



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

*Le référentiel, enquête auprès des acteurs de la ville : les experts et les professionnels de l'urbain.*

Thème : Référentiel

Bordeaux. Juillet 2008

PATRICE GODIER. PAVE, ENSAP BORDEAUX



Avec le soutien de :



# 1. Le référentiel, enquête auprès des acteurs de la ville : les experts et professionnels de l'urbain

Patrice Godier PAVE

Des différentes catégories d'acteurs interrogés, celle que l'on range ici sous le vocable des experts regroupe de façon opportune les techniciens et praticiens de l'urbanisme. Qu'ils soient membres des services techniques des villes ou de la Communauté Urbaine, praticiens de l'agence d'urbanisme ou professionnels du cadre de vie, architectes, urbanistes, ils représentent tous à des titres divers l'ingénierie urbaine locale. Cette diversité apparente leur donne toutefois dans notre étude une position quelque peu similaire par rapport à celle des opérateurs immobiliers, examinée précédemment, dans la mesure où ils participent ou ont participé pour beaucoup à la construction et la formalisation du référentiel en question. Aussi, les réponses qu'ils apportent aux thèmes d'investigation du dispositif POPSU (autour de l'observation des projets et des stratégies urbaines) sont pour l'essentiel à interpréter sous une double focale. Celle de l'histoire locale de l'urbanisme bordelais de ces dix dernières années dont ils ont été pour beaucoup les acteurs et celle de l'aspect prospectif des nouvelles initiatives à prendre, à l'aune d'une nouvelle étape du développement urbain local, dont ils sont partie prenante.

L'histoire qu'ils donnent de la situation actuelle rend d'abord compte d'un même diagnostic, faisant état au milieu des années 90 d'une agglomération atteinte des maux dont elle souffre peut-être avec plus d'acuité que les autres. Où il est question, sans grande originalité, de l'étalement urbain, de la domination de l'automobile renforcée par une sectorisation accrue (zonage des fonctions), du sentiment d'une perte d'identité avec la menace sur la ville centre et plus particulièrement sur les quartiers anciens, d'un réseau de centralités encore émergentes et sans ambition en périphérie. Le tout semblant largement subi « à l'échelle micro des causes sans être toujours bien pensé à l'échelle macro des effets » selon l'expression du géographe Jacques Levy<sup>1</sup>. C'est ainsi que le cœur du constat effectué par les experts, montre qu'à l'instar de villes comparables, l'agglomération bordelaise doit, dans son devenir, se déprendre d'un modèle urbain issu des années 60 pour atteindre les orientations d'un modèle européen des grands équilibres urbains. Un méta projet qui repose pour l'essentiel sur une nouvelle conscience des enjeux d'agglomération éclairés par les principes d'un développement urbain durable

Dans ce cadre, plusieurs grandes thématiques ont permis d'aborder au cours des entretiens avec les « experts », les principaux ressorts du cadre d'action ou référentiel<sup>3</sup> qui ont les ont conduit à inscrire leur action dans la durée : les transformations du territoire, la nature de la commande urbaine pour les encadrer et les accompagner et les savoirs et compétences mobilisées pour y faire face.

## Transformations du territoire

---

<sup>1</sup> Jacques Levy : la forme des villes. Collection débats du CERTU. Lyon 2000

<sup>2</sup> Sur la base de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967

<sup>3</sup> Un référentiel, terme emprunté à l'analyse des politiques publiques (Jobert, Muller), est un schéma cognitif simple qui permet d'articuler des problèmes, des solutions et des stratégies de changement.

## **(a) Territoires : mutations et Grands Projets**

La cristallisation d'un discours d'agglomération<sup>4</sup> : le rôle de la planification

Il est d'usage de lire qu'après des années d'immobilisme, l'exécutif communautaire a entrepris à partir de 1995 un vaste retour de la planification stratégique, à la faveur d'un renouvellement des élites et d'un nouveau cycle d'opportunités. Schéma directeur, PDU, PLH, ont été autant de démarches qui ont permis d'établir conjointement un cadre global d'analyse experte et d'intervention réglementaire. La revue *Diagonal* qui se penche en 2000 sur Bordeaux, conclue son analyse sur l'exemplarité d'« une démarche anticipée que toutes les communes devront bientôt mettre en œuvre »<sup>5</sup>. Pour autant, il faut aussi rappeler que cette dynamique s'est greffée sur une réflexion menée dans les années 90 par des initiatives prises à divers échelons des institutions locales (Chambre de Commerce et d'Industrie, Port autonome de Bordeaux, association Arc en rêves) pour imaginer le Bordeaux du XXI<sup>e</sup> et dont nombre d'éléments ont été repris et poursuivis ensuite : projet des Deux Rives et aménagement des quais par exemple (Godier, Tapie 2004) .

Au départ, un constat et le vif ressenti d'un état des lieux alarmant à l'image de la ville centre, crépusculaire, en déclin profond et dont les bases politiques de fin de règne, les causes économiques et sociales d'une modernisation en panne sont dorénavant bien connues (G.Savary). Le syndrome de « la Belle endormie » est ainsi devenu pour cette époque l'inférentiel majeur, la formule usuelle pour caractériser les têtes de chapitre de l'histoire locale. Une situation qui s'inscrit dans ce que certains nomment en matière de projet urbain la vertu des catastrophes (comme à Bilbao cf Masbounghi), qui permet d'entreprendre et de réactiver l'intérêt général d'un sauvetage collectif. Il part ici de la ville-centre pour ensuite acquérir le statut d'intérêt d'agglomération. À cet effet, des documents techniques vont remplir comme souvent un rôle particulier de « réveil », avec la traduction d'une situation problématique et la révélation d'un défi incontournable à relever pour l'ensemble des acteurs à l'échelle de l'agglomération. Nous en soulignons deux types précis, exemplaires dans leur manière de faire apparaître l'intérêt d'agglomération : le SDDUC et le PLH qui servent chacun pour leur part d'énoncé des problèmes que rencontre l'agglomération.

Avec le travail d'élaboration du SDDUC, c'est, au milieu des années 90, la relance du dossier transports, enlisé dans les ornières du métro, qui sous l'égide de l'agence d'urbanisme engage un mouvement de redéfinition du territoire de l'agglomération en liant déplacements et urbanisation. Le projet urbain pour la ville centre apparaît alors avec le SDDUC comme le premier document qui a synthétisé une part de ces savoirs et problématiques urbaines pour donner un ensemble d'actions programmatiques (1996).

Dans le processus de révision du Schéma Directeur, on oublie qu'il y a eu un document très important dans lequel on retrouve beaucoup de choses : c'est le schéma directeur de développement des transports urbains communautaires, le fameux SDDUC. Il a été fait très vite, mais vous y retrouvez les grands axes du projet du tramway et les grands objectifs de lien entre urbanisme, transport et la desserte des projets. Ce document, je crois qu'on l'oublie un peu vite, a été un élément fondateur « .  
Directeur Général A'urba.

---

<sup>4</sup> Pour reprendre l'expression de S.Cadiou (2002) : « La cité de l'expertise » thèse pour le doctorat de sciences politiques, pp 314-320. Bordeaux 2002

<sup>5</sup> Martine Allaman : « Des démarches parallèles et croisées » in *Revue Diagonal* : n° 146. novembre-décembre 2000.

