement et accessibilité du réseau de transport) | D |
| | Gérer et anticiper les déplacements (stationnement, PDU) | G |
| | Qualité, sécurité, réglementation du domaine public | D |
| | Déplacements doux, mobilités alternatives | G |
| **Nouvelle gouvernance communautaire** | | |
| | Agglomération numérique | D |
| | Evaluation | G |
| | Evolution des circonscriptions en antennes de proximité | D |
| | Relations avec les communes et contrats territoriaux | G |

Le contenu précis de ces délégations pourra évoluer en respectant l'équilibre politique ainsi défini.

ANNEXE 2

## PRINCIPAUX ORGANISMES DANS LESQUELS LA CUB EST REPRÉSENTÉE

AQUITANIS OPAC DE LA CUB : **Gauche**

BORDEAUX METROPLE AMENAGEMENT (BMA) : **Droite**

REGIE DES ABATTOIRS : **Droite**

REGIE DU MIN : **Droite**

SEM GERTRUDE : **Gauche**

SEM IN CITE BORDEAUX : **Droite**

SEM SOCOGEST : **Gauche**

SEM SBEPEC : **Droite**

REGIE PARCUB : **Droite**

AGENCE D'URBANISME ET DE RECHERCHE DE BORDEAUX AQUITAINE (A'URBA) : **Gauche (avec Vice-Présidence déléguée Droite)**

# Annexe 2/ « Charte de la participation à l'action publique communautaire », C2D, 2009

# CHARTE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE A L'ACTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE

## La participation, un changement fondamental

## » Définitions

### Citoyen

*Les auteurs de la charte ont choisi d'employer le terme de «citoyens» plutôt que «habitants» ou «population». Ils entendent par* **«citoyen» la personne qui vit ou participe à la vie de la cité, qu'elle ait ou non le droit de vote**.

### Communautaire

*Le terme* **«communautaire»** *se rapporte à la fois à l'organisation intercommunale et à l'espace géographique, physique et mental (territoire).*

### Participation

*La participation est l'association des citoyens au processus d'élaboration des questions qui les concernent, ainsi qu'à la mise en œuvre de leurs solutions.*
*C'est une démarche dont il faut accepter l'aspect expérimental et l'incertitude. Au-delà de la concertation, c'est une révolution des modes de pensée des élus, des techniciens, des citoyens, et des rapports établis entre eux. Il s'agit que la conception d'un territoire ne soit plus assurée dans le seul cadre d'une réflexion partagée entre deux types d'acteurs : ceux qui décident (la maîtrise d'ouvrage) et ceux qui réalisent (la maîtrise d'œuvre), mais élargie aux citoyens (la maîtrise d'usage).*

# Préambule : Un changement fondamental dans la manière de penser l'action sur le territoire

## » La Participation

**Pourquoi ?**

- Parce qu'en nouant un dialogue entre les citoyens et les élus, la démocratie participative permet d'enrichir et de renforcer la démocratie représentative.
- Parce que les citoyens doivent pouvoir être acteurs des projets qui les concernent (question de l'appropriation). Ils peuvent d'ailleurs en être à l'initiative.
- Parce qu'un diagnostic et un projet conçus avec les citoyens, qui associent les différentes connaissances, intelligences et compétences, ont plus de chances de répondre aux besoins de la société et donc de durer.
- Parce qu'elle permet aux citoyens qui n'ont pas le droit de vote de participer à l'action publique sur leur territoire.

## » La Charte de la participation citoyenne

Elle est pour les citoyens une façon originale et nouvelle d'exercer leur citoyenneté.
Cette charte fixe un cadre et offre des outils de référence à La Cub pour la mise en œuvre de la participation active et constructive :

- Du plus grand nombre (rendre la participation accessible)
- Dès l'amont et tout au long de l'élaboration du projet et de sa réalisation
- Quelle que soit l'échelle de réflexion (de l'agglomération élargie au « *bout de trottoir* »).

Elle a vocation à s'adresser autant aux projets soumis à l'obligation légale de concertation (en proposant des améliorations qualitatives) qu'à certains pour lesquels la participation citoyenne est facultative.

## Les principes de la Charte

### » Une charte évolutive

La charte sera construite en plusieurs étapes, dans une démarche d'expérimentation, pour une montée en puissance de la participation citoyenne. Le suivi et l'évaluation régulière de la mise en œuvre de cette charte sont assurés par une équipe qui associe des élus, des services, et des citoyens (ici, le C2D).

### » Un projet partagé de A à Z

La participation est sollicitée dès l'amont et tout au long du projet et le cas échéant, au cours d'un projet déjà engagé. Il s'agit de s'assurer que :
- le problème est partagé dès sa construction,
- la participation s'inscrit dans les différentes étapes : choix du programme, du lieu d'implantation, conception, réalisation, gestion...
- un suivi et une évaluation du projet sont réalisés en aval.

### » Des possibilités de participation équivalentes sur La Cub

Des dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire communautaire assureront l'égalité des citoyens dans la participation à l'action publique communautaire.

Pour chaque démarche les modalités de participation permettront la mobilisation des différentes personnes intéressées : de l'habitant du quartier à l'ensemble des usagers habitant ou non sur le territoire communautaire ; une information à l'échelle de La Cub permettra aux autres citoyens de participer s'ils le souhaitent.

Par ailleurs, la réalité du territoire de vie que constitue la métropole dépasse les frontières administratives de la Communauté urbaine. La possibilité de participer aux projets *de La Cub est étendue aux citoyens des territoires voisins et aux usagers du territoire.*

## » Une confiance à construire entre les acteurs

Un projet se construit collectivement, chaque acteur s'engage à :
- transmettre l'information
- susciter, respecter et prendre en compte la diversité des paroles et des points de vue
- soumettre les démarches et les résultats à l'évaluation

## » Des moyens pour la participation

La participation est intégrée dans le budget et le calendrier du projet.
Cette prise en compte dès l'amont du projet permettra notamment d'anticiper :
- les moyens nécessaires à l'organisation de la participation (réunions publiques, mobilisation des services, animation...).
- la réalisation d'éventuelles études complémentaires demandées par les participants
- les délais nécessaires à la participation.

## » Des avis rendus publics

Les avis exprimés tout le long du processus participatif seront régulièrement rendus publics, notamment via internet. Les différences d'opinion, les divergences seront restituées au même titre qu'un éventuel accord majoritaire ou consensus.

## Les champs d'application

La charte implique un changement dans la manière de concevoir les projets.
Les modalités de sa mise en œuvre s'adapteront à l'importance des enjeux. Des projets pilotes permettront d'inventer des outils et des modalités de participation visant à répondre aux principes de la charte.
Le champ de la charte couvre :

### » Le débat sur les questions de société

C'est sur ce type de thématiques que peuvent émerger :
- les éventuels problèmes et difficultés de vie,
- les désirs des citoyens pour l'avenir du territoire (social, environnemental, économique, culturel...).

### » Les stratégies territoriales

Il s'agit des réflexions prospectives qui dessineront les grandes lignes de la politique d'agglomération aux différentes échelles du territoire.

### » Les projets d'aménagement

- Les grands projets structurants (comme le tramway, le franchissement Jean-Jacques Bosc, plan Garonne, boucle verte...)
- Les projets d'aménagement communautaires à l'échelle des communes.

La mise en oeuvre de la participation, en partenariat avec les communes, s'appuie sur la charte qui impose un cadre minimum à respecter. Cette règle est posée dans le but de réduire les inégalités entre les citoyens de La Cub et il s'agit de donner une traduction concrète au concept de citoyenneté d'agglomération.

### » Les grands projets dont La Cub n'a pas la maîtrise d'ouvrage

La charte couvre des réflexions partagées avec les citoyens de l'agglomération au sujet des projets ayant un impact sur la vie de l'agglomération. Le résultat de ces réflexions pourra être versé par La Cub au débat général sur le projet.

## Les modalités d'application

La charte se décline en guides méthodologiques par famille de projets. Ces guides sont réalisés par la Mission 2025 et soumis pour avis au groupe de suivi.

### » Un pilotage et un suivi/amélioration

Pour assurer le caractère évolutif, un groupe de suivi est mis en place et présidé par le C2D. Il regroupe des membres du C2D, des élus de La Cub, et des représentants des services de la Cub. Il valide et évalue les projets pilotes et les démarches conduites (au titre de son rôle de veille), propose des amendements en fonction notamment des observations et initiatives des citoyens. Il veille à la qualité des moyens mis en place, à l'accompagnement des acteurs techniques de la participation et à la diffusion de l'information. Son secrétariat est assuré par la Mission 2025.
Outre ses réunions régulières de suivi, il peut être mobilisé à la demande des citoyens, des élus ou des chefs de projet.

## » Une cellule dédiée à la mise en œuvre de la participation

Au titre de ses missions de mise en cohérence des stratégies communautaires et de soutien à la mise en oeuvre de politiques innovantes, la Mission 2025 coordonne la mise en application de la Charte par l'ensemble des services concernés.
Elle s'assure de :
- la mise à disposition d'une plateforme logistique de recueil et de structuration des informations citoyennes ;
- la définition des modalités de la participation et d'animation à l'amont de chaque projet ;
- l'appui aux chefs de projets : formation, méthode, conseils ;
- le recueil des besoins des services et la définition d'une réponse adaptée ;
- rendre publics les résultats de la participation.

## » L'évaluation

Elle porte sur la mise en application de la charte. Elle permet son amélioration progressive. Cette évaluation est partagée (construction des critères et application) au sein du groupe de suivi par ses différents membres : C2D, techniciens, élus.

## » Les conditions de l'efficience de la participation

### Un rapport de proportionnalité dans la stratégie et les modalités de la participation

Le choix de la stratégie et des modalités de participation est adapté à la nature et aux enjeux du projet. Ces modalités seront définies en amont selon les orientations des guides méthodologiques. Il sera possible de les compléter en fonction des besoins apparus pendant le déroulement de la participation.

### La mobilisation de tous les citoyens

► Un affichage de la procédure de la participation
Elle sera décrite d'emblée, dans un souci de lisibilité et de transparence.

► Une information accessible et partagée
Elle suppose une diversification :
- des supports d'information et de conception : documents techniques exhaustifs, documents concis et non techniques, livres blancs, vidéos, maquette, bandes dessinées… ;
- des vecteurs de diffusion : réunions publiques, ateliers participatifs, Internet, presse… ;
- des lieux de consultation et d'échange de l'information, y compris en dehors des lieux institutionnels.

L'information doit être donnée suffisamment tôt, et régulièrement actualisée. L'information s'enrichit des apports de la participation car une « maîtrise d'usage » reconnue aux citoyens vient compléter la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

L'impact du choix des supports et vecteurs d'information sur l'efficacité de la participation est étudié et explicité. Son étude alimente les améliorations de la charte.

### Des outils pour faciliter l'expression de tous les citoyens

Des enquêtes participatives ou d'autres outils permettent de faire émerger la parole de la façon la plus équitable et représentative possible. Ces outils permettent de construire, à l'amont des procédures, des diagnostics d'usage. Ils s'accompagnent d'une pédagogie de la participation et organisent la mobilisation des citoyens, en particulier ceux habituellement absents des processus de participation.
Ils constituent une première étape d'animation du territoire permettant le recueil d'information et la sensibilisation des citoyens à leur cadre de vie.
La démarche a aussi pour but de les inciter par la suite à participer de manière collective.

## La diversité des points de vue

Une éthique des débats est nécessaire, avec des règles simples (temps de parole équilibré par exemple...) pour assurer l'expression et le respect des points de vue divers et parfois contradictoires.

Une animation professionnelle peut être prévue pour assurer notamment la distribution de la parole et permettre le recueil et l'émergence des idées de chacun.

Un garant citoyen peut être nommé en fonction de l'importance du projet. Il suit les débats et s'assure de l'expression et de la prise en compte de tous les points de vue.
L'organisation doit être pensée pour favoriser une qualité optimale des débats : plages horaires et lieux adaptés aux différents publics, configurations de salles propices *aux échanges*…

## La recherche d'une interaction constructive

Le but de la participation est d'aboutir par la médiation à une interaction constructive.
Les modalités doivent être adaptées de manière à bâtir un échange équitable entre les catégories d'acteurs (les élus, les techniciens, les associations, les citoyens s'exprimant indépendamment de toute organisation associative ou militante, les entreprises, les organisations économiques…).
A l'issue du processus, un bilan de la démarche sera formalisé et une analyse de l'opinion sera produite par La Cub.
Les avis rendus publics amèneront les élus à se situer par rapport aux résultats de la participation.

# Annexe 3/ « Participation et indemnisation des participants, pourquoi, comment ? », La Cub/A.Couture, mars 2012

# PARTICIPATION ET INDEMNISATION DES PARTICIPANTS, POURQUOI, COMMENT ?

Rapport du 20 mars 2012

**Aurélie Couture**
doctorante, chargée de mission participation citoyenne à la Cub

**Communauté Urbaine de Bordeaux**
Direction du Développement Durable et de la participation

**Centre Emile Durkheim**
**UMR 5116 CNRS**
École doctorale SP2 - Université de Bordeaux II

**Laboratoire PAVE**
École Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux
Directeur de thèse : **Guy Tapie**

# Sommaire

**1. Un ressort de mobilisation pour un public diversifié....4**

1.1. Public « traditionnel » et ressorts immatériels de mobilisation....4

1.2. Des biais de représentativité....5

1.3. Des mesures de facilitation de la participation....6

**2. Un moyen de « sécuriser » le processus....8**

2.1. Une méthode de mobilisation éprouvée....8

2.2. Des niveaux d'indemnisation plus ou moins impactant....9

**3. Une valorisation de l'implication des participants....11**

3.1. Tout dispositif justifie-t-il contrepartie ?....11

3.2. Des biais en termes d'engagement....12

3.3. Des valorisations alternatives de la participation....13

**4. Des recommandation stratégiques et opérationnelles....15**

4.1. Éviter d'indemniser....15

4.2. Indemniser de façon acceptable....16

Entre impératif et recherche de plus-value démocratique, la participation citoyenne d'impulsion institutionnelle se développe de manière exponentielle ces dernières années, et avec elle la diversité des dispositifs qui en sont les instruments. Le public citoyen, habitant ou usager est de plus en plus sollicité dans le cadre de démarches multiples mais encore de dispositifs complexes, qui lui demandent un investissement toujours plus important dans la sphère publique. Dès lors, se pose la question de l'octroi d'une contrepartie à cet l'investissement dans la participation, qui fait débat tant dans le milieu de la recherche que des professionnels du domaine. Apparaît en effet en tension entre l'idéal d'un engagement citoyen motivé par l'intérêt général, et la tangible difficulté à mobiliser un public diversifié autour de la participation institutionnelle.
C'est d'ailleurs afin d'anticiper cette difficulté dans un contexte opérationnel tendu, que l'option de l'indemnisation est envisagée au sein de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Le débat se développe alors autour d'un enjeu immédiat de mobilisation pour un dispositif ad hoc, et d'un autre plus large de déploiement raisonné des pratiques en vue de l'ancrage à long terme d'une réelle culture de la participation sur le territoire. Dans ce cas d'espèce, la décision est prise d'indemniser financièrement les participants à un niveau élevé afin de « sécuriser » le processus, décision qui n'est pourtant pas sans générer un certain malaise des porteurs du projet. De là la nécessité de clarifier et de peser les différents enjeux de cette pratique pour la collectivité, en vue de se forger une ligne de conduite claire pour les projets à venir.

Il s'agira donc d'interroger les différents enjeux liés à la pratique de l'indemnisation, leur bien-fondé et leurs limites, afin d'appréhender les conditions de son acceptabilité. Elle relève en premier lieu d'un enjeu opérationnel fort, et ce à 2 niveaux. L'exigence de légitimité des démarches de participation institutionnelle d'abord, induit une nécessité de diversification du public de la participation. Avant de considérer l'indemnisation comme moteur de cette diversification, nous verrons comment il est possible de « faciliter » la participation de publics souvent sous-représentés par des mesures encourageant l'activation de ressorts de mobilisation spontanée (1). Ensuite, puisqu'il faut parfois composer avec certaines contraintes opérationnelles irréductibles, l'indemnisation peut être utilisée au delà de la problématique de mobilisation dans une visée de « sécurisation » de processus. La question de la justification du niveau de l'indemnité accordée sera alors explorée, comme susceptible de limiter de risque de création de précédents contraignant pour les démarches à venir (2). En second lieu, la pratique de l'indemnisation peut répondre un enjeu éthique de contrepartie à l'investissement parfois lourd demandé aux participants aux démarches institutionnelles. Cette pratique n'est cependant pas sans risques quant à la qualité de l'engagement qui en découle et partant, sur les valeurs mêmes de la participation. Des pistes alternatives de valorisation de la participation sont alors à explorer, susceptible d'apporter une réponse avantageuse tant sur le plan opérationnel qu'éthique (3). Enfin, les enseignements tirés de l'exploration des différents enjeux de l'indemnisation dans le cadre de la participation, nous permettront de proposer des pistes de réflexion quant aux pratiques futures. Au vu des risques liés à cette pratique, seront formulées des recommandations stratégiques et opérationnelles visant à limiter son recours ou, le cas échéant, à la rendre acceptable (4).

# 1. Un ressort de mobilisation pour un public diversifié

## 1.1. Public « traditionnel » et ressorts immatériels de mobilisation

La mobilisation d'un public diversifié est une problématique de taille pour les démarches de participation institutionnelle. A travers l'objectif de diversification, celui d'essayer de se dégager du désormais célèbre syndrome TLM (Toujours Les Mêmes) qui constitue un écueil classique des démarches de participation instaurées dans une logique descendante (*top-down*). Cet objectif est lié au fort enjeu de légitimité relevant de ce type de démarche, l'expression de la parole citoyenne ne pouvant être reconnue qu'à représenter un public diversifié, voire représentatif d'une certaine diversité.

La « carotte » que constitue l'octroi d'une contrepartie financière peut alors apparaître comme un levier de mobilisation d'un public différent du public « traditionnel ». Cette hypothèse semble indiquer qu'elle activerait des moteurs de participation différents de ceux qui stimulent la mobilisation spontanée du public « classique ». Il est alors intéressant de comprendre ce qui se joue dans ce choix fait de manière autonome et partant, les limites éprouvées en termes de représentativité. Au delà des grands idéaux de la participation comme terrain d'exercice de la citoyenneté ou de défense de l'intérêt général, on s'attachera donc à comprendre les **ressorts de mobilisation individuels** qui motivent ce public « traditionnel » de la participation.

**L'intérêt particulier** apparaît l'un des ressorts de l'engagement dans la participation les plus évidents et des plus efficaces, comme en témoigne l'essor de la démocratie de proximité en France ces dernières années[1]. La facilité d'appréhension de l'échelle du local, tout autant que les enjeux dont elle est porteuse en termes de qualité de vie, permet d'identifier clairement le lien entre implication dans la participation et défense d'intérêts particuliers. Malgré la dimension conflictuelle et souvent contreproductive qu'elle induit, pointée par les sociologues comme syndrome NIMBY[2], elle n'en demeure pas moins l'un des principaux ressorts de participation d'un public d'habitants et d'usagers.

**L'engagement dans la participation** ensuite, est lui-même inducteur d'une forme d' « existence sociale »qui justifie la mobilisation, en premier lieu par la **valorisation de compétences personnelles**. L'observation de la répartition de la parole dans les dispositifs de participation les plus classiques[3] témoigne du frein que peut constituer la prise de parole en public : des compétences d'ordre linguistique, cognitif ou argumentatif[4], sont requises non seulement pour faire valoir son point de vue de manière convaincante, mais encore afin de se sentir la légitimité nécessaire à la prise de parole. Le bon orateur sera alors valorisé sur le plan social, ce qui constitue tant un effet de sa participation qu'un moteur de sa mobilisation pour la fois suivante.
Dans le même ordre d'idée, la participation est génératrice d'un certain rapport au groupe constitué, que celui-ci se forme de lui-même lors d'une réunion publique ou qu'il soit pré-établi dans le cas d'un panel. Au-delà de la création de lien inter-personnel, la participation est vecteur d'un **sentiment d'appartenance** traduit par la théorie de l'identité sociale de Tajfel et Turner. D'après eux, chaque individu éprouverait le besoin de s'identifier à des groupes sociaux qui lui permettent de maintenir une estime de soi positive, tout comme d'être reconnu comme inclus dans le monde des groupes auxquels il

1 M.-H. BACQUE, Y. SINTOMER, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p.7
2 *Not In My BackYard*, pas dans mon arrière-cour, pas de ça chez moi
3 Réunions publiques, ateliers thématiques, ...
4 CARDON, HEURTIN, LEMIEUX, « Parler en public », *in Politix*, n°31, 1995, p. 5-19

se sera identifié. On comprend alors la permanence dans les arènes de participation de ceux qu'on appelle les « professionnels de la participation », pour qui cette implication doit avoir inconsciemment moins pour but de faire valoir un point de vue que de les maintenir dans l'identité sociale qui les définit dans leur rapport au monde.

