



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

L'aménagement des centres périphériques : un instrument communautaire ou municipal ?

Thème : politique de rénovation des centres villes

Bordeaux . Décembre 2006

Sébastien SEGAS. SPIRIT, IEP Bordeaux .



profession architecture, ville et environnement

PAVE

école nationale supérieure
architecture paysage
bordeaux aquitaine france

Avec le soutien de :



PROJETS : L'AMÉNAGEMENT DES CENTRES PÉRIPHÉRIQUES : UN INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE OU MUNICIPAL ?

Sébastien SEGAS – SPIRIT IEP Bordeaux

L'objectif de cette contribution est de mieux fixer le cadre problématique de la recherche que je mène sur la politique communautaire de réaménagement des centres-villes des communes périphériques de la CUB. Mes investigations n'étant pas terminées, je ne ferai que dresser l'état des lieux d'un *work in progress* : les résultats évoqués ici n'ont donc rien de définitif. Je rappelle également que cette enquête met l'accent sur quatre sites : les centres de Blanquefort, Pessac, Talence et Saint-Médard-en-Jalles¹.

La problématique de cette recherche s'inscrit dans la lignée des travaux de Lascoumes et Le Galès sur les Instruments d'Action Publique (IAP). En effet, l'accent mis sur l'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p.11) permet de mettre en lumière plusieurs dimensions du changement politique. Tout d'abord, l'instrumentation de l'action publique est toujours porteuse d'une théorisation (plus ou moins explicite) du rapport gouvernant/gouverné, chaque instrument apparaissant comme « une forme condensée de savoir sur le pouvoir social et la manière de l'exercer » (*Ibid.*, p. 11). Un changement d'instrument traduit donc souvent une évolution des modes d'action et de légitimation du politique. L'approche technique ou fonctionnaliste des IAP, qui se contente de rapporter les instruments à leurs objectifs explicites tend ainsi à dissimuler les enjeux politiques liés à l'instrumentation. Le choix des instruments n'est donc pas neutre, ceux-ci produisent, indépendamment des buts explicitement affichés, des effets spécifiques qui jouent un rôle structurant sur le système politique mais aussi sur l'action publique concrète, car les instruments contribuent à la mise en forme des objectifs qu'ils poursuivent. Ils ne constituent pas de simples réponses à des problèmes sociaux, ils participent à leur définition.

Dans les travaux de Lascoumes et Le Galès, le terme « instrumentation » renvoie cependant moins à des outils précis (dans le cas qui nous intéresse des ZAC²) qu'à des méthodes

¹ Ces quatre villes (Pessac, Talence, Saint-Médard-en-Jalles, Blanquefort), situées dans l'Ouest prospère de l'agglomération, jouissent d'une attractivité économique et démographique assez forte. Dans chacune des ces villes on constate une déconnexion entre cette attractivité et la faible polarisation qu'exercent leurs centres sur les populations. Ces centres secondaires subissent une double concurrence : celle du centre de Bordeaux pour le commerce de prestige et les sorties culturelles et festives mais aussi et surtout celle des nouveaux espaces de vie (centres commerciaux, zones d'emploi, quartiers résidentiels) qui se développent près des sorties de la rocade. Les différents projets menés dans ces villes ont tous vocation à réintroduire une certaine polarisation municipale autour d'aménagements urbains. Pour autant, les stratégies et les enjeux diffèrent en fonction des situations. Pour les villes comme Pessac et Talence, situées dans la première couronne de la périphérie, il s'agit principalement de profiter des opportunités offertes par le tramway pour affirmer l'identité du centre ville dans un tissu urbain relativement continu. Pour les communes de la seconde couronne (Saint-Médard-en-Jalles, Blanquefort), l'objectif est de lutter contre un habitat dispersé qui se développe dans des quartiers résidentiels souvent éloignés du bourg centre.

² Une Z.A.C. est une opération d'aménagement, par laquelle une collectivité réalise ou fait réaliser « l'aménagement et l'équipement des terrains, (...) en vue de les céder ou de les concéder à des utilisateurs publics ou privés » (article L 311-1 du code de l'urbanisme). Cette procédure consiste donc à la fois à produire des constructions et à réaliser des équipements publics d'infrastructure (voiries et réseaux...) et de superstructure (classe supplémentaire dans une école, etc...). L'initiative revient à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à un établissement public, ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la ZAC. La concertation préalable prévue à l'article L 300-2 doit être engagée dès le début du projet par une délibération qui précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation. Le dossier de création d'une ZAC doit comporter : un rapport de présentation ; un plan de situation ; un plan de délimitation du ou des périmètres composant la

générales de gouvernement : on parlera d'instrumentation législative (gouvernement par les lois), d'instrumentation économique (qui joue sur la redistribution des richesses via l'impôt) ou encore d'instrumentation incitative (quand les pouvoirs publics jouent le rôle de mobilisateur du social). C'est dans ce sens que nous parlerons ici de *gouvernement par le projet*, cette méthode ayant un impact sur l'évolution de l'usage des outils que constituent les ZAC. Il est évident que l'instrument « projet » nous intéresse dans la mesure où il joue un rôle central dans la constitution de ce que M. Callon (2001) appelle un dispositif, c'est-à-dire un arrangement d'éléments qui associe ce type d'instrument à des acteurs (élus, promoteurs, etc.) et des institutions (services techniques, agence d'urbanisme, etc.).

Je tenterai de monter comment l'appareillage projectif (la « mise en projet ») de l'action publique (**Partie 1**), qui associe affichage d'une volonté de transformation et l'ouverture à la participation, induit un certain nombre de tensions dans la mise en oeuvre de la politique de développement des centres périphériques, tensions qui tiennent à la fois à la gestion de l'intérêt politique que suscite ce type d'opération chez les maires des communes périphériques (**Partie 2**) et à la dimension participative de l'élaboration de ces projets qui mène à la prise en compte des réticences des populations aux objectifs affichés au niveau communautaire, ce qui conduit à une révision à la baisse des ambitions des actions envisagées (**Partie 3**).

L'APPAREILLAGE PROJECTIF DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Le bref détour théorique que j'effectuerai dans un premier temps permettra de mieux asseoir la réflexion développée ultérieurement sur la politique des « centres périphériques » en exposant le cadre théorique et paradigmatique dans laquelle elle s'inscrit. Cette réflexion nécessite également un détour historique afin de mieux caractériser les spécificités de l'appareillage contemporain de l'action publique communautaire à Bordeaux que nous décrirons sous les traits de « l'urbanisme des projets ». C'est dans le cadre de cet équipement particulier de l'action publique communautaire que la politique de développement des centres périphériques prend place.

L'approche de l'action publique par ses instruments

La perspective que j'ai adoptée pour cette recherche s'inscrit dans la lignée des travaux de Lascoumes et Le Galès sur les IAP. Ces travaux défendent l'idée selon laquelle la réduction de la question de l'instrumentation de l'action publique à de simples considérations fonctionnelles revient à nier à la fois la dimension cognitive et le caractère intrinsèquement politique de cette opération.

De fait, l'essentiel des travaux qui aborde la question de l'instrumentation de l'action publique s'inscrivent dans une perspective *fonctionnaliste* (Lascoumes, Le Galès, 2004). Cette perspective est porteuse d'une conception pragmatique de l'action publique, conçue comme une démarche technique « de résolution de problèmes via des instruments » (*Ibid.*, p. 30). L'appréhension technique des IAP, si elle entre en résonance directe avec les représentations des acteurs des politiques publiques, écarte toute question sur la nature politique de ces instruments. Le fonctionnalisme se contente d'interroger l'adéquation entre l'instrument retenu et les objectifs poursuivis. Par conséquent, la problématique centrale de ces travaux s'articule autour de la question de l'efficacité des IAP : « Les travaux sur la mise en oeuvre

zone ; une étude d'impact. Le dossier doit également préciser si la Taxe Locale d'Équipement est maintenue dans la zone, et quel est le mode de réalisation choisi (régie, convention publique d'Aménagement...).

des politiques consacrent une grande part de leurs investigations à l'analyse de la pertinence des instruments et à l'évaluation des effets créés » (*Ibid.* p.30). Ces travaux s'inscrivent généralement dans une finalité pragmatique en proposant des solutions, soit sous la forme de nouveaux instruments, soit sous la forme de « méta-instruments » qui prendraient en charge la coordination des instruments déjà mis en place.

Le raisonnement fonctionnaliste repose sur un postulat non explicité : celui de la « neutralité » des IAP (Lascoumes, Le Galès, 2004). En réduisant les instruments à leur fonction (résoudre – plus ou moins bien – certains problèmes et ainsi atteindre les buts qui leurs sont assignés), cette approche tend à évacuer les effets que ces instruments produisent *indépendamment* de leurs objectifs affichés. Or, selon Lascoumes et Le Galès, « les instruments d'action publique ne sont pas inertes, simplement disponibles pour des mobilisations sociopolitiques, ils détiennent une force d'action propre. Au fur et à mesure de leur usage, ils tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus » (*Ibid.*, p.31). Si l'on voulait jouer sur les mots, on pourrait dire que le fonctionnalisme défend une conception purement « instrumentale » des IAP : un instrument se définit par ce à quoi il sert, il n'a pas de logique propre, de dynamique spécifique. Il est pure technique et donc apolitique.