En reliant par la représentation graphique qui situe au cœur de l'agglomération et à l'échelle de la ville centre, des préoccupations urbanistiques (transports, déplacement) et des thématiques sociales (répartitions des populations paupérisées), la cartographie (une carte des contrastes sociaux) dévoilait aux élus et techniciens communautaires quelques évidences en matière de réalités urbaines. Le travail de « mise en cohérence » pouvait alors commencer dans les textes et dans les têtes pour élaborer un ensemble de directions qui prendront corps dans le nouvel outillage de la planification dite « stratégique » en cristallisant un discours d'agglomération qui avait perdu de sa vigueur.

De même, à partir de 2002, la confrontation d'un outil, le PLH avec la réalité d'une situation qui prenait des allures d'urgence absolue, au vu des temps de réactions nécessaires (10 ans) a redynamiser la conscience d'un agir collectif. Soumis à la crise accentuée du logement, et notamment du logement social, les élus découvrent par PLH interposé la teneur des enjeux de l'habitat auxquels ils sont confrontés. Les prévisions en matière quantitative - 5000 logements au lieu des 4000 prévus initialement - mais aussi qualitative, avec le besoin en petits logements pour faire face aux phénomènes de décohabitation, ne font que recouper les préoccupations des élus qui sont par ailleurs interpellés quotidiennement sur ce thème par leurs administrés.

C'est donc la superposition et l'imbrication de ces énoncés et documents intermédiaires produits par la sphère technique<sup>6</sup>, ajoutées à toutes un ensemble de démarches réflexives suscitées par l'appareil législatif, qui a permis sur 7 ans d'élaborer ce qui représente aujourd'hui les éléments du référentiel d'action auprès des techniciens, avec comme point d'orgue la fabrication du PADD (2003) qui, en prélude au PLU, fixe la nouvelle doctrine. Un discours d'agglomération s'est forgé durant ce long apprentissage, porté il est vrai par l'ouverture des chantiers, une opinion locale favorable, en attente de changements (le réveil de la belle endormie et la parabole du taxi<sup>7</sup>) et le portage du président de la CUB.

Mais, le porter à connaissance d'une nouvelle situation métropolitaine caractérisée au-delà du pôle urbain de la CUB par un paysage proche de l'éclatement, une étape ultime dépassant le scénario de l'étalement, figure multiples de campagnes urbaines (Pinson), relance le processus de traduction des problèmes de l'agglomération. Il met en question les données de base et inscrit à nouveau l'actualité du schéma directeur devenu SCOT à part entière pour l'horizon 2010. Et donc, avant d'examiner les manières de voir l'avenir, il nous faut reprendre le fil ténu de l'histoire récente et des incidences nombreuses que les experts aujourd'hui interprètent et remettent en perspective.

Les deux grands gestes unificateurs

Sur ce fond de décor, chacun rappelle que les transformations de l'espace métropolitain ont été initiées par les deux actions majeures ayant donné aujourd'hui à ces 10 dernières années la marque d'un « moment fort » de l'urbanisme bordelais : le tramway et la restructuration des quais rive gauche.

---

<sup>6</sup> Ainsi le « Plan régulateur » document de référence produit par l'A'urba qui s'efforce 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. » Ville en débat n°6, pp 159-164. Éditions Confluence, 2005.

<sup>7</sup> Alain Juppe in Revue Urbanisme n°332, sept-octobre 2003: « Je n'ai pas de meilleur test que celui du chauffeur de taxi, non pas vis-à-vis de moi mais vis-à-vis des visiteurs. Quand ils arrivent de l'aéroport ou de la gare, je leur demande ce que leur a raconté le chauffeur de taxi et le témoignage est toujours le même, en trois temps : premièrement, "c'est le b..., y'en a marre, on ne peut plus circuler, la mairie nous e..." ; deuxième temps : "ah ! mais il fallait que ça bouge, c'était plus possible de rester comme ça" ; et troisième temps : "quand ça va être fini, ça va être superbe, alors on subit sans trop protester" ».

Ces deux « gestes emblématiques » (pour reprendre la revue Urbanisme<sup>8</sup>) ont en effet, par leur cohérence, initié un nouveau cycle en étant porté au rang incontesté même si parfois ils sont encore discuté par certains, de projets d'agglomération. Ils se retrouvent unanimement au cœur du référentiel établi autour de ce qui se conçoit comme un idéal de « ville de proximité » pour le développement urbain à venir – l'autre trait étant bien sûr l'antinomie de l'étalement urbain.

Le parallèle avec les années 70 est alors tentant chez ceux qui ont le recul nécessaire pour pouvoir distinguer deux périodes, deux « mentalités » dans ce mouvement, voire un basculement culturel : celle de la vitesse avec l'ouverture de la rocade à la fin des années 70; la période récente avec le réseau intercommunal du tramway et les intermodalités qui s'en suivent.

« Je dis souvent que si dans la deuxième moitié du siècle, la ville a changé de vitesse avec la rocade, le pont d'aquitaine et l'aéroport, avec le nouveau siècle et le tramway, elle a changé d'échelle, on est passé à la grande ville ». (Directrice Arc en Rêve).

L'idée d'un tramway et des aménagements des espaces publics qui lui sont liés producteurs d'une nouvelle urbanité fait son chemin. Chaque prolongement de lignes vers la banlieue confirme cette dynamique.

Les analyses des experts s'orientent, partant de là, vers deux catégories d'espaces et de leur évolution en termes d'impact. Ce sont, d'une part, les espaces publics redessinés par l'arrivée du tramway et baptisés « travaux concomitants » qui ont permis la mutation du centre ville et de la ville centre et, d'autre part, des territoires qui se sont mis en mouvement, de façon inégale, selon le schéma rapide des 3 B, impliquant une certain nombre d'opérations d'aménagement et d'équipement.

Les premiers laissent apparaître les changements profonds des pratiques (moins de voitures, la mise en scène événementielle des espaces publics) et de représentation de la ville (les quais, la façade, le fleuve), que l'on commence à mesurer de manière approfondie. Toutes ces mutations ont modifié en profondeur les valeurs d'échange et les valeurs d'usage des espaces centraux. Parallèlement, à ce fonds commun qui prend les contours d'un diagnostic partagé, les limites à l'action sont identifiées et commencent à poindre. La difficulté notamment de hiérarchiser les actions à entreprendre n'est pas la moindre, qui voit là la traduction côté maîtrise d'ouvrage des inquiétudes des opérateurs. « Il y a une certaine valse des centres d'intérêts. Hier, les bassins à flots étaient le territoire à la mode, aujourd'hui, c'est la quartier de la gare, saint jean Belcier ». Preuve que si les grandes orientations sont fixées, les contours stratégiques, qui permettraient une hiérarchie de l'action à entreprendre en fonction d'objectifs clairs, restent encore incertains. Les 150 projets urbains programmés pour relancer la machine communautaire dans une voie maîtrisée du développement local ont pu faire en ce sens illusion, en listant les actions dans l'espace. Ils ne sont en fait que le résultat des demandes communales dont on espère mutualiser la réalisation et non les traductions spatialisées d'un axe fort.

À cela se greffe la question des moyens d'agir, des méthodes à privilégier pour intervenir sur des territoires de projet vastes et complexes, où les savoir-faire ne sont pas dans le contexte local encore clairement établis ou alors peinent à servir d'inspirations (Mériadeck, le lac). Et, même, si des villes concurrentes donnent l'exemple de pratiques innovantes en la matière (l'île de Nantes par exemple), l'aménagement des 400 hectares de la rive droite donnent la mesure du vaste chantier « communautaire » à entreprendre.

---

<sup>8</sup> Revue Urbanisme numéro spécial : Bordeaux, une agglomération en mutation. Septembre 2004.