## 1.2. Des biais de représentativité

Au vu de ces différents moteurs de l'engagement, on peut aisément avancer que chacun induit la mobilisation d'une certaine catégorie de public. De manière schématique, et bien que l'on ne puisse exclure les « curieux » en quête de nouveauté ou des « tombés là par hasard », on pourra en déduire que tabler sur une mobilisation spontanée du public revient à se baser sur des ressorts immatériels de l'engagement, inducteurs de sur-représentations :

- d'habitants ou d'usagers militant à titre personnel lorsque la participation porte sur un projet touchant à l'aménagement urbain ou sur une thématique de proximité comme celle de la gestion des déchets. Il s'agit alors d'un public qui se mobilise de manière ponctuelle de manière à faire valoir son intérêt le temps d'une démarche *ad hoc*[5],
- de catégories socio-professionnelles élevées et de militants associatifs, leur valorisation au sein de l'espace public en faisant un public plus « permanent » de la participation.

Se baser exclusivement sur la mobilisation spontanée induit donc un biais en termes de diversité du public, puisque certaines catégories sociales qui n'y trouvent pas de contrepartie satisfaisante sont alors généralement sous-représentée au sein des dispositifs[6]. L'octroi d'une contrepartie financière peut alors apparaitre comme une piste valable pour « élargir le spectre social » des participants. Pourtant, certains spécialistes de la participation pointent un tout autre risque de déséquilibre en termes de diversité. Celui-ci est est à la fois lié à l'octroi même de l'indemnité, et au moyen de mobilisation qui l'accompagne souvent :

- dans la pratique, la constitution de panels représentatifs passe le plus souvent par le truchement de **cabinets de sondages**, qui disposent des moyens et de l'expérience nécessaire au « démarchage » par téléphone. Le fait que celui-ci soit généralement effectué sur la base de fichiers de consommateurs volontaires peut induire un **biais de diversité au sein des échantillons** ainsi mobilisés,
- si la méthode de l'indemnisation s'avère efficace pour la mobilisation du « citoyen lambda », elle constitue une motivation d'ordre financier qui n'agit logiquement pas de la même façon en fonction du niveau de revenu des participants potentiels. Elle est donc susceptible d'induire une **sous-représentation des catégories socio-professionnelles les plus élevées** pour qui elle ne constitue pas un moteur de mobilisation en soi.

La méthode de l'indemnisation financière comme moyen de mobilisation d'un public diversifié présente alors le paradoxe d'induire un biais de représentativité en cherchant à en réduire un autre. Notons cependant que, bien que réel, le risque reste faible, et semble même pouvoir être compensé par la qualité de l'animation et de la mise en production du dispositif comme on le verra plus loin.

---

5 Ceci menant à cela, les témoignages sont nombreux néanmoins de ces participants du dimanche devenus militants de la première heure, passant d'un registre d'engagement lié à l'intérêt personnel à celui de l'appartenance sociale.

6 Ce sont ceux qu'on nomme généralement les « sans-voix » de la participation, en particulier les jeunes, les étrangers et les femmes.

## 1.3. Des mesures de facilitation de la participation

Entre les ressorts immatériels de mobilisation et celui qui repose sur l'indemnisation des participants, existe toute une palette de solutions combinatoires. Ayant malgré tout un coût financier pour l'organisateur, celles-ci pourront être dites « de facilitation » de la participation en ce qu'elles n'engagent pas transaction financière directe, mais mettent plutôt l'accent sur la dimension organisationnelle de la participation comme levier de ressorts immatériels. En matière de levier, ces mesures procèdent surtout de la limitation des freins à la participation, souvent liés à des contraintes d'ordre personnel et logistique. Plus ou moins intégrées dans les pratiques, elles peuvent être d'ordre à la fois symbolique et financier.

### *De la facilitation symbolique...*

Une bonne **communication** tout d'abord, est la base d'une mobilisation efficace. Il va de soit que même les acteurs les plus engagés ne pourront participer à une démarche que s'ils en ont connaissance. Il s'agit donc non seulement de diffuser suffisamment l'information, mais également de la communiquer de manière à donner envie de prendre part au dispositif proposé. Pour cela, l'attrait du message et la diversité des support (affiches, encarts presse, cartes, voire annonce d'évènement radio ou TV, *teasing* sur l'espace public), bien qu'apparaissant des éléments mineurs au vu du processus global, sont déterminant pour le succès de la mobilisation. Il en va de même pour l'**organisation logistique** des dispositifs évènementiels, qui sont à penser dans une visée d'optimisation de l'accès à la participation :

- **le lieu** : il doit être facilement accessible en transports en commun, constituer un espace adapté à la taille du public attendu et à la forme de l'animation prévue, et dans le meilleur des cas porteur d'une symbolique en lien avec le sujet débattu (le site d'Astria à Bègles avait initialement été envisagé pour la tenue du forum citoyen sur la politique des déchets, mais jugé trop difficile d'accès par les transports en commun),
- **le moment** : au delà de la question récurrente du bon moment de la semaine (hors horaires de travail, soir et/ou week-end ?) et de l'horaire, sont plus largement à prendre en compte le calendrier des évènements concomitants sur le territoire (forums, salons, festivals) comme au niveau national (vacances, jours fériés, périodes électorales),
- **les « petits plus »** : peuvent également être pris en charge la restauration (en fonction du moment, prévoira-t-on café d'accueil, repas, collation, cocktail?), une garderie pour les enfants ou encore un petit cadeau offert aux participants, ce qui sera d'autant plus cohérent si celui-ci est relation avec le sujet de la participation (pour la démarche menée en 2010 sur le plan cyclable du Bouscat, des accessoires en lien avec la pratique du vélo avaient ainsi été offerts aux participants. Cette option a également été envisagée dans le cadre de la démarche sur le mode de gestion du service public des transports, mais non retenue comme on le verra plus loin.)

Derrière leur dimension purement logistique, ces différentes mesures constituent, on s'en rend compte, de véritables enjeux stratégiques de la participation. Peu couteuses financièrement, elles ne nécessitent qu'une bonne dose d'anticipation et peuvent faire beaucoup. Elles sont d'ailleurs aujourd'hui presque systématiquement pensées dans la pratique, quoique toujours réinterrogées : si un défaut d'anticipation est susceptible de plomber un dispositif de participation (on risque de mieux se rappeler de l'absence de café à la fin du repas que de la richesse des débats), une bonne organisation est pourtant loin de résoudre entièrement le problème épineux de la mobilisation du public.

### *...à la facilitation financière*

Un moyen plus avancé de faciliter la mobilisation réside ensuite dans la **compensation des frais engagés** par les participants. Il semble ici important de différencier deux justifications bien distinctes à une attribution financière de la part de l'organisateur des débats aux participants : celle d'une contrepartie accordée au « travail » fourni (cf.3.), et celle de la compensation des frais qu'ils auront pu engager. C'est bien la seconde qui est pour l'instant évoquée. Cette compensation peut alors se cautionner à deux niveaux :

- par le **défraiement** de dépenses liées à la participation (frais de transports, d'hébergement le cas échéant),
- par la **compensation de perte de revenu professionnel**, ce qui se pratique le plus souvent pour des dispositifs fortement engageants sur le plan temporel, comme pour les jurés d'assise[7].

Ainsi, un défraiement lié au transport et à la garde d'enfants avait été pris en charge par **Nantes Métropole** dans le cadre de l'atelier citoyen « Dem'Eau » sur la démocratisation de la gestion de l'eau potable. Aucune indemnisation des participants n'avait en revanche été prévue, pour une implication de 3x1,5 jour le weekend (vendredi soir et samedi), ainsi qu'un vendredi soir. De même la **Mairie de Paris** n'avait pas prévu d'indemnisation mais simplement un défraiement des participants à la conférence de citoyens « Ondes électromagnétiques, santé, société » organisée en 2009.

Bien que d'ordre financier, le défraiement comme la compensation de perte de revenu ne peuvent être considérés que comme des mesures de facilitation de la mobilisation. Ils n'apportent en effet pas aux participants de bénéfice qui puisse permettre de les considérer comme des ressorts de mobilisation exclusifs. La dépense financière est donc bien réelle pour l'organisateur de la participation, mais moins coûteuse sur le plan symbolique que l'indemnisation de la participation elle-même.

7 L'indemnité est alors calculée sur la base du SMIC horaire plafonné à 8 heures par jour.

## 2. Un moyen de « sécuriser » le processus

### 2.1. Une méthode de mobilisation éprouvée

Au de là des dispositifs de facilitation de la participation exposés ci-dessus, l'**indemnisation pécuniaire** des participants peut être envisagée comme moteur principal de leur mobilisation. Elle est alors partie intégrante d'une stratégie opérationnelle qui vise à une mobilisation à la fois rapide et efficace.
C'est ainsi que s'est posée la question dans le cas de la Cub : l'indemnisation s'est présentée comme une solution fiable en vue constituer un panel de citoyens pour la tenue d'un jury. Celui-ci avait à se réunir à 4 reprises pour élaborer des recommandations quant au futur mode de gestion du service public de transport en commun. Anticipant la difficulté à mobiliser les participants au vu de la lourdeur de l'engagement requis (cf.3.), l'option de l'indemnisation pécuniaire s'est vue justifiée par deux contraintes principales :

- la **tension du calendrier** qui ne laissait qu'un temps court pour la mobilisation du panel et n'était donc pas compatible avec des méthode de mobilisation plus classiques pour un mini-public voulu représentatif (par appel à volontariat ou tirage au sort par exemple[8]),
- le **poids politique** du sujet qui nécessitait une réussite du dispositif du moins quant à sa légitimité, conférée par la représentativité et la permanence du panel.

L'option de l'indemnisation financière des participants est donc apparue comme la plus « sécurisante » pour **garantir la mobilisation et la fiabilité dans le temps du panel**. Et la pratique confirme l'atteinte de cet objectif puisqu'à ce jour, les 19 membres du panel citoyen ont tous répondu présent lors des deux premières sessions du jury[9].

C'est donc dans le cadre de cette démarche participative sur la gestion des transports que les interrogations sur la pratique de l'indemnisation des participants, qui justifient le présent rapport, naissaient au sein de la collectivité. Il ne s'agissait pourtant pas là d'une première pour la Cub : des focus groupes[10] avaient été mis en œuvre dans le cadre de démarches précédentes, dont les participants avaient été déjà été indemnisés[11], et mobilisés avec succès. Mais alors qu'il s'agissait là de dispositifs ponctuels au sein de démarches plus globales, la controverse est apparue ici pour un dispositif de plus grande ampleur, et qui constituait l'outil unique de la participation. Une contrainte commune justifiait néanmoins le recours à une telle méthode de mobilisation pour les focus groupes comme pour le panel du jury citoyen, : dans les deux cas, celle-ci devait s'effectuer rapidement, avec un calendrier contraint et une faible anticipation du dispositif.

---

8 Méthodes qui nécessitent un important travail de « démarchage » téléphonique, mais au vu des faibles statistiques de succès (15% environ) et du temps investi, on peut se demander si elles ne sont tout compte fait pas plus coûteuse sur le plan financier, bien que moins sur le plan symbolique.

9 Les samedis 11 février et 10 mars, de 9h à 17h. A voir si l'assiduité de tous les membres se confirme lors des 2 prochaines session.

10 Un focus groupe (ou '*focus group*') est une discussion planifiée au sein d'un petit groupe de parties prenantes (4 à 12 personnes) en vue d'obtenir des informations sur les préférences et valeurs concernant un sujet défini, ainsi que sur les raisons qui les sous-tendent.

11 A hauteur de 30euros pour une réunion d'1h30 dans le cadre du Projet Métropolitain, et par un chèque cadeau d'un montant de 40euros pour la démarche relative à la politique des déchets de la Cub.

Dans ce cadre, l'indemnisation peut être considérée comme une solution de facilité opérationnelle, en ce qu'elle relève plus du « recrutement »[12] des participants que d'un appel à la mobilisation spontanée. Se pose alors la question du niveau acceptable de l'indemnisation le cas échéant : puisqu'il n'y a pas de règle en la matière, comment l'évaluer ?

## 2.2. Des niveaux d'indemnisation plus ou moins impactant

La question du niveau de l'indemnisation s'est posée de façon explicite dans le cadre de la démarche de participation sur la gestion des transports, et a alors fait l'objet de plusieurs de proposition[13] :

- **indemnisation sous forme de cadeau**, par exemple chèque cadeau « Cadhoc » ou un an de transport TBC offert, les avantage pointés étant : « attrait pour le citoyen, remerciement pour sa participation et non rémunération pécuniaire ».
- **indemnisation pécuniaire équivalente à celle attribuée aux jurés d'assises**, soit une indemnité journalière de session (79,76 euros d'après le code de procédure pénale en vigueur), puis le cas échéant : une indemnité de transport, une indemnité pour perte de revenu professionnel, une indemnité journalière de séjour (sans objet dans notre cas puisque les participants sont des habitants de l'agglomération). Sont pointés les avantages d'attrait pour le citoyen et d'un mode d'indemnisation basé sur de l'existant, ainsi que le risque de création d'un précédent pour la Cub.
- **indemnisation pécuniaire forfaitaire d'un montant de 180 € à 240 € par jour**, suggéré sur la base de propositions effectuées par des prestataires dans le cadre d'un atelier citoyen organisé par une autre collectivité. Au-delà de l'attrait fort pour le citoyen et du risque de précédent que constitue cette option, sont pointée une « indemnisation forfaitaire sans fondement et un risque de participation à des fins pécuniaires plus que par intérêt pour la démarche ».

Un hiatus apparait entre ces différentes options proposées pour la mobilisation d'un panel citoyen, qui va au-delà de l'enjeu du coût financier engendré pour l'organisateur de la démarche.

### *A la recherche d'un équilibre*

L'efficacité en termes de mobilisation tout d'abord peut être interrogée à travers l'option du cadeau : si celle-ci peut s'avérer efficace pour mobiliser pour des dispositifs ponctuels (focus groupes par exemple), elle semble ne pouvoir être considérée ici que comme un ressort secondaire, la contrepartie étant trop faible pour justifier de la mobilisation dans un dispositif du poids de celui du jury citoyen. Dans ce cas d'espèce, elle ne peut donc être considérée que comme une contrepartie symbolique de la participation. A l'inverse, l'option de l'indemnisation forfaitaire élevée répond à l'impératif de mobilisation du dispositif, mais le montant de l'indemnité apparaît cette fois trop important par rapport à l'implication requise pour les participants. Le risque est alors celui d'un précédent important[14] qui contraigne le développement de la pratique de la participation sur le territoire. A travers les considérations liées à ces deux options, émerge donc l'**enjeu d'adéquation entre le niveau**

12 Terme de plus en plus employé par les professionnels de la participation en lieu et place de celui de « mobilisation », au point que semble s'opérer un glissement sémantique qui laisse à craindre d'un passage d'une logique d'offre à une logique de demande.

13 Cf. note du 8 décembre émise par le pôle mobilité.

14 Et le risque est bien réel, comme en témoigne le commentaire mi-ironique d'une participante du jury citoyen après que la session ait fini avec un retard de 15 minutes : « On sera augmentés j'espère ».

**d'indemnisation et celui de l'implication requise pour les participants** (Cf.3.), afin de mobiliser tout en limitant le risque lié à la création d'un précédent.

Par ailleurs l'option intermédiaire d'une indemnité correspondant à celle attribuée aux jurés d'assise est intéressante à deux niveaux :

- elle concorde avec l'objectif de mobilisation, tout en proposant un montant justifié par son indexation à une pratique existante et reconnue,
- elle est articulée avec le registre de la facilitation de la participation par la prise en charge de défraiements, ce qui lui donne du sens sur le plan symbolique.

Dans le même ordre d'idée, le **Conseil Régional des Pays de la Loire** base sa pratique en matière d'indemnisation sur le texte de l'**Arrêté du 20 septembre 2001** relatif aux taux des indemnités kilométriques et des indemnités forfaitaires de déplacement pour les agents titulaires et stagiaires, les agents non titulaires et **les personnes collaborant à l'action de la collectivité**. Ce texte fixe les taux des **indemnités journalières de mission à hauteur de 68,61 euros** en province (83,68 euros à Paris) à compter du 1er juin 2002. Appliqué à des conférences de citoyens organisées sur 3x1,5 jour le weekend (vendredi soir et samedi), ce taux a conduit à une indemnité versée aux participants de 102 euros par session (l'indemnisation était effectuée à la session), soit **306 euros pour l'ensemble du dispositif** (hors indemnité de transport et frais de garde d'enfant également prises en charge). Cette solution a été appliquée pour 2 conférences de citoyens, sur le thème « Quelle réelle valeur ajoutée de la Région à s'engager dans une politique plus forte en faveur de la Santé ? » en 2008 et sur l'énergie en 2009.
Cette pratique du Conseil Régional des Pays de la Loire propose donc d'indexer le niveau l'indemnisation par un taux cadré par la loi et applicable au titre de la participation. Peut-être même cette option pourrait-elle permettre aux collectivités de dépasser la contrainte juridique qui ne leur permet pas d'indemniser directement les participants, ce qui les oblige à intégrer cette dimension dans les marchés de prestataires extérieurs.

### *De l'importance de la justification*

Le **Ministère de la Santé** a quant à lui indemnisé à hauteur de 450 euros les participants aux États Généraux de la bioéthique en 2009, pour une participation à 3 sessions de 2 jours (soit **75 euros/jour**). Cette indemnisation a été justifiée comme contrepartie du temps et de l'énergie dépensés par les participants dans le dispositif, mais aussi d'une perte de revenu professionnel qui aurait pu être occasionné. Cette justification de l'indemnisation sur le plan éthique permet de donner du sens à la pratique en explicitant le lien entre niveau d'indemnisation et niveau d'implication, ce qui semble constituer un atout pour la compréhension des enjeux pour les participants et partant, pour la limitation du risque lié au précédent.

Ainsi on perçoit dans les deux exemples cités un **enjeu fort de pertinence de la justification donnée à la pratique de l'indemnisation**, qu'il s'agisse de son ancrage dans un cadre réglementaire ou du sens qui lui est donné vis-à-vis de l'investissement des participants. Sans cela, le recours à l'indemnisation dans une visée de « sécuriser » le processus de participation ne pourrait être considérée que dans une logique « clientéliste » : il s'agirait alors exclusivement d'« acheter » (ou plutôt de « louer ») des participants, ce qui pose question en terme de sens donné à la pratique même de la participation et explique en filigrane le malaise lié à cette question de l'indemnisation. Il semble donc important de percevoir celle-ci dans son contexte global, en considérant l'ensemble des enjeux auxquels elle répond.