Le Galès et Lascoumes défendent au contraire l'idée que les IAP ont une dynamique et une logique propre qui ne dépend pas des objectifs qui leurs sont assignés. L'impact non-anticipé ou non-explicité des IAP se fait sentir à la fois dans le champ de l'action publique (la mise en oeuvre des politiques publiques) et aussi dans le champ politique, conçu comme un espace social marqué par la compétition pour des postes électifs.

Tout d'abord, les IAP n'ont pas une relation neutre aux objectifs qu'ils poursuivent : ils participent de leur définition et de leur construction. Ils induisent une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent en proposant une grille de description du social qui permet de catégoriser les situations. Ce faisant, les IAP introduisent une problématisation particulière des enjeux sociaux « dans la mesure, ou ils hiérarchisent des variables et peuvent aller jusqu'à induire un système explicatif » (*Ibid.*, p. 33). Les instruments ont ainsi souvent tendance à objectiver un problème, à « durcir » sa définition sur une base d'une autorité technique et/ou experte se sorte qu'elle s'impose aux parties prenantes (élus, associations, administratifs, etc.) comme « un point de passage obligé » (Callon, 1984) de leurs négociations, de leurs débats et de leurs conflits³. L'introduction de l'outil statistique dans l'action publique a ainsi produit des effets structurants sur la manière d'appréhender les problèmes publics : « Alain Desrosières rappelle ainsi que depuis Quételet (1830), le calcul des moyennes et la recherche de régularité ont induit des systèmes d'interprétation causaux qui se présentent toujours comme justifiés par la science. Depuis une vingtaine d'années, les controverses autour de la mesure de l'insécurité par les statistiques de la délinquance enregistrée débouchent régulièrement sur un modèle interprétatif associant les catégories d'âge jeune, la violence contre les personnes et les zones d'habitation périurbaines marquées par l'immigration. Sortir de ce modèle interprétatif amplement repris par les acteurs policiers et judiciaires, les décideurs politiques et amplifiés par les médias s'avère extrêmement difficile » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 33-34). Le Galès et Lascoumes nous invitent, en quelque sorte, à effectuer un travail de dénaturalisation de la relation objectifs/instruments : les objectifs ne sont pas des objets qui existeraient dans la nature indépendamment de tout travail social (de manière « naturelle »), ils sont construits socialement, en particulier à travers des instruments d'action publique.

³ Ces conflits peuvent déboucher sur une remise en cause des instruments et de la définition de la réalité problématique dont ils sont porteurs.

Les instruments d'action publique sont porteurs de définition des problèmes, définitions dotées d'une capacité à s'imposer aux acteurs (y compris au élu), au sens où elles deviennent des éléments qui structurent la réflexion et le débat entre ces acteurs. Cependant, l'impact propre des IAP est aussi politique. Indépendamment des objectifs poursuivis, un instrument d'action publique est en effet toujours « porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (*Ibid.*, p.14). Chaque instrument repose donc sur une théorisation politique, le plus souvent implicite, du rapport gouvernant/ gouverné basé sur une série de « savoirs » experts sur le pouvoir social issus « des sciences de gouvernement » (Ihl, 2004). L'apparition d'un nouveau type d'instrument constitue ainsi souvent le marqueur d'une rupture idéologique dans la manière de penser les relations de pouvoir et la « bonne manière » de faire la politique. La promotion actuelle des instruments de la « bonne gouvernance » locale, accompagné de la dépréciation corrélative de modes plus classiques de gouvernement, illustre ce type de processus. Cet équipement nouveau des politiques publiques qui passe par la mise en oeuvre de projet, de contrats, de forums participatifs participe non seulement d'une redéfinition de l'action publique mais contribue également à la promotion d'une logique de « gouvernance », basée sur le déploiement de pratiques relationnelles de coopération censées rompre avec les dispositifs hiérarchiques et les procédures routinisées de dispositifs de « gouvernement ».

Ceci engage une « théâtralisation » différente du politique (Gaudin, 2002) dans laquelle les pouvoirs publics se représentent moins en gestionnaires incarnant une autorité supérieure qu'en chefs de projet pilotant une coordination horizontale, égalitaire et pacifiée entre les acteurs sociaux. Cette théâtralisation s'accompagne d'une externalisation croissante du traitement des problèmes sociaux vers des organismes à statut associatif voire privé.

La perspective développée par Lascombes et Le Galès remet donc en cause non seulement la neutralité des IAP vis-à-vis de leurs objectifs, mais également leur neutralité vis-à-vis du politique en tant qu'ils sont porteurs de représentations de ce qu'est la bonne manière de gouverner. Ces outils ont donc un impact sur la manière de faire de la politique, sur le déroulement des interactions entre élus, administratifs et citoyens. J'aurais ici l'occasion de revenir sur la reconfiguration des rapports gouvernant/gouvernés induites par les dispositifs de participation. Certains acteurs n'hésitent pas à leur imputer un rôle dans le renouvellement des élites politiques locales, le non-respect des nouvelles règles du jeu induisant selon eux des sanctions électorales (cf. *infra*). Si la réalité de ces processus de sanction est difficilement vérifiable, la croyance des acteurs sociaux en leur réalité suffit en elle-même à induire certaines formes de pratiques, les mythes constituant de fait des « images motrices » (Girardet, 1990).

De l'urbanisme des réseaux à l'urbanisme des projets

Depuis les années 80, la CUB a connu successivement deux grands types de stratégies d'instrumentation dans le domaine de la gestion de l'espace urbain. La première reposait sur des outils de calcul des flux et des coûts et s'articulait à une conception technique des objectifs de l'action publique (raccorder un habitat en expansion à une série de réseaux techniques). La seconde a été marquée par la mobilisation au niveau communautaire d'un autre type d'instrument axé sur l'anticipation et la participation : le projet urbain.

La CUB, des années 80 au milieu des années 90, a été caractérisée par une absence de réel projet politique à l'échelle de l'agglomération. Ce vide politique, induit par l'affaiblissement du leadership de Chaban-Delmas et par le poids de la logique du troc communautaire, a laissé

un large espace d'expression aux logiques techniques (Marieu, 1998) des services de la CUB, dominés par la culture « réseau » des ingénieurs.

Les services techniques de la CUB ont ainsi pris une place prépondérante dans le processus de fabrication de la ville qu'ils ont orienté vers les questions d'infrastructure. Même s'ils ont agi sous le contrôle des politiques, les ingénieurs de ces services ont contribué à façonner l'agglomération. Ils ont développé une vision de l'aménagement urbain axé sur la question des réseaux techniques : eau, assainissement, voirie. Ils ont mis en œuvre la logique de « l'urbanisme des réseaux » qui s'articule autour de quatre grands principes (Marieu, 1998) : la hiérarchisation des réseaux, leur lisibilité, les économies d'échelles, les économies de moyens.

Les techniciens ont donc construit un territoire autour de la constitution d'un maillage hiérarchique des voies et des réseaux communautaires. Le succès de cet « urbanisme de réseau » (dans les années 90, l'assainissement et l'eau représentaient environ un tiers du budget de la CUB – Dumas, 2000) s'explique de part la capacité du principe hiérarchique qui le gouverne à concilier la volonté des techniciens et les visées communalistes des maires (Marieu, 1997). La CUB agit comme un « égalisateur hygiéniste de l'espace », un instrument de l'égalisation des chances à s'installer et à vivre dans les 27 communes de la CUB (Dumas, 2000). Les réseaux techniques participent alors de la recherche d'une égalité spatiale. Autrement dit, la représentation politique implicite qui, en quelque sorte, constituait l'arrière-fond de cette instrumentation particulière était le communalisme.

Cette politique « égalisatrice » aura des conséquences urbanistiques fortes. Elle a de fait favorisé un développement linéaire de la ville, axé sur la voiture : « Le boulot de la CUB, à l'époque, c'était de fournir des voies et des réseaux pour les maisons individuelles⁴ ». En réduisant la problématique urbaine aux réseaux, à la rentabilité et aux flux, cet urbanisme a joué un grand rôle dans le processus d'étalement urbain. La « ville des ingénieurs » est en outre marquée par un référentiel moderniste où l'automobile est centrale. Le développement de Bordeaux est alors axé sur la voiture (Marieu, 1998), Bordeaux devenant, proportionnellement, une des villes les plus motorisées de France. Dans ce cadre, le projet avorté de métro VAL traduisait le souci de préserver les préférences individuelles pour l'automobile, puisque les voies routières étaient laissées libres (Dumas, 2000).

