



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

Projets urbains et projets d'agglomération.

Thème : Référentiel

Bordeaux. Juin 2006

Patrice GODIER, PAVE, ENSAP Bordeaux



Avec le soutien de :



PROJETS URBAINS ET PROJET D'AGGLOMÉRATION

Patrice Godier

Avec cette note de synthèse, l'objectif est d'identifier à l'échelle de l'agglomération les dynamiques d'ensemble des 7 projets urbains constituant notre socle d'observation¹. Ce travail reprend d'abord, sur la base des catégories qui ont servi préalablement à les décrire, les principales lignes du cadre d'action des projets. Il les situe ensuite dans le temps pour prendre en compte les continuités comme les ruptures, précise quelques caractéristiques de leurs systèmes d'action et présente enfin les principaux modes de coopération entre les acteurs.

Loin d'en épuiser tous les aspects, ce rapide tour d'horizon des projets reste une étape dans notre programme d'étude. Ainsi, plusieurs d'entre eux que l'on considère comme particulièrement significatifs des dynamiques d'ensemble – les quais rive gauche, le tramway Bastide rive droite et polarités secondaires – font actuellement l'objet d'une enquête approfondie.

CADRE D'ACTION ET ORIGINE DES PROJETS

1-La situation initiale d'intervention : les dynamiques globales de l'espace bordelais

Les 7 projets retenus ont une particularité commune : ils participent tous d'une politique urbaine de renforcement des fonctions de centralité de l'agglomération (ville centre, centres villes et quartiers) destinée à mieux organiser l'espace communautaire. En ce sens, ils visent tous à contenir l'étalement urbain, à redonner une cohérence au développement de l'agglomération, à le rendre plus durable et plus solidaire. Aussi faut-il, avant d'examiner leurs caractéristiques d'ensemble, donner de manière large quelques éléments constitutifs de la dynamique en cours, saisir ce qui particularise la métropolisation de l'agglomération bordelaise.

Selon la DATAR, la métropole bordelaise se situe actuellement au rang des " villes à potentiel européen " dans un groupe comprenant Porto, Stuttgart, Birmingham ou Bilbao mais aussi 6 autres villes françaises dont Lille, Montpellier et Nantes². Pour inscrire durablement l'agglomération à hauteur de ses rivales dans un contexte de concurrence entre villes de l'arc atlantique et trouver des éléments forts d'attractivité, les institutions locales³ mettent l'accent sur des aspects de l'économie urbaine autres que ceux associés au vin, même si ce dernier demeure le label incontournable de l'identité économique locale. Ces secteurs - firmes du secteur tertiaire, industriel ou activités liées à la formation et à la recherche⁴ – restent cependant encore mal identifiés et trop dispersés spatialement pour être reconnus comme des activités bordelaises d'excellence. Si l'effort de lisibilité économique reste donc à fournir, le changement d'image accolé au renouveau urbain peut être quant à lui considéré comme patent. Les classements plutôt encourageants se multiplient dans les médias qui relaient cette évolution. Le développement du tourisme commercial (congrès, salons), la création d'évènements accompagnent et soutiennent ce mouvement qui se traduit par un fort taux

¹ POPSU de l'agglomération bordelaise : Rapport intermédiaire. Décembre 2005, pp 7-51.

Les 7 projets sont : Tramway, quais rive gauche, Grand Projet de Ville hauts de Garonne, Centre ancien de Bordeaux, polarités secondaires : restructuration de centres villes, Bordeaux nord, Baside rive droite.

² Marseille, Lyon et Toulouse sont classées au rang 4 : villes d'importance européenne, in " Les villes européennes : éléments de comparaison " Céline Rozenblat, Patricia Cicille, Paris : la Documentation Française. DATAR 2003.

³ Chambre de commerce et d'industrie (CCI), CUB, BRA (agence de développement Bordeaux-Gironde).

⁴ Présence industrielle avec le secteur aéronautique et spatial, la filière optique laser, la chimie et l'automobile. Accueil et développement des entreprises avec la politique des sites d'intérêt métropolitain.

d'activité (Bordeaux-Gironde a ainsi été sélectionnée par le groupe Financial Times comme meilleure région pour s'implanter en France)⁵.

Tableau récapitulatif des principales données territoriales (Source : Atlas de l'agglomération bordelaise INSEE 2006)

	Type de zone	Nombre de communes	Population () variation annuelle entre 90 et 99	Surface En km2
	A : Aire urbaine	149	925 203	2871,8
BORDEAUX	dont aire du schéma directeur (SCOT)	93	819 520	1670
	B : Unité urbaine "l' agglomération de Bordeaux "	53	760 000 (+0,60)	1057 (10% du département) Soit environ 700 habitants au km2 (100°rang français)
	dont Ville centre	1	230 000 * (+0,63)	49,4
	dont Banlieues	52	530 000	1007,6

* Estimation 2004.

	C : Communauté urbaine La CUB	27	660 000	557
GIRONDE		542	1 300 000	10 000

D'un autre côté, le mouvement fort et continu d'étalement urbain qui caractérise depuis longtemps le développement de l'agglomération dans ses formes⁶ et dans ses flux, situe l'enjeu du devenir commun dans les manières de ralentir la dilation spatiale et non plus seulement de l'arrêter⁷. À l'origine de cette situation convergent des raisons multiples, certaines de nature globale et déjà anciennes (le choix de la maison individuelle), d'autres plus spécifiquement locales (espace disponible, faible densité). Beaucoup concernent néanmoins l'incurie des précédents documents de planification qui ont accentué par leur obsolescence et leur rigidité l'éclatement de l'agglomération et la nécrose du centre-ville. De fait, aujourd'hui, les risques d'étalement urbain étant proportionnels aux surfaces disponibles de terrains situés sur les deux rives de la Garonne, les figures de la ville diffuse ont de réelles chances de se perpétuer à travers les nappes de lotissements et autres ensembles d'habitations. Le discours largement consensuel visant à contenir l'étalement est confronté en permanence aux réalités, comme dans les débats liés aux grandes infrastructures puisque faciliter l'accès de ces territoires (comme on l'a déjà par le passé constaté avec la rocade et le long des axes autoroutiers), c'est du même coup dynamiser l'urbanisation en ouvrant l'offre de construction : le Médoc, l'entre-deux – mers et l'estuaire.

À ce premier niveau d'appréhension, l'exemple bordelais nous offre le cadre d'une métropole à la réputation internationale, marquée à la fois par une relation centre/périphérie particulière⁸ moins d'1/3 de la population pour la ville centre qui sort d'une crise profonde de léthargie

⁵ Classement " Région européenne du futur 2004-2005 " du magazine Foreign Direct Investment. Les critères qui ont fait la différence : compétitivité du coût de la vie, potentiel d'enseignement et de recherche et cadre de vie ".

⁶ Dans les années 70, on parlait plutôt de mitage.

⁷ Quelques chiffres pour cadrer cette dynamique : alors que la population de l'agglomération a augmenté de 14 % en 20 ans, la tache urbaine a doublé sa superficie.

⁸ Toulouse et Marseille connaissent par exemple des situations inverses.

démographique et urbanistique et 2/3 pour une périphérie conquérante, étalée, qui s'étend de manière coûteuse⁹. À cela se greffe tant bien que mal une organisation politico-spatiale pour 27 communes (la CUB) imposée par la loi en 1966 et qui, pensée pour être aménageuse est devenue pour faire face à ces contraintes principalement gestionnaire¹⁰.

Cette rigidité dans le fonctionnement communautaire est due en grande partie à l'écartèlement continu entre un territoire organisé selon des limites strictes et intangibles (les 27 communes) et l'espace englobant en évolution constante. L'institution communautaire a en effet été construite sur des liens logiques initiaux qui font que les communes périphériques devaient être soumises aux rapports de la ville centre. Hors depuis 40 ans, l'arithmétique communautaire a souvent procédé d'autres équations, la plus difficile à résoudre étant celle, après l'avènement des banlieues, de la ville périphérique qui s'étend au-delà des limites prévues. Nombre de communes de l'aire urbaine, importantes par leur dynamisme et leur potentiel sont laissées ainsi " sans maître ou sans tutelle " politique et agissent en conséquence sans gouvernail intercommunal¹¹. L'échelle supra urbaine n'est pourtant pas sans porte-parole comme en témoigne l'action du Sysdau, un dispositif de suivi et de réflexion élargie mis en place depuis 2000 portant sur l'application du Scot, et qui réunit 93 communes sur les 149 qui composent l'aire urbaine¹².

