



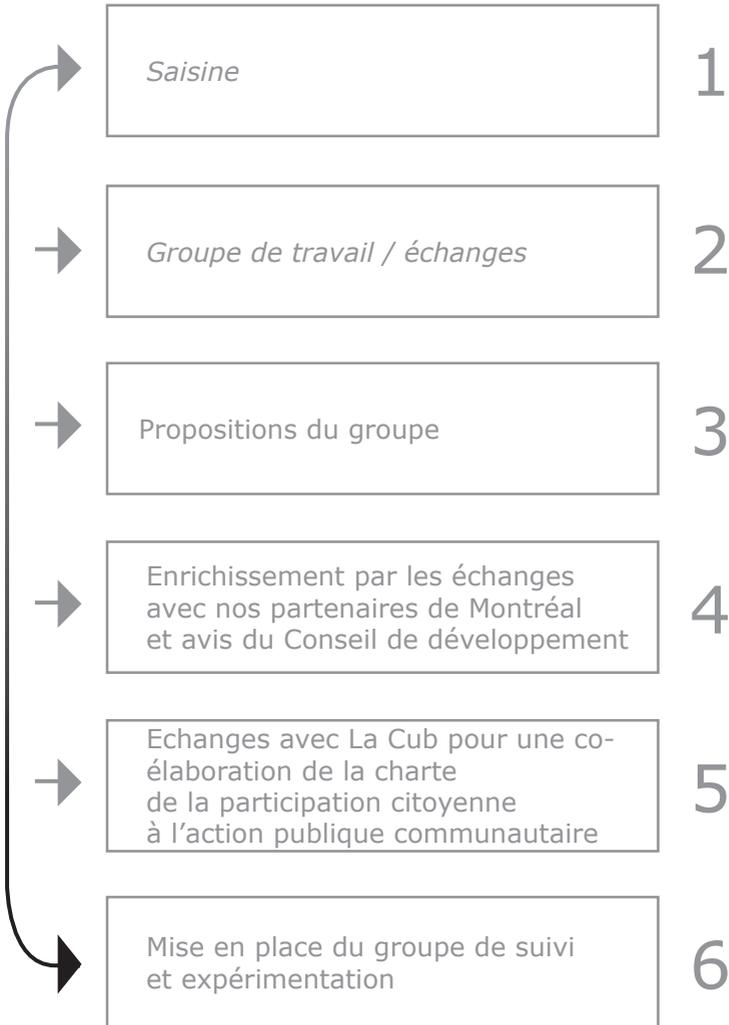
la participation, un changement fondamental

Contribution du C2D
Saisine « charte de la participation »



- **Étapes**, *page 5*
- **Préambule**, *page 7*
- **Méthodologie**, *page 9*
- **Propositions**
 - du groupe de travail**, *page 13*
- **Echanges et enrichissements**, *page 23*
 - > *avec nos partenaires de Montréal*
 - > *avec l'assemblée plénière du C2D*
- **Partage avec La Cub**, *page 31*
- **Charte de la participation citoyenne**
 - à l'action publique communautaire**, *page 35*

- **Annexes**, *page 47*
 - > *saisine*
 - > *composition du groupe de travail C2D*
 - > *les invitées de Montréal*
 - > *composition du groupe tripartite*
 - > *documents d'appui*



» **Fonctionnement du Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise**

Le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise est une structure de démocratie participative mise en place par la Communauté urbaine de Bordeaux. Il est composé de 160 membres issus de la société civile: acteurs économiques, syndicaux, associatifs, représentants d'organismes publics, citoyens des communes composant La Cub, personnalités qualifiées...Il est présidé par une personnalité indépendante également issue de la société civile.

Le Conseil de développement est saisi par la Communauté urbaine de Bordeaux afin de s'exprimer sur différents sujets chaque année. En plus de ces saisines, le Conseil de développement détermine des auto-saisines, c'est-à-dire des sujets de travail arrêtés par les membres eux-mêmes (étape 1).

Le Conseil de développement s'organise en groupes de travail. Chacun est chargé de l'un des sujets du programme annuel (saisines et auto-saisines). Le groupe détermine sa méthode de travail et procède à l'ensemble des investigations qu'il juge utile à sa production. Il désigne en son sein un (des) rapporteur(s) (étape 2).

A l'issue de son travail, le groupe formule des propositions (étape 3) qu'il peut éventuellement discuter avec les interlocuteurs de son choix.

Ces propositions sont ensuite communiquées pour avis à l'ensemble des membres du Conseil de développement en vue de l'adoption d'un avis du C2D (étape 4).

Les étapes suivantes peuvent varier selon le type de production.

L'avis peut ensuite être diffusé, dans un premier temps aux élus, puis plus largement à l'ensemble de la population. Mais il peut aussi par exemple constituer un document/base de discussion, en vue d'une production partagée avec la Communauté urbaine. C'est en l'occurrence le choix qui a été opéré par le groupe de travail du C2D qui a travaillé à l'élaboration de cette charte de la participation.

► Modalités de travail du groupe charte de la participation

Le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise a été saisi par la Communauté urbaine de Bordeaux pour lui faire une proposition de Charte de la participation.

Ce sujet constitue l'une des quatre saisines de La Cub pour 2009.

Le Conseil de développement durable a constitué un groupe de travail. Il se compose de 13 membres (cf. annexes). Ses rapporteurs sont Sylvie Allard et Dominique Lesbats.

» Déroulé du travail

Le groupe de travail a adopté le plan de travail suivant :

- deux réunions se sont tenues entre les membres du groupe de travail afin d'étudier différentes chartes existantes, d'échanger sur le sujet et de proposer des principes clés à mettre à l'épreuve des échanges avec les acteurs rencontrés dans la deuxième phase - *fin janvier et début février* -
- trois rencontres avec divers types d'acteurs de la concertation ont eu lieu :
 - une première avec des techniciens de la Communauté urbaine : Bertrand Arnaud de Sartre (Direction des Grands Travaux), Fabien Ballester (Direction de la Communication), Aude Bercis-Gauguin (Direction Juridique), Alain Boudeau (Direction des Finances), Monique Bourland (Mission Tramway), Céline Darrivière (Mission Evaluation Prospective Qualité Conseil), André Lafarie (Pôle Aménagement Urbain et Habitat).