Ce diagnostic s'adresse de la même façon aux espaces de proximité qui impliquent des populations et des références bien ancrées dans les représentations locales (l'échoppe, la ville basse, etc.). Le tout dans un milieu (un bassin de vie) qui a ses propres caractéristiques :

« Des 27 communes sur l'agglomération, il y en a qui n'ont pas d'âme urbaine au sens de regrouper en un lieu quelques fonctions de centralité, même si elles sont de proximité. Est-ce que c'est particulier à bordeaux ? » Directeur BRA

De ce point de vue, les experts, renvoient souvent à l'institution CUB comme lieu d'un dilemme permanent entre un urbanisme qui affiche une pensée forte, où les axes d'intervention sont solidement affirmés dans les documents d'urbanisme, en fonction de principes intangibles : densité, mixité etc . Et un urbanisme pratique à « pensée faible » qui doit tenir compte des contraintes locales quand il s'agit pour les élus de trouver sur leur territoire la voie médiane qui tient compte des intérêts en présence et des pressions des habitants sur ces mêmes principes. Une pensée qui s'avère, en définitive, être à « faible référentiel ou à référentiel froid » comme la définit Y Chalas<sup>9</sup>. Le PLU communautaire considéré comme la pierre angulaire du projet d'agglomération, outil innovant de recentrage issu d'une longue démarche intégratrice (voir par ailleurs), traducteur de CUB, semble à lui seul matérialiser cette ambiguïté. Objet dans la plupart des cas d'une lecture territoriale limitée à la commune, le plus souvent à l'îlot ou à la parcelle, il ne passe que rarement l'usage localisé, pour des applications à minima alors que son potentiel est riche et important.

Ville compacte / ville mobile : le centre s'impose, la périphérie s'installe

Le modèle de la ville de proximité, avatar de la ville compacte qui fonde les politiques urbaines de l'habitat et du transport s'est institué de manière dominante dans le discours expert. À cela, l'évidence d'une action centrifuge, à mener de concert sur tout le territoire de l'agglomération face aux dynamiques d'étalement. C'est que l'espace tel qu'il est vécu et pratiqué au quotidien par le presque million de bordelais « statistiques », ne cesse de bousculer au fur et à mesure des recensements nationaux et intermédiaires (1999, 200410) le cadre de l'action sur lequel on tente de stabiliser les études et les prospectives, effet de métropolisation oblige.

« On sait que l'agglomération approche le million, qu'il y a une masse critique qui fait que par exemple l'habitant de Pauillac se sent dorénavant plus concerné par l'aménagement des quais de bordeaux et a un avis sur la place de la victoire, que les bordelais ne sont pas tous satisfaits du front de mer d'Arcachon ; il y a toute cette solidarisation des problèmes urbains, cette métropolisation qui n'est pas la même chose que l'expansion urbaine ». Directeur-Général adjoint A'urba

Le tout laisse augurer une dérégulation générale d'un territoire, la Gironde, qui s'urbanise rapidement, du littoral aux limites de la forêt et du vignoble, bousculant son identité alors que la vitalité démographique se confirme, avec l'annonce d'un nouveau seuil fatidique de 300 000 nouveaux habitants à accueillir d'ici 2030.

En ligne de mire de l'offre technique actuelle, pointe donc plus que jamais la formulation d'une alternative crédible à la ville diffuse, s'exprime la quête d'un modèle de développement susceptible

---

<sup>9</sup> Yves Chalas : « L'urbanisme comme pensée pratique » in Annales de la recherche urbaine, n°80/81, p 206.

<sup>10</sup> À cet égard, le journal Sud ouest du 16 janvier 2008 titre « Près d'un million d'habitants sur la zone urbaine bordelaise ». L'article fait ici état des estimations de la 4<sup>e</sup> vague de sondages effectuée par l'INSEE sur l'agglomération bordelaise.

de freiner les dynamiques centripètes ; une offre devant articuler les trois espaces de référence que sont le logement, l'emploi et les services pour être compétitive. Parmi les éléments constitutifs de cette logique d'image, à consonance marketing, nous retrouvons le rôle structurant du tramway (schéma axial), l'accent mis sur le cœur de l'agglomération, embelli, requalifié et à un degré moindre la polycentralité et le GPV de la rive droite (schéma polarisé).

Sur ce registre, beaucoup soulignent d'abord une première victoire, celle du tramway qui a consolidé le territoire intra-rocade et installé les espaces qui le composent dans une sorte d'identité provisoire (nombreuses variétés de formes) mais référente. On y donne des repères signifiants qui « parlent » : territoire grand comme la ville de Paris (100 km<sup>2</sup>), peuplé de 500 000 personnes, soit la moitié des habitants de l'aire urbaine, et accueillant 70 % des emplois.

« On voit bien que la problématique Bordelaise déborde de Bordeaux. Cela concerne tous les territoires de la centralité intra-rocade »

De même, les projets de restructuration des centre-villes de banlieue (Mérignac, Pessac, Talence, Blanquefort, etc.) sont présentés comme un axe fort de la stratégie de ville compacte. En réalité, ils rendent les avis partagés. Certains considèrent que le manque de force dans la conception architecturale ne joue pas assez en faveur d'une centralité de forme et de figure qui associée à la centralité de mouvement pourrait inverser les repères.

« On a des caricatures de centres urbains qui sont des centres ruraux déguisés en centre ville » architecte-urbaniste.

Aujourd'hui, une forme « vertueuse » du discours du recentrage s'épuise. Certaines raisons évoquées sont d'ordre anthropologique : « Bordeaux n'a jamais été une ville compacte », d'autres demeurent frappées du bon sens de l'observation : la ville périphérique ne cesse de s'étendre, les gens votent avec leurs pieds ». Au final, « On sent se dessiner deux villes, la ville du tramway dans l'intra-rocade et puis la ville périphérique. Le problème, je pense, c'est que la ville périphérique n'a pas fait le choix des déplacements de proximité. » Directeur-général adjoint Pôle aménagement urbain CUB

Et puis, une certaine fascination pour la ville en mouvement apparaît, celle qui se crée sur les bords d'agglomération et qui déborde les schémas classiques par l'intensité de sa dynamique :

« Quand on regarde le territoire, ce sont ces zones, ces endroits autour de la rocade qui sont les plus nombreux, qui sont de mieux en mieux desservis parce qu'il y a autour des centres commerciaux en connexion directe. Et puis « Ces grandes entités paysagères de ceinture qui pourraient fabriquer des lieux de référence dans l'agglo, j'y crois beaucoup. » Architecte-urbaniste.

Mais la question récurrente de l'étalement urbain montre surtout la difficulté de maîtriser les périmètres d'urbanisation malgré les visions partagées et les propos incantatoires. La capacité d'instrumentalisation par la puissance publique des mutations spatiales en cours est chez certains remise en cause tant qu'une volonté d'intervention plus forte ne sera pas de mise.

« le véritable enjeu, c'est une densité à 2,5 minimum au lieu de 1 comme aujourd'hui et là, on donnerait à bordeaux une capacité métropolitaine considérable ». Directeur-général adjoint CUB Pôle aménagement urbain

La recherche d'un second souffle

Il y a deux ans, la revue du Moniteur publiait un dossier sur l'agglomération bordelaise où il était question d'un paysage de « grues qui gagnent la périphérie<sup>11</sup>. Faisant part des revendications émanant des maires de banlieue, se superposant au clivage droite/gauche, l'article reprenait l'antienne d'un projet d'agglomération qui devait davantage s'appuyer sur la périphérie pour poursuivre équitablement les investissements engagés sur la ville centre et relancer la mutation bordelaise. Il entérinait de fait l'idée d'un nécessaire second souffle à trouver pour l'urbanisme bordelais.

