



L'Europe des **Projets Architecturaux** et **Urbains**

Groupement d'Intérêt Public

**POPSU** Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

## *Participer, faire participer à Bordeaux*

*Thème* : Concertation

Bordeaux. Juillet 2008

*Lise MONNERAUD, SPIRIT, IEP Bordeaux*



Avec le soutien de :



# 1. Participer, faire participer à Bordeaux

Lise Monneraud SPIRIT

Depuis la décennie 90 tout particulièrement, les procédés dits de « participation » ou de « concertation » se sont imposés comme des instruments incontournables de la prise de décision, spécialement dans les matières touchant directement au cadre de vie des citoyens, à leur environnement immédiat, donc pour les politiques urbaines, d'aménagement, d'urbanisme ou encore de requalification d'espaces. Le terme « concerter », signifiant préparer en commun l'exécution d'un dessein, s'est ainsi progressivement imposé dans les stratégies urbaines.

La participation de la société civile au processus décisionnel tend à imposer dans le discours managérial et politique comme véritable gage d'une gestion renouvelée de la ville. Le développement des pratiques participatives correspond en effet à une période de relative mise en question des modes traditionnels gouvernements.

On ne peut que constater la crise de la représentation et la désaffection du politique d'abord, les « mécanismes classiques de légitimation de la décision »<sup>1</sup> devenant inopérants. Parallèlement l'action publique gagne en visibilité, par le biais des nouvelles technologies mais également parce que le processus de globalisation introduit des éléments de comparaison entre les systèmes. Le système politico-administratif français connaît une évolution des méthodes de management, marqué notamment par la conception de services publics fournis non à l' « usager » mais au « client » : « tiraillés entre les deux, ils sont poussés à promouvoir la participation des usagers à la définition des prestations auxquelles ils ont droit comme mécanisme intermédiaire entre la vieille figure de l'usager et la nouvelle figure du client »<sup>2</sup>. Associer les citoyens apparaît ainsi comme l'instrument d'une action publique éclairée, donc plus efficace et proche des besoins locaux, tandis que la participation devient un discours de légitimation d'une décision publique transparente et partagée. Le succès des pratiques participatives, au niveau des textes législatifs comme des pratiques volontaristes des décideurs locaux, apparaît donc témoigner d'un « impératif délibératif » (Blondiaux, Sintomer 2002 ; Monneraud POPSU 2007). Leur multiplication serait une nécessité à la fois politique et managériale.

Cependant, d'aucuns s'indignent aujourd'hui d'un tel développement de la participation comme instrument d'action publique et dénoncent notamment les dérives utilitaristes dont elle fait l'objet de la part de l'ensemble des acteurs parties prenantes, experts, individus et associations, et bien évidemment élus. Pour certains observateurs ou acteurs de terrain, faire appel à la société civile ne serait qu'une manière de faire taire les oppositions ou de légitimer a posteriori des décisions continuant d'être prises dans le sérail. La participation ne serait finalement qu'un phénomène marginal qui vise souvent plus à « donner le change » plus qu'à « changer la donne »<sup>3</sup>.

La récente démission de la Commission du débat public dédiée au grand contournement de Bordeaux, le politique ayant arrêté une décision avant même la clôture des débats, n'a fait qu'illustrer cet usage de la participation comme simple « alibi », ou « habillage » de la décision publique.

---

<sup>1</sup> H. Hubrecht, « la participation des citoyens : quelles obligations légales ? », *Les cahiers de la SFE*, n° 3, pp. 10-13, ici p. 11

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 10

Il ne s'agit pas ici de prendre part à la controverse sur l'usage stratégique, voire cynique, des outils participatifs par le décideur. Nous devons néanmoins souligner que la « participation » recouvre un champ extrêmement large et variés de procédures et instances qui tendent à associer les citoyens à des moments différents du processus décisionnel, sur des points de détails ou sur le fond des projets, dans un but d'éclairage du politique ou véritablement comme vecteur de codécision.

En effet, comme le souligne H. Hubrecht, « le dispositif légal est abondant mais il comporte très peu d'obligations ; et dans les rares cas où la participation est obligatoire, cette obligation est très peu contraignante à l'arrivée. Autrement dit on a deux cas : soit le mécanisme n'est pas obligatoire, soit il est obligatoire mais peu contraignant. »<sup>4</sup> Ainsi la concertation serait « un art de l'insignifiance », qui peut soit revenir à un engagement réel des parties dans une réflexion collégiale et une responsabilisation partagée, soit « se réduire à pratiquement rien, surtout s'il est organisé par celui-là même qui a l'initiative du projet »<sup>5</sup>.

Cette large appréciation laissée au politique permet d'expliquer la diversité des interprétations et utilisations de la participation au niveau local.

Il apparaît alors nécessaire d'interroger le paradigme participatif au regard de l'expérience bordelaise, afin de comprendre de quelle manière et dans quelle mesure la décision dans l'espace de la Communauté urbaine intègre la parole de la société civile. Cette mise à l'épreuve des faits bordelais de la participation pourrait ainsi révéler l'évolution des stratégies urbaines et une éventuelle recomposition des échelles de gouvernance.

Nous basons cette étude sur une analyse de terrain, fondée sur des entretiens avec des agents de différentes municipalités et des services de la Communauté urbaine de Bordeaux, ainsi qu'avec des élus municipaux et des représentants du monde associatif particulièrement actifs sur les questions urbaines. Il s'agit à travers cette démarche, de saisir comment les acteurs locaux se représentent la concertation et considèrent leurs propres pratiques en la matière, leurs avancées ainsi que leurs éventuelles insuffisances. Les entretiens menés sur le terrain doivent ainsi permettre de comprendre les perspectives d'évolution de la concertation sur le territoire de l'agglomération, donc in fine des stratégies de construction de la ville à l'échelle communale et communautaire.

À Bordeaux, la plupart des dispositifs participatifs ont émergé à partir de la décennie 1990. L'arrivée au pouvoir municipal et communautaire d'Alain Juppé en 1995 marque l'avènement, au moins symbolique, d'un nouveau mode de gouvernance de la ville, en référence à la notion de « projet urbain » fondé sur une vision nécessairement commune de l'agglomération. La logique de projet implique une mobilisation sociale élargie, une association des acteurs locaux aux décisions qui les concernent, dépassant ainsi une vision purement technicienne de l'urbanisme. La stratégie urbaine n'apparaît plus pouvoir être fixée par la seule association de l'intention politique et de la connaissance experte, mais doit être discutée, négociée au cours d'un processus participatif élargi.

Les stratégies de construction de la ville deviennent alors le théâtre phare d'application des processus de participation des habitants. Comme le souligne un agent municipal bordelais, la participation porte « essentiellement sur des projets d'urbanisme, des choses qui ont un vrai retentissement sur

---

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 12. Cette entrée de la participation en demi-teinte dans le droit français peut s'expliquer par la tradition nationale qui « exclut la démocratie directe et exalte la démocratie représentative ; le passé historique en donne la raison. En France la démocratie directe a lissé de très mauvais souvenirs : c'est le plébiscite napoléonien, puis le mouvement boulangiste ».

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 13

l'environnement des riverains. Alors, que ce soit, des gros projets ou des projets plus restreints, ça peut être des projets de quartier, à l'échelle d'un quartier, on peut voir ce qu'il se passe sur la Bastide par exemple, sur Belcier...et ça peut être des choses beaucoup plus petites. C'est globalement sur de l'urbanisme, sur de l'aménagement...on concerte aussi sur de la voirie, des choses vraiment de la vie quotidienne ». La plupart des acteurs locaux souligne en effet qu'il s'agit d'interroger la société civile sur des projets ou des besoins concrets, afin d'entraîner la mobilisation.

L'ensemble des communes de l'agglomération ont progressivement mis en place des procédures diverses de « concertation »<sup>6</sup> qui donnent lieu à des stratégies de publicisation et de communication tout aussi variées.

La campagne des élections municipales de mars 2008 a d'ailleurs bien montré que la détermination d'une bonne échelle de concertation, à la fois visible, efficace et légitime, était un enjeu de taille dans la lutte pour le mandat politique.

Ainsi les deux principales équipes en lice pour la mandature de la ville centre, réunies autour d'Alain Juppé et Alain Rousset ont fait des pratiques participatives une dimension clef de leur argumentaire, véritable vitrine de leurs conceptions respectives de la démocratie et de la gouvernance urbaine. La « bataille des quartiers » s'est ainsi affichée dans la presse écrite et s'est largement invitée dans les débats télévisés tout au long de la campagne<sup>7</sup>. Il s'agissait pour chaque candidat de montrer son attachement aux procédures participatives et de se revendiquer comme porteur de la meilleure conception, donc des meilleures modalités de concertation.

L'équipe d'Alain Juppé propose treize quartiers, correspondant au périmètre des cantons, tandis que celle d'Alain Rousset entend redéfinir la participation autour de trente quartiers, dont les contours seraient déterminés après consultation des habitants. Lors d'un débat télévisé réunissant des représentants des deux bords, un adjoint du maire sortant affirme « nous avons une culture de concertation », tandis qu'un de ses adversaire affirme qu'un quartier au périmètre trop important « ne signifie plus rien » et souhaite sortir la participation d'un système dit « pyramidal », dans lequel le maire arrive « comme Dieu le Père »<sup>8</sup>.

Les deux candidats fixent ainsi les modalités de concertation selon la vision qu'ils ont du territoire et du rôle à donner à la population. La concertation devient un enjeu et un argument de campagne à la fois sur le plan du renouvellement de la démocratie et sur le plan de l'efficacité de la gestion. J. Rousset souligne bien la symbolique d'un choix de gouvernance urbaine que recèle la détermination d'une échelle et d'une méthode de concertation : « Des quartiers ramenés à dimension piétonne, voilà la promesse d'Alain Rousset, qui veut casser les ensembles actuels. [...] Bordeaux passerait de 12 à 31 quartiers, proches des anciennes paroisses. Voire plus, car l'équipe socialiste envisage la création de nouveaux quartiers, comme Queyries et Hausman. Rupture dans la carte et dans la méthode : l'ordre du jour des conseils de quartier serait fixé pas les associations riveraines, et leur fréquence, augmentée pour le suivi de projets ciblés. "Mais c'est déjà le principe des ateliers d'urbanisme !", répond-il dans

---

<sup>6</sup> Nous utilisons ici ce terme dans son sens général d'association de la société civile, non comme une catégorie spécifiquement identifiée de processus participatif. La référence à la « concertation » est en effet celle qui est spontanément la plus employée par les acteurs de terrain.

<sup>7</sup> J. Rousset, « La bataille des quartiers », *Sud Ouest*, 25 janvier 2008. « D'un côté les cantons, huit morceaux de ville issus de la Révolution. De l'autre, les paroisses, une trentaine de microquartiers rattachés à un clocher. Ces vieux découpages font de la résistance puisqu'ils se télescopent dans cette campagne municipale 2008, inspirant peu ou prou les nouveaux contours proposés par les deux candidats pour les quartiers bordelais. »

<sup>8</sup> Intervention TV7, 23 février 2008, 12h

l'entourage d'Alain Juppé. Le maire entend pour sa part réaménager la démocratie de proximité sur deux étages. Huit "maires adjoints" seraient nommés, dotés d'un budget et chargé d'un canton (de retour). Mais ces cantons seraient divisés en "secteurs" attribués, sous l'autorité de chaque adjoint, à des conseillers. »

Il apparaît alors clairement que la concertation entraîne des effets sur l'organisation interne des équipes municipales. Les nouveaux quartiers proposés par l'équipe Juppé amènent à recomposer le conseil municipal bordelais, avec un rôle nouveau pour les maires adjoints. Si nous ne pouvons encore dresser de bilan de cette évolution, il est tout de même nécessaire de souligner que cette nouvelle distribution des pouvoirs et cette nouvelle forme de délégation contient des potentialités de renouvellement du processus décisionnel dans la ville centre dont il s'agira d'observer la mise en œuvre.

Ces remarques préliminaires étant faites, nous devons à présent analyser la manière dont la concertation prend forme dans diverses scènes composant l'espace métropolitain.

Alors que la question se pose aujourd'hui d'un dépassement du gouvernement municipal pour aller vers la gouvernance et le pouvoir d'agglomération, il semble nécessaire de déceler à quelle échelle les pratiques participatives sont mises en œuvre. En effet, dans la mesure où la concertation devient en quelque sorte une injonction à la fois politique, morale et managériale, il apparaît capital de savoir si elle prend forme à l'échelle municipale, voire infra municipale, ou bien à l'échelle communautaire.

Finalement comprendre les processus participatifs et cerner les enjeux de la participation permettrait de saisir comment se construit la ville dans l'espace de l'agglomération bordelaise, à savoir s'il s'agit d'une rénovation de l'action publique dans le cadre municipal ou si émerge véritablement une action publique proprement communautaire.

Les instruments participatifs apparaissent comme des outils de construction de pouvoir et de légitimation, d'une part pour les mairies, institutions anciennes cherchant à renouveler leur légitimité comme niveau pertinent et démocratique de construction des projets, d'autre part pour la Communauté urbaine, en quête de cette légitimité de nouvel échelon politique de construction des projets urbains, affranchi des seules logiques communales.

La logique du projet, fondé sur un processus décisionnel plus horizontal sert donc de socle aux stratégies communautaires, en contraste avec les modes de décision municipaux traditionnels, et semble faire pleinement partie de la démarche de légitimation de la Cub. Mais parallèlement, l'échelon municipal cherche à se réformer et à adopter les nouveaux modèles participatifs, afin de renouveler son mode de gouvernement et sa relation avec l'administré. Les municipalités investissent alors elles aussi ce paradigme participatif dans le cadre de leurs propres stratégies urbaines.

Les acteurs de l'agglomération, issus soit des vingt-sept municipalités de la Cub, soit des services communautaires, adoptent donc des usages différenciés de la participation citoyenne, dans le cadre de stratégies qui elles aussi sont différentes. Nous avons déjà eu l'occasion d'émettre l'hypothèse que le paradigme participatif pouvait faire l'objet d'investissements contradictoires de la part des acteurs locaux.

Il s'agit donc d'identifier ces usages de la participation et surtout leurs différentes échelles, pour finalement éclairer l'action publique dans l'espace communautaire. Comprendre ce que signifie concrètement « concerter » sur le territoire de la Cub et les enjeux de locaux de cet impératif semble en effet une bonne manière d'évaluer dans quelle mesure l'échelon communautaire parvient à

s'imposer comme niveau pertinent et légitime de gouvernance et comme acteur visible de l'action publique urbaine.

Nous ne chercherons pas ici à produire une classification exhaustive des dispositifs. Il s'agit plutôt de savoir comment ces derniers sont présentés par les acteurs impliqués, quelle est leur signification pour les décideurs, pour finalement analyser les enjeux des stratégies urbaines qu'ils appuient, en matière de construction de la ville.

Nous étudierons donc en premier lieu les stratégies différenciées de mise en œuvre de la participation sur le territoire de la Cub, pour ensuite mettre en lumière l'enjeu à la fois politique et technique représenté par la participation, en termes d'évolution de la gouvernance urbaine.

## **La participation dans l'espace bordelais : stratégies différenciées voire concurrentielles d'association de la société civile à l'action publique**

### **(a) Trois répertoires d'action au fondement des démarches de concertation**

Le développement des pratiques de concertation dans le cas bordelais apparaît fondé sur trois répertoires d'action, distincts mais inter reliés. Ces derniers véhiculent et relaient le référentiel participatif, autant qu'ils en sont le résultat. Ainsi les répertoires de la proximité, du développement durable et de la démocratie sont à la fois vecteurs et véritables témoignages d'un approfondissement des démarches de concertation : d'une part ils sont des buts ultimes qui obligent à développer des procédés participatifs, d'autre part ils en constituent la justification. Les acteurs mobilisent ces trois répertoires pour accompagner leurs pratiques de concertation. Proximité, développement durable et démocratie peuvent également constituer un discours affirmant la vertu de l'association de la société civile, avec en filigrane une idée de modernisation de l'action publique et des rapports entre gouvernants et gouvernés.

Tout d'abord le répertoire de la proximité, qu'elle soit réelle ou ressentie, apparaît à la fois comme enjeu et condition de réussite de la participation. Pour les mairies comme pour l'échelon communautaire, la logique de proximité s'avère déterminante dans la mobilisation de la société civile : elle est la condition même de sa réalisation, les acteurs soulignant que les individus ne s'engagent que sur des périmètres touchant à leur environnement immédiat. Mais en même temps le rapport direct entre décideurs et citoyens autour d'un projet crée justement cette proximité.

Ainsi la proximité, comme impératif gestionnaire et comme vertu, gage d'efficacité comme de légitimité politique, est largement mobilisée dans le discours local. Il s'agit, nous le verrons, y compris pour l'échelon supra communal, souvent perçu comme lointain par l'habitant, de créer ce lien de proximité, de le construire, notamment à travers une organisation de la participation adaptée au territoire.

Le second répertoire identifié est celui du développement durable. Même si les acteurs n'en produisent pas une définition stricte et définitive, il apparaît comme une opportunité pour accroître la participation et en même temps comme un enjeu de long terme dont la participation est un instrument et un passage obligé. Comme le souligne H. Hubrecht, parmi les préoccupations qui sont à la base de l'introduction des processus participatifs, on trouve la « préoccupation croissante du développement

durable », notamment parce que « une partie des textes qui vont venir se mettre dans l'arsenal législatif sont issus directement d'une traduction dans le droit français de la convention d'Aarhus que la France a signée en 1998 »<sup>9</sup>.

Conciercer est notamment une condition pour construire un Agenda 21 local. Un agent municipal en charge de cet Agenda 21 insiste sur le fait que « si l'on veut être crédible, quand on fait émerger le développement durable, il faut faire preuve de transparence, il faut faire participer les gens, il faut évaluer, rendre des comptes. Il faut intégrer un certain nombre de principes et le principe de la participation, ça en fait partie. Donc, si on ne fait pas de participation dans le développement durable, ce n'est pas du développement durable. [...] La participation des habitants et des acteurs locaux, ça fait partie du développement durable donc, si on veut être crédible et si on veut vraiment en faire, ça fait partie des nouveaux modes de fonctionnement, de gouvernance etc. »

Ainsi l'appel à la participation permet d'approfondir la démarche de développement durable, lui donne corps, et en même temps, l'appel à ce répertoire permet de renouveler le discours sur la participation et ses méthodes pratiques de mise en œuvre.

La logique de développement durable est très largement relayée par les acteurs communaux et communautaires, en tant que discours légitimant et méthode efficace de construction de la ville. Elle apparaît porteuse, pour eux, d'un potentiel de renouvellement des méthodes de gouvernance, fondé justement sur la participation de la société civile et sur une certaine réflexion transversale sortant des découpages sectoriels traditionnels.

Pour un agent municipal méridional, « ce n'est pas aussi simple que ça dans la pratique mais c'est un peu le débat démocratie représentative et démocratie participative. C'est toujours l' élu qui décide mais il n'est pas le seul à prendre la décision. Il peut être accompagné et les habitants peuvent l'aider dans ses prises de décisions. Le preneur de décision, ça reste l' élu, c'est le représentant du peuple. » De même, pour un agent communautaire « ce qui est intéressant, c'est quand on arrive à co-construire un projet. Et le développement durable, aujourd'hui c'est ma tasse de thé et l'aménagement durable, c'est justement un système de gouvernance de la construction de la ville qui fasse que la concertation nourrisse le projet et qu'on apprenne les uns les autres et gens qui attendent tout et qui n'auront pas satisfaction sur tout et les techniciens qui appliquent des doctrines, de la théorie apprises dans les écoles mais qui ne correspondent pas forcément à la réalité. Donc, c'est très intéressant ! ». Elle ajoute que « ce qui est intéressant dans cette démarche du développement durable, c'est que ça réinterroge la manière de conciercer et la manière d'associer la population. »

Une chargée de mission de la même direction considère également, malgré une certaine « confusion dans cette notion de développement durable » souvent réduite à l'écologie, « qu'il y a une sensation de la part des services de devoir modifier les façons de travailler. Et aller vers plus de transversalité dans la façon de travailler...donc ça, oui...en soi, c'est quelque chose qui vient du développement durable. » De même, le développement durable peut représenter une méthode de renouvellement de la gestion interne de la municipalité : « on a un petit groupe de travail interne avec des agents de différents services mais qui participent de manière volontaire à des séances de travail tous les deux mois. On discute sur les économies de papier, les déchets, éteindre les lumières, des choses

---

<sup>9</sup> H. Hubrecht, « La participation des citoyens : quelles obligations légales ? », *Les cahiers de la SFE*, n° 3, pp. 10-13, ici p. 11

pratiques...pour le fonctionnement interne de l'administration», explique notamment un agent méridional.

Enfin, le dernier répertoire à donner un fondement à la concertation est le répertoire démocratique. Les démarches participatives sont en effet présentées, en permanence, comme un vecteur de renouvellement des pratiques démocratiques pour l'échelon communal, mais aussi pour la Cub dans sa tentative de devenir un échelon politique visible. En témoigne le discours d'un agent de la Communauté urbaine, à propos du Conseil de Développement Durable, discours qui fait d'ailleurs le lien entre répertoires démocratique et du développement durable : « Pour moi, c'est un outil super intéressant, complémentaire des techniciens, complémentaire des élus pour apporter un éclairage, un débat éclairé sur les grands projets de territoire....pas forcément qu'en amont, ça peut être pendant, en aval, le conseil de développement peut être associé à l'évaluation de la mise en œuvre [...] Voilà comment j'imagine une vraie complémentarité. » À la question de savoir si c'est un enrichissement de la démocratie participative qui est en jeu, la réponse est sans appel : « Voilà, pour moi, le vrai enjeu, il est là ! »

Sur cette base référentielle commune, les pratiques de participation mise en œuvre dans l'espace de l'agglomération apparaissent très diverses. Loin de représenter un ensemble homogène, elles montrent combien « concerter » peut prendre des sens différents en contexte. Ainsi les vecteurs de la participation sont multiples et s'inscrivent dans un continuum allant de forums fortement institutionnalisés à des mobilisations ponctuelles.

## **(b) Les vecteurs de la participation ou les diverses formes d'institutionnalisation**

Le cas bordelais recèle une palette diversifiée de formules participatives. Le politique organise la concertation, conformément à ses obligations légales, mais parfois bien au-delà, dans un souci d'amélioration de l'action publique et de communication institutionnelle.

Les textes donnant peu d'indications sur le contenu et les formes concrètes à donner l'impératif participatif, la mise en œuvre dépend largement de la volonté des équipes municipales et communautaire.

Les acteurs rencontrés regroupent dans les démarches de concertation aussi bien des forums fortement institutionnalisés que des formules épisodiques de participation autour de projets précis. Les premiers se réunissent selon une périodicité régulière, organisée par les décideurs, le panel des participants comme le déroulement du débat étant largement cadrés, tandis que les secondes sont plutôt organisées en fonction des contextes, en réponse à un besoin ciblé dans le temps et dans l'espace.

Parmi les forums institutionnalisés nous pouvons citer certains conseils de quartiers. Ces derniers servent en quelque sorte de tribune, à la fois aux équipes municipales qui viennent expliquer leurs politiques et aux habitants qui peuvent avoir un contact direct avec l' élu et potentiellement exprimer leurs revendications.

Le journaliste J. Rousset, observateur des conseils de quartiers bordelais en souligne l'aspect fortement institutionnalisé : « les conseils de quartier sont devenus un rituel, à raison de deux fois par an. Tout le monde connaît tout le monde, parfum de kermesse pour une séance de démocratie locale. Les élus s'assoient derrière une table tout en longueur, parfois dressée sur une estrade, avec un micro vide au



milieu : quand il vient, Alain Juppé arrive souvent un poil en retard, toujours escorté par ses collaborateurs. [...] La réunion a souvent à peine commencé qu'une personne sollicite le micro pour parler, la plupart du temps, de voirie, de poubelles, ou de vandalisme.»<sup>10</sup> La date et le déroulement des séances apparaissent largement planifiées, tout comme la délimitation des dits quartiers et le recrutement des conseillers. Pour un agent méridional, contrairement à d'autres espaces de concertation interactifs, « les conseils de quartier, c'est quand même beaucoup plus officiel, c'est assez statique [...] c'est quand même assez institutionnel, il y a une tribune...».

Nous pouvons également classer dans cette catégorie les commissions extra municipales, chargées d'associer services, élus, personnes qualifiées et habitants autour du déroulement de politiques municipales au long cours.

Ces dispositifs apparaissent alors constituer avant tout un aménagement des méthodes de gouvernement traditionnelles fondées sur le mécanisme représentatif. Ainsi dans le cas des conseils de quartiers de Bordeaux, Laurence Bherer, politologue québécoise souligne : « La table d'honneur aménagée à l'avant de la salle crée une barrière symbolique entre les représentants et l'assemblée, comme le décorum qui entoure l'arrivée du maire »<sup>11</sup>.

Parallèlement, apparaît une forme de concertation liée plus spécifiquement à la logique de projet. Il s'agit ici d'organiser le dialogue entre décideurs et société civile au gré des projets urbains, donc autour d'un enjeu contextuel de construction de la ville. Nous retrouvons à ce niveau les démarches de concertation organisées par plusieurs municipalités de la Cub autour d'opération d'aménagement ou de requalification d'espace. C'est le cas notamment de la concertation « îlot par îlot » de la ville de Pessac, systématique dès lors que le projet concerne au moins trois logements, ou encore des réunions organisées par la mairie de Bordeaux avec les riverains d'un quartier, pour connaître leurs besoins en matière de requalification d'une rue ou d'un espace public.

Les instruments participatifs se distinguent également si l'on considère le moment où le processus décisionnel se trouve concrètement élargi.