- une deuxième avec des élus de la Communauté urbaine: Laure Curvale, Vice-présidente en charge de la Concertation, du plan climat, de la maîtrise de l'énergie et de la HQE (Haute Qualité Environnementale), et Michel Duchène, Vice-président en charge des Grands projets urbains (et en charge des conseils de quartiers à la Ville de Bordeaux de 1995 à 2001).
- une troisième avec des experts de la participation citoyenne: Gabi Farage (association le Bruit du Frigo - Bordeaux) et Sandrine Rui (sociologue et enseignante-chercheure à l'Université Bordeaux 2)
- mars et début avril -

- ▶ cinq réunions de travail à la rédaction de la proposition de charte.
- mars, avril et début mai -

- ▶ une présentation du travail a été faite par le groupe à Louise Roy (Présidente de l'Office de Consultation Publique de Montréal) et Laurence Bherer (professeure associée en Science Politique à l'Université de Montréal) d'une part et à l'assemblée plénière du C2D d'autre part. Cela a permis encore de nourrir la réflexion: le travail du groupe a été à la fois félicité et questionné à différents niveaux, mettant en lumière le besoin de précision voire d'ajout.
- juin -

- ▶ à la demande du groupe de travail, le document a fait l'objet d'échanges et de partage avec les élus et techniciens de La Cub, sous la forme de trois réunions «tripartites»
- juillet à novembre -

La **Charte de la participation citoyenne à l'action publique communautaire** qui vous est présentée en fin de ce document est donc le résultat de tout ce travail de réflexion, de partage, de négociation, bref...de co-construction.



PROPOSITIONS
du groupe de travail

**La participation,
un changement fondamental**

La présente partie du rapport traduit la **réflexion collective du groupe de travail** qui s'est réuni pour quatre mois de réflexion, de fin janvier à fin mai 2009, afin de faire ses propositions. Le groupe remercie les élus, les services communautaires et les experts, qui ont volontiers accepté de venir échanger et partager leur réflexion. Les membres ont été assidus. Les échanges denses, toujours respectueux, ont montré l'intérêt porté à la question par les citoyens.

Envisager la participation citoyenne à l'action publique locale, c'est bousculer les pratiques en remettant en cause des processus de construction du territoire (pris dans sa globalité: territoire politique, social, économique, culturel, spatial...). C'est avant tout repenser la philosophie d'approche: il s'agit que la conception d'un territoire ne soit plus assurée dans le seul cadre d'une réflexion partagée entre deux types d'acteurs (la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre) mais élargie à trois: la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, et la «maîtrise d'usage» que constituent les citoyens.

Pour justifier l'ambition que portent ses propositions, le groupe souhaite exposer les prémisses de son raisonnement (1) ainsi que les principes sur lesquels il se fonde (2).

➤ 1. Les prémisses du raisonnement

Plus que des «recettes», **ce travail propose un processus**. On va le voir, **le principe d'évolutivité** et la mise en œuvre de celui-ci est **l'essence même de ce travail**.

Pour les membres du groupe, le but est que cette charte soit appliquée. Il estime nécessaire pour cela que les personnes en charge de sa mise en œuvre (les élus et les services de La Cub) se l'approprient. Réunir les conditions de cette appropriation implique que le groupe partage son travail avec ces personnes.

Dans un premier temps, le groupe souhaite donc échanger autour de sa proposition avec les élus et les services de La Cub.

Puis vient le temps de la mise en œuvre expérimentale sur un projet de La Cub et sur des projets communaux (sur la base du volontariat de communes). Un suivi-évaluation de cette expérimentation est organisé.

Le dernier temps de cette phase est consacré à l'analyse des observations, au partage des conclusions et des propositions d'évolution de la charte. Une nouvelle version de la charte est rédigée : elle enrichit la précédente, élargit aussi ...

Une nouvelle phase peut alors commencer sur le modèle précédent, et ainsi de suite...

Plusieurs considérations se sont imposées à tous les membres du groupe au cours des échanges :

- A. La complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative
- B. L'acceptation de l'aspect expérimental et des incertitudes liées à la démarche
- C. La nécessité d'un préambule à la Charte pour redéfinir certains concepts

» **A. La complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative**

Loin de lui faire concurrence, la démocratie participative renforce la démocratie représentative, donne une légitimité renouvelée aux élus par le dialogue vrai qu'elle instaure entre eux et les citoyens.

Pour le groupe de travail, les élus sont les garants de l'intérêt général. C'est pourquoi, par exemple, la question de la co-décision a rapidement fait l'objet d'une mise à l'écart par le groupe, celui-ci considérant que **la responsabilité de la décision revient aux élus.**

Pour autant, dans un contexte de défiance entre les élus et les citoyens, de complexité croissante des enjeux de développement d'un territoire, et dans un souci de plus grande pertinence des projets (il s'agit de mieux répondre aux besoins et attentes des citoyens), il est nécessaire de **renforcer la légitimité des élus par une démocratie vivante**. En partageant le devenir d'un territoire, on s'assure d'une meilleure pertinence des projets et de leur appropriation par tous. On crée du lien entre la «maîtrise d'ouvrage» publique (les élus) et la «maîtrise d'œuvre» (les services) d'une part, la «maîtrise d'usage» (les citoyens) d'autre part.

Par ailleurs, la notion de citoyen a été définie de manière spécifique, qui **intègre les habitants n'ayant pas le droit de vote** mais vivent sur le territoire et contribuent à son histoire.