« On est passé à une situation où le projet urbain du cœur d'agglomération a besoin de franchir une étape sur les territoires » Directeur-général adjoint CUB Pôle aménagement urbain

Certains ont d'ailleurs considéré un temps que la première couronne des villes de banlieues rive gauche avaient été la grande perdante de ce qui s'est passé les dix premières années du processus de transformation actuel. Face à la restructuration spectaculaire des espaces centraux et à « l'explosion » de la grande périphérie, la ville des quartiers (selon le classement typologique de l'A'urba ) a semblé souffrir dans son « entre deux » des effets du tramway. Des problèmes nouveaux de stationnement par saturation des parcs relais, les liaisons facilitées par le réseau de station à station pour se rendre au centre de Bordeaux, la modernisation des centres villes qui tardent à prendre leur configuration définitive, la moindre disponibilité des sites périphériques de renouvellement urbain ont comme figé les banlieues dans le mouvement d'ensemble centrifuge et centripète ( voir aussi les chiffres de la démographie). L'achèvement progressif des chantiers d'extension de la 2<sup>e</sup> phase (2004-2008) vont permettre à ces territoires, s'il faut en croire d'autres analyses, de recoller à l'ensemble.

Pour autant, les experts veulent retrouver à l'échelle de l'agglomération l'esprit des grands projets en renouvelant l'offre technique. Certains estiment que la voie est déjà tracée et qu'une vision classique de l'urbanisme bordelais (modèle radio-concentrique) indique déjà les grandes lignes directrices avec les Ponts, les 3B, les polarités périphériques. D'autres mettent l'accent sur quelques sites de projets phares liés aux grandes infrastructures (arrivée de la LGV) pour relancer la machine (Belcier). D'autres encore soulignent l'importance des liens entre transport et urbanisme pour réclamer l'amplification des schémas de transport, après le tram 1 et 2<sup>e</sup> phases, la troisième phase, l'utilisation de nouveaux modes de déplacement collectif, plus souples et mieux adaptés, moins onéreux pour certains, le tram train, le bus way.

Des thèmes sont montés en puissance, reliés de manière transversale et négociée comme dans toute approche durable du développement urbain : après le transport et l'urbanisme (ce qui a permis le projet des quais rive gauche), l'habitat et l'activité économique, l'environnement, la culture et le sport. Jugés comme rançons du succès des grands chantiers entrepris, l'augmentation démographique et le développement économique soutenu, donne la mesure aujourd'hui du degré d'attractivité retrouvé de Bordeaux. Mais, pour faire face dans le concert actuel des villes prétendant à un meilleur classement européen à la concurrence de métropoles proches, comme Nantes et Toulouse, il faut, reconnaissent la plupart des techniciens, créer du territoire aménagé dans des délais qui sont dorénavant fixés sur un scénario optimal : permettre au plus grand nombre d'accéder à une station de tram (voire de train) pour rejoindre la Gare TGV qui elle même permet de gagner Paris en 2heures, Toulouse en 1 heures ou Bilbao en 1H30. Le quartier d'affaires dont l'épicentre est la gare et qui a déjà

---

<sup>11</sup> Agglomération bordelaise : une nouvelle génération de projets. Revue le moniteur des TP du 3-02-2006.



son nom de baptême EurAtlantique, étendu dans sa sphère d'influence aux quadrants sud de l'agglomération (un secteur en développement) semble constituer le meilleur investissement de forme pour incarner ce nouvel horizon d'attentes (2020-2030). Comme une tentation non avouée de renouer avec l'esprit « Mériadeck » des années 60-70 pour matérialiser de manière emblématique et un peu aventureuse par son ampleur, le ton de l'époque qui s'impose : n'y parle t-on pas de tours, de sièges sociaux, d'architecture innovante ?

Le second souffle, c'est en termes d'enjeu introduire une nouvelle vision du développement durable de l'agglomération sur la base des territoires, un « modèle de ville du XXI<sup>e</sup> siècle. En germes ou en filigrane, se dessinent alors derrière l'amplitude temporelle donnée à la tâche (le nouveau siècle), les contours d'un référentiel territorial actualisé, d'une grammaire qui vise à s'émanciper de la seule ville existante pour atteindre la question de tous les territoires, notamment ceux des périphéries. Sont ainsi associés dans la dynamique de métropolisation trois grands territoires, en termes d'usages, de patrimoine et de paysages.

La ville centre élargie aux territoires des quartiers (échoppes, maisons de ville, grands ensembles d'habitat social des proches banlieues) qui permet depuis l'avènement du tramway, avec l'« extension du domaine du citoyen », l'intégration du banlieusard dans la ville. Viennent ensuite, les territoires situés intra rocade, tramatisés en 2<sup>e</sup> phase, complétés en 3<sup>e</sup>, en voie de densification autour des centres villes, avec comme principe le fonctionnement de la « ville rhénane ». Enfin, pour caractériser les périphéries, une notion apparaît s'imposer dans les appréciations d'un modèle émergent : la ville archipel, composé de fragments urbains, reliés sur le principe du réseau, au centre d'agglomération. Fait d'entités nouvelles, essentiellement pavillonnaires, plus ou moins raccrochées aux anciens bourgs ruraux, mais aussi parfois orphelines quant aux formes urbaines au risque de l'éclatement (voir travaux de l'A'urba sur la mobilité et l'organisation territoriale<sup>12</sup>), elles sont fortes cependant d'une continuité de repères, le paysage par exemple, qui lui procure une identité.

Tableau : De quelques représentations des territoires bordelais

Territoires	Formes urbaines (éléments)	Mode de transports collectifs	Modèles urbains
Ville centre et proches banlieues	La ville dense, ville de pierre (patrimoine mondial UNESCO) Echoppes, maisons de ville Grands ensembles d'habitat social.	Tramway (1 et 2 <sup>e</sup> phase) Bus Navettes électriques (hyper centre). Navettes fluviales (projet)	Ville latine  Modèle rhénan (intra rocade)
Villes de banlieue 1 <sup>e</sup> couronne urbaine	Centre villes Ensembles résidentiels Habitat individuel groupé  Grands Pôles d'activité	Bus Tramway (2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> phase) Avec Multimodalité (Gares de Pessac, Cenon, Ravezies-Le Bouscat) Voie ferrée de ceinture (projet)	Ville polycentrique

<sup>12</sup> « Quelle stratégie de déplacements pour l'aire métropolitaine girondine à l'horizon 2020 ? ». A'urba Rapport d'étude novembre 2007.142 pages.

---

Villes périphériques 2 <sup>o</sup> couronne périurbaine	Centre villes, bourgs.semi ruraux Lotissements Fragments urbains : « Floques »	Bus TCSP tram/train, busway (3 <sup>o</sup> phase)	Modèle pompidolien (extra rocade)  Ville archipel
--	--	--	--

---

En résumé, selon les techniciens et experts interrogés, un nouveau référentiel bordelais a donc vu le jour à la fin des années 90 qui a permis de transformer l'espace communautaire et de réorganiser les territoires. Il a eu une efficacité substantielle lors de la phase 1995-2003 jusqu'à représenter avec le tramway et l'aménagement des espaces publics associés - type quais rive gauche - une quasi référence.