À partir de 1995, le renouvellement du leadership local (arrivée au pouvoir municipal et communautaire d'Alain Juppé) coïncide avec une transformation des pratiques d'aménagement, marquée par la référence forte à la notion de « projet urbain ». Le développement de la ville s'organise désormais en des dispositifs censés produire des projets orientés par une vision commune de l'agglomération. Autrement dit, l'action publique passe d'un modèle type « urbanisme des tuyaux », où le retrait stratégique du politique se fait au profit des techniciens qui finissent par dessiner la ville (Callon, 2001), à un « urbanisme de projets ».

L'outil « projet » peut être caractérisé avant tout comme un instrument de mobilisation sociale (Pinson, 2004). Il est fondé, depuis ses origines dans les années 1970, sur « la volonté de ne plus penser l'action publique urbaine comme une opération de mise en œuvre synoptique d'un savoir technique universel, mais comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources que ce territoire recèle » (*Ibid.*, p.201). Cette implication passe par l'association des acteurs sociaux aux décisions qui les concernent à travers des procédures participatives : le projet est conçu comme le résultat d'un processus interactif au cours duquel se forge un consensus opératoire

⁴ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

sur lequel repose le projet. Pour le dire dans les termes de la grammaire du projet, l'action implique la constitution d'un « acteur collectif ».

L'instrument projet diffuse une représentation particulière des objectifs de l'action publique. Ceux-ci ne sont pas considérés comme fixés d'emblée une fois pour toutes, mais discutés, révisés et déterminés au cours du processus. Cette vision incrémentaliste des objectifs de l'action publique va de pair avec la valorisation des processus au détriment de toute forme de rationalité substantielle : le bon projet n'est pas celui qui poursuit un objectif précis déterminé d'avance en fonction d'une rationalité technique mais « celui qui aura fait l'objet d'un partage, dont la construction aura permis d'accumuler des ressources de consensus, de reconnaissance mutuelle, de disposition à la coopération » (*Ibid.*, p.220-221). De fait, les projets constituent des dispositifs d'action publique *procéduraux* (ou comme dit C. Sorbets, *processuels*) au sens où ils opèrent « par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés *a priori* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998, p. 39) qui ne « donn[ent] pas les solutions du problème mais défini[ssent] des cadres d'interprétation et des lieux de concertation » (De Maillard, 2000). Ces cadres et lieux sont mobilisés par les acteurs locaux pour définir à la fois ce qui fait problème et la solution à apporter : les procédures et les représentations issues de l'expertise (l'anticipation, la vision générale de l'agglomération) forment un « cadre cognitif » (Trom, 2001) offert aux acteurs locaux afin de construire l'action publique et ses finalités dans des lieux de débat.

Le type de représentation que charrie l'instrument « projet » induit deux types de tensions que l'on retrouve à l'oeuvre dans la politique de réaménagement des centres périphériques. La première a trait à la relation au discours expert et la seconde à l'impact politique du projet. De fait, l'outil « projet » conduit à une certaine mise à distance de l'expertise. En effet, la démarche de projet ne repose pas sur l'autorité d'experts mais sur une « théorie interactionniste de l'action collective » (*Ibid.*, p.207). Les choix urbains n'apparaissent plus comme le fait d'acteurs légitimes du fait de leur savoir mais comme le résultat d'un processus d'interaction, d'ajustement mutuel successif. La légitimité de l'expert, investi de l'autorité du savoir scientifique et technique, ne suffit plus à asseoir celle de la décision : celle-ci découle de l'échange entre acteurs dans lesquelles les visions expertes sont intégrées et discutées. Autrement dit, le savoir expert est devenu négociable, la rationalité technique doit composer avec les intérêts des citoyens. La logique du « faisable » l'emporte sur celle du « souhaitable » (techniquement). Dans certains cas, dont la politique d'aménagement des centres-villes fait comme on le verra partie, cette logique peut induire un décalage fort entre l'affichage des objectifs au niveau communautaire et la réalité des actions entreprises. Ces objectifs, produits d'un travail d'anticipation experte (celui de l'agence d'urbanisme notamment), sont, conformément à la logique du projet, discutés et parfois, quand ils rencontrent des oppositions sociales et politiques fortes (quand il s'agit de construire plus de logements sociaux par exemple), révisés à la baisse.

De fait, les démarches projets sont traversés par une tension forte dans la mesure où elles associent l'affichage d'une intention par une institution (La CUB) à la mise en oeuvre d'un mode d'action interactif et incrémental : « Le projet correspond [...] à une vision stable, à un ensemble de principes invariants, et témoigne de la capacité de son auteur à anticiper et à exprimer clairement une volonté ; mais, pour préserver au mieux sa vision, son intentionnalité, l'acteur doit faire de son projet un outil d'action ouvert, évolutif, le mettant en interaction avec son environnement » (*Ibid.*, p.217). L'idée que le projet permet l'affichage d'un certain volontarisme politique permet en outre de comprendre l'enjeu que revêt pour les maires le fait de voir un projet se mettre en place sur leur commune. Le leadership ainsi affiché n'est plus celui de l'élu éclairé par l'expert mais plutôt celui de l'agent-moteur de la mobilisation local, garant du consensus issu du débat. Cet enjeu, en terme de positionnement

politique, crée une attente forte chez les élus pour ce type de projet, attentes régulées par les rapports de forces politiques et démographiques au sein de la CUB. La politique de projet n'exclut pas alors une régulation de type communaliste.

LA FONCTION POLITIQUE DES PROJETS DE RÉAMÉNAGEMENT DES CENTRES URBAINS

L'action publique en faveur du développement des centres périphériques renvoie, comme toute politique publique, à la fois à un processus de construction/résolution d'un ou de plusieurs problèmes publics et à une modélisation des rapports de pouvoir et de légitimation entre gouvernants et gouvernés. L'appareillage de l'action publique repose d'abord sur un certain type de représentation du problème de la centralité (une centralité d'attraction) elle-même liée à une représentation spécifique de l'agglomération et de l'urbain : la ville polycentrique dont l'urbanisme est organisé autour de la mise en réseau de polarités multiples. Ces représentations sont issues d'un travail expert et technique de planification et d'anticipation qui produit, au niveau macro du projet d'agglomération, les représentations de la ville censées alimenter les procédures interactives et participatives des micro-projets localisés. C'est donc le processus de planification, articulé au dispositif projet qui préside désormais à l'urbanisme bordelais, qui produit la représentation fonctionnelle de cette politique, en reliant une série d'actes isolés (les multiples ZAC) à des objectifs globaux. On retrouve ici des éléments de la théorie des IAP : l'outillage de l'action publique participe directement de la construction des besoins sociaux auquel cette même action est censée répondre.

Cependant, cette politique ne renvoie pas qu'à une fonctionnalité (des outils répondant à des objectifs) historiquement construite, elle colporte aussi des représentations politiques. Mener à bien un projet de centre-ville permet de rendre visible une intention politique, de se positionner dans le champ de la compétition politique. Si les techniciens et les experts sont à la fois les initiateurs et les principaux défenseurs du premier type de représentation, les maires des communes périphériques, quant à eux, se révèlent très sensibles aux implications politiques des projets de requalification qu'ils mettent en place, ce qui ne va pas sans compliquer la mise en oeuvre de la politique de rénovation des centres-villes.

Les intentions affichées au niveau communautaire : planification urbaine et attraction

L'urbanisme de projet se traduit d'abord par la multiplication des procédures de planification (coordonnées entre elles) dans un espace de temps restreint (Cuillier, 2005) : SCOT, PLH, PDU, PLU, etc. Cette impulsion planificatrice a pour principal effet le développement d'une expertise et d'un savoir sur la ville qui introduit de nouvelles problématiques dans la réflexion urbaine. Celle-ci n'est plus centrée uniquement sur les réseaux techniques (même si le réseau du tramway tient une place importante dans cette réflexion) mais intègre une dimension urbanistique avec l'émergence de questionnement sur l'espace public et les formes urbaines. La planification, l'anticipation est devenue un point de passage obligé de l'action publique. Elle inscrit dans l'horizon du débat public local des objectifs nouveaux qui tendent à s'imposer comme référence obligée dans le système décisionnel. Au cours de ces procédures de planification, l'agence d'urbanisme est mobilisée afin de produire les savoirs qui fondent la vision de l'agglomération future (Godier, Tapie, 2004).

De fait, la multiplication des plans illustre à la fois un regain d'intérêt politique pour le devenir de l'agglomération et l'intrusion d'une logique nouvelle, porté par un acteur devenu central : l'agence d'urbanisme. Celle-ci constitue l'organisme de planification de la CUB. Le territoire communautaire tel qu'il apparaît dans ces multiples plans n'est plus celui de

l'ingénieur qui pense l'aménagement autour des réseaux techniques : ainsi, le PDU n'a pas été réalisé par des ingénieurs qui réfléchissent en terme de flux et de réseaux mais par l'agence, qui intègre la réflexion sur les transports dans un cadre plus global qui comprend des interventions de réorganisation urbaine (Allaman, 2000).