## 3. Une valorisation de l'implication des participants

### 3.1. Tout dispositif justifie-t-il contrepartie ?

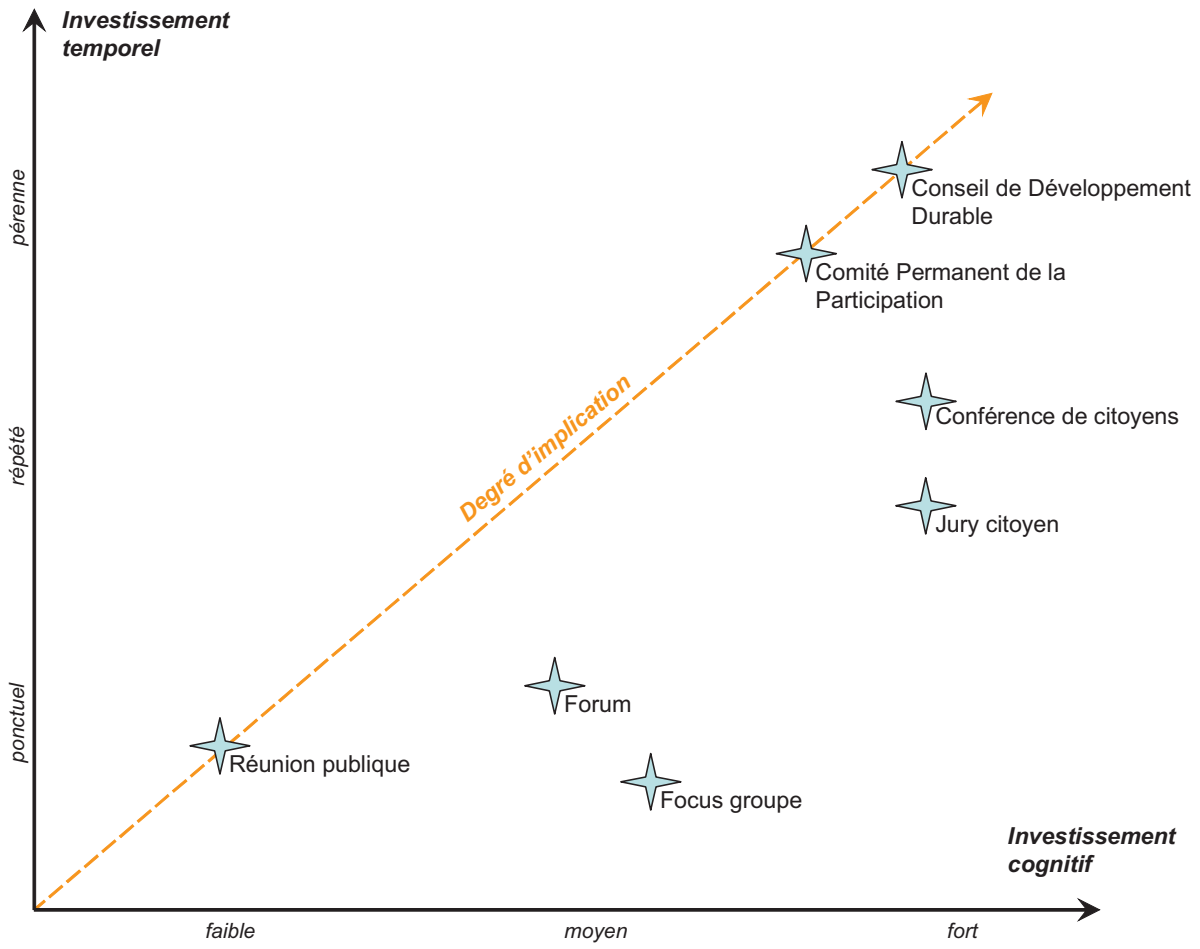
Comme évoqué précédemment, il semble important de donner du sens à l'indemnisation du public de la participation en liant cette pratique avec le niveau d'implication qui leur est demandé. L'indemnisation n'est alors plus à considérer comme un moyen opérationnel de mobilisation mais comme une **contrepartie au « travail » fourni par les participants**. Or, au-delà des ressorts de mobilisation immatériels propres à chacun, le niveau d'implication est généralement dicté par la nature même du dispositif. Bien qu'il n'existe pas de règle en la matière, dans la pratique ceux qui font l'objet d'une indemnisation sont généralement les plus « lourd » en termes d'implication (conférences de citoyen notamment). Il parait alors intéressant de tenter d'appréhender les dispositifs à travers le niveau d'implication qu'ils requièrent, et ce non seulement afin de justifier de la pertinence d'une indemnisation pour les dispositifs « classiques », mais également d'être en mesure de se positionner pour des dispositifs plus innovants.

Au vu de ce qui se joue dans les dispositifs classiques, il est possible d'avancer que l'implication des participants relève de deux composantes distinctes :

- **temporelle**, en fonction de la « dépense » requise pour les participants en temps et en assiduité. Cet investissement peut être schématisé à travers 3 niveaux distincts :
    - ponctuel, lorsqu'il s'agit de ne participer qu'une fois, quelle que soit la durée du dispositif (réunion publique, forum, focus groupe),
    - répété, lorsque le dispositif se déroule en plusieurs sessions et implique une participation à toutes (conférences de citoyens),
    - pérenne, lorsqu'il s'agit de s'impliquer dans une instance installée dans la durée (dans le cas de la Cub, on pense au Comité Permanent de la Concertation (CPC) qui s'est impliqué dans la démarche relative au franchissement Jean-Jacques Bosc, ou encore au Conseil de Développement Durable de l'agglomération (C2D)).

- **cognitive**, selon le type de « travail »demandé aux participants. Les dispositifs existant permettent ici encore de distinguer différents niveau d'implication cognitive :
    - faible, lorsque le dispositif ne nécessite que de donner son opinion ou de mobiliser des savoirs préexistants (réunion publique),
    - moyen, lorsqu'il repose sur l'élaboration d'une proposition collective sur la base de savoirs ou opinions préexistants (focus groupe, forum ouvert)
    - fort, lorsque le dispositif implique l'acquisition de connaissances nouvelles sur la base desquelles élaborer une proposition collective (conférence de citoyens).

Partant de l'hypothèse que l'articulation de ces deux composantes est en mesure de justifier d'une gradation des niveaux d'investissement du public de la participation, il apparait possible d'effectuer un classement des dispositifs. On supposera ensuite que les plus hauts placés sur l'échelle de l'investissement global sont ceux qui sont les plus « légitimes » à faire l'objet d'une indemnisation financière des participants.
Schématiquement, cette équation peut être modélisée de la manière suivante :




Comme on le voit, cette classification ne fait pas la règle, mais permet de disposer d'une grille de lecture mobilisable dans un cadre opérationnel afin d'appréhender la pertinence éthique des dispositifs à engager une indemnisation des participants.

## 3.2. Des biais en termes d'engagement

Si l'importance de l'implication des participants justifie la contrepartie financière, celle-ci justifie-t-elle pour autant de la qualité de leur engagement ?
D'après les chercheurs dans le domaine de la participation citoyenne comme de la psychologie sociale, l'indemnisation semble en effet induire des biais à la fois sur le dispositif lui-même et, plus largement, sur le développement des pratiques en matière de participation.

Est parfois observé **un moindre engagement des participants dans le dispositif**, qui peut avoir un effet négatif sur la production qui en découle. L'option proposée d'une indemnisation forfaitaire élevée pour le jury citoyen sur la gestion des transports alertait déjà quant à ce risque (Cf. 2.), qui est en voie de se confirmer dans la pratique : les animateurs constatent qu'à l'issue de la deuxième session, 2 membres du panel avaient « décroché », et quelques autres étaient peu productifs. Si l'on peut supposer que le conditionnement de l'indemnisation à une participation à l'ensemble des sessions garantira leur présence sur la durée du dispositif, on peut s'interroger sur l'apport de ces personnes dans la production finale. En forçant quelque peu le trait, on pourra se demander si l'indemnisation ne présente pas le risque de mobiliser plutôt que des « participants », de simples « présents ».

Plus largement, la recherche en psychologie sociale laisse présager d'un biais induit par l'indemnisation qui se traduit, non plus de manière ponctuelle, mais à long terme sur l'engagement citoyen lui-même. Selon la théorie de l'engagement de Kiesler, celui-ci se définit comme « le lien qui existe entre un individu et ses actes », nos actes étant seuls en mesure de nous engager, et ce à différents degrés. Plusieurs facteurs permettent alors de moduler la force du lien qui existe entre une personne et ce qu'elle fait. C'est celui du sentiment de liberté qui semble ici pertinent à prendre en compte, de par ce qu'il induit en terme d'intériorisation des pratiques et partant, de leur déploiement à long terme. « Les psychologues sociaux considèrent qu'une forte récompense fonctionne comme une obligation, et par là-même que les sujets sont d'autant plus engagés que la récompense qu'on a pu leur promettre est faible. » (J/B, p. 77). En conséquence, **plus l'indemnisation sera élevée, moins les participants seront engagés.** Il y a donc bien là un effet pervers : à vouloir assurer une mobilisation sur le court terme, on risque de dénaturer à long terme l'engagement citoyen. Dans le cas de la Cub, comment concilier alors cette exigence d'efficacité immédiate en termes de mobilisation avec la volonté de déployer une véritable culture de la participation dans la durée ?

Ce risque lié au degré d'engagement se confirme dans la pratique par une situation en négatif lors de l'atelier citoyen « Dem'Eau » mis en œuvre par Nantes Métropole : **afin de faire valoir l'importance de leur engagement citoyen, la moitié des participants a refusé de percevoir le défraiement prévu** pour le transport et la garde d'enfants. Cette décision est d'autant plus significative que la contrepartie était minime, n'allant pas de surcroit jusque l'indemnisation. On peut alors supposer que les participants ont trouvé dans leur implication des contrepartie immatérielles qui leur ont permis d'asseoir leur conviction quant à la valeur de l'engagement citoyen.
On perçoit dans toute son ampleur la question du bien-fondé de l'indemnisation sur le plan éthique, ainsi que l'importance de la réflexion quant à son niveau acceptable.

### 3.3. Des valorisations alternatives de la participation

Au vu des biais induits par l'indemnisation financière sur la qualité de l'engagement, mais également de la bonne pratique que constitue la valorisation de l'implication des participants, d'autres options peuvent être à considérer. Relevant pour la plupart de pratiques liées à la solidarité, elles pourraient constituer des systèmes alternatifs de valorisation de la participation citoyenne et partant, avoir un impact positif sur la mobilisation.

Des moyens simples peuvent tout d'abord permettre une **valorisation de la participation dans les milieux scolaire et professionnel**. On pourra s'inspirer du principe du **passeport bénévole**, créé à l'initiative du réseau France Bénévolat. Il s'agit d'un outil qui permet d'assurer la transition d'un bénévolat amateur à un bénévolat qualifiant : les missions effectuées au sein d'associations y sont consignées, ce qui permet de faire valoir l'expérience et les compétences ainsi acquises dans la vie professionnelle. Un système similaire est développé aux États-Unis sous la forme de *plug-in volunteering*, bénévolat à la carte qui constitue une pratique répandue chez les adolescents car valorisée sur le CV pour intégrer les meilleures universités.
De la même façon, on pourrait donc envisager la valorisation de la participation citoyenne par la création d'un « **passeport citoyen** » qui, pour plus de cohérence, pourrait fonctionner à une échelle plus large que celle de l'agglomération en prenant en compte la participation à d'autres échelons territoriaux.

Le temps investi dans la participation pourrait ensuite être valorisé sur un autre mode que celui de la contrepartie financière, en étant par exemple considéré plutôt comme une valeur d'échange. On pourra

alors s'inspirer de systèmes relevant de l'économie sociale et solidaire comme le **SEL** (Système d'Échange Local), qui permet l'échange de biens, services ou savoirs au sein d'une communauté de personnes, sur la base d'une **monnaie fictive basée sur le temps** (et nommées fraises, rosas, bouchons par exemple[15]). Largement développé en France, ce système constitue une alternative au système monétaire classique par l'introduction de monnaies complémentaires qui dynamisent les échanges et développent la solidarité.
Sous une forme plus institutionnelle, le système du ***timebanking*** développé en Angleterre repose sur des banques du temps comme outil permettant des échanges non seulement entre personnes mais également entre personnes et institutions (pour payer des soins médicaux ou un accès aux transports par exemple) ou encore entre institutions.
Si le temps comme valeur d'échange semble une piste intéressante pour valoriser celui qui est investi dans la participation, reste à penser à un système permettant de le capitaliser, ainsi que le type de service contre quoi l'échanger.

Ces différents systèmes, développés dans des domaines aux enjeux proches de ceux de la participation citoyenne, apparaissent tout à fait transposables sur le plan pratique. Elles semblent de plus satisfaire à l'enjeu de mobilisation du public de la participation comme à celui que d'octroi d'une contrepartie au « travail » fourni par les participants, tout en étant constituant une plus-value sur le plan éthique. Aucun de ces systèmes n'est à notre connaissance formalisé aujourd'hui en France dans le domaine de la participation citoyenne, ce qui laisse le champs libre à l'innovation.

15 Respectivement pour le SEL d'Adeles, le SEL de Rosa-Parks, le SEL Gabares, pour ne citer que ceux-là sur les 7 SEL présents sur le territoire de la Cub.

# 4. Des recommandation stratégiques et opérationnelles

## 4.1. Éviter d'indemniser

Les risques que présente l'indemnisation comme solution opérationnelle vis-à-vis du développement des pratiques de participation, d'impulsion tant institutionnelle que citoyenne, apparaissent non négligeables : risque de précédent contraignant, mais aussi risque d'un moindre engagement des participants dans le dispositif et plus largement quant à l'« acculturation » à la participation. Plusieurs pistes, qui relèvent d'un niveau stratégique, pourraient permettre d'éviter d'y avoir recours :

- **penser la méthodologie de participation de manière globale,** non seulement en termes d'articulation avec la décision (ce qui conditionne le calendrier mais également un certain type de production et donc de dispositif), mais également de public pertinent et de moyen de mobilisation. Afin d'éviter le recours au «recrutement » des participants, on pourra réfléchir aux moyens d'articuler finement les démarches aux dynamiques et réseau existant sur le territoire, ou encore à mettre l'accent sur des dispositifs « décalés » susceptibles de générer une dynamique mobilisatrice (interpellation dans l'espace public par exemple).

- **anticiper autant que possible le processus** en prenant en compte les éléments incompressibles du calendrier, afin de se laisser le temps, le cas échéant, de mobiliser via des moyens « classiques » allant au-delà de la simple communication (tirage au sort, appel à volontariat, démarchage téléphonique par exemple). On pourra également **développer les techniques liées la théorie de l'engagement** en s'inspirant notamment de celle du « pied-dans-la-porte », qui consiste à faire effectuer un acte préalable peu coûteux (comme répondre à une enquête) avant d'effectuer une demande plus coûteuse (comme participer à un forum citoyen). L'engagement dans la première action favorise alors l'acceptation de la seconde.

- **développer l'usage des moyens de facilitation de la participation.** Au delà de l'attention déjà bien intégrée aux détails logistique, les mesures de défraiement et de compensation de perte de revenu professionnel pourraient être envisagées pour les avantages qu'elles présentent en termes de mobilisation et leur faible coût sur le plan symbolique.

- **miser sur la qualité de l'animation des dispositifs et de la démarche** plutôt que sur l'exigence de représentativité du public. La qualité de la production apparait en effet primer sur celle de l'échantillon des participants : «le seul fait de proposer la constitution d'une opinion éclairée démontre qu'il ne s'agit pas simplement de représenter en miniature l'existant, mais d'un processus actif »[16]. Puisque c'est bien l'animateur qui est en capacité de « faire le groupe » et de le « mettre en production », le choix des AMO associées aux démarches apparaît déterminant.

16 Y.SINTOMER cité par S.COSTANZO, « Quand le tirage au sort questionne la démocratie participative », *in Territoires*, n°512, novembre 2010, p.22-25

- **mettre l'accent sur la valorisation de la participation et des participants**, via une réflexion quant à l'adaptation au champ de la participation de moyens de valorisation des compétences acquises comme de capitalisation du temps. Plus simplement, on pourra s'inspirer de la campagne d'affichage de la mairie de Paris visant à valoriser le bénévolat à travers des portraits de bénévoles[17].

## 4.2. Indemniser de façon acceptable

On comprend pourtant que certaines contraintes opérationnelles puissent nécessiter le recours à la pratique de l'indemnisation, en vue de « sécuriser » le processus notamment. Il apparait alors important d'en limiter les impacts en veillant à lui donner du sens :

- **communiquer sur le lien entre l'octroi d'une indemnisation et le niveau d'investissement qui est demandé aux participants**, afin de justifier de façon pédagogique de la pertinence de cette pratique et de limiter le risque lié au précédent.

- **évaluer correctement le montant de l'indemnisation** en l'indexant à la fois sur le niveau d'implication demandé aux participants, mais également sur un taux de référence qui le légitime (par exemple indemnités allouées aux jurés d'assises ou indemnités journalières de mission de la fonction publique, applicables aux personnes collaborant à l'action de la collectivité[18]).

17 Campagne d'affichage « Merci aux 400 000 bénévoles parisiens ! », du 2 au 22 mars, avec 4 portraits de bénévoles en action pour valoriser la richesse du bénévolat à Paris.

18 Cf. Arrêté du 20 septembre 2001 relatifs aux taux des indemnités kilométriques et des indemnités forfaitaires de déplacement.

# Annexe 4/ « Projet de création d'une instance de gouvernance transverse du grand cycle de l'eau. Rapport d'analyse des entretiens. Synthèse », La Cub/A.Couture, novembre 2012

PROJET DE CREATION D'UNE INSTANCE DE GOUVERNANCE TRANSVERSE DU GRAND CYCLE DE L'EAU

# RAPPORT D'ANALYSE DES ENTRETIENS
# SYNTHÈSE

CUB / Direction du Développement Durable et de la participation

**Novembre 2012**

COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX
LACUB
www.lacub.fr

# SOMMAIRE

**INTRODUCTION**.....2

**1/ COMPOSANTES STRATEGIQUES**.....4

1.1/ ARTICULATION ET DIFFERENCIATION VIS-A-VIS DES INSTANCES DE GOUVERNANCE EXISTANTES.....4

1.2/ RÔLE DE L'INSTANCE TRANSVERSE.....5

a- Un rôle consultatif.....6
b- Une instance autonome de réflexion et de proposition.....6
c- Un rôle d'engagement et de suivi d'actions.....7
d- Une interface avec le territoire.....7

1.3/ PERIMETRE ET CHOIX DES SUJETS.....8

a- Les sujets à traiter.....8
b- Les modalités de choix des sujets.....9

1.4/ PRODUCTIONS DE L'INSTANCE.....10

a- A destination des décideurs.....10
b- A destination du grand public.....10

1.5/ CONDITIONS DE RÉUSSITE.....11

**2/ COMPOSANTES ORGANISATIONNELLES**.....13

2.1/ COMPOSITION ET DIMENSIONNEMENT.....13

a- Composition, mode de sélection et de renouvellement des membres.....13
b- Dimensionnement de l'instance.....14

2.2/ NATURE ET POSTURE DES DIFFERENTS MEMBRES.....15

a- Question de la posture des membres envisagés.....15
b- Autre membres potentiels.....17

2.3/ MODE DE FONCTIONNEMENT.....19

2.4/ ORGANISATION LOGISTIQUE.....20

a- Rythme et différents types de réunions.....20
b- Moyens humains.....22
c- Moyens financiers, matériels, de communication.....23

2.5/ NOM DE L'INSTANCE.....24

2.6/ PROPOSITIONS ANNEXES.....25

**3/ CONCLUSION : PRECONISATIONS POUR LA MISE EN PLACE DE L'INSTANCE**.....26

**4/ LISTE DES ANNEXES**.....27

# INTRODUCTION

Initiée en 2010, la refonte de la politique de l'eau et de l'assainissement de la Cub vise à affirmer une nouvelle stratégie et un nouveau cycle d'actions pour les 20 ans à venir. Elle a constitué une opportunité d'associer une diversité d'acteurs à la réflexion : citoyens-usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement, associations, partenaires, experts de l'eau.

Si la démarche de concertation avec le grand public a surtout permis de hiérarchiser les enjeux liée à l'eau et à l'assainissement, son apport principal en termes de contenu concerne la question de la gouvernance. Est ainsi mis en exergue la nécessité d'une gouvernance de l'eau partagée, visant à mieux informer et associer les citoyens-usagers aux décisions de la Cub, tout en favorisant la solidarité avec les territoires voisins.

L'axe « gouvernance » de la politique de l'eau prend ainsi une dimension nouvelle, spécifiant désormais que « l'enjeu pour la Communauté urbaine de Bordeaux est (…) de développer une gouvernance partagée pour soutenir une prise en compte transversale et collégiale des problématiques liées à l'eau »[1]. Est donc envisagée la création d'une « instance de gouvernance transverse du grand cycle de l'eau communautaire » portée par la Cub, et associant une diversité d'acteurs : élus communautaires, institutionnels, exploitants des services, représentants de la société civile[2].

Dans ce cadre, et afin que cette nouvelle instance soit en mesure de répondre à la fois à l'ambition de la gouvernance partagée et à un principe de réalité opérationnelle, il est apparu pertinent qu'elle fasse l'objet d'une réflexion prospective associant les acteurs identifiés comme ses membres potentiels. Une enquête a donc été réalisée selon une méthode qualitative basé sur une série d'entretiens[3], menés auprès d'un panel de représentants des divers types d'acteurs visés[4].