Ce référentiel s'est appuyé à la faveur d'un travail de planification stratégique et d'un contexte renouvelé, sur un diagnostic partagé (autour du « il faut sauver le centre » et retrouver de la cohérence autour du fleuve), un socle commun d'action à entreprendre (les 150 projets), une méthode de travail en partie structurée sur la transversalité thématique : urbanisme/transports ; habitat/économie. Bref on souligne les bienfaits d'un processus qui permet de penser que la métropole est redevenue attractive, que le centre de l'agglomération rend compte d'une ville désormais active et compétitive.

Mais, aujourd'hui avec un cycle de transformation urbaine qui s'achève (10 ans) et une nouvelle donne territoriale qui s'impose, les enjeux se sont élargis avec à la fois des problèmes urbains qu'il convient de mieux circonscrire - « Pendant le renouvellement urbain, l'étalement se poursuit ! » - une localisation des projets et donc des investissements à hiérarchiser, des solutions dont il faut établir l'ambition en termes de qualité urbaine et architecturale, une capacité systémique dans la construction des réponses (habitat, services, emploi par exemple).

Pour cela, le référentiel « territorial » doit composer – vaste programme - avec des types d'actions menées aux trois échelles d'importance stratégique comme il est souvent rappelé dans les interventions : de l'aire métropolitaine pour réaliser un diagnostic partagé, de l'aire urbaine, pour organiser la réflexion sur les grands objectifs d'agglomération et leur déclinaison aux échelles communales, des territoires de projet enfin pour dessiner une géographie prioritaire d'intervention en matière d'urbanisme et de foncier, de concertation et de coordination.

## **(b) Projet processus et Métropole durable**

Pour autant, cette réflexion sur un référentiel d'action locale situé aux différentes échelles indiquées n'est pas un exercice isolé, elle s'enrichit d'ores et déjà d'autres paradigmes. Certains particularistes déjà appliqués à l'intérieur de l'agglomération à l'élaboration de projets intercommunaux comme le référentiel du renouvellement urbain de la rive droite (GPV) et d'autres plus globaux qui héritent de la problématique du développement urbain traité sous l'angle environnemental comme le référentiel de la ville durable (OCDE 1996) 13.

Le référentiel GPV : le projet processus

---

<sup>13</sup> Précisons ici que si la ville durable a comme caractéristiques principales le fait de répondre à des critères écologiques et de qualité de vie, elle peut pour cela prendre des formes multiples. Il s'agit donc d'une ville adaptable et innovante, deux notions clés qui doivent conduire le changement.

Initié à partir de 2001, le Grand Projet de Ville des Hauts de Garonne a su produire son propre référentiel. D'une part, parce qu'il s'inscrit dans une continuité d'intervention autour des politiques de la ville, associant depuis longtemps des communes qui ont un patrimoine « social » en héritage. Elles ont acquis une « monoculture du logement social » (tours et barres HLM ) qu'elles ont du au cours de ces vingt ou trente dernières années savoir gérer de manière autonome, tant la rive droite a été mise à l'écart et reléguée durant tout ce temps. Ensuite parce qu'une part de la politique de renouvellement urbain engagée sur ce territoire correspond à une logique d'intervention définie dans ses grandes lignes par l'État (ANRU), traduite localement par des équipes qui ont su dégager de ce fait un savoir-faire collectif. Autrement dit un acquis s'est constitué sur un certain nombre de problématiques urbaines : mixité, résidentialisation, formes urbaines, déplacements... De même, des outils de management de projet ont été élaborés dans ce contexte, expérimentés et évalués, issus du travail des équipes locales (observatoire du logement) et de structures spécialisées dans la conduite de projets urbains pour le pilotage opérationnel, financier, ou « performatif » (Algoe consultants). D'où le souhait des responsables techniques du GPV de voir reconnaître cette expertise et son élargissement à d'autres secteurs de l'agglomération, notamment rive gauche, ce qui aurait permis d'éviter des types d'opérations spéculatives disent certains.

« On a mis au point des outils, notamment un guide de maîtrise d'ouvrage urbaine, qui a servi de base au PLU, au SMS. D'une manière générale, nos outils sont fait pour qu'ils soient pris en compte dans les outils de la CUB » Directeur GIP du Grand Projet de Ville des Hauts de Garonne.

Au-delà des outils de management, de type pilotage de projets urbains dans l'existant, il y a aussi dans ce référentiel matière à partager d'autres savoirs au niveau communautaire. Notamment dans ce qu'il convient d'appeler des projets processus, qui s'applique à l'échelle des grands territoires, où il s'agit de combiner et de coordonner tout un ensemble de ressources d'actions intercommunales, de constituer des systèmes d'acteurs pérennes et d'articuler des modes de régulation. Ainsi sur la rive droite, toute une dynamique transversale s'est créée à partir de pôles et d'opérations lancées pour désenclaver ce territoire ou pour le restructurer. Des liens nouveaux se sont ainsi greffés progressivement liés à l'arrivée du tramway (effets de réseau) et la mise en place d'actions de résidentialisation, privilégiant une logique de desserte, combinée à des interventions lourdes, genre démolition-reconstruction. Ce processus a enclenché le développement de réseaux qui a occasionné sur les quatre communes concernées par le GPV des continuités, des connexions qui se sont dessinées à partir de ces pôles : équipements publics (Cenon, Bastide jardin botanique), infrastructures multimodales (Pont rouge), quartiers nouveaux (ZAC quais Floirac). Le tout aboutissant à « une logique qui forme un grand camaïeu solidaire ». Le projet du parc des coteaux semble à lui seul traduire cette dynamique, d'un projet processus qui peut servir de ligne d'intervention, articulant différentes échelles, impliquant le temps réel de l'urbanisme, en permettant d'unir des projets d'équipements culturels entre communes riveraines

« Ce qui est intéressant dans ces projets-là, c'est que ça bouleverse tout, les manières de prendre les décisions, les manières de faire des projets et de les coordonner ». DGST Lormont.

Pour certains une conscience territoriale s'est ainsi mise en marche « construite sur 15-20 ans qui va s'imposer, en suivant ce type de démarche qui crée à terme de l'identité et de la culture de projet

« Si on dit, on va mettre en place un GIP Plaine rive droite, cela ne va pas se créer, personne ne va l'accepter mais on va réfléchir à un projet territorial rive droite, on va négocier, on va regarder et on va faire un projet . Après se posera la question de ce qu'il faut faire pour gérer le projet ». Directeur GIP du GPV.

Avec comme objectif de prétendre à terme initier une logique qui pourra gagner tout le territoire de l'agglomération. Parmi les exemples cités illustrant ce thème, on retrouve bien sûr les relations entre le territoire du GPV des hauts de Garonne et les autres territoires de la rive droite au niveau des lieux stratégiques identifiés comme tels sur la plaine de Garonne : Cenon Pont Rouge (pour la multimodalité), les quais de Floirac, les quais Deschamps (pour la reconquête des friches), le secteur Bastide Niel (pour les éco-quartiers). Mais aussi sur la rive gauche, les territoires de Bordeaux nord, le Lac, le Bassin à Flots, Ravezies-Boutault, Belcier-saint Jean.