La démarche de projet suppose de fait une forme d'anticipation experte : il convient cependant de repreciser que l'expertise n'occupe pas dans cette logique la place privilégiée que lui accorde la rationalité technique. Les orientations expertes constituent désormais moins une *doxa* à appliquer scrupuleusement qu'une base de discussion pour les négociations avec les intérêts localisés qui se déroulent au cours de procédures participatives. Cependant, c'est au niveau expert et dans les documents de planification que sont affichés les grandes orientations et les grands objectifs (fonctionnels) de l'action publique, notamment dans le domaine du développement des centres périphériques.

La politique de développement des centres-villes secondaires constitue, du point de vue fonctionnel et, on le verra plus loin, également politique, un des éléments fondateurs du projet urbain bordelais. En effet, à partir du milieu des années 90, la volonté de rompre avec l'urbanisme des réseaux et la ville « ouverte à la voiture », s'est cristallisée principalement autour de deux projets : le tramway, avec l'accent mis sur le transport collectif, et le développement des centres villes secondaires. La décision de mettre le projet de tramway « sur les rails » date de 1995 : le tram apparaît comme un projet de substitution au projet de métro VAL, très coûteux. Surtout, à la différence du VAL, ce projet n'est pas pensé comme une réponse à un simple enjeu de circulation⁵ lié à l'engorgement automobile du centre ville, mais également comme un dispositif d'aménagement économique et social (Sachet, 1999) à même de dynamiser des espaces centraux mais aussi périphériques, ce qui favorise l'acceptabilité du projet auprès des autres communes de la CUB. En effet, cette conception permet de toucher des communes périphériques qui, non concernées par la congestion automobile, ne sont pas très portées à lutter contre l'étalement urbain (Cousi, 2002) mais qui sont, en revanche, ouvertes à un dispositif qui leur permettrait de requalifier leur centre-ville. De plus, contrairement à celui du VAL, le tracé du tramway concerne de nombreuses communes périphériques.

De fait, le projet de tramway assure le trait d'union entre les ambitions du centre (la revitalisation) et les aspirations des communes de banlieues qui souhaitent se désenclaver (en particulier, dans le cas de la rive droite) et/ou développer leur propre centre-ville afin de s'affirmer en tant que polarités secondaires de l'agglomération. Le tramway constitue un outil de développement de la polycentralité (Urbanisme, 2004) et, partant, la colonne vertébrale qui unit l'agglomération autour d'un projet commun. Ainsi, le projet du tramway s'articule aux intérêts communaux périphériques, par exemple ceux de la mairie de Talence qui veut se servir du tram pour dynamiser et reconfigurer son centre ville. Le tramway est également censé à terme désenclaver Bègles (Urbanisme, 2004). De manière générale, ce projet de Transport en Commun en Site Propre (TCSP) est associé à plusieurs dispositifs de ZAC visant le développement des centres périphériques de la CUB (*Ibid.*, 2004).

De manière plus large, l'aménagement des centres villes à travers les dispositifs de ZAC s'inscrit, à cette période, dans une volonté de rupture avec un schéma de développement routier : « Avec les ZAC centre-ville, il s'agissait de sortir du schéma routier, de créer des espaces de convivialité en diminuant l'impact de la voiture, de mettre en place des modes de

⁵ Cet enjeu reste tout de même central. Il s'agissait de relancer les transports en commun dont la fréquentation globale était en baisse sensible depuis 1990, alors même que les lignes les plus fréquentées apparaissaient saturées, le tout dans une ville où la morphologie de l'habitat est a priori peu favorable aux transports en commun du fait de la faible densité et de l'étalement urbain (Sachet, 1999). Le tramway dessert (à moins de 500 mètres des voies) 35% de la population de la CUB, 50 % de ces emplois et 65% de la population scolaire.

circulation douce⁶ ». Émerge alors, avec l'appui de l'Agence d'Urbanisme, une réflexion, totalement exogène à la logique de « l'urbanisme des réseaux », sur la constitution ou la préservation d'espaces publics au sein des communes périphériques : « [Avant 1995], nous n'avions pas de réflexion sur l'espace public, contrairement à des villes comme Lyon ou Montpellier⁷ ». La sortie du schéma routier et la constitution d'espace de convivialité passe alors par la restructuration des centres autour du tramway, pour les villes traversées (Pessac et Talence par exemple), la diminution de la place accordée à la circulation automobile, la mise en place d'espaces piétonniers (avant 1995, il n'existait pratiquement pas de rues piétonnes en dehors de la commune centre de l'agglomération).

À cette préoccupation nouvelle en terme d'organisation d'un espace public, qui rompt avec le développement anarchique de l'urbanisme individuel, s'ajoute une préoccupation commerciale très forte. La politique de développement des centres-villes secondaires a également pour objectif de lutter contre l'asphyxie commerciale qui menace certaines villes soumises à la concurrence des grands centres commerciaux situés en bordure de rocade. La valorisation de certains centres urbains via des réaménagements ne répond donc pas uniquement une volonté de constitution d'espaces publics conviviaux déconnectés des logiques routières traditionnelles, il s'agit également de préserver voire de développer le commerce de proximité. Les deux objectifs sont loin d'être incompatibles d'ailleurs : le développement d'espaces centraux attractifs et accueillants (en particulier pour les piétons) n'est pas pour déplaire aux commerçants, tandis que le développement d'une offre commerciale à proximité peut avoir un effet en terme de réduction des déplacements urbains.

Au bilan, la première génération des ZAC « centre-ville », que l'on peut situer entre le milieu des années 90 et le début du XXIème siècle, affichait deux grands types d'objectifs : la défense du commerce de proximité face à la concurrence des grands centres commerciaux situés en bordure de rocade et la constitution d'espaces publics identifiables, appropriables et partiellement déconnectés de la logique routière (il s'agissait d'éviter que ces centres soient de simples lieux de passage, des carrefours de la circulation urbaine). Le développement de ces dispositifs a été paradoxalement favorisé par la politique foncière anarchique qui avait caractérisé la période précédente et qui avait laissé des opportunités foncières importantes dans les centres des communes périphériques. Il s'inscrit dans le cadre d'un projet d'agglomération qui tente de créer un consensus communautaire nouveau entre centre et périphérie autour d'une politique qui vise à la fois la revitalisation de l'hypercentre bordelais et la recherche d'une complémentarité entre Bordeaux et les centralités périphériques, via l'émergence d'une centralité en réseau (Marieu, 1998). L'ère Juppé, en matière de projet urbain, semble caractérisée, à un premier niveau de lecture, par le choix pragmatique du polycentrisme organisé.

Cependant, à partir de 2002-2003, la politique de développement des centres villes périphériques menée par le CUB a connu un tournant. Ces années correspondent à l'inscription sur l'agenda local, suite en particulier à l'état des lieux dressés par le PLH et par les travaux préparatoires du PLU, de deux nouveaux problèmes publics : la crise du logement et son corollaire, l'étalement urbain. La CUB a alors constaté son incapacité à répondre de manière suffisante à ce qui était désormais identifié comme un fort besoin de construction de logement, et, plus particulièrement de logement social. La question de la densification, envisagée comme une réponse à l'étalement urbain a occupé une place centrale dans le débat autour du PLU organisé par l'Agence d'Urbanisme. Ce débat a débouché sur l'émergence de nouveaux objectifs (Allaman, 2000) :

⁶ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

⁷ *Ibid.*

- lutter contre le morcellement des appartements du centre en T1 ou en T2 pour améliorer l'attractivité du centre vis-à-vis des familles ;
- agir contre les friches industrielles des quartiers à l'abandon ;
- favoriser les constructions en hauteur afin de lutter contre l'étalement urbain ;
- et, *last but not least* de notre point de vue, augmenter la densité des espaces péri-urbains avec des opérations de centre-bourg censées renforcer les centralités existantes (Cuillier, 2005).

La problématique de la CUB, en terme de gestion et de développement des centres périphériques, a donc intégré de nouvelles préoccupations. Il s'agit désormais de contrecarrer la tendance spontanée, entretenue par les coûts élevés de l'immobilier, à l'étalement urbain en recréant des lieux de polarisation des populations et de densification des logements. La prise en compte de ces problèmes s'est traduite par une évolution dans les programmes de ZAC « centre-ville » qui poursuivent désormais des objectifs en terme de logement beaucoup plus ambitieux, sans pour autant renoncer aux objectifs plus anciens : la revitalisation du commerce et la création d'un espace public.

Cependant, du fait de la longueur des procédures d'aménagement concerté, ce nouveau discours intervient au moment même où les ZAC de la première génération, où la problématique « logement » n'a occupé qu'une place mineure, arrivent en phase de réalisation, introduisant un décalage fort entre le message affiché (« il faut construire du logement ») et l'action directement visible. Ainsi, un programme en cours de réalisation comme celui de la ZAC « Pessac centre » suscite aujourd'hui l'étonnement de certains observateurs de par la place modeste que le projet réserve au logement alors que ce problème défraie aujourd'hui la chronique. Mais ce programme a été conçu à un moment où la représentation des enjeux liés à la politique de développement des centres villes était foncièrement différente. Ce n'est que dans les programmes actuellement en cours d'élaboration, qui ne déboucheront sur des actions concrètes que dans plusieurs années, comme celui de la ZAC Blanquefort, que des objectifs forts en terme d'habitat commencent à être affichés.