Vingt-deux entretiens ont ainsi été menés, individuels ou collectifs, qui ont permis d'interroger vingt-huit personnes au total (cf. liste en annexe 1). Chaque entretien a fait l'objet d'un compte-rendu transmis à la (ou aux) personne(s) interrogée(s) pour amendements éventuels et validation. Les différents compte-rendus ont ensuite fait l'objet d'une analyse transverse rigoureuse, de manière à recenser l'ensemble des idées recueillies, tout en mettant en évidence les plus plébiscitées. Ce sont les résultats de cette analyse que le présent rapport a vocation à synthétiser, et ce de manière anonymisée afin d'accorder le même poids à la parole de chaque acteur interrogé. En conclusion, sont dégagées des préconisations quant à la mise en place prochaine de l'instance et son évolution à moyen terme. Son entrée en vigueur est, à ce stade, prévue au début de l'année 2013.

NOTA : Il est important de préciser que malgré une grille de questions commune, les réponses recueillies via les entretiens sont relativement hétérogènes, et témoignent de niveaux d'appropriation et de réflexion variables de la part des différents acteurs vis-à-vis de la problématique abordée. Par ailleurs, le présent rapport n'a vocation qu'à refléter les propos tenus par les acteurs interrogés, et ne vise donc pas à l'exhaustivité en termes d'acteurs investis ou d'actions engagées en matière de gestion de l'eau.

---

1 Politique de l'eau, p.30

2 *Ibid.* p.32

3 Enquête menée par A. Couture, doctorante en contrat Cifre à la Cub et chargée de mission participation citoyenne

4 La sélection des personnes ou structures composant ce panel, ainsi que l'élaboration de la grille de questions utilisée (cf. annexes 1 et 2), ont fait l'objet d'une réflexion conjointe de la DDDP et de l'IGA, d'une discussion avec la direction de l'eau et le vice-président délégué à l'eau et à l'assainissement, et d'une validation de la part de la DGA du pôle proximité et de l'Inspecteur Général.

# 1/ COMPOSANTES STRATEGIQUES

## 1.1/ ARTICULATION ET DIFFERENCIATION VIS-A-VIS DES INSTANCES DE GOUVERNANCE EXISTANTES

Tout d'abord, l'ensemble des personnes interrogées via l'enquête s'accordent pour dire que **la nouvelle instance transverse devra s'articuler intelligemment avec les instances existantes**, afin de ne pas faire double emploi d'une part, ni sur-solliciter les acteurs qui sont souvent les mêmes au sein des différentes instances d'autre part.

C'est pourquoi, préalablement à la création de la nouvelle instance et en complément du présent rapport, est proposé que soient réalisées deux études :

- une cartographie détaillées des instances existantes à l'échelle de la Cub et du département, afin de déterminer la marge dont dispose la nouvelle instance en termes d'objet et de périmètre d'action, ainsi que les articulations possibles,
- un bilan / évaluation (a minima factuels) des instances existantes (comité des usagers notamment), afin d'en tirer des enseignements en termes de conditions de réussite, à prendre en compte dans la formalisation de la nouvelle instance.

**Les acteurs s'accordent également pour proposer que les instances réglementaires (la CCSPL[5] notamment) ou qui semblent bien fonctionner soient conservées, et que celles dont le fonctionnent apparait plus fastidieux, ou dont la mission risquerait de recouper avec la nouvelle instance transverse, soient remises en question**. Sont ainsi généralement cités le comité des usagers de l'eau[6] et le comité de gouvernance du développement durable de la Lyonnaise (mis en place à l'initiative du délégataire), ainsi que, dans une moindre mesure, l'observatoire du goût de l'eau (qui n'a cependant pas de vocation de gouvernance), et le groupe eau de la CCSPL[7]. Si la majorité des acteurs suggère leur suppression, quelques-uns évoquent d'autres possibilités :

- leur absorption par la nouvelle instance, qui se traduirait par la création de commissions spécifiques dédiées aux thématiques anciennement portées par ces instances, éventuellement élargies à des membres extérieurs,
- leur conservation, sous condition d'un élargissement de leurs attributions. Cette proposition concerne notamment le comité des usagers, dont le champ d'action pourrait être élargi au domaine de l'assainissement pour plus de cohérence.

Afin de mettre en cohérence des rôles des différentes instances, certains acteurs interrogés proposent que la nouvelle instance s'appuie les travaux déjà réalisés, la majorité insistant sur l'importance du **partage de l'information entre les différentes instances**. Plusieurs acteurs proposent en ce sens une mutualisation de moyens : humains, pour la gestion de l'information, des aspects logistiques, et de la

5 Commission Consultative des Services Publics Locaux

6 Mis en place dans le cadre de l'avenant 7 au contrat de concession du service public de l'eau

7 Mis en place à l'initiative de la Cub, afin d'informer les associations de la CCSPL au-delà des sujets liés au rapport annuel du délégataire et des modifications du contrat.

relation aux membres ; matériels, pour la mise à disposition de l'information (*data room*, plateforme web). Pour la majorité des acteurs, cette mise en cohérence passerait également par la création de **passerelles, via des membres communs à la nouvelle instance et aux existantes**, notamment :

- la CCSPL (les membres de l'instance transverse pourraient par ailleurs être ponctuellement invités à participer aux réunions du groupe eau de la CCSPL),
- le Conseil d'Administration de la société dédiée à l'assainissement (« société de gestion de l'assainissement de la Cub »), qui sera créé prochainement,
- l'instance de concertation et de suivi pour la mise en œuvre des ressources de substitution, qui sera créé prochainement,
- le Conseil de développement durable de la Cub (C2D), dont les travaux pourraient par ailleurs alimenter les réflexions de l'instance transverse, et inversement.

Au vu des enjeux extra-territoriaux liés à la problématique de l'eau, plusieurs acteurs suggèrent également une **articulation de l'instance transverse avec les institutions hors Cub** (CG, CLE, SMEGREG, CODERST, association et syndicats intercommunaux, notamment) : des représentants de celles-ci pourraient être invités ponctuellement à prendre part aux réunion de l'instance en fonction des sujets traités.

Enfin, au-delà des liens formels à créer, est suggéré que l'**instance transverse se différencie des autres instances par un positionnement spécifique** : niveau stratégique ou caractère prospectif des réflexions menées ; échelon territorial ciblé (le territoire de l'agglomération pouvant être abordé plus finement que ceux concernés par les SAGE[8] par exemple) ; nature des sujets débattus.

**IDEES SAILLANTES**
Afin que la nouvelle instance ne se superpose pas à d'autres ayant des attributions proches, sont notamment préconisés :

- la suppression du comité des usagers, ainsi que du comité de gouvernance développement durable de la lyonnaise,
- la création de passerelles via des membres communs et un partage d'information avec les différentes instances (existantes et à créer) et institutions hors Cub,
- un positionnement spécifique quant à son objet.

## 1.2/ RÔLE DE L'INSTANCE TRANSVERSE

Les personnes interrogées lors de l'enquête soulignent tout d'abord unanimement l'intérêt que présenterait la création d'une instance de gouvernance transverse pour le territoire, à la fois en termes de **rencontre entre les acteurs, de partage d'information, de transversalité et de mise en cohérence des différents niveaux d'action**. A l'échelle de l'instance elle-même, est mis en avant le fait que la diversité des membres favoriserait un **apprentissage réciproque** entre différents champs d'expertise, ainsi qu'un transfert de compétences relatives à la participation-même à l'instance (prise de parole et argumentation, rôle d'animation ou de secrétariat le cas échéant).

8 Schéma d'Aménagement et de Gestion de Eaux

Ensuite, est fréquemment exprimée une préoccupation quant à l'utilité réelle de l'instance en termes de capacité d'influence sur les décisions et actions de la Cub. Dans ce cadre est mise en avant la **nécessité d'intégrer pleinement le rôle stratégique de l'instance dans le fonctionnement quotidien des services, ainsi que dans son programme de travail à moyen et long terme**. Une attention particulière devrait également être prêtée à l'intégration des avis émis par l'instance au sein des processus décisionnels.

Plusieurs scénarios sont esquissés quant au rôle de la nouvelle instance transverse, depuis son intégration dans la conduite de la politique publique (rôle consultatif), jusqu'à des fonctions plus autonomes de proposition, de suivi d'actions, d'interface avec le territoire. Certaines personnes interrogées suggèrent que **la définition précise du rôle de l'instance fasse l'objet d'une réflexion entre ses membres lors d'une première réunion, et soit envisagée de manière évolutive**.

**a- Un rôle consultatif**

**Pour la majorité des personnes interrogées, la nouvelle instance transverse devrait avoir un rôle consultatif**, non décisionnel, mais qui lui permettrait d'exercer une certaine « pression » sur les décideurs en induisant pour eux une obligation de rendre des comptes. Les sujets traités lui seraient soumis par la Cub en amont de la prise de décision, ou feraient l'objet d''auto-saisines de l'instance elle-même. Les réflexions qui seraient menées aboutiraient à la formulation d'avis, visant à éclairer la décision. Le rôle consultatif de l'instance serait alors central, mais pourrait être couplé à des fonctions supplémentaires, qui font l'objet de différentes propositions de la part des acteurs interrogées :

- force de proposition auprès des techniciens de l'eau ou de la communication pour l'engagement d'actions sur des dossiers plus « quotidiens » (par exemple, sur la gestion du risque inondation sur le territoire de la Cub),
- suivi de l'activité des services « au quotidien » (par la présentation de rapports lors de chaque réunion de l'instance par exemple), avec pouvoir de contrôle et d'évaluation des objectifs,

**b- Une instance autonome de réflexion et de proposition**

Une partie des personnes interrogées envisagent ensuite l'instance comme une **entité indépendante de réflexion visant à la formulation de propositions**. Plusieurs positionnements sont suggérées :

- **stratégique**, qui permettrait de poser de vraies questions d'organisation, de structuration, d'évolution du service (ce qui favoriserait la progression de la vision stratégique de la Cub, sans pour autant entraver sa responsabilité opérationnelle par la lourdeur d'un mécanisme de consultation préalable à l'action),
- **prospectif**, sur des problématiques de moyen / long terme, ou pour construire des solutions de progrès dans une visée d'exemplarité environnementale (en lien avec une fonction d'engagement d'actions),
- **de veille** pour le compte des acteurs politiques, avec une fonction d'alerte sur sujets émergents (assainissement et micro-polluant notamment),
- **d'aide à la communication** vers le grand public.

**c- Un rôle d'engagement et de suivi d'actions**

Pour plusieurs acteurs interrogés, l'instance devrait être informée, dans la **continuité de sa fonction consultative ou réflexive**, des suites opérationnelles des actions engagées. Elle pourrait également être elle-même en capacité d'engager des actions de manière autonome grâce à un budget propre, comme le suggèrent deux des acteurs.

**Pour d'autres, l'implication de l'instance dans l'opérationnel constituerait le cœur de sa fonction.** Deux acteurs interrogés proposent des scénarios distincts, aux objectifs précis et inscrits dans le long terme :

- rôle d'**amélioration de la gestion transversale de l'eau** via une approche renouvelée, considérant l'eau non plus dans sa dimension « technique » mais comme une ressource en prise avec un milieu naturel. L'instance aurait alors pour mission de réaliser un diagnostic et d'élaborer un programme d'actions, dont certaines seraient approfondies chaque année en groupes de travail, puis engagées, suivies et évaluées. Des ré-évaluation ponctuelles du diagnostic permettraient de faire évoluer le programme d'action, ancrant le rôle de l'instance dans la durée,
- fonction d'**engagement opérationnel et de suivi des dispositions identifiées dans les SAGE** (concernant les solutions de substitution au prélèvement dans les nappes les plus déficitaires, et les économies d'eau notamment) à l'échelle de l'agglomération. Le déploiement des actions serait couplé d'une évaluation en vue d'alimenter la révision des SAGE tous les 6 ans.

**d- Une interface avec le territoire**

Enfin, quelques acteurs proposent que l'instance ait un **rôle d'interface avec le territoire, en complément de sa fonction consultative ou réflexive** (ce qui posera la question de sa visibilité pour le public), pour :

- **remontée des sujets émergeant du terrain** (préoccupations des usagers, avec éventuellement une attention particulière aux sans-voix (défaut accès internet ou illettrés)). Ces sujets seraient sélectionnés et traités par l'instance en vue de formuler des propositions à la collectivité (études à mener, actions à engager, communication grand public à réaliser),
- i**mpulsion du débat** dans la cité sur des sujets très concrets (via l'organisation ponctuelle de forums par exemple),
- **maintien du dialogue** avec le territoire suite aux prises de décision, pour permettre la poursuite du débat en vue des décisions à prendre à plus long terme,
- **diffusion d'une culture liée à l'eau**, par capillarité autour des membres de l'instance (notamment associatifs), ou par l'organisation d'événements publics ponctuels visant à partager et compléter les réflexions, ou la diffusion de supports de communication (livrets, rapport d'activité annuel).

**L'un des acteurs propose que ce rôle d'interface avec le territoire constitue l'attribution principale de l'instance**, via une fonction pédagogique vis-à-vis du public en vue d'infléchir les comportements (par exemple par la publication d'un indice journalier de la consommation d'eau), et de soutien des initiatives locales.

Enfin, une personne propose que l'instance transverse reprenne à sa charge la gestion du 1% du budget (pour l'instant géré par le délégataire) dédié à la solidarité internationale.

**IDEES SAILLANTES**
Est majoritairement préconisé que l'instance ait un rôle consultatif assez poussé, lui permettant non seulement d'émettre des avis sur des sujets pour lesquels la Cub aurait à prendre des décisions (saisines), mais également sur des sujets mis à l'ordre du jour par l'instance elle-même (auto-saisines).

Dans une moindre mesure, est suggéré que l'instance soit complètement autonome vis-à-vis de la Cub, afin de « prendre de la hauteur » dans le cadre d'une fonction réflexive.

Ce rôle consultatif ou réflexif pourrait être parachevé d'une fonction opérationnelle de suivi et d'engagement d'actions, ou d'interface avec le territoire.

## 1.3/ PERIMETRE ET CHOIX DES SUJETS

Les acteurs interrogés s'accordent pour dire que **l'instance transverse devra traiter des problématiques liées au grand cycle de l'eau**. Cette approche permet en effet d'appréhender l'ensemble des enjeux liés à l'eau dans leur dimension transversale. Elle permet également d'aborder cette question à une échelle territoriale dépassant les limites de l'agglomération, dans une visée de solidarité avec les territoires voisins.

Est néanmoins suggéré par plusieurs acteurs interrogés que **l'instance monte en puissance de manière progressive en termes d'activité comme de sujets traités**. Pour l'un des acteurs, une entrée par le petit cycle serait ainsi envisageable, de manière à entrer en capacité d'appréhender à termes les enjeux du grand cycle, en vue de l'accompagnement de la régie en 2018.

Pour plus de clarté, est suggéré que la notion de « grand cycle de l'eau » soit explicitée, ou sa formulation technique adaptée.

### a- Les sujets à traiter

En fonction du rôle qui sera attribué à l'instance transverse, les sujets abordés pourraient être de différentes natures.

Dans le cadre d'un rôle consultatif, de nombreux acteurs suggèrent des **sujets liés aux compétences de la Cub en matière d'eau et d'assainissement** :

- **sujets ayant à faire l'objet d'une décision politique ou dossiers courants**,
- **sujets présents dans la politique de l'eau** et particulièrement pertinents dans le cadre d'une instance transverse (solidarité avec les territoires voisins, communication avec le public), ou non aboutis à l'heure actuelle (tarification sociale, taxe pluviale, démarche de protection contre les inondations fluvio-maritimes, trames vertes et bleues, valorisation des zones humides par exemple),
- **questions à approfondir suite à la démarche de concertation menée en 2010** (l'utilisation de

l'eau pluviale, la pollution de l'eau, les inondations par exemple),

- **thématiques listées dans le contrat de la future DSP de l'assainissement**, au sein de l'axe développement durable (protection des ressources et milieux naturels, politiques énergétiques et réchauffement climatique, solidarité territoriale et précarité, solidarité internationale, santé, notamment),

Ensuite, **dans le cadre d'un rôle plus autonome de l'instance, sont suggérés des sujets plus larges en termes d'enjeux ou d'échelles territoriales**. Il s'agirait de sujets orphelins choisis par l'instance, ou issus du terrain et des préoccupations citoyennes, qui seraient abordés de façon prospective à moyen / long terme. Par exemple :

- la problématique de l'eau dans la métropole millionnaire,
- la question du goût de l'eau,
- les usages de l'eau (et notamment de l'eau potable),
- la qualité de la ressource et des rejets, les tarifs, la protection de la ressource,
- la valorisation du patrimoine lié à l'eau,
- les problématiques émergentes (assainissement, micro-polluants),
- les problématiques transversales liant des différentes actions, et donc services de la Cub (urbanisme, habitat, voirie, mobilité, développement durable notamment) et ayant un impact sur le cycle de l'eau (du point de vue technique, financier ou de l'utilisation de l'espace par exemple),
- les thématiques du maraîchage, de l'eau dans la ville (îlots de fraîcheur urbain), de la « valorisation du potentiel du vivant pour avoir une bonne qualité de l'eau », du fleuve et des espèces indicatrices.

Plusieurs acteurs suggèrent également que **le programme de travail de l'instance transverse puisse s'adapter aux sujets d'actualité**, liés au calendrier et des grands projets de la Cub, ou dont se saisirait l'instance en fonction des nécessités des contraintes et incidents (pollution au perchlorate, sécheresse, par exemple).

Un autre type d'approche, proposé par certains acteurs, serait une **focalisation de l'instance transverse sur un sujet précis** (ce qui participerait par ailleurs de sa légitimation). Trois sujets sont alors avancés comme stratégiques, et pertinents pour faire l'objet de la pleine attention de l'instance :

- les problématiques liées à l'**assainissement et aux micro-polluants**,
- **la problématique des ressources** : provenance de l'eau (qualité de la ressource), ressources de substitution (et solidarité entre les territoires), coût de l'eau, conflits d'usages de l'eau ,
- la thématique de l'**amélioration de la qualité de l'eau**, qui concentre les préoccupations des consommateurs : problématiques du devenir de l'eau, la qualité de l'eau, problèmes techniques (liés au compteur et aux factures d'eau par exemple), manque de choix pour le consommateur de par la non-concurrence entre les prestataires, satisfaction vis-à-vis du service, cherté des prestations en regard de leur degré de qualité.

**b- Les modalités de choix des sujets**

Au-delà des sujets soumis à l'instance par la Cub dans le cadre d'une prise de décision, **les sujets**

**découleraient de propositions émanant de la Cub, des acteurs du terrain, ou des membres de l'instance**.

Sous un angle pratique, plusieurs interrogés suggèrent que les propositions de sujets à traiter par l'instance soient centralisées par le secrétariat de l'instance ou via une plateforme web dédiée (le cas échéant). Deux modalités sont ensuite proposées pour la **priorisation et le choix des sujets en vue de la définition d'un programme de travail annuel :**

- **choix univoque** par le président, ou par le bureau de l'instance (le cas échéant),
- débat au sein de l'instance menant à un **choix par consensus**.

**L'ordre de priorité** des sujets seraient à déterminer en fonction de leur état d'avancement au sein de la collectivité (le cas échéant), de façon à pouvoir être pris assez en amont des projets pour pouvoir les accompagner. L'ordre de priorité pourra également dépendre de préoccupations environnementales ou d'enjeux spécifiques, l'un des acteurs soulignant que l'essentiel est que les sujets identifiés comme importants dans le cadre de l'instance soient débattus à un moment donné.

**IDEES SAILLANTES**
La nature des sujets traités par l'instance dépendrait de son rôle :
- sujets liés aux compétences Cub dans le cadre d'un rôle consultatif,
- sujets plus larges en termes d'enjeux et d'échelle territoriale dans le cadre d'un rôle réflexif.

Émanant de la Cub, des membres de l'instance ou du terrain, ils seraient choisis par une autorité formelle de l'instance (président ou bureau), ou d'un commun accord entre les membres.