La métropole durable : vers un nouveau récit d'agglomération

Le récit des métamorphoses bordelaises fait la part belle au grand passage qui sépare les années 70 des années 90 et que symbolise deux systèmes d'infrastructures, deux moyens de lutter comme dans toute politique urbaine contre la distance : d'un côté la Rocade ouverte en 1976, de l'autre le tramway mis en service en 2003. Avec la première, c'est le pari de la vitesse qui avait été engagé, permettant un formidable essor de la ville périphérique sous le triple effet de l'amélioration des infrastructures, de l'entrée en force de l'urbanisme commercial et du développement pavillonnaire. Un essor dont on souligne paradoxalement l'accompagnement technique très maîtrisé qui l'a permis et l'absence conjointe de maîtrise urbanistique qui l'a caractérisé.

« J'avais indiqué lors de la réflexion sur l'ancien schéma directeur que l'urbanisation telle qu'elle était ressemblait plus au réseau d'égouts que j'avais fait qu'au SDAU. Et je n'ai pas arrêté de le dénoncer ! J'ai dit : la ville se fera autour de mes égouts ». Directeur Général Pôle opérationnel CUB

Les politiques urbaines n'ont en effet pas joué le rôle d'orientation du développement urbain sur le long terme que l'on pouvait attendre d'elles, alors que les contrats sectoriels avec de grandes entreprises (EDF, etc) s'y substituaient, sans être pour autant organisés entre eux (JR Barthelemy 1997).

Avec le tramway et les modes de déplacement, d'autres enjeux voient le jour, notamment celui du développement urbain durable qui se hisse à la hauteur de nouveaux principes supérieurs, d'une nouvelle éthique de l'aménagement urbain articulant mixités, mobilités (diverses et non plus simplement automobiles), densités et exigences environnementales. Le recours « vertueux au recentrage », à la notion de centralité d'agglomération et de centralités périphériques, à une ville intra-rocade, en quête de modèle urbain compact est au cœur du discours, chiffres à l'appui<sup>14</sup>.

De même, des pistes ont été lancées en matière de protection des espaces naturels, de politiques environnementales de type « coulées vertes », grands parcs et espaces verts d'intérêt communautaire, de plan Garonne et de prévention des risques d'inondations (encore insuffisants au vu du bilan de 1999) mais aussi en direction de la prestigieuse « barrière viticole » pour freiner l'urbanisation. Et une réflexion ne manquera pas de s'installer sur un plan territorial climat-énergie comme la plupart des acteurs institutionnels s'y sont engagés.

---

<sup>14</sup> Voir le travail de Peggy Rouland pour le POPSU sur les « effets tramway ».

Les références au Développement durable constituent le nouveau répertoire des appareils techniques. À ce titre, le PLU communautaire a représenté pour beaucoup un des premiers exercices de ce répertoire, très formateur selon les protagonistes, de la vision d'un développement durable de l'agglomération bordelaise. La révision du SCOT à l'horizon 2010 constitue à son tour un nouvel exercice de traduction dont il faut trouver les scènes de négociation puisqu'il nécessite un dispositif lourd d'enquête publique et donc de concertation. C'est aussi un moment opportun pour faire accepter à la périphérie les problèmes de l'agglomération (la notion de périphéries réciproque serait d'ailleurs ici le bon terme).

La plupart des professionnels ressentent la nécessité d'un nouveau récit d'agglomération tant la tâche d'organiser le territoire revient d'abord à « produire du texte, du langage sur le territoire et son organisation » (M.Lussault 2007). Un récit qui ne fixe pas seulement quelques grandes orientations, mais qui tranche de manière plus volontariste au vu de l'urgence des défis à relever, débouchant sur la formulation d'un agenda 21 pour l'agglomération par exemple, un document stratégique et opérationnel d'un projet de territoire qui se décline en programme d'action. D'autant que des faits et événements récents indiquent la liste des controverses comme autant de menaces : celle dite du « grand contournement » de l'agglomération<sup>15</sup> en est une des principales qui a accéléré la réflexion sur la métropolisation en replaçant les choses tout en les gelant. Si le SDDUC avait été un révélateur pour la réalité sociologique de l'agglomération, le « grand contournement » l'a été pour tout le département, à la différence près qu'il a montré l'absence de vision partagée de l'avenir métropolitain bordelais. Il a surtout montré la place que comptent tenir dorénavant dans ce récit les voix diverses des populations et des lobbys pour faire valoir leurs intérêts particuliers et collectifs.

Au total, des référentiels d'action spécifique se sont greffés sur la manière de penser l'agglomération au fur et à mesure que l'expérience en cours mêlée à de nouveaux cadres d'action faisait évoluer les schémas cognitifs de départ, au-delà de la planification. Il en est ainsi du développement durable et de ses applications, un cadre éthique devenu une injonction de faire et d'évaluer pour les techniciens, ce qui pose avec acuité la question de la durabilité comme catégorie d'action et non pas seulement comme enrobage discursif. De même, pour des approches complexes de projet (à l'échelle des 1000, 3000 hectares) qui supposent d'autres stratégies d'intervention, d'autres savoir-faire (d'assemblage) que le fait métropolitain impose à l'exemple de la plupart des agglomérations comparables. Bordeaux se doit d'y répondre à son tour.

## **La commande : moments forts et moments faibles**

La dynamique de transformation et d'adaptation de l'espace communautaire, suscitée par un diagnostic partagé et un processus de planification ramassé sur quelques années, s'est traduit à partir de la fin des années 90 par une commande urbaine et architecturale diversifiée et multiple. Le tramway et les interventions sur l'espace public, et le référent des « 150 projets » a donné ainsi la mesure un peu « tous azimuts » du programme et de l'agenda des réalisations à entreprendre. Face à cette

---

<sup>15</sup> Il s'agit d'une autoroute qui contournerait à l'ouest l'agglomération bordelaise pour réguler les flux nord Europe/ péninsule ibérique. Le processus en est actuellement bloqué par des recours contentieux (propriétaires, habitants, vignerons, écologistes, etc.) depuis le début 2008.

situation, les experts de l'ingénierie locale ont eu le sentiment d'accomplir une phase cruciale et historique de l'agglomération. Ce qui ne les empêche pas d'exprimer à des degrés divers, une appréciation différenciée de la technostructure CUB, de son organisation comme de son rôle. Ainsi après avoir longtemps considéré comme l'expertise savante le démontrait que Bordeaux s'était surtout distingué par son caractère de « ville sans projet », (de la ville sans projet à la ville au cent projets) les choses ont évolué. Après un moment faible de passation d'héritage, suit souvent un moment fort de réalisation et de changements.

« Je pense qu'il y a des moments plus favorables qui tiennent à des conjonctions à la fois de réflexion propre aux administrations et puis aux échéances politiques. Je pense que les gens sentent les grands projets, qu'à un moment il faut trouver la manière de les rendre opérationnels et de ne pas gâcher ces moments-là ». Directeur général adjoint Pôle aménagement CUB

### **(c) Appliquer le référentiel**

La difficile émergence d'une maîtrise d'ouvrage urbaine

Dans une exposition demeurée célèbre, un des responsables de l'expertise technique de la CUB, avouait que les techniciens de la CUB avaient à l'occasion du tramway, franchi un pas définitif vers une « nouvelle culture urbaine ». Celle d'une appréhension nouvelle de l'espace public, moins centrée sur les réseaux techniques et la voirie, plus tournée vers les pratiques associées aux nouvelles mobilités, ainsi qu'une façon plus négociée de faire et d'intervenir sur la ville.