Théoriquement, la concertation peut porter sur la réflexion préalable à tout projet, pour décider de son opportunité même. Cependant les acteurs bordelais, comme des observateurs extérieurs, pointent les limites d'une telle démarche. L'expérience montre que solliciter la population sans aucun pré-projet, pour une discussion de principe, s'avère le plus souvent inopérant : le débat ne peut fructifier sans base préalablement élaborée ou au moins pensée. Pire, les habitants du site concerné, ou plus généralement les citoyens peuvent même développer un mouvement de défiance, considérant que si les équipes ne présentent pas de projet c'est tout simplement qu'ils en ont un mais préfèrent le cacher. Ainsi les différentes expériences de l'agglomération permettent plutôt de distinguer les pratiques de concertation qui se tiennent lors de la réflexion sur les formes et le sens fondamental d'un projet, de celles qui ouvrent une négociation uniquement sur les modalités de sa mise en œuvre ou sur ses formes concrètes, donc leur usage ou leur portée esthétique. Le niveau de sollicitation qui se cache derrière la « concertation » peut donc varier considérablement et porter soit sur l'amont des projets, soit seulement sur les formes urbaines, la matérialité des projets.

---

<sup>10</sup> Citée par J. ROUSSET, « Discuter oui, décider non », *Sud Ouest*, 27 juillet 2004, p. 2-11

<sup>11</sup> *Ibid.*

Ces variations sont bien plus que de simples choix d'organisation : elles témoignent de conceptions différentes de ce qu'est la participation. Si dans le dernier cas l'élu décide, avec le soutien des techniciens, les citoyens intervenant pour promouvoir la mise en œuvre qui leur plaît le plus, dans le premier cas, l'élu décide avec les intéressés.

Finalement c'est la signification même du « processus décisionnel » lui-même qui change : le choix du niveau, du moment, où l'on ouvre la décision à la participation dépend du degré de séparation que le décideur établit, dans ses représentations, entre prise de décision formelle et mise en œuvre. Soit il les considère comme deux processus distincts et ouvre seulement le second à la société civile en conservant le premier, soit ils les considèrent comme deux dimensions d'une seule et même activité publique, ce qui facilite l'introduction de la concertation dans toutes les étapes de la décision.

Une dernière dimension introduit une distinction entre les démarches participatives bordelaises, à savoir la question de l'identité des acteurs associés à la décision publique, invités à entrer dans la concertation. Il s'agit ici de se demander « avec qui » les décideurs entendent concerter.

Dans plusieurs cas, notamment au niveau des Agendas 21 locaux mis en œuvre dans l'agglomération, la concertation est interne, c'est-à-dire qu'elle associe de manière inédite différents services, différentes délégations, au sein d'une réflexion collégiale qui se veut transversale. Un technicien de la Cub considère d'ailleurs que la concertation en interne, entre services de l'institution procède d'une « dynamique globale favorisant la concertation en général ». Ainsi l'élaboration du Plan local d'urbanisme (PLU), document de programmation mais aussi de synthèse de différentes politiques communautaires, a nécessité la mise en place d'un travail transversal en interne. La démarche, d'abord difficile dans la mesure où les services se connaissent peu, a finalement beaucoup amélioré la concertation en interne, par la formation de groupes de travail thématiques communs. Ainsi le PLU a été l'occasion d'impulser « un travail participatif en interne ; ce qui n'était pas fait avant ».

La concertation peut ensuite consister en un travail collaboratif entre niveau communal et services communautaires. Un agent de la Cub mentionne ainsi « une concertation avec les communes » dans le cadre de l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLU). Les « Cahiers du PLU » auraient ainsi servi, selon elle, de « fil conducteur », de « fil technique » pour les élus des différentes communes. Il s'agissait pour l'échelon intercommunal de « leur donner un soutien technique, de les informer, afin qu'ils puissent eux-mêmes comprendre toutes les démarches, répondre aux questions des habitants, etc. »

L'extension de la participation jusqu'à la société est finalement le niveau le plus avancé de la concertation. Là encore, une distinction est à souligner entre la sollicitation des habitants, celle des riverains et la concertation avec ce que nous pouvons appeler la société civile organisée, à savoir la nébuleuse associative. Les techniciens interrogés différencient d'ailleurs clairement l'habitant du représentant associatif, les deux catégories étant parfois invitées à participer au sein de forums différents.

Un chef de service bordelais décrit ainsi la population concernée par les réunions de concertation organisées dans le cadre de la rénovation urbaine : « cela peut être aussi le tissu associatif mais on fonctionne davantage sur des concertations concernant les riverains. On invite à l'anonymat, on va déposer dans les boîtes à lettres une invitation...pour rencontrer et parler d'un projet à un moment donné. Alors, on voit des gens qui sont du tissu associatif, des personnes qui sont engagées et pour

lesquelles, c'est complètement naturel... puis, il y a les riverains lambda comme moi ou n'importe lequel de mes voisins qui, à un moment donné, vont se sentir concernés par ce que l'on vient leur proposer.» Un technicien communautaire explique quant à lui qu'à chaque niveau de concertation correspond un type de participant : « Dans les communes, c'est l'habitant lambda...c'est l'opposant municipal qui vient mettre son nez, c'est le responsable d'association du quartier... À l'échelle de l'agglomération dans les réunions thématiques, ce sont les représentants d'associations qui sont déjà bien connus dans la Communauté urbaine. [...] Puis, les associations qui ont l'habitude de nous interpeller parce que les domaines de la CUB les intéressent, que ça soit en matière d'environnement ou de déplacement... Après, sur le développement économique, ça va être beaucoup plus institutionnel, c'est les chambres consulaires... »

Une analyse des Agenda 21 locaux mis en œuvre au sein de l'espace communautaire permet de révéler la diversité des choix participatifs d'une commune à l'autre. Les instances spécifiquement créées et les démarches de réflexion et de décision choisies dans les neuf villes ayant monté un Agenda 21 local apparaissent caractéristiques du foisonnement des représentations et des formes d'action qui peuvent exister derrière un processus qui se veut « participatif » et est affiché comme tel. Alors que le label est le même, les pratiques sont laissées à la décision des équipes municipales. Comme le rappelle un agent en charge de ce dossier « il n'y a pas de méthode toute faite dans l'Agenda 21. On peut faire en interne, on peut faire en externe, y associer une partie des acteurs... disons qu'il y a une liberté d'action. Une liberté d'action mais il faut tenir compte des grands principes de l'Agenda 21 et des finalités aussi. »

Dans certains cas le comité de pilotage ne comprend que des agents et des élus de la commune (Ambarès), tandis que d'autres fois il est élargi à la société civile et aux représentants associatifs (Artigues). Même lorsque la concertation n'est qu'interne, il arrive que l'ensemble des services soit associé, ou seulement des agents volontaires, ou encore au sein du groupe majoritaire uniquement. Par ailleurs, il arrive que le comité de pilotage assure l'ensemble du suivi, alors que d'autres communes ne lui confient que le suivi « politique », le suivi technique étant du ressort d'un comité technique. Dans les cas où la municipalité fait appel à la société civile, celle-ci peut être associée au moment de l'élaboration du diagnostic territorial, ou bien, moins fréquemment, au moment de l'identification amont des enjeux.

Il convient de noter que la seule composition des instances ne suffit pas pour évaluer le degré de concertation consenti : le déroulement même de la démarche doit également être pris en compte. En effet, un comité de pilotage très ouvert mais qui n'a qu'un rôle restreint ne saurait permettre de conclure à un volontarisme fort de la municipalité en matière de concertation. Il en est de même si une étape du dispositif est largement ouverte à la société civile, alors que tout le reste de la démarche revient au service dédié à l'Agenda 21, par exemple lorsque le diagnostic est élaboré de manière partenariale mais le plan d'action et l'évaluation sont exclusivement déterminés en interne, ou lorsque les habitants ne sont associés qu'au moment de la mise en œuvre et de la restitution.

Nous pouvons par exemple noter qu'à Blanquefort, le comité de pilotage est restreint (élus et agents), mais prend appui sur des instances existantes, donc les conseils de quartiers, composés exclusivement d'habitants, membres des « ateliers participatifs agenda 21 » et les Associations et Fédération

d'associations. Diagnostic, identification des enjeux, prospective et plan d'action sont alors effectués directement par la société civile, au sein de ces ateliers.

Il apparaît donc que l'impératif de participation contenu dans l'Agenda 21 peut revêtir des sens divers, parfois même opposés : faire remonter les besoins des habitants lors des prémices de la réflexion, leur faire penser et élaborer les actions, ou bien plutôt les faire travailler à la vie du dispositif, voire seulement leur faire largement connaître les actions entreprises.

Parallèlement aux dispositifs formalisés impulsés par les décideurs que nous venons d'étudier, la concertation peut s'incarner dans des mobilisations spontanées, émanant directement de la société civile, qu'elle soit ou non organisée en associations.

Il peut s'agir de pétitions et courriers aux élus, de sollicitation du politique par les associations, dans le but d'organiser un dialogue, mais également de mouvements spontanés d'organisation de la société civile pour répondre aux besoins de leur lieu de vie.

Les agents municipaux rencontrés incluent clairement ces sollicitations de la société civile dans les processus de concertation, dans la mesure où elles donnent lieu à une réponse du politique qui revient à l'instauration d'un échange avec les associations ou les habitants.

Un agent lormontois affirme ainsi qu'en matière d'itinéraire des transports en commun, ou d'aménagement d'un lieu public, « dès qu'il y a une plainte, on fait une réunion [...] s'il y a un mouvement d'humeur quelque part, il faut traiter ». Comme l'explique cet acteur, c'est « une autre façon de faire participer les gens : par exemple, les gens envoient des courriers, ils envoient des mails par exemple. Moi, je vais les voir directement pour voir le problème...ensuite l'entretien on le formule et puis une lettre de réponse du maire...vous m'avez interpellé, j'ai envoyé un des mes collaborateurs, voilà où on en est, voilà ce qui va se passer etc. Donc ça, on le fait systématiquement [...] les gens, ils interpellent mais ils sont reconnus... vous leur donnez un peu de considération et puis, ils ont toujours quelque chose à apporter. [...] Cela paraît peut-être un peu complexe parce que la participation, ça ne peut pas être que des comités de quartier. C'est complètement insuffisant, ce n'est pas ça. C'est plus étalé que ça. La personne qui a envoyé une lettre en gueulant, c'est déjà de la participation ! Nous, on a fait une rubrique Action Réaction [dans la Journal municipal]. C'est pour voir l'action et la réaction des gens... Action Réaction bon à découper et à renvoyer. Alors ça, on en reçoit environ 150 par an. Donc, 150 réflexions de ce genre...des fois, ils proposent quelque chose, simplement de dire, ça manque d'arbre ici ou c'est pourri... C'est une alerte aussi donc automatiquement, on fait un accusé de réception, on met que l'on a bien reçu ou on met une réponse si on a des éléments de réponse etc. Puisque ça va dans toutes les boîtes aux lettres et ça sort tous les mois, ça suscite une relation entre l'habitant et nous... »

De même à Pessac, « sur les pétitions que l'on reçoit par exemple, c'est des contre-pouvoirs légitimes, il ne faut pas les oublier mais sur les pétitions, on répond à toutes les personnes. C'est 300 personnes qui signent, il y a 300 courriers qui partent pour expliquer aux gens. [...] Ça a amené à avoir un vrai droit de réponse sur une pétition qui circule. Il peut y avoir des arguments valables et d'autres, qui sont un peu dérisoires. On répond aussi à tous les courriers qui posent question dans un sens ou dans l'autre sur le projet quel qu'il soit. »

La concertation apparaît ici d'abord comme le fait d'instaurer une relation constante entre gouvernants et gouvernés, au-delà de l'élection, de reconstituant le lien de proximité avec l'élu.

Parallèlement la société civile peut s'engager à participer à l'aménagement de son quartier en étant directement force de proposition, en impulsant la réflexion pour le changement de son cadre de vie. Nous pouvons à cet égard mentionner le cas de certains ateliers d'urbanisme, comme celui du quartier bordelais Belcier, à l'origine fondé sur une association d'architectes habitant le quartier et cherchant à sensibiliser les écoliers et plus largement de la population aux questions d'urbanisme. Le collectif des Bains Douches s'est ainsi constitué peu à peu, d'abord en proposant aux habitants la 'Carte de Gulliver', plan du quartier autour de trois axes de réflexion prioritaires sur lequel la population pouvait inscrire ses idées, ses besoins : « il y avait des réactions, il y avait des mots, c'était des expressions [...]. Des tas de choses ont été inscrites et j'en ai fait une synthèse », explique la présidente de l'association. Parallèlement, elle faisait le constat que lors des conseils de quartiers, « on n'avait pas de réponse franche » concernant les futurs stationnements ou les aménagements. Dans ces conditions « je sentais une colère chez les habitants, qui dure depuis un certain temps... il y a des boîtes de nuit sur les quais, il y a la prostitution, il y a les usagers de la gare et ça, c'était des choses récurrentes que l'on entendait tout le temps, toujours dans la parole de l'habitant. Donc, j'avais cette contradiction, j'avais cet espèce de flou où on a l'impression que les habitants sont en colère et puis, ces expressions sur la carte qui exprimaient beaucoup d'amour et beaucoup d'idées pour améliorer le quartier. »

Ce constat d'une envie des habitants d'améliorer leur cadre de vie, combinée à une certaine défiance pour les instruments institutionnels de participation a poussé le collectif à continuer son action. Il s'agissait de trouver une solution aux insuffisances des forums institutionnalisés laissant peu de latitude à l'expression des habitants : « nous, notre méthode, je pense qu'elle est plus participative puisqu'on essaie que chacun s'exprime... Les conseils de quartiers, c'est quelques dirigeants qui s'adressent puis il y a une centaine de gens qui sont là et il y a ceux qui osent et ceux qui écoutent mais qui vont plus pour l'information. Nous, il y a aussi de l'information mais il y a surtout de la participation ».

Cet engagement correspond d'ailleurs, en 2006, aux aspirations de la mairie de Bordeaux qui souhaite reconstruire une relation de proximité avec la population de ce quartier laissé à l'écart des projets de réhabilitation du centre ville. Notre interlocutrice raconte l'échange instauré avec la municipalité : Alain Juppé « est venu dans le quartier, il a demandé à rencontrer toutes les associations des quartiers car il voulait miser sur le terrain, être plus proche de l'habitant. Alors, on s'est dit, c'est l'occasion. On a été à cette rencontre qui avait lieu à la salle Son Tay et on a demandé, si on montait un collectif d'habitants, est-ce que eux allaient être à l'écoute, est-ce qu'ils allaient prendre en considération notre travail ? Il nous a reçu dans son bureau et puis, on avait déjà des éléments parce que moi, j'avais cette synthèse. Donc, on avait fait un dossier très rapidement en montrant que ça pouvait être des idées et il a été très attentif et on a eu une première oreille qui s'est ouverte à nos doléances si je peux dire. Alors, on s'est réuni en faisant une communication énorme [...]. On s'est donc retrouvé à cette première réunion avec 70 habitants donc, ça été plutôt un succès à la première et puis, en un an, il y en a eu cinq. Petit à petit, ça s'est un peu émietté et on se retrouve une force vive de 20 personnes aujourd'hui. [...] Sur ces 20 personnes, il y a quand même des choses qui se font...ça, c'est par rapport à ce qu'il se passe dans le quartier. Après, ce qui a été beaucoup plus positif, c'est le lien, l'effet ping pong qu'il y a eu avec la mairie et les services intéressés. »

Depuis un travail de sensibilisation mais aussi de réflexion entièrement fondé sur les habitants se poursuit : les bailleurs sociaux sont invités à venir expliquer leur projet, les riverains sont amenés à

s'exprimer directement, à être force de proposition pour le changement de leur quartier. Comme le souligne la présidente, « lors de nos réunions, ce que l'on ne veut surtout pas, c'est que ça soit seulement nous les archis ; on veut vraiment que ça soit de la participation, que tout le monde s'y mette. Comme on sait bien qu'il y a des gens qui ont beaucoup de mal à prendre la parole au cours d'une assemblée, on donne un ordre du jour et puis on se rassemble en tables rondes, on est grand maximum huit autour d'une table, avec un rapporteur si je peux dire, qui va venir au micro dire, "à ma table, il s'est dit ça ou ça". Puis, moi en gros, il y a huit groupes et je récupère les huit plans et je fais une seule carte pour synthétiser. C'est comme ça que chacun ose dire les choses et ne pense pas que l'idée qu'il a soit une bêtise. Parce que, les gens, ils n'osent pas pensant que leurs propos peuvent être mal interprétés... »

Il apparaît donc clairement que la participation passe dans l'agglomération par des vecteurs divers, plus ou moins formalisés et stabilisés. La multiplicité des instruments participatifs va de paire avec une extrême richesse en termes de méthodologie et de représentation même de ce que doit être la « concertation ». Cependant, malgré un certain volontarisme en matière de participation, donc en termes de rapport nouveau entre gouvernants et gouvernés, le politique conserve un rôle clef, quel que soit le cadre considéré.

### **(c) Un rôle toujours central de l' élu**

C'est tout d'abord la nécessité d'un portage politique fort qui est souligné par les acteurs pour justifier la place clef de l' élu local.

Ainsi une élue en charge de Conseil local de santé bordelais, un des huit conseils consultatifs que compte la ville, souligne combien « il est important que la conférence locale ait l'impulsion d'un élu parce que bon, pour que les acteurs se mobilisent, il faut qu'ils sentent qu'il y a une véritable volonté politique de s'engager dans une démarche santé. Ça a été évident dès le départ. [...] Et c'est vrai que pour les acteurs – ils le disent aujourd'hui et c'est ce à quoi il faut réfléchir – pour eux c'était une garantie que la volonté forte était là et que les actions qu'ils proposeraient ensemble seraient soutenues et que des financements seraient recherchés. »

Ainsi la présence de l' élu apparaît fondamentale lors des moments participatifs, les citoyens restant attachés à la figure du représentant.

Pour un technicien pessacais, « les gens viennent voir les élus, pas les techniciens donc sur toutes les grandes réunions, qu'il n'y ait pas de techniciens, ce n'est pas grave, je caricature un peu...par contre, qu'il n'y ait pas d' élu, ce n'est pas envisageable. » Ainsi l' élu a une place symbolique centrale dans le déroulement des débats, même dans les cas où il intervient peu : « ça peut être des fois extrêmement bref, l'adjoint ou le maire peut arriver, on parle de ça un soir puis il laisse la parole à monsieur X un technicien, c'est lui qui va présenter la partie plus technique...mais il faut qu'il soit là pour répondre aux questions. C'est lui qui donne une légitimité à la réunion. Alors, on évolue un peu par rapport à ça sur des réunions plus thématiques, plus ciblées, on se pose parfois la question de savoir si le fait qu'il y ait un élu ne parasite pas plus la discussion qu'autre chose parce qu'en fait les gens, ils sont dans une discussion qui est plus politique qu'autre chose et donc, des fois on n'avance pas parce que c'est sur un sujet qui n'a rien à voir... Sur des petites réunions, on se pose la question. Mais sur les réunions de

concertation aujourd'hui, je vais être très clair, si l' élu n'est pas là, je ne fais pas la réunion.» Un technicien de Mérignac dresse un constat similaire : « C'est quand même globalement eux qui mènent le débat, il y a des animateurs, des techniciens mais c'est les élus qui prennent les décisions, qui placent le rôle de la mairie par rapport au rôle des habitants etc. C'est eux qui sont, on va dire les présidents de ces ateliers de développement durable, de ces forums ou des conseils de quartier ». Enfin, pour un technicien communautaire également « à l'échelle des communes, les élus mènent les débats et s'ils ne le font pas, ils sont très vite interpellés par les habitants qui sont venus là pour écouter leur maire.»

De manière tout à fait significative, Laurence Bherer, politologue de l'université de Laval ayant entrepris de comparer les conseils de quartiers bordelais et québécois, mentionne la place centrale du maire dans le cas français, contrairement à l' élu de Québec qui reste en retrait. Ainsi à Bordeaux, « C'est lui qui préside. Quand il est là, il est quasiment le seul à parler. En son absence, les autres élus se réfèrent sans cesse à lui. Beaucoup de Bordelais se déplacent pour le voir »<sup>12</sup>.

Mais la force de l' élu, donc l'importance de sa présence, réside surtout dans sa capacité légitime de prise de décision ponctuelle. La concertation ne peut en effet fonctionner que si une autorité garantit l'arrêt du débat à un certain moment. Or l' élu est seul à avoir cette légitimité, en tant que décideur en dernier ressort. Les acteurs mettent clairement en exergue cette condition fondamentale du débat dans un cadre démocratique : « C'est toujours l' élu qui décide mais il n'est pas le seul à prendre la décision. Il peut être accompagné et les habitants peuvent l'aider dans ses prises de décisions. Le preneur de décision, ça reste l' élu, c'est le représentant du peuple », rappelle un agent mérignacais. Un homologue bordelais va dans le même sens : « certes il y a vraie discussion, mais « Après, il y a toujours un moment où il y a une décision politique derrière et il fait trancher. L' élu, il est là pour ça, prendre sa décision et trancher. » Comme le souligne un de ses élus, « la démocratie participative, c'est faire participer toutes celles et ceux qui sont concernés par ce projet là. Mais il faut savoir gérer cela et puis arrivé un moment, arrêter, pour agir. De ce fait, la démocratie participative nécessite quand même la reconnaissance d'une autorité, laquelle doit être suffisamment intelligente pour laisser participer mais gérer l'ensemble et surtout border le débat. C'est ça le problème. Parce qu'on est, on est très latin, la tchatche ça y va et ça débat, et y'en a toujours qui considéreront qu'on n'a pas assez débattu, et c'est une atteinte à la démocratie [...] Y'a un moment où il faut faire un choix. [...] il faut être vertueux, il faut accepter le débat démocratique. Et le débat démocratique il est bordé. Et une fois que la décision de la majorité est prise il faut la respecter. C'est ça la démocratie. C'est un peu difficile. » Un élu talençais est tout aussi affirmatif dans ce sens : « l' élu doit écouter, appréhender, mais trancher ».

Finalement, selon un technicien de la Cub, la concertation ne peut fonctionner qu'à une condition : « il faut des élus courageux. C'est-à-dire des élus capables de dire au bout d'un moment : 'OK j'ai entendu ce que vous avez dit, nous allons y réfléchir, mais là c'est l'intérêt général qui est en jeu, donc ça, ce sera possible, mais ça on ne le fera pas.' » Si les techniciens peuvent expliquer les obstacles juridiques ou budgétaires à des propositions, il faut que le représentant politique tranche et passe à la réalisation, donc prenne la responsabilité de l'arrêt de la discussion.

Les associatifs reconnaissent d'ailleurs pleinement cette légitimité de l' élu. Leurs mobilisations ne peuvent être recevables que si elles s'inscrivent dans un dialogue avec l'autorité politique. En témoigne

---

<sup>12</sup> L. Bherer, citée par J. Rousset, « Discuter oui, décider non », *Sud Ouest*, 27 juillet 2004, p. 2/11, encadré « Vu de Québec, "tout tourne autour de Juppé" ».

le discours tenu par une responsable du collectif d'habitant du quartier Belcier « Ce qui est obligatoire, c'est d'avoir un va-et-vient avec la mairie. Que si la mairie n'est pas derrière nous pour nous dire, "ça c'est possible et ça, ça ne l'est pas", ça ne peut pas marcher le collectif. Il nous faut pour être légitime avoir ce rapport avec l' élu obligatoire. »

Ce premier cadrage nous permet à présent d'aller plus loin et d'analyser le sens des pratiques participatives dans l'espace bordelais.

Il s'agit à présent d'interroger la portée de la concertation, au-delà de la constante invocation qui en est faite. Le discours des acteurs permet en effet de mettre en lumière des écarts significatifs dans l'usage de la rhétorique participative, par les différentes équipes dirigeantes. Les instruments de participation apparaissent s'inscrire dans un continuum, de la seule information à la co-décision entre habitants et décideurs.

## **La concertation, de l'invocation à la co-décision**

Les municipalités procèdent à un choix stratégique singulier en matière de participation. Chaque équipe, comme c'est le cas aussi pour la Cub, réinvente son ingénierie politique en incluant la participation à différentes étapes des projets et selon différentes modalités.

Nous avons déjà eu l'occasion de mettre en lumière que la pratique participative se retrouve à cinq niveaux de l'action publique bordelaise : l'information générique sur les politiques urbaines ; la mise en œuvre de la planification urbaine légale ; les projets urbains globaux ; l'organisation d'espaces de consultation et d'information au sein de chaque commune ; les projets de proximité (Monneraud : POPSU 2008). Cependant l'analyse de terrain ne permet pas une typologie strictement par niveau, du plus global au plus proche. Ces cinq niveaux gardent un intérêt classificatoire, mais l'interprétation analytique de l'expérience bordelaise apparaît devoir passer par une typologie qualitative et non plus seulement par échelles de dispositifs. Une même échelle peut en effet receler diverses formes de participation, sous-tendues par des enjeux différents et intervenant dans des stratégies de construction urbaine et de gouvernance différentes, voire parfois opposées. Ainsi, à un niveau de l'action publique ne correspond pas systématiquement une stratégie d'association de la société civile.