## 1.4/ PRODUCTIONS DE L'INSTANCE

### a- A destination des décideurs

Pour la majorité des personnes interrogées, **il est nécessaire que les réflexions menées par l'instance débouchent systématiquement sur la formulation d'avis à destination des décideurs.** Ces avis seraient nécessairement argumentés et prendraient la forme de notes ou, comme le propose l'un des acteurs, de livres blancs dans le cas de sujets sensibles. Par ailleurs, considérant que le désaccord permet d'alimenter le débat, une personne suggère que les avis puissent faire également état des points de désaccord entre les membres, par une publication des points de vue minoritaires au même titre que les avis majoritaires.

### b- A destination du grand public

Plusieurs acteurs interrogés envisagent également **la production de l'instance soit ouverte, ou plus spécifiquement destinée au grand public, ce qui permettrait de donner de la visibilité à ses travaux et de communiquer sur les problématiques de l'eau dans une visée de sensibilisation**. Différentes modalités sont proposées :

- diffusion des avis produits par l'instance, par exemple via le site internet de la Cub, dans une visée de transparence des décisions prises par la suite,

- production d'actes, par exemple sous forme de livrets (modèle du C2D), si cela est pertinent selon des sujets traités,
- publication d'encarts d'information dans les journaux de la Cub et municipaux, dans une visée pédagogique sur certains sujets, et éventuellement en lien avec des événements,
- diffusion de l'ensemble des informations recueillies ou produites par l'instance, dans une visée de transparence et de circulation de l'information (comptes-rendus de réunion, d'auditions de spécialistes, actes des colloques organisés le cas échéant, rapport d'activité annuel).

**IDEES SAILLANTES**
A minima, l'instance transverse aurait vocation à produire des avis argumentés sur les sujets traités, à destination des décideurs politiques de la Cub. La mise en avant des points de désaccord au même titre que des points d'accord, favoriserait leur appropriation.

L'instance pourrait également jouer un rôle dans l'acculturation du grand public aux enjeux de l'eau, a minima par une contribution à l'élaboration de la communication de la Cub, et jusqu'à la diffusion de sa production et la réalisation de publications spécifiques.

## 1.5/ CONDITIONS DE RÉUSSITE

Différentes conditions de réussite sont évoquées par les acteurs interrogés, au sein desquelles **la question de la mobilisation et de l'investissement des membres de l'instance apparait centrale**.

La majorité des acteurs souligne tout d'abord qu'il serait nécessaire que l'instance présente un réel intérêt pour les membres, c'est-à-dire qu'elle ait **à la fois un rôle tangible et une réelle légitimité, dont découlerait sa crédibilité.** Si la formalisation par écrit de ses avis et propositions apparaît une condition *sine qua non* pour lui conférer du poids et de la légitimité, d'autres modalités sont fréquemment évoquées par les acteurs :

- **des modalités de légitimation** : par une mise en place solennelle de l'instance par la collectivité, une prise en compte satisfaisante des délais (de manière à ce que les réflexions liées à la gouvernance soient en mesure d'avoir une incidence réelle sur la décision), une présentation systématique des résultats des réflexions de l'instance aux élus communautaires (par une restitution annuelle en Conseil de Cub par exemple),
- **des modalités d'efficience** : par un cadrage suffisant du rôle de l'instance, une attention à ce qu'elle ne serve pas de tribune aux revendications de certains de ses membres par l'instauration d'une dynamique de travail plus que de représentation (par l'animation, l'envoi de documentation préalable aux réunions par exemple), par la clarté des questions qui lui sont soumises.

Une autre condition de réussite fréquemment évoquée par les acteurs interrogés repose sur **la transparence et la circulation de l'information** :

- de la Cub vers l'instance transverse,
- entre les différentes instances de gouvernance,

- au sein de l'instance elle-même : par une attention portée à l'équité des membres en termes de niveau d'information, ainsi que par un partage des réflexions menées en groupes thématiques avec l'ensemble des membres (le cas échéant). Il serait également important de veiller à la liberté de parole ainsi qu'à l'expression de tous les points de vue (en ce sens, un acteur interrogé propose que l'expression des points de vue sur une thématique donnée soit organisée depuis le non-partisan au plus partisan),
- depuis l'instance vers le territoire, dans le cas où elle aurait à jouer un rôle d'interface.

Ensuite, plusieurs acteurs soulignent l'**importance du choix de membres motivés, afin de générer une dynamique mobilisatrice**. L'un d'entre eux propose d'ailleurs que l'instance soit constituée au moins pour moitié de personnes motivées et ayant quelque chose à apporter, identifiées sur la base d'un appel à candidature par exemple. Cela favoriserait le partage d'un enjeu commun par l'ensemble des membres, ainsi qu'un niveau élevé des débats, mentionnés par les acteurs comme d'importantes conditions de réussite.

Certains mentionnent également l'aspect mobilisateur de la création d'une réelle **dynamique de travail au sein de l'instance**, qui pourra passer par :

- une animation dynamique, favorisant un fonctionnement participatif,
- un travail de l'instance sur son propre fonctionnement démocratique, favorable à l'engagement de ses membres. La définition autonome de ses prérogatives et de son mode de fonctionnement permettrait alors le désamorçage des asymétries des expertises (évitant l'« effet tribune ») ainsi que la construction par l'instance elle-même de sa propre légitimité,
- la montée en compétence des membres sur les questions liées à l'eau par leur participation-même à l'instance, mais également par une approche pédagogique sur l'appréhension de l'eau comme une ressource naturelle engageant une vision transversale.

La **convivialité des réunions** est également mentionnée comme un atout pour la mobilisation, et un vecteur de valorisation de l'instance. Elle nécessiterait un lieu de réunion agréable et bien configuré, de bonnes dispositions organisationnelles (relevant du secrétariat notamment), et éventuellement la clôture des réunions plénières par un moment de convivialité.

Enfin, la question de la possible i**ndemnisation** des membres non-institutionnels de l'instance (notamment associatifs) est évoquée par quelques-unes des personnes interrogées comme vecteur d'assiduité.

**IDEES SAILLANTES**
Au delà du rôle et la légitimité accordés à l'instance par la collectivité, sa dimension mobilisatrice apparaît être la condition *sine qua non* d'un fonctionnement réussi. Elle serait notamment garantie par le choix de membres motivés et la création d'une dynamique de travail stimulante. Celle-ci découlerait d'un secrétariat efficace et d'une animation dynamique, mais aussi d'un engagement personnel des membres via leur implication dans la définition des prérogatives comme du mode de fonctionnement de l'instance .

# 2/ COMPOSANTES ORGANISATIONNELLES

En complément du présent travail de préfiguration de la future instance transverse, la majorité des acteurs interrogés s'accordent pour proposer que son **mode de fonctionnement fasse l'objet d'un affinement, voire d'une co-construction par les membres-mêmes l'instance** (cf.1.5/ conditions de réussite). Quelques-uns suggèrent que les grands principes soient formalisés au sein d'une **charte partagée**. Est également largement préconisé un **fonctionnement évolutif de l'instance**, comptant sur une évaluation des dispositions à l'issue de la première année, ainsi que sur la montée en compétence progressive de ses membres.

## 2.1/ COMPOSITION ET DIMENSIONNEMENT

**a- Composition, mode de sélection et de renouvellement des membres**

La **composition mixte de l'instance**, induite par sa vocation de transversalité affichée et par la diversité des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, est peu remise en question par les acteurs interrogés. Une personne insiste d'ailleurs sur la nécessité de mixité de l'instance non seulement dans sa composition plénière, mais également au sein de chaque groupe thématique (le cas échéant). Seulement quelques personnes proposent d'**autres principes de composition, complémentaires de cette mixité** :

- **composition d'une majorité de citoyens**, ce qui permettrait de marquer la dimension participative de l'instance transverse et de la différencier de la CCSPL,
- **composition pour moitié sur le principe de la « prime à l'engagement »**, c'est-à-dire de personnes motivées ayant quelque chose à apporter (sélectionnées sur appel à candidature par exemple).

La question du mode de sélection des membres de l'instance a été peu évoquée par les acteurs interrogés, le **choix par la Cub via une délibération** apparaissant induit dans leur propos. Néanmoins, **plusieurs personnes suggèrent que la sélection soit basée sur un principe de volontariat**, qui assurerait l'intérêt des membres, et donc leur mobilisation. Dans ce cadre, la sélection pourrait également s'effectuer par tirage au sort parmi les personnes volontaires au sein de chaque catégorie d'acteurs préalablement identifiées. L'un des acteurs propose par ailleurs que les membres soient désignés *institu personae, de* manière à assurer une continuité dans les débats, avec éventuellement un système de suppléants.

Deux options sont proposées quant au **renouvellement des membres de l'instance** :

- ils seraient nommés pour un **mandat d'une durée définie**, et renouvelés par exemple par moitié à l'issue de ce mandat, ou en cours de mandat en cas de désistement. Une personne propose également que l'absence répétée d'un membre entraîne son renouvellement. Est cependant souligné par plusieurs acteurs l'intérêt d'un mandat suffisamment long pour permettre la montée en compétence des membres, dont semble découler la capacité d'influence sur la décision,
- les membres n'auraient **pas de mandat prédéfini, leur renouvellement s'effectuant au fil de l'eau** en fonction des désistements ou d'une volonté d'ouverture de l'instance à d'autres membres (cf. 2.1/b – dimensionnement de l'instance).

**b- Dimensionnement de l'instance**

De nombreux acteurs interrogés soulignent que l**e dimensionnement de l'instance apparaît directement liée à sa fonctionnalité, donc à ses prérogatives**. L'un d'entre eux précise qu'un format large correspondrait à une configuration d'émergence de sujets et de débat (rôle délibératif), tandis qu'un groupe restreint conviendrait mieux à un format de travail favorable à la négociation et à la production (rôle exécutif).

**La majorité des acteurs interrogés propose un dimensionnement limité de l'instance, autour de 15 à 25 membres**, soulignant l'importance d'un groupe à la fois diversifié et fonctionnel. Certains acteurs suggèrent néanmoins que ce **dimensionnement soit évolutif**, avec une ouverture éventuelle à d'autres membres au regard de la montée en puissance de l'instance, ou des dispositions adoptées suite à une réflexion du groupe sur sa propre légitimité démocratique.
Dans le cas d'un dimensionnement restreint, **les avis sont partagés quant à l'intérêt d'une géométrie variable de l'instance par une subdivision en groupes de réflexion ou commissions thématiques**. Certains soulignent que tout l'intérêt de ce format est justement que l'ensemble des membres puisse participer à l'ensemble des débats, tandis que d'autres voient dans cette subdivision en commissions thématiques l'opportunité de traiter de nombreux sujets.

Pour d'autres acteurs, minoritaires, le dimensionnement de l'instance devrait être large (de 30 à 50 membres), voire non limitatif, mais nécessairement structuré en commissions thématiques.

Le cas échéant, les acteurs s'accordent pour proposer un dimensionnement restreint des commissions thématiques, entre 10 et 15 personnes. Ils seraient constitués soit selon un principe de diversité des membres, soit en fonction de leur intérêt quant aux sujets traités.

Enfin, certains acteurs interrogés proposent que l'instance puisse être **ouverte ponctuellement à d'autres acteurs** :

- lors des séances de travail, et s'ils sont concernés par le sujet traité : ouverture aux institutions (CG, CLE, associations et syndicats intercommunaux, SMEGREG) et/ou aux élus hors Cub,
- lors des plénières : ouverture aux membres du C2D et aux associations non représentées dans l'instance.

**IDEES SAILLANTES**
L'instance aurait une composition mixte, l'important étant que les membres soient réellement investis afin de garantir son dynamisme. Pour cela est préconisé leur sélection sur la base du volontariat, et leur implication dans la durée afin de permettre leur montée en compétences.

Le dimensionnement de l'instance dépendra principalement de son ambition :
- restreinte, elle ne traiterait que peu de sujets, mais favoriserait l'engagement de ses membres,
- large et à géométrie variable, elle permettrait de traiter de beaucoup de sujets, mais nécessiterait une gestion plus importante.

## 2.2/ NATURE ET POSTURE DES DIFFERENTS MEMBRES

**a- Question de la posture des membres envisagés**

Tout d'abord, une personne souligne que l'implication de la société civile au sein de la nouvelle instance transverse ne sera pas un cas isolé. En effet, **une vision large et de long terme de la gouvernance permet d'effectuer un tout d'horizon des instances de la Cub, existantes ou à créer, au sein desquelles la société civile serait représentée** :

- le conseil d'administration de la société de gestion de l'assainissement de la Cub (dire « société dédiée »), qui sera créée prochainement,
- les instances qui administreront les futures régies de l'eau et de l'assainissement en 2018 (il pourrait d'ailleurs s'agir d'une instance commune aux deux régies),
- la commission de contrôle financier de la Cub (pour l'instant composée d'élus, celle-ci a la possibilité au sens de la loi d'intégrer des « représentants des associations d'usagers et/ou des personnes qualifiées »).

Cela resterait néanmoins insuffisant dans le cadre d'une réelle gouvernance partagée, et justifierait l'importance accordée à l'intégration de citoyens/usagers dans la nouvelle instance transverse.

Ensuite, les personnes interrogées soulignent fréquemment une **problématique liée à la posture des différents types de membres envisagés, au vu de la diversité des degrés d'expertises comme de légitimité dont ils disposent**.

La **posture des citoyens** au sein de cette instance est pointée par l'ensemble des personnes interrogées ayant évoqué cette question comme **problématique en termes de légitimité** vis-à-vis des autres membres. Est en effet souligné que l'usager ne représente que lui-même, et qu'il bénéficie par nature d'une expertise qui risque de se trouver en décalage par rapport à celle des autres membres plus « experts ». En découlerait donc une difficulté pour les citoyens pour trouver leur place, et faire émerger leurs préoccupations. Certains proposent qu'un **effort de pédagogie spécifique** soit fait envers eux, qui pourrait passer par une phase de formation préalable à leur intégration dans l'instance, ainsi que par la prise en compte du temps nécessaire à leur montée en compétence dans la durée de leur mandat (le cas échéant). Une personne suggère également qu'ils soient fédérés au sein d'une **commission spécifique**, pour que leurs positions et avis soient lisibles au sein de l'instance.

***In fine*, la question de la légitimité apparaît directement liée au mode de sélection des citoyens/usagers**, celui-ci renvoyant également à une problématique de représentativité. Deux modes de sélection sont envisagés :

- majoritairement, est proposé une sélection des citoyens par tirage au sort avec une visée de représentativité, et/ou par appel à volontariat (ce qui pose la question du fichier de référence qui serait utilisé : annuaire téléphonique ou liste des abonnées au service de l'eau potable),
- l'un des acteurs interrogés propose un système de sélection sur la basé sur une représentation prenant en compte la diversité territoriale : appel à candidature ou tirage au sort aléatoire d'abord, qui permettrait de sélectionner des représentants des 27 communes de la Cub, puis désignation ou titrage au sort de 4 ou 5 personnes parmi eux, qui prendraient effectivement part à l'instance.

Enfin, dans le cas où l'instance aurait un rôle d'interface avec le territoire, plusieurs acteurs suggèrent que les membres citoyens aient une fonction spécifique de relais des questions soulevées sur le terrain (éventuellement par le truchement des représentants communaux, selon le second mode de sélection évoqué ci-dessus).

Du côté des **acteurs associatifs**, une personne souligne que l'enjeu pour eux serait surtout d'être médiatiquement présents dans l'instance pour favoriser la mise à l'ordre du jour de certains sujets. Néanmoins, plusieurs acteurs interrogés pointent le **risque d'un « effet tribune »** de l'instance, et proposent, pour l'éviter, de veillez que ceux qui s'y investissent soient réellement intéressés par la thématique de l'eau et les débats menés.

Quelques acteurs suggèrent qu'à l'instar des citoyens, les associations aient une fonction d'interface avec le territoire, et alertent l'instance sur les sujets qui préoccupent les consommateurs, et les informent en retour sur l'avancement des réflexions.

D'une manière générale l'implication de **techniciens de la Cub** au sein de l'instance est pointée comme importante. Dans le cadre d'une approche de l'eau comme ressource naturelle en prise avec un milieu naturel, **de nombreuses directions seraient concernées** (eau, nature, urbanisme, développement durable, directions territoriales notamment). La majorité des personnes interrogées soulignent que leur implication dans l'instance favoriserait par ailleurs la transversalité et la communication entre elles, et que les travaux de l'instance enrichiraient leur travail technique.

Néanmoins, la posture des techniciens devra être cadrée dès l'amont, notamment, comme le suggère un acteur, afin de légitimer le fait qu'ils s'expriment en tant que techniciens et non en tant que porte-paroles des élus. Pour l'ensemble des personnes interrogées, ils auraient **a minima une fonction relevant de leur approche technique**, apportant de réponses réactives aux questions concrètes de manière à ce que le débat puisse s'instaurer d'une part, et présentant les dossiers relevant de leurs attributions en fonction de la thématique abordée d'autre part. Leur implication plus poussée dans l'instance fait ensuit l'objet de deux propositions distinctes en termes de posture :

- **partie prenante de l'instance**, participant aux débats et à la formulation d'avis au même titre que les autres membres,
- **posture d'écoute** vis-à-vis des acteurs compétents extérieurs à la Cub, sans participation à la formulation de l'avis. Une personne propose également que la synthèse écrite des échanges soit réalisée par eux, en vue d'en favoriser l'appropriation par la collectivité.

L'un des acteurs interrogés propose ensuite deux options quant à la **représentation des techniciens au sein de l'instance** :

- la désignation d'un certain nombre de représentants par direction concernée, sur la base du volontariat (ce qui garantirait leur intérêt, et donc leur engagement dans l'instance),
- la désignation d'une seule personne qui aurait un rôle de relais de l'information au sein des différentes directions.

Une personne propose également que les directions de l'eau et de la nature, plus particulièrement concernées, soient présentes au sein de chacun des groupes thématiques de l'instance (le cas échéant), en vue de garantir la transversalité des réflexions.

Si quelques acteurs interrogés ne sont pas favorables à l'implication d'**élus communautaires** dans l'instance, qui risquerait de compromettre son autonomie, d'autres s'étant exprimés sur ce sujet soulignent qu'elle est au contraire importante pour **assurer la légitimité de l'instance, le portage politique des avis formulés, et l'éclairage des décisions politiques**. Différentes propositions sont néanmoins formulées quant à des postures non-parties-prenantes des élus :

- une personne suggère qu'ils ne soient pas institués comme membres à part entière mais assistent aux réunions de l'instance de manière ponctuelle,
- d'autres proposent qu'ils soient, à l'instar des techniciens, en posture d'écoute plus que de participants, de manière à s'approprier le contenu des débats.

En termes de représentation, une personne suggère que, dans le cas ou seul un élu serait impliqué dans l'instance, soit désigné une personne reconnue en interne comme à l'extérieur de la collectivité, et bénéficiant d'une connaissance technique et d'une vision large des enjeux institutionnels, environnementaux et sociétaux du service.

Enfin, pour l'une des personnes interrogées, les représentants du **Conseil de Développement Durable** (C2D) impliqués dans l'instance pourraient avoir une **double posture, à la fois de partie prenante, et de garant de la prise en compte des contributions de l'instance dans la décision**. En tant que partie prenante, ils pourraient également avoir une fonction plus poussée que les autres membres dans le travail thématique (interview d'expert, relais avec le territoire la pour proposition de sujets de réflexion, aide à l'élaboration de la question).