» **B. L'acceptation de l'aspect expérimental et des incertitudes liées à la démarche – La notion de « contrat loyal »**

La démarche de projet basée sur la participation est nécessairement expérimentale et l'issue du projet intègre de fait une part d'incertitude qui doit être acceptée par les parties. Cela suppose un changement fondamental des manières de penser et de faire projet (co-élaboration).

Dans un premier temps, le groupe a conservé la définition de la «participation» qui lui était proposée et qui est généralement admise par les institutions, à savoir: la participation est une notion générale désignant les différents degrés et formes d'implication des citoyens: l'information (degré 1), la consultation (degré 2), la concertation (degré 3), la co-construction (degré 4).

Cette définition de la participation (cf. Charte p. 16) a fait l'objet de nombreux débats, avant d'en arriver enfin au choix fort d'une **action publique partagée** (co-construction).

Cela signifie pour le groupe de travail que **l'information ne peut être considérée comme le degré 1 de la participation que si le degré 4 est atteint.**

Il s'agit d'une révolution non seulement des modes de pensée des acteurs concernés (élus, techniciens et citoyens) mais aussi et surtout des rapports entre ces acteurs. **Les pensées respectives ne doivent plus s'additionner ou se nourrir à la marge mais se construire ensemble.**

» C. La nécessité d'un préambule à la Charte

Dès le départ, le groupe de travail a senti la nécessité de clarifier voire de redéfinir certains concepts. En effet, si l'emploi du terme « **participation** » est pour lui plus intéressant que celui de « concertation » (qu'il considère aujourd'hui trop usé et dévoyé), ce premier peut lui aussi, très vite, perdre de sa substance s'il n'est pas au préalable défini par le groupe.

Par ailleurs, il s'est aussi approprié deux autres termes de manière originale et a donc souhaité les redéfinir : « **citoyen** », qui sera sa façon de désigner de manière active et engagée les habitants et usagers du territoire, et « **communautaire** » (rapporté à la notion de territoire).

Ce préambule lui est aussi apparu comme fondamental pour bien poser ses objectifs : Pourquoi est-ce nécessaire de participer (pour un citoyen) ? Pourquoi est-ce nécessaire de faire participer les citoyens (pour les pouvoirs publics) ? En quoi une Charte peut-elle aider à la mise en œuvre de cette participation ?

» 2. Les principes d'une démarche

Parmi les principes de la Charte, certains se sont rapidement imposés unanimement, comme la nécessité d'une confiance à construire entre les acteurs et des moyens à mettre en œuvre. Ce sont des principes de base, que l'on retrouve d'ailleurs dans de nombreuses chartes.

En revanche, trois principes ont émergé des débats, faisant l'objet d'une vraie construction de la part du groupe :

- A. Le principe d'évolutivité de la charte
- B. Le principe de participation à tous les stades, y compris sur la construction de la question (définition des besoins)
- C. Une spécificité communautaire de la commande, qui débouche sur le principe d'équité entre les citoyens de l'agglomération dans leur possibilité de participer à l'élaboration de l'action publique (question de l'imbrication des échelles).

» **A. Le caractère évolutif et partagé de la charte est l'essence même de ce travail.**

Cela a déjà été largement évoqué dans le préambule de ce document (cf. § «les prémisses du raisonnement» p.11).

» **B. La participation doit se faire très en amont (y compris sur l'identification du besoin) et associer le plus grand nombre possible de citoyens, dans un souci de diversité.**

L'idée d'un partage qui commence dès l'amont a fait très vite consensus : pour le groupe, les citoyens ont vocation à participer dès la définition des besoins et de la stratégie, jusqu'à l'élaboration des propositions de solutions et leur mise en œuvre (partage de la construction du problème, du diagnostic, de la stratégie, du projet, de l'évaluation, et... charte partagée).

Ce point est fondamental pour le groupe: il est très important d'associer les citoyens **dès la construction de la question ainsi que du diagnostic**. En effet, le groupe fait le constat que trop souvent, les citoyens ne sont concertés, voire seulement informés, que sur des solutions à des problèmes qu'ils ne partagent pas, qui ne sont pas les leurs. Et les diagnostics en amont des projets restent bien souvent exclusivement techniques, faisant l'impasse sur les vrais enjeux aux yeux des citoyens...

Cette volonté de partage de la construction du problème et du diagnostic avec le plus grand nombre possible de citoyens implique de travailler à la **mobilisation**. Il faut aller vers les citoyens. Pour cela, une animation du territoire permet à la fois le recueil des informations (diagnostic d'usage) mais aussi la sensibilisation au cadre de vie et elle peut donner le désir, par la suite, de s'inscrire aux instances de participation collectives.

» C. La conviction de la pertinence de l'échelle d'agglomération

1. Comme l'a fait remarquer très justement le groupe de travail *mode de scrutin et intercommunalité*¹, «**la notion d'agglomération** (le fait métropolitain) a pris de plus en plus de consistance ; elle s'impose comme **une réalité sociologique et comme cadre de l'action publique.**» Outre la nécessité de «mettre le droit (le dispositif institutionnel) en accord avec la réalité, de mettre de la légitimité démocratique là où il y a du pouvoir», il faut aussi installer des pratiques de partage des projets au niveau de l'agglomération. Les compétences essentielles de développement territorial (urbanisme, habitat, espaces publics, développement économique, déplacements...) sont aujourd'hui celles de La Cub. Elle gère pour cela un budget annuel d'environ 1 milliard d'euros.
2. En se dotant d'une «charte de la participation», La Cub manifeste sa volonté de faire avancer une conscience voire une citoyenneté

¹ Cf. Proposition du C2D sur la saisine 2009 concernant le mode de scrutin et l'intercommunalité : «La nécessité d'une ambition », téléchargeable sur le site www.lacub.com/c2d

communautaire. Si la diversité des territoires et des histoires qui composent La Cub doit être valorisée, une base d'égalité entre les citoyens doit être recherchée, notamment pour ce qui nous concerne dans la façon de les associer à la mutation de leur territoire. Par ailleurs, la réalité de l'agglomération en général et de l'impact des projets communautaires en particulier dépasse largement le territoire administratif de La Cub. C'est pourquoi il faut prévoir de pouvoir associer les habitants des communes périphériques (Invention d'un nouveau territoire: le CubE, qui regroupe La Cub et ses Environs).