Même si le décalage entre l'évolution, ici rapide, des représentations qui fondent et justifient l'action, et le temps long de la mise en œuvre tend à introduire un certain nombre de dissonances, on perçoit bien comment la politique des ZAC est connectée à des représentations définissant ce que doit être un centre ville : d'abord, un espace de convivialité piétonnière et d'échange commercial puis, de plus en plus, un lieu de concentration de logement. Ces représentations diverses s'articulent autour de la notion d'attractivité : l'action publique vise à (ré)instaurer des « centralités d'attraction » (Devisme, 2005) qui entendent attirer des populations, réguler des flux de transport, restaurer une attractivité commerciale, faire venir des promoteurs. Il s'agit de fait de lutter contre des forces socio-économiques spontanément centrifuges par un aménagement polarisant. Autrement dit, la représentation de la fonction des ZAC, portée par les services techniques et experts, se formule en terme d'attraction⁸. De manière significative, quand le directeur des aménagements urbains de la

⁸ Quand on parle d'action visant à développer l'attractivité des centres urbains des communes périphériques, il convient toutefois de distinguer deux types de situations :

D'une part, celles où l'intervention publique vise à relancer, dans les plus grosses communes de la périphérie (Pessac, Mérignac), des centres villes qui périssaient en particulier du fait de la concurrence des grands centres commerciaux.

D'autre part, celles où l'objectif ne consistait pas à relancer un centre ville mais bien à créer quasiment *ex-nihilo* une polarisation dans des villes-dortoirs, profondément marquées par l'habitat pavillonnaire, dénuées de

CUB veut illustrer les effets positifs de ce type de dispositifs, il les mesure en terme d'attractivité : on voit qu'une Zac est un succès dans la mesure où « les promoteurs et les investisseurs sont attirés⁹ » par ce territoire. C'est autour de ce type de représentation des objectifs (créer un centre attractif) que s'instaure le débat local dans le cadre des procédures de concertation.

Les enjeux politiques municipaux : visibilité et légitimation

Quand on étudie les représentations de la relation gouvernant/gouverné dont il est vecteur, il apparaît que l'instrument « projet » véhicule une ambiguïté fondamentale (Pinson, 2004). Il concilie deux logiques : une ouverture d'inspiration interactionniste du processus de décision et l'affichage d'un volontarisme politique. Le caractère évolutif et participatif de la détermination des objectifs ne doit pas en effet masquer une autre partie de la réalité : le projet constitue toujours « le fait d'un acteur ou d'une entité qui se rend visible et se positionne dans son environnement par le projet » (*Ibid.*, p. 212). Le projet est toujours imputé, à la fois par ses promoteurs et ses usagers, à une intention politique.

Les ZAC « centre-ville », en tant qu'outils d'action publique saisis dans une logique de « projet », sont aussi prises dans cette ambiguïté. Celle-ci se reflète dans une dualisation des objectifs. Les objectifs des ZAC ont d'abord une dimension organisationnelle : il s'agit, à travers la recherche d'un consensus participatif autour d'un projet, de (ré)instaurer une « centralité d'attraction » qui entend attirer et réguler des forces commerciales, marchandes, entrepreneuriales, sociales centrifuges. Ces objectifs sont clairement et publiquement affichés : ils s'inscrivent dans la sphère fonctionnelle (instrument/objectif) de l'action publique. Cependant, ce premier type d'objectif cohabite avec des finalités politiques. Ces projets de centralité ont une dimension symbolique qui vise à instaurer une « centralité de figure » (Devisme, 2005) qui renvoie à une identité communale, localise le pouvoir politique et objective son action. Ces objectifs implicites sont prioritairement ceux des maires des communes périphériques qui entendent « marquer » leur territoire, donner de la visibilité à leur action sur leur territoire d'élection. Cependant la CUB, à travers ce type d'action, tente également de changer son image, à gagner en lisibilité et en proximité par rapport aux citoyens.

Les ZAC « centre-ville » sont des politiques dans lesquelles les maires jouent un rôle « moteur ». De fait, les maires de communes périphériques sont demandeurs d'action visant à transformer l'aménagement de leur ville. Ces actions spectaculaires ont en effet une lisibilité directe à la fois pour l' élu qui y trouve une forme de gratification (la volonté de laisser une marque derrière soi, de transformer la vie de gens) et pour leurs électeurs (les résultats de l'action étant particulièrement visibles). Ces politiques sont l'occasion pour les maires d'afficher leur volontarisme, coulé dans la forme du projet interactif : les maires tendent à apparaître comme les leaders du projet de transformation, c'est-à-dire à la fois les instigateurs de la démarche collective et les garants, au cours du processus de mise en oeuvre, du consensus établi lors de la consultation. L'impact, en terme d'affichage, étant énorme pour les maires, ces derniers s'impliquent très directement dans le suivi des procédures. Un responsable des projets d'aménagement à la CUB pointe ce phénomène de manière très claire : « Mes collègues qui s'occupent de la voirie, des déchets ou de l'assainissement ne rencontrent que des maires-adjoints. Moi, pour les projets d'aménagement des centres villes,

véritables centre (Le Taillan, Saint-Aubin, Eysines, Parempeyre), les habitants recourant soit aux commerces situés en bordure de rocade soit aux équipements culturels et sportifs de la ville centre.

⁹ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

ce sont les maires qui me reçoivent¹⁰ ». L'achèvement ou la mise en route des travaux constitue un enjeu électoral : « Il suffit de voir la pression que l'on [les services de la CUB] a à l'approche des municipales¹¹ ».

Les ZAC constituent donc d'abord et très directement un enjeu de visibilité et de positionnement pour les pouvoirs municipaux face à leurs gouvernés. Cependant, de manière plus indirecte, c'est aussi la légitimation de la CUB qui est en jeu. Le fait de redonner vie et animation aux centres-villes périphériques participe de la manifestation de l'action de la CUB, action longtemps restée obscure aux yeux d'une large partie de la population. Comme le résume un responsable technique de la communauté urbaine : « [Avant 1995] la CUB apparaissait comme une grosse machine, une grosse administration [...] mais les gens ne savaient pas à quoi elle servait. Faire des routes et poser des tuyaux, ça ne leur disait pas grand chose¹² ». La mise en place de projets plus facilement lisibles dans l'environnement quotidien (le tramway, la politique d'aménagement des centres villes) a permis à la CUB de se doter d'une plus grande visibilité. Cependant, dans le cas de la politique d'aménagement des centres périphériques, ceci induit un paradoxe : en même temps qu'elle gagne en visibilité en transformant le quotidien de citoyens, l'action de la CUB contribue à renforcer, voire dans certains cas à créer de toute pièce, les identités communales à travers l'affirmation de centres urbains qui les cristallisent. Autrement dit, l'affirmation de la CUB dans l'espace public passe pour partie par des processus qui fragilisent l'idée de constitution d'une identité supra-communale. De fait, tout se passe comme si la légitimation de la CUB passait alors par la défense des intérêts municipaux et la promotion des identités communales

Le fait que les ZAC constitue un enjeu politique fort pour les municipalités a entraîné un certain nombre de conséquences pour la gestion de cette politique publique. La forte demande des élus pour ce type d'intervention a d'abord posé un problème financier, du fait de l'activation de deux logiques traditionnelles dans le fonctionnement de la CUB: la logique de « guichet » et la logique du « juste retour communal ».

On parle de logique de guichet quand les élus ont tendance à voir l'intercommunalité moins comme le vecteur d'un projet supra-communal que comme un espace où trouver des financements pour des équipements coûteux pour leur commune. Avant 1995, dans le cas de la CUB, la logique de guichet dominait et s'organisait autour de l'urbanisme des réseaux : la CUB finançait ainsi une politique de raccordement à laquelle les communes ne pouvaient pas faire face individuellement. Par beaucoup d'aspect, la politique d'aménagement des centres périphériques s'inscrit dans la continuité de ses pratiques. Les ZAC apparaissent alors comme un moyen de faire financer au niveau de l'intercommunalité des opérations d'aménagement perçues comme rentables politiquement au niveau municipal. Elles constituent de plus un nouveau moyen de récupérer des fonds sans toucher à l'enveloppe assainissement et voirie allouée à chaque commune.