Au sein d'une même échelle peuvent être observées des démarches correspondant à des niveaux différents de la typologie produite par Arnstein. Cet auteur a en effet distingué huit niveaux de participation des citoyens aux projets les concernant, formant une ]« échelle de la participation », avec, par ordre dégressif contrôle citoyen, délégation de pouvoir et partenariat, formant le « pouvoir effectif des citoyens », conciliation, consultation et information étant de l'ordre de la « coopération symbolique », et enfin thérapie et manipulation qui reviennent à une « non-participation »<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Nous nous rapportons à l'article d'Arnstein (« [A Ladder of Citizen Participation](#) », *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, pp. 216-224) pour rappeler les définitions de ces huit niveaux. Le *contrôle citoyen* : la communauté locale gère un équipement ou un quartier de manière autonome; la *délégation de pouvoir* : le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser ; le *partenariat* : la prise de décision s'effectue au travers d'une négociation entre pouvoirs publics et citoyens ; la *conciliation* : quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent influencer la réalisation des projets ; la *consultation* : les habitants peuvent exprimer leur opinion sur les changements prévus au travers d'enquêtes ou de réunions publiques ; l'*information* : les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets, mais sans pouvoir donner leur avis ; la *thérapie* : traitement des problèmes



Notons que cette diversité apparaît largement due aux divergences de représentations de la concertation parmi les élus et les techniciens. Tous n'ont pas intégré pleinement la philosophie de la participation et la considèrent avant tout comme une contrainte supplémentaire, tandis que d'autres investissent dans la concertation de véritables espoirs de changements.

Du côté des techniciens, certains soulignent surtout le temps demandé pour « concerter », donc l'extrême lourdeur des démarches. Ils insistent ainsi sur la potentialité de blocage des dossiers. Un chargé de mission communautaire souligne que la participation est accueillie « inégalement » par les techniciens de son institution : « c'est des citoyens aussi, les techniciens de la Cub. Donc, il y a ceux qui pensent que c'est une hérésie sans nom, c'est plus source d'emmerdements et de perte de temps... il y a ceux qui disent que c'est nécessaire sans trop savoir pourquoi. Il y a ceux qui encore de bonne foi, ils ne veulent pas faire ça de manière machiavélique, il y a ceux qui cherchent à l'instrumentaliser ».

Les acteurs décrivent combien certains promoteurs ou architectes ont des difficultés à accepter l'idée qu'il faut se rapprocher du terrain pour être en concordance avec les besoins. Détenteurs du savoir, ils considèrent que la discussion sur ces thèmes techniques ne s'improvise pas. De même certains techniciens municipaux et communautaires expriment encore qu'eux seuls détiennent la compétence pour construire des projets. Ainsi même chez ceux qui affirment spontanément, au premier abord, la plus-value de la concertation, transparissent certaines réticences, dues à une certaine impression de dépossession de leurs prérogatives légitimes : « nous techniciens, on peut avoir l'impression que ça dénature un peu le projet. Ou au moins les objectifs qu'on s'était fixé » explique un agent communautaire. Un responsable de service lormontois affirme de la même manière que « les techniques, ils ont du mal à accepter le principe même de l'expression des gens. J'entends très souvent qu'il y a les experts et les autres...mais moi, je dis à chaque fois, il y a les habitants ! Il y a encore une espèce de barrière, c'est nous qui avons le savoir et eux, ils n'ont pas l'instruction. Et, les techniciens ne sont pas habitués à ça et c'est un frein ».

Ainsi pour un responsable associatif, les techniciens des collectivités « sont des gens qui n'ont pas l'habitude de la concertation parce que la concertation, ça veut dire de pouvoir se remettre en cause. Ça veut dire accepter la critique, ça veut dire accepter de reprendre les études, ça veut dire accepter de ne pas faire la solution que l'on avait envisagée ou de l'amender...c'est un mode de fonctionnement qui est, conforme au discours convenu on va dire mais qui est rarement mis en œuvre ».

Cependant il arrive que des agents soient pleinement convaincus de l'intérêt de l'expression des habitants, avec l'idée que « ces paroles là, il fallait quand même qu'elles remontent ! »

Ils soulignent d'abord la dimension managériale de l'apport de la participation de la société civile, à savoir le gain de pertinence des projets, donc la plus grande efficacité de l'action publique qui tend à se rapprocher de la réalité des besoins locaux.

Ainsi pour une chef de service de la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub), « c'est profitable », « globalement ça fait avancer les choses ». Une de ses homologues souligne combien « ça peut changer la physionomie d'un résultat » dans la mesure où « il y avait beaucoup d'erreurs faites en urbanisme à cause du fait que les experts se considéraient suffisamment experts pour être en capacité

---

annexes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux ; la *manipulation* : l'information est biaisée utilisée pour donner l'illusion aux citoyens qu'ils sont impliqués dans le processus.

de se projeter dans la ville future. On ne fait pas la ville sans les habitants, ce n'est pas vrai...on ne fait pas la ville sans concerter, sans confronter ce que l'on peut avoir comme conception à la réalité du terrain.» Le constat apparaît semblable chez les agents municipaux : une responsable de service bordelaise affirme « Je trouve que c'est quelque chose que j'aurais aimé voir fonctionner depuis beaucoup plus longtemps » ; pour un agent mérignacais « C'est quand même plus intéressant et ça avance mieux quand les habitants sont associés le plus tôt possible dans un projet qui pourrait émerger sur le territoire plus particulièrement sur leur zone de vie. »

La construction collégiale des projets urbains tend à valoriser l'ensemble des parties prenantes, aussi bien les services techniques que les habitants qui ont participé à l'élaboration de l'action publique : concernant les techniciens municipaux, « c'est plutôt un plus et c'est valorisant de travailler dans ces conditions là. Parfois, il faut venir plusieurs fois sur un même projet, l'amender jusqu'à...mais un projet que l'on arrive à boucler après 3-4 séances, c'est forcément un bon projet qui va bien fonctionner et qui va bien réussir sur un quartier et c'est valorisant », selon une chef de service communautaire. Parallèlement, pour les habitants, la concertation permettrait, selon une responsable associative « de se sentir responsable de tout ça ; et ça fait du bien à tout le monde ! ». Un agent municipal de Mérignac aura une analyse proche, considérant que « le fait de travailler avec les habitants, c'est quand même plus intéressant pour eux d'être associé, de leur donner parce que plus on a d'infos, plus on a l'impression d'être considéré. C'est comme je le disais, de s'approprier le projet. »

Cette dernière remarque amène à une seconde dimension de la plus-value d'un processus décisionnel ouvert à la société civile exprimée par les agents, à savoir une augmentation de l'acceptabilité des projets urbains et donc la diminution des conflits. Un agent municipal mérignacais souligne que « quand les gens sont associés au projet en amont, quand ils ont l'impression qu'ils ne sont pas devant un projet tout cuit, déjà ils se l'approprient plus, ils font des propositions, ils ont l'impression d'être écouté et en fait ça passe beaucoup mieux. » Ce même agent explique combien les élus « se rendent compte de l'intérêt de la démarche, ils se rendent compte qu'il y a des projets qui passent mieux, qu'il y a des échanges qui se font plus facilement...après, que les habitants ont le sentiment d'être vraiment écoutés. »

Un de ses homologues lormontois en charge de la démocratie de proximité considère que sa mission a largement permis de mieux expliquer l'action publique aux habitants, donc in fine de « diminuer les conflits » : « j'ai assisté à des réunions publiques, c'est vraiment le western ! C'est la guerre... [...] Donc moi, avec le temps, j'ai diminué ce type de conflit. C'est consensuel même sur le tramway [...] Alors l'évolution, c'est une baisse énorme de la participation contestation, c'est ce que j'appelle, avec beaucoup plus de consensus. » Un de ses homologues bordelais explique de la même manière que « si tout a été négocié...et si au final la somme des intérêts particuliers donne naissance à un projet d'intérêt général, ça va bien fonctionner. »

La même logique alliant qualité de la construction urbaine et participation des habitants transparaît dans le discours d'une directrice de service municipal bordelais : « dans ce que je peux constater, ça fonctionne bien, ce n'est pas toujours facile mais que le résultat quand tout le monde joue le jeu, c'est un bon résultat et on aboutit à de jolis projets. Joli, je ne parle pas de l'esthétique, bien sur ça va être esthétique mais pas de la même manière pour tout le monde...mais un joli projet, c'est un projet sur lequel tout le monde a pu dire ce qu'il avait envie de dire. Tout le monde a pu exprimer des difficultés ou des envies etc. et tout le monde a été entendu de manière équitable et de manière loyale. »

D'autres acteurs lient d'ailleurs intimement ces deux dimensions de la pertinence des projets et de leur acceptabilité. Le président d'une association dont l'action s'étend sur l'ensemble de l'agglomération affirme que « l'avantage de la concertation pour nous, il est multiple. C'est-à-dire, les politiques peuvent améliorer leurs projets ensuite, à partir du moment où il est discuté et présenté, il va être intégré par les participants à la concertation forcément et ils seront parties prenantes. Et après, si vous voulez, on élimine tous les recours, les difficultés qui peuvent surgir. Aujourd'hui, ils ne passent pas en force ! »

La même diversité des conceptions de la participation se retrouve chez les élus : comme le révèlent les techniciens, certains sont très à l'aise avec la concertation tandis que d'autres y sont beaucoup plus fermés. Pour une chargée de mission blanquefortaise, « tous n'ont pas la même position sur "quand déclenche-t-on la concertation ?" ». Si dans sa municipalité cette dernière se fait très en amont, le maire pouvant même décider de reprendre entièrement un dossier suite à une réunion publique, d'autre seraient « plus frileux ».

Ainsi une responsable associative décrit une certaine difficulté de la mairie de Bordeaux à véritablement s'en remettre à la population en lui déléguant la gestion d'outils comme les Ateliers d'Urbanisme : « quand nous, on a créé le collectif, l'élus adjoint à l'urbanisme nous a dit, "oui mais comment on fait nous, parce qu'on veut mettre en place nos ateliers d'urbanisme mairie ?" Alors, on a essayé de négocier qu'il pouvait mettre de côté ses ateliers parce que nous on existait et que ça marchait un peu. Et ils nous ont dit "non, on veut quand même !" Alors du coup, on s'est dit, est-ce que ça va être clair pour les habitants, qu'il y a l'atelier d'urbanisme mairie mais qui se réunit tous les trimestres à peu près et puis l'atelier des Bains-douches qui est plus régulier. [...] Donc, la mairie insiste pour faire leurs ateliers... »

Dans ce contexte, un autre responsable associatif dénonce le fait que « généralement, les enquêtes publiques permettent pas autre chose que des petites modifications de détails. [...] les moyens officielles et légaux de concertation sont encore compliqués en France. C'est une sorte de façade de la démocratie, ça permet de dire donc, on met la population au courant et puis on refait une enquête publique, puis on voit ce que les gens disent...mais après l'enquête publique, on n'a pas le droit de modifier les projets d'une manière substantielle sinon, il faut tout refaire. Alors, s'il faut tout refaire, ça fait encore perdre deux ans donc, on ne le modifie pas. Puis, la population voit qu'il y a un passage en force. [...] Maintenant, c'est entré dans la loi, c'est quand même satisfaisant ; mais on se rend compte que certaines communes, certaines communautés de communes ne jouent pas le jeu ; d'autres le font... »

De même pour un agent communautaire parlant du Conseil de développement de la Cub, « l'idée était que ça soit un outil très peu emmerdant ! La démocratie participative, c'est quelque chose qui fait très peur aux élus et on peut comprendre pourquoi. Il y a des raisons à ça aussi, des risques de lobbying... la façon de présenter ce type d'outils souvent comme étant plus performant que la participation représentative, ça n'aide pas non plus à apaiser les élus. Le pari, c'est de trouver une complémentarité entre les deux. Ce n'est pas d'opposer l'un à l'autre... » Ce même agent mentionne une certaine « volonté des élus de ne pas trop lâcher cet outil, de peur d'une bombe à retardement ».

Dans ces conditions chaque municipalité, comme l'échelon intercommunal, marqués par des sensibilités et des positions différentes vis-à-vis de l'injonction participative, développent logiquement

des stratégies dites de « concertation » extrêmement hétérogènes dont il s'agit à présent de comprendre la portée et le sens.

#### **(d) La coopération symbolique largement exploitée dans la configuration bordelaise**

Toujours en référence à l'échelle proposée par Arnstein, il apparaît clairement que les processus d'information, de consultation et de conciliation, donc de « coopération symbolique », sont très largement utilisés par les décideurs bordelais, sans toutefois que les actions s'inscrivent exclusivement dans d'un de ces deux niveaux. En effet, les dispositifs présentés par les acteurs comme visant à informer les citoyens sur les projets n'excluent pas tout à fait l'expression de leur opinion sur les changements prévus.

La coopération symbolique avec la société civile s'incarne dans diverses démarches, à l'échelon municipal et communautaire, notamment au sein de dispositifs institutionnalisés. Le but est avant tout de communiquer aux habitants des données claires sur les projets affectant leur espace de vie, tout en éclairant la décision par des remontées de paroles, de besoins issus du terrain. Ici les acteurs mettent particulièrement en avant la vertu pédagogique de la participation, pédagogie concernant les processus d'action publique et leurs contraintes, mais aussi pédagogie sur les pratiques participatives elles-mêmes. Michel Duchêne, adjoint à la mairie de Bordeaux, considère ainsi que la concertation est intéressante dans la mesure où elle offre la possibilité de faire une « pédagogie de l'action urbaine »<sup>14</sup>.

#### **(e) La participation comme simple information**

De nombreux dispositifs dits de concertation sont, pour les acteurs municipaux et communautaires qui en sont parties prenantes, des lieux de délivrance d'information sur les projets. Dans la plupart des cas, cette stratégie d'information est d'ailleurs conçue comme un préalable indispensable à une participation plus active des citoyens. La disponibilité de l'information, qu'elle passe par l'organisation de forums ou par la mise à disposition de documents d'urbanisme, dans les locaux des collectivités ou sur Internet, est affichée comme une manière de sensibiliser les habitants aux enjeux locaux, de les familiariser avec l'action publique, donc finalement de leur faire acquérir un capital nécessaire à leur implication.

Parmi les diverses démarches essentiellement informatives peuvent être mentionnées les réunions publiques blanquefortaises, qui concernent « tous les sujets d'actualité », de la réhabilitation d'un centre commercial aux travaux de voirie, selon l'agent qui en a la charge<sup>15</sup>. Chaque année, la mairie de Blanquefort organise par ailleurs un séminaire pour les conseils de quartiers, afin d'expliquer les enjeux d'action publique sur des thématiques importantes et complexes, telles que le développement durable, les transports, ou le logement. De même un agent bordelais mentionne « des réunions d'informations sur des choses qui vont se passer sur des quartiers à la demande des riverains sur des projets qui ne sont pas maîtrisés par la municipalité mais pour lesquels elle est au courant... donc là, on peut organiser des réunions d'informations à la demande des riverains et on invite... si c'est une

---

<sup>14</sup> Intervention TV7, 23 février 2008, 12h

<sup>15</sup> Cependant, cette dernière souligne qu'une réunion publique n'est jamais seulement un temps de délivrance d'information, dans la mesure où il y a toujours des réactions, des « choses qui remontent », des gens qui s'expriment et que la ville devra entendre, ou au moins étudier.

promotion immobilière, un promoteur concerné et c'est lui qui va délivrer l'information. On expose ce qui va se passer sur un projet d'ordre privé ».

Toujours pour le cas de la ville centre, les conseils de quartiers ont aussi essentiellement été présentés comme des lieux d'information, même si cela ne correspond pas forcément à l'affichage politique qui peut en être fait. Ainsi pour la responsable d'un service municipal : « sur les conseils de quartier, c'est un dispositif qui est différent, on n'est pas sûr de la concertation au sens où on est sûr de la démocratie participative [...] On parle beaucoup stationnement, propreté, on parle poubelles, on parle des choses de la vie quotidienne ». De même, pour la Présidente de l'association de riverains de Caudérès « ça n'est pas de la concertation mais de l'information. Et encore, de ce qu'on veut bien nous dire », tandis que pour les conseillers municipaux d'opposition « En conseil de quartier, on assiste surtout à un compte-rendu de la politique municipale » ; « il y a trois degrés de démocratie de proximité : l'information, la consultation et la participation. Les conseils de quartiers bordelais restent au premier stade. »<sup>16</sup>

Ainsi pour J. Rousset du quotidien Sud Ouest, « À défaut d'offrir un modèle de concertation, les conseils de quartiers ont au moins le mérite de donner chair à la vie politique bordelaise »<sup>17</sup>.

Enfin, dans le cadre pessacais, comme le décrit un agent municipal : « sur le PLU, il y a eu un gros travail qui a été fait, de réunions de présentation, d'expositions, les gens étaient très demandeurs et venaient pour avoir le maximum d'explications ». Un de ses collègues entre dans le détail de plusieurs dispositifs participatifs qui sont avant tout informatifs, notamment la commission extra municipale d'urbanisme<sup>18</sup> : du fait d'un tissu associatif très implanté historiquement sur la ville, « il y a une vraie attente de toute façon en terme de concertation. Donc, dans cette commission extra municipale d'urbanisme, on prépare tout ce qui est grands projets, d'urbanisme, de planification, d'habitat, de déplacement, ça couvre un champ assez large [...] Dès que l'on a un sujet relativement transversal, on essaie d'en faire profiter tout le monde et prendre aussi l'écoute de tous les gens qui sont concernés. La commission extra municipale, c'est plus une instance de présentation que de décision. On présente les gros projets parfois avec des remarques très intéressantes mais c'est souvent les gens qui sont directement concernés, déjà par le projet qui connaissent qu'ils vont pouvoir réagir. » Cette commission apparaît alors comme un lieu permettant « plus de l'information que de la concertation poussée en la matière. C'est par contre très attendu et très suivi par les gens qui sont invités. On a généralement un taux de participation qui est très bon ». Parallèlement, ce technicien décrit d'autres formes de participation-information sur la ville : « on a mis en place plusieurs méthodes de travail pour concerter au maximum les gens...on a d'abord édité ce qui s'appelait à l'époque une gazette qui s'appelle maintenant L'œil du centre ; c'est une plaquette de présentation du projet en fait. Donc, au départ, c'est une plaquette de présentation du projet et aujourd'hui, c'est une plaquette de présentation des travaux et des projets. » Lors de la phase travaux des projets de réaménagement du centre ville les services ont « rajouté deux trois éléments différents. On a d'abord des concertations sur les permis de construire. Donc, tous les permis de construire qui sont déposés sur des îlots déjà connus par les gens ont fait systématiquement une concertation dessus. Tous les projets de plus de trois logements à Pessac sont

---

<sup>16</sup> Nous tirons ces citations de l'édition du journal Sud Ouest, du 27 juillet 2004, p. 2/11, rubrique « ce qu'ils en pensent ». Les deux dernières citations viennent respectivement d'un élu communiste et d'un élu vert.

<sup>17</sup> J. Rousset, « Discuter oui, décider non », *Sud Ouest*, 27 juillet 2004, p. 2/11

<sup>18</sup> Cette instance réunit les syndicats de quartiers, les associations de commerçants, l'ordre des géomètres, l'ordre des architectes, l'ordre des notaires, des personnalités extérieures.

concertés avec les habitants. [...] sur le centre ville, on applique la même chose y compris sur tous les équipements publics. Donc, on a une, deux, trois réunions... souvent une réunion sur le permis, une présentation du projet définitif. Une réunion sur le calage des travaux, comment va se dérouler le chantier, où les gens vont stationner, si ça a un impact sur les espaces publics... Des questions souvent de base mais qui sont relativement essentielles [...] On a rajouté à ça des choses qui marchent à tous les coups, ce sont les visites de chantier avec des riverains. [...] on va visiter les chantiers, ça marche très bien parce que les gens sont contents de voir comment ça se passe. C'est souvent spectaculaire parce qu'on a des projets spectaculaires. Et puis ils ont beaucoup de contraintes et là, ils voient que les contraintes qu'ils ont vont donner quelque chose qui est potentiellement intéressant. »

La municipalité complète son dispositif d'information par des manifestations ponctuelles visant une population large : « la plus grosse manifestation que l'on ait eu, c'était une exposition en même temps que la maquette du tramway... la maquette est venue à Pessac centre avant la mise en service du tram et on a profité de la venue de cette maquette qui a attiré beaucoup de monde pour toute l'agglomération pour, nous même, monter un chapiteau pour le projet du centre. On était là pendant quinze jours et week-ends, avec les techniciens, des personnes qui étaient là tout le temps où on a réussi à toucher 2.500 personnes. Les gens venaient voir la maquette du tram en général, il faisait le tour et ils venaient discuter du projet du centre. Donc, on a touché des gens qui habitaient le centre bien entendu mais on a touché des gens de manière beaucoup plus large. [...] On a fait un deuxième tour si je peux dire, pas dans le même esprit mais un peu original : le dimanche il y a un marché, le deuxième plus gros marché de l'agglomération [...]. On a tenu un stand un dimanche matin en présentant le projet. » Enfin, « depuis novembre 2006, [...] on a ouvert un local qui représente le projet du centre ville, qui est vraiment un local dédié, qui est ouvert sauf aujourd'hui, tous les jours et le samedi matin, on a deux personnes en permanence qui présentent la base du projet et qui expliquent en fait, ce qui est dans le projet de centre ville, ce qui va se passer, les grandes dates etc. et dans ce local, on est trois collègues qui tiennent une permanence un fois par mois pour répondre aux questions plus précises parce qu'elles ont une connaissance du projet mais, qui n'est pas aussi poussée que ceux qui suivent le dossier... »

L'échelon communautaire met parallèlement en place ces propres dispositifs participatifs à vocation essentiellement informative.

Un agent travaillant sur le PLU décrit toute la « panoplie » d'outils d'information et de communication vers la population, qu'elle inclut dans la démarche de concertation, puis souligne particulièrement l'usage de l'outil Internet avec la création d'un site présenté comme « un des éléments de notre concertation ». La disponibilité de comptes-rendus de l'avancement des démarches, ainsi que plusieurs documents correspondant téléchargeables, permettraient à la Cub de se positionner « vraiment hors des obligations légales » en termes de démarches participatives. Cependant cet agent reconnaît que tous ces outils représentent « plutôt de l'information », tandis que la véritable expression citoyenne passe plutôt par un registre de concertation.

Une directrice s'interroge ainsi sur des dispositifs qu'elle a elle-même décrit comme de la « concertation » : « Je ne suis pas sûre que ce soit de la concertation. Nous, on amène beaucoup d'information. [...] Après ça se décline en vraie concertation par des petits rendez-vous avec des associations, des séances intimistes ».

Son homologue d'une autre direction explique quant à elle que « à la Cub, nous faisons ce que l'on appelle des études préalables d'aménagement et d'urbanisme, études préalables qui définissent en fait les grands enjeux d'intérêt de stratégies publiques pour l'échelle de l'agglomération. Á ce stade là, il est en général ouvert une concertation formelle ; c'est une concertation au titre du code de l'urbanisme qui utilise en fait la commune pour pouvoir communiquer sur le projet qui est finalisé au terme des études préalables. [...] C'est pour les informer en général, malheureusement la concertation est souvent de l'information. Á ce stade là, comme on est plutôt sur des enjeux stratégiques, on va dire que c'est plus de l'information. »

De manière globale une chargée de mission communautaire explique qu'« il y a un consensus général pour dire dans l'ensemble des directions qu'il faut vraiment accroître la part de la concertation. C'est de la théorie, c'est des belles phrases mais, tout le monde est d'accord dessus. Après, quand on creuse un peu sur le pourquoi, pourquoi est-il nécessaire de concerter, en quoi c'est intéressant de concerter, très vite, on se rend compte qu'en fait, on ne parle pas de concertation, on parle d'information et d'explication et de persuasion des citoyens et des usagers. [...] On est encore trop selon moi, au sein des services dans une logique de...c'est bien de concerter, il va falloir concerter parce que, il faut bien réussir à expliquer aux usagers que ce n'est pas facile. Ce n'est pas tout à fait ça que l'on envisageait par concertation. Tout ça, c'est des cultures qui doivent évoluer et les évolutions de mœurs ça prend des années. »

Dans ces conditions, de nombreux acteurs, notamment issus du monde associatif dénoncent une concertation qui pour eux n'est pas réelle, notamment dans la mesure où les décideurs en font un usage plus proche du plébiscite.

Le président d'une association particulièrement active dans l'agglomération souligne le fossé qu'il perçoit entre ce que devrait être la concertation et les démarches qu'il observe sur la Cub : « Si vous voulez nous, on concerte avant de prendre une décision. Alors que les autres, ils prennent la décision et concertent. On se heurte un peu à ce genre de choix ». Dans le cadre d'une véritable concertation, telle que définie par la charte de concertation de Corinne Lepage, Ministre de l'écologie dans le gouvernement Juppé, « l'objectif était de prendre l'avis des gens mais en présentant le projet et les alternatives. Et en suscitant également les études complémentaires et en donnant les moyens à la concertation de pouvoir fonctionner. Donc, c'est l'opposé de tout ce qui est souvent décliné, où on a une solution et il faut choisir. On ne choisit pas mais il faut valider un certain nombre de solutions. Une véritable concertation, si on reprend l'exemple du pont, ça serait par exemple, d'abord de se poser la question de l'utilité, où le positionner, comment on le fait, est ce que l'on fait un pont, est ce que l'on fait un tunnel, qu'est ce qui va passer dessus... ? Tout ce genre de questions doit être débattu et doit être mis sur la place publique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. [...] Parce que les collectivités territoriales ont tendance à...si vous voulez dans leurs discours, on parle beaucoup de concertation [...] mais dans la réalité, ils ont horreur de ça ! Parce que, se lancer dans une concertation, c'est mettre en cause leur schéma de fonctionnement. Alors, c'est à la fois les hommes politiques mais c'est aussi pour les services techniques. Parce que souvent, ce genre de solution est amené par les services techniques. C'est un chaînon, l'un va avec l'autre et inversement. »

De plus, la participation ne peut être pleinement effective dans le cas bordelais dans la mesure où « la concertation ne doit pas être menée par une partie prenante. Elle doit être menée par une

personnalité qui est acceptée par tout le monde et qui est chargée en fait de donner la parole à tout le monde. Et ça, c'est l'élément clef pour que ça fonctionne correctement. Parce qu'effectivement aujourd'hui, les concertations que l'on a eu, c'est pour le pont par exemple, c'est le président de la Cub qui menait la concertation. Donc, il est forcément partie prenante. Il avait déjà pré noté le projet, il l'avait choisi. Donc il ne peut pas être le garant d'une concertation ouverte, ce n'est pas possible. »

Un président d'association souligne ainsi que beaucoup de remarques faites par l'association lors de l'élaboration du PLU « sont restées lettre morte ». Ainsi le PLU représenterait « un très bon exemple de ce qui se fait en matière de concertation », dans la mesure où « formellement il y en a eu une. Mais invisible pour le commun des mortels ». Finalement il s'agirait d'« un très bon exemple de fausse concertation ». La concertation est rendue obligatoire par la loi, mais « il n'y a aucun effort de pédagogie fait par les mairies », notamment parce que les documents mis à disposition sont des « documents monstrueux », extrêmement techniques. De même la documentation rendue publique, donc consultable à la population, est perçue comme « complètement noyée, cachée » mais, assez cyniquement semble-t-il « on va dire "c'est disponible"! ». Il faudrait donc, pour les associatifs que, certes les documents soient consultables « mais par au troisième sous-sol des mairies ».