3. Des freins: Les échanges avec les services communautaires d'une part et les élus d'autre part ont montré que dans la culture d'élaboration des projets (y compris communautaires) et de la participation citoyenne, la commune est encore largement considérée comme plus légitime et donc devant conserver son caractère pilote. Par ailleurs, le partage de projet suppose un bouleversement des habitudes de travail, ce qui va constituer de facto un frein à sa mise en œuvre. Pour le groupe, l'un des enjeux est donc de faire progressivement évoluer cette culture, car elle lui semble en contradiction avec l'émergence d'une citoyenneté d'agglomération, qui passe par l'égalité des citoyens devant les possibilités de participation aux projets communautaires.



**ECHANGES
ET ENRICHISSEMENT
DE LA PROPOSITION
DU GROUPE DE TRAVAIL**

- avec nos partenaires de Montréal
- avec l'assemblée plénière du C2D

Le travail du groupe (présenté précédemment) a débouché sur une proposition de charte qui a été le support de discussions débats :

- d'une part avec nos partenaires de Montréal Louise Roy et Laurence Bherer,
- d'autre part avec l'assemblée plénière du C2D.

► 1. La teneur des échanges

» A. Montréal : les apports d'un regard extérieur

Dans le cadre de ses partenariats annuels avec une ville à l'international, le C2D a tissé des liens privilégiés avec des acteurs de terrain et des chercheurs spécialisés dans la participation citoyenne de Montréal (ville partenaire en 2009). En effet, le Québec est réputé pour son « temps d'avance » et ses innovations en le domaine. Ainsi, Louise Roy, présidente de l'Office de Consultation Publique de Montréal, et Laurence Bherer, professeure associée en science politique à l'Université de Montréal, ont participé à l'élaboration de cette charte en suivant le travail durant sa construction et en apportant des commentaires, questions et suggestions, notamment sur :

a. La question du rôle du C2D

Les Montréalaises Louise Roy et Laurence Bherer ont questionné le rôle du C2D dans la rédaction et la mise en œuvre de la future charte :

- Est-il un « comité avisé » (c'est-à-dire qu'il a vocation à conseiller les élus sur les grandes stratégies de politique urbaine sans toutefois endosser de responsabilité dans la mise en œuvre) ?
- Son rôle peut-il aller plus loin, avec par exemple des missions de délégation de mise en œuvre de la participation ? Qui sera responsable de la mise en œuvre de la Charte ?

b. Les grands principes: une charte novatrice, rappelant le concept québécois de « contrat loyal »

- ▶ Des principes novateurs (voire avant-gardistes) très pertinents :
 - le savoir d'usage des citoyens (avec le triptyque élus/techniciens/citoyens)
 - la mobilisation

- ▶ La sagesse de la charte :
 - un principe d'évolutivité
 - le principe des élus décisionnaires

- ▶ La notion de co-construction :

A Montréal, on parle de **contrat loyal** qui suppose que :

 - la décision sur le projet ne doit pas être déjà prise
 - l'élu accepte de se laisser influencer

Le contrat loyal permet de donner aux citoyens un rôle de « contrepartie » au « lobbying de couloir », en les mettant dans le processus de conception de l'action publique

c. La mise en œuvre: elle gagnera à être plus précise

La mise en pratique est ce qu'il y a de plus difficile à négocier, et c'est pourtant de cela que dépend la réussite de la charte.

La notion de contrat loyal est floue... Plus les dispositifs seront précis, mieux on pourra évaluer la mise en œuvre.

Concernant la charte, elle gagnerait à voir précisé :

- si elle est souhaitable ou obligatoire,
- si elle s'applique à tous les projets ou seulement à certains
- les modalités de mobilisation (information, association...)
- l'expérimentation (choisir déjà un projet). Parallèle avec le « pacte » de Montréal: expérience pilote avec processus évaluatif à quelques mois ou années (de l'importance, là encore, des dispositifs pour avoir des critères précis d'évaluation)
- qui fait le diagnostic d'usage?

Les élus doivent s'engager à écouter, à répondre, à dire quelles recommandations sont prises en compte et où, lesquelles ne le sont pas et pourquoi.

» B. L'assemblée plénière du C2D : des apports complémentaires

Le groupe a présenté son travail à l'ensemble du C2D lors de son assemblée plénière du 25 juin 2009. Ces réunions sont de manière générale l'occasion d'une discussion collégiale et d'un enrichissement, par ce biais, des travaux des groupes. Voici la teneur des échanges :

a. Les questions de l'assemblée

Elles ont porté sur différents niveaux :

- la spécificité de La Cub, organe de démocratie représentative indirecte : quelle association des citoyens à des projets pour lesquels ils n'ont pas « voté » ?
- la définition de l'« amont » d'un projet
- la mobilisation
- la mise en œuvre

b. Les remarques sur le travail du groupe

Elles ont été majoritairement très positives. Le C2D a notamment souligné l'intérêt de :

- **l'idée de complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative.** C'est particulièrement important à rappeler en France où la démocratie est très en surplomb de la société. La démocratie participative est en fait un enrichissement de la démocratie tout court.
- **l'idée d'évolutivité**, qui est d'autant plus intéressante que les dispositifs participatifs ne produisent jamais les effets escomptés (de l'intérêt des expériences pilotes).

c. Les manques identifiés

Il faut préciser l'articulation de la décision. La phase où les avis sont rendus publics semble essentielle dans la mesure où elle les rend contraignants. Le C2D regrette qu'il n'y ait rien concernant la publicisation dans la proposition du groupe.

Par ailleurs, la recherche d'un consensus ne fait pas non plus l'unanimité : le C2D lui préfère le concept d'«interaction constructive».