Mais de fait, la seule prise en compte de la métropolisation bordelaise à travers les notions d'unité urbaine et d'aire urbaine qui permettent certes d'identifier quelques facteurs de cohérence et d'incohérence de ce vaste territoire n'est en soi pas suffisante. Les aires urbaines de Libourne et d'Arcachon (constituant le BAL, Bordeaux-Arcachon-Libourne) participent pour leur part également du même espace métropolitain, d'un espace social qui concerne en réalité les trois quarts de la population du département. Une population pour qui les opérations menées en front de mer à Arcachon ou sur les quais au centre de Bordeaux participent d'un sentiment commun de destin et d'intérêt. Les dynamiques interpénétrées et emboîtées du bassin d'Arcachon et du Libournais sur la métropole bordelaise ont des effets structurants que les outils de l'aménagement du territoire ne maîtrisent pas assez ou mal à cette échelle¹³. Pour cette raison, certains auteurs qualifient la métropole bordelaise d'inachevée.¹⁴

C'est dans ce contexte que l'on doit replacer les politiques urbaines dont dépendent les projets étudiés pour mesurer l'impact des mesures de cohérence entreprises pour maîtriser et organiser le développement de l'agglomération à travers notamment les documents de planification échafaudés depuis 2000.

2-La mise en cohérence des interventions : le renouveau de la planification

Renouveau des savoirs : le cadrage stratégique

Une des grandes forces de l'agglomération bordelaise, est d'avoir su engager après une difficile phase de transition et sur un court laps de temps, un large renouveau de la

⁹ Notamment assainissement, voirie, collecte de déchets et transports publics.

¹⁰ Voir les nombreuses pistes d'analyse que Claude Sorbets développe à ce sujet dans son texte du rapport intermédiaire POPSU de décembre 2005.

¹¹ Mais non sans appui : le département de la Gironde tient un rôle de défenseur des droits des communes rurales et utilise les pays comme un instrument de négociation et d'affirmation de ses ambitions.

¹² Le Sysdau - syndicat mixte du Scot de l'aire métropolitaine bordelaise - publie un journal intitulé : " Terres bigarées ".

¹³ En 2005, la CUB a fait des propositions allant dans ce sens à la DATAR dans le cadre d'un appel à projets en matière de coopération métropolitaine avec d'autres collectivités aquitaines : le réseau des écocités d'Aquitaine.

¹⁴ Notamment Olivier Petit : " Bordeaux : une métropole qui limite les effets de la métropolisation pour s'inscrire dans des logiques d'équilibre des territoires. " Étude pour le CDU février 2004.

planification¹⁵. pour affronter les profonds mouvements urbains mis en exergue dans le paragraphe précédent. Deux facteurs l'y ont encouragé, l'un interne, l'autre externe.

En interne d'abord, avec l'urgence d'une relance de l'agglomération qui a nécessité à la faveur d'un changement d'équipes municipales (dont la ville de Bordeaux) une totale réorganisation des dispositifs d'action. Un travail de mise en cohérence et de synthèse des études déjà réalisées est alors entrepris à partir de 1995 en vue d'un passage rapide à l'opérationnel. En gagnant la mairie de la ville centre et la présidence de la CUB, Alain Juppé a pu dans ce contexte fédérer les initiatives et trouver un consensus pour afficher les premières réalisations. Ainsi, de manière concomitante, l'exécutif communautaire a lancé un grand projet de transports collectifs impliquant fortement les communes périphériques et les démarches d'élaboration des documents cadres de sa politique urbaine (PDU), le tout calé sur un projet urbain pour la ville centre (1996).

En externe ensuite, avec la poursuite de ce travail de cohérence et de complémentarité des différents documents largement favorisé par la prise en compte de l'objectif et des principes contenus dans la loi SRU. Notamment de lutter contre l'étalement urbain et de trouver pour cela, la meilleure articulation entre les politiques de déplacement, d'habitat et d'urbanisme. Cette réflexion va d'ailleurs fonder en grande partie toutes les autres. L'opportunité de la loi est d'avoir permis aux collectivités de partager une même vision de développement territorial fondé sur des valeurs de durabilité et d'économie des ressources (perspective de développement durable urbain). De même, son cadre a permis de déterminer des actions autour de nouveaux "concepts" de densification urbaine dans les couloirs des transports en commun, de "renouvellement urbain" ou bien encore de maîtrise qualitative du développement périphérique. Avec comme principe le fait de "persuader sur l'essentiel sans pour autant s'imposer sur le détail".

Certes, ces enjeux de planification ne sont pas nouveaux et s'expriment en partie dans la continuité des documents précédents avec la construction d'un territoire, d'une enveloppe, qui améliore la compétitivité de la ville centre et renforce les liens entre espaces denses et espaces discontinus. Ainsi, le projet urbain pour la ville de Bordeaux s'appuie dès 1996 sur ce type d'idées princeps à l'échelle de la ville dense où il faut : "rendre à Bordeaux le rayonnement de son centre ville qui est une priorité non seulement pour les bordelais mais pour l'ensemble de la CUB"¹⁶. De même, pour les périphéries secondaires où la recherche du développement des fonctions de centralité est depuis longtemps à l'agenda de certaines municipalités : Talence, Mérignac, Pessac.

Cependant des éléments nouveaux interviennent, notamment dans la recherche de cohérence entre les dimensions habitat, transports et urbanisme et dans le respect des équilibres écologiques et environnementaux tels que le suggère la loi SRU (2000).

La production des grands documents structurants traduit l'ensemble de ces principes : le PDU approuvé en 2000, le PLH et le SCOT approuvé en 2001. De même, des documents contractuels comme le projet d'agglomération signé entre l'Etat et la CUB en 2000 et le contrat de ville, dont le GPV des Hauts de Garonne qui vise à relancer le plus vaste secteur d'habitat social sur l'agglomération, complètent ce travail de renouveau des savoirs entrepris sur un court laps de temps.

Figures de ville

Document clé de ce cadrage stratégique de l'agglomération, le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) fixe à partir de 2002 et après concertation, les grands principes

¹⁵ Cf. L'article de Martine Allaman intitulé "Des démarches parallèles et croisées" Diagonal 146. 2000.

¹⁶ Projet urbain pour la ville de Bordeaux. Document mairie de Bordeaux 1996, p 4.

du projet urbain communautaire (ou projet d'agglomération) qui doivent orienter à travers le PLU (approuvé en 2006) le développement de Bordeaux à moyen et long terme. Cinq grandes thématiques d'action y sont recensées¹⁷ :

- une ville de proximité
- une qualité urbaine et patrimoniale affirmée.
- une mobilité maîtrisée
- un rayonnement économique renforcé
- une ville plus verte et plus viable

Transversale à toutes ces thématiques, l'idée d'une dynamique urbaine réalisée autour de " la maîtrise du développement périphérique " est affichée comme un des grands enjeux du développement durable de l'agglomération bordelaise. Il s'agit de faire face au grand défi de l'étalement urbain et aux conséquences socio-économiques qu'il induit pour réduire les " faiblesses " de cette agglomération présentée comme l'une des plus étalées de France.

" L'agglomération souffre (..) de déséquilibres liés, pour l'essentiel, à une consommation extensive du territoire à sa périphérie ".¹⁸

Un défi réitéré dans la plupart des documents et dont on peut considérer qu'il est pour les élus et techniciens communautaires au cœur du référentiel de l'action publique dès lors que l'on se situe à l'échelle de l'agglomération. La stratégie globale définie pour le contrôler (ou pour le ralentir) s'appuie sur deux grandes composantes de nature centripète¹⁹ :

-En premier, la polarisation du territoire intra rocade (intra muros) comprenant la revitalisation de la ville centre autour du fleuve (le coeur d'agglomération) dans le but de lui redonner de la compétitivité et le renforcement des centralités secondaires. Le principe d'action affiché est celui du renouvellement urbain à travers la " ville polycentrique ".

-Ensuite, l'axialisation de l'agglomération dont le tramway est l'élément structurant, par une offre compétitive de transports (3 lignes) comme par la densification le long des corridors de desserte de l'habitat et des équipements. C'est la " ville à portée de main " qui par la diversité fonctionnelle qu'elle procure permet de faciliter ou de maintenir le lien social.

Conciliant les deux, le concept de " ville de proximité " se situe " à la croisée de ces notions et dessine l'ossature prioritaire du développement de la cité ". Cette vision prospective de la ville agglomérée²⁰ est complétée par des aspects qualitatifs dont les contours sont empruntés au concept de " ville compacte " ²¹ et à ses référents :

-l'environnement pour une ville pensée dans sa " durabilité " (impact de la notion de paysage urbain, de parcs paysagers, de coulée verte) et dans sa géographie avec la prise en compte de l'arrière pays girondin et aquitain et de ses ressources patrimoniales et naturelles (notamment littorales).