**b- Autres membres potentiels**

En dehors des membres potentiels de l'instance évoqués ci-dessus, ainsi que des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, d'autres acteurs ou structures ont été suggérés comme pertinentes à prendre part à l'instance :

- des acteurs scientifiques et universitaires : écologue, hydrogéologue, sociologue, chercheur du programme AMPERES[9] (Hélène Budzinski par exemple),
- des représentant de l'État : via la DDTM[10],ou encore la MISE[11] qui regroupe notamment l'ONEMA[12], la DDTM , la DREAL[13] et l'ARS[14],
- le Conseil Général,
- le SMEGREG[15],
- le SYSDAU[16],
- des partenaires du bassin versant (syndicats, association ADEBAG),
- la chambre d'agriculture,

9 Analyse de Micro-polluants Prioritaires et Émergents dans les Rejets et les Eaux Superficielles
10 Direction Départementale des Territoires et de la Mer
11 Mission Inter-Services de l'Eau
12 Office National des Eaux et des Milieux Aquatique
13 Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
14 Agence Régionale de la Santé
15 Syndicat Mixte d'Études pour la Gestion de la Ressource en Eau du département de la Gironde
16 Syndicat Mixte du SCoT de l'Aire Métropolitaine Bordelaise

- un représentant de l'association des maires de Gironde,
- des élus hors Cub (ce qui pourrait faciliter la communication entre les acteurs et l'avancée des projets touchant à l'échelle extra-agglomération, mais pose la question de leur mode d'association à l'instance (en tant que partie prenante ou invités ponctuellement sur les questions qui les touchent ?) puisqu'ils ne seront pas concernés par tous les sujets) : représentants d'EPCI[17], élus des communes les plus concernés par la politique de l'eau de la Cub,
- le maire d'une commune située sur la « conduite des 100 000 », afin de prendre en compte les problématiques de solidarité entre les territoires,
- des techniciens hors Cub (de manière à favoriser le portage politique des sujets qui les préoccupent, ainsi que l'établissement de relais locaux avec les collectivités) : représentants de syndicats des EPTB[18], animateurs des SAGE),
- l'hôpital (personne en charge du développement durable),
- un représentant de maisons de retraites,
- des associations de pêcheurs (FDAAAPPMA) et de piétons,
- les entreprises industrielles Sanofi et Michelin,
- un représentant du port de Bordeaux.

Par ailleurs, au-delà d'une approche des acteurs à travers les groupes formalisés qu'ils représentent, deux personnes interrogées lors de l'enquête proposent chacune une classification différente, qui pourrait présider à la composition de l'instance :

- selon le type d'approche dont ils sont porteurs en matière d'eau : services de l'eau et de l'assainissement ; porteurs d'approches environnementales ; porteurs d'approches de défense liée aux inondations ; acteurs institutionnels et enjeux sociaux et sociétaux,
- en fonction de leur position par rapport à la ressource : les usagers et les usages (industries, habitants, piscines, …) ; les institutions distributrices (collectivités) ; les impactant négatifs ; les bénéficiaires ( baigneur, pêcheurs, propriétaires de puits, …).
-

**IDEES SAILLANTES**

Afin de garantir la bonne tenue des débats et le fonctionnement de l'instance, des règles du jeu de devront être définies quant à la posture à adopter par les différents membres :

- les citoyens : leur légitimité ne coule pas de source, et sera à construire via une réflexion sur leur mode de sélection, et leur montée en compétence progressive qui sera à favoriser,
- les associatifs : ils devront être dans une logique de réflexion partagée, et non de représentation,
- les techniciens : l'implication de l'ensemble des directions concernées par la question de l'eau serait importante en termes d'apport technique, et pour garantir la prise en compte des réflexions de l'instance dans les différents projets. Néanmoins le question de leur participation aux débats-mêmes reste ouverte.
- les élus : leur implication assurerait la légitimité de l'instance mais, à l'instar des techniciens, la question de leur participation aux débats reste ouverte.

Les membres pourront être désignés par rapport aux groupes institués auxquels ils appartiennent, mais également en fonction de leur approche quant à la question de l'eau.

17 Établissements Publics de Coopération Intercommunale
18 Établissements Publics Territoriaux de Bassin

## 2.3/ MODE DE FONCTIONNEMENT

Une grande majorité d'acteurs interrogés propose que les travaux de l'instance soient alimentés d'**interventions d'« experts »**, qui seraient diversifiés de manière à ne pas se limiter à une seule vision des choses. Pour environ un tiers des acteurs, il s'agirait d'experts des questions traités, qui pourraient être extra-territoriaux de façon à faciliter le déblocage de sujets bloqués localement. Pourraient également intervenir des membres de l'instance elle-même, porteurs d'une certaine expertise des sujets, des membres d'autres instances de gouvernance ou d'autres collectivités, ou encore des techniciens de la Cub ou du délégataire.

Pour quelques acteurs interrogés, l'instance devrait avoir la **possibilité de saisir la Cub pour que soient menées des études** sur des questions qu'elle souhaite approfondir. De manière à gagner en transversalité et à développer cette relation de travail entre l'instance et les acteurs techniques, une personne suggère également que quelques membres de l'instance soient impliqués dans les groupes de travail des services, dans le cas de sujets communs.

Quel que soit le rôle de l'instance transverse, la tenue de débats ainsi que la prise de décision quant aux sujets à traiter et à la formulation des avis ou propositions, rend nécessaire la **structuration d'un mode de fonctionnement**. Si certains acteurs interrogés jugent qu'il convient d'éviter un formalisme trop important de l'instance en vue de favoriser un format participatif et une liberté de parole, d'autre estiment qu'il est au contraire important pour structurer et légitimer son activité. Différentes modalités de fonctionnement sont alors proposés, qui peuvent être complémentaires :

- un **statut égal de tous les membres de l'instance**, sans formalisme particulier, constitue la proposition la plus répandue chez les acteurs interrogés, selon le principe « un homme = 1voix ». Une personne suggère par ailleurs que des alliances par types d'acteurs ou par groupes d'opinions soient réalisées de manière informelle, en vue de faciliter l'adoption de différents points de vue partagés, et *in fine* la délibération de l'ensemble du groupe. La prise de décision pourrait s'effectuer par le vote des membres, l'un des acteurs interrogés suggérant qu'il ne puisse s'effectuer que sur la base du quorum (selon le modèle du CODERST[19]). Un autre acteur souligne que l'idéal serait une prise de décision au consentement. Notons également qu'au-delà du débat et de la prise de décision, quelques personnes suggèrent que les membres de l'instance assurent à tour de rôle la fonction d'animation et de secrétariat de séance,

- la **désignation d'un président de l'instance**, qui pourrait être choisi par la Cub (du moins dans un premier temps), ou désigné par les membres de l'instance. Il aurait notamment une **fonction** de choix et de priorisation des sujets à traiter. Certains acteurs interrogés proposent qu'il joue également un rôle dans l'animation des réunions plénières, seul ou en binôme avec un animateur. Pourraient également être désignés des vice-présidents au sein de chaque groupe de réflexion thématique (le cas échéant) afin de jouer ce rôle d'animation. Dans tous les cas, le président serait épaulé dans sa tâche par le secrétariat administratif de l'instance (cf. 2.4/b – moyens humains),

- la **création d'un bureau** est proposée par quelques-unes des personnes interrogées. Il serait composé de représentants des différents collèges d'acteurs, et aurait notamment pour rôle de

19 Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques

définir le programme de travail annuel. Il pourrait également faire vivre l'instance par la préparation des ordres du jour et la rédaction des avis formulés par le groupe.

Enfin, dans le cas où l'instance seraient structurée autour de séances plénières et thématiques, la majorité des membres ayant évoqué cet aspect de la question suggère que **les avis formulés en groupes thématiques soient présentés, débattus, et adoptés par l'ensemble de l'instance lors de séances plénières.** Il est souligné que le fait de rendre compte des travaux des groupes thématiques en plénière permettrait *a minima* d'éviter le cloisonnement des réflexions. Seule une personne propose que les commissions thématiques aient délégation de l'instance pour la formulation d'avis l'engageant dans son ensemble, et ce dans une visée de fonctionnalité.
Enfin, une personne souligne que l'instance n'aurait pas forcément pour vocation de parvenir à des solutions consensuelles, et pourrait également favoriser l'identification des points de désaccord entre les différents acteurs.

**IDEES SAILLANTES**
Est proposé que les réflexions de l'instance soient alimentées d'interventions d'experts, voire d'études spécifiques sollicitées auprès de la Cub. Les décisions seraient prises soit en plénière, soit via la formalisation d'un système de représentation par un président ou un bureau constitué de représentants des différents types d'acteurs. Dans le cas de réflexions menées en commissions thématiques, les avis formulés devraient être adoptés par l'instance dans sa formation plénière.

## 2.4/ ORGANISATION LOGISTIQUE

### a- Rythme et différents types de réunions

La question du rythme des différentes réunions de l'instance renvoie à la problématique, soulignée par la quasi totalité des personnes interrogées, du temps que les acteurs sont en capacité d'y investir, dans un contexte général de sur-sollicitation. **Le rythme des réunions de l'instance reposerait donc sur un subtil équilibre entre ambition en termes de rôle et de quantité de sujets à traiter, et pragmatisme quant à l'investissement possible des membres dans les travaux de l'instance transverse.**

Pour environ un tiers des acteurs interrogés, qui prônent un dimensionnement limité et fonctionnel de l'instance, elle ne se réunirait qu'en **configuration plénière**, et aurait alors pour vocation de mener des réflexions thématiques sur un nombre de sujets limité. Différents rythmes de réunions sont proposés :

- 2 par an au minimum, avec la possibilité de se réunir de façon exceptionnelle en fonction des sujets d'actualité,
- tous les 2 ou 3 mois, avec plusieurs sujets à l'ordre du jour, qui pourraient être traités sur plusieurs séances. L'espacement des réunions permettrait alors de maintenir une dynamique suffisante tout en laissant un temps de maturation des sujets entre chaque séance. Un acteur suggère également que se tiennent des réunions intermédiaires plus fréquentes du bureau (le cas échéant),

- dans le cas d'une montée en puissance progressive de l'instance, avec une réflexion préalable sur son propre fonctionnement démocratique, le rythme des réunions pourrait être évolutif : dynamique au début (1 réunion par mois pendant 6 mois par exemple), puis plus espacé (1 réunion par trimestre) avec un travail informel pour la poursuite du travail collectif entre les séances.

De plus, plusieurs acteurs suggèrent un **maintien de la dynamique de travail et du lien entre les membres de l'instance entre les réunions plénières**. Différentes propositions vont en ce sens : l'envoi intermédiaire de documentation ; la réalisation d'entretiens avec des acteurs ciblés par certains membres, le président ou le secrétariat, en vue d'approfondir certaines questions et d'enrichir la réflexion ; la création d'une plateforme Internet d'échange propre à l'instance (avec forum de discussion, mise à disposition des compte-rendus ainsi que d'une documentation technique permettant d'alimenter le débat). L'un des acteurs propose d'ailleurs que l'instance se réunisse peu mais s'appuie fortement sur les outils numériques dans l'avancé de ses réflexions, notamment pour le recueil en début d'année des propositions concernant les sujets à traiter, la collaboration des membres des groupes thématiques entre les réunions, et l'adoption par l'instance de la version finale des avis formulés par les groupes thématiques, suite à une discussion en plénière.

D'autre part, la majorité des personnes interrogées propose une **articulation entre réunions plénières et commissions thématiques.** Les plénières n'auraient alors pas nécessairement vocation à traiter de sujets ou à suivre l'activité des services de façon approfondie. Elles pourraient être plutôt l'occasion de présentations thématiques en vue de la montée en compétence des membres de l'instance, et/ou d'un bilan annuel de l'activité des commissions thématiques, d'une information sur l'avancement des projets Cub, de l'élaboration du programme de travail de l'année suivante. Il s'agirait alors d'organiser 1 à 2 réunions plénières par an.

Les commissions thématiques permettraient de traiter de manière plus approfondie de certains sujets. Dans le cas d'une absorption d'instances existantes par la nouvelle instance transverse (cf.1.1/ articulation et différenciation vis-à-vis des instances de gouvernance existantes), **certaines commissions pourraient être dédiées aux thématiques anciennement traitées par les instances absorbées** (comité des usagers et groupe eau de la CCSPL notamment). D'une manière générale, est proposé un rythme allant de 3 à 6 réunions par an, plusieurs acteurs suggérant également que **le rythme et le calendrier de travail soient définis par chaque commission thématique en fonction de la nature du sujet à traiter, de l'urgence du dossier, et de la capacité de mobilisation des membres**. Un acteur suggère alors que le rythme de travail puisse être ponctuellement soutenu, à condition que cela reste court dans le temps (par exemple une réunion par semaine pendant deux mois sur certains sujets) et débouche sur une production concrète. Seul un acteur précise le nombre de commissions qui pourraient être menées en parallèle, qu'il estime à quatre ou cinq.

Enfin quelques acteurs abordent la question du mode de fonctionnement de ces commissions : l'un propose qu'elles se déroulent en deux temps afin d'aborder l'activité du service de l'eau d'abord, puis d'entrer dans un débat thématique ensuite ; un autre propose un déroulement dans le temps avec une première réunion de partage d'information avec l'intervention d'experts, puis des réunions dédiées aux échanges et à la formulation de l'avis du groupe.
Les réunions, plénières ou des commissions thématiques auraient une durée de 2/3 heures, voire d'une demi-journée.

Enfin, est suggéré que le calendrier des réunions prenne en compte les périodes de vacances scolaires,

et adopte éventuellement une date récurrente (premier jeudi de chaque trimestre par exemple) afin de faciliter la mobilisation des membres.

**b- Moyens humains**

L'ensemble des acteurs interrogés s'entend sur l'importance de l'attribution de moyens humains à l'instance transverse, en vue d'assurer son bon fonctionnement sur le plan logistique et organisationnel, ainsi que pour l'animation des débats.

Un **secrétariat administratif** serait donc un minimum nécessaire afin d'assurer :

- la relation aux membres (permanence téléphonique ou physique),
- l'organisation logistique des réunions (réservation de salle, convocation, diffusion de documents préalables : information, bibliographie, pré-dossier, compte-rendu de la réunion précédente),
- la rédaction des synthèses des débats, compte-rendus ou procès verbaux, ainsi que leur diffusion et archivage.

Certains acteurs interrogés proposent que ce secrétariat puisse également assurer une fonction de centralisation des propositions des membres quant aux sujets à traiter, d'interface avec les services ou administrations concernées en cas de besoin d'informations techniques, ou de tenue d'un calendrier prenant en compte les échéances de la Cub, voire d'un tableau de bord de suivi de la mise en œuvre des actions engagées ou à engager à l'initiative de l'instance (le cas échéant). Le dimensionnement de ce secrétariat pourra être évolutif parallèlement à l'éventuelle montée en puissance de l'instance, une personne interrogée estimant qu'elle équivaudrait, du moins dans un premier temps, à 1/4 ou 1/3 équivalent temps plein.

Ensuite, bien que certains acteurs aient suggéré que l'**animation** de l'instance puisse être prise en charge par son président ou par un de ses membres (cf. 2.3/ mode de fonctionnement), la majorité propose qu'elle soit prise en charge par une **personne extérieure à l'instance, rattachée ou combinée à la fonction de secrétariat**. Le rôle de l'animateur serait alors d'accompagner les acteurs dans les débats et la formalisation des avis, tout en veillant à une bonne distribution de la parole. Un acteur propose également que cette fonction soit remplie par **deux animateurs, qui donneraient à voir des avis divergents témoignant de points d'accord comme de désaccord en vue de libérer la parole du groupe** et de favoriser le débat. Un autre suggère qu'une animation dynamique parvenant à créer une réelle dynamique de groupe dès le début, favoriserait à moyen terme l'**autonomisation de l'instance en termes d'animation**.

Pour la quasi-totalité des acteurs interrogés, c'est la Cub qui doit prendre en charge cette fonction d'animation / secrétariat (seule une personne suggère que l'animation soit assurée par un acteur extérieur à la collectivité). **Les avis sont néanmoins partagés quant à l'hébergement de cette fonction au sein de la Direction de l'eau**, certains jugeant cela pertinent au vu de la vocation de l'instance, d'autre craignant que cela tende à cloisonner son approche des sujets traités dans une dimension technique. Environ un tiers des personnes interrogées suggère donc que l'instance soit prise en charge par la Direction du développement durable et de la participation, qui est considérée comme un acteur à la fois plus neutre et transversal. Certains acteurs proposent enfin que la cellule ayant cette fonction d'animation / secrétariat bénéficie de l'**appui des directions techniques de la Cub** (économie, moyens

généraux, urbanisme, habitat, nature, ...) qui assureraient en quelques sortes une fonction de secrétariat technique, pour la recherche de solutions techniques comme pour la mise en œuvre des actions proposées. Elle pourrait également bénéficier de l'appui de l'A'Urba pour la manipulation et le croisement de données, ainsi qu'éventuellement du délégataire pour la fonction de secrétariat.

Enfin, quelques acteurs suggèrent que **la cellule en charge de la fonction de secrétariat / animation puisse être mutualisée avec d'autres instances existantes** (CCSPL par exemple) ou qui pourraient créées par la suite pour la gouvernance liée à d'autres thématiques (déchets, transports par exemple). Le fait que cette cellule n'ait pas par ailleurs de fonction technique au sein de la Cub et soit dédiée exclusivement à ce rôle d'animation / secrétariat, apparaît importante pour garantir l'indépendance de l'instance.

**c- Moyens financiers, matériels, de communication**

Quelques rares acteurs proposent que l'instance transverse dispose d'un **budget propre** afin d'être en mesure de mener des actions de façon autonome, ou de financer des études. Est mentionné un montant maximum 100 000 à 200 000 euros, et souligné que les moyens de l'instance pourraient être évolutifs parallèlement à sa montée en puissance (le cas échéant).

La **question de l'indemnisation des membres** est également soulevée par quelques acteurs, notamment afin de compenser les charges (administratives, documentaires, de déplacements, d'impression de documents) des acteurs non-institutionnels. Est évoqué le modèle de la CCSPL, qui indemnise les associations à hauteur de 500 euros par an et par association. La question reste néanmoins ouverte et mériterait une réflexion plus approfondie.

D'autre part, il apparaît entendu que l'ensemble des **moyens matériels nécessités par l'instance lui seront mis à disposition par la Cub**. Est souligné qu'il serait préférable que les réunions de l'instance se tiennent dans une salle dont la configuration favorise la discussion. Deux des acteurs interrogés suggèrent que l'instance soit « hébergée » par le C2D, ce qui renforcerait son autonomie vis-à-vis de la Cub. S'ils s'accordent sur la mutualisation de moyens matériels dans ce cadre, ils divergent en revanche sur la pertinence de disposer d'animateurs communs, ce qui pourrait prêter à confusion entre le C2D et l'instance de gouvernance transverse.

Dans le cas où l'instance traiterait de façon prioritaire des problématiques liées à la qualité de l'eau, un acteur suggère que soient organisées de façon ponctuelle des dégustations d'eaux lors des réunions, afin de pouvoir en mesurer évolution de la qualité.

Enfin, l'ensemble des acteurs interrogés s'accorde sur l'utilité de la mise en place d'une **plateforme Internet d'échange** dédiée à l'instance qui favoriserait :

- la mise à disposition des comptes-rendus de réunions et de documentation technique,
- la centralisation des propositions de sujets traiter formulées par les membres,
- les échanges d'information, voire la collaboration dématérialisée entre les membres,
- l'adoption de la version finalisée des avis de l'instance suite aux débats en séance plénière.

La création d'une **page web dédiée** est également proposée par quelques acteurs en vue de donner de la visibilité à l'instance et de favoriser le cas échéant la remontée de sujets du terrain.

Un acteur propose également que soit crée une « **data room** » hébergé à la Cub, qui constituerait un lieu physique de consultation des documents (rapports du délégataire, rapports de la Cub, contributions des associations, PV de la CCSPL, contrats et avenants, …), complémentaire de la plateforme Internet.

**IDEES SAILLANTES**

En fonction de son dimensionnement (lui-même lié à ses prérogatives), l'instance se réunirait uniquement en formation plénière ou alternerait plénières et commissions thématiques. Dans les deux cas, le rythme des réunions devrait permettre de maintenir une dynamique tout en laissant un temps de maturation des sujets entre chaque séance. Il pourrait être propre à chaque groupe en fonction des sujets à traiter et de la disponibilité des membres.

Une fonction de secrétariat / animation dédiée à l'instance sera nécessaire pour assurer son fonctionnement. Une cellule serait donc mise en place par la Cub, dont le dimensionnement pourrait être évolutif parallèlement à la montée en puissance de l'instance le cas échéant. Elle pourrait être dédiée à cette fonction en vue de garantir l'autonomie de l'instance, et éventuellement mutualisée avec d'autres instances de gouvernance.

Les moyens matériels nécessaires au fonctionnement de l'instance seraient pourvus par la Cub, à moins qu'elle ne soit hébergés par le C2D de manière à marquer son indépendance (si telle est sa vocation). Une plateforme numérique d'échange serait dédiée à l'instance en vue de faciliter son fonctionnement, ainsi qu'éventuellement une page web (dans le cas où sa fonction nécessiterait qu'elle soit identifiable sur le territoire). Un budget propre pourrait lui permettre de mettre en œuvre des actions ou de mener des étude de façon autonome.