2. Ce que ces échanges ont modifié dans la proposition du groupe

Ont donc été introduites ou renforcées dans la démarche :

- la notion d'expérimentation
- l'importance, lors du partage ensuite avec les élus et services, de détailler (notamment en fonction des types et échelles de projets) les règles du jeu.

Ont été introduits dans le document de la Charte :

- la notion de «Contrat loyal»
- le principe des «avis rendus publics»
- la notion d'«interaction constructive», pour remplacer celle de «consensus».



**PARTAGE
DE LA PROPOSITION
DU C2D AVEC LA CUB**

pour une charte co-construite

Cette dernière phase de partage avec des élus et agents de la Communauté urbaine faisait partie intégrante de la proposition du groupe de travail approuvé par le C2D : celui-ci, partant du constat de la nécessité de concevoir des projets « partagés », a souhaité s'appliquer à lui-même cette règle. La Charte de la participation constitue une saisine de La Cub, mais si le C2D souhaite qu'elle soit appliquée de manière volontariste (et non *a minima*), il estime que cela passe par la nécessité de mettre d'accord sur son contenu en premier lieu ceux qui seront amenés à la mettre en pratique.

Des réunions « tripartites » (membres du C2D, élus, et agents communautaires représentant les différents services de La Cub ayant mis ou mettant en œuvre des démarches de concertation) se sont donc tenues entre l'été et l'automne 2009, pour aboutir à une charte co-construite.

› Ce que ces échanges ont modifié / ajouté dans la proposition du groupe

- La charte s'applique à tous les projets de La Cub. Son degré d'application augmentera progressivement selon les projets dans une logique d'amélioration de l'existant.
- Un rapport de proportionnalité garantira la cohérence entre les moyens mis en œuvre pour la participation et l'importance du projet.
- L'application de la charte sur des projets communautaires dont l'impact territorial est strictement communal se fait en partenariat avec les communes. Autrement dit, les modalités de mise en œuvre sont définies en étroite concertation avec les intéressés.
- La charte devra être déclinée sur les projets via l'élaboration de guides méthodologiques dont la forme pourra a minima être une feuille de route.



**CHARTÉ
DE LA PARTICIPATION
CITOYENNE
À L'ACTION PUBLIQUE
COMMUNAUTAIRE**

**La participation,
un changement fondamental**

» Définitions

Citoyen

Les auteurs de la charte ont choisi d'employer le terme de « citoyens » plutôt que « habitants » ou « population ». Ils entendent par « citoyen » la personne qui vit ou participe à la vie de la cité, qu'elle ait ou non le droit de vote.

Communautaire

Le terme « communautaire » se rapporte à la fois à l'organisation intercommunale et à l'espace géographique, physique et mental (territoire).

Participation

La participation est l'association des citoyens au processus d'élaboration des questions qui les concernent, ainsi qu'à la mise en œuvre de leurs solutions.

C'est une démarche dont il faut accepter l'aspect expérimental et l'incertitude. Au-delà de la concertation, c'est une révolution des modes de pensée des élus, des techniciens, des citoyens, et des rapports établis entre eux. Il s'agit que la conception d'un territoire ne soit plus assurée dans le seul cadre d'une réflexion partagée entre deux types d'acteurs : ceux qui décident (la maîtrise d'ouvrage) et ceux qui réalisent (la maîtrise d'œuvre), mais élargie aux citoyens (la maîtrise d'usage).

► **Préambule: Un changement fondamental dans la manière de penser l'action sur le territoire**

» **La Participation**

Pourquoi?

- Parce qu'en nouant un dialogue entre les citoyens et les élus, la démocratie participative permet d'enrichir et de renforcer la démocratie représentative.
- Parce que les citoyens doivent pouvoir être acteurs des projets qui les concernent (question de l'appropriation). Ils peuvent d'ailleurs en être à l'initiative.
- Parce qu'un diagnostic et un projet conçus avec les citoyens, qui associent les différentes connaissances, intelligences et compétences, ont plus de chances de répondre aux besoins de la société et donc de durer.
- Parce qu'elle permet aux citoyens qui n'ont pas le droit de vote de participer à l'action publique sur leur territoire.

» **La Charte de la participation citoyenne**

Elle est pour les citoyens une façon originale et nouvelle d'exercer leur citoyenneté.

Cette charte fixe un cadre et offre des outils de référence à La Cub pour la mise en œuvre de la participation active et constructive :

- Du plus grand nombre (rendre la participation accessible)
- Dès l'amont et tout au long de l'élaboration du projet et de sa réalisation
- Quelle que soit l'échelle de réflexion (de l'agglomération élargie au « *bout de trottoir* »).

Elle a vocation à s'adresser autant aux projets soumis à l'obligation légale de concertation (en proposant des améliorations qualitatives) qu'à certains pour lesquels la participation citoyenne est facultative.

» Les principes de la Charte

» Une charte évolutive

La charte sera construite en plusieurs étapes, dans une démarche d'expérimentation, pour une montée en puissance de la participation citoyenne. Le suivi et l'évaluation régulière de la mise en œuvre de cette charte sont assurés par une équipe qui associe des élus, des services, et des citoyens (ici, le C2D).

» Un projet partagé de A à Z

La participation est sollicitée dès l'amont et tout au long du projet et le cas échéant, au cours d'un projet déjà engagé. Il s'agit de s'assurer que :

- le problème est partagé dès sa construction,
- la participation s'inscrit dans les différentes étapes : choix du programme, du lieu d'implantation, conception, réalisation, gestion...
- un suivi et une évaluation du projet sont réalisés en aval.

» Des possibilités de participation équivalentes sur La Cub

Des dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire communautaire assureront l'égalité des citoyens dans la participation à l'action publique communautaire.

Pour chaque démarche les modalités de participation permettront la mobilisation des différentes personnes intéressées : de l'habitant du quartier à l'ensemble des usagers habitant ou non sur le territoire communautaire ; une information à l'échelle de La Cub permettra aux autres citoyens de participer s'ils le souhaitent.