De fait, dans l'espace politiquement hiérarchisé que constitue la CUB, les « grands élus », issus des communes les plus importantes ont généralement été les « premiers servis » en matière de politique d'aménagement. Cette première distribution a déclenché un effet d'entraînement : les maires de communes moins peuplées se sont également positionnés, chacun essayant, dans une perspective concurrentielle, de maximiser les avantages obtenus (« si un maire obtient un architecte en chef pour suivre sa ZAC, le maire de la commune voisine va en vouloir un aussi¹³ »). Un maire expose ainsi le mécanisme qui l'a amené à

¹⁰ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

demander un projet de ZAC « centre-ville » : « Je voulais positionner mon centre ville par rapport au centre Leclerc qui est à deux kilomètres. Et puis, j'ai vu arriver les ZAC, j'ai vu arriver des collègues qui se sont tous lancés sur l'idée de ZAC pour refaire un peu leur centre ville. [...] Et puis, tout ça c'est aussi en dehors des enveloppes sur lesquelles tout le monde arrive à dire : moi à la voirie j'ai trois millions, l'autre en a deux, etc¹⁴. »

La CUB ne pouvait pas faire face ni structurellement (en terme de suivi technique et juridique) ni financièrement à une telle démultiplication des demandes. En 2002, les services de la CUB ont organisé une simulation budgétaire qui a fait apparaître que la CUB devrait, si elle répondait à toutes les attentes en matière de politique d'aménagement, consacrer entre 40 et 45 millions d'euros par an à ces opérations. Ceci n'apparaissait pas possible dans un contexte où les finances communautaires sont profondément grevées par le tramway, la rénovation des quais de Bordeaux et le projet d'un nouveau pont sur la Garonne. Un accord a été trouvé autour d'un « juste milieu » financier avec un plan sur quatre ans prévoyant des dépenses annuelles de 23 millions d'euros.

Par ailleurs, la distribution des subsides alloués à l'aménagement des centres urbains a massivement obéi à la logique du « juste retour ». Cette logique constitue l'une des bases du compromis de gestion de la CUB, tel qu'il est apparu dans les années 70-80 : elle se traduit par une redistribution à la proportionnelle des contributions versées par les communes, ce qui rend particulièrement difficile un lissage des inégalités territoriales. La gestion financière se fait « à la proportionnelle » (Marieu, 1998) : les communes doivent bénéficier de retombées communautaires proportionnelles à leur contribution financière. J. Marieu synthétise de manière plaisante ce modèle en comparant l'attitude des communes à celle de Thatcher face à l'Union Européenne, guidée par la fameuse maxime « I want my money back ». Là encore, la politique de rénovation des centres périphériques introduit une certaine forme de continuité. Si les plus forts contributeurs ont été servi en premier (c'est-à-dire dès le milieu des années 90), les plus petites villes sont restées dans un premier temps à l'écart de ces dispositifs d'action. Ce n'est qu'au début du XXIème siècle que la CUB a pris en compte les besoins des petites communes dans ce domaine en développant des Plans d'Aménagement d'Ensemble¹⁵ (PAE) pour ces communes. La logique de solidarité territoriale, visant à un rééquilibrage de l'espace communautaire via le soutien à des petites communes dépourvues de tout centre polarisant, n'émerge donc que dans un second temps, après que des communes souvent dotées de centres beaucoup plus florissants ont été servis.

Le choix de la procédure PAE est par ailleurs symptomatique d'un autre problème de gestion de l'action publique lié à l'importance en terme d'affichage politique des opérations d'aménagement des centres périphériques. Ce problème est d'ordre temporel : le temps long de l'action publique entre en tension forte avec la temporalité politique lié au calendrier électoral. La mise en oeuvre d'une politique d'aménagement de centre-ville dans un dispositif ZAC est un processus qui se déploie sur une dizaine d'années, en particulier en raison du temps accordé à la concertation au cours de la procédure. Comme on l'a vu, le lancement de

¹⁴ Extrait d'un entretien avec le maire d'une commune périphérique de la CUB, 2006.

¹⁵ Le PAE n'est ni un document d'urbanisme, ni un outil d'aménagement à proprement parler. Il s'agit plutôt d'un dispositif financier mis à la disposition des communes et des aménageurs pour permettre le financement d'équipements publics en accompagnement d'opérations d'aménagement. Il a été instauré par la loi du 18.07.1985 qui énonce que « dans les secteurs du territoire de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal, celui-ci peut mettre à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire tout ou partie des dépenses de réalisation des équipements publics correspondant aux besoins des habitants actuels ou futurs du secteur concerné et rendus nécessaires par la mise en oeuvre du programme d'aménagement ».

ce processus découle généralement de la demande d'un élu pour une intervention dans sa commune. Celle-ci est reprise par les services de la CUB qui mènent dans un premier temps une étude préalable visant à évaluer l'intégration du projet dans le schéma d'urbanisation de l'agglomération, les contraintes liés au site, la place que l'on peut accorder au logement, etc. Cette étude prend généralement entre un an et un an et demi. Au terme de cette étude préalable, les services se lancent dans une étude de faisabilité qui vise à chiffrer le coût de l'opération. Cette seconde étude est d'une durée sensiblement équivalente à la première (un an, un an et demi). Si tout se passe bien, au bout de deux à trois ans, la procédure ZAC proprement dite est lancée. Son opérationnalisation est alors relativement longue : il faut compter encore cinq ou six ans avant de voir le projet se réaliser. Politiquement, cela signifie que le temps de réalisation moyen d'une ZAC (dix ans) excède la durée d'une mandature municipale (six ans). Le réaménagement des centres villes étant perçu par les maires comme un enjeu électoral central, les services se retrouvent confrontés à des pressions politiques fortes à l'approche des élections afin d'accélérer les procédures. Les services techniques de la CUB doivent donc faire face à une attente politique forte d'alignement de la temporalité de l'action publique sur celle de compétition politique : comme le pointe un responsable de la CUB, « nous [les services de la CUB] avons une forte difficulté à concilier la réalisation des opérations d'aménagement avec le temps des élections municipales¹⁶ ».

Ce type d'attente a joué un rôle moteur dans le choix de la procédure PAE plutôt que la procédure ZAC quand il s'est agi de rééquilibrer la politique des centres périphériques en faveur des petites communes de la CUB. En effet, les PAE, s'ils permettent un contrôle du foncier bien moindre, sont beaucoup moins contraignants qu'une ZAC en terme de concertation. De fait, la décision de ne pas recourir à la procédure ZAC répondait à une volonté de la CUB « d'être plus rapide ». Cette recherche de rapidité s'expliquait moins par l'urgence des besoins locaux que par la perspective des élections futures : « Ces communes avaient besoin de restructurer leur centre-ville et de le faire rapidement par rapport aux échéances électorales¹⁷ ». L'utilisation de la procédure PAE apparaît donc comme un moyen visant à concilier temps de l'action publique et temps politique.

Cependant, l'alignement temporel que permettent les PAE se fait au prix de nouveaux problèmes de gestion pour les services. Du point de vue de la CUB, un PAE est « aussi lourd en terme de gestion de l'opération et, en plus, tout est en régie¹⁸ ! ». En effet, les PAE introduisent une rupture avec la logique d'externalisation qui dominait la politique de ZAC dans son ensemble (ce qui inclut des opérations d'aménagement hors des centres urbains). Les élus communautaires avaient imposé cette logique dans l'objectif d'éviter de faire grossir les services communautaires (et donc les frais de fonctionnement). De fait, seules trois ZAC¹⁹ sont actuellement gérées en régie, le reste étant confié à l'Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC) « Aquitanis », à la Société d'Économie Mixte (SEM) « Bordeaux Métropole Aménagement » ou encore à des opérateurs privés. La multiplication des PAE ces dernières années a cependant généré un retournement de tendance : selon un responsable de la CUB, alors que « 70 à 80% » des opérations d'aménagements était externalisées avant les PAE, aujourd'hui, « 60%²⁰ » des opérations sont en régie. En matière de politique d'aménagement, il semble que la logique politique de minimisation du coût politique (ou de maximisation des bénéfices électoraux) l'emportait sur la logique gestionnaire d'externalisation et de réductions des coûts financiers.

¹⁶ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pour autant, il s'agit des trois ZAC « les plus importantes » (extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006).

²⁰ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

Au-delà des objectifs affichés par l'action publique, la politique de développement des centralités périphériques concentre donc des enjeux politiques qui perturbent et compliquent la gestion communautaire. En retour, la légitimation de l'expression des intérêts localisés n'est pas sans conséquence sur la poursuite des objectifs explicites de l'action, notamment en matière de densification ou de promotion de la mixité sociale. La procédure ZAC ouvre une large place à la concertation. Les représentations de la relation gouvernant/gouverné qui président à la mise en oeuvre des dispositifs de concertation, en permettant l'institutionnalisation et la prise en compte des réticences locales, contribuent à restreindre la portée des projets dessinés par les promoteurs techniques de l'action. Cette politique a également un impact localisé sur les systèmes politiques municipaux : la relecture des ZAC à l'aune d'une logique de projet qui valorise la participation des intérêts locaux à la prise de décision tend à transformer les façons de gouverner et les représentations concernant les profils d'éligibilité.

La montée en puissance de la participation²¹

La concertation dans le cadre des ZAC a connu une évolution forte ces dernières années. En premier lieu, le nombre des participants aux réunions publiques a sensiblement augmenté (« avant il y avait trois clampins qui venaient²² !») ce qui est laissé supposer que les questions de l'aménagement urbain tendent de plus en plus à susciter l'intérêt public. Ce constat ne doit pas masquer le filtrage social qu'induisent ces procédures : participent surtout les individus dotés d'un certain capital social et culturel.