Il en va de même pour les réunions publiques : « c'est une tribune, avec vingt techniciens qui nous abreuvent de chiffres, de diaporamas ». De manière générale, cette opacité serait maintenue à dessein par les décideurs, afin que « le maire reste souverain dans la construction de sa ville ». Un secrétaire général d'association mentionne ainsi une « fracture verbale » s'agissant des hommes politiques : « il y a fossé entre ce qu'ils disent et ce qu'ils font ».

Une directrice de la Cub convient d'ailleurs que lors de la phase pré opérationnelle des projets d'aménagement, censée laissée le plus de latitude à l'expression des citoyens, « la concertation, nous, on a à la mettre en œuvre de manière institutionnelle mais je vous dis, il suffit d'alimenter le dossier qui est mis à la concertation. Pratiquement personne ne sait qu'il y a un dossier à la concertation même s'il y a un avis public qui est fait... donc, quand on a affaire à des communes qui n'ont pas encore envie de concerter sur les projets... ça va de ce degré là, le degré le minimum, jusqu'aux communes qui veulent beaucoup faire de concertation, qui ont l'habitude de faire de la concertation ».

Cette forte présence des démarches d'information à la population renvoie à une problématique clef, bien mentionnée par les acteurs de terrain, celle du lien entre information et communication, donc entre concertation et communication. Ce lien apparaît avoir deux dimensions : d'une les dispositifs dits participatifs servent de lieu et d'outil de communication pour la municipalité ; d'autre part pour mobiliser la société civile, faire venir les habitants, les dispositifs de participation nécessitent eux-mêmes une stratégie de communication visant à les faire connaître et à les légitimer.

Ainsi les équipes développent des moyens communication, alliés à des pratiques que l'on pourrait qualifier de marketing politique, pour promouvoir les projets, faciliter leur appropriation par la société civile, ou susciter l'adhésion aux dispositifs participatifs, donc finalement créer les conditions de faisabilité d'une concertation territoriale. Il s'agit donc de communiquer sur la participation elle-même et sur les projets, donc sur les processus d'action publique, mais en même temps de développer une communication institutionnelle dans le but de valoriser son échelon politique.

Un agent communautaire explique par exemple que son institution a utilisé les services d'un cabinet spécialisé pour concevoir « des outils de communication et de concertation, des outils support. On a



crée un site Internet avec un forum [...] On a crée des expositions itinérantes qui ont tourné à la communauté urbaine et dans les différentes mairies à chacune des phases de concertation pour avoir un support pédagogique.»

La même stratégie apparaît à l'échelon municipal. Ainsi un agent pessacais souligne le lien intrinsèque entre communication et concertation : « l'un ne va pas sans l'autre... c'est-à-dire que l'on peut concerter, si on ne communique pas derrière, on n'y arrive pas. Communiquer ne suffit pas. Si on ne fait que de la communication, on ne concerte pas du tout. Par contre, la communication, c'est vraiment un appui. Donc, on a fait passer des boîtes de com spécialisées en urbanisme pour nous appuyer sur ce projet ou d'autres pour nous aider à vulgariser ce que l'on dit parce que ce n'est pas évident, on a un langage de technicien de base et on n'est pas toujours compréhensible. Que ça soit support Internet ou autres, il faut qu'ils aient une forme particulière, qu'ils soient facilement accessibles aux gens... les gens n'ont pas besoin de toute l'information mais il faut qu'elle soit bien ciblée et bien écrite. » « On a eu un appui de la com pour donner l'information maximale pour que les gens se sentent concernés. C'était la distribution boîtes aux lettres [...] C'est les gros panneaux électroniques que vous avez dans la rue, dans Sud Ouest parce que c'est ce qui est le plus lu, sur le site Internet [...]. On essaie d'avoir le maximum de support ».

Un homologue de la ville de Blanquefort mentionne également la nécessité de « beaucoup de moyens de communication derrière » les dispositifs participatifs.

Dans ce contexte, la limite entre l'information comme participation ou au moins préalable à la participation d'une part et l'information comme marketing politique d'autre part, tend à s'opacifier pour les acteurs. Beaucoup d'entre eux, notamment des associatifs, dénoncent alors un discours en termes de concertation qui ne se traduit pas dans la réalité des pratiques, mais devient plutôt une stratégie de type publicitaire et de légitimation. Comme le remarque un agent communautaire, concernant la concertation autour de projets d'aménagement, « concertation et communication, c'est très lié ! [...] c'est à double tranchant. Il y a le moyen de communiquer pour les élus aussi...évidemment, les maires y sont attentifs ! Il y a ceux qui sont frileux parce qu'ils ont peur et puis, il y a ceux qui l'utilisent très bien. Mais là, à but de communication et pas à but de concertation ou but de coproduction de la ville. Donc, c'est aussi un formidable outil de communication la concertation. »

#### **(f) La participation comme admission d'une parole des habitants pouvant influencer l'action publique...**

Les démarches que nous souhaitons éclairer ici vont au-delà des précédentes dans l'association de la société civile, puisqu'elles tendent à permettre aux habitants d'exprimer leur opinion sur les projets urbains (consultation au sens d'Arnstein) et d'influer sur la réalisation des projets en étant admis dans des forums de débat (consultation au sens d'Arstein).

Ces instruments de concertation représente donc une étape supplémentaire dans la coopération symbolique entre gouvernants et gouvernés. Ce qui est essentiellement attendu de ces derniers, c'est qu'ils éclairent la décision du prince, en apportant leur expertise singulière sur leur ville, leur quartier, leur rue, donc en faisant remonter les aspirations du terrain.

Ici la concertation apparaît donc comme une démarche d'enrichissement et d'aide à la décision, l' élu conservant la maîtrise du processus décisionnel. L'apport des habitants permet d'orienter les projets, de

donner forme aux idées des experts, dans la mesure où les acteurs admettent largement que ces derniers se trouvent parfois éloignés des réalités de terrain.

Ainsi pour un agent de la ville de Lormont « les experts ne savent pas ce que désirent les gens. Si vous ne leur demandez pas ! » Donc « ce qui a été bien compris à Lormont, c'est que, on n'allait pas demander à des gens de se transformer en architecte pour refaire la ville, ce n'est pas leur rôle, leur boulot, par contre eux, ils avaient une connaissance de leur quotidien, de la ville et de leurs besoins »

Une directrice de la Cub exprime également la nécessité d'interroger directement le terrain, au-delà des « doctrines » professionnelles : « j'envoie mes collègues le plus possible en réunion de concertation parce que c'est la que l'on se rend compte de la réalité du besoin. Et quand on fait la ville, on peut dessiner de très jolis quartiers avec de très jolies maisons...mais on peut dessiner des choses dont les gens n'ont pas envie ! Donc, il faut aller confronter nos jolis dessins à ce que les gens attendent... [...] Je me suis toujours rendue compte pendant ma pratique que quelques fois les techniciens, on était vraiment loin du compte. Et donc, on apprend énormément en concertant sur nos projets. Et pour un professionnel, je pense que c'est essentiel ! Parce que ça relativise, ça remet de l'humilité dans le projet ». Elle ajoute, « chaque fois que je travaille avec des bureaux d'études, je les amène en concertation...pour qu'ils aillent confronter leur doctrine de théoricien à la réalité des gens qui vont vivre autour...parce que, évidemment, il y a du décalage ! »

Dans ce contexte, les dispositifs de coopération symbolique dépassant le niveau informatif apparaissent comme les plus nombreux dans la configuration bordelaise, mis en œuvre tant par les mairies, sous des formes diverses, que par l'institution communautaire.

Certaines municipalités mettent en œuvre des dispositifs institutionnalisés, dont le rythme des réunions et séances de travail est régulier. C'est par exemple le cas des commissions extra municipales mises en place à Blanquefort, qui regroupent, aux côtés des élus de la majorité et de l'opposition, des représentants des conseils de quartiers, des experts du sujet traité, des associations ou des habitants<sup>19</sup>. Les avis de ces commissions thématiques sont consultatifs, la municipalité n'étant pas tenue de suivre les avis. Pour la chargée de mission responsable de la participation pour la mairie, ces commissions servent à la fois de relais d'information et de recueil d'idées, donc finalement de lieu d'échange alliant dynamiques descendante et ascendante.

Entrent également dans ce type d'instruments participatifs les huit conseils consultatifs bordelais.

Le site Internet de la ville donne à voir un panel d'instances concernant des domaines hétérogènes de leur vie quotidienne : « Lieux privilégiés d'information, de communication et de concertation entre les Bordelais et leur conseil municipal, huit conseils consultatifs permettent à tous de s'informer, de débattre des projets et de participer concrètement à la vie de la cité autour des thèmes essentiels que sont la vie des quartiers, la jeunesse, l'intégration, le handicap, la santé, la vie associative et sportive, ou la culture » ; « Instances de réflexion et forces de proposition, les conseils consultatifs parient sur l'engagement citoyen et le dialogue entre la ville et ses habitants » la volonté affirmée est celle de « donner la parole et être à l'écoute de ceux qui vivent et construisent la ville au quotidien. »<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> La CEM aménagement et déplacement a par exemple été le cadre de l'invitation de l'association Vélocité, ou de techniciens de la CUB venus exposer et expliquer des projets. Les autres commissions sont respectivement dédiées à l'aménagement du centre ville, au sport et aux problématiques sociales.

<sup>20</sup> [www.bordeaux.fr](http://www.bordeaux.fr), onglet « vie quotidienne », rubrique « participer » site visité le 30 octobre 2007

Nous avons pu analyser plus en profondeur le Conseil Local de la Santé de Bordeaux, dont les prémices ont été posées en 2000, avec la création d'une conférence locale de santé, conçue comme un lieu de présentation des constats sur la situation locale et de propositions. Un jury également composé « aussi bien des représentants d'habitants que des représentants des professionnels de santé que du social, de l'hôpital et autres », doit ensuite déterminer des priorités de santé, débouchant sur un plan d'action à l'échelle de la ville<sup>21</sup>. L'élue en charge de la thématique santé explique comment « à partir de ces priorités posées fin 2000, les acteurs, tous ceux qui le souhaitent, se sont mis au travail, en commissions pour faire des propositions concrètes sur ces thèmes là. C'est ainsi qu'à partir de cette conférence locale un Conseil local de santé s'est mis en place, regroupant une soixantaine de membres, aussi bien des habitants que des professionnels de santé, du social etc. » Le dispositif consultatif regroupe ainsi un Conseil local et des commissions thématiques sur le thème des priorités choisies, une conférence locale de santé se réunissant tous les deux ans afin de « rendre compte au public, aux habitants, de ce qui a été fait, les actions menées. » Il apparaît donc que ce conseil s'inscrit comme un forum d'aide à la décision, pour un domaine d'action publique capital pour les populations mais dont la ville ne possède pas, en propre, la compétence.

Nous pouvons enfin citer, parmi ces dispositifs municipaux se réunissant à intervalles réguliers les forums Agenda 21 de Mérignac. Pour l'agent qui en a la charge, « on a invité tous les habitants plus les acteurs du territoire à venir participer à des ateliers sur la mobilité en ville, sur le sport, sur la vie associative enfin, un peu de tout... toutes les thématiques du développement durable. Donc, on en a mis en place trois en 2004, un forum en 2005, un en 2007 et un en 2008. À chaque fois, il y a à peu près 250 personnes qui viennent. » Contrairement aux conseils de quartiers dont il a eu l'occasion de souligner l'aspect « assez statique », « assez institutionnel » et qui reproduisent la relation de domination traditionnelle entre décideurs et administrés spectateurs, les ateliers fonctionnent véritablement sur le mode de l'échange : « on a travaillé par exemple dans un atelier sur la mobilité où c'était une table en U donc, c'était plus facile à discuter [...] On essaie différentes formes, mais en forum, en atelier, ça marche mieux. »

D'autres municipalités font le choix de démarches fondées sur l'expression spontanée de la société civile, la ville répondant aux sollicitations des habitants en organisant une concertation.

C'est notamment le cas à Lormont, au travers de réunions publiques. Ces dispositifs sont pour le maire une manière de répondre aux pétitions, aux courriers des habitants. Un agent municipal nous explique que « dès qu'il y a un problème quelque part, dès qu'il y a une décision à prendre, il reçoit des pétitions... donc, il dit "voilà, j'ai reçu un courrier...voilà, il n'y a pas assez de place de parking bon, je suis d'accord avec vous et qu'est-ce que vous comptez faire... ? Qu'est-ce que vous proposez ? Allez-y ! Parlez...et il n'y a pas trente six solutions, il y en a une, deux, ou trois..." Donc, il travaille énormément là-dessus et c'est comme ça que ça a une efficacité redoutable. C'est-à-dire que ça permet de responsabiliser les gens, [...] moi j'ai vu des réunions organisées sur des chantiers quand une rue va être refaite. Donc, les gens se lèvent avec le stylo et disent voilà, ça ne va pas si vous mettez un arbre là, la voiture sort comme ça, ça ne va pas aller...et à chaque fois, les gens améliorent le projet. [...] les gens, il faut les laisser dire [...] c'est la reconnaissance, reconnaître leur capacité justement à critiquer à aménager, à s'exprimer ». Parallèlement la fédération des comités de quartiers a été refondée à partir d'« habitants relais », censés « faire remonter l'information sur leur propre environnement ». Il s'agit ici à la fois d'expliquer les projets et décisions, mais également de « recueillir des informations, ce n'est pas

---

<sup>21</sup> Nous nous basons ici sur un entretien avec l'élue en charge du conseil.

pour seulement enregistrer... » Finalement notre agent municipal considère qu'« on pourrait appeler ça de l'aide à la décision ».

L'échelon communautaire s'applique aussi à initier des formes de coopération symbolique qui tendent à enrichir l'action publique de la parole des habitants.

Nous devons d'abord citer la commission consultative des usagers des services publics mise en place en réponse à une obligation légale. Son objectif est de contrôler les rapports d'activités annuels dans tous les domaines où la Cub organise une délégation de service public. Un responsable associatif siégeant dans cette instance décrit ainsi le rôle qui lui est attribué : « nous, on est là pour donner nos avis, poser nos questions, puis essayer de faire avancer quelques dossiers ».

En matière d'aménagement plus spécifiquement, la communauté urbaine organise l'association de la société civile dans le cadre des études pré opérationnelles d'aménagement qui constituent une étape de détermination et de consolidation des programmes concrets d'aménagement, suite aux études préalables que nous avons déjà eu l'occasion de mentionner. Une directrice explique à cet égard que « à nouveau, on réutilise la concertation qui est ouverte depuis les études préalables...alors, il y a souvent plus de réunions ! Parce que, pendant tout le temps de la concertation et de la définition du programme, là pour le coup, il y a une première étape qui se fait, on présente là où on en est des études techniques, il y a des réactions de la part du public parce que c'est souvent par des réunions de concertation et ça réinterroge le programme. Donc là, c'est un moment qui est plus interactif en matière de concertation. » Lors des phases suivantes, la réalisation des travaux, « il y a une information qui est faite mais il y a plus trop d'interaction comme avant. Les choses sont assez ficelées donc, ça reste une concertation communication ». Ainsi, « finalement le temps où il y a le plus d'ouverture possible à la prise en compte des avis du public, c'est pendant les études pré opérationnelles ».

La coopération symbolique, dans ses différentes formes, apparaît donc largement investie dans l'espace bordelais. Si elle regroupe le plus grand nombre des dispositifs élaborés par les élus et leurs services, il n'en reste pas moins qu'un degré supérieur d'association de la société civile est observable dans l'agglomération. Certes plus rarement mais de manière non négligeable, les citoyens se voient reconnaître un véritable pouvoir au sein du processus d'action publique, pouvoir de négociation, voire pouvoir de décision. Il s'agit donc à présent de cerner les contours que prend, dans l'expérience bordelaise, la pratique de codécision en matière urbaine.

## **Des expériences de « pouvoir effectif » consenti au citoyen**

D'après Amstein, le « pouvoir effectif » représente une étape supérieure dans la mise en oeuvre de l'impératif participatif. Il peut lui-même prendre des formes plus ou moins abouties : ainsi nous parlerons de « partenariat » lorsque la prise de décision s'effectue au travers d'une négociation entre pouvoirs publics et citoyens, tandis que la « délégation de pouvoir » représentera les cas dans lesquels le décideur élu délègue à la société civile le pouvoir de décider d'un programme et de le réaliser.

### **(g) La concertation comme processus de codécision : le modèle du partenariat**

L'étude de terrain permet de mettre en lumière plusieurs dispositifs participatifs qui s'apparentent à une véritable démarche partenariale entre les équipes municipales et les habitants.

Nous nous devons de citer l'expérience pessacaïse, fondée sur une structuration singulière et ancienne du monde associatif et syndical. La commune apparaît ainsi exemplaire en matière de construction historique de la participation. Comme le souligne un agent municipal, « cela fait vingt ans que la ville pratique ça et les gens, en particulier les comités de quartier, les riverains les plus proches, les élus de quartier, les comités de quartier sont très au fait et sont demandeurs de ça... Imaginons qu'il y ait une concertation qui ne soit pas faite, ils se demanderaient pourquoi, vous voyez ! Ils sont très habitués à cette pratique là. »

Pessac est donc le théâtre de différents forums ouvrant à la société civile, organisée ou non, des espaces d'expression sur les projets urbains, ces derniers étant finalement le fruit d'une véritable négociation et recherche de consensus entre autorités publiques et citoyens.

La démarche de concertation « îlot par îlot » que nous avons déjà pu mentionner représente à cet égard un bon exemple de négociation des projets, dans la mesure où elle s'effectue avant le dépôt des permis de construire. Une responsable de l'urbanisme à Pessac affirme que les promoteurs connaissent la tradition participative pessacaïse et jouent le jeu, de sorte que les modifications des idées initiales peuvent être substantielles : « la plupart du temps quand même, sur les points qui sont évoqués, bien sûr bien fondés par les riverains, la plupart du temps, il y a un écho au niveau du demandeur ».

De même la démarche de rénovation du centre ville offre une illustration de ce que peut être une construction incrémentale de l'action publique, à travers une sorte de va-et-vient entre municipalité et société civile. Comme l'explique un agent, « on a commencé très classiquement par une grosse réunion publique pour lancer le projet. [...] Suite à cette réunion publique qui avait bien marché parce qu'il y avait beaucoup de gens qui étaient en attente de choses, on a décidé de mettre en place ce que l'on appelait un groupe de travail ». Cette instance regroupe diverses associations, des commerçants du quartier, dont une association « dissidente » justement montée en opposition au projet de la mairie, ainsi que des responsables d'équipements importants comme les écoles et des particuliers souhaitant s'impliquer. Ce groupe de travail institué depuis 1998 représente à la fois un lieu de suivi des opérations de réaménagement et de proposition pour leur forme et leur contenu même, comme l'explique un agent du service aménagement : « c'est un groupe de travail qui nous suit sur les phases du projet qui est systématiquement sollicité dès que l'on avance sur le projet et qui donne un avis, qui fait des propositions dans le quel il y a vraiment une émulation sur le projet. Donc eux sont invités à toutes les réunions que l'on fait, toutes les formes de concertation que l'on peut avoir. C'est un peu notre noyau dur ».

De manière générale, il ressort clairement de l'explication des démarches par les techniciens que ces derniers proposent plusieurs alternatives aux habitants lorsqu'il s'agit de réaménager un espace. Ils ne leur demandent pas de critiquer un projet, mais d'argumenter pour ou contre divers projets possibles tout en proposant eux-mêmes des alternatives. La concertation est alors organisée très en amont de la prise de décision formelle par l'autorité légitime. L'agent du service aménagement explique en effet que « quand on concerte, le projet il est à peine commencé. Là, sur la ville, quand on a commencé à concerter, on avait une première base de discussion, c'est tout. Et après, on a évolué pendant cinq ans, on a travaillé avec les habitants pour arriver au projet définitif. Donc, la concertation qui a été

lancé, ça été très en amont. [...] quand on a commencé à travailler sur le centre ville, on avait déjà commencé à faire des études pour voir ce qui allait, ce qui n'allait pas, là où on voulait intervenir etc. On a avancé petit à petit pour arriver à des choses beaucoup plus précises. [...] On a commencé en 1998, les travaux ont commencé en 2002 sur la première phase et les travaux en centre ville hors marché ont commencé en 2003-2004. Donc, on a entre cinq et six ans de travail de concertation au préalable pour valider le projet. »

Cet acteur éclaire le détail de la construction de cet échange entre municipalités et habitants qui a permis de mener une action publique véritablement partagée : « le centre ville était découpé en îlots... chaque îlot a fait l'objet de plusieurs réunions pour présenter une évolution possible de l'îlot avec les habitants de l'îlot et les riverains à proximité de l'îlot, plus les associations etc. Donc, chaque fois, on arrivait avec deux trois esquisses différentes en disant, "dans la globalité du projet, on a plusieurs hypothèses, quels sont vos soucis par rapport à ça ? Est-ce qu'il y a quelque chose que l'on a raté ? " Parfois on avait une grosse discussion sur l'organisation de l'îlot et on avançait petit à petit, on revenait sur l'esquisse, pour faire un mix tout en conservant une cohérence à l'ensemble. C'est pas toujours évident, on a fait une dizaine d'îlots dans le centre, on a du faire trente ou quarante réunions de ce type là pour caler. On avait au moins une réunion de présentation des explications, on repartait avec nos esquisses, on revenait avec une présentation un peu globalisée de ce qui avait pu se dire et qui colle à peu près à ce qui était attendu [...]. Et il y avait une troisième réunion pour une validation de l'esquisse qui était présentée. »

Cependant ce processus de négociation continue lors de la phase opérationnelle des projets, mais logiquement, ne concerne que des dimensions marginales, le projet ayant été retravaillé pour coller aux besoins des habitants : « sur la concertation opérationnelle, une fois que le projet est vraiment validé, les adaptations peuvent arriver mais c'est vraiment à la marge, on passe sur l'organisation du chantier, comment ça va se dérouler, les plannings, comment les plannings sont calés... en gros, une concertation complètement différente. En général, on n'a jamais de remise en cause du projet dans sa globalité. » Ici transparait le double intérêt de la participation véritablement active, à savoir améliorer les projets tout en favorisant leur acceptabilité sociale.

Autre exemple de concertation comme partenariat, la procédure d'élaboration du PLU a également été pour Pessac une occasion de produire l'action publique avec les habitants.

Cela apparait explicitement dans le discours d'un agent de l'aménagement : « ce que l'on a fait dans le cadre de la révision du PLU, c'est qu'on a fait de la coproduction avec les associations. Donc, on leur a fourni notre base d'idée pour la révision [...]. On leur a donné le résultat de notre cogitation, on a tout donné sous format papier cartographié au 5000ème avec synthèses écrites etc. "maintenant c'est à vous, dans un mois, c'est vous qui faites votre rendu". Donc, ils ont tous bossé de leur côté, ils ont cogité et un mois après, ils sont revenus, ils nous ont présenté leur projet à eux, par rapport à ce que l'on avait pu produire. Cela a très bien fonctionné et là, ils ont eu beaucoup de propositions, des notifications, ça s'est même très bien passé. Je pense qu'ils ont beaucoup apprécié la méthode où ils se sont vraiment sentis impliqués, ils se sont rendus compte que ce n'était pas facile non plus. Ils ont tous dit ça, c'est assez agréable... et qu'ils avaient du travailler ensemble et travailler sur des problématiques beaucoup plus larges que leur simple quartier ».

Finalement ce processus de réflexion conjoint aboutit à une véritable emprunte des habitants sur la décision finale : « on a pris entre 75 et 80% des propositions qu'ils avaient faites. Essentiellement sur des

axes verts, c'est-à-dire piétons/vélo, des positionnements de préservation d'espaces naturels ou de suppression parfois parce qu'ils étaient mal positionnés... Donc, on a pris énormément de leurs propositions et on a fait une réunion de restitution. [...] on a pris point par point et tous les points qui n'avaient pas été retenus, on les a présentés, on a donné une explication.» Dans ces conditions, « on a vraiment une coproduction et de vraies propositions ».

Notons qu'un tel résultat n'est possible que parce que les syndicats de quartiers, principales structures d'organisation de la société civile pessacaise apparaissent largement indépendants du pouvoir politique. La fédération réunissant ces syndicats détermine d'ailleurs la délimitation des quartiers, sans que la mairie n'ait de prise sur le zonage.