## 2.5/ NOM DE L'INSTANCE

Différentes propositions ont été formulées au cours des entretiens :

- **labO** (« lab'eau » existant déjà) ou **lab'O³** (prononcer « labocub »), qui renvoie à une idée moderne de laboratoire de réflexion,
- **grand O³**,
- **CYO³** pour « cycle de l'eau de la Cub ».
- **C2C** pour « comité consultatif des citoyens »,
- **3C H2O** pour « comité consultatif des citoyens pour l'eau »,
- **Comité de gouvernance eau de la Cub**,
- **Communauté bordelaise de l'eau.**

Une personne souligne que l'usage du terme de « gouvernance » dans le nom de l'instance risquerait de prêter à confusion avec le comité de gouvernance du développement durable de la Lyonnaise (cela dans le cas où cette instance serait maintenue).

Une autre propose que la mention de « la Cub » soit évitée dans le nom de l'instance afin de marquer, le cas échéant, le caractère extra-territorial de ses sujets de réflexion.

## 2.6/ PROPOSITIONS ANNEXES

Différentes remarques ou propositions isolées liées à la création de l'instance transverse ressortent enfin des différents entretiens, et sont à souligner :

- si elle fonctionne bien, cette nouvelle instance pourrait avoir un rôle d'exemplarité et constituer un **modèle duplicable, par sa diffusion via l'ACUF[20] par exemple**,
- une communication sur l'existence et le rôle de l'instance transverse, ainsi qu'une transparence de l'information sur ses travaux, pourrait contribuer à **favoriser le développement de la visibilité de la Cub en tant qu'institution gestionnaire de l'eau et de l'assainissement sur le territoire**,
- la création de l'instance transverse pourrait s'accompagner d'un **renforcement de la CCSPL**, qui se traduirait par un élargissement de ses attributions (pourraient lui être présentés les rapports d'activité des services publics gérés en régie notamment) ; une adaptation du rythme de s réunions (passage de la plénière en juillet ou septembre) ; une ouverture de la plénière au grand public ; la mise à disposition de moyens d'information (plateforme web, data room) éventuellement mutualisés avec d'autres instance ou ouverts au public ; la mise à disposition de moyens humains, avec 1 personne référente qui pourrait être mutualisée avec instance transverse ; la création de 2 collèges (associatif et d'élu) qui permettrait d'équilibrer la prise de décision ; la rédaction d'un rapport d'activité annuel (modèle de la CCSPL du Grand Lyon).

20 Association des Communautés Urbaines de France

# 3/ CONCLUSION : PRECONISATIONS POUR LA MISE EN PLACE DE L'INSTANCE

Au vu de la diversité des propositions recueillies lors des entretiens, ainsi que de l'ambition souvent importante des acteurs interrogés quant au rôle et à la charge de travail de l'instance, il s'agira, en guise de conclusion, de proposer une « porte d'entrée » pour la mise en place prochaine de l'instance de gouvernance transverse. Il est à noter que les propositions formulées ci-après sont le fait de l'auteur du présent rapport, réputé neutre quant aux enjeux de la gestion de l'eau ou de la gouvernance partagée, et uniquement guidé par le bon sens dans une visée de fonctionnalité et de réussite de l'instance.

**Phase 1, définition du rôle a minima de l'instance :** il s'agira dans un premier temps que la Cub définisse le contour a minima de la mission qu'elle souhaite confier à l'instance transverse. Celle-ci constituerait un invariant, susceptible d'être élargi ou complété par d'autres fonctions selon les ambitions et la motivation des membres. L'objet de l'instance serait l'eau, non pas selon une approche exclusivement technique ou sectorielle, mais considérée comme une ressource naturelle pour tous à appréhender de manière transversale, dans le cadre des différentes activités et projets menés par les différents acteurs de l'eau sur le territoire et au-delà.

**Phase 2, mise en place de moyens de fonctionnement :** le fonctionnement de l'instance reposera sur une organisation humaine et logistique qu'il conviendra de définir en amont de sa création. Dans un premier temps, il sera important qu' a minima une personne soit chargée du secrétariat (organisation des réunions, rédaction des comptes-rendu) et de l'animation des réunions. Dans le meilleur des cas, un binôme pourrait être utile, notamment lors de la tenue des réunions pour favoriser le débat contradictoire et faciliter l'animation ainsi que la prise de note en parallèle. Une plateforme numérique d'échange serait spécifiquement créée, de manière à favoriser la diffusion et le partage de l'information entre les membres de l'instance. Les moyens matériels (salle, documentation, plateforme web) comme humains seraient pourvus par la Cub.

**Phase 3, constitution de l'instance :** l'instance transverse n'aurait pas particulièrement vocation à être représentative, mais il sera important qu'elle soit fonctionnelle. Elle pourrait donc dans un premier temps avoir un dimensionnement restreint, mais diversifié de manière à garantir l'intérêt des débats. Afin de favoriser sa fonctionnalité, l'instance serait composée de membres à la fois intéressés par les problématiques de l'eau et motivés par l'enjeu de gouvernance, qui pourraient être choisis par la Cub sur la base d'un appel à volontariat auprès des différents types d'acteurs préalablement identifiés.

**Phase 4, affinement des prérogatives et de l'organisation :** une fois le groupe constitué, la génération d'une dynamique collective sera importante pour rendre l'instance mobilisatrice et productive. Pour ce faire, sa première mission pourrait-être à de définir collectivement l'ambition de l'instance-même en termes de rôle, ainsi que le mode de fonctionnement à adopter (géométrie de l'instance, rythme des réunions, mode de prise de décision). Cela permettra de forger la dynamique et l'esprit du groupe, avant que l'instance n'entre en fonctionnement sur la gouvernance de l'eau.

**Phase 5, évolution/adaptation de l'instance :** une évaluation du fonctionnement de l'instance réalisée à l'issue d'une première année de fonctionnement, permettrait un réajustement de ses dispositions en termes de rôle et de fonctionnement, ainsi que de dimensionnement. Ce sera en effet l'occasion d'une ouverture à d'autres membres qui se seraient révélés pertinents, et du renouvellement de ceux qui souhaiteraient en sortir. Menée ponctuellement, une telle évaluation permettrait que l'instance reste fonctionnelle et remplisse au mieux sa mission, ce qui pourrait être vecteur de la diffusion d'un tel mode de gouvernance à d'autres champs.

Annexe 5/ « Prendre le temps de la participation », *Actes et mises en perspectives, Assises de la participation – première édition*, C2D/A.Couture, juillet 2013

# Prendre le temps de la participation

**> Par Aurélie Couture**

Doctorante en architecture, Centre Emile Durkheim, Université Victor Segalen Bordeaux 2

## Atelier « Les temps de la participation »

Pourquoi la notion de temps est-elle souvent problématique dans les rapports entre organisateurs et participants ? Du temps individuel (investissement personnel) aux différents temps du projet, quelle part de la maîtrise du temps accepte-t-on de « lâcher » ? Quel impact sur la conduite de la participation et sur la présence de certains publics ?

**Intervenants :**

**Cédric Bouteiller** et **Florent Chiappero** sont des architectes du Collectif Etc.

**Françoise Gentil,** conseillère régionale des Pays de la Loire, est notamment en charge de la démocratie territoriale et de l'accompagnement des Conseils de développement.

**Stéphane Gruet,** architecte, philosophe, directeur de l'AERA (Toulouse), s'interesse à l'habitat participatif.

## Résumé

A l'heure du développement de la participation citoyenne comme modalité renouvelée de l'action publique, le temps qu'elle nécessite persiste à apparaître comme une contrainte, tant du point de vue du processus de projet que des rythmes de vie individuels. Nous verrons toutefois que le temps de la participation peut être celui de l'émergence de processus qualitatifs à différents niveaux : apprentissage et capacitation, génération de dynamiques sociales, évolution des cultures technique et citoyenne, conception d'œuvres collectives et réenchantement de la ville. Prendre le temps de la participation reviendrait donc à faire la ville différemment, de manière plus inclusive et naturelle.

Nous vivons dans une société de l'urgence. Notre temps libre est empli de mille activités, tandis que la ville se développe en permanence, au rythme de projets que les techniques modernes permettent de réaliser toujours plus vite. Sous la pression capitaliste, tout se passe comme si le temps devait être toujours mieux rentabilisé[1].

A l'intersection du temps de la ville et du temps individuel, le développement de la participation citoyenne apparaît dès lors problématique. Souvent conçue hors des processus de production des projets, celle-ci peine à s'y intégrer, et se déroule trop tard et trop vite au goût des participants. L'accélération de nos rythmes de vie pourtant, ne nous laisse que peu de temps à y consacrer, et la désynchronisation des emplois du temps de chacun rend problématique la création de temps commun, nécessaire au débat comme à la production collective.

Le temps de la participation citoyenne constituerait donc une contrainte, freinant le déroulement des projets, et excluant pour certains publics qui se trouvent dans l'incapacité temporelle d'y prendre part (actifs, jeunes parents). Pourtant contre toute logique, la participation se développe considérablement ces dernières années, en grande partie sous l'impulsion des institutions publiques. Les démarches engagées se veulent qualitatives, faisant montre d'une certaine volonté d'expérimentation en vue d'une participation mieux intégrée dans les processus de projet comme de décision, mieux adaptée au temps de l'humain. Cette perspective réinterroge de façon stimulante le sujet du temps de la participation : comment l'appréhender non plus comme une contrainte mais comme un atout, un temps disponible dont tirer parti ?

**« Cette perspective réinterroge de façon stimulante le sujet du temps de la participation : comment l'appréhender non plus comme une contrainte mais comme un atout, un temps disponible dont tirer parti ? »**

Ainsi envisagé, le temps de la participation semble avoir un rôle à jouer dans l'élargissement du public de la participation, qui constitue la problématique centrale des premières Assises de la participation organisées par le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise. A cette occasion, l'atelier sur « les temps de la participation » permet d'enrichir la réflexion grâce aux témoignages et questionnements partagés par les différents intervenants : Stéphane Gruet, architecte et docteur en philosophie, et son analyse de la planification urbaine comme tentative de maîtrise de l'espace comme du temps ; les membres du collectif Etc, jeunes architectes, et les enseignements de projets éphémères menés en association étroite avec les habitants ; Françoise Gentil, conseillère régionale des Pays de la Loire en charge notamment de la démocratie territoriale, et son récit des étapes du développement de la participation institutionnelle sur son territoire.

1 Dossier « Plus vite ! S'adapter ou résister ? », *in* M3 Société urbaine et action publique, n° 3, automne 2012

Outre leurs apports, et ceux ayant émergé du débat avec l'ensemble des participants, le présent propos mobilisera les réflexions relatives à notre recherche doctorale, portant sur les modalités de développement d'une culture de la participation dans un cadre institutionnel, celui de la Communauté urbaine de Bordeaux.

Le temps de la participation semble d'abord constituer une contrainte pour les porteurs de projet comme pour le public. Il s'agira de comprendre pourquoi, au prisme des logiques temporelles qui conditionnent le rythme de chaque famille d'acteurs. Le temps de la participation sera ensuite considéré à travers son articulation avec celui du projet : nous verrons que son degré d'intégration varie selon que les porteurs de projet l'appréhendent de manière instrumentale, ou comme un processus à part entière. Enfin, nous verrons que l'expérience vécue, comme l'identification des effets de la participation, constituent des leviers pour l'évolution des cultures locales, tant sur le plan technique que citoyen. *In fine*, la participation ne pourra être vecteur d'amélioration des projets comme de transformation sociale qu'à penser une évolution de nos manières de faire la ville, de manière à lui laisser le temps d'exister pleinement.

## Le temps des acteurs

### > Les porteurs de projet sous pression

Les porteurs de projet, décideurs politiques, agents de la fonction publique, professionnels de l'urbain, ont en commun l'appréhension du temps long qui préside à l'évolution de la ville. Leur interaction au sein de processus de production conditionne le temps du projet, déterminant des délais qui, à l'inverse, exercent sur eux une certaine pression. Temps politique, temps de l'administration et temps de la maîtrise d'œuvre sont donc nécessairement liés, mais tout à la fois guidés par des logiques temporelles propres. De là découlent des contradictions au sein des rythmes des différents acteurs, le temps nécessaire au faire individuel étant soumis à la pression du faire ensemble.

**« Temps politique, temps de l'administration et temps de la maîtrise d'œuvre sont donc nécessairement liés, mais tout à la fois guidés par des logiques temporelles propres. De là découlent des contradictions au sein des rythmes des différents acteurs, le temps nécessaire au faire individuel étant soumis à la pression du faire ensemble. »**

Le temps politique en tant qu'exercice du pouvoir (*Politikè*), répond à une logique de mandat, qui apparaît par essence contradictoire avec le temps long des projets. Leur durée limitée induit une fluctuation du rythme politique, impactant celui des projets. En cours de mandat, le temps doit être mis à profit pour faire la démonstration de la capacité des élus à agir pour le bien public : le rythme des projets, conditionné par la prise de décision politique, est souvent intense. L'échéance du mandat en revanche, induit son ralentissement : lié à la période de réserve électorale d'abord, qui limite la communication politique pendant un an avant les élections ; de par une éventuelle reconfiguration politique ensuite, susceptible de freiner les projets engagés, voire d'entraîner leur remise en question.

Le temps de l'administration oscille lui aussi entre deux rationalités : celle du temps politique auquel il est soumis, et celle qui est liée à son propre fonctionnement. L'organisation hiérarchique et compartimentée de l'administration publique induit des durées procédurales relativement longues, liées aux circuits d'instruction des dossiers comme de validation des décisions. Ainsi, le temps de l'administration est-il tiraillé entre lenteur structurelle, et pression ou contrainte, alternativement induites par le temps politique.

De la même façon, le temps de la maîtrise d'œuvre est nécessairement en tension entre celui que lui impose la maîtrise d'ouvrage via le calendrier du projet, et celui que requiert son propre fonctionnement. La complexité croissante des projets sur la ville, à l'intersection de nombreux enjeux (environnementaux, économiques, sociaux notamment), tend à multiplier les professionnels impliqués, allongeant ainsi le temps de la maîtrise d'œuvre. La diversité des logiques à l'œuvre, architecturales, techniques, économiques, nécessite une synchronisation autour de modalités de coopération, qui demande d'autant plus de temps que les acteurs sont nombreux et diversifiés (Godier, 2009).

*In fine*, le temps de la participation citoyenne s'ancre nécessairement dans celui des porteurs de projet, s'articulant peu ou prou avec leurs rythmes propres. Pourtant, s'il répond pour eux à une nécessité ou à une contrainte professionnelle, il en va autrement pour les participants dont l'engagement relève avant tout de la volonté individuelle. Le temps de la participation est alors problématique en termes de mobilisation du public, tant du point de vue du temps individuel disponible que de la volonté de chacun de s'y investir.

## > Le temps du public, entre vouloir et pouvoir

La désynchronisation contemporaine des rythmes de vie est patente, chacun répartissant son temps différemment entre les grands champs de la vie sociale (travail, vie familiale, loisir). La participation citoyenne, qui repose sur la création de temps commun, est dès lors problématique sur le plan logistique. La question qui se pose principalement est celle du moment adéquat, apte à favoriser la disponibilité du plus grand nombre : semaine ou weekend ? journée ou soirée ? quelle plage horaire ? La récurrence de cette question renvoie à l'inévitable imperfection des solutions mises en œuvre, qui ne favorisent la présence de certains publics qu'en étant excluantes pour d'autres.

Si certaines mesures sont susceptibles de réduire ce biais, comme par exemple la mise en place de garderies lors de réunions publiques, les évaluations quant à leur effectivité restent cependant mitigées. Les dispositifs de participation numérique en revanche, semblent ouvrir une piste pour pallier les limites temporelles éprouvées par les dispositifs présentiels. En témoigne un recours accru ces dernières années à toutes sortes d'outils numériques (forums de discussion, sondages en ligne, plateformes collaboratives, réseaux sociaux), qui toutefois ne constituent pas des fins en soi, mais sont utilisés en complément de dispositifs physiques, nécessaires au débat comme à la production collective.

Par ailleurs, il est paradoxal de noter que certains publics supposés avoir du temps libre restent bien souvent absents des démarches participatives. La question ne se pose alors plus en termes de temps disponible mais bien de volonté de donner de son temps et partant, des moteurs de l'engagement individuel dans de telles démarches.

**« La question ne se pose alors plus en termes de temps disponible mais bien de volonté de donner de son temps et partant, des moteurs de l'engagement individuel dans de telles démarches. »**

Différents types de freins à la participation ont à ce jour pu être identifiés par les chercheurs : perte de confiance en l'action publique, faible visibilité du poids de la voix individuelle dans la décision[2], freins cognitifs ou communicationnels, forme potentiellement intimidante des dispositifs proposés. De là, on peut aisément faire l'hypothèse selon laquelle les démarches institutionnelles sont empreintes d'un formalisme qui constitue un frein à la mobilisation. Il s'agirait donc de penser l'élargissement du public de la participation par un renouvellement des dispositifs, de manière non plus à attirer les participants dans des arènes qui à l'évidence ne conviennent pas à tous, mais d'aller à leur rencontre par des moyens simples et attrayants. Une anecdote rapportée par Françoise Gentil semble aller en ce sens : à l'issue d'un dispositif participatif particulièrement original et engageant[3], une dame s'étonne auprès d'elle de s'être prêtée au jeu, et d'y avoir pris part de manière active alors qu'elle s'y rendait sans intention aucune de prendre la parole. Et Françoise Gentil de conclure : « Je ne sais pas ce que l'on gagnera comme personnes nouvelles, comme temps d'investissement, peut-être que ce ne sera que ce temps-là qui aura été donné, mais pour cette dame ça restera quelque chose, et si elle est sollicitée à un autre moment, elle participera peut-être. »[4]

2 Qui renvoie à la théorie du passager clandestin en sociologie : chacun est convaincu que le succès de l'action ne dépend pas de sa participation, qu'il sait marginale. En revanche il sait que le cas échéant il tirera profit de résultats engendrés, qu'il ait été actif ou non.

3 Dispositif mis en place par l'association 27e région, dans le cadre de la démarche prospective « Pays de la Loire 2040 ».

4 Atelier « les temps de la participation », 16 novembre 2012.

Aussi, sentiment de liberté et convivialité semblent-ils constituer des conditions importantes pour l'engagement dans la participation, comme en attestent les projets menés par le collectif Etc, que nous évoquerons plus loin. La diversification des temps comme des formes de la participation citoyenne semblent donc être à ce jour une piste prometteuse en vue de donner envie aux différents publics de donner de leur temps.

## Processus de projet et temps de la participation

### > Participation contre planification

Comme l'explique Stéphane Gruet[5], le paradigme technique prédomine aujourd'hui dans nos manières d'aménager comme de développer la ville. Depuis l'échelle du quartier jusqu'à celle de l'agglomération, la planification cherche à maîtriser la forme urbaine comme le temps, qu'elle enferme dans l'espace par le biais des plannings et autres calendriers. Ces projets s'ancrent nécessairement dans la durée, qui se compte en années voire en dizaines d'années entre leur lancement et l'aboutissement de leur réalisation.

Planifié dans l'espace comme dans le temps, le processus de fabrication de la ville ne laisse que peu de place à ses destinataires, habitants et usagers, sauf à les considérer comme y prenant part en tant qu'acteurs de l'appropriation du projet réalisé. Le temps long des processus est pourtant problématique du point de vue de l'adaptation des formes architecturales et urbaines aux formes sociales, et réciproquement : la statique du projet sur la ville apparaît en inadéquation avec la rapidité des transformations des modes d'organisation sociale (Robert Prost, 1992).

**« Dès lors, la participation citoyenne peut être lue comme une tentative de lier le temps du projet architectural et urbain au temps social. »**

Dès lors, la participation citoyenne peut être lue comme une tentative de lier le temps du projet architectural et urbain au temps social. Il ne s'agirait plus de penser la ville en référence à des usages-types, comme le font traditionnellement les professionnels de l'urbain, mais d'accompagner l'évolution des modes de vie à travers l'adaptation des projets à des pratiques comme à des besoins concrets. Gage d'adéquation de la forme à l'usage, la participation serait de surcroît vecteur de réenchantement de la ville, lui insufflant le sens que la planification techniciste tend à lui faire perdre[6].