Cependant l'évolution ne se limite pas une massification du processus : celui-ci a également changé de nature. L'outil concertation tend à changer de sens et de fonction politique avec l'affirmation de l'urbanisme de projet en tant que nouvel appareillage technique global de l'action publique

En effet, il y a encore une dizaine d'années les processus de concertation dans les procédures d'aménagement de la CUB consistaient prioritairement en une démarche d'explicitation du projet. La concertation revêtait une fonction principalement communicationnelle : il s'agissait de faire connaître le projet mais également de le faire accepter par la population. L'instrumentation participative était principalement vécue comme un dispositif de marketing politique et urbain visant à construire à la fois, sur le front politique, de l'image volontariste et, sur le front technique, une réception positive des transformations urbaines envisagées au nom de l'intérêt général. Le processus reposait sur l'idée qu'un projet bien présenté et bien explicité « passait mieux », était mieux reçu par ceux qui allaient subir le chantier.

Cependant, la concertation autour des ZAC a progressivement changé de nature ces dernières années pour s'approcher tendanciellement d'une négociation. Les réunions publiques ne sont plus des lieux où est simplement dispensée une information sur le projet mais constituent de véritables arènes où se composent un compromis entre le projet défini ou pensé par les services techniques et les experts en urbanisme (agence d'urbanisme en tête) et les attentes localisées portées par le tissu associatif. Ce changement tient à la fois :
au nouvel équipement de l'action publique, l'émergence d'un urbanisme de projet favorisant la relativisation de la planification experte par la discussion publique ;

²¹ Dans la suite de mon travail, je compte mobiliser les acquis issus du travail de l'équipe POPSU de Lyon sur ce thème.

²² Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

et au développement du tissu associatif local, de plus en plus dense, et qui se positionne de plus en plus en force de proposition à même d'amender le projet voire de soutenir des contre-projets.

Si le tissu associatif, de plus en plus revendicatif, remet en cause certains objectifs de l'action publique (en terme de densité et de mixité sociale notamment – cf. *infra*), il tend à introduire également des thématiques nouvelles dans les débats sur les projets. La question du patrimoine et de l'identité architecturale municipale en fait partie : une association de riverains peut ainsi défendre un immeuble contre la destruction projetée au nom de sa qualité patrimoniale et/ou de son importance symbolique par rapport à l'histoire de la commune. Le tissu associatif est aussi le vecteur de préoccupations en terme de développement durable ou d'accessibilité (des associations de défense de personnes handicapées se sont mobilisées dans certaines procédures de concertation).

L'émergence d'une réelle négociation avec des forces organisées défendant des positions vis-à-vis du projet en lieu et place d'un exercice de communication à destination de citoyens en attente passive d'information a transformé ce qui constituait un outil de marketing politique en une épreuve redoutée par les techniciens et élus. Cette épreuve est d'autant plus redoutée qu'elle est perçue comme un passage obligé pour construire l'acceptabilité du projet futur sur la base d'un compromis négocié. Négliger cette étape, « passer en force » est désormais perçu comme un risque politique : certains n'hésitent pas à relier la défaite de l'ancien maire de Blanquefort aux dernières municipales à la manière dont il a conduit son projet de ZAC (« tout seul » et « sans réelle concertation²³ »). D'ailleurs son successeur a repris le projet de réaménagement depuis le début et relancé la concertation en prenant bien soin de faire « valider²⁴ » le projet par les participants aux réunions publiques. C'est dire que l'outil participatif et son usage dans l'action publique affectent la représentation de l'éligibilité et de la façon de bien gouverner dans la sphère politique. Il semble que fait d'ouvrir la décision publique à la concertation soit désormais vue par le personnel politique comme un moyen de répondre à la crise de la représentation en s'ouvrant à une attente de participation perçue comme forte dans la population. La participation, dans les ZAC comme ailleurs, apparaît comme le dernier impératif de la modernisation politique.

L'institutionnalisation des effets NIMBY

La concertation est donc vu par les acteurs publics comme le moyen de construire l'acceptabilité du projet sur la base d'un consensus local autour de l'action à entreprendre. Cependant cette quête de consensus se fait parfois au détriment des objectifs fonctionnels de l'action publique affichés au niveau communautaire : densifier l'habitat pour lutter contre l'étalement urbain et créer de la mixité sociale pour combattre la crise du logement. En effet, la recherche de densité et de mixité inscrite dans les objectifs des ZAC rencontre une résistance localisée qui s'exprime lors des réunions de concertation. Ce rejet prend la forme de mobilisation de type NIMBY (Not In My Backyard ! – Pas dans mon jardin). On parle d'effet NIMBY quand « l'implantation d'équipements collectifs se heurte à l'opposition des populations locales pour cause de nuisances diverses, attestées, plausibles ou seulement craintes, inacceptables pour elles, mais parfaitement acceptables (pour elles) partout ailleurs où ces mêmes nuisances ne pourraient les toucher directement » (Trom, 1999, p.37).

²³ Extraits d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

²⁴ *Ibid.*

La représentation de la population de communes périphériques sur ce qu'est un environnement urbain de qualité est au coeur de ces phénomènes de rejet. À tort ou à raison, la densification de l'espace urbain, en particulier via l'élévation de l'habitat, est ressentie comme une atteinte à la qualité d'un environnement urbain basé en périphérie sur un étalement de type pavillonnaire. La construction d'immeuble semble entrer en contradiction avec l'idéal, largement partagé, de la maison individuelle avec jardin et « vue dégagée » sur l'espace environnant, idéal qui a gouverné au développement urbain et démographique des communes périphériques. Les projets de ZAC « centre ville » se heurtent donc à des résistances fortes dès qu'il s'agit de densification et d'élévation de l'habitat urbain. Ces résistances peuvent être relayées et exploitées politiquement par les oppositions municipales, comme le montre cet extrait d'un entretien avec le Maire de Saint-Médard-en-Jalles : « J'ai lancé une ZAC qui fait deux petits hectares : vous vous rendez compte, il va y avoir 200 logements. Rapporté au nombre de logements, ça coûte cher mais cette opération inclut la création d'un vrai centre pour Saint-Médard. Mais le fait de faire cinq îlots qui vont faire quatre étages, j'en prends plein la poire avec mes opposants de Saint-Médard parce que quatre étages dans le centre de Saint Médard, c'est un vrai scandale, on n'avait jamais vu ça²⁵ ». On comprend donc pourquoi, comme le note un responsable de la CUB, que « les élus ne veulent pas monter au créneau lors de réunions publiques pour défendre des projets porteurs de densification²⁶ ».

Les réticences des populations vis-à-vis de certains aspects des ZAC ne concernent pas que la densification de l'environnement urbain (« pas de tour dans mon jardin ! »), elles visent également l'ouverture au logement social (« pas de pauvres dans mon jardin ! »). Les maires font part des difficultés liées à l'évocation de la thématique de la mixité sociale : « Cela a été un peu dur au début parce que la mixité, si vous l'abordez de front en disant, demain je vais faire des tours ! Ça ne peut pas marcher²⁷ ». Un responsable de la CUB constate également une absence « d'adhésion de la population²⁸ » à cet objectif. De fait, la construction de logement sociaux semble être massivement perçue comme une forme de dégradation de l'environnement moins esthétique ou architecturale cette fois-ci que sociale. L'arrivée de populations moins aisées sur la commune que la construction de logements sociaux est censée susciter est de fait associée à l'émergence de difficultés sociales : problèmes de voisinage, environnement scolaire dégradé, voire incivilité et insécurité. La volonté de créer de la mixité sociale, qui renvoie aux objectifs fonctionnels de l'action publique telle qu'elle a été dessinée par l'expertise publique (Agence d'urbanisme, service techniques de la CUB) se heurte donc à des représentations stigmatisantes des populations « pauvres » ou « exclues ». A certains égards, la situation n'est pas sans rappeler celle de la fin du XIXème et du début du XXème siècle où les « classes laborieuses » étaient assimilées à des « classes dangereuses » que l'aménagement urbain devaient permettre à la fois d'isoler (du reste de la population), de contrôler et de civiliser (on retrouve ici les fondements de l'hygiénisme urbain).

L'hostilité publique à la densification et au logement social n'atteint certes pas les niveaux de mobilisation observés dans la lutte contre l'implantation de grandes infrastructures (création d'une ligne TGV ou d'une autoroute). À ce titre le grand contournement autoroutier de Bordeaux occupe beaucoup plus l'espace public (organisation de manifestations, de pétitions) et médiatique que l'opposition aux projets de ZAC. Il est cependant permis de se demander dans quelle mesure cette moindre publicisation ne découle pas, au moins pour partie, de l'institutionnalisation de ce type de contestation dans des procédures de concertation où les

²⁵ Extrait d'un entretien avec le maire de Saint-Médard-en-Jalles, 2006.

²⁶ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006.