Une telle liberté explique que tous les syndicats de quartiers ne soient pas acquis à la cause de l'équipe municipale. Un agent explique que certains sont neutres, tandis que d'autres affichent leur prise de position pour ou contre la ligne politique de la ville. Cependant leur degré d'indépendance empêche que leur échange avec la municipalité ne se réduise à un débat politique : « il y a des défavorables avec qui on travaille très bien parce que l'on sait leurs opinions politiques et ce n'est pas leur préoccupation principale. Donc, on arrive à bosser avec eux de manière tout à fait correcte. On en a d'autres, où c'est de l'opposition politique et là, pour avancer c'est plus compliqué. Puis inversement de l'autre côté, il y en a qui vont dire oui un peu à tout, d'autres qui sont favorables à la position politique de la ville mais qui vont quand même discuter, qui ne vont pas nous dire ok sur toutes les propositions que l'on fera, avec qui on peut avoir une discussion intéressante.» Dans ce contexte le rapport entre mairie et instances participative semble pouvoir véritablement se construire autour d'un objectif premier de construction concertée de l'espace urbain.

Cependant d'autres villes sont le théâtre de processus partenariaux entre société civile et décideurs.

C'est notamment le cas de la ville centre qui, dans le cadre des démarches de requalification d'espaces collectifs, ouvre aux riverains un espace de négociation. Un agent municipal qui suit ces opérations mentionne le rôle concret des habitants dans le cas du réaménagement urbain, selon une logique identique à celle observée à Pessac : « on les invite à venir dire ce qu'ils veulent en fait. Donc, on définit le périmètre, s'il s'agit d'une requalification d'une rue, on invite les riverains de la rue. Lorsqu'on travaille sur une place, on va travailler en invitant les gens des alentours, les habitants de la place. [...] les élus invitent les gens à venir nous dire ce qu'ils souhaitent en terme de projets d'aménagement. Ce qu'ils souhaitent et ce qu'ils ne souhaitent pas... Et là, c'est vraiment de la concertation si vous voulez, les élus n'arrivent pas avec leurs services et des projets ficelés ! Ils arrivent avec un constat, l'espace tel qu'il existe, avec des propositions qui vont porter sur la requalification totale ou partielle [...]. Après, les gens vont débattre et dire de ce qu'ils préfèrent, ce qu'ils ne veulent pas qu'on touche... ça n'aboutit pas toujours ! Mais globalement, ça fonctionne bien puisqu'on est en amont du projet et on va pouvoir travailler sur le projet, ça va prendre trois ou quatre séances pour se mettre d'accord. Et à chaque fois, les services vont venir en présentant des esquisses de ce qui pourrait être en fonction de ce qui a été décidé à la séance précédente ».

La responsable du collectif des Bains Douches, déjà plusieurs fois citée, décrit un processus similaire dans le cadre de l'atelier d'urbanisme monté dans le quartier Belcier. Les autorités publiques ont en effet convié les associations à un travail commun dans le but de requalifier une place : « la mairie vient avec tout son arsenal, la Cub, ils arrivent tous avec leurs plans et on travaille sur les plus et les moins de la place. On a pu, en trois réunions, monter un cahier des charges, on a donné des points un peu plus

importants, des priorités ou pas sur certaines choses pour requalifier cette place pour qu'après ce cahier des charges soit envoyé à des professionnels qui vont bosser ». Cette représentante associative qualifie l'expérience de « vraiment incroyable », dans la mesure où en une année, un projet cohérent a vu le jour et permis de solliciter un architecte pour la réalisation concrète. Elle décrit l'entente progressivement établie entre l'équipe municipale et son collectif de riverains : « c'est vrai qu'à la fin de ces réunions, les différents acteurs de la municipalité viennent nous voir en nous disant les uns et les autres, "c'est bien, c'est un travail constructif". Nous habitants, on n'était pas du tout sur la défensive ou en retenue et eux ont apprécié. Parce que c'est vrai, il y a eu un très bon échange ».

Un même constat de collaboration productive est affiché par un responsable associatif centré sur le quartier de Caudéran, processus qui a été impulsé à l'époque de la dixième révision du Plan d'Occupation des Sols (POS). Son association ayant souhaité faire partie du groupe de travail travaillant sur ce dossier, « la ville de Bordeaux a accepté de nous admettre dans un processus en amont, pour travailler sur le dossier à la base ». L'association a ainsi tenté de promouvoir ses idées en termes de zonage et d'autorisations de construction, plusieurs formules ayant été finalement retenues par la municipalité.

Cette reconnaissance de la légitimité de l'association à participer activement à l'élaboration de documents de cadrage l'a d'ailleurs amenée à modifier radicalement sa stratégie vis-à-vis des autorités. Si dans un premier elle adoptait un positionnement de contestation, d'opposition, notamment à travers une forte activité contentieuse pour faire annuler les permis de construire, elle a progressivement évolué vers une position de dialogue, de recherche de consensus avec la municipalité.

Nous pouvons enfin citer l'expérience blanquefortaise, comme autre illustration d'une construction urbaine négociée entre une municipalité et ses habitants. Dans le cadre de l'aménagement du centre ville, le maire a souhaité une concertation « très en amont », explique un agent municipal chargé de cette problématique<sup>22</sup>. Ce dernier ajoute que « là vraiment, ça a été de la concertation », dans la mesure où le projet a donné lieu à plusieurs « allers-retours » entre les habitants et les services municipaux, alliant information sur le projet et discussion sur ce qu'il pouvait être. Chaque étape de cet échange, chaque rencontre, a ainsi donné lieu à une évolution du dossier, à sa redéfinition.

### **(h) Quand la concertation devient délégation de la construction de la ville à ses habitants**

Parallèlement mais surtout au-delà des dispositifs envisagés jusqu'ici, une dernière catégorie de procédures de concertation apparaît dans l'analyse du terrain bordelais. Il s'agit d'une étape supplémentaire dans la recherche d'une association productive de la société civile à la construction urbaine, puisque nous pouvons voir émerger, dans plusieurs villes de l'agglomération, de véritables expériences de délégation de pouvoir.

Même si ces démarches permettant aux habitants de décider eux-mêmes d'un projet et de le réaliser ne sont que peu nombreuses, elles témoignent d'une évolution capitale dans les processus décisionnels en matière urbaine. Elles illustrent en effet une prise de responsabilité inédite par les citoyens, pour le

---

<sup>22</sup> Notons que ce projet d'aménagement correspond à une Zone d'aménagement concertée (ZAC), ce qui sous-entend une procédure réglementée. La municipalité fait ainsi le choix d'aller au-delà des obligations légales minimales de concertation.



devenir de leur espace de vie, le pendant étant que l' élu se dessaisit d'une part de son pouvoir décisionnel au profit de ses administrés.

Trois exemples de délégation ont ainsi été mis à jour par l'étude de terrain, dans des municipalités d'importance et aux profils socioéconomiques très différents.

Une première expérience est développée à Blanquefort, avec l'instrument des budgets participatifs fondés sur l'autonomie des quatre conseils de quartiers. Ces derniers doivent se conformer à une charte unique qui leur laisse une certaine latitude quant à leur organisation interne ou au choix de leurs thèmes de réflexion. Ainsi les conseils sont directement formés par les habitants qui décident, lorsqu'ils le souhaitent, d'inviter les élus référents sur une thématique particulière. Un agent municipal en charge des problématiques de démocratie de proximité insiste ainsi sur le fait que l' élu « est invité par le conseil de quartier », dans un rôle de « lien avec la municipalité » ou pour apporter un éclairage sur les questions éventuelles des habitants.

Les conseils de quartiers ont un rôle d'observation des quartiers et de remontées d'information et de requêtes auprès de autorités municipales. Mais ils se voient confier parallèlement un « budget participatif » d'un montant de 15 000 euros par an, dont ils décident librement de l'utilisation. Le seul cadre fixé par la mairie est que les réalisations doivent être des équipements de proximité. Des ateliers participatifs sont organisés, afin de déterminer les besoins et l'espace à privilégier, puis de choisir la forme d'aménagement. Les conseils de quartiers ont ainsi eu l'occasion d'organiser et de mener à bien des projets aussi divers que l'installation d'abris bus pour le ramassage scolaire, l'aménagement d'un jardin, l'installation d'une aire de pétanque, ou encore l'installation de mobilier incluant des sacs pour les déjections canines.

Une logique similaire est observable à Mérignac, dont la municipalité a délégué aux habitants du quartier du Burk, avec le soutien du centre social, un projet de réaménagement. Pour un agent chargé de la « démocratie de proximité », « la démarche qui est faite aujourd'hui, c'est de donner plus de responsabilité et de dire aux gens " vous allez les gérer ". »

Il décrit comment, dans le cas d'un quartier défavorisé, dans lequel « les gens se trouvaient un peu délaissés », pour lequel la mairie ne proposait pas de réponse, le conseil de quartier a lancé une réflexion autonome afin de requalifier un espace et in fine revitaliser le quartier. Un groupe de travail a donc été institué par le conseil, significativement nommé « Mieux vivre au Burk ». Ce groupe restreint, d'une dizaine de personnes a entrepris non pas d'élaborer d'emblée un projet mais de décentraliser un peu plus la concertation, en diffusant un questionnaire auprès des habitants. Ces derniers ont mis en lumière le besoin d'un « espace de rencontre et de convivialité ». Le groupe de travail s'est ensuite penché sur la détermination du choix d'un tel aménagement. À cette étape, alors que les techniciens de la mairie s'attendaient à une demande en termes de salle de rencontre, ou d'équipement spécifique, les habitants ont informé la municipalité, après trois réunions qu'ils avaient arbitré en faveur d'un espace vert aménagé.

Cependant l'implication de la société civile s'est poursuivie au-delà de ce choix. Les habitants se sont eux-mêmes chargés de la publicisation de la démarche, en organisant une exposition. Ils ont également sollicité les écoles pour sensibiliser les enfants à ce nouvel espace en construction. L'implication des habitants a ainsi été extrêmement poussée, en termes de phasage des travaux, de diffusion de l'information sur les projets, et jusqu'au choix des essences présentes dans l'espace vert.

La mairie est donc restée en retrait pour ce projet de requalification de proximité, apportant seulement une expertise ou un soutien logistique périodique. Comme en témoigne le chargé de mission traitant de la proximité, « le projet est parti de chez eux. On a fait que leur apporter l'aide logistique et l'aide en termes de moyens, point. Tout le reste, le phasage, les réunions, ils ont réalisé seuls pratiquement toute la démarche. » Il souligne largement l'aspect social d'une telle démarche participative qui, à permis de restaurer une certaine vie collective dans le quartier, avant même la création concrète du lieu qui devait y concourir : « autour de ce projet, ils se sont fédérés, jeunes, moins jeunes, personnes âgées... puisque sur cet espace toutes les populations sont intégrées ».

Une dernière expérience de ce type peut être observée dans le cas de Lormont, au travers d'un fond de participation fonctionnant sur la base des comités de quartiers.

Cette expérience consiste à libérer une somme d'argent pour des projets de quartier d'utilité collective. Pour l'agent en charge de la problématique participation « ce fond de participation des habitants permet de réagir très vite, débloquer très vite une situation », contrairement aux démarches plus traditionnelles, notamment de subvention d'associations. Ce fond de cinq cents euros par an donne donc aux habitants la possibilité de monter de petits projets ayant un intérêt pour la vie urbaine. Pour l'agent municipal qui décrit la démarche, « une utilité collective, c'est pour un micro quartier ou un quartier plus étendu, c'est des choses spontanées qui ne coûtent pas très chères mais qui permettent de donner de la vie puis d'aider les gens qui prennent des initiatives ».

Des expériences innovantes de délégation de pouvoir aux citoyens commencent donc à apparaître dans l'espace de l'agglomération bordelaise. Elles restent cependant limitées à des projets de faible envergure, très circonscrits, voire marginaux, l'énorme majorité des démarches de concertation correspondant plutôt à différentes formes de coopération symbolique avec les dirigeants. Cependant, il est à noter que le « pouvoir effectif » incarné dans les démarches de partenariat se développe bien plus largement et témoigne d'une évolution non négligeable dans la place respective des décideurs et des habitants dans les processus de construction de la ville.

Cette étude de la portée des démarches dites de participation fournit une base pour pousser l'analyse de inscription du paradigme participatif dans les faits bordelais.

Comprendre le sens que prend localement la concertation ne se réduit pas, en effet, à comprendre le degré d'implication consenti à la société civile. Il s'agit aussi de tenter de percer l'enjeu de la participation en matière de gouvernance urbaine. En d'autres termes, analyser les pratiques participatives bordelaises doit servir à comprendre l'évolution des rapports entre les niveaux de pouvoir municipal et communautaire, pour finalement déterminer si un nouveau modèle de gouvernance supra communal est en passe d'émerger.

## **L'enjeu de la participation dans le processus de construction communautaire de la ville**

### **(i) Participer pour contester, participer pour construire**

L'expérience bordelaise permet de mettre en lumière une double dimension de la concertation. Cette dernière peut être un vecteur d'éclairage de la décision, voire d'amélioration de la qualité comme de

l'acceptabilité des projets, mais elle peut également devenir un instrument de contestation de l'action publique ou de l'autorité décisionnaire elle-même.

La concertation comme facteur de blocage : vecteur de contestation et d'expression des intérêts particuliers.

Quel que soit l'issue des démarches participatives, c'est-à-dire leurs effets sur la construction de la ville, les acteurs de terrain soulignent le potentiel contestataire contenu dans toute ouverture à la concertation. Cette dernière est décrite par les acteurs comme une démarche à double tranchant : en ouvrant un espace de parole, elle procure dans le même temps une tribune et un espace public de critique à l'égard des projets, voire des décideurs et de leur politique au sens large. Comme le remarque une technicienne pessacaïse, « Vous offrez une tribune aux gens. Donc vous leur donnez le bras et ils s'en servent pour vous gifler ! [...] il y a des fois des choses complètement farfelues... les gens, on leur donne une tribune ! » Il ajoute à propos des réunions publiques : « C'est déjà arrivé que l'on en ajourne une, que l'on ne fasse pas de compte rendu parce que les personnes, c'était trop fouillis, on n'a pas pu discuter du projet. On a une liste qui passe avec les présents, quelqu'un vole la feuille... il y a un peu tout eu ! Moi-même, que je sois prise à parti... »

L'opposition peut ainsi venir d'associations ou directement des riverains, soucieux la plupart du temps de voir leur espace de vie dénaturé. Il peut s'agir d'une opposition à un projet urbain circonscrit ou bien une contestation de la politique générale d'une équipe.

Le même agent rapporte ainsi comment, quand la ville organise des réunions de concertation sur un projet, se posant en intermédiaire entre promoteurs et riverains et les faisant se rencontrer, les techniciens peuvent être « pris à parti par les gens », dans la mesure où « la ville est assimilée » aux constructeurs. De même, pour un de ses collègues « la concertation, plus on en fait plus on est critiqué pour ne pas en faire assez ! » Il décrit la défiance qui peut apparaître vis-à-vis de l'équipe municipale, la crainte d'une concertation factice étant encore largement présente chez certains habitants : les techniciens doivent apporter certaines idées lors des réunions de concertation, mais veiller à ce qu'elles ne soient pas trop formalisées, « parce que si on arrive sans rien, les gens disent, "vous avez déjà des idées et vous nous cachez". Si vous arrivez avec trop d'idées, les gens disent, "vous arrivez avec trop de choses, on ne pourra pas discuter". Donc, il faut toujours trouver la bonne limite qui est un peu difficile entre les deux. »

Un agent bordelais perçoit le même phénomène : « ça peut commencer de manière abrupte en disant, "qu'est ce que vous venez nous présenter ? Vous avez quelque chose de tout ficelé à nous présenter et nous, on ne veut pas !" » Un élu mentionne également ce problème de permanente contestation qui finalement produit un biais dans l'organisation même de la concertation : « C'est toujours les mêmes qui participent, c'est à dire ceux qui sont contre ; ceux qui sont pour partent du principe qu'ils n'ont pas besoin de s'exprimer. Vous faites un amalgame de tout ça, vous en tirez des conclusions et puis une décision. Mais y'a toujours quelqu'un pour dire "ah oui mais on n'a pas assez discuté", etc. »

Apparaît ici le problème d'individus que l'on pourrait qualifier de spécialistes de la contestation, voire de professionnels de la participation, qui ne sont pas représentatifs de la population globale, ni même des riverains, mais s'imposent dans les processus participatifs, notamment par leur habitude des

dispositifs. Cette aspect se retrouve dans le discours recueilli à Blanquefort : un chargé de mission décrit comment le projet de mise en place d'une ligne de bus à destination de la gare, projet d'ailleurs explicitement « orienté développement durable », se trouve « bloqué » par deux familles. Ces revendications individuelles parviennent en effet à s'imposer dans les forums de débat : « quand on va en réunion publique, on n'entend qu'eux ».

Pour certains techniciens même, ce serait la concertation elle-même, notamment par l'accès qu'elle donne à l'information, qui favoriserait la contestation : « en même temps, on donne énormément d'arguments aux gens pour monter leurs dossiers...la transparence peut avoir une certaine importance », note l'un d'eux, à Pessac.

L'écueil majeur qui transforme parfois la concertation en simple tribune d'opposition réside ainsi dans la difficulté des citoyens comme des associations à traduire l'intérêt général. La défense d'intérêts particuliers est alors souvent l'élément déclencheur de l'entrée dans les dispositifs participatifs.

Les associations, représentants par essence un collectif, au-delà du seul individu, ne se posent pas pour autant systématiquement dans une position de défense de l'intérêt général. Les associations de riverains ou de commerçants représentent des intérêts strictement catégoriels ou, pourrait-on dire, communautaires. Un agent municipal de Pessac indique ainsi qu'« il y a des associations qui se créent sur chaque gros projet... On peut arriver à des phénomènes de blocage. » Il ajoute que « l'aspect négatif, c'est parfois la création du lobbying et là où il va avoir des groupes de pressions qui vont se mettre en place pour faire capoter un projet. À tort ou à raison peu importe, qui vont tout faire pour. Il suffit qu'ils aient quelques moyens, quelques connaissances, quelques personnes bien placées capables d'appuyer là où ça fait mal et on peut arriver à des blocages de projet... sans forcément que ça soit définitif, par des retards... ou parfois, ça peut aller jusqu'au recours, ça peut vraiment retarder un projet. »

Une directrice de la Cub explique également pourquoi le milieu associatif peut souvent s'inscrire dans cette démarche de blocage et pas de partenariat réel : « C'est des associations de riverains qui, parce que elles ont vu une opportunité de se structurer pour pouvoir avoir plus de pouvoir et du contre pouvoir à la commune ou à la Cub dans leur manière de faire de la ville, construire la ville, ils se sont organisés en associations. L'ennui, c'est qu'elles sont souvent associations de défense et pas associations de construction. »

Les associations thématiques très militantes, notamment de défense de l'environnement, si elles parviennent à dépasser la simple défense d'acquis individuels, ne s'inscrivent pas non plus dans une réflexion sur l'action publique à large spectre, qui prendrait en compte l'ensemble des enjeux en présence, à la fois environnementaux, sociaux et économiques. Cet aspect est largement souligné par un technicien de la Cub : « si c'est une association, elle a une vision collective puisque d'une certaine façon elle défend un groupe. Mais, elle défend toujours un groupe dans une démarche individualiste dans le sens où elle n'a pas la vision croisée des enjeux que nécessite un débat sur un projet urbain. Une association, elle est environnementale ou bien elle défend les personnes handicapées ou bien elle défend les usagers, les cyclistes... mais elle est toujours dans une logique cloisonnée. Et c'est extrêmement difficile face à ça, d'avoir une discussion sur des enjeux de développement durable qui impliquent de réfléchir à la conciliation entre différents enjeux. »

Dans ces conditions, l'ensemble des acteurs rencontrés au sein des équipes municipales souligne cette difficulté de la société civile à se réunir, en matière de construction urbaine, autour d'un intérêt

commun. L'expression individualiste, si elle permet d'amender les projets, peut parfois totalement en arrêter la progression. Ainsi la démarche de concertation comme construction collective n'apparaît être totalement intériorisée, de la part même des citoyens.

Pour un technicien pessacais, ce qui est exprimé avant tout, « c'est un intérêt particulier. Les seuls qui ont une préoccupation générale, c'est les associations ou l'ordre des géomètres ou des architectes...et des notaires. Eux vont avoir des préoccupations plus générales sinon, c'est de l'ordre du particulier. » Un chargé de mission blanquefortais rapporte de la même manière « des résistances individuelles », ou des « doléances individuelles » qu'il faut sans cesse réentendre. De même pour un technicien de la Cub, « les gens à qui vous avez à faire dans les démarches de concertation, que ça soit les habitants ou que ça soit les représentants d'associations, ils sont dans une logique, je dirais d'intérêt catégoriel, ils font de leur intérêt en tant que association ou en tant qu'habitant...si vous commencez à résonner en terme d'intérêt public, il n'y a pas d'échange ! Ils ne rentrent pas dans cet échange là ! »

De nombreuses expressions viennent s'ajouter à ce constat : pour une technicienne de Pessac, les habitants seraient « enfermés dans leur pré carré », « ils voient seulement leur parcelle. [...] Les syndicats de quartier vont aller quand même dans un sens général. Sinon, les particuliers, ça sera vraiment nombriliste ! Et quelque fois, sous couvert d'une question un peu générale, en fouillant, c'est vraiment par rapport à leurs problèmes à eux ». Une responsable de service bordelaise affirme aussi combien « À un conseil de quartier, on vient porter critique sur des choses qui ne fonctionnent pas. [...] un conseil de quartier, on est souvent là pour dire ce qui ne va pas », tandis qu'un agent méridional rappelle combien « dans les conseils de quartier, on a l'impression que c'est un peu micro, ma parcelle. C'est quand même souvent des visions assez fermées. »

Il apparaît ici tout à fait significatif que la contestation la plus virulente s'inscrit dans des dispositifs qui, nous l'avons vu, laissent peu de place à la participation active. La défiance des citoyens apparaît bien moindre dans le cadre des démarches instaurant réellement une négociation avec les décideurs. Plusieurs explications sont par ailleurs avancées par les techniciens, face à cette surreprésentation des intérêts individuels. Certains évoquent logiquement la capacité d'écoute nécessaire de la part des citoyens, leur degré de « mauvaise foi » et leur manque de responsabilité. Cependant une autre raison, mise en avant par une directrice de la Cub, ne doit pas être sous-estimée, à savoir « le temps de l'urbain » qui ne correspond pas à l'horizon temporel des administrés : « c'est un temps très long, donc déjà, faire comprendre aux gens qu'il faut quinze ans pour construire le quartier, c'est terrible. Donc, ils ont beaucoup de mal à appréhender les choses ». Une chargée de mission pointe également cette difficulté : lorsque des administrés demandent une chose nouvelle, la réponse ne peut intervenir que dans la programmation suivante, donc plusieurs années plus tard. Or « c'est beaucoup trop long pour les gens », surtout si le dysfonctionnement, ou le manque, a été remarqué de longue date ; « ils ne peuvent pas l'entendre ».

Il apparaît donc clairement que la concertation continue de signifier, dans le cadre de certains dispositifs, l'expression d'une contestation, dirigée vers les projets urbains ou plus largement vers les gouvernants. Mais les acteurs de l'agglomération bordelaise soulignent parallèlement combien les démarches participatives peuvent faciliter l'action publique de construction de la ville. Une observation sur le plus long terme révèle en effet des processus d'apprentissage favorables au développement d'une concertation positive.

## **(j) Quand la concertation devient facilitatrice de l'action publique : apprentissage collectif et acquisition d'une expertise nouvelle par les acteurs**

Plusieurs observateurs des démarches participatives mettent en lumière les vertus des procédures de débat public, non pas tant sur les projets qui en résultent que sur les conditions mêmes de l'action publique. Le débat produirait une émulation, dans la mesure où il accroît la sensibilisation aux enjeux et il aurait, parallèlement une vertu d'éducation. Comme le souligne P. Sadran, ancien membre de la commission du débat public organisée dans le cas du grand contournement de Bordeaux, « la vertu principale du débat c'est d'apprendre à débattre »<sup>23</sup>. En ce sens la concertation recèlerait une dimension civilisatrice, permettant d'élargir le registre argumentatif de l'ensemble des acteurs impliqués.

L'enquête de terrain montre en effet que, malgré les potentialités conflictuelles que nous avons déjà mises en exergue, une construction commune de l'action publique est possible dans l'espace urbain, au travers de la concertation.

Un agent de la mairie de Bordeaux considère que « globalement les gens qui viennent participer à ce genre de démarche, ils ont envie d'aboutir, ils vont être force de propositions ». Elle décrit comment société civile et techniciens parviennent à élaborer un travail suivi et collaboratif, même si les projets ne sont pas systématiquement finalisés : « Les gens vont se rencontrer à cadences régulières tous les deux ou trois mois parce qu'entre temps, il faut que les services travaillent... ils vont dans la première version proposer, ils vont émettre des critiques, demander des modifications, on va plus être dans cette démarche là. [...] On peut ne pas tomber d'accord, les riverains peuvent ne pas avoir envie de subir des travaux parce qu'il y en a déjà eu dans le quartier, parce que c'est trop compliqué à vivre et finalement, ils considèrent que l'espace en question est bien comme ça. Dans ce cas, on n'insiste pas, quitte à revenir quelques temps plus tard. On peut faire des propositions différentes qui vont aller dans le sens qui avait été entendu mais qui n'avaient pas pu être mis en œuvre...mais sans s'arc-bouter ni d'un côté ni de l'autre... ».