Par ailleurs, la réalité du territoire de vie que constitue la métropole dépasse les frontières administratives de la Communauté urbaine. La possibilité de participer aux projets *de La Cub* est étendue aux citoyens des territoires voisins et aux usagers du territoire.

» Une confiance à construire entre les acteurs

Un projet se construit collectivement, chaque acteur s'engage à :

- transmettre l'information
- susciter, respecter et prendre en compte la diversité des paroles et des points de vue
- soumettre les démarches et les résultats à l'évaluation

» Des moyens pour la participation

La participation est intégrée dans le budget et le calendrier du projet.

Cette prise en compte dès l'amont du projet permettra notamment d'anticiper:

- les moyens nécessaires à l'organisation de la participation (réunions publiques, mobilisation des services, animation...).
- la réalisation d'éventuelles études complémentaires demandées par les participants
- les délais nécessaires à la participation.

» Des avis rendus publics

Les avis exprimés tout le long du processus participatif seront régulièrement rendus publics, notamment via internet. Les différences d'opinion, les divergences seront restituées au même titre qu'un éventuel accord majoritaire ou consensus.

› Les champs d'application

La charte implique un changement dans la manière de concevoir les projets.

Les modalités de sa mise en œuvre s'adapteront à l'importance des enjeux.

Des projets pilotes permettront d'inventer des outils et des modalités de participation visant à répondre aux principes de la charte.

Le champ de la charte couvre :

› Le débat sur les questions de société

C'est sur ce type de thématiques que peuvent émerger :

- les éventuels problèmes et difficultés de vie,
- les désirs des citoyens pour l'avenir du territoire (social, environnemental, économique, culturel...).

› Les stratégies territoriales

Il s'agit des réflexions prospectives qui dessineront les grandes lignes de la politique d'agglomération aux différentes échelles du territoire.

› Les projets d'aménagement

- Les grands projets structurants (comme le tramway, le franchissement Jean-Jacques Bosc, plan Garonne, boucle verte...)
 - Les projets d'aménagement communautaires à l'échelle des communes.
- La mise en œuvre de la participation, en partenariat avec les communes, s'appuie sur la charte qui impose un cadre minimum à respecter. Cette règle est posée dans le but de réduire les inégalités entre les citoyens de La Cub et il s'agit de donner une traduction concrète au concept de citoyenneté d'agglomération.

» **Les grands projets dont La Cub n'a pas la maîtrise d'ouvrage**

La charte couvre des réflexions partagées avec les citoyens de l'agglomération au sujet des projets ayant un impact sur la vie de l'agglomération. Le résultat de ces réflexions pourra être versé par La Cub au débat général sur le projet.

» **Les modalités d'application**

La charte se décline en guides méthodologiques par famille de projets. Ces guides sont réalisés par la Mission 2025 et soumis pour avis au groupe de suivi.

» **Un pilotage et un suivi/amélioration**

Pour assurer le caractère évolutif, un groupe de suivi est mis en place et présidé par le C2D. Il regroupe des membres du C2D, des élus de La Cub, et des représentants des services de la Cub. Il valide et évalue les projets pilotes et les démarches conduites (au titre de son rôle de veille), propose des amendements en fonction notamment des observations et initiatives des citoyens. Il veille à la qualité des moyens mis en place, à l'accompagnement des acteurs techniques de la participation et à la diffusion de l'information. Son secrétariat est assuré par la Mission 2025.

Outre ses réunions régulières de suivi, il peut être mobilisé à la demande des citoyens, des élus ou des chefs de projet.

» Une cellule dédiée à la mise en œuvre de la participation

Au titre de ses missions de mise en cohérence des stratégies communautaires et de soutien à la mise en œuvre de politiques innovantes, la Mission 2025 coordonne la mise en application de la Charte par l'ensemble des services concernés.

Elle s'assure de :

- la mise à disposition d'une plateforme logistique de recueil et de structuration des informations citoyennes ;
- la définition des modalités de la participation et d'animation à l'amont de chaque projet ;
- l'appui aux chefs de projets : formation, méthode, conseils ;
- le recueil des besoins des services et la définition d'une réponse adaptée ;
- rendre publics les résultats de la participation.

» L'évaluation

Elle porte sur la mise en application de la charte. Elle permet son amélioration progressive. Cette évaluation est partagée (construction des critères et application) au sein du groupe de suivi par ses différents membres : C2D, techniciens, élus.

» Les conditions de l'efficience de la participation

Un rapport de proportionnalité dans la stratégie et les modalités de la participation

Le choix de la stratégie et des modalités de participation est adapté à la nature et aux enjeux du projet. Ces modalités seront définies en amont selon les orientations des guides méthodologiques. Il sera possible de les compléter en fonction des besoins apparus pendant le déroulement de la participation.

La mobilisation de tous les citoyens

► Un affichage de la procédure de la participation

Elle sera décrite d'emblée, dans un souci de lisibilité et de transparence.

► Une information accessible et partagée

Elle suppose une diversification :

- des supports d'information et de conception : documents techniques exhaustifs, documents concis et non techniques, livres blancs, vidéos, maquette, bandes dessinées... ;
- des vecteurs de diffusion : réunions publiques, ateliers participatifs, Internet, presse... ;
- des lieux de consultation et d'échange de l'information, y compris en dehors des lieux institutionnels.

L'information doit être donnée suffisamment tôt, et régulièrement actualisée. L'information s'enrichit des apports de la participation car une « maîtrise d'usage » reconnue aux citoyens vient compléter la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

L'impact du choix des supports et vecteurs d'information sur l'efficacité de la participation est étudié et explicité. Son étude alimente les améliorations de la charte.

