

## **La co-construction d'un projet urbain : éléments de méthode à partir d'un cas concret**

Un exemple d'une démarche de co-construction entre élus, experts et citoyens :  
la concertation relative à la construction du pont « Jean-Jacques Bosc » à Bordeaux

Christophe Beurois, Médiation et Environnement, Institut de la Concertation

En 2007, la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub) décide de réaliser un « franchissement urbain » au sud de la ville de Bordeaux, dans le prolongement du boulevard Jean-Jacques Bosc. La Cub est une zone urbaine en croissance qui rassemble 27 communes, dont la ville de Bordeaux qui compte à elle seule plus du tiers de la population.

Le pont précédemment construit, celui de Bacalan-Bastide, avait également fait l'objet d'une concertation, comme le prévoit le code de l'urbanisme (article L300-2) mais avec des modalités peu participatives (registres en mairie et réunions publiques d'information) mises en place alors que le projet était déjà très avancé. Cette façon de concevoir la concertation avait été vivement critiquée par les associations dont certaines avaient même déposé un recours en justice contre la Cub au motif que la concertation était insuffisante. La Cub avait finalement gagné, le code de l'urbanisme étant peu exigeant sur la qualité de la concertation entreprise. Mais les élus comme les techniciens ne souhaitaient pas répéter cette erreur avec le nouveau projet.

Ils décident donc en 2007 de mettre en place une concertation donnant plus de place à la co-construction. C'est encore possible puisqu'à ce stade, rien n'est décidé sur le mode de franchissement de la Garonne. Si les besoins sont identifiés, notamment le fait de connecter la commune de Floirac au sud de la ville, de nombreuses questions restent en suspens en particulier la forme que prendra ce franchissement. Pont, tunnel, téléphérique ou navette fluviale, les options sont ouvertes. La concertation est donc décidée suffisamment en amont pour laisser d'importantes marges de discussion. Les questions suivantes définissent l'étendue de la concertation :

- Quel mode pour ce franchissement ?
- Quels utilisateurs seront concernés (automobiles, piétons, vélo, transports en commun...) ?
- Comment ce franchissement doit-il s'intégrer à cette zone, et d'une façon plus générale, au tissu urbain ?
- Quelles sont les fonctionnalités attendues ?
- Quels seront les moyens pour minimiser les impacts négatifs sur l'environnement, tant au niveau de sa réalisation qu'au niveau de son exploitation ?

### **Première étape : définir les modalités de la concertation**

Une des premières étapes est d'engager un débat sur les modalités de la concertation. Pour cela, la Cub décide d'élaborer une charte de la concertation. Un projet est établi par la Cub et soumis à l'avis du public pendant une période d'un mois (20 juin - 21 juillet 2008). Ce processus débouche sur l'adoption, par les élus de la Cub, d'un document spécifique à cette concertation<sup>1</sup>.

Dans cette charte, le calendrier (environ deux ans) et le périmètre géographique (4 communes) de la concertation sont définis, ainsi que l'esprit de la démarche. La Cub prend certains engagements :

- apporter aux citoyens l'information la plus complète,
- garantir l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes,
- permettre l'échange et le débat,

---

<sup>1</sup> [http://participation.lacub.fr/IMG/pdf/Charte\\_concertation\\_JJBosc.pdf](http://participation.lacub.fr/IMG/pdf/Charte_concertation_JJBosc.pdf)

- justifier les choix qui seront finalement retenus.

Il s'agit d'informer les participants, d'identifier leurs besoins et de les prendre en compte, de susciter une discussion afin de produire des propositions ; puis de justifier ensuite ce qui sera retenu et ce qui ne le sera pas. Il ne s'agit donc pas d'aller jusqu'à la co-décision, les élus restant maître des décisions finales, mais d'aller plus loin qu'une consultation habituelle sur un projet déjà conçu. La Cub se place donc là dans l'espace d'une concertation exigeante, qui suppose de « construire ensemble ».

### **Deuxième étape : créer des instances chargées du bon déroulement de la concertation**

La Cub décide de faire appel à un prestataire extérieur, la SCOP médiation et Environnement, chargée d'apporter son assistance pour la mise en œuvre de la concertation.

Elle crée également deux « instances » qui se révéleront centrales dans la mise en œuvre de la concertation : des garants et un Comité permanent de la concertation.