Un technicien soutient également qu'à Pessac, les décisions « abruptes », sans prise en compte des diverses revendications ne sont plus possibles aujourd'hui : « Il y a vraiment une pratique qui s'est mise en place des deux côtés. En même temps, les habitants savent qu'il va y avoir une concertation, ils sont prêts à entendre et écouter ce qui va être dit par les autres. Alors, rien n'est parfait, mais il y a quand même une vraie écoute mutuelle, une vraie décision qui va être prise en écoutant ce que vont dire les gens. »

Ainsi, les techniciens rencontrés dans l'agglomération soulignent largement ce processus d'accumulation d'un capital social et culturel par le fait de participer, capital concernant les projets urbains mais aussi les démarches de concertation en elles-mêmes. Ils décrivent un apprentissage collectif à l'œuvre, tant du côté des citoyens qu'au sein des équipes municipales et communautaire.

La participation s'impose tout d'abord aux élus et aux techniciens comme une démarche à prendre en compte dans les projets urbains. Malgré des degrés encore divers de conviction, la concertation devient pour ces acteurs un réflexe progressivement intégré dans le processus décisionnel.

---

<sup>23</sup> Ces propos sont tirés d'une intervention lors de la Journée d'étude « L'Aquitaine, laboratoire des débats publics. Les mobilisations contre la délibération ? », 17 janvier 2008, IEP de Bordeaux

Un élu bordelais considère que « ça a quand même beaucoup progressé. D'ailleurs les élus font extrêmement attention à la participation. On ne fera pas, parce qu'on estime que c'est nécessaire, sans consulter, au nom de l'intérêt général, on ne fera pas des travaux à un endroit précis, sans avoir travaillé avec la population. » Un homologue talençais estime lui que « ça rentre dans les mœurs. [...] on commence à intégrer la phase de concertation dans les projets qu'on peut monter. Ça devient plus un réflexe maintenant. Quand on fait un calendrier, on intègre la phase de participation ».

Le discours est proche du côté des techniciens. « C'est une habitude qui est prise », affirme l'un d'eux, à Mérignac ; « on voit plutôt ça comme une source de travail, une source de problème mais je pense que ça fait partie de l'évolution des métiers, de la manière de gouverner etc. donc, c'est une évolution...certains peuvent dire en bien ou en mal moi, je dirais que c'est une nécessité. » De même « c'est devenu une donnée de base de notre boulot », « c'est devenu la règle », estime une chargée de mission de Blanquefort, qui parle finalement de « base de travail » pour les services.

Parallèlement les techniciens constatent une certaine évolution à moyen terme du côté des citoyens. La société civile paraît progressivement s'approprier les outils participatifs et intégrer leur plus-value. Un élu talençais explique que « quand on travaille sur des groupes sur du assez long terme, quand on a des gens qui reviennent de manière assez régulière ça s'arrange. Si les gens s'instruisent au fur et à mesure, je pense que l'échelle grandit. [...] je crois que les choses quand même avancent. Mais il faut du temps pour que ça mure. »

Les techniciens expriment un constat identique. L'un d'eux explique par exemple que le public de Mérignac est en train de développer une sensibilité aux problématiques du développement durable, ce qui amène les citoyens à élargir leur préoccupation au-delà de leur intérêt particulier : « les gens s'interrogent de plus en plus, quand la ville construit un bâtiment, sur est-ce qu'elle tient compte des critères environnementaux. Après, dans le discours des gens, ils posent plus des questions sur est ce que l'on tient compte de l'écologie, est-ce que l'on prend en compte la solidarité etc. C'est des questions qui n'existaient pas je pense il y a quelques années encore, ou qui existaient beaucoup moins. [...] Je pense qu'ils ne peuvent pas donner des définitions très précises mais ils conceptualisent mieux. Ce sont des thématiques qui sont mieux abordées qu'il y a quelques années... »

Enfin une responsable associative témoigne d'une évolution parmi les habitants qu'elle côtoie, dans la manière de se représenter le rapport avec le politique : « il faudra avoir encore un peu plus de recul mais, moi j'ai senti dans certains habitants notamment qui avaient des remarques du style "on n'arrive jamais à rien, les politiques..." Vous voyez, cette espèce de caricature que l'on ressort à chaque fois! Petit à petit, il y en a quand même deux trois qui voient que les choses commencent à bouger. »

Pour que cette donnée participative soit pleinement intégrée par les citoyens, les acteurs institutionnels doivent ainsi, sur le temps long, mettre en œuvre des démarches pédagogiques, impératif dont les techniciens paraissent avoir pleinement conscience.

La pédagogie peut d'abord concerner les démarches participatives elles-mêmes, à savoir leur déroulement, leur logique, ainsi que leurs objectifs. Cette dimension requiert « de la longue durée, tout un processus d'apprentissage » affirme un technicien la Cub.

Cependant l'aspect le plus massivement mis en exergue par les agents municipaux et communautaires est leur devoir pédagogique concernant l'appropriation par la société civile des mécanismes de l'action publique urbaine.

Les acteurs rencontrés insistent donc d'abord sur la nécessité d'un accompagnement des habitants dans leur apprentissage de l'intérêt général comme but partagé. Les techniciens soulignent ainsi l'obligation qu'ils ont de développer chez les habitants une culture de l'intérêt général. « Faire passer ce message de l'intérêt général, ça aussi, c'est de la pédagogie ! » s'exclament par exemple une directrice de la Cub. Une autre technicienne communautaire exprime également cette nécessité de « former », d'avoir « une attitude pédagogique, une action pédagogique plus forte » pour faire adhérer les individus aux démarches collectives, « même si ça n'empêchera pas qu'il y ait toujours des oppositions individuelles ». Elle souligne donc « un aspect très positif à la pédagogie », à savoir une possible « prise de conscience » à long terme, qui « ne fait pas du jour au lendemain ».

Les techniciens se considèrent par ailleurs comme des relais en ce qui concerne la connaissance des contraintes pesant sur l'action publique de construction de la ville. Ils soulignent qu'un effort pédagogique doit être fourni en matière de contraintes institutionnelles, juridiques et techniques auxquelles sont soumis les projets urbains. Les administrés n'ont en effet pas toujours conscience des normes à respecter dans l'élaboration d'un projet urbain et sous-estiment les difficultés que peuvent rencontrer les institutions. Ici la démarche pédagogique consiste donc à argumenter face au mécontentement des citoyens et à montrer que les refus éventuels ne sont systématiquement dus à un manque d'écoute de la part des décideurs mais plutôt à des contraintes de faisabilité.

Ainsi les élus comme les techniciens se doivent d'expliquer en permanence, tout au long des moments participatifs, les compétences respectives des différents niveaux administratifs ainsi que les contraintes légales ou techniques empêchant de suivre certaines propositions.

« Il faut bien à un certain moment montrer ce qui est faisable ou pas. Ce qui est compétence de la communauté urbaine de Bordeaux en terme de voirie, ce qui est compétence de la ville etc. », explique un agent de la ville de Mérignac. Une de ses homologues pessacaise note également qu'« il y a toujours une part de discussion dans l'affaire. Les gens disent "Ils font ça, pourquoi ils ont le droit, comment ça se passe ?" Donc, c'est une compétence partagée, le stationnement, c'est la communauté urbaine, le lotissement aussi, nous ville, on instruit tel et tel aspect du règlement. C'est des choses qu'explique l'élu. » Une chargée de mission blanquefortaise souligne quant à elle qu'il s'agit de « faire comprendre aux gens les mécanismes de l'action publique ».

Au niveau communautaire également cette dimension pédagogique transparait clairement : « on fait de la pédagogie régulièrement, c'est le cœur de notre métier, c'est le changement de comportement et d'appréhension des choses », indique une directrice. « Évidemment, ce n'est pas facile ! Cela demande de l'énergie, de la persuasion, de la conviction... de l'humilité pour aussi apprendre des autres qui ne sont pas forcément des spécialistes, l'habitant lambda... Et puis, de lui faire comprendre que c'est compliqué, ça prend du temps, c'est du changement de mentalité. Donc, ça ne se fait pas comme ça... Mais, pour avoir suivi sur six ans, la construction d'un projet, depuis le début de l'étude pré opérationnelle jusqu'à maintenant les premières pierres, sur une commune, j'ai vu des gens qui étaient dès le début en concertation, [...] on les a vu changer. On les a vu apprendre de nous techniciens et donc finalement, c'est possible. »

De manière générale, elle constate que « les gens qui viennent en concertation, on s'aperçoit que c'est toujours les mêmes. Ils viennent pour un projet d'urbanisme, pour un projet de déplacement ou pour un projet de salle municipale, c'est souvent les mêmes ! Donc finalement, ces gens, ils sont déjà dans une démarche d'apprentissage de ce que peuvent être des contraintes techniques. Donc, il faut



leur expliquer mais on arrive à un moment à leur faire entendre raison... par contre, pour leur faire entendre raison, on a des arguments derrière que l'on développe et ça prend du temps de développer des arguments. On construit en cheminant, en se parlant ».

Les techniciens apparaissent donc bien conscients de l'effort à fournir en termes d'éducation, afin de familiariser les habitants à des dispositifs et des procédures que eux-mêmes manient au quotidien. Ce n'est qu'à ce prix, par un partage de toutes les données qui affectent les projets entre techniciens et habitants, que la concertation peut véritablement devenir constructive, par un processus d'acculturation et l'émergence d'une culture partagée. Ainsi pour qu'un dialogue s'instaure entre société civile et décideurs, ces derniers doivent finalement créer les conditions permettant la capacité des habitants à dialoguer.

Il s'agit finalement pour les techniciens de faire connaître et partager les logiques de l'action publique urbaine à l'ensemble des acteurs du territoire.

Dans ces conditions, la question se pose du renouvellement de l'expertise et des méthodes de travail au sein des équipes communales et communautaires.

L'effectivité du processus de concertation dépend, nous l'avons vu, de la capacité des décideurs à développer une pédagogie de l'action publique urbaine à destination de la société civile. Les techniciens se doivent donc de faire évoluer leurs compétences, notamment pour mieux prendre en compte deux dimensions essentielles de la construction urbaine concertée, le facteur temps et le facteur social.

Concernant le facteur temps tout d'abord, l'ensemble des techniciens interrogés insiste sur cette contrainte clef lorsque l'on organise une concertation. Les sceptiques comme les convaincus de l'apport des démarches participatives se retrouvent sur cet allongement du temps des projets : « je sais bien que c'est possible et que c'est long » affirme une directrice de la Cub, reprise par une collègue qui souligne combien « c'est du temps. C'est du relationnel, donc c'est beaucoup de temps ». Un autre agent communautaire insiste également sur le fait que la raison essentielle qui fait que « la concertation c'est pas facile » réside dans le fait que « on va beaucoup moins vite ». Ainsi, « dans le temps qui nous est donné pour produire, c'est un temps à prendre en compte ». La même impression ressort des entretiens menés auprès d'agents municipaux : un blanquefortais mentionne que les services travaillent avec la « pression du temps », tandis qu'une chef de service de Bordeaux rappelle que « la concertation, ça prend du temps. [...] les gens qui ont travaillé depuis 2005 sur les ateliers vont voir le fruit de leur travail se mettre en œuvre dans l'année qui vient », donc seulement à partir de 2008.

Cependant, le défi le plus important en matière d'évolution de l'expertise des techniciens reste le développement d'une compétence d'explication et de réactivité, alliant vulgarisation et acceptation de la mise en débat de leur propre expertise. Les services municipaux et communautaires doivent en effet revoir leurs manières de faire au contact de la société civile.

Les techniciens mettent en avant l'obligation qui leur incombe de développer leur capacité à expliciter les procédures d'action publique, à se rendre compréhensibles par les non spécialistes.

Une chargée de mission de Blanquefort souligne que pour mener à bien une concertation effective, les services doivent préparer la réunion, notamment les documents présentés au public « pour qu'ils soient intelligibles par la population ». De même une directrice communautaire affirme qu'une concertation « faite consciencieusement » demande « de la rigueur sur la gestion du traitement des questions qui

nous sont posées et de la manière dont on va y répondre. Parce que, forcément, si c'est traité avec cette rigueur, il va falloir apporter des éléments de réponse, il va falloir faire de la pédagogie sur les éléments que l'on amène ».

L'évolution concerne également la capacité des services à développer leur écoute des citoyens, donc finalement à accepter que leurs idées et leurs propositions soient publiquement discutées, voire remises en cause.

Une chef de service de Bordeaux souligne combien la qualité de la concertation dépend de la capacité du technicien à se mettre à la portée des habitants, en faisant preuve d'une réelle volonté de partage d'information : « ça dépend du meneur de débat, quelque soit la réunion. Ça va dépendre de la personne qui mène la réunion, sa capacité à poser les choses dans des réunions de travail dans un cadre affiché, en toute transparence et d'être crédible dans sa façon de mener les choses. C'est-à-dire s'il s'est engagé, à ce que les demandes formulées dans la séance précédente soit prises en compte et fassent l'objet de propositions. Et puis il faut que les fois suivantes, les propositions faites par les services aillent dans le sens où c'était demandé. A partir de là, on crédibilise bien à la discussion et le travail devient rentable. Dans le sens où on peut l'avancer et on peut déboucher sur des projets. » Ainsi selon elle, la capacité impérative à développer, pour les services, comme d'ailleurs pour élus, « c'est une capacité à écouter et à prendre en compte », au lieu « d'arriver avec des projets ficelés ».

De même pour une directrice de la Cub « il faut des personnalités qui sachent manager la concertation et l'association des habitants. Et ça, ce n'est pas donné à tout le monde...ça dépend de la personnalité de ceux qui font ces réunions de concertation, qui font ces démarches de concertation. C'est presque un métier en soi...il y en a qui sont plus doués que d'autres, c'est pareil... » Une vision similaire est exprimée par un technicien pessacais qui admet que « concerter, ce n'est pas inné, réussir à parler devant des gens, des fois ce n'est pas facile... s'exprimer, avoir des supports qui soient clairs, être compréhensible par le commun des mortels... [...] Donc, c'est des nouvelles façons de présenter les projets, c'est des nouvelles techniques, les gens attendent de plus en plus. [...] c'est vrai que l'on a une adaptation de forme et on suit des cours parfois, des formations pour apprendre à monter des réunions, à des concertations, etc.»

Ainsi les techniciens insistent particulièrement sur leur obligation d'évoluer dans leur rapport aux non techniciens, notamment en acceptant que ces derniers peuvent véritablement faire évoluer les projets. « Ça oblige à revoir nos procédures et nos manières de faire » reconnaît une technicienne communautaire, « ça réinterroge le cœur du projet y compris les scénarios techniques, c'est-à-dire que, il arrive du coup qu'entre un scénario qui techniquement était fiable et un scénario qui était acceptable on va dire, on soit obligé de prendre le peu moins fiable mais le plus acceptable. Donc forcément dans la pratique des services communautaires, ça modifie un peu nos pratiques. C'est vrai que nous depuis notre tour d'ivoire, je prends la tour d'ivoire parce que nous, on est excentré mais enfin notre tour, elle est...on est dans une tour d'ivoire quelque part ! [...] ça réinterroge nos pratiques et notre manière de faire, inévitablement ». Cette représentation se retrouve parmi les acteurs communaux : une chargée de mission de Blanquefort souligne que les pratiques participatives impliquent « une autre posture », à savoir « être à l'écoute des requêtes et les creuser avant de les rejeter. » Un de ses homologues de la mairie de Mérignac explique que « ce qui change, c'est qu'il fait être assez réactif aux demandes des habitants [...] Cela demande un travail de renseigner, d'informer

plus précisément les habitants. Pour les techniciens, ça peut demander un travail plus réactif... On leur demande des fois des choses plus précises qui n'avaient peut-être pas l'habitude de dévoiler, les documents de travail etc. C'est un peu un changement de culture ».

Reste enfin à mentionner que l'écoute des requêtes et idées de la société civile implique nécessairement, comme le souligne plusieurs techniciens, une capacité sous-jacente à trier et à hiérarchiser les remarques, à évaluer si elles ne sont qu'individuelles ou représentent une volonté collective etc.

Dans ces conditions, il apparaît bien que la concertation ne représente pas seulement une évolution des rapports entre décideurs et citoyens mais recèle aussi un potentiel d'évolution des métiers au sein même des autorités publiques. Les compétences que les techniciens doivent développer peuvent ainsi s'analyser comme une opportunité pour enrichir à la fois les projets et les cultures professionnelles.

Nous l'avons vu, la concertation peut s'avérer un formidable enrichissement de la construction urbaine, mais aussi un vecteur de contestation, sa réussite passant notamment par un certain apprentissage collectif de la part des acteurs institutionnels comme des citoyens. Les démarches participatives deviennent alors un enjeu pour toute autorité politique qui cherche à assoire ou construire sa légitimité sur un espace donné. En ce sens elles représentent une problématique clef pour l'avenir de l'institution communautaire.

La Cub apparaît en effet potentiellement affaiblie, en tant qu'échelon politique, et ce à un double titre : d'une part elle est perçue comme une institution éloignée, voire technocratique, d'autre part elle reste fondée sur un pouvoir politique qui demeure communal, les conseillers communautaires n'étant pas élus au suffrage universel direct par les citoyens. Elle peine ainsi, jusqu'à aujourd'hui, à instaurer un rapport réel avec la population, autre que financier et technocratique et continue de dépendre des choix communaux de gouvernance urbaine.

Restaurer ses outils participatifs apparaît comme l'opportunité de 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 qu'est l'agglomération. La concertation devient donc un enjeu de pouvoir dans la dynamique communautaire de construction de la ville. Elle pourrait permettre de redéfinir la distribution de l'autorité entre niveaux municipal et communautaire, mais surtout de transformer le pouvoir essentiellement expert de la Cub en véritable pouvoir politique. Pour s'affirmer comme échelle de gouvernance légitime, la Cub doit s'appuyer sur la concertation et refonder ses méthodes qui jusqu'ici ont continué de renforcer l'échelon communal, ce qui passe par un engagement des techniciens en ce sens.

### **(k) La concertation : vers une stratégie technicienne à l'échelon communautaire ?**

La concertation représente un double enjeu pour l'institution communautaire, qui constitue une échelle d'action publique jeune, encore en devenir et en recherche de légitimité. D'une part, nous l'avons dit, elle permet, dans une optique managériale, d'enrichir les choix techniciens ; d'autre part elle tend à devenir une stratégie des techniciens pour légitimer leur institution.

Étant donné l'imposition de l'impératif participatif dans le discours et pratiques d'action publique, s'affirmer dans le jeu politique local semble devoir passer par la création des conditions et des espaces pertinents de concertation.

Ainsi les outils participatifs s'inscrivent dans une démarche de légitimation et de positionnement pour la Cub qui passerait par d'autres canaux que l'élection des conseillers au suffrage universel direct. Les techniciens ont en effet pleinement conscience que leur institution peine à exister dans les représentations des habitants en tant qu'échelon politique de prise de décision et que les processus de rapprochement avec la société civile ont jusqu'ici eu des résultats limités.

Dans la mesure où les élus communautaires ont un positionnement ambivalent, du fait de leur casquette avant tout communale, l'imposition de la Communauté urbaine comme acteur politique légitime semble devoir passer, paradoxalement, non pas par l'affirmation du politique mais par une affirmation des techniciens. En effet les élus qui tirent avant tout leur légitimité du suffrage communal conservent de ce fait un intérêt à la faiblesse politique de la Cub, à ce qu'elle reste une institution technocratique. Cependant les techniciens affichent une nette volonté d'affirmation du niveau supra communal comme véritable échelon décisionnel, relativement indépendant des logiques de clochers. Jusqu'à aujourd'hui des solutions techniques ont été mises en œuvre, pour des projets d'envergure communautaire, mais sans qu'elles soient portées par une véritable dynamique politique communautaire. En effet, la Cub n'est pour l'instant pas parvenue à faire vivre elle-même donc à maîtriser la concertation, ce qui pourtant serait la seule manière de se rapprocher des populations et de donner à ses projets une acceptabilité qui ne passerait pas par le seul arbitrage des maires. L'usage qui est fait des dispositifs participatifs reste empreint d'une logique communale. Un tel décalage handicape le travail des techniciens et limite leur possibilité de construire une politique urbaine véritablement communautaire. Conscient de cette insuffisance, ils conçoivent aujourd'hui la concertation comme un processus susceptible de les rapprocher des populations et in fine comme une fenêtre d'opportunité pour construire des projets urbains communautaires harmonieux et socialement acceptables.

En ce sens ce sont finalement les techniciens qui apparaissent détenir les clefs d'une véritable concertation d'envergure supra communale. Des démarches participatives visibles et légitimes constituent en effet la condition même de l'acceptation de la Cub par la société civile et de son imposition comme échelon de construction de la ville. L'enjeu de la concertation s'avère donc intimement lié à celui d'un intérêt communautaire dont l'affirmation réelle est jusqu'ici restée limitée.

## **Jusqu'à aujourd'hui, une concertation confisquée par le pouvoir communal**

Comme le montre l'étude des divers processus participatifs déployés dans l'espace de l'agglomération bordelaise, la Cub travaille depuis plusieurs années à construire une dynamique de concertation sur son territoire, parfois au-delà de ses obligations légales. Cependant, un bilan assez négatif des pratiques apparaît clairement dans le discours des techniciens communautaires, non pas en ce qui concerne les dispositifs participatifs mis en œuvre, mais en ce qui concerne leurs conséquences en matière de renouvellement de la gouvernance urbaine. Au-delà des diverses formules de concertation et de leur inégal succès en termes d'investissement de la société civile, les acteurs pointent le relatif

échec d'une construction urbaine véritablement communautaire, l'échelon communal restant le seul visualisé donc légitimé.

En premier lieu, le phénomène de Nimby mis en lumière par de nombreux analystes de la construction urbaine, que nous avons pu observer du côté de la société civile, qu'elle soit ou non organisée, semble bien se retrouver à l'échelle municipale<sup>24</sup>.

L'évolution dans le processus décisionnel des communes peut signifier l'inclusion dans la dynamique d'agglomération, un partenariat étant élaboré avec la Cub pour l'organisation de la concertation. Mais elle peut également s'avérer être stratégie de différenciation. Dans ce dernier cas, les dispositifs participatifs semblent réinvestis par une nouvelle fonctionnalité politique, à savoir une forme de résistance de la périphérie vis-à-vis de la ville centre, ou vis-à-vis de l'institution communautaire, par le développement de stratégies de proximité.

Si l'on s'en tient à l'expérience bordelaise récente, il semble en effet que les deux niveaux communautaire et municipal puissent entrer en conflit, certains projets ayant donné lieu à une mobilisation particulière à l'échelle communale, suivie par les habitants mais aussi par les élus locaux. Une technicienne communautaire souligne ainsi que les « quand on fait de la concertation avec les élus des communes, ce n'est pas forcément les élus communautaires. Et quand le retour de cette concertation/appropriation par le public du projet réinterroge les choix techniques, il doit y avoir un arbitrage entre l' élu communautaire qui a commandé le choix technique et l' élu avec sa casquette communale, ça nous met quelquefois dans des situations embarrassantes. »

Nous avons déjà eu l'occasion de remarquer combien la société civile organisée contre le tracé du grand contournement de Bordeaux s'exprime la plupart du temps derrière la bannière de sa municipalité d'origine (Monneraud, POPSU 2008 ; Ségas 2006). Les maires, notamment ceux des petites communes, n'ont en effet aucun intérêt à aller contre leurs administrés, d'autant que les projets d'envergure communautaire ont souvent une visibilité politique forte. Un technicien communautaire explique en effet que « les services communautaires et l'agence d'urbanisme ont fait en sorte de mettre de la cohérence et ont fait en sorte de défendre ce qui nous semblait être comme un intérêt communautaire. On s'est heurté très souvent à des réticences des élus non pas parce qu'ils ne comprenaient pas les enjeux communautaires mais parce que, ils étaient confrontés à des oppositions des populations au niveau des quartiers. » Il mentionne notamment la problématique du logement, significative de cette possible contradiction entre intérêts communaux et communautaire : « très classiquement, on a au niveau de l'agglomération sur la thématique du logement, un discours qui est relativement bien intégré par beaucoup d'élus et qui ne fait pas l'objet de trop de contestation lors de conseils de communauté sur le fait qu'il faut quand même développer l'offre de logement sur le territoire de l'agglomération. Puis après, quand vous êtes à l'échelle communale, on vous explique qu'il ne faut pas trop densifier la commune, qu'on ne veut pas augmenter trop rapidement le nombre d'habitant parce que ça va dénaturer le paysage urbain, ça va générer avec l'apport de population des services nouveaux donc, les impôts vont augmenter... » Ainsi, si l'enjeu de la densification apparaît capital pour le niveau communautaire, les élus y sont dans le principe favorables mais ne souhaitent pas que leurs communes respectives en soit le théâtre concret.

---

<sup>24</sup> Rappelons que Nimby signifie « not in my back yard », donc le refus de certains habitants de voir des projets réalisés près de chez eux.

Les agents communautaires rappellent d'ailleurs souvent ce qu'ils considèrent comme un usage stratégique de la concertation par les élus qui finalement « se cachent derrière la Cub ». Ainsi « c'est un petit jeu aussi » témoigne l'un d'eux, « certains sont bien contents que les techniciens de la Cub existent parce que ça leur permet de se dédouaner ». Il mentionne ainsi « ce jeu qui se noue... qui n'est pas toujours simple » : il observe en effet que les maires « gardent toujours leur casquette d' élu municipal. [...] ils nous laissent la parole quand c'est un intérêt communautaire qu'il faut avoir. Là ils laissent parler les techniciens. » En ce sens, les élus n'apparaissent pas aux yeux des techniciens comme porteurs de l'enjeu communautaire, surtout face à leurs administrés/électeurs.