Des outils pour faciliter l'expression de tous les citoyens

Des enquêtes participatives ou d'autres outils permettent de faire émerger la parole de la façon la plus équitable et représentative possible. Ces outils permettent de construire, à l'amont des procédures, des diagnostics d'usage. Ils s'accompagnent d'une pédagogie de la participation et organisent la mobilisation des citoyens, en particulier ceux habituellement absents des processus de participation.

Ils constituent une première étape d'animation du territoire permettant le recueil d'information et la sensibilisation des citoyens à leur cadre de vie.

La démarche a aussi pour but de les inciter par la suite à participer de manière collective.

La diversité des points de vue

Une éthique des débats est nécessaire, avec des règles simples (temps de parole équilibré par exemple...) pour assurer l'expression et le respect des points de vue divers et parfois contradictoires.

Une animation professionnelle peut être prévue pour assurer notamment la distribution de la parole et permettre le recueil et l'émergence des idées de chacun.

Un garant citoyen peut être nommé en fonction de l'importance du projet. Il suit les débats et s'assure de l'expression et de la prise en compte de tous les points de vue.

L'organisation doit être pensée pour favoriser une qualité optimale des débats: plages horaires et lieux adaptés aux différents publics, configurations de salles propices *aux échanges...*

La recherche d'une interaction constructive

Le but de la participation est d'aboutir par la médiation à une interaction constructive.

Les modalités doivent être adaptées de manière à bâtir un échange équitable entre les catégories d'acteurs (les élus, les techniciens, les associations, les citoyens s'exprimant indépendamment de toute organisation associative ou militante, les entreprises, les organisations économiques...).

A l'issue du processus, un bilan de la démarche sera formalisé et une analyse de l'opinion sera produite par La Cub.

Les avis rendus publics amèneront les élus à se situer par rapport aux résultats de la participation.



ANNEXES

**lettre de saisine de La Cub
composition du groupe de travail
du C2D
les invitées de Montréal
composition du groupe de tripartite
documents d'appui**

Bordeaux, le **0 5 FEV. 2009**

Fabienne BRUGERE
Présidente du Conseil du Développement Durable
Esplanade Charles de Gaulle
33076 BORDEAUX cedex



Objet : saisine charte de la participation

Nos références : VF/BW/09/02/04

Madame la Présidente,

Dans le cadre des saisines du Conseil de développement, la CUB vous sollicite afin que vous rédigiez une charte de la participation. En vous demandant de produire ce document, il s'agit clairement pour nous d'obtenir le regard de la société civile sur la manière dont les politiques publiques et les projets de la CUB sont conduits et notamment d'améliorer leur conduite.

Vous voudrez bien me faire parvenir d'ici au mois de mai une proposition de charte. Afin que vous puissiez respecter ce délai, que cette charte puisse servir de boussole à la CUB mais aussi que le grand public soit en mesure de se l'approprier, il me paraît opportun qu'elle se focalise sur la définition de grands principes et sur des grandes mesures de mise en œuvre. A cet effet elle devra être synthétique et se limiter un texte suffisamment court.

Nous discuterons ensemble cette version que vous nous proposerez.

Cette première charte pourra être opérationnelle dès la rentrée de septembre. Elle devra évidemment être évaluée dans son application et probablement amendée, complétée ou modifiée au bout d'un an ou deux. Il ne s'agit donc pas d'écrire un texte immuable mais bien d'élaborer, dans un temps raisonnable, un document qui pourra être d'application immédiate pour la CUB et ses citoyens.

Dans l'attente de vos propositions, je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

V. Feltesse

Vincent FELTESSE
Président de la Communauté Urbaine de Bordeaux

correspondance
à adresser au Président
Communauté urbaine de Bordeaux
Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
TEL. 05 56 99 84 84
Fax 05 56 96 19 40
www.lacub.com

Les membres du groupe de travail :

Sylvie Allard, *citoyenne de Bordeaux*

Hélène Beaupère, *ADAV (Association Des Amis des Voyageurs)*

Laurent Couderchet, *géographe, UMR 5185 ADES
(Aménagement, Développement, Environnement, Santé et sociétés),
CNRS et université de Bordeaux*

Emmanuelle Cousin, *citoyenne de Saint-Médard-en-Jalles*

Patrick Dupin, *citoyen de Bordeaux*

Dorothee Eisenbeis, *association Terre d'Adèles, Pessac*

Emmanuel Jourdes (et Winston Brugmans), *réseau Paul Bert, Bordeaux*

Dominique Lesbats, *citoyen d'Artigues-près-Bordeaux*

Dominique Lestynek, *citoyen de Pessac*

Kalidou Niang, *CGL 33 (Confédération Générale du Logement de la Gironde)*

Corinne Pébarthe, *FSU (Fédération Syndicale Unitaire)*

Boubacar Seck, *écrivain, architecte*

Dans le cadre de son partenariat privilégié avec Montréal, le C2D a invité une actrice de terrain, Louise Roy, et une chercheure, Laurence Bherer, toutes deux spécialisées dans la participation citoyenne.

Louise Roy

Louise Roy est diplômée de la Faculté des Lettres de l'Université de Montréal. Elle agit comme experte indépendante en consultation publique, en gestion participative et en résolution de problèmes depuis plus de 25 ans.

De 1981 à 1986, Louise Roy a assumé les fonctions de commissaire puis de vice-présidente du BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, qui a pour mission d'informer, d'enquêter et de consulter la population sur des questions relatives à l'environnement). Elle a été, par la suite, étroitement associée à la mise en oeuvre du Plan Saint-Laurent et particulièrement à l'implantation des Zones d'intervention prioritaires (ZIP) sur les deux rives du fleuve. Tout au long de sa carrière, Louise Roy a eu l'occasion de diriger plusieurs processus de consultation sur de grands enjeux urbains et métropolitains, entre autres sur le projet d'épuration des eaux de la Communauté urbaine de Québec et récemment sur le Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Louise Roy a également à son crédit plusieurs expériences de consultation publique dans le domaine de l'énergie. Elle a occupé la vice-présidence de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages, elle a fait partie du groupe d'experts qui a présidé au Débat sur l'énergie et participé à titre de commissaire à la commission fédérale de consultation publique sur le concept de stockage des déchets nucléaires.