5 *Ibid*

6 « La planification déterminant formellement sa fin jusqu'au détail dès l'origine réduit alors la réalisation à une simple exécution ; l'œuvre n'est plus issue d'une mise en œuvre, d'un mouvement incarné qui lui imprime un sens » (Gruet, 2005, p. 83)

Néanmoins, la raison planificatrice peine encore à intégrer pleinement le temps de la participation, qu'elle conçoit le plus souvent de manière extérieure au processus de projet. Cela semble découler de la pression qui pèse sur le temps du projet, de l'inertie des manières de faire, comme d'approches différenciées de ce que la participation engage quant au processus de projet.

## > L'exigence déçue de l'amont

Le temps de la participation institutionnelle est souvent jugé par les participants trop court et trop tardif vis-à-vis du processus de projet. C'est que leurs raisonnements buttent souvent sur des choix effectués lors de phases antérieures à leur implication, qu'ils ne sont plus en mesure de réinterroger. Leur exigence de l'amont apparaît légitime, mais est confrontée dans la pratique à un certain nombre de freins liés au degré de volontarisme comme aux logiques temporelles des différents types d'acteurs.

La participation citoyenne est fréquemment perçue par les porteurs de projet comme une contrainte : impératif pour les politiques (Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, 2002), frein à la réalisation du projet pour les techniciens. Elle est pourtant dans de nombreux cas imposée par la loi, bien que les préconisations réglementaires restent peu prescriptives. L'article L 300-2 du code de l'urbanisme par exemple, spécifie que les démarches doivent être menées « pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet », et selon des modalités au libre choix de l'autorité organisatrice. Il est alors peu surprenant que de nombreuses démarches, pourtant engagées dès l'initiation des projets, soient conçues a minima, et fassent l'objet de peu de publicité. L'inaccessibilité de l'information, tant en termes de source que d'intelligibilité du contenu, serait alors l'un des facteurs de cette impasse de l'amont sur laquelle butte la participation (Sandrine Rui, 1999).

Les pratiques participatives plus volontaristes ne sont néanmoins pas exemptes de difficultés quant à l'exigence de l'amont portée par le public. En ce qu'elles sont conçues de manière délimitée dans le temps, « avec un clap de début et un clap de fin » comme disent les porteurs de projet, les démarches semblent pouvoir s'articuler à n'importe quelle phase des projets. Pourtant, rares sont ceux pour lesquels la participation est engagée dès l'amont, en phase de programmation, voire de réflexion quant à leur opportunité.

Le processus lié au lancement de telles démarches apparaît le premier en cause. Au vu du temps long des projets comme des caractéristiques du temps des élus, il n'est pas rare que la décision politique d'engager une démarche participative n'intervienne alors que le processus de projet est déjà engagé. L'amont est alors souvent dépassé, le moment du lancement de la participation se trouvant encore conditionné par la durée du processus d'élaboration de ses modalités[7].

7 Processus qui passe par : 1.la définition d'une opportunité d'interaction avec le processus de projet au vu de son calendrier, 2.l'élaboration d'une stratégie participative, 3.le recrutement éventuel d'une assistance à maîtrise d'ouvrage chargée d'animer la démarche, 4.sa mise en œuvre effective.

Plus largement, l'idéal de la participation dès l'amont des projets pose question du point de vue des moyens de coopération entre les porteurs de projet et le public. Les supports de négociation utilisés sont souvent ceux des professionnels de l'urbain : schémas, plans, images de synthèse, dont le degré de précision évolue avec l'avancement du projet. Ainsi, plus celui-ci est pris en amont, plus son expression est abstraite, ce qui est problématique en termes de mobilisation (l'incompréhension de l'objet du débat étant défavorable à l'engagement du public), comme de crédibilité de la démarche (on pourrait y voir une tentative de manipulation : si on ne montre rien c'est que l'on veut cacher des choses[8]).

**« L'idéal de la participation dès l'amont des projets pose question du point de vue des moyens de coopération entre les porteurs de projet et le public. »**

Toutefois, de nouveaux langages émergent, témoignant de l'ouverture des professionnels de l'urbain à la participation, et laissant présager de possibilités d'impliquer le public de plus en plus tôt dans le projet : « De nouvelles écritures, plus floues et plus aléatoires, permettent alors de représenter le projet de sorte que celui-ci devienne source de débat et de négociation, avant d'être la représentation d'un objet à réaliser. Par la description de situations faites d'images, d'analogies, de métaphores, le projet raconte une histoire dont peuvent émerger des options programmatiques, puis des choix conceptuels. » (Terrin, 2009)

Cette évolution des modalités de négociation du projet témoigne d'une progression de l'approche de la participation, plus qualitative et en prise directe avec le processus de projet.

## > Un processus social créatif

L'impensé procédural inhérent à la participation citoyenne (Loïc Blondiaux, 2005), couplé de son application à des projets toujours singuliers caractérisés par un contexte social, politique et territorial particulier, confère son originalité à chaque démarche menée. Chacune d'elle nécessite l'intégration par les participants d'un grand nombre de connaissances et capacités nouvelles : appropriation des enjeux singuliers du projet, mais aussi création d'une situation de coopération entre les parties prenantes du débat (référence à un langage commun, installation de la confiance entre les acteurs dans le meilleur des cas). Pourtant ce temps de sensibilisation et d'apprentissage nécessaire à l'entrée en participation est le plus souvent occulté par les démarches de participation institutionnelles, soumises à la pression de calendriers contraints[9]. Le temps de la participation est donc aussi celui de l'acquisition, en grande partie

8 Et à l'inverse, si l'on en montre trop, c'est que le projet est déjà ficelé...

9 Et ce alors même que certains dispositifs ayant fait leurs preuves, comme les conférences de citoyens, intègrent le principe d'une formation des participants aux enjeux de la question posée comme préalable indispensable à l'élaboration d'un avis éclairé.

« sur le tas », de capacités qui seront mobilisables au-delà du projet *ad hoc* : connaissances quant aux modalités de l'action publique et de sa gouvernance, familiarisation avec les règles du jeu et les supports du débat public, acquisition de compétences communicationnelles. En cela, le temps de la participation, même ponctuel, relève d'un processus de capacitation[10] des participants, favorable à l'élargissement de leur champ d'implication dans l'action publique.

**« Le temps de la participation, même ponctuel, relève d'un processus de capacitation[11] des participants, favorable à l'élargissement de leur champ d'implication dans l'action publique. »**

C'est bien ce qu'ont compris certains professionnels de la participation tels que le collectif Etc, dont l'action est basée sur la génération de dynamiques participatives comme moteur de projet, comme de transformation sociale : « L'objet et l'intérêt de ces expérimentations urbaines n'est pas seulement dans le résultat, mais surtout dans le processus qui le génère et dans le nouvel environnement et les nouveaux comportements qu'il engendre. »[12]

Au cœur de l'action du collectif, le principe du « chantier ouvert »[13] favorise, le temps d'un projet éphémère sur l'espace public, l'implication de passants, usagers, habitants du quartiers ou d'au-delà, de par un climat convivial et informel (« il y a des curieux qui s'arrêtent, on leur propose de prendre un marteau »[14]). Le projet éphémère est néanmoins conçu de manière à s'articuler avec le plus long terme, et ce de deux manières : symboliquement d'une part, lorsque le devenir du lieu investi sert de principe directeur au projet[15] (« on n'a pas voulu mentir aux gens en leur créant un bel espace vert qu'on allait ensuite leur enlever, alors on a fait comme si on commençait à construire »[16]) ; concrètement d'autre part, lorsque le projet éphémère impulse une « récupération » par l'institution pour générer du projet durable, comme dans le cas de la place Dormoy à Bordeaux, dont la requalification est aujourd'hui garantie par son intégration au périmètre opérationnel d'un projet urbain concomitant, à la suite de l'intervention du collectif.[17]

10 De mise en capacité d'agir.

11 De mise en capacité d'agir.

12 Présentation du collectif sur son site Internet : http://www.collectifetc.com/

13 Concept issu de la pratique de l'architecte Patrick Bouchain.

14 Atelier « les temps de la participation », 16 novembre 2012.

15 Projet « place au changement » à Saint-Étienne , mené par le collectif Etc en juillet 2011 dans le cadre de son « Détour de France » : http://www.collectifetc.com/place-au-changement-chantier/

16 Atelier « les temps de la participation », 16 novembre 2012.

17 Projet « café sur place » à Bordeaux, en avril 2012 : http://www.collectifetc.com/cafe-sur-place/

Le projet éphémère est néanmoins problématique en termes de perpétuation de la dynamique sociale engendrée. Le plus souvent, dès lors que les acteurs qui ont contribué à fédérer le public autour du projet le quittent pour d'autres horizons, et si aucune association locale ne s'implique dans l'animation du lieu, « le soufflé retombe ». En effet, « au vu des temporalités extrêmement courtes, de réelles dynamiques sociales ne peuvent être engendrées que si elles sont pérennisées et accompagnées d'un portage politique fort » (Collectif Etc, 2012). Cette problématique n'est pourtant pas l'apanage du projet éphémère et, pour ceux qui se déploient dans le long terme, se traduit également non seulement en termes d'animation, mais également par l'intensité nécessairement fluctuante de la participation dans la durée. Le temps des validations politiques, du concours de maîtrise d'œuvre, du chantier, sont autant de phases du projet qui constituent des temps morts pour les participants souhaitant accompagner le projet jusqu'à la phase dont ils tiendraient le rôle principal : celle de l'usage et de l'appropriation. Toutefois, le maintien de la dynamique sociale impulsée par la participation semble constituer un atout pour le processus de projet, de par le rôle d'ambassadeur et de médiateur que sont susceptibles de jouer sur le territoire les participants durablement investis. Partant, le temps de la participation constituerait le levier d'un engagement plus durable du public, contribuant à l'émergence progressive d'une réelle culture de la participation.

## Le temps du changement culturel

Comme en attestent de nombreux travaux de recherche, la participation citoyenne n'est pas un phénomène récent mais ancré dans un temps long, support de son évolution progressive (Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, 2011). Ses modalités comme ses enjeux suivent l'évolution des contextes socio-culturels qui la promeuvent. Ainsi, née d'une logique gestionnaire face aux luttes urbaines des années 1960-1970, elle vise aujourd'hui un renouvellement de l'action publique, dans un contexte de remise en cause de la légitimité de ceux qui hier faisaient autorité, représentants politiques, scientifiques, techniciens. Malgré les limites et les difficultés de sa mise en œuvre, la dynamique créative dans laquelle s'est développée la participation citoyenne au cours de la dernière décennie semble témoigner d'une appropriation grandissante de la part des différents acteurs. Une culture de la participation serait alors en passe de se développer à travers l'évolution nécessairement concourante des cultures techniques et citoyennes.

## > Conduite de projet et dépassement des certitudes

Les porteurs de projet sont généralement peu enthousiastes à l'idée d'avoir à mettre en œuvre une démarche participative. L'anticipation de la contrainte occasionnée (ralentissement du projet, remise en cause de leur expertise), semble prédominer sur celle d'une éventuelle valeur ajoutée. Pourtant, si les expériences montrent que la participation influence rarement le projet de façon notoire, les professionnels investis dans sa mise en œuvre identifient immanquablement des effets périphériques positifs quant à la conduite de projet : mise à l'agenda de certains sujets, meilleure compréhension des enjeux respectifs des différentes parties prenantes, hiérarchisation des axes de réflexion, reformulation dans un langage non-technique. Directement liés au processus de projet, ces effets sont perceptibles rapidement et participent d'une « montée en conviction » des porteurs de projet : nombreux sont ceux qui, suite à une première expérience participative, disent ne plus imaginer pouvoir s'en passer. La diffusion de telles expériences apparaît alors vectrice d'une réelle évolution des cultures techniques, vers une plus grande intégration des habitants-usagers dans les processus de projet.[18]

Cependant, les porteurs de projet restent généralement attachés à une conception techniciste de la participation, un idéal de « boite à outil » méthodologique, qui leur permettrait de mettre en œuvre des dispositifs-types selon l'objet du débat. C'est alors laisser de côté la dimension contextuelle de chaque démarche, tout comme la composante sociale de leur mise en œuvre. Toutefois, cette conception apparaît aujourd'hui en passe d'évoluer grâce aux interactions de plus en plus fréquentes entre porteurs de projet et acteurs professionnels, spécialistes de la participation. L'étude du milieu hybride auquel ceux-ci appartiennent permet de discerner des logiques divergentes, relevant schématiquement de deux grands pôles (Magali Nonjon, 2005) : celui d'abord des acteurs issus des milieux de l'ingénierie sociale, de l'urbanisme, de la communication, qui ont vu l'ouverture du marché de la participation institutionnelle comme une opportunité d'investissement d'un champ nouveau d'activité, et dont l'approche, essentiellement techniciste, est le plus souvent en adéquation avec celle des porteurs de projet ; celui ensuite des acteurs issus de la sphère militante et d'associations interdisciplinaires comme le collectif Etc, dont l'approche est plus sensible, privilégiant la dimension didactique de la participation dans une logique de capacitation. Des manières de faire de cette seconde catégorie d'acteurs, plus qualitatives, découle en général une plus-value des démarches participatives sur le plan démocratique comme sur celui des dynamiques générées. Ici encore, l'appréhension des effets positifs par les porteurs de projet concoure à l'évolution de leur approche de la participation, dont la dimension sociale comme le nécessaire ancrage dans le temps sont de mieux en mieux pris en compte.[19]

18 Cf. étude menée dans le cadre de rencontres RAMAU 2012, portant sur « Les métiers de l'architecture et de l'urbanisme à l'épreuve de l'implication des habitants et des usagers » : COUTURE Aurélie, « Agents territoriaux et consultants « experts » de la participation, des acteurs stratégiques pour l'évolution d'une culture locale », 2012 (à paraître dans les cahiers RAMAU n°6).

19 Idem

**« L'appréhension des effets positifs par les porteurs de projet concoure à l'évolution de leur approche de la participation, dont la dimension sociale comme le nécessaire ancrage dans le temps sont de mieux en mieux pris en compte. »**

## > Participation un jour, engagement toujours ?

Pour le public comme pour les porteurs de projet, l'expérience de la participation semble jouer un rôle crucial dans son appropriation. Elle relève de deux temps distincts : celui de la participation elle-même en tant qu'expérience sociale ; celui ensuite de la récolte des fruits de l'investissement consenti via l'identification de ses effets.

Champ encore en structuration, la participation citoyenne semble aujourd'hui répondre, comme nous l'avons vu, à deux logiques divergentes sans pourtant être antagonistes : appréhendée de manière techniciste, elle est conçue comme un temps court et le plus souvent mise en œuvre à travers des dispositifs classiques, peu engageants pour le public, au risque de générer une frustration contre-productive pour son développement à long terme ; répondant à une logique de capacitation, pensée comme un temps confondu avec celui du projet, la participation favorise la création de dynamiques sociales, susceptibles de s'ancrer dans la durée et de favoriser le développement d'une réelle culture de la participation. Ainsi, comme l'écrit Pierre Mahey : « Qui a déjà vécu l'expérience d'un espace public de débat où la confiance entre les participants est suffisante, produisant du projet et de l'intelligence collective, permettant à chaque intervenant d'être reconnu par les autres autant comme adversaire que comme membre de la communauté, qui a connu ce plaisir ne peut plus douter du besoin que nous avons tous de faire des choses ensemble. »

Au-delà de l'expérience collective et créative que peut constituer le temps de la participation, son appropriation par le public n'est possible qu'à reposer sur le constat d'une réelle prise en compte de sa parole par les organisateurs du débat, articulée d'une traduction dans le projet.

**« Au-delà de l'expérience collective et créative que peut constituer le temps de la participation, son appropriation par le public n'est possible qu'à reposer sur le constat d'une réelle prise en compte de sa parole par les organisateurs du débat, articulée d'une traduction dans le projet. »**

Immédiatement perceptibles dans le cadre de projets éphémères, les effets de la participation le sont plus difficilement pour ceux qui sont ancrés dans une échelle temporelle comme spatiale plus large. S'il est de bonne pratique que les porteurs de projet, dans un souci de transparence, reviennent *a posteriori* vers le public en vue de lui « rendre des comptes » quant à la prise en compte de ses recommandations, le temps long de la planification urbaine rend l'appréhension des effets problématique. Une solution serait alors, comme le suggère Stéphane Gruet[20], de réduire l'échelle des projets afin d'être en mesure de mieux y intégrer le temps de la participation. Le bénéfice serait double : mieux saisissable par le public, le projet serait plus mobilisateur, et favoriserait la création de dynamiques sociales créatives ; ancré dans une temporalité plus courte que celle de la planification à grande échelle, il serait plus propice à l'appréhension des effets.

Ainsi, la vitalité d'un territoire, comme la sincérité des porteurs de projet en matière de participation seraient-elles appréhendables dans une perspective historique, prenant en compte à la fois les dynamiques participatives générées, et leurs effets concrets observables dans la durée. C'est donc sur la base d'une collaboration fructueuse dans le temps entre public et porteurs de projet, que pourra se développer la relation de confiance nécessaire à l'émergence de véritables cultures locales de la participation.

Il apparaît difficile, au premier abord, de percevoir la place que les différents acteurs, au sein de leurs temps contraints, sont susceptibles de concéder à la participation. Celle-ci nécessite cependant du temps pour que s'enclenchent les processus d'apprentissage comme les dynamiques collectives qui permettent débat et production partagée. Ne pas le lui accorder serait contre-productif, allongeant le temps du projet sans pour autant l'enrichir, générant du scepticisme chez les porteurs de projet et de la frustration du côté des participants.

L'idée de participation semble donc contraire à celle de planification : ancrée dans le temps de l'humain, la première introduit une part d'aléa que la seconde tente de combattre à tout prix. Le développement de la participation ne pourra donc passer que par un assouplissement de nos manières de faire la ville. Comme le dit Stéphane Gruet : « Il faut que les décideurs (politiques, économiques) acceptent l'idée selon laquelle si on lâche un peu de maîtrise, vont naître des choses. »[21]

20 Atelier « les temps de la participation », 16 novembre 2012.

21 Idem

Ainsi, prendre le temps de la participation, c'est tenter de concilier le temps de la nature et de l'humain à l'approche technique de la ville, afin de permettre qu'émergent ces évènements non planifiés qui contribuent à lui donner du sens. C'est contribuer à faire une ville meilleure, mieux adaptée à l'évolution constante de nos modes de vie, mieux vécue.

**« Ainsi, prendre le temps de la participation, c'est tenter de concilier le temps de la nature et de l'humain à l'approche technique de la ville, afin de permettre qu'émergent ces évènements non planifiés qui contribuent à lui donner du sens. »**

Prendre le temps de la participation, c'est aussi redonner de la valeur au temps lent, celui de la réflexion, de la création, de la culture. C'est permettre à notre société d'évoluer selon les valeurs du vivre ensemble, plus responsables et solidaires.

## Bibliographie


Présentation de la démarche 3e Assises Régionales / Pays de la Loire 2040, Région des Pays de la Loire, novembre 2012.

Dossier « Plus vite ! S'adapter ou résister ? », *in M3 Société urbaine et action publique*, n° 3, automne 2012.

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative, Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 127-128.

BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », *in Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35.

Collectif Etc, « Expérimenter avec les habitants : vers une conception collective et progressive des espaces publics », *Métropolitiques*, 26 septembre 2012.

GODIER Patrice, « L'interprofessionnalité en actes : le cas des infrastructures de transport urbain », in BIAU, TAPIE (dir.), *La fabrication de la ville, Métiers et organisations*, Marseille, éd. Parenthèses, 2009.

GRUET Stéphane, *L'œuvre et le temps (IV) : Analytique. L'architecture, le temps la ville*, Éditions Poïesis, 2005.

MAHEY Pierre, *Pour une culture de la participation*, Paris, éd. Adels, 2005.

NONJON Magali, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *in Politix*, 2/2005 (n° 70), p. 89-112.

PROST Robert, *Conception architecturale, une investigation méthodologique*, Paris, L'Harmattan, 1992.

RUI Sandrine, « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *in Annales des ponts et chaussées*, n° 92, 1999, pp. 53-57.

TERRIN Jean-Jacques, C*onception collaborative pour innover en architecture. Processus, méthodes, outils*, Paris, L'Harmattan, 2009.