L'échelon communautaire a cependant tenté de mettre en œuvre des démarches participatives qui, sans nier l'importance du niveau communal, permettraient d'élaborer une participation communautaire, dans le but d'affirmer un intérêt communautaire auprès des populations et des élus. À travers les divers dispositifs conçus, il ne s'agissait de mettre en œuvre un partenariat entre Communauté urbaine et municipalités en matière de concertation.

Le processus d'élaboration du PLU communautaire apparaît significatif de cet effort pour construire des outils pertinents et eux-mêmes partagés de concertation. Au-delà du respect de l'impératif légal, il s'est agi entre 2002 et 2005 d'élaborer des outils véhiculant l'idée communautaire tout en respectant la forte légitimité électorale des communes.

L'ensemble des acteurs rencontrés à la Cub a bien mis en valeur ce double impératif. Pour une technicienne actuellement en charge du suivi du dossier, il était « très important de bien porter cette image communautaire » dans toutes les phases du projet, tout en incluant les communes dans le dispositif participatif, selon les modalités de concertation que chaque municipalité utilise habituellement : « on va faire des choses et vous avez toute latitude pour faire à votre niveau »<sup>25</sup>. Dans ces conditions, la Cub a mis en place un « cadre global », ce qui est considéré comme « délicat », dans la mesure où elle devait respecter un « un système égalitaire », c'est-à-dire donner un cadre suffisant fixant des indications pour l'ensemble du territoire, tout en laissant la liberté aux communes d'organiser. Un de ses homologues, qui lui a suivi la concertation depuis sa mise en place initiale, décrit également comment son institution a imaginé un système partenarial entre échelon communautaire et municipalités, grâce à une concertation menée à trois niveaux, à savoir le niveau communautaire englobant, puis une concertation selon sept « secteurs » ou « territoires » regroupant plusieurs communes<sup>26</sup>, puis enfin le niveau proprement communal. Il explique en effet que « concerter sur un PLU communautaire, ça implique de concerter sur les grandes orientations du projet d'agglomération, sur le projet que chaque maire pouvait avoir sur son territoire communal... et puis, de concerter sur l'ensemble du document, depuis le projet jusqu'à ses déclinaisons en matière de règlement d'urbanisme et de cartographie, de zonage ».

Face à cette obligation d'élaborer un document communautaire tout en respectant les projets communaux, « la règle du jeu en quelque sorte, c'est que, au niveau de l'agglomération et au niveau des territoires, la concertation était organisée par la communauté urbaine. Au niveau des communes, la concertation était organisée librement par les mairies. Mais afin de garantir un niveau minimum de

---

<sup>25</sup> Elle souligne en effet que d'autres projets en France ont été attaqués et annulés, dans la mesure où ils avaient été élaborés au niveau communal et n'incarnaient pas suffisamment un projet véritablement communautaire.

<sup>26</sup> Ces sept territoires du PLU, regroupements de trois ou quatre communes devaient permettre « d'avoir une réflexion par grand territoire qu'on a essayé de constituer comme des territoires homogènes ou comme des territoires qui avaient des enjeux communs sur lesquels ils avaient besoin de se pencher », selon un technicien.

concertation sur tout le territoire communautaire, [...] on a quand même imposé qu'il y ait au minimum une réunion par commune avec présence de la communauté urbaine ». « On a essayé d'inventer un système qui soit compatible avec le fait qu'on était dans un PLU communautaire alors que la concertation, c'est souvent une affaire de proximité », ajoute-t-il, « les maires sont très attachés à cette place qu'ils ont dans la relation directe avec les habitants. Donc, on a mis en place un dispositif de complémentarité entre les actions menées par la communauté urbaine en matière de concertation et les actions menées par les communes. C'est-à-dire que l'on a conçu un dispositif global dans lequel chacun jouait son rôle ».

Cependant, malgré une certaine volonté affichée de l'institution communautaire de créer un dispositif au leadership partagé, l'analyse de terrain montre finalement un phénomène de récupération des outils participatifs par l'échelon communal.

Le système mis en place par la Cub a eu pour effet de soumettre aux choix communaux en matière de concertation et in fine en matière d'orientations stratégiques pour le PLU. Les techniciens communautaires décrivent ainsi comment les municipalités sont parvenues à contrôler les démarches participatives, et par ce biais le processus décisionnel de la programmation urbaine.

De manière générale, les élus locaux, conscients du potentiel de la concertation en termes de leadership, ont très inégalement joué le jeu, cherchant avant tout à maintenir leur lien privilégié avec les habitants et à maîtriser le développement du territoire de l'agglomération. Ainsi un technicien souligne que « de toute façon, on n'allait pas pouvoir faire abstraction du fait que les maires souhaitent garder le contrôle de ce qu'il se passait sur le territoire communal ». « C'est un peu particulier », conclut-il, « la compétence, elle est bien communautaire, mais le pouvoir de décision qui est celui de la communauté urbaine, il ne peut se faire sans l'aval des maires si vous voulez... donc, il fallait trouver ce moyen de faire en sorte que le PLU soit bien l'expression des volontés des communes. » Il apparaît clairement que la Cub n'a pu s'imposer dans le rapport de force qui se nouait autour du PLU, comme en témoigne une directrice : « il y a eu un gros débat de pouvoir parce que, en fait, les communes qui ne voulaient pas faire de la concertation, pour autant ne voulaient pas que la CUB en fasse parce que derrière, il y a aussi de la communication. La concertation communication, c'est très lié ! Donc, il y avait un jeu de pouvoir... en fait nous, on a voulu aller plus loin, la CUB, donc, on a voulu proposer les outils de communication et la stratégie de concertation et bien, c'est passé tout juste. L'accord des élus est passée tout juste pour nous laisser cette initiative la sur le plan local de l'urbanisme. »

Dans le cadre de l'élaboration du PLU intercommunal il semble que le niveau intercommunal soit resté largement tributaire de la volonté communale. L'ensemble des acteurs de la Cub souligne combien l'effort participatif a été hétérogène sur le territoire de l'agglomération, sans que l'échelon intercommunal n'ait une réelle maîtrise, de la qualité ni de l'intensité de la concertation. Un technicien anciennement en charge de la concertation souligne combien « cette concertation au niveau des communes, elle s'est faite de façon très hétérogène. Le fait est que aujourd'hui, sur la Communauté urbaine, d'une commune à une autre, il y a des pratiques qui sont extrêmement variées. Il y en a qui concertent beaucoup sur un mode qui est très organisé avec des conseils de quartier, ils ont l'habitude en fait d'associer régulièrement et puis, vous avez des maires qui sont très frileux sur les pratiques de concertation où c'est vraiment le minimum... donc nous, on a constaté ça dès le démarrage de la

procédure d'élaboration du PLU, c'est-à-dire au moment où on a élaboré ces projets de territoire. [...] les volontés des maires de concerter étaient très différentes. »

Un directrice mentionne également que dans le cas du PLU « on est sûr de la concertation réglementaire et là aussi, on se sert de l'échelon proximité et là aussi, ça dépend de l'ambition que les maires veulent donner à la concertation. »

Dans ce contexte, le niveau communal a finalement maîtrisé l'organisation comme le contenu des débats, l'intérêt communautaire étant très peu mis en perspective, malgré une programmation qui se voulait supra communale. Un technicien communautaire explique ainsi que lors des réunions de concertation, l' élu « défendait essentiellement le projet communal », même s'il rappelait aux habitants certaines obligations légales. Un de ses homologues considère d'ailleurs cette situation comme logique, compte tenu du cadre légal d'élaboration du PLU : « Il ne faut pas oublier que la loi SRU qui a conçu le PLU, l'a conçu pour l'échelle communale. Dans l'esprit, c'était un projet de territoire communal avec un règlement de l'urbanisme communal ! On a la particularité à la communauté urbaine de Bordeaux d'avoir un PLU communautaire, ce qui est très rare ! Seules, les communautés urbaines créées par la loi de 66 ont un PLU communautaire. [...] Il n'a pas été conçu, il n'a pas été pensé à l'échelle d'agglomération. Donc, on a du nous, adapter les dispositifs prévus par la loi SRU à notre PLU communautaire ! »

Les acteurs associatifs ayant pris part à ce processus de mise en cohérence du PLU mettent d'ailleurs également en doute l'aspect proprement communautaire du document, donc du projet urbain. Pour un président d'association de défense de l'habitat sur Bordeaux, « le PLU pour la communauté urbaine de Bordeaux, c'est vingt-sept communes et il y a un groupe de travail, qui normalement devrait travailler à l'élaboration du plan local d'urbanisme et pareil pour le SCOT, le schéma de cohérence territorial. Mais comment procèdent-ils ? Ils procèdent généralement à partir des demandes des communes donc, c'est le niveau communal qui est fondamental. Et ensuite, ça remonte au groupe de travail qui dit oui ou non, mais il ne dit jamais non. Donc, on aboutit pour le SCOT à un résultat où c'est l'assemblage de toutes les demandes de toutes les communes. » Il ajoute que si « c'est la Cub qui est censée diriger », elle ne fait qu'un « patchwork de toutes les demandes des communes ».

Le poids de l'échelon communal se retrouve dans d'autres processus de construction urbaine, notamment pour les projets d'aménagement.

Une chargée de mission de la ville de Blanquefort indique que de manière générale les agents de la Cub « interviennent surtout à notre demande ». Ainsi l'institution communautaire « n'initie pas la concertation. Sauf peut-être quand c'est réglementairement leur compétence », comme dans le cas des Zones d'Aménagement Concerté (Zac). Cependant, même pour les Zac, elle décrit comment la mairie organise les dispositifs participatifs, « décide des dates de réunions et qui invite la Cub ». Il est tout à fait significatif que pour des projets d'envergure supra communale, même si les services techniques de la Cub et de la mairie travaillent conjointement sur les projets, la mairie, formellement, invite et organise la concertation.

De même, « si on reprend l'exemple du tramway », explique le président d'une association active sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, « le tracé du tramway, il aurait dû donner lieu à une plus large concertation et il n'a pas du tout donné lieu. Ce tracé, c'est un tracé politique, c'est un marchandage qui a eu lieu entre les maires de la Cub. » Dans ces conditions, cet acteur conclut



logiquement à une prédominance de l'intérêt communal dans des projets pourtant restructurant pour l'ensemble de l'agglomération.

En l'état actuel, la concertation apparaît donc bien rester un outil essentiellement maîtrisé par le niveau communal. En ce sens, elle représente un certain échec dans le processus d'identification de l'échelon communautaire par la population. La mairie demeure le niveau légitime de débat et d'interpellation des autorités publiques.

Le discours des acteurs fait apparaître un double rapport entre une participation proprement communautaire limitée et la faiblesse de la reconnaissance politique de la Cub par les habitants : d'une part l'institution communautaire n'a que peu de visibilité et d'intelligibilité parce qu'elle n'a pas su créer un lien de proximité avec la population ; d'autre part, c'est son faible niveau d'identification qui mène au relatif échec de ses tentatives de concerter à son niveau.

Les acteurs municipaux mettent souvent en avant la participation comme une prérogative qu'ils conservent légitimement et, semble-t-il, logiquement : « la concertation reste quand même de compétence ville », affirme un agent pessacais, « la Cub et Aquitanis nous accompagnent, il n'y a pas de souci avec ça ; par contre, c'est nous qui menons la concertation. On est vraiment porteur en la matière en terme de concertation. La Cub nous laisse faire. » Cela lui permet d'ailleurs de justifier le fait que sa municipalité ait organisé de nombreux moments participatifs, face à la faiblesse du dispositif communautaire : « la difficulté que l'on a eu avec la Cub, c'est bien mais ce n'est pas suffisant. Donc nous, on veut mettre en place une concertation spécifique sur le PLU. Donc nous, on a fait trois expositions différentes... pour expliquer quel allait être le PLU communautaire et les incidences que ça pouvait avoir sur Pessac...pour parler de qu'est ce qui va se passer sur Pessac. » Une chargée de mission de la Cub souligne à l'inverse « on a des élus communautaires qui ne sont pas élus au suffrage universel direct donc, on a des maires qui nous disent, "la légitimité de la concertation, elle n'est pas à la communauté urbaine, elle est aux communes" ».

Parallèlement, tout se passe comme si les agents communautaires avaient intégré le primat du niveau municipal, notamment dans le cadre de l'élaboration du PLU. Ils expliquent s'être finalement peu adressés aux habitants. Une directrice indique par exemple que ses services étaient présents lors des débats mais en « assistance » aux équipes municipales. Une autre affirme que « on laisse toujours l' élu municipal gérer le débat global [...]. Le portage qui est de l'animation de la réunion, on le laisse au maire. On le co-pilote ou co-manage... » De même un technicien chargé de la concertation lors de l'élaboration du document explique que « pour ce qui est des remarques émises par les habitants directement auprès des services de la mairie, des élus municipaux dans des réunions où on n'était pas ou qui n'étaient pas organisées par nous, là, on a considéré que c'était aux communes de se faire entendre, de relayer ces demandes et après nous, dans les réunions de travail techniques, on les intégrait. »

La commune apparaît bien ici comme relais légitime entre citoyens et échelon supra communal, ce qui interdit à ce dernier d'apparaître comme référent direct. Il en va de même pour les « ateliers forums » censés se dérouler au niveau des sept secteurs, donc à l'échelle intercommunale. Pour la troisième série de ces ateliers, concernant les zonages et les règlements, une technicienne nous rapporte que « le vice-président en charge a estimé que pour des points aussi précis, mieux valait organiser cette étape au niveau communal ».

Dans ces conditions, les référents pour les habitants comme pour les associations demeurent communaux.

Pour un président d'association, « l'interlocuteur principal, c'est la commune, ça reste la commune. » Il explique notamment que pour l'élaboration du PLU « la ville de Bordeaux fait son projet, le fait remonter à la Cub, il est discuté dans le groupe de travail mais bon, à peu près 80% de ce qu'a demandé la ville de Bordeaux sera inscrit dans le PLU. Donc, c'est pour cela que l'on n'a pas vraiment d'interlocuteur à la Cub ». Une chargée de mission blanquefortaise souligne également que le niveau municipal qui reste le niveau « visible » pour les habitants, de sorte que même pour le PLU communautaire la ville a maintenu un référent proprement municipal pour répondre aux questions des habitants suite aux réunions de concertation.

Dans un tel contexte, l'ensemble des acteurs met en exergue l'idée que finalement, malgré un effort de formalisation d'une concertation alliant dynamique communale et intercommunale, l'enjeu communautaire reste méconnu du grand public.

Le problème fondamental n'est pas fondamentalement celui d'une échelle géographique très large, mais plutôt l'image qu'en ont les habitants. L'enjeu est alors de mettre en œuvre un processus de visualisation et d'appropriation permettant à ces derniers d'associer l'acteur communautaire à des projets qui concernent des espaces qu'ils pratiquent, dont ils font un usage concret, au quotidien.

Tous les acteurs inclus dans notre enquête attestent en effet que les habitants n'ont qu'une très faible connaissance de l'institution communautaire, qu'ils considèrent au mieux comme une structure technocratique ou un « tiroir-caisse ».

Le cas des études préalables d'aménagement et d'urbanisme menées par la Cub est à cet égard significatif du manque de visibilité de l'acteur communautaire. Une directrice explique que pour ces études qui définissent pourtant « les grands enjeux d'intérêt de stratégies publiques pour l'échelle de l'agglomération », il est là fait appel aux communes pour communiquer auprès des habitants et leur expliquer le futur projet. En effet « l'inconvénient de la Cub, tant que l'on n'a pas des élus au suffrage universel, c'est que l'on a peu de légitimité vis-à-vis de la population... on n'a pas trop de lisibilité pour la population donc, en fait, on passe toujours sur le vecteur de proximité qui est la commune. Même si réglementairement, c'est nous qui sommes tenus à la concertation... »

Un constat identique est fait suite à la démarche d'élaboration du PLU, agents communaux et communautaires partageant l'idée que les populations ne s'expriment véritablement qu'à l'échelle et à propos d'un territoire communal qui leur est familier.

Un technicien pessacais affirme ainsi, à propos de l'existence d'un intérêt communautaire dans les représentations des habitants : « On peut tout faire, ça ne leur parle pas. C'est-à-dire le fait qu'on avait comme consigne de la Cub de présenter l'aspect communautaire d'abord, puis de rentrer après dans le communal, l'aspect communautaire. Ça ne les intéresse pas hormis quelques syndicats de quartiers qui se sont intéressés pour diverses raisons à la globalité sinon, globalement, ça leur parle pas et ils veulent de la proximité, savoir ce qui va se passer chez eux, dans le quartiers, dans la rue, parfois dans la ville, au-delà, c'est assez rare. Malgré toute la pédagogie que l'on peut mettre en place par rapport à ça, c'est difficile. On arrive à avoir une vision quartier ou secteur particulier au-delà, c'est difficile. Sur les grands réseaux de transports, une échelle communautaire ou une échelle plus large qui se met en place, ça va être beaucoup plus dur. »

Les agents communautaires dressent le même constat. Pour l'un d'eux l'exemple de la concertation autour du pont Bacalan-Bastide serait symptomatique : certes il y a eu concertation, mais ce sont les habitants des deux quartiers situés de part et d'autre du fleuve qui se sont exprimés. Ainsi ce n'est pas de l'intérêt communautaire, de la gestion des transports à l'échelle de l'agglomération, mais des nuisances occasionnées par un pont sur un quartier dont il a été question. Finalement, il ne s'agissait que d'une « concertation de riverains », les communes périphériques qui pourraient bénéficier du désengorgement du pont d'Aquitaine, ou du report de circulation sur ce nouveau pont ne se sont pas exprimés. Ce technicien a une interprétation similaire de la concertation dans le cadre du PLU : « à l'échelle communale, on ne parlait jamais des enjeux communautaires ». « Nous, on a amené le débat sur la table, on a eu très peu de retour. Les gens qui venaient dans les réunions des communes, c'était essentiellement à des problématiques communales, voir des problématiques de quartier...donc, on a du mal à décoller de ça. » Ce technicien fortement impliqué dans la démarche d'élaboration du PLU explique ce manque de visualisation des enjeux supra communaux par la faiblesse de la Cub à la fois en tant que territoire d'identification et territoire de représentation.

Il souligne ainsi que « le PLU à l'échelle de l'agglomération, c'est quelque chose qui n'est pas palpable ! Autant, le zonage, le règlement applicable dans ma rue, ça je comprends ; si sur le PLU, il y a un emplacement réservé pour la création de tel ou tel équipement, ça je comprends aussi. Mais les enjeux d'agglomération, la nécessité de limiter l'étalement urbain, de densifier la ville autour des corridors de transport en commun quand c'est dit comme ça, c'est très difficile de réagir dessus ! On est après, dans un débat d'expert parce que c'est beaucoup plus conceptuel quelque part. Très peu de gens se projettent à l'échelle de l'agglomération. C'est-à-dire, le territoire de la communauté urbaine n'est pas un territoire vécu. Le territoire de la communauté urbaine, c'est un territoire administratif. Le territoire vécu, ça peut être le bassin d'emploi, la commune, le quartier... » Dans de telles conditions, « c'est très difficile de demander aux gens de se projeter sur les enjeux d'un territoire qu'ils n'appréhendent pas vraiment ! Alors que sur le territoire de la commune, là oui...ça reste leur environnement immédiat donc, ils se projettent déjà beaucoup plus... D'où le fait d'élaborer ces projets de territoires à l'échelle des communes et d'avoir eu un temps de concertation au niveau des communes. [...] Si on avait demandé aux habitants de s'exprimer sur le projet des grands enjeux communautaires, ça n'aurait rien donné : trop abstrait ! »

Parallèlement, comme la directrice précédemment citée, ce technicien ramène la faiblesse de représentation supra communale chez les habitants au problème de l'échelle d'élection des représentants légitimes qui demeure la commune : « à l'échelle des communes, les élus mènent les débats et s'ils ne le font pas, ils sont très vite interpellés par les habitants qui sont venus là pour écouter leur maire. À l'échelle du territoire, c'est déjà plus compliqué...parce que, on avait désigné un élu référent par territoire, qui était le maire d'une des communes du territoire en question. On a presque tout le temps organisé les réunions de concertation territoriales dans la commune du référent du territoire. Donc, les gens qui venaient là voyaient un élu qui pouvait être leur maire, ils venaient écouter leur maire et non le référent du territoire. Et, les élus des autres communes du territoire étaient là ou pas... donc, dans l'esprit des gens, ce territoire, ce n'est pas évident. Déjà pour les habitants des autres communes qui devaient venir dans cette commune là et puis, pour les habitants de la commune, d'écouter leur maire leur parler du territoire d'autres communes, c'était un exercice un peu compliqué. [...] Il y a vraiment un problème là, si vous voulez, de territoire d'élection. L'élus, même si il est élu

communautaire, il est élu dans une commune et il y a vraiment une relation à l'habitant et l'élu qui est fondée là dessus. L'élection, c'est l'élection municipale. Donc, au niveau des territoires, déjà, les techniciens ont pris le relais... »

Face à ce diagnostic largement partagé de l'insuffisante reconnaissance de l'échelle communautaire comme échelle de concertation, donc comme véritable acteur politique constructeur de la ville, les acteurs communautaires soulignent des perspectives d'ouverture. Ils donnent à voir une certaine volonté de construire une nouvelle stratégie communautaire en matière de participation, donc d'identification démocratique, pour passer outre l'absence d'élection des conseillers directement par la population.

## **Des ouvertures et une volonté pour que la CUB construise une nouvelle stratégie**

Les techniciens rencontrés à la Cub mettent en avant que les pratiques imparfaites menées jusqu'à aujourd'hui ont permis une prise de conscience et ont impulsé une dynamique qu'ils doivent maintenant faire fructifier, en termes d'évolution de la concertation et in fine de la gouvernance urbaine.

Le bilan de la mandature 2001-2007, notamment sa partie sur le « fonctionnement institutionnel », est largement autocritique. Il souligne les progrès accomplis par la Cub en matière d'information et de transparence, ce qui, nous l'avons vu, représente une condition pour une participation de qualité, mais relève également la faiblesse persistante en termes de concertation proprement dite : « le déficit en matière de concertation dans la définition des politiques publiques et des projets est constaté, ainsi que le lien étroit entre la réussite de cette concertation et son portage politique » ; « La concertation des usagers par la Cub se limite à un champ minimaliste et réglementaire, sauf dans le cas du PDU et du tramway où les vice-présidents se sont montrés particulièrement impliqués. Cette concertation est alors abandonnée au profit des communes » ; « Si la Cub est beaucoup plus connue qu'il y a 20 ans grâce aux différentes actions de communication, à la place que lui accordent les médias locaux dans leurs tribunes, l'intérêt communautaire est peu ressenti par les communes et les partenaires, et le projet d'agglomération manque de portage. L'intérêt communal semble encore prévaloir. Il est relevé l'ambivalence des élus communautaires, avec le sentiment que les décisions sont davantage prises en fonction des enjeux communaux que pour l'intérêt d'agglomération ». Il est enfin souligné, concernant le PLU, que « la somme des projets ne constitue pas pour autant un projet ».

Ces éléments de diagnostic sont largement repris par les agents communautaires : une directrice considère que la Cub « reste très en retard » en matière de concertation. Elle estime en effet qu'un renouvellement de la gouvernance passe par l'organisation de la concertation et que la Cub « n'est pas allé assez loin à ce niveau vis-à-vis de la population [...] Je pense que l'on n'a pas été assez présent sur la façon de porter ce projet au niveau de la population et au niveau de l'ensemble des communes. [...] Aller développer, expliquer, négocier, reprendre de projet avec les populations, c'est en ça que j'entends la gouvernance »<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Nous tirons cette dernière citation de l'intervention lors de la table ronde « Les politiques urbaines, la ville pensée », séminaire POPSU novembre 2007

Un agent de son service considère pour sa part le dispositif mis en œuvre pour le PLU n'est certes « pas parfait » mais a tout de même permis de « fixer des choses, d'enclencher une dynamique » qu'il reste aujourd'hui à amplifier.

De la même manière, un technicien explique que les démarches participatives ont été efficaces pour ce qui est de la limitation des recours potentiels, elles auraient permis de « sécuriser un peu la procédure et de sécuriser la gestion du document derrière, cet objectif là est atteint ». Il admet par contre que « pour l'objectif de la concertation, tout reste à faire... Et c'est vrai que c'est certainement la partie la plus intéressante en matière de concertation mais qui demande de l'investissement, qui demande des moyens ».

Les démarches de participation apparaissent donc clairement insuffisantes, pour faire que le territoire communautaire apparaisse aux habitants comme un espace politique identifié et investi de représentations, pour finalement s'imposer comme échelle de gouvernance. Le bilan de mandature pointe donc, parmi les « enjeux forts », à la fois « un projet urbain dans un cadre de gouvernance urbaine renouvelée » et « des lieux de débats publics, de concertation [sont] à créer pour poser les grandes lignes de la ville de demain avec les acteurs du territoire que sont les communes, la société civile, les secteurs associatifs et économique afin de favoriser une gouvernance urbaine nouvelle. »

Cette prise de conscience pose les conditions d'un renouvellement des pratiques participatives à l'échelon communautaire, renouvellement qui apparaît aujourd'hui être porté par les techniciens.