« Tout un élan s'est constitué dans nos équipes en accompagnement du projet de tramway et de l'aménagement des quais...L'événement, le bouleversement du projet de tramway, ont imprimé chez chacun de nous une culture différente de l'espace public ». Directeur général Pôle opérationnel CUB

La logique de mission qui a su durant ces années parfois s'imposer dans l'intérêt de l'agglomération sur celle de la prestation de service aux communes, à l'initiative d'une nouvelle génération d'élus et grâce en partie aux innovations que le vaste chantier du tramway a octroyées aux services de la CUB institution, lui a procuré une nouvelle légitimité. Une reconnaissance que la société locale ne lui accordait pas jusqu'à présent.

« C'est le tram qui nous a un peu sauvé la mise ! Avant, les enquêtes d'opinion montraient que notre image était plutôt mauvais. C'est vrai, on ne sait pas se vendre, pas communiquer ». Directeur services CUB

Pendant les longues années d'apprentissage (1968-1991) où l'effort a porté sur la mutualisation des équipements et réseaux techniques et le développement sectoriel des zones d'activités, la CUB s'est largement reposé sur une organisation de gestion, calé sur les schémas communaux. Une première rupture intervient cependant en 1991 avec la création de la DGST et l'initiative d'une « force de frappe » structurée autour de nouveaux services : aménagement urbain et déplacements. Des compétences qui le jour venu permettront de lancer avec l'agence d'urbanisme la dynamique de planification sur un temps relativement réduit. Une seconde rupture a suivi également à la fin des années 90 (réorganisation de 1999) qui a contribué à redistribuer les fonctions et les rôles : un management différent s'est instauré autour de la constitution de pôles, ce qui a avec le temps pu créer une nouvelle forme d'organisation et d'action. Même si, depuis, la force de l'habitude et des routines

qui marquent là comme ailleurs les modes de fonctionnement de l'organisation technique communautaire, semble de l'avis de beaucoup d'entre eux avoir repris ses droits. Une certaine « résilience » a en effet su réapparaître qui ralentit les initiatives et donne aux professionnels le bénéfice temporaire d'acquis obtenus par une nouvelle expérience dont on se garde de renouveler le caractère instable.

« Il y a un vrai effort de maîtrise d'ouvrage mais dans les méthodes générales, tous les chefs de projet n'ont pas conscience de leur rôle dans ce domaine-là ». Chef de service CUB

Cependant, la force du mouvement a ouvert les portes et fenêtres et installé quelques nouvelles habitudes. Parmi celles-ci le fait de « faire » autrement, notamment du projet urbain (avec la multiplication des ZAC) mais aussi d'avoir su constituer par le recrutement de compétences adéquates une capacité à « faire faire » qui est une des marques de la maîtrise d'ouvrage urbaine ». Sur ce registre, le domaine de l'aménagement urbain (avec la recherche d'un PPP) et celui de l'habitat avec un dispositif de régulation, sont des marques nouvelles de fabrication de la ville pilotées par la CUB. La mobilisation des milieux professionnels locaux et extérieurs a certainement constitué aussi un tournant dans l'ouverture de la communauté à d'autres regards (Arc en Rêves, l'Aur'ba, la ville centre).

Au total, l'émergence d'une Maîtrise d'ouvrage urbaine d'agglomération s'est forgée et consolidée sous l'effet d'une généralisation et d'une intensification des problématiques urbaines sur l'ensemble du territoire communautaire. Plus une « petite commune » ne semble aujourd'hui sanctuarisée autour de son vieux bourg à l'abri des contingences urbaines. Soumises aux demandes de ses administrés ou aux sollicitations des professionnels de l'immobilier, elles subissent les forces de la métropolisation.

« Toutes les villes de la CUB ont aujourd'hui des enjeux urbains forts, des problèmes de pression foncière et de pression immobilière. Elles ont donc besoin de rentrer dans le mécanisme de la redistribution communautaire » . CUB

D'évidence, la demande adressée aux techniciens et praticiens de l'urbanisme est devenue forte et réductrice d'incertitudes. Qui sinon la CUB peut-elle alors répondre à cette attente ? Ce qui au passage s'accompagne dans le discours d'une certaine contradiction pour ceux qui veulent restreindre le poids de la technostructure - déjà désignée comme envahissante - tout en donnant à son personnel un nombre accru de tâches comme il est souvent remarqué.

Beaucoup de techniciens CUB soulignent cependant, prônant le principe de subsidiarité, les pesanteurs du fonctionnement hérité depuis 40 ans d'une technostructure qui se classe parmi les vieilles Communautés Urbaines et qui alourdissent le processus. Exemple du système de cliquet qui fait que les communes sont obligées d'utiliser la lourdeur du processus communautaire pour réaliser tous leurs projets d'urbanisme, quelque en soit l'intérêt communal, intercommunal ou d'agglomération. « Certaines Communautés Urbaines ont gardé la possibilité de faire des ZAC communales, des PAE communaux. » Directeur services CUB

De même, la reconnaissance pleine et entière de la capacité de la CUB à exercer son autorité souffre encore pour des professionnels de la maîtrise d'œuvre urbaine d'un manque de lisibilité.

« Pour mettre au point un aménagement, je dois rencontrer 5, 6 services : mission tramway, service voirie, service environnement, etc... Des services qui ne communiquent pas vraiment qui sont tous sous la responsabilité d'un adjoint, d'un élu délégué qui voit trop dans son seul domaine » Architecte-urbaniste.

Ici comme ailleurs, la logique de projet butte souvent sur les acquis, les routines et le réflexe sectoriel qui cloisonne et rallonge les circuits. On y rencontre toutes les affres de la technostructure que la sociologie des organisations a depuis longtemps dévoilées. N'empêche que l'orientation des services de la CUB vers une offre qui dorénavant va devoir s'attaquer dans l'intérêt d'agglomération, et en accord avec les principes affichés collectivement devant les habitants à une nouvelle logique de projets, plus stratégique, dépassant largement le seul cadre communal, bouscule les positions. Elle s'applique non plus seulement aux transports ou aux espaces publics mais aux vastes territoires de friches depuis longtemps délaissés (type Belcier, Bordeaux nord, plaine de Garonne, presqu'île d'Ambes, etc). S'installe alors progressivement dans les esprits un effet de boussole et de programmation, cette « dépendance au sentier » qui guide les actions, oriente les stratégies, en réduisant les options possibles sous le seul angle des intérêts communautaires.

Cette logique pose dans ce cadre la question cruciale du système d'acteurs et plus précisément du design institutionnel. Avec des partenaires multiples, pas seulement issus de la sphère publique, et des enrôlements d'acteurs économiques et sociaux devenus plus professionnels dans le domaine, s'imposent des dispositifs ad hoc, capables de tenir des projets dans la durée (voir la réflexion sur les contrats en « quasi régie »). Ce qui veut dire d'autres règles du jeu et une culture professionnelles à faire évoluer, plus ouverte sur la co-production (ou concourance) :

« Quand les projets ont une forte programmation économique, qu'ils sont difficiles à monter, les acteurs économiques sont à la fois très présents mais fuyants quand on veut préciser les choses, parce qu'ils ont du mal à s'engager dans des perspectives à 2, 3 ans ». Directeur général adjoint Pôle aménagement urbain CUB

Recherche de cohérence : Les voies du projet d'agglomération

La recherche désespérée pour certains experts d'affirmer l'existence et la mise en marche d'un véritable projet d'agglomération, assurant la cohérence des politiques menées aux différents échelons, communal et intercommunal se heurte au scepticisme des autres qui jugent en la matière le poids trop fort des contraintes du système politico-administratif actuel et la perpétuation des égoïsmes locaux.