Les deux garants, Loïc Blondiaux et Jean Laffont, sont des personnalités extérieures chargées de garantir « l'impartialité de la concertation, la transparence de l'information, l'expression de tous et l'écoute mutuelle ». Ils suivront le processus, donneront des conseils sur la démarche de concertation ou rendront des arbitrages en cas de besoin, produiront un rapport à mi-parcours ainsi qu'à la fin de la concertation.

Le Comité Permanent de la Concertation regroupe des représentants du maître d'ouvrage (la Cub), des communes concernées (Bègles, Bordeaux, Bouliac et Floirac), les garants, des représentants d'entités associées au projet (Etat, SNCF...) et des représentants de 14 associations intéressées par le projet et dont la candidature est validée par les garants. Ce comité est au cœur du processus de concertation. Il est chargé de veiller à son bon déroulement et de faire des recommandations pour assurer sa réussite.

### **Troisième étape : mettre en place des outils d'information, de délibération et de production**

Divers outils de concertation sont prévus dans la charte. Il s'agit de :

- un site internet (un espace réservé du site participation.lacub.fr) où toutes les informations sur le projet sont librement consultables, ainsi que des informations sur l'état d'avancement de la concertation
- un forum internet animé par un modérateur, permettant l'expression de ceux qui ne peuvent assister aux réunions
- une communication dans les médias locaux pour informer la population des dates et lieux des réunions
- des registres ouverts dans les mairies concernées
- enfin et surtout, le cœur du processus de dialogue est constitué par une série de réunions publiques et d'ateliers de travail thématiques.

Assurés du soutien des élus, les équipes techniques de la Cub se mobilisent. Elles resteront actives tout au long du processus, particulièrement vigilantes à ce que les solutions envisagées respectent les réglementations en vigueur. Le Comité permanent et les garants valident le travail du prestataire tout en lui offrant une certaine indépendance par rapport à la Cub ; ils autorisent les participants à adapter la concertation à leurs souhaits, garantissant ainsi un degré d'implication plus élevé que dans des concertations plus traditionnelles.

### **Quatrième étape : l'information**

Afin de fournir une base d'information, les services de la Cub préparent un Livre blanc qui sert de support à la concertation.

La première partie, publiée début 2009, donne des éléments sur les objectifs et les enjeux. La seconde partie, préparée en fin d'année, présente et compare les solutions techniques envisageables.

Plusieurs études sont produites et versées au dossier de la concertation en décembre 2009 :

- une synthèse de l'étude des déplacements présente la façon dont a été construit le modèle de simulation des déplacements, les hypothèses retenues, des scénarios de franchissement et leurs résultats.
- Une étude géométrique des raccordements présente les contraintes des solutions techniques : ponts et passerelles, tunnels en caissons et tunnels forés.
- une note d'orientation présente un grand projet urbain projet (Euratlantique) qui aura un impact direct sur le futur franchissement.

Plus tard, le comité permanent de la concertation demande à la Cub de faire réaliser une étude complémentaire sur l'effet des solutions envisagées à la lumière des principes du développement durable. Il demandera également au bureau d'étude qui en sera chargé de produire une synthèse accessible au grand public.

Tous ces documents sont mis en ligne. Des expositions sont également présentées dans les communes de Bègles, Bordeaux, Bouliac et Floirac : elles annoncent la concertation et présentent les premiers éléments de réflexion qui alimenteront les réunions publiques.

#### **Cinquième étape : un cycle de réunions**

Trois réunions publiques sont tout d'abord organisées, qui permettent de poser le cadre de la concertation et de mobiliser les citoyens ainsi que les associations intéressées. Elles réunissent environ 200 personnes à chaque fois.

Les garants produisent alors un rapport d'étape afin d'identifier les enjeux ainsi que les points de consensus et de dissensus. Il apparaît que la nécessité d'un franchissement n'est pas questionnée et que le pont semble l'option privilégiée par la majorité des participants. Reste cependant à confirmer cette hypothèse en la comparant à d'autres scénarios et à affiner le projet.

Si cette première étape des réunions publiques est nécessaire, elle ne permet pas aux participants de produire des propositions précises. Des ateliers de travail sont donc décidés.

Trois thèmes sont dégagés par le Comité permanent de la concertation : le premier sur la question de la mobilité et des transports, le second sur les impacts environnementaux du projet, le troisième sur le pont en tant qu'espace public.

Les deux premiers thèmes sont traités au travers de trois ateliers successifs, le premier consacré à des débats sur le sujet choisi, le second sur une première formulation de solutions, le troisième sur la finalisation de propositions. La participation à ces ateliers est libre et chacun d'entre eux regroupe entre vingt et cinquante participants, représentants d'organismes ou citoyens intervenant à titre personnel. Une diminution du nombre global de participants est observée entre cette phase et la précédente. Il s'agit en effet de passer d'une posture de spectateur ou d'intervenant dans un débat à une posture de recherche d'idées et de négociation, ce qui n'est pas aisé pour tout le monde. Cette érosion se traduit en premier lieu par une diminution du nombre d'individus intervenant à titre personnel.

Les ateliers permettent de dégager un consensus autour de l'idée du pont. La navette fluviale est retenue en complément. Les discussions les plus vives portent sur les usages à prioriser ou à interdire : circulation des camions, des automobiles, des cyclistes, des piétons. Les connexions avec les espaces de circulation et avec le fleuve sont précisées.

Le troisième thème, celui du pont en tant qu'espace public, est abordé sous la forme d'un forum ouvert, sorte de brainstorming d'une journée entière durant lequel les participants s'auto-organisent en ateliers éphémères et en tables rondes. Plusieurs idées émergent de cet exercice créatif: on parle d'échoppes, de bancs publics, de circulation piétonne... L'idée d'un pont habité, un moment mise en débat, est finalement abandonnée.

Les propositions issues de l'atelier et du forum sont réécrites par Médiation et Environnement, puis validées par le Comité permanent de la concertation et les garants avant d'être transmises à la Cub. Les garants rendent leur rapport final, qui est rendu public comme tous les documents de la concertation. Le 6 janvier 2011, la restitution des travaux a lieu devant 300 personnes et les élus de la Cub. Fait rare : ce sont les citoyens qui parlent et les élus qui écoutent...

### **Suites et éléments de bilan**

La Cub tire ensuite son propre bilan de l'exercice et ce qu'elle en retient. Mais la concertation ne s'arrête pas là : le Comité permanent de la concertation est associé à la rédaction du pré-programme, document d'orientation qui sert de base à l'avis de concours public. Un atelier d'écriture est organisé dans ce but avec les services techniques de la Cub qui sont chargés d'écrire ce document en fonction de la réglementation en vigueur et en tenant compte des contraintes budgétaires.

Deux membres du Comité permanent de la concertation sont ensuite invités à participer au jury de concours qui retiendra le meilleur projet, puis la comité entier est invité à contribuer à la rédaction du programme définitif.

Enfin, la Cub décide de recruter un animateur pour assurer le lien entre les participants à la concertation – élus, services techniques, institutions et société civile – pendant toute la durée du projet, c'est-à-dire jusqu'en 2017.

A la fin de leur mission, les garants se félicitent de la qualité du dialogue engagé. Quant aux associations, elles tirent un bilan globalement positif de ces deux années de concertation. Pour certaines, le processus est allé quasiment jusqu'à la co-décision, en tous cas jusqu'à une véritable co-construction du projet.

Plusieurs limites sont également formulées : le temps important demandé aux associations et aux citoyens pour une bonne compréhension des termes du débat ; la participation insuffisante du « simple citoyen » dans des discussions parfois techniques, au profit des associations.

Certaines associations dénoncent également le manque de précision des accords obtenus concernant les aspects les plus conflictuels, comme la place limitée à réserver aux voitures sur le pont et l'interdiction de franchissement des camions. Elles craignent que ces points ne soient modifiés par les élus dont elles estiment qu'ils n'ont pas dévoilé le fond de leur pensée lors des débats.

Loïc Blondiaux, un des garants de la concertation, juge que celle-ci a été exemplaire par la qualité des débats et estime que ceci est dû au consensus initial sur l'idée de franchissement, sur l'absence de conflit fort, sur la volonté politique des élus et la bonne implication des services techniques. Pour lui, c'est la prochaine étape qui sera la plus décisive : comment la Cub intégrera-t-elle les préconisations de la concertation dans le projet technique ? La qualité du travail accompli et la publicité donnée à cette concertation le rendent optimiste, mais tout processus de ce type est un pari.

Pour en savoir plus :

<http://participation.lacub.fr/>

Territoires, n°516, mars 2011.