Nous pouvons à cet égard reprendre les mots de l'un d'eux qui estime que dans le fonctionnement actuel de la communauté urbaine, « les techniciens restent très présents dès lors qu'il s'agit de discuter, des enjeux, des politiques communautaires. Alors, on peut nous accuser de technocratie, voir technocratique, en fait, on prend la place que les élus ne prennent pas forcément. » Le bilan de mandature 2001-2007 souligne d'ailleurs également la part que doivent prendre les services dans le processus d'affirmation de l'échelon communautaire : « Les agents ont un rôle à jouer auprès des vice-présidents pour les sensibiliser à la concertation, les aider à porter les dossiers devant les usagers ». L'enquête de terrain permet alors de mesurer combien les techniciens affichent une volonté de promouvoir leur institution, ce qui permettrait finalement de faciliter et de rendre plus efficace leur propre travail. Leurs intérêts professionnels apparaissent alors converger avec ceux de la Cub, puisque les agents comme l'institution tireraient d'une meilleure concertation une reconnaissance supérieure dans le processus de construction urbaine.

Il est tout à fait intéressant de remarquer que la stratégie affichée par les techniciens communautaire est largement fondée sur deux des trois répertoires que nous avons déjà mis en lumière et qui appuient et véhiculent les démarches de concertation, à savoir la démocratie, la proximité et le développement durable. La Cub utilise en effet logiquement les mêmes cadres cognitifs et rhétoriques que les communes, considérées comme l'échelon phare. Ses agents cherchent ainsi à l'imposer comme aussi légitime, donc les reprennent tout en les aménageant pour les adapter à leurs propres capacités d'action.

Le répertoire démocratique apparaît peu dans le discours des techniciens, justement parce que leur objectif de légitimation et d'imposition de l'échelon communautaire représente avant tout un enjeu pour les services communautaires, compte tenu du positionnement ambivalent des élus. Les

techniciens privilégient ainsi, dans leur discours, la proximité et le développement durable qui représentent des perspectives d'évolution pour la Cub et pour la gouvernance urbaine.

Le premier enjeu qui ressort du discours des acteurs communautaires est celui de construire un rapport de proximité avec la société civile.

Il s'agit tout d'abord pour les services de faire évoluer leurs relations avec les associations. Dans la mesure où l'échelle communautaire est étendue et ne permet souvent pas de toucher systématiquement l'ensemble des habitants, la Cub privilégie en effet les démarches de concertation avec le milieu associatif. Dans le cadre de l'élaboration du PLU, des associations ont directement sollicité les services communautaires, parallèlement aux forums participatifs proprement dits, afin de faire connaître leurs éventuelles inquiétudes et réfléchir avec les techniciens aux orientations de la programmation urbaine. Ces séances de travail, bien qu'« extrêmement chronophages », sont d'ailleurs reconnues comme fructueuses par plusieurs agents.

Cependant la directrice en charge de ce dossier regrette que la Cub se contente de répondre aux sollicitations des associations, ce qui pour elle signifie que la démarche de concertation « n'est pas faite en entier ». Elle affirme combien « il faut qu'on améliore notre système de concertation. Il faut qu'on arrive à trouver beaucoup plus de proximité, et qu'on arrive à s'impliquer davantage », ce qui passe par une redéfinition du rapport entre la Cub et les associations. Elle souligne en effet que la volonté des techniciens pour les futurs documents de programmation est que la Cub adopte une posture de « force de proposition », non pas d'« attente que les associations viennent vers nous », donc qu'elle aille au devant des associations. « Il faut les interpeller en amont », affirme-t-elle, « leur dire " vous travaillez sur tel thème, on voudrait voir avec vous comment réfléchir ensemble sur tel problème ". »

Cette directrice comme une technicienne sous sa hiérarchie mettent en avant que cette démarche n'a pu être adoptée lors de l'élaboration du dernier PLU, « car les services avaient très peu de temps pour produire beaucoup ». Mais elles affichent une volonté de la mettre en œuvre, pour finalement rendre la construction urbaine plus fluide, c'est-à-dire partagée plutôt que fondée sur un rapport de force avec les associations. En effet, « si on va les démarcher, la logique sera complètement inversée » : « on serait dans une situation beaucoup plus facile pour expliquer les choses si on travaillait en amont avec elles. Parce que là, elles sont plus dans une position de défiance ». Dans la mesure où le monde associatif sollicite la Cub, et non l'inverse, les associations sont en effet plus enclines à adopter une démarche de contestation. En ce sens, « si nos élus nous en donnent le temps il faut qu'on travaille beaucoup plus en amont. Parce que ça permet de mieux se comprendre et de cheminer ensemble ».

À un second niveau, la stratégie de proximité de la Cub doit se développer à destination du grand public. Dans la mesure où « la Cub a tardé à développer une démarche de proximité avec les usagers », le bilan de mandature 2001-2007 souligne la nécessité de mener en interne une réflexion à deux niveaux, à savoir la proximité physique et la proximité Internet. En effet, « d'une manière générale, la place de l'utilisateur dans nos cadres de réflexion et de décision n'est pas suffisamment visible alors que notre action est au service du public ».

Plusieurs agents communautaires reviennent sur le fait que la manière la plus facile de créer une visibilité pour les habitants serait que la Cub ait des élus proprement communautaires, et non plus communaux. Mais tous sont conscients de ne pouvoir attendre une éventuelle réforme du statut de l'intercommunalité et disent chercher des démarches d'identification parallèles, notamment à travers une communication renforcée directement dirigée vers les citoyens.

Le succès du forum mis en place sur Internet et de la consultation des documents « donne quelque chance que petit à petit il y ait une meilleure conscience », espère une directrice. De même le PLU évolue de manière constante et les services reçoivent régulièrement des habitants pour leur fournir des informations. Ces prémices de relations avec le grand public « poussent à aller vers quelque chose de plus fort », affirme un technicien.

Les techniciens décrivent ainsi une logique incrémentale d'évolution, en restaurant peu à peu l'image de la Cub autour de projets touchant à la vie quotidienne des populations.

Notamment, « il y a vraiment des gros projets transports et déplacements comme le tramway, dans lequel il y a un gros travail de concertation de réaliser », indique une directrice. « Le tramway pour le coup, on a du faire beaucoup de concertation donc, on est allé au-delà de notre cadre réglementaire parce qu'on s'attaquait à des axes commerçants importants, qu'on restructurait complètement cet axe, qui était en travaux pendant des mois et des mois », explique-t-elle. « On a mis en place des réunions de concertation, même des PC de concertation, des PC de crise avec des chefs de projet localisés sur chacun des axes en travaux, des maquettes du projet... Enfin... on a mis les moyens pour être à disposition du public et des questions du public sur ces questions là. D'ailleurs, on va de plus en plus, en termes de grosses réalisations d'infrastructure de voirie ou d'espace public, faire nous-mêmes Cub, une concertation/communication proche sur les lieux des interventions. » Ainsi les projets de réaménagement des quais et le chantier du tramway ont poussé l'institution communautaire à revoir sa relation directe avec l'usager, « ça nous a fait nous réinterroger sur notre manière de communiquer et de concerter sur nos projets. Puisque jusqu'à présent, on appliquait le réglementaire et on laissait l'initiative aux communes de faire la concertation. »

Les techniciens constatent ainsi que la construction d'un lien de proximité était une condition clef pour mener bien les projets et pour faire reconnaître la Cub comme institution centrale dans la gouvernance urbaine. Les démarches initiées par l'institution communautaire ont permis de « gagner beaucoup en légitimité, en reconnaissance de notre rôle », selon une directrice. « D'ailleurs, c'est un peu la leçon en communication qu'on a tiré sur le tramway ou sur les quais », conclut-elle. « C'est par le biais communication qu'on s'est aperçu que l'on a tout intérêt au lieu de dire, "on attend que les élus communautaires soient élus au suffrage universel pour qu'on ait davantage de reconnaissance, de légitimité", finalement, on s'est aperçu en concertant, en mettant en place des systèmes de concertation communication sur nos projets, on en avait un retour en terme de lisibilité de l'action communautaire. Donc, la com qui fait surtout de la communication institutionnelle, qui s'occupe de promouvoir l'action de la Cub, elle en a tiré énormément de choses. Elle a bossé parce qu'on a fait beaucoup de supports de communication qui valorisaient l'action mais en même temps, on en a retiré des bénéfices. Donc, oui aujourd'hui, on sait que les quais, c'est la Cub, le tram, c'est la Cub et pas la ville de Bordeaux. Il y a encore des confusions mais... en terme de communication institutionnelle, on en sort quelque chose... »

Cette expérience est ainsi affichée comme une preuve pour les services techniques que la construction d'un rapport de proximité est possible, donc comme une étape décisive dans l'identification de la Cub comme échelon majeur de construction de la ville moderne : « on a un peu innové là-dessus, à travers des projets un peu phare comme les quais ou le tramway. On s'est finalement prouvé à nous-mêmes qu'on était aussi capable malgré notre échelon et notre tour de verre de faire de la concertation/appropriation par le public et qu'en plus, on en avait besoin. Donc, ces projets là sont

venus nous prouver qu'on y avait intérêt », souligne la directrice précédemment citée. De manière globale, elle ajoute que « la manière dont on réinterroge nos pratiques à l'aune du développement durable pour co-produire nos projets d'aménagement fait qu'effectivement, je parie que sur l'avenir, on définira plus largement des outils et des stratégies de concertation et d'association des publics à l'ensemble de nos projets. D'ailleurs, on en fait de plus en plus... [...] on se responsabilise de plus en plus sur cet aspect là. »

Ce dernier témoignage nous amène au second répertoire mobilisé par les services communautaires et qui apparaît offrir des perspectives d'évolution de leur positionnement dans l'espace de l'agglomération, à savoir le développement durable.

Pour la directrice en charge de cette problématique, le développement durable, sa prise en compte comme perspective et enjeu d'action publique par la Communauté urbaine, pourraient en effet avoir un impact sur les pratiques de concertation : il permettrait « de se réinterroger sur nos pratiques de construction de la ville, d'aménageur et ce faisant, on voit très bien que la dimension de la concertation... ce n'est même pas la concertation, on va plus loin, on va sur l'association, la co-construction du projet. La préfiguration de ce que seront les habitants et essayer d'associer le plus possible. [...] Cette démarche là, où on co-fabrique entre techniciens et futurs habitants la ville, c'est le développement durable qui réintroduit ce système de gouvernance de la construction de la ville et ce faisant, ça réinterroge nos pratiques. Mais, c'est encore trop récent à la Cub pour que je puisse vous dire oui, ça a changé ! On est en train du coup, d'introduire davantage de gouvernance et de co-construction de la ville dans nos manières d'intervenir sur l'espace public et sur l'urbain ». En ce sens, le développement durable est présenté comme « un nouvel objectif de la Cub sur lequel nous n'avons pas encore trouvé les réponses. On n'a pas encore fabriqué notre référentiel qui nous dit comment on va effectivement co-construire la ville. [...] Il nous manque encore de la matière, on ne sait pas comment s'y prendre en fait. On ne sait pas encore comment transformer les réunions de concertation en réunion de co-construction du projet. Donc, c'est très empirique... c'est très intuitif ! Le développement durable, il nous oblige à beaucoup d'humilité et de pragmatisme y compris dans la manière dont on considère ces temps de concertation sur la fabrication de la ville. Donc, il faut que l'on invente une nouvelle manière de co-construire la ville. Ça reste encore à imaginer ! On sait qu'on doit aller vers plus de co-construction, vers plus de concertation... »

Il apparaît donc bien, à travers ce discours, que si les modalités concrètes sont encore à trouver, une évolution des représentations et des méthodes est à l'œuvre au sein des services de la Cub, évolution qui tend à mettre en valeur avant tout la nécessité d'un rapport partenarial direct à instaurer entre l'institution communautaire et les citoyens. Ainsi « c'est le développement durable qui finalement réinterroge le rôle de la concertation et la manière dont on va concerter les projets. C'est parce qu'on s'interroge sur comment faire une ville nouvelle durable, sur comment faire des projets durables que l'on s'interroge sur la gouvernance et la concertation et l'association des publics à cette co-construction de la ville. Donc, on modifie nos pratiques et nos façons de faire dans tout les projets et toutes nos activités. Mais, on n'en est qu'au début... »

La directrice du développement durable mentionne l'exemple de la ZAC Bastide2 et propose l'idée de pousser très loin la logique de co-construction de la ville : « Pourquoi ne pas lancer un appel à projet de futurs habitants ! [...] C'est-à-dire que l'on fait, la Cub, un appel à projet de promoteur qui va adjoindre



dans le cahier des charges de ce promoteur l'obligation de concerter sur les futurs programmes. Alors même que le programme n'est pas encore fait... c'est un exemple de co-construction des projets ! »

L'impact d'une logique de développement urbain durable dans le fonctionnement communautaire est également observable en ce qui concerne les évolutions futures du PLU. L'évaluation de l'actuel PLU produite en 2008, touchant notamment aux démarches participatives, mentionne le projet des techniciens de reconsidérer leur rapport avec les communes, notamment d'impliquer beaucoup plus les élus. Dans le cadre de l'actuel PLU communautaire, seuls les adjoints à l'urbanisme et les maires ont été mobilisés. Il s'agit donc d'ouvrir la démarche aux adjoints à l'environnement, aux transports, donc de produire une démarche transversale de construction urbaine. Cette logique de prise en compte des multiples facettes de la vie des usagers, au-delà du seul secteur de l'urbanisme, correspond sans nul doute à celle du développement durable, puisqu'il s'agit d'inclure la programmation urbaine dans une démarche globale.

Parallèlement à la diffusion des deux répertoires de la proximité et du développement urbain durable, la Cub semble aujourd'hui tenter de faire évoluer son rapport avec l'échelon communal et d'impulser une dynamique, si ce n'est communautaire, au moins intercommunale.

Le dernier bilan de mandature souligne en effet la nécessité de développer une coopération plus formalisée afin de faire émerger l'aire urbaine de l'agglomération comme véritable « territoire de gouvernance ». En ce sens, la mission confiée à un adjoint du directeur du pôle aménagement urbanisme et habitat de la Cub apparaît tout à fait significative. Sa mission consiste à organiser un rapport nouveau entre communes, qui ne soit pas seulement une mise en compatibilité de perspectives communales mais véritablement une réflexion autour d'enjeux d'agglomération.

Il parle ainsi lui-même d'une « tâche qui est un peu nouvelle, qui est justement la coordination des grands projets d'aménagement », au-delà du strict périmètre défini par les Zac. Il mentionne par exemple un « secteur Bastide » qui doit être conçu comme s'étendant au-delà du périmètre opérationnel de la Zac Bastide. L'idée est pour lui de « faire émerger là des projets communautaires... bien sûr que les autres Zac sont des projets communautaires mais... qui peut-être acquiert une dimension un peu différente d'un seul projet communal. Vous comprenez bien l'arrière plan... »

Pour cet adjoint, l'enjeu d'une allocation optimale des ressources par la Communauté urbaine cache un véritable changement de perspective : « il y a un débat qui est à la fois celui du mode d'intervention de la collectivité et aussi, celui de l'intérêt de gérer des grands projets enfin, les prendre à la bonne échelle. Parce que je crois que c'est ça qui est le plus important, ce n'est pas uniquement le problème de dire, "c'est la Cub qui doit rationaliser ses coûts budgétaires" mais c'est bien, "quel est l'intérêt pour toute l'agglomération de mettre en avant des projets un peu importants". »

Il décrit ainsi sa mission non pas comme une simple stratégie d'harmonisation des projets communaux, mais plutôt comme l'impulsion d'une dynamique véritablement supra communale : « c'est un peu provocateur », dit-il, « mais, c'est justement essayer de ne pas bâtir qu'un partenariat entre communes. [...] C'est essayer de trouver un terrain d'entente où on dépasse la seule addition des problématiques communales. C'est peut être un peu théorique ce que je dis mais enfin, c'est ce qui est l'enjeu aujourd'hui ! C'est de ne pas faire qu'une seule addition des logiques communales mais essayer de

retisser ou de tisser des liens à l'échelle de territoires qui sont des territoires de projet qui, quelque part, se démarquent des seules limites communales. »

Cette perspective sous-entend un rôle nouveau pour la Cub, qui doit se poser un véritable promoteur de projets englobant, à large échelle, projets qui ne seraient plus portés par une commune, mais directement par le niveau intercommunal. Pour être effectif, ce positionnement nouveau paraît devoir s'appuyer sur un portage, donc un investissement, à la fois politique et technique : pour l'adjoint au directeur en charge de coordonner cette évolution, cette logique aurait une « double dimension... une dimension politique, c'est-à-dire, comment les débats que l'on a au plan communautaire, comment ils vont au-delà d'une seule addition des débats communaux. Et puis, qu'il y a quand même et je crois que c'est important, une forte dimension technique, c'est-à-dire d'essayer aussi de faire évoluer cette grande maison vers une approche plus territorialisée [...] en tout cas à une échelle d'intervention qui est un peu différente. »

L'existence même d'une telle mission au sein de l'organigramme de la Cub montre une certaine volonté de l'institution d'affranchir ses réflexions des périmètres communaux, donc de s'imposer comme un échelon plus indépendant de construction urbaine, voire comme un tiers dans les controverses opposants deux périmètres communaux.

Dans le même sens, nous nous devons de mentionner une dernière perspective d'évolution au sein de l'organigramme communautaire qui apparaît porteuse d'une impulsion nouvelle en termes de pratiques participatives et finalement de gouvernance. Il s'agit du renouvellement du Conseil de Développement Durable (C2D), instance rendue obligatoire par la loi Voynet dans les communautés urbaines, mais mise en sommeil actuellement pour revoir son recrutement et son fonctionnement. Jusqu'à aujourd'hui en effet, le C2D regroupait les chambres consulaires, les grandes entreprises publiques et privées, des personnes qualifiées, mais le milieu associatif était largement sous représenté, les PME absentes, tout comme les syndicats et les acteurs sociaux, à l'exception des bailleurs sociaux. Ainsi « c'était essentiellement des acteurs qui sont déjà des partenaires de la Cub par ailleurs » considère une chargée de mission. Elle insiste sur le fait que le conseil de développement était présidé par le président de la Cub, ce qui représente une donnée symbolique importante en termes d'autonomie.

Deux évolutions institutionnelles ont cependant donné les prémices d'un changement de statut symbolique du C2D dans le fonctionnement communautaire. D'abord externalisée à des prestataires libéraux, la coordination et de l'animation du C2D a été confiée, en 2005, à une direction interne, avec un budget largement étoffé, ce qui souligne en quelque sorte l'entrée véritable du conseil dans l'organigramme décisionnel communautaire. Par ailleurs, depuis une délibération du 23 novembre 2007 le président de la Cub ne préside plus le C2D, ce qui donne à ce dernier la possibilité d'affranchir ses travaux du politique.

Une réflexion est donc actuellement en cours pour faire évoluer cette instance, ce qui apparaît porteur d'un renouvellement des pratiques de démocratie participative dans l'espace communautaire. En effet, « on a un président de la Cub aujourd'hui qui est sensible à ces questions là », explique une chargée de mission, « le président Feltesse a vraiment eu envie de se servir de cet outil », « il a donné un autre tempo...il y a une volonté de faire sortir ce truc là, de communiquer dessus, de faire un site Internet, à défaut d'un site Internet complètement autonome, au moins une page sur la Cub qui soit autre chose que le minimum que l'on a aujourd'hui. Quelque chose de vraiment interactif pour que

puissent participer éventuellement les gens qui ne sont pas membres...après, il faut réfléchir comment tout ça va être géré ! Mais en tout cas, il y a une vraie volonté aujourd'hui... » Le dernier bilan de mandature regrette d'ailleurs que le rôle du C2D se limite à la présentation de dossiers et ne soit pas celui d'une « co-élaboration des projets ».

Une proposition d'évolution a donc été formulée avant les élections municipales et communautaires de 2008, qui tend à faire évoluer les méthodes de travail du C2D vers plus de transversalité, ce qui, est encore une fois conforme à la dynamique du développement durable. Parallèlement un collège des habitants ferait son entrée dans l'instance participative, afin de tendre vers une « représentation de la diversité sociale ».

Les enjeux de cette refondation apparaissent doubles, encore une fois, à savoir imposer l'intérêt communautaire comme réelle logique d'action publique et renforcer le lien direct avec la société civile. Une chargée de mission rappelle ainsi la « nécessité d'un projet global d'agglomération, en tout cas à l'échelle d'un projet, à l'échelle d'un territoire de vie et de pouvoir concerter la population, qui à part le tramway n'a pas beaucoup d'idée sur ce qu'est la Cub ».

Le C2D est donc affichée comme une instance capable de remédier au « manque de lisibilité de la Cub pour les habitants ». En effet, notre interlocutrice souligne que malgré les sommes colossales engagées par l'échelon communautaire « aujourd'hui, on ne peut pas sanctionner les élus sur une action communautaire [...] À la mairie, on me dit, "désolé, ce n'est pas nous". Et à la Cub, personne ne doit me rendre de compte puisque je n'ai voté pour personne. Donc, je ne peux pas sanctionner par mon vote. Donc, elle est là la question. À mon avis, la concertation, c'est important, le projet partagé et la façon de penser les projets de manière partagée, transversale, avec différents angles de vue que l'on regroupe autour d'une table pour avoir un projet global, à mon sens bien plus pertinent que par des petits bouts de lorgnettes...ça, c'est une chose et ça, c'est l'enjeu pour le conseil de développement »

Cette perspective de rénovation du C2D devrait d'ailleurs avoir un impact sur le fonctionnement interne de l'institution communautaire dans son ensemble. Il pourrait mener à « une évolution des services, de la façon de faire fonctionner les services, dans la concertation dans la gouvernance et la façon de réfléchir les projets ». Sa refondation pourrait ainsi signifier un enrichissement des réflexions tout au long du processus décisionnel : « c'est un outil super intéressant, complémentaire des techniciens, complémentaire des élus pour apporter un éclairage, un débat éclairé sur les grands projets de territoire », considère une chargée de mission. « pas forcément qu'en amont, ça peut être en aval, le conseil de développement peut être associé à l'évaluation de la mise en œuvre... il peut intervenir à tous les stades ».

La démarche participative apparaît donc ici porteuse de changement pour la construction urbaine, à deux niveaux, à savoir dans la manière dont la Cub traite les projets et dans la façon dont elle véhicule son image et son action auprès de la société civile.

Là encore, l'institution communautaire tend non pas à se substituer au pouvoir communal mais bien à construire une nouvelle forme de partenariat, afin d'enrichir la décision, par des démarches participatives. Ainsi les membres du conseil de développement sont considérés comme légitimes en matière de réflexion territoriale et d'aide à la réalisation de projets, mais en aucun cas comme représentatifs. Une complémentarité doit donc être trouvée, chacun restant à sa place, afin de ne pas saper l'autorité légitime des élus.

Reste à savoir comment ce partenariat sera concrètement mis en œuvre par la Cub, dans la mesure où, nous l'avons vu, l'appel au partenariat avec l'échelon communal en matière de participation, a pu résulter dans une appropriation des dispositifs par les municipalités. À cet égard, une des méthodes d'association des habitants paraît devoir être mentionnée. Elle porte en effet à la fois les potentialités pour une révision profonde des relations entre la Cub et les citoyens et les risques d'une nouvelle confiscation par les communes.

Une chargée de mission explique que plusieurs perspectives seraient envisageables pour intégrer les habitants au C2D, notamment une formule « intermédiaire », à savoir « pas forcément l'habitant lambda sur volontariat, comme ça se passe pour les conseils de quartiers, mais peut-être des membres de conseils de quartiers qui viendraient eux-mêmes, du coup, faire un relais auprès des conseils de quartier, remonter ce qui va jusqu'au conseil de développement... ce qui pourrait être un partenariat, une complémentarité intéressante ». Encore une fois il apparaît que le dispositif communautaire reposerait sur la bonne volonté des équipes municipales de faire figurer dans l'ordre du jour de leurs propres instances participatives une réflexion d'ordre communautaire, ce qui, au regard de notre étude du terrain bordelais, ne semble pas aller de soi. La chargée de mission qui dévoile cette possibilité de partenariat est d'ailleurs bien consciente de l'enjeu : « ça veut dire que les communes acceptent de jouer le jeu, de réunir leurs conseils de quartier autour de la problématique de qui ira représenter les conseils de quartier au sein du conseil de développement. [...] C'est un beau pari je crois, ça va être complexe ». Il s'agira donc de suivre le devenir de ce Conseil de développement, qui apparaît doré et déjà comme porteur d'évolutions en matière de construction communautaire des projets urbains, tout en étant soumis aux pratiques des acteurs de l'agglomération, notamment les élus locaux.

Cette étude approfondie de la configuration bordelaise en matière de participation permet d'éclairer la mise en œuvre, dans un espace métropolitain, de l'impératif participatif relayé par le droit et les analystes de l'action publique. Mais elle permet également d'en savoir un peu plus sur les évolutions contemporaines des processus de gouvernance urbaine.

L'analyse des formes et des significations locales des dispositifs participatifs révèle finalement les enjeux de pouvoir à l'œuvre derrière la détermination des échelles légitimes de construction de la ville. Il apparaît que la commune, au prix de stratégies d'appropriation, voire de contournement, demeure un échelon phare dans la détermination de l'action publique, ancrée dans les mécanismes de la démocratie représentative. Ainsi la participation telle qu'elle est expérimentée, du moins à l'heure actuelle, dans l'espace bordelais ne permet pas de suivre les analyses volontaristes en termes de gouvernance supra communale.

Cependant, le positionnement nouveau des agents communautaires permet d'envisager une évolution future des rapports de force entre échelons municipal et communautaire. Le technicien paraît investir un rôle nouveau, devenant en quelque sorte entrepreneur pour son institution et non plus seulement conseiller et exécutant des décisions du pouvoir politique. Ses stratégies peuvent même apparaître contraires à celles d'élus communaux. Peut-être assistons nous alors à une révolution silencieuse, dans la mesure où le devenir d'une institution comme niveau reconnu de gouvernance

passerait par une évolution des manières de faire de ses agents, et non plus seulement par un portage politique.