²⁷ Extrait d'un entretien avec le maire de Saint-Médard-en-Jalles, 2006.

²⁸ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006

contestataires peuvent peser sur la décision. Par institutionnalisation de la contestation, j'entends à la fois l'association d'opposants au projet à la prise de décision (Hirschman, 1995) et, plus largement, la légitimation de la parole contestataire induite par cette association (tout processus d'institutionnalisation apparaissant avant tout comme un processus de légitimation d'arrangements sociaux – Douglas, 1999). La dimension proprement politique de l'outil projet induit, selon moi, une reconnaissance de la légitimité des arguments NIMBY qui tend à suspendre toute contrainte de généralisation et à induire une dilution des objectifs fonctionnels affichés de l'action.

Pour comprendre ce point, il est nécessaire d'interroger sur les contraintes spécifiques qui pèsent sur ce type de mobilisation. D. Trom, dans ses travaux sur les conflits environnementaux spatialisés, a montré que la position normative des mobilisations localisées contre des infrastructures était, de manière générale, particulièrement fragile. Ces militants s'exposent en effet au risque que les promoteurs de l'action publique les accusent de défendre des intérêts égoïstes au détriment du bien commun, sapant la légitimité de leur revendication aux yeux des potentiels soutiens publics qu'ils pourraient rencontrer. A ce titre, D. Trom relève fort justement que le syndrome NIMBY constitue moins une catégorie d'analyse qu'une arme de stigmatisation et de déqualification puissante aux mains des pouvoirs publics. Ainsi les militants opposés à l'implantation d'équipements collectifs sont, dans la mesure où ils sont soumis à la nécessité de réfuter l'accusation selon laquelle ils ne défendent que des intérêts égoïstes, contraints de s'engager dans une activité spécifique de montée en généralité. Cette activité vise à faire passer le lieu des futurs travaux du statut de site *particulier* à celui de bien *commun* à préserver au nom de l'intérêt de tous. Les militants tenteront par exemple de montrer que le site concerné possède des qualités esthétiques qui le rendent « incommensurable » (Trom, 1999, p.39) à tout autre et en font un élément du patrimoine commun paysager. L'élargissement des soutiens à la mobilisation au-delà du cercle local originel dépend alors du succès de ce travail d'inscription de la cause dans un cadre de justification esthétique dépassant les intérêts localisés, travail qui passe par l'identification et l'explicitation des qualités du paysage sur l'horizon d'un sens esthétique commun et par une circulation massive d'images du site via différents media (Trom, 1999).

Mon hypothèse est que, dans le cadre des ZAC, cette « exigence de désingularisation » (Boltanski, 1990) est en grande partie levée, et ce à la fois pour des raisons stratégiques et normatives. Tout d'abord, il est clair que les maires n'ont aucun intérêt politique à brusquer leurs populations sur une action ayant un impact fort en terme de visibilité et d'affichage d'une volonté politique : comme le souligne un responsable de la CUB, sur les questions de mixité et de densité, « les maires suivent leur population²⁹ ». Autrement dit, les populations réticentes sont d'autant moins soumises à la critique de « leur égoïsme » que les maires n'ont pas un intérêt stratégique à la formuler.

De plus, dans le cadre d'un urbanisme de projet ouvert à la participation, ce type de critique perd en quelque sorte son support (et son poids) normatif. L'instrumentation contemporaine de l'action publique de la communauté urbaine repose en effet sur la légitimation de l'expression des intérêts localisés de la population, convoquée dans des instances de participation ou de concertation. Cette reconnaissance de la parole locale, cette quête d'un consensus participatif, induit une certaine mise à distance du discours surplombant de l'expertise. De fait la dénonciation d'un syndrome NIMBY ne revêt un sens que dans le cadre d'un système normatif qui postule l'existence d'un intérêt général supérieur aux intérêts

²⁹ Extrait d'un entretien avec un responsable de la CUB, 2006

particuliers, intérêt général dont l'identification suppose le recours à l'expertise. Or c'est précisément ce type de montage normatif que l'outil « projet » remet profondément en cause en fondant la justification de l'action sur l'interaction, le dialogue entre l'expertise et les citoyens concernés autour d'objectifs négociables et révisables (incrémentalisme). Autrement dit, la parole citoyenne qui porte une réticence face à la densification et à la mixité sociale ne peut être écartée d'autorité, au nom du primat de la décision éclairée, porteuse de l'intérêt général, sur les intérêts particuliers : ici, l'intérêt général, tel qu'il est défini par l'expertise de la CUB (services techniques, agence d'urbanisme) doit composer avec les intérêts localisés des populations concernées.

La représentation de la relation gouvernant/gouverné dont l'outillage de l'action publique est vecteur induit en quelque sorte un déficit fonctionnel : l'intention des ZAC, déterminée dans les cercles experts de la communauté (à savoir permettre une densification et une diversification sociale de l'espace communautaire) se heurte à la légitimation et l'institutionnalisation d'une parole locale hostile, ce qui conduit généralement à une révision à la baisse des ambitions de départ. Ainsi, l'intégration des préoccupations locales, relayées fortement par les élus, se traduit généralement par une baisse du niveau d'élévation de l'habitat envisagé et une dilution des logements sociaux dans l'espace. La logique de l'efficacité technique s'incline alors devant la double logique politique de la légitimation participative et du calcul électoral.

CONCLUSION

L'étude de la politique de réaménagement des centres-villes dans les communes périphériques nous semble apporter un éclairage nouveau sur la question générale que se pose l'équipe POPSU de Bordeaux : existe-t-il un projet urbain intégrateur à l'échelle communautaire, porteur d'un intérêt général de l'agglomération, où la politique de la CUB constitue-t-elle simplement le résultat d'un compromis entre les intérêts municipaux ? En effet, cette étude montre comment l'affichage d'une logique de projet par la CUB n'exclut pas le maintien d'une logique de gestion basée sur des arrangements de type communaliste. De fait, le projet urbain global, tel qu'il se dessine au milieu des années 90, s'inscrit dans une démarche polycentrique qui permet de concilier la volonté de Bordeaux de redynamiser son centre et le désir des maires des communes périphériques d'obtenir, en retour des contributions versées, des investissements visibles sur leurs communes respectives. Cependant, l'association entre la logique de projet et un modèle décisionnel communaliste tend à diluer la cohérence technique de l'action communautaire. D'une part, la volonté d'affirmation municipale induit une démultiplication des projets sur l'espace territorial communautaire sans que soient nécessairement anticipés leurs effets combinés. D'autre part, la dimension participative de la démarche projet vient renforcer la légitimité des communes à remettre en cause des objectifs affichés par la CUB (notamment en terme de densification) au nom de leurs intérêts locaux.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLAMAN M., « Bordeaux : des démarches parallèles et croisées », in *Diagonal*, 2000/11-12, n° 146.
- BOLTANSKI L., *L'amour et la justice comme compétences : trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Editions Métailié, 1990.
- « Bordeaux : une agglomération en mutations » in *Urbanisme*, 2004, hors série n° 22.

- CALLON M., « Évaluation des recherches », in Bonnet M. (dir.), *La commande... de l'architecture à la ville*, tome 2, La Défense, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2001.
- COUSI A., *La question du déplacement des piétons en ville : le cas de l'agglomération bordelaise*, Mém. IEP, Institut d'études politiques de Bordeaux, 2002.
- CUILLIER F. (dir.), *Les débats sur la ville. 6 : à propos du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de Bordeaux : paroles d'experts*, Bordeaux, Éditions Confluences/A'URBA, 2005.
- DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, Bordeaux, Thèse de doctorat en Science Politique, CERVL, 2000.
- DEVISME L., *La ville décentrée : figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*, Paris, L'Harmattan, DL 2005.
- DOUGLAS M., *Comment pensent les institutions ?*, Paris, La Découverte, 1999.
- DUMAS J., *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2000.
- GASCHET F., *La polycentralité urbaine*, Thèse de doctorat : Économie, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2001.
- GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- GIRARDET R., *Mythes et mythologies politiques*, Paris, Seuil, 1990.
- GODIER P., TAPIE G., *Recomposer la ville : mutations bordelaises*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- IHL O., « Sciences de gouvernement » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., « Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures », in *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-68.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.
- MARIEU J., *Bordeaux ou la ville sans projet ? : chronique d'un territoire annoncé*, Thèse de doctorat : Géographie de l'aménagement, Université. Michel de Montaigne-Bordeaux 3/Institut d'aménagement, 1997.
- MARIEU J., Les agglomérations métropolitaines en quête d'un projet, in Cuillier F. (dir.) *Les débats sur la ville. 1*, Bordeaux, Éditions Confluences, A'URBA, 1998.
- PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique » in Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.
- SACHET S., *D'un tramway à l'autre... : un siècle de politique de transports en commun dans la communauté urbaine de Bordeaux*, Mém. IEP, Institut d'études politiques de Bordeaux, 1999.
- THÉVENOT L., *L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La découverte, 2006.
- TROM D., « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, février 1999, pp. 31-49.