L'heure est pourtant aux évolutions. C'est ainsi que l'on évoque ici, le référent communal comme seul repère identitaire, alors que là on s'en remet aux changements progressifs de mentalité (Et de voir qu'un président de CUB, maire d'une commune de banlieue de surcroît porter ce discours est sous cet angle assez évocateur). N'y a-t-il là que logique discursive ou processus d'élaboration d'une stratégie au « temps long » ?

Les projections des experts restent prudentes quant à la définition d'une bonne stratégie qui permettrait de contourner l'obstacle des territoires pour déployer un véritable projet communautaire. À cela, plusieurs explications sont en jeu dont certaines sont connues et relèvent du gouvernement de l'institution CUB et de son « péché originel ». Plus prosaïquement, des professionnels de l'ingénierie avancent comme fruit de leur expérience l'importance dans le fonctionnement de ce clivage de base que constituent à l'intérieur de la CUB institution les communes majors et les grands élus et les édiles de petites communes. Un clivage qui « tire les actions vers le bas, le Plus Petit Dénominateur Commun ». Ce jeu permanent de répartition des bénéfices de la mutualisation des compétences de manière à intégrer tous les élus, a de façon paradoxale comme effet de renforcer les identités communales.



D'autres optent pour la voie strictement professionnelle, experte et appuient leurs positions sur leur capacité à montrer, à démontrer et à expliquer. La pédagogie en direction des élus et autres services des communes vis-à-vis de la mise en œuvre des différentes politiques publiques (habitat, aménagement urbain, transport), l'effort de communication sur l'ensemble de ces aspects à faire en direction de tous les acteurs, y compris et surtout en direction des habitants, doivent à leur sens pouvoir influencer à terme sur l'esprit d'adhésion et sur l'instauration d'attitudes communes.

Une grande partie pense également que la voie contractuelle est la tactique à privilégier. Les expériences menées sur ce principe notamment lors de l'instruction du PLU sont encourageantes mais fragiles. Le recours aux CDT (contrats de développement territorial) est perçu comme étant une première avancée vers ce nouveau mode de fonctionnement intercommunal. Ces contrats introduisent une logique de territoire en s'appuyant sur des programmes prévisionnels d'investissement portant sur un secteur de l'agglomération donné (une commune ou des communes), ce qui garantit la prise en compte des enjeux communautaires. Forts de l'expérience PLU, et sur la base de diagnostics réalisés en commun, l'objectif est de faire émerger sur l'agglomération des secteurs prioritaires et de désigner des lieux stratégiques qui soient considérés comme le seul et bon moyen de coordonner les différentes interventions au double niveau, commune /CUB. Dans la pratique :«Il y aurait un référent CUB qui s'adresserait au référent commune pour veiller à la mise en place du contrat. Le contrat concerne tous les domaines de compétence communautaire ». Chef service CUB

Enfin, le fait que les villes sont en charge de la compétitivité des territoires s'apparente à un nouveau récit où l'engagement partisan à la seule échelle communale n'est plus de mise. Un discours économique s'installe qui vise à réorienter l'intérêt général, à côté des discours sur la cohésion sociale et celui bien évidemment sur le développement durable. Des éléments qui mal maîtrisés menacent cette compétitivité (2005 Lefebvre et Joule). Déjà, l'établissement d'une Taxe Professionnelle Unique en 2000 avait montré l'engagement commun dans une solidarité de ressources. C'est pourquoi, l'incursion des économistes dans l'élaboration des aspects stratégiques de la fabrication de l'agglomération est devenu légitime, jusqu'à intégrer de plein exercice un des pôles de l'organigramme de la CUB institution.

« L'urbanisme est une des composantes du développement économique, un facteur de réussite essentiel ; la preuve notamment c'est que toute l'économie tertiaire supérieure qui est l'avenir de toutes les métropoles ne peut pas réussir sans une qualité urbaine, sans la capacité d'attirer des cadres et leurs familles». DGA CUB Pôle économie

S'en suit un recours grandissant à l'expertise des économistes dans l'élaboration amont des projets d'aménagement et d'urbanisme, qui passe par exemple par la définition d'un cahier des charges, comme on peut le constater dans le projet dit Euratlantique, de la gare TGV, ou dans le programme des bassins à flots.

Une nouvelle contextualisation des problématiques et préoccupations urbaines est en cours qui va se traduire par la révision du SCOT à l'horizon 2010, de même que de nouvelles façons d'aborder la fabrication de la ville : « on fait aujourd'hui une offre de transformation de la ville avec cahiers des charges ». De fait, il existe une commande urbaine et architecturale mieux structurée et plus visible. Demain suivront des processus contractualisés commune/CUB pour mieux la coordonner.

## **(d) Où et comment agir ?**

Territoires et référentiel, le grand écart permanent

Trois échelles sont définies constamment et soumises au jeu des aspects autant cognitifs que réglementairement du référentiel : la CUB territoire (avec la variante INSEE du pôle urbain incluant quelques communes frontières de la CUB), l'aire urbaine associée au SD et l'aire métropolitaine qui regroupe le million de bordelais. Où raisonner, comment mieux intervenir, à quelle échelle ? Ces questions reviennent dans les entretiens comme un leitmotiv de l'expert dans sa capacité à s'extraire des contradictions de la CUB institution en associant ce paramètre à la réflexion sur la « bonne gouvernance » appliquée à la bonne échelle.

L'action foncière est grandement incluse dans cette approche puisqu'elle fixe les marges de manœuvre possibles de l'action volontariste en faveur des territoires qui dépasserait les limites actuelles et définirait à nouveau les moyens d'agir. L'accord ou presque sur la création d'un Établissement Public Foncier local, le fameux EPFL, est à ce niveau (moins sur son financement). Il intervient au moment même où les taux de croissance donne des signaux forts aux promoteurs et aux entreprises d'un territoire multi attractifs, des marches Sud et Est de l'agglomération aux communes du littoral. Et alors que les ménages amplifient leur quête de bonheur dans les recoins accessibles par les routes départementales du péri urbain, donnant par là même aux territoires ruraux dans un rayon dépassant les 30 kms, la composition d'un « mycélium » pour lotissements pavillonnaires.

Le BAL, l'éclatement urbain, la ville archipel, la ville linéaire, sont autant de notions, de « visuels » qui multiplient les formes de la géographie urbaine présente et à venir d'une grande partie de la métropole bordelaise. Aux experts de situer ces formes spatiales dans une dynamique de compétitivité (une offre urbaine aux 300 000 arrivants) et de volontarisme (limiter les effets ségrégatifs) après une phase de dérive (les fameux de Robien dont on condamne les effets). Comme toujours, il s'agit de fixer l'intangible et de définir le malléable les points d'appui et le négociable (le dur et le mou). Il « nous faut inventer la ville du XXI<sup>e</sup> siècle », version bordelaise répète t-on comme si l'histoire locale rentrait à son tour de plain-pied dans la mondialisation.

Se pose alors parallèlement à cette orientation programmatique d'un référentiel jamais stabilisé la question des acteurs : quel chef de file, quels partenaires, quelle organisation (quel référent) ? Dans un premier temps, le curseur est remis sur les documents cadre de la planification et donc repose sur la connaissance des territoires pris à l'aune du développement durable. L'enjeu d'un nouveau projet géopolitique est ici sous-jacent. Mais dans un second temps, il faut que le travail sur les institutions et les procédures puisse être approfondis : Comment assurer la cohérence ? quel est le bon niveau d'initiative ? comment articuler tous les niveaux dans un contexte où l'on doit tenir compte à la fois des revendications de la proximité et prendre en compte les intérêts