Elle a siégé pendant trois ans comme membre du Comité conseil canadien formé en vertu de l'Accord parallèle sur l'environnement de l'ALENA. Louise Roy était commissaire ad-hoc à l'OCPM (Office de Consultation Publique de Montréal) depuis août 2002 et elle en est la présidente depuis le 19 juin 2006.

L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) a été créé par l'article 75 de la Charte de la ville de Montréal. Il réalise des mandats de consultation publique relatifs aux différentes compétences de la ville de Montréal, notamment sur les projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire ou sur tout projet désigné par le conseil ou le comité exécutif.

Laurence Bherer

Laurence Bherer est professeure au Département de sciences politiques de l'Université de Montréal. Elle est membre du groupe de recherche Métropolisation et Société (MéSo). Elle s'intéresse aux réformes de démocratisation et de transparence administrative et à leurs effets sur la transformation de la démocratie contemporaine, à partir du palier local.

Ses recherches portent également sur les politiques de réforme sous l'angle de la gouvernance multiniveaux : métropolisation, réorganisation municipale, infradécentralisation, démocratie participative et citoyenneté urbaine, etc. Elle a dirigé, avec Jacques Pallard (chercheur à Bordeaux), Jean-Pierre Collin (chercheur à Montréal) et Éric Kerrouche (chercheur à Bordeaux), *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France* aux Presses de l'Université Laval.

Sa thèse l'a amenée à étudier aussi la démocratie participative à Bordeaux. Intitulé : *La problématisation du phénomène participatif. Etude comparative de l'action publique consultative à Bordeaux et à Québec.*

Outre les membres du groupe de travail du C2D (cf. page précédente), un groupe d'élus et un groupe de techniciens ont participé conjointement à l'élaboration de cette charte.

Les élus

Laure Curvale, *présidente des réunions tripartites, vice-présidente de La Cub en charge du plan climat, de la maîtrise de l'énergie, de la H.Q.E. et de la concertation*

Patrick Bobet, *vice-président de La Cub en charge de l'agenda 21 et du développement durable*

Christine Bost, *vice-présidente de La Cub en charge de construire la ville au quotidien*

Michel Duchène, *vice-président de La Cub en charge des grands projets urbains*

Christophe Duprat, *vice-président de La Cub en charge de l'évolution des circonscriptions en antennes de proximité*

Max Guichard, *vice-président de La Cub en charge de l'évaluation*

Frank Maurras, *maire conseiller délégué siégeant au Bureau de La Cub, en charge de l'économie sociale et solidaire*

Les agents communautaires

Bertrand Arnaud de Sartre (*direction des Grands Travaux*)

Fabien Ballester (*direction de la Communication*)

Aude Bercis-Gauguin (*direction des Affaires juridiques*)

Alain Boudeau (*direction des Finances*)

Monique Bourland (*mission Tramway*)

Céline Darribère (*mission Evaluation-Prospective-Qualité-Conseil*)

Jacques Lajous (*direction des Affaires juridiques*)

André Lafarie (*pôle Aménagement urbain et Habitat*)

François Noisette (*mission 2025*)

Quelques indications documentaires

- **Charte de la Concertation**
Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1996
- **Charte de la Participation**
Grand Lyon, 2001
- **Charte Montréalaise des Droits et Responsabilités**
Ville de Montréal, 2005
- **Proposition de Charte de bonne gouvernance**
C2D du Conseil Général des Hauts de Seine, 2007
- **Charte de la Concertation**
Conseil Général de l'Isère
- **Charte de l'Information, de la Concertation et de la Communication**
Ville de Saint-Etienne, 2006
- **Charte de la Concertation**
Ville de Toulouse
- **Questionnaire Actif sur les démarches de concertation participation**
Groupe de veille sur la participation des habitants, Bordeaux, coordination les Arpenteurs, 2002
- **Projet de Charte de la concertation franchissement amont de la Garonne dit Jean-Jacques Bosc**
Cnb, 2008



Saisi par La Cub pour élaborer une «charte de la participation» de la population de l'agglomération bordelaise à l'action publique communautaire, le Conseil de développement propose, plus qu'un modèle de charte, un esprit de la participation citoyenne. Riche de ses entretiens avec divers acteurs (dont des agents, des élus de La Cub ou encore des experts), le groupe de travail a privilégié dans son approche l'importance d'associer ceux qui décident (la maîtrise d'ouvrage) ceux qui font (la maîtrise d'œuvre) et ceux qui vivent les projets (la maîtrise d'usage: les citoyens). En effet la démocratie participative est conçue ici plutôt comme un complément à la démocratie représentative que comme un contre-pouvoir: elle permet une conception et donc une appropriation des projets par tous. Ayant travaillé avec l'Office de consultation publique de Montréal, le groupe s'appuie sur la notion de «contrat loyal» chère au modèle québécois pour poser, parmi les conditions d'une action publique partagée, l'engagement des décideurs à ne pas soumettre à participation des aspects de projets qui seraient déjà par ailleurs arrêtés et décidés. Parmi d'autres facteurs de réussite, apparaît notamment la nécessité d'une participation de tous, à tous les stades, de la construction de la question jusqu'à la réalisation du projet. Conscient de l'aspect éminemment expérimental de cet outil d'aide à la participation citoyenne, le C2D insiste sur la nécessité d'entretenir un principe d'évolutivité, en vertu duquel la charte fait l'objet d'une évaluation et de réajustements constants au fur et à mesure de sa mise en pratique (et donc de sa confrontation avec la réalité).

Conseil ^{2D} de Développement Durable

de l'agglomération bordelaise

C2D - Conseil de développement durable
de l'agglomération bordelaise
La Cub esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
05 56 93 65 11 - c2d@cu-bordeaux.fr
www.laCub.com & sur facebook