-la mobilité et les déplacements favorisant l'accessibilité et la proximité (les transports collectifs, les pistes cyclables, etc.). Les transports collectifs sont surtout abordés sous l'angle de leurs conditions d'adaptation aux évolutions de la mobilité urbaine et du coût que cela représente.

¹⁷ Le Plan Local d'Urbanisme qui doit être approuvé en conseil communautaire en juillet 2006 est la traduction spatiale et réglementaire du PADD. Fruit d'un long processus piloté par l'agence d'urbanisme, il croise ces logiques thématiques avec les logiques géographiques (projets de territoire) propres aux 27 communes de la CUB.

¹⁸ PADD, p 10. www.bordeaux-metropole.com

¹⁹ Proche en ce sens du modèle allemand ou rhénan. Voir Jean Marieu : " Gouvernance en périphérie des agglomérations à Bordeaux, Toulouse, Hambourg et Warwickshire " Document PUCA. 2004.

²⁰ Une vision de ville basée sur la notion d'intensité urbaine (Jacques Levy)

²¹ La *ville compacte*, notion apparue dans les années 90 (Jenks et alliés), est un modèle de ville développé en Allemagne, Pays-bas, Italie, Autriche, préconisé par l'Union européenne et qui vise à limiter l'étalement urbain.

-l'exigence de qualité urbaine et patrimoniale des lieux (quartiers, parcs d'activité). La ville centre en fait un label (ville de l'architecture) et un atout culturel et économique (classement au patrimoine mondial de l'UNESCO), moteur de l'agglomération.

Deux grandes orientations de la vie sociale sont constitutifs de ce cadre de vie : le développement économique et l'habitat. L'aspect économique est traité dans les orientations générales en termes de rayonnement. L'idée d'une métropole qui se doit d'être rattachée à " l'économie d'archipel " qui caractérise les flux économiques à l'heure de la mondialisation et qui pour cela doit rendre visible son potentiel métropolitain est un leitmotiv²². L'objectif n°1 de la charte de développement économique de Bordeaux-métropole est : " d'être une référence incontestée d'accueil, de qualité et d'équilibre " ²³. L'habitat est considéré comme un élément dynamique de la ville de proximité, à travers les notions de densité, de mixité et de diversité. La place du logement social y est particulièrement soulignée (voir PLH).

Des figures graphiques, symboliques d'une réalité espérée sont établies qui traduisent ces choix et orientations. Parmi toutes les représentations (cartes, schémas) émaillant les documents cadres figurent en bonne place les illustrations possibles de l'organisation de la ville à moyen terme (20 ans). Fruit d'une réflexion de l'agence d'urbanisme, elles s'articulent autour de la notion de plan régulateur : " un document de référence (..) s'efforçant de traduire la cohérence des actions et des intentions énoncées sur l'ensemble du territoire communautaire en les mettant en perspective dans une vision d'agglomération " ²⁴. Ce plan comporte trois grands volets.

La ville proposée qui est la ville future au regard de la densité et des formes urbaines.

La ville en projets traduisant le plan programme de projets urbains

La ville composée indiquant le plan de composition des espaces publics majeurs.

En multipliant les figures de ville : villes de proximité, à portée de main, polycentrique, composée, proposée, en projets, c'est autant de visions imaginées destinées à donner un sens au devenir de l'agglomération dans le jeu des concurrences métropolitaines qui sont mises à disposition du plus grand nombre. Il s'agit en donnant une forme à la règle de traduire des intentions dans un horizon d'attentes situé à moyen et long terme (20 à 50 ans). Certes, au final, cette vision renvoie comme dans la plupart des grandes agglomérations aux contours d'une cité pensée autour d'une même image de ville compacte, dense, continue, équipée et mélangée qui renouvelle le modèle urbain des années 60. Ces représentations (cette idéologie) prennent ici d'autant plus d'importance que Bordeaux fut longtemps associée au choix d'une ville ayant sacrifié au tout automobile, à une modernité urbaine des " années Chaban " qui n'avait pas su se régénérer. Dès lors que les retards sont rattrapés, l'enjeu est de " construire cette enveloppe capable pour la métropole à venir et dont le principal débat est de savoir quelle part va se faire dans le périmètre urbain (à la Barcelonaise ou quelle part à l'extérieur (à l'américaine)? " ²⁵ Traducteur opérationnel de cette vision, le PLU doit à partir de juillet 2006 donner à la fois une " image " complète de la métropole future et le mode opératoire de la ville au quotidien.

3-Les projets : principes d'action

²² La mise en place d'une Taxe Professionnelle Unique participe de cette recherche d'attractivité.

²³ Charte de développement économique " bordeaux métropole, promoteur du développement économique ". Document CUB qui édicte un plan d'action en 5 objectifs. Source : www.bordeaux-metropole.com

²⁴ Source : agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, A'urba.

²⁵ Francis Cuillier : " L'agglomération bordelaise, un contexte en pleine mutation " in Les débats dans la ville 6. Bordeaux. Éditions Confluence 2005.

Cette vision a fait l'objet d'un discours largement conçu et porté par la sphère technique - CUB et agence d'urbanisme - avec une portée pédagogique indéniable auprès des élus. La démarche d'ensemble s'est voulue en effet participative avec l'organisation de débats d'orientations par groupes thématiques, d'une concertation élargie sur la base d'un découpage du territoire communautaire en 7 territoires communaux (cf. carte). Du point de vue opérationnel, elle s'est enclenchée autour de deux grands gestes unificateurs, deux grands projets, le tramway et l'aménagement des quais rive gauche.²⁶ Du point de vue politique, elle est le résultat d'un compromis comme la CUB en a le secret, passé dès 1995 lors de la présidence Juppé entre la ville centre et les élus de la périphérie, notamment ceux de la rive droite. Un compromis que certains considèrent 10 ans après comme arrivé à son terme.

Tous les projets s'articulent autour de cette donne : le fleuve comme trait d'union et le tramway comme identité d'agglomération. Pour autant, s'ils relèvent dans leur conception opérationnelle de ces principes généraux, ils dépendent aussi de catégories sémantiques plus "ordinaires", de celles que l'on retrouve dans la plupart des réponses apportées dans les situations similaires par d'autres villes à des problématiques urbaines comparables.²⁷) Parmi ces instruments et concepts à la fois analytiques et opératoires, on note, déclinés rapidement :

-le poids accordé aux infrastructures de circulation et de communication : une catégorie que l'on retrouve dans chaque projet et qui fait le lien entre le projet, les opérations constitutives de ces projets et la planification urbaine. Replacée dans le contexte de l'agglomération bordelaise marqué jusqu'à présent par la domination de l'automobile en matière de déplacement mais aussi par un déficit de lisibilité et de continuité du réseau de voirie, cette dimension infrastructures prend aujourd'hui des orientations dictées par les principes du développement durable. Ainsi le choix de privilégier les modes de déplacement alternatifs à la voiture fait que tous les projets sont à cet effet articulés au schéma des transports collectifs dont le tramway est le "fer de lance" (Bordeaux Nord, GPV, Bastide rive droite...). Cette orientation consensuelle ne doit pas cependant cacher des conceptions différentes dans la manière de concevoir la relation entre ville et mobilités. Ainsi, les décisions en matière d'offre de stationnement dont on connaît l'impact sur les choix du mode de déplacement, notamment domicile/travail (particulièrement pour Bordeaux nord, les Berges du lac et Bastide rive droite) traduisent souvent des "non-choix" en permettant d'accueillir tous les modes à la fois²⁸. Pour autant chaque projet est articulé au nouveau schéma de circulation pris en fonction des orientations du PDU (rappelons que le SDDUC fut un document fondateur pour réorganiser l'agglomération dès 1996). Ce schéma trouve sa cohérence d'ensemble notamment dans la notion de corridors de déplacement et celle de pôles d'échanges intermodaux. Au total, l'idée d'un maillage reliant les grands flux de circulation (cours, boulevards, rocade) aux principaux lieux de services et de chalandise (polarités secondaires) est considéré comme un enjeu de qualité urbaine. Son intérêt est aussi de déplacer et d'intégrer la question des voiries vers celle plus globale des espaces publics.

Cependant, de lourdes questions d'infrastructures restent en attente de réalisation faute de consensus et pèsent sur le devenir de cette organisation. Quelques-unes parcourent l'imaginaire local depuis toujours comme celle des franchissements aval et amont du fleuve. D'autres, plus globales, font irruption avec fracas dans le débat public en mobilisant les

²⁶ 28 février 1997 une date clé pour le consensus politique : les élus de la CUB votent à l'unanimité le choix du tramway.

²⁷ Ce classement s'inspire du travail de Michel Bonetti : Les catégories sémantiques et les concepts opérationnels structurant les projets urbains. Communication au colloque du LTMU. Décembre 2001.

²⁸ Par exemple, lors de la construction du siège social d'une grande banque dans la ZAC Bastide, l'autorisation de construire des parkings a été accordée alors que le bâtiment est situé à quelques centaines de mètres d'une station de tramway.

acteurs de la périphérie : c'est le cas du grand contournement par l'ouest de l'agglomération qui est destiné à canaliser les flux nord/sud européens avec le risque d'ouvrir encore plus le territoire de l'agglomération à la périurbanisation..

-l'accent mis sur la centralité perdue qu'il faut retrouver est une autre de ces catégories apparaissant de façon récurrente. On l'observe avec le projet de réhabilitation du centre historique de Bordeaux en prise avec les erreurs des années 70, on la retrouve dans les projets situés des deux côtés du fleuve (quais rive gauche, bastide rive droite) qui sont les vecteurs d'une centralité d'agglomération à venir et aussi dans les projets de renforcement des centralités secondaires de communes et de quartiers. La crainte d'une fragmentation spatiale, voire sociale²⁹, de l'agglomération et la recherche d'unité pour garantir l'identité menacée par la compétition entre territoires et l'étalement urbain, est sous-jacente à cette position. L'enjeu est de contenir les mouvements de " dilatation spatiale " menaçants aux frontières du territoire communautaire et d'éviter le scénario d'une continuité urbaine de Bordeaux au littoral.

-la recherche d'une meilleure intégration urbaine avec le désenclavement des quartiers d'habitat social est une autre constante dans les principes affichés. On le retrouve notamment à travers le tramway qui constitue à lui seul le principal outil de liaison entre les principales villes de l'agglomération, rapprochant les deux rives et le centre ville. Beaucoup de ces quartiers sont situés sur la rive droite comme, dans le cadre du GPV, la Cité Carrier à Lormont mais aussi sur la rive gauche, les Aubiers à Bordeaux nord. Les enquêtes sociologiques montrent cependant que les politiques d'intégration de quartiers qui misent sur des actions de désenclavement vis-à-vis du reste de la ville sont d'autant plus efficaces que le sentiment d'isolement social de la population est parallèlement moins ressenti. Or, l'aide publique des quartiers participe aussi de sa stigmatisation. L'étiquetage ZUS ou ZEP joue souvent à contrario en décourageant les familles de s'y installer.³⁰

-Le rôle dévolu aux équipements, notamment culturels pour consolider le lien social et favoriser la polarisation des pratiques dans certains quartiers est fortement affirmé dans des projets comme le GPV et dans les ZAC des centres ville de banlieue où médiathèques, salles de spectacles sont des éléments clés des programmes. Cet aspect est aussi valable pour les grands équipements –au double sens du geste architectural et de la fonction d'agglomération – qui sont souvent au cœur des choix stratégiques fondamentaux que les communes engagent pour aménager leur territoire (la culture et le sport ne sont pas des compétences communautaires). Pour certains projets - l'aménagement des quais rive gauche par exemple, elle s'en exonère pour privilégier le patrimoine existant – pour d'autres, elle recherche le partenariat avec un investisseur privé comme ce complexe culturel prévu à Floirac sur les quais mêlant corridas, spectacles et commerces. Avantage : la visibilité donnée à l'action politique, un investissement de forme particulièrement pour les élus qui ont à gérer une image monolithique de banlieues populaires.

-le thème de la densité urbaine et des réticences que cette notion déclenche dès lors qu'il s'agit de l'appliquer à l'échelle d'une opération est constamment présent. Ici la densité est en effet chargée comme partout ailleurs d'un ensemble de connotations négatives : verticalité, densification, surpopulation, avec une particularité locale, d'être associée à la perte d'identité de quartiers résidentiels ayant subi par le passé une densification mal maîtrisée, devenue

²⁹ Ainsi les quartiers aisés se concentrent plutôt au centre de l'agglomération. Source : Atlas de l'agglomération bordelaise. Dossier INSEE aquitaine, mai 2006.

³⁰ Voir sur ce sujet les thèses d'Éric Maurin : " le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social ". Seuil 2004 .

d'autant plus repoussoir qu'elle a aussi touché par le passé les catégories supérieures comme à Bordeaux Caudéran³¹. Tous les projets étudiés qu'ils rentrent dans le cadre de la politique de renouvellement urbain (Bastide rive droite, Centralités secondaires), du lien transports / urbanisme (Tramway) ou d'extension urbaine (Bordeaux nord) posent la question du renforcement des densités.

D'autres catégories de cette rhétorique générale reviennent souvent dans la présentation de chacun des projets, notamment celles qui puisent plus particulièrement aux référents de la "ville de proximité", comme les notions de lieux et de qualité patrimoniale liées à l'environnement (parcs et jardins). Ainsi, l'accent mis sur le paysage s'inscrit dans une mouvance plus globale qui définit les nouvelles relations ville/nature. Tant en termes d'équipement de quartier (jardins publics) de secteur (le parc des berges, le parc des coteaux) ou d'agglomération, (le jardin botanique, le parc de Bourghail, le parc des Jalles) il s'agit d'associer stratégiquement un projet environnemental à tout projet de ville et à fortiori d'agglomération. Le recours aux paysagistes concrétise cette position qui tranche en partie avec les pratiques passées : il faut regarder la ville depuis la nature et non l'inverse. Sur la ville centre, cela consiste à mettre en avant un concept fondateur et original : "une trame d'espaces libres" qui joue du contraste entre les deux rives : la rive droite, végétale et rayonnée opposée à la rive gauche du fleuve, minérale, serrée et continue. Un parti pris qui fut dès 1992 affiché par le travail des architectes urbanistes Perrault et Charrier, repris en 2006 par le projet Fortier/Desvignes. Plus généralement, pour l'agglomération, c'est l'idée de protéger et développer les liens végétaux, les "trames vertes" qui relient de façon plus ou moins nette les quartiers entre eux, composant de la sorte un archipel végétal offrant aux habitants de l'agglomération un cadre de vie dont on souligne la qualité et l'attractivité retrouvées selon les principes du développement durable (Bastide rive droite, Bordeaux nord). En insistant sur la notion de lieux (de centralité, de convivialité et d'animation), le discours renvoie à un découpage du territoire de l'agglomération par quartiers, village urbain ou bourg (l'INSEE identifie 240 quartiers sur l'aire urbaine bordelaise). Ce sont les unités de base du projet (rive droite, GPV, centre ancien) : ainsi le quartier se définit par : l'unité de vie la plus quotidienne³². Cette notion est omniprésente dans les façons de nommer l'espace métropolitain : sans limites d'échelle, ni d'histoire, ni de formes, encore moins de vie sociale localisée (Bordeaux nord). Selon celui qui édicte - élu, professionnel, habitant - le quartier agit comme médiation permanente entre ce qui est proposé ou annoncé en termes d'espace et ce qui est revendiqué comme entité sociale. Une façon de miser sur la proximité (relative) en fonction des besoins individuels.

Prolongeant cette analyse sémantique des catégories composant chacun des projets étudiés, le patrimoine (bâti et végétal) apparaît de manière transversale dans tous les documents cadre qu'il soit de nature spectaculaire (les quais, le centre ancien), discret ou mémoriel, comme un label d'authenticité et d'identité, une réassurance pour l'avenir dans le cours des transformations entreprises et à venir.³³

TEMPS ET PROCESSUS

³¹ Quartier résidentiel de l'ouest bordelais appelée autrefois le Neuilly bordelais qui fut dans les années 80 dénaturé en partie par une urbanisation débridée, faite de tours appelées chandelles érigées au milieu d'un tissu de pavillons cossus et d'échoppes.

³² PADD de l'agglomération bordelaise, op.cit.p 38.

³³ Notons qu'une seconde lecture, plus approfondie, permettra de relever ce que ces projets comportent aussi de singularités (cf.partie du programme intitulée enquêtes approfondies).

1-Histoires de sites et de projets

Chaque projet relève en grande partie de l'histoire des sites, de leurs transformations successives mais aussi des politiques publiques antérieures qui les ont concernées à un moment donné. Pour mieux mettre cette histoire en perspective, rien n'est plus révélateur que d'adosser dans un premier temps de manière schématique à deux périodes clés du Bordeaux contemporain, deux modernités successives, deux situations qui ont chacune leur logique propre, prolongée pour une partie, réorientée pour une autre³⁴.

Situation I : Un grand mouvement de modernisation de Bordeaux commence dans les années 60, bâti pour penser l'agglomération sur le concept d'eurométropole :

“ Je veux une ville européenne pour le XXI^e siècle qui s'appelle Bordeaux ”.³⁵

À base de volontarisme et de compromis, “ il s'agit de se placer en tête dans le plus grand nombre de domaines possibles...C'est dans ce sens que nous avons un plan d'urbanisme que nous appliquons depuis 25 ans et qui consiste en la modernisation quartier par quartier ”³⁶. À cela s'ajoute la recherche d'une image de marque de la ville et par extension de la métropole basée notamment sur la culture et le sport. Beaucoup des projets que nous étudions sont alors initiés à cette époque.

Ainsi en est-il du Lac qui aux côtés de Mériadeck (bientôt à l'agenda du renouvellement urbain ?) sont lancés dans ces années-là comme les deux grands projets phares. Des projets pharaoniques par leur ambition, leurs dimensions et les péripéties dans la réalisation qui les accompagnent (sans oublier le Campus, la “ 28^e commune de la CUB ”). Parallèlement, un compromis entre la ville centre et les communes socialistes de la périphérie aboutit d'une part à la ZUP des hauts de Garonne (dont la rénovation n'a jamais cessé) et au développement des villes de banlieue qui accueille les activités nouvelles (dont il faut renforcer les centralités). Pour Bordeaux intra muros, on assiste suite à la loi Malraux à une prise en compte du patrimoine avec le secteur sauvegardé (centre ancien). Autant de grands travaux dans la ville centre que complète à l'échelle de l'agglomération un “ urbanisme des tuyaux ” nécessaire, entre autres, pour affronter d'énormes contraintes techniques. Cette solidarité entre communes en matière d'assainissement et de circulation (la rocade) a des effets non maîtrisés. Le premier est de faciliter au détriment du centre les mouvements de la population vers la banlieue (Bordeaux perd 70 000 habitants en 20 ans) : certains parlent “ d'émancipation périphérique ”³⁷. Le second est de “ rigidifier ” l'institution communautaire, en élevant le coût d'entrée au club, ce qui écarte de fait les possibilités d'ouverture à d'autres communes.

Aujourd'hui, ces projets évoluent dans un nouveau contexte. Des évolutions à la fois externes et internes au système de gouvernement local (décentralisation) ont modifiés progressivement la donne et ont remis progressivement en cause le modèle moderniste. Ce fut le cas du rejet de certains processus de transformation spatiale, producteurs de formes rejetées (Mériadeck, les aubiers), et d'effets de ségrégation condamnés (hauts de Garonne). De même, l'émergence d'une “ condition urbaine ” ne privilégiant plus le tout automobile, revendiquant la proximité (renouveau des quartiers) et la qualité urbaine (architecture, environnement). Entre-temps, la ville a connu un tournant historique avec le “ glissement ” du Port vers l'aval. Cette période de “ deuil ” du port qui s'annonce dès les années 70 perdure et rebondit dans les moments de controverse comme à chaque fois qu'il est question d'un nouveau pont. Longtemps, rive

³⁴ Cf. Le PLU souligne ainsi le renouvellement du modèle urbain des années 60 et les orientations prises à partir des années 90..PLU. Version janvier 2005. A'urba.CUB.

³⁵J.Chaban-Delmas, entretien avec le journal *Sud-ouest* , le 29 avril 1992.

³⁶ J.Chaban-Delmas, entretien avec le journal *Sud ouest*. 24 décembre 1991

³⁷ J.Dumas : la ville paradoxale. Éditions de la MSH d'Aquitaine. Bordeaux 2000.

gauche les quais convertis en autoroute urbaine et leur façade noircie sont restés comme le signe d'un " endormissement " de la ville, de même et de manière encore plus marquée pour la rive droite (quartier Bastide), les friches portuaires ont incarnés le sentiment d'abandon et de déshérence. Quitte à faire passer la période des années 80 – début 90 comme une période d'attentisme et de déclin pour la ville et l'agglomération alors que dans cette période d'entre-deux (le fait majeur est la décentralisation) nombre de projets étaient en gestation (chartrons, les deux rives), la réflexion toujours présente, (arc-en rêves) et l'urbanisme de secteurs en plein dynamisme³⁸.

Situation II : Depuis 10 ans, une seconde modernisation est en cours, commencée en partie avant 1995 qui s'appuie sur le modèle urbain de la ville de proximité (voir PLU). Ses projets les plus emblématiques et unificateurs sont le tramway et l'aménagement des quais rive gauche. Nombre de sites de projets sont alors revisités sous l'angle nouveau du renouvellement urbain : Bastide rive droite, Bordeaux centre ancien, Hauts de Garonne ou bien encore relancés dans le mouvement repris d'une extension de la ville au nord (le Lac).

Le tableau suivant en retrace quelques éléments et évènements, de manière partielle bien évidemment, puisque l'intention ici n'est pas d'établir l'évolution du référentiel local de l'action urbaine sur les 40 dernières années mais de situer les projets étudiés dans le temps, en fonction de deux moments forts de l'agglomération. La césure des dates pour situer l'action (situation I et II) n'est en ce sens qu'indicative, une ère nouvelle n'est pas née brusquement à l'aune des années 90. La réflexion était déjà présente et prenait appui sur une organisation de la prospective en autant d'organismes constitués et de documents produits : comité d'expansion, cercle de la rivière, livres blancs, concours d'idées, etc³⁹:...Seuls quelques échecs retentissant et réalisations discutées ont pu masquer cette réalité mesurée : le métro VAL, la Cité Mondiale du vin, les " dalles agora " de Mériadeck et des Aubiers.

³⁸ Comme l'a magistralement démontré JR Barthelemy en analysant le rôle de l'action publique (les services techniques) dans la production urbaine qui s'est effectuée en dehors du mode politique de planification et de décision d'ensemble.

³⁹ P.Godier et G.Tapie : " Recomposer la ville. Mutations bordelaises ". Éditions L'Harmattan. 2004.

PROJETS	SITUATION I	OPERATIONS PHARES :	SITUATION II A partir du milieu des années 90	OPERATIONS PHARES
	Années 60 à 80			
Transports collectifs (Tramway)	1958 : Abandon du réseau tramway. La ville de l'automobile.	Grand réseau de bus. Rocade Ponts.	1994 Echec du Val 1996 : Choix d'un TCSP	1997-2007 Trois lignes de tramway : 43 km. Extension (3 ^e phase).
Quais rive gauche	Déclin de l'activité portuaire. Déplacement progressif du port vers l'aval (Bassens)	Les quais : autoroute urbaine (2X 4 voies) Construction de la Cité mondiale du vin Quai des Chartrons : faillite du concept, le bâtiment devient cité mondiale.	1994 : Après de multiples ébauches, projet des deux rives.	1995 Ravalement des façades des quais Démolition des Hangars du port 1999-2007 "Les quais jardinés" projet du paysagiste Michel Corajoud : 100 hectares d'espaces publics de loisir.
Centre ancien	1967 : création du secteur sauvegardé du "vieux Bordeaux" (PSMV) sur 150 hectares.	1976 Piétonisation du centre. Circuit des 3 places quartier Saint Pierre	Diagnostic sévère : Paupérisation Spéculation.	2002-2010 : Plan de rénovation : 1600 logements restaurés
Bordeaux nord	1966 : Le lac : nouvelle frontière	Années 70-80 Parc des expositions Pôle commercial Auchan Pôle tertiaire : administrations, sièges sociaux :	Reconquête du secteur des Bassins à flots	2006--2016 Création de "quartiers mixtes" : Les berges du lac (1500logements), ZAC du Tasta (1700 logements)
Bastide rive droite	1958 Déprise économique : lent déclin de la rive droite	Années 80 : La question des deux rives. Projet Boffil pour la Bastide; la recherche d'une grande signature	Plan Perrault/Charrier pour la rive droite de Bordeaux.	1997-1999 ZFU de 90 hectares. ZAC cœur de Bastide (1000 logements) A partir de 2006 : Opérations de densification (Bx, Floirac, Cenon):
GPV	1967 ; ZUP Hauts de Garonne : le logement social est concentré sur la rive droite	Depuis 1981 : Application à ce secteur des différentes mesures de la politique de la ville	Le clivage rive droite/rive gauche pousse aux initiatives. Premières démolitions de tours.	2001-2010 : GPV : Objectif de mixité sociale et une image renouvelée des villes de la rive droite
Polarités secondaires	Loi 31-12-1966 Création de la CUB : Bordeaux s'associe à 26 communes de l'agglomération.	Montée en puissance des banlieues : Mérignac, Pessac, etc. Saint Médard : création du centre culturel.	Poursuite de l'étalement urbain.	2007 : Privilégier la polycentralité de l'agglomération. Arrivée du tramway aux centres de Mérignac et de Pessac.

2-Le temps et la dynamique des projets

La question des temporalités a toujours dominé la réflexion en matière de stratégies urbaines. Pour ce qui concerne notre échantillon bordelais de projets urbains et du processus de

transformation urbaine qui les caractérisent, deux aspects de cette temporalité sont à souligner : le temps long des modèles qui se perpétuent et le temps plus court du passage à l'acte.

La marque de l'histoire ?

Les principales caractéristiques de la dynamique de transformation urbaine entreprise depuis 10 ans sur l'agglomération bordelaise à travers de grands projets comme le tramway, l'aménagement des quais rive gauche, la reconquête de la rive droite du fleuve se fondent toutes dans le désir d'une urbanité centrale retrouvée (cf. PADD). Cette permanence dans l'idée de centralité peut laisser penser que le cadre historique et patrimonial de Bordeaux – la ville pérenne – s'est durablement institué comme référent en matière de grand choix urbanistique. En permettant des modernisations successives et malgré une longue période “ d'enlèvement des forces du désir de ville ” ce cadre a fini par s'imposer et se poser en tant qu'héritage comme “ un rempart contre les excès passés du fonctionnalisme et de l'automobile et comme nouvel horizon pour les décennies à venir ”⁴⁰. Ainsi plus la ville aurait tendance à s'étendre, plus elle se matérialiserait concrètement en son centre.

Cela montre qu'en termes de stratégie urbaine, la maîtrise du développement de l'agglomération passe par deux fronts à partir desquels la ville évolue. D'abord, un front externe pour contrer l'étalement urbain et la dispersion des ressources qui passe par de nouveaux moyens de concentration à la périphérie (ville intra-rocade) : centralités secondaires, sites d'intérêt métropolitain, etc. Ensuite, un front de reconquête intérieure qui lui passe par les friches urbaines de la ville centre, reconverties du fait d'une nouvelle valeur patrimoniale accordée à ces espaces (désir de ville) et grâce à la nouvelle propension des acteurs à investir de la centralité (Bastide rive droite, quais rive gauche, Bordeaux nord). Le tramway sert de lien et de déclencheur d'action pour alimenter ces deux fronts qui cependant voient s'ouvrir une nouvelle ligne de bataille en perspective : celui du grand contournement autoroutier qui, pour certains, menace cette stratégie⁴¹.

Il s'ensuit cependant qu'un projet qui ne présente pas une cohérence par rapport à ces deux fronts (échelles) de l'agglomération doit être “ contraint de s'y ajuster pour trouver les ressources de sa réalisation. ”⁴² L'image d'un emboîtement des projets est alors de mise pour trouver cette cohérence nécessaire à l'action (idée d'un espace gigogne de complémentarités). La marque de l'existant comme celle du passé colore donc beaucoup à défaut de les déterminer certaines options prises, certains scénarii entrepris. Ils forment en quelque sorte un parcours obligé, un sentier qui détermine les marges d'action pour les solutions à venir (path dependency) qu'il faut prendre en compte dans l'étude des différents projets⁴³.

La pression au changement

Si l'inscription dans l'histoire locale des politiques urbaines est un angle à privilégier pour la compréhension du processus global de transformation urbaine, il ne faut pas non plus sous estimer les facteurs contingents qui ont participé à un moment donné au “ passage à l'acte ” et

⁴⁰ M.Bergeron. “ Projet d'agglomération et requalification du centre de Bordeaux : quelle synergie ? ” Texte pour le colloque BMB. ENSAP Bordeaux avril 2005.

⁴¹ Il s'agit d'une autoroute (et non d'une rocade) contournant l'agglomération vers l'ouest sur 80 km et destinée à supporter le trafic transeuropéen Nord/Sud. Inconvénient : elle traverse des territoires habités (péri-urbain), cultivés (vignes du médoc) et des zones “ natura 2000 ” (estuaire)

⁴² M.Bergeron, art.cit.

⁴³ De la même façon, les opérations programmées dans le secteur de Bordeaux nord (les Berges du lacs, Le Tasta) retrouvent le chemin initial du projet urbain du Lac, conçu dans les années 60 par l'architecte-urbaniste Arsène-Henry, dont l'intitulé à l'époque était “ la nature dans la ville, la ville dans la nature ”.

au lancement de projets, dont beaucoup étaient “ dans les cartons ”⁴⁴. Ainsi, à diverses reprises, les acteurs du processus actuel ont fait part de la pression du changement qui s’est exercé sur eux au lendemain des élections municipales de 1995. Le contexte est alors marqué par l’effet de masse critique que représentent les problèmes urbains à résoudre, effet qui pousse à l’intervention. Cela entraîne une pression aussi sensible chez les techniciens qui doivent passer à l’acte du chantier que chez l’élu engagé par rapport à des effets d’annonce et soucieux de l’interprétation des habitants lassés face à l’inertie de politiques antérieures. Tout alors concourt au passage à l’acte, des premiers encouragements à agir qui surviennent à la certitude qui s’affirme face la réceptivité des citoyens aux premières opérations : les bordelais se sont dit tout d’un coup notre ville peut être belle et propre (ravalement de la façade) ; la ville bouge, la ville a redémarré ”

Une dynamique qui en soi s’apparente à une logique de rattrapage dans un contexte local d’urgence et de changement global avec un nouveau référentiel d’action qui se profile alors en matière de politiques urbaines, notamment celle du Développement Durable, sans pour autant s’y confondre entièrement.

LES ACTEURS

1-L’action publique : acteurs et lieux

Ce qui caractérise globalement la conduite de l’action publique dans les projets urbains, c’est qu’elle se déroule généralement dans un contexte marqué par la multipolarité des acteurs et des lieux de décision et de débats⁴⁵. Le cas de Bordeaux l’illustre pour sa part assez bien à travers quatre phénomènes observables à la lecture des dispositifs de projets mis en place : le développement des réseaux d’action, la construction d’un nouveau référentiel pour agir aux différentes échelles territoriales, la montée en puissance du partenariat public/privé et l’ouverture à la société civile.

L’implication des élus de l’agglomération bordelaise dans les différents projets urbains s’est toujours située depuis la création de la CUB en 1966 au double niveau de leur action politique, communale et communautaire. Le fonctionnement de l’institution obéit ainsi à une logique intercommunale de mutualisation des moyens qui permet à chaque maire à partir d’une certaine masse critique, de porter son projet à l’échelle de sa commune en bénéficiant des ressources communautaires et en respectant pour cela une certaine rationalité technique.

Mais, dans une situation où pour gouverner toutes les données contextuelles classiques ont été bouleversées (politiques, réglementaires, financières), la résolution de problèmes cruciaux pour Bordeaux comme les déplacements ou la reconquête du cœur d’agglomération a poussé les élus à dépasser cette problématique simple de gestion intercommunale pour adopter une autre approche. Cette approche de type gouvernance urbaine, multipartenariale, plus centrée sur l’agglomération et impliquant les acteurs politiques aux diverses échelles territoriales a été progressivement privilégiée⁴⁶. C’est le cas pour le projet de tramway, de l’aménagement des quais rive gauche et dans une autre mesure du GPV sur la rive droite. Une évolution qui a surtout ouvert le système de décision à des réseaux d’action élargis en matière de transports, de déplacements, d’économie et d’habitat, intégrant ici le département, ailleurs la région ou/et l’État. Ce qui n’est pas d’ailleurs sans poser des problèmes de coordination entre tous ces acteurs des mondes politiques, économiques, sociaux et professionnels.

⁴⁴ Une réflexion sur le tramway avait déjà été lancée à la fin des années 70 sous la présidence de M. Sainte Marie, maire(PS) de Mérignac, président de la CUB.

⁴⁵ Comme l’indique JP Gaudin, R.Dormois in “ Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine. ” Synthèse bibliographique. PUCA Recherche n° 146.2003.

⁴⁶ C. Sorbets, art.cit.

Cette configuration technico-politique complexe mis en place pour faire gouvernance s'est également accompagné de la mise en place de nouveaux référentiels d'action capables de formater les politiques. La sphère technique (services techniques de la CUB, agence d'urbanisme) s'est ainsi renforcée en acquérant une capacité d'expertise nouvelle qui s'exprime à l'échelle de l'agglomération.

De même, le partenariat public / privé prend une part également croissante dans nombre de projets d'envergure. Bordeaux nord est avec la Bastide parmi les projets étudiés les plus représentatifs de ce scénario avec le projet ambitieux des Berges du lac, un morceau de ville comprenant la construction de 1500 logements, dont une part de logements conventionnés. Le portage économique du projet est principalement assuré par le groupe privé Bouygues sur les 10-15 ans à venir, ce qui est un pari contesté au vu des possibilités du marché local.

Enfin, l'ouverture à la société civile à travers l'apprentissage difficile d'une concertation (imposée par la loi) qui se distingue mal parfois de la communication ou qui peine à provoquer l'intérêt est un autre fait majeur dans la politique urbaine bordelaise (comme d'ailleurs dans les autres villes). En 1998, la concertation sur le thème du franchissement de la Garonne à hauteur des Quinconces (centre ville) avait montré la difficulté de convaincre la population sur des arguments techniques. Les processus mis en place à l'occasion du PDU puis en suivant du tramway ont permis de prolonger l'expérience de ce type de consultation sur le terrain des grands projets avec un éventail large de citoyens. Au total, la concertation est ainsi devenue effective au fur et à mesure de l'apprentissage des projets. Le phénomène chambre d'enregistrement de ces assemblées tend à s'estomper sans pour autant que les associations soient plus entendues comme les défenseurs d'une approche globale plutôt que comme représentantes d'intérêts catégoriels.

À cette multipolarité des acteurs, correspond une multipolarité des scènes de décision, de négociation et de débats selon les types d'enjeux liés aux projets.

Outre les principales scènes de construction des politiques urbaines (à l'initiative des projets) qui recouvrent bien évidemment le rôle des arènes institutionnelles classiques – le bureau de la communauté à la CUB, les conseils municipaux pour les villes - on trouve celles qui composent la maîtrise d'ouvrage urbaine au travers des divers comités de pilotage qui assurent l'organisation et le suivi de ces projets dont l'ampleur nécessite des dispositifs ad hoc : missions tramway, mission quais. Les négociations qui s'y déroulent débouchent la plupart du temps sur une décision.

Ces lieux prennent aussi la forme de forums organisés à l'occasion d'une politique (le PLU, le grand contournement) ou d'un projet et mettent en scène débats et controverses autour du sens des politiques. Ainsi, des projets en cours sont l'occasion de rencontres potentielles entre praticiens, chercheurs, grand public comme pour Bastide rive droite et Bordeaux nord avec les berges du lac. Le succès plus ou moins mitigé de certains d'entre eux posent la question de l'inventivité méthodologique à trouver dans les moyens et les lieux (réels et virtuels comme internet) pour les rendre plus fréquentés.

2-Les valeurs et représentations des acteurs : Les cultures urbaines

Il s'agit de relever au travers du terme de cultures urbaines, les aspects cognitifs, affectifs et évaluatifs sous-jacents à chaque projet. Cognitifs dans la conception et la perception du sens pris et donné par chaque projet, affectifs et sensibles dans la réception formelle et matérielle qui en est faite par les acteurs et enfin évaluatifs dans les critères retenus pour orienter et justifier l'action. De cette culture urbaine nouvelle que nous voyons poindre dans le discours des acteurs vis-à-vis du processus de transformation urbaine en cours, trois thèmes apparaissent particulièrement significatifs des aspects précédemment soulignés : la

(re)découverte du fleuve comme “ bien commun ” , la fin du tout automobile dans l’organisation d’ensemble et l’espace public comme élément de l’identité d’agglomération.

Tout d’abord, la redécouverte du fleuve: “ Le fleuve n’appartient pas qu’aux bordelais, il est à tous les habitants de l’agglomération ”⁴⁷. Dès 1996, l’idée majeure du projet urbain de Bordeaux (1996) est de redonner vie au cœur de la ville en accordant un statut véritable au fleuve. Cet objectif de redécouverte traduit la mutation dans l’espace central des activités portuaires traditionnelles depuis longtemps en déshérence. Ce qui équivaut à une rupture culturelle profonde dans le sens où l’histoire de Bordeaux était en grande partie liée à l’activité du port de commerce. La reconquête du fleuve est alors entreprise autour d’un nouveau modèle de développement, centrée sur les loisirs et la détente, susceptible de faire revivre le fleuve sur un autre mode⁴⁸. Des actions d’aménagement conjuguées sur la rive gauche et sur la rive droite (jusqu’alors ignorée) et sur le franchissement ont été entreprises suivies d’autres, occasionnant même au delà un plan Garonne pour l’agglomération⁴⁹. C’est un changement profond d’image qui est entrepris puisqu’en accordant au fleuve le rôle d’un axe central, il permet à la rive droite de se développer et d’atteindre un autre statut, celui de centralité d’agglomération. Avec comme corollaire la question des franchissements et des modes à privilégier mais aussi de l’usage futur de ce vaste (et vide) plan d’eau⁵⁰

La “ fin du tout automobile ” : “ Ce qui est consensuel chez nous, c’est de limiter l’emprise de la voiture ”⁵¹. À Bordeaux comme ailleurs, l’un des grands enjeux des politiques urbaines est d’instaurer un nouveau rapport à l’automobile et d’en corriger les usages négatifs (privilégier la fluidité des circulations, la gestion du stationnement). Il s’agit pour cela de construire un autre rapport à la ville et de s’engager dans une logique urbaine moins soumise à l’automobile, moins centrée sur les voies rapides et les grands commutants. Pour Bordeaux, cela se traduit par de nombreuses actions pour assurer cette mutation dont l’une fut, au grand dam des commerçants, de limiter voire d’interdire l’accès de l’automobile à l’hypercentre. Cette analyse du rôle de l’automobile et les solutions préconisées sont partagées (officiellement) par la plupart des élus des autres villes de l’agglomération qui ont accepté comme référents les principes de la ville de proximité. Elles se caractérisent par une approche pragmatique pour éviter un développement exponentiel de la voiture et l’asphyxie de la ville centre : développement des transports collectifs (tramway), des modes “ doux de déplacements (le vélo) création de parkings de compensation et de parkings relais (pour les déplacements pendulaires), les réflexions sur l’intermodalité, la reconquête des centres (y compris secondaires) par le piéton. Reste à savoir d’une part comment ce registre d’un espace partagé est reçu par tous les habitants⁵², quelle est en quelque sorte l’aptitude collective à vivre ces mutations et d’autre part quel est le coût collectif accepté pour obtenir ce type de circulation apaisée (voir 3^o phase tramway)?

La question de l’identité d’agglomération renvoie quant à elle aux conditions d’émergence d’une culture urbaine ayant cette dimension comme fondement. Une culture qui repose sur

⁴⁷ Phrase prononcée par un élu de Cenon, ville de banlieue, lors de la concertation sur le pont Bacalan-Bastide. CUB 9 juin 2006.

⁴⁸ Signalons à ce sujet, le succès des fêtes organisées en bord de fleuve.

⁴⁹ Le plan Garonne décline sur 80 km de berges un “ ensemble d’objectifs ambitieux destiné à revaloriser et mieux intégrer le fleuve dans des dynamiques de développement urbain ” source : PADD, p71.

⁵⁰ Comment ne pas souligner à ce sujet l’importance que l’on accorde à l’accueil des paquebots et du tourisme de croisières, ou bien encore la présence dans le port du croiseur Colbert, témoin naval du genre guerrier que l’ancien port de commerce a accueilli dans les années 90.

⁵¹ Déclaration du président Rousset à la CUB lors de la concertation sur le pont Bacalan-Bastide.

⁵² Voir le travail de marc Weil : “ Ville et mobilité, un couple infernal ? ” Éditions de L’aube 2005.

une adhésion populaire à une réalité quotidienne d'agglomération vécue et reconnue comme telle. Certes l'identité métropolitaine bordelaise a su progressivement se construire auprès des habitants autour de l'existence de services, d'une administration, d'une information et d'une communication communes (avec le sigle CUB). Néanmoins, on peut se demander quels objets ou interventions spatiales peuvent traduire et surtout renforcer cette identité sur l'ensemble du territoire ? Le tramway est une première réponse volontaire, mais qui ne peut à lui seul réduire les éloignements entre sites urbanisés, combler les ruptures esthétiques et combattre les logiques ségrégatives de répartition des populations⁵³ : autant d'obstacles qui nuisent à la construction de l'identité métropolitaine (carte : ville habitée). De même, le maillage des espaces naturels dans le paysage urbain avec la notion de trames vertes (proximité ville / nature) ne peut assurer toutes les continuités. Une réflexion plus large sur le thème des espaces publics concernant l'ensemble du territoire (du type charte de qualité) et qui serait inscrite durablement dans des structures transversales permanentes de l'institution communautaire (de type commission des espaces publics) est une voie que d'autres collectivités en France et en Europe ont sur ce thème mis à profit.

3-La coopération

Saisir les jeux de coopération qui prévalent dans la conception et la réalisation des différents projets (achevés, en cours ou à venir) nécessite une investigation poussée que l'état actuel de nos travaux ne permet pas encore d'exposer. Néanmoins, les premières approches des logiques d'acteurs dans chacun d'entre eux nous permet de décliner, en termes d'hypothèse de travail, ces jeux en trois grandes logiques de coopération⁵⁴.

La première renvoie à une logique d'action plutôt missionnaire de type " grands projets " qui a été particulièrement appliquée dès le lancement des premières opérations du tramway et de la restructuration des quais rive gauche . Les conséquences immédiates ont été la propagation au-delà des logiques organisationnelles traditionnelles, de l'idée – efficace mais non sans heurts quant à son application – d'une nouvelle culture technique opérationnelle basée sur les principes du management public. On sait que dans ce cadre, il s'agit d'établir au niveau technique une démarche de projet appuyée essentiellement sur des logiques de coopération transversales. Avec au niveau politique, un portage de projet assuré par le maire et président de la CUB, ce qui a souvent pour effet d'accélérer le processus de décision en raccourcissant les circuits. Cette logique se retrouve dans le GPV avec des mécanismes de coopération qui ont pu se greffer à la fois sur une solidarité de gestion entre communes facilités par l'état (même coloration politique des équipes municipales) et sur une expérience accumulée des professionnels du logement social et des quartiers sensibles (politiques de la ville).

De ces schémas, on ne peut cependant brosser des généralisations par trop hâtives, de type instauration d'une nouvelle culture professionnelle au sein de la sphère technique, ni considérer la régulation institutionnelle résolument tournée vers les enjeux d'agglomération. Une fois passé les effets de zoom et de pression, propres aux grands projets, les tendances à retrouver des pratiques routinières – sectorielles et artisanes - sont en effet souvent de mise.

Il faut aussi signaler dans cette situation le cas du projet de réhabilitation du centre ancien qui reste un peu en marge. À première vue, il s'inscrit par l'ampleur de son programme et les enjeux qu'il recouvre au cœur de la ville centre à la hauteur des grands projets. Pour autant, il semble aussi se situer dans une autre dynamique où il doit intégrer un grand nombre de

⁵³ Voir à ce sujet la thèse de sociologie en cours de Judith Kühr sur les caractéristiques (hyper) ségrégatives de l'espace bordelais. Université de Bordeaux II

⁵⁴ Par définition administrative, la coopération est au cœur de l'action de la CUB, née en 1966 : Établissement Public de Coopération Intercommunale.

contraintes dans un contexte sensible (population en place) et une gestion au cas par cas qui le rapproche également du scénario suivant, plus gestionnaire.

La deuxième logique de coopération pose plus spécifiquement la question des modalités d'action à l'échelle communale dans un cadre où, à l'échelle d'agglomération, les grands principes de la politique urbaine à mener et les types d'intervention sont pourtant bien définis et bien établis (de type renouvellement urbain). Pour atteindre les objectifs sociaux, économiques et financiers préalablement fixés, ces projets dépendent pour beaucoup de la chaîne de coopération qui se situe à un double niveau communautaire et communal. Ainsi, la politique de renforcement des centralités secondaires rencontre des chemins plus ou moins chaotiques dans la définition à donner aux formes de la centralité, comme dans le degré de mixité des populations sur lesquelles elle doit s'appuyer pour la faire vivre. Du fait de l'intégration de données externes issues par exemple de la concertation menée auprès des habitants de la commune et venant perturber le scénario initial (par exemple sur la densité), le processus d'ensemble n'est pas toujours exempt au final, dans sa double facette gestionnaire et aménageuse, d'effets non intentionnels.

Un troisième scénario s'appuie sur une logique d'action forte, mais qui ne se trouve pas coordonnée au niveau des instances de pilotage technique et de portage politique. Elle concerne des opérations sur des secteurs de l'agglomération qui se caractérisent par l'espace disponible, plusieurs centaines d'hectares⁵⁵, et la temporalité envisagée pour les aménager (longue). Bordeaux nord et Bastide rive droite incarnent ce type de "projets processus" dont la particularité est d'attendre les "fenêtres d'opportunité" qui peuvent advenir et les faire aboutir. En attente de partenaires privés par exemple ou d'investissements publics pour réaliser des infrastructures, maîtriser du foncier (Bastide), ce qui nécessite des compromis et des accords entre différents acteurs. Ces incertitudes de type économique se rajoutent à la demande d'intégration forte des populations environnantes qui demandent des informations sur les projets : attente de concertation ou de participation plus amont. La programmation par sites, d'opérations nombreuses et ambitieuses ne semble cependant pas suffire à combler l'absence d'une stratégie territoriale d'ensemble qui permettrait de bâtir un échancier pour l'agglomération. Les composantes thématiques d'une promesse de ville à venir (cartes, plans) et les images qui leur sont liées (verte, résidentielle, accessible) semblent porter à elles seules la dynamique urbaine globale⁵⁶. Du coup, la coopération s'effectue au coup par coup sans un pilote pour organiser et animer l'ensemble.

*

En conclusion, l'examen des 7 projets sous les différents angles d'observation privilégiés par notre approche fait apparaître trois grandes situations de projet contrastées, que l'on nommera provisoirement : grands projets d'agglomération, projets communaux d'intérêt communautaire et sites de projets.

La première situation - grands projets structurants - regroupe les projets qui font l'objet d'un affichage public fort en termes d'objectifs d'agglomération (comme le tramway, les quais rive gauche) ou en termes d'enjeux économiques et sociaux impliquant toute la métropole (GPV).

⁵⁵ Concerne des échelles intermédiaires (centaines d'hectares) situées entre l'échelle des projets urbains (50 hectares) et l'échelle de la planification (en milliers d'hectares).

⁵⁶ Ainsi dans le document publié par la CUB à l'occasion du MIPIM 2005 et intitulé Bordeaux métropole l'attractive, un chapitre est consacré au Lac, un quartier entre "ville dense et ville rurale".

Une deuxième situation – projets communaux d'intérêt communautaire - rejoint un cas plus classique de projet localisé où la dimension communale domine dans un cadre réglementaire global d'agglomération (PLU) : c'est le cas de l'aménagement des centres villes (y compris – hypothèse - le centre ancien)

La troisième regroupe des sites de projets ayant comme particularité d'intégrer à l'échelle communale et intercommunale des opérations “ opportunistes ” qui présentent à terme un fort enjeu d'agglomération (de mise en cohérence, de coordination) : Bastide rive droite, Bordeaux nord.

Pour étudier de manière spécifique ces différentes situations stratégiques, notre travail prend la voie d'un approfondissement de plusieurs projets qui nous paraissent particulièrement significatifs de celles-ci. Ce sont :

- les usages et l'appropriation des espaces publics centraux : le cas des quais rive gauche et des espaces concomitants du tramway.
- Les polarités secondaires à travers la restructuration de quelques centres-villes de banlieue.
- la dynamique de projets sur le secteur Bastide rive droite .
- le tramway en tant que porteur de services structurants.

Chacun de ces approfondissements fait l'objet en suivant d'un texte de présentation du travail en cours.

LES DATES CLÉS

22 septembre 1995 : Présentation officielle du projet de ZAC Chartrons piloté par Domofrance. Première opération qui symbolise la relance des projets d'envergure (un nouveau quartier au cœur des friches portuaires) sur la ville-centre.

1996 : lancement du projet urbain pour la ville de Bordeaux, un document guide qui s'appuie sur les 3 B.

1^{er} janvier 1997 : mise en place de la zone franche, rive droite. Une marque de reprise pour cette rive abandonnée.

28 février 1997 : le Conseil de Communauté vote à l'unanimité la décision de construire un tramway.

20 octobre 1997 : inauguration des deux premiers multiplexes bordelais : UGC Bastide sur la rive droite et CGRVillenave (jouxant un hyper marché Carrefour à Bégles).

Mai 1998 : concertation sur le pont du Médoc. Échec de l'option " officielle " du pont central.

Mai 1999 : ZAC Cœur de Bastide.

14 octobre 1999 : inauguration du H14 sur les quais.

20 décembre 1999 : aménagement des quais rive gauche confiée au paysagiste michel Corajoud.

17 juillet 2000 : début de la démolition du hangar 7, le dernier des hangars des quais à être rasé.

15 février 2002 : inauguration du H 20 : cap sciences.

21 décembre 2003 : inauguration de la ligne A du tramway. Début d'une période d'expérimentation avec l'APS.

26 mai 2004 : signature du GPV Bassens-Cenon-Floirac-Lormont.

Mars 2006 : La communauté urbaine choisit Bouygues pour l'aménagement des Berges du Lac

DOCUMENTS annexes

Annexe 1 : Poids démographique de Bordeaux dans la communauté urbaine. (source A'urba)

Annexe 2 : Hypothèses démographiques à 2012. (source A'urba)

Annexe 3 : le projet urbain pour la ville de Bordeaux 1996.(source Ville de Bordeaux)