

COLLECTIVITÉS DE PLUS DE 100 000 HABITANTS, MÉTROPOLES OU EPCI



**BORDEAUX
MÉTROPOLE**

Bordeaux Métropole

**Kit méthodologique
"Ecrire le scénario d'une
participation citoyenne en 5 étapes"**

La démarche s'inscrit dans un
cadre réglementaire

☐

OUI

☒

NON

La démarche est

☐

PONCTUELLE

☒

PÉRENNE

La collectivité/métropole
participe à un programme

☒

OUI

☐

NON

*Adhésion à la Charte nationale de la participation du public du Ministère de l'environnement).

THÈME

ACCULTURATION INTERNE DES ÉQUIPES

RÉSUMÉ DE LA DÉMARCHE

La première question d'un chef de projet confronté à l'organisation d'une démarche participative est souvent « Comment réussir une réunion publique ? ». Le kit méthodologique « Ecrire le scénario d'une participation citoyenne en 5 étapes » lui propose d'élargir son questionnement aux objectifs et sujets de la concertation, aux publics à associer, au niveau d'implication à proposer aux citoyens, avant de déterminer les dispositifs participatifs les plus pertinents.

Le kit conçu par Bordeaux Métropole propose une méthode simple et concrète, accompagnée d'outils ludiques inspirés du monde du cinéma pour se poser les questions essentielles... et y répondre ! Avec un message simple : une participation, c'est comme un film, il vaut mieux en écrire le scénario avant de passer au tournage !

LA DÉMARCHE

PRÉPARATION

* contexte, qui initie le projet, objectifs poursuivis, date de mise en place du projet, coût total du projet, territoire concerné, transparence des documents et de la démarche depuis sa mise en place, calendrier de suivi, communication, etc.

Lorsqu'un chef de projet envisage d'organiser une démarche participative, sa première question est souvent : « Comment organiser au mieux une réunion publique ? ». Le service participation citoyenne et relation usagers (PC-RU) a souhaité l'aider à élargir son questionnement de façon à organiser des participations plus vertueuses, c'est à dire dans l'esprit de la charte nationale de la participation du public à laquelle la métropole a adhéré en 2022.

Aussi avons-nous conçu une méthodologie en cinq étapes pour l'aider à écrire le scénario d'une participation citoyenne (elles sont détaillées plus loin) :

1. Inscrire la participation dans le planning du projet (et choisir les sujets de discussion).
2. Identifier les citoyens à inviter.
3. Fixer le niveau d'implication des citoyens.
4. Choisir les modalités de la participation.
5. Proposer un ou plusieurs scénarios aux instances de gouvernance du projet.

On le voit : le choix des modalités (et par conséquent la réflexion sur la meilleure façon d'organiser une réunion publique) n'arrive qu'en quatrième étape. Autrement dit, selon le langage cinématographique employé tout au long de la méthode : une participation, c'est comme un film, il vaut mieux en écrire le scénario avant de passer au tournage !

Les cinq étapes sont expliquées dans un guide volontairement court (20 pages qui en expliquent les grandes lignes), assorti de huit outils qui aident très concrètement le chef de projet à produire un scénario complet. Le tout forme un kit, diffusé en version papier ou numérique, et une vidéo-tutoriel de 6 minutes est également disponible sur l'intranet métropolitain.



LA DÉMARCHE

Le kit est un outil à la fois sérieux et ludique. Sérieux parce qu'il se donne comme ambition d'améliorer les participations organisées par Bordeaux Métropole, qu'elles soient obligatoires ou volontaires. Mais aussi ludique, en employant le langage du cinéma et en suscitant une posture active de la part des utilisateurs grâce à la manipulation des différents outils et à la logique de questionnement qui sous-tend la méthode. Le kit méthodologique a été entièrement conçu par le service participation citoyenne et relation usagers. En 2015, nous avons commencé par rencontrer une quarantaine de chefs de projet et détecté leur besoin d'une méthodologie simple et opérationnelle.

Nous avons alors élaboré un premier prototype de kit, puis deux autres entre 2016 et 2020. Nous les avons testés, lors d'une quinzaine d'ateliers collectifs réunissant 90 chefs de projet autour de cas pratiques, dans un esprit de design thinking, mêlant nos propres observations et les remarques des utilisateurs, prototypage, créativité et itération. Enfin, l'année 2021 a été consacrée à la production de la version finale, grâce aux contributions du centre PAO, de la direction de la communication interne et de la direction des affaires juridiques (pour les droits d'utilisation des affiches de film intégrées à l'un des outils). En novembre 2021, le kit a été édité en 250 exemplaires par l'atelier d'imprimerie de Bordeaux Métropole, sa diffusion et son utilisation ont pu alors débuter. Une belle aventure collective, réalisée entièrement avec des moyens internes (dont le coût n'a par conséquent pas été évalué précisément) !

En 2024, nous avons déposé le kit auprès de l'INPI pour permettre sa plus large diffusion externe, en sécurisant sa propriété intellectuelle.

ÉTAPES ET DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE

*** (réalisation, animation, méthode, outils, prise en compte des citoyens à chaque étape, reconnaissance de la maîtrise d'usage, scénarios alternatifs, obstacles ou aléas rencontrés, innovations, etc.)**

Le service participation citoyenne et relation usagers a pour mission d'accompagner les chefs de projet métropolitains lorsqu'ils organisent des démarches participatives. Nous pouvons soit les conseiller sur des projets de participation précis (avec ou sans prestataire issu de notre accord-cadre), soit mettre à leur disposition des outils qu'ils utiliseront en toute autonomie. Dans les deux cas, le kit est devenu, depuis sa première édition en novembre 2021, un de nos principaux supports.

Lorsqu'une équipe-projet nous sollicite, nous commençons toujours par lui envoyer le kit. Puis, lors de notre première réunion programmée la semaine suivante, nous travaillons ensemble sur chacune des étapes, en déployant tous les outils sur la table. Au fur et à mesure, les participants notent sur l'outil n°1 (un mémo) leurs principales conclusions de l'ensemble de la réflexion.



LA DÉMARCHE

- **Etape 1** : nous déplaçons l'outil n°2 (un questionnaire) et invitons les membres de l'équipe-projet à clarifier leur planning: où en sont leurs études techniques, combien de temps dureront-elles, quelles sont les phases suivantes, etc. ? Ils collent une gommette sur la frise du projet pour signaler la phase d'étude en cours, puis répondent par oui ou par non à 15 questions : si le oui l'emporte, ils peuvent conclure à l'opportunité d'organiser une participation sur cette phase-là. Ils précisent ensuite l'objet de la participation en s'aidant d'une liste d'exemples.
- **Etape 2** : chacun s'empare de l'outil n°3 (un nuancier) et, par association d'idées au vu d'une cinquantaine d'exemples associés à une affiche de film, chacun identifie les types de citoyens concernés par le projet : des riverains locataires et des propriétaires depuis plus de trente ans, des automobilistes et des cyclistes, des jeunes parents et des sportifs, etc. Toutes ces propositions sont notées sur l'outil n°4 (des étiquettes), puis collées sur l'outil n°5 (la matrice), en fonction de l'attitude supposée des citoyens vis-à-vis du projet (de très défavorable à très favorable) et de leur engagement dans la participation (de pas du tout engagé à très engagé). Au total, la matrice définit 13 « cases » de citoyens : opposants révoltés, hésitants mobilisés, hésitants attentistes, soutiens absents, etc.
- **Etape 3** : l'équipe-projet superpose l'outil n°6 (un calque) sur la matrice. Par transparence, les étiquettes sont mises en correspondance avec des niveaux d'implication possibles : quatre niveaux participatifs (consultation, concertation, co-construction, co-décision) et cinq niveaux non-participatifs à utiliser en complément (information, sensibilisation, mobilisation, médiation, négociation). La définition de tous ces termes est livrée dans l'outil n°7 (pop-corn).
- **Etape 4** : il est temps de s'emparer de l'outil n°8 (un répertoire) : 53 exemples de dispositifs participatifs, classés selon le niveau d'implication qu'ils procurent. Réunions publiques en format plénier, ateliers avec sous-groupes, dispositifs mobiles sur site, entretiens individuels, interventions artistiques, etc. : autant d'idées pour rencontrer les différents citoyens identifiés (à l'étape 2), sur des sujets aux marges de manœuvre assumées (étape 1), avec des niveaux d'implication mûrement réfléchis (étape 3).
- **Etape 5** : après la réunion, l'équipe-projet pourra synthétiser ses notes de façon à formaliser un ou plusieurs scénarios de la participation, à proposer à ses instances de gouvernance (comité technique, comité de pilotage ou autre).

Notons que, s'il est prévu de mandater un prestataire spécialisé en participation pour accompagner l'équipe projet, cette réunion de travail (qui se déroule sans lui) ne traitera que les trois premières étapes. Elle permettra de rédiger la fiche de cadrage de sa mission. Ensuite, lui-même pourra challenger nos réflexions sur les étapes 1 à 3, puis devra proposer des modalités participatives détaillées au sein d'un scénario finalisé.

IMPLICATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS & ACTRICES

* (parties prenantes, publics cibles, publics éloignés (nombre de personnes concernées), présence de contradictoire durant la démarche (quand (calendrier) et comment, quelles implications ?) etc.)

Le kit est mis à disposition de tous les chefs de projet métropolitains et de leurs collaborateurs en situation d'organiser une participation citoyenne. Soit environ 200 personnes engagées dans les différentes compétences de la Métropole : aménagement d'espaces publics ou de zones d'activités économiques, planification urbaine, création de nouvelles lignes de transport, gestion de zones naturelles, prévention des déchets, politique de la ville, politique agricole et alimentaire, prévention des risques naturels, etc.

Le kit est diffusé par le service PC-RU :

- Lorsque l'équipe-projet sollicite un accompagnement sur une participation, avec ou sans prestataire ;
- Lors de réunions des principaux services concernés : nous proposons régulièrement aux responsables de service (qui en ont eux-mêmes été destinataires) de venir présenter le kit à leurs équipes en 30 minutes environ, de façon à le faire connaître et à susciter des prises de rendez-vous individuelles si besoin ;
- Auprès des chefs de projet déjà identifiés comme susceptibles d'organiser des concertations;
- A tous sur l'intranet métropolitain ;
- Depuis son dépôt à l'INPI, une diffusion de la version numérique est possible auprès de collectivités et/ou partenaires externes.

A noter : le kit est également partagé avec les agents des 28 communes de la Métropole lorsqu'ils sont associés à un projet métropolitain par l'une de nos équipes, de façon à partager une même méthodologie et une même culture.

Par ailleurs, le service PC-RU gère un accord-cadre qui permet de mandater des prestataires spécialisés en participation citoyenne, pour le compte des équipes-projet. Chacun des trois prestataires a reçu le kit ainsi que la consigne de l'utiliser pour élaborer ses propositions de scénarios.

Enfin, le kit est diffusé à l'extérieur de l'institution métropolitaine : lors de webinaires organisés par des réseaux nationaux (comme celui des Métropoles participatives animé par l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne), auprès d'autres collectivités nationales sur demande (notamment celles croisées lors des Rencontres européennes de la participation organisées par Décider ensemble) ou encore auprès des chefs de projet de La Fabrique de Bordeaux Métropole qui organisent des démarches participatives pour le compte de la Métropole.

RETOURS

* évaluation en interne par le porteur de projet et par les citoyens, impact de la démarche sur le projet, suivi (retour auprès des habitants, continuité de l'association), expérience des citoyens, réussite ou échec et raisons ?

La version papier du kit a été éditée à 250 exemplaires. A ce jour, elle a été remise à 155 chefs de projet métropolitains, sur les 200 potentiels utilisateurs : nous n'avons pas de données précises concernant l'utilisation qu'ils ont pu en faire, excepté lorsqu'ils ont été accompagnés par le service PC-RU (voir ci-dessous). Depuis 2021, le service PC-RU a accompagné 44 équipes-projet, avec des prestataires de l'accord-cadre. Ce sont donc au-moins 44 concertations, volontaires ou obligatoires, qui ont été conçues selon cette méthodologie en cinq étapes.

Nous avons pu dégager huit points forts par rapport à des participations non accompagnées :

1. L'objet du débat a été plus clairement explicité : les invariants du projet ainsi que les marges de manœuvre laissées aux citoyens ont été précisés en toute transparence.
2. Des scénarios de projet alternatifs et des variantes ont été présentés, ou, le cas échéant, les scénarios étudiés, puis abandonnés, ont été expliqués.
3. Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel a été précisé (de la consultation à la co-construction). Les chefs de projet ont été davantage sensibilisés à l'importance de reconnaître l'expertise d'usage des citoyens.
4. L'information sur le projet a été assurée de façon plus complète, plus transparente, sincère, pertinente et intelligible, tant dans les dossiers de concertation qu'en réunion publique.
5. Les dispositifs participatifs ont été davantage diversifiés, dans le but d'élargir les publics les publics touchés. En 2024 par exemple, ce ne sont pas moins de 20 types de dispositifs différents qui ont été déployés : budget participatif à l'échelle métropolitaine, ateliers en groupes, balades sur le terrain, appels à idées, micro-trottoirs, questionnaires administrés sur le terrain via des stands mobiles, réunions publiques classiques ou sous forme de forums avec des stands, chantier participatif, etc.
6. Des dispositifs de type « aller vers » ont été plus largement déployés, de façon à toucher des publics qui ne seraient pas venus participer spontanément.
7. Les rencontres ont été plus interactives grâce à des formats différents de la réunion publique classique : des forums prévoyant une déambulation libre entre des stands, des ateliers autour de maquettes, des débats autour de documentaires, etc.
8. Les bilans des concertations ont systématiquement intégré une synthèse des questions et propositions citoyennes et les réponses apportées par la Métropole.

Les chefs de projet concernés ont relevé la qualité accrue de leurs concertations du fait de l'écriture préalable d'un scénario.

LA DÉMARCHE

La preuve avec quelques-uns de leurs verbatims recueillis lors de l'évaluation de leur démarche : « les dispositifs ont été pensés pour toucher une diversité de publics : les familles avec un stand lors d'une fête, un atelier avec les écoliers, un boîtage de questionnaires auprès de tous les riverains », « l'organisation de la balade participative à pied et à vélo a demandé beaucoup d'investissement, mais le résultat vaut les efforts fournis. Les participants ont aimé la balade et le côté convivial de la rencontre, les échanges ont été très riches grâce à une immersion sur site ». Quant aux citoyens, ils ont eux aussi reconnu la qualité de ces concertations : 87% des répondants se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits des rencontres auxquelles ils ont participé ! (ces résultats ont été obtenus grâce à un questionnaire de satisfaction distribué à la fin de 45 réunions publiques, ateliers ou balades en 2023 et 2024, auprès de 1.896 participants, avec un taux de retour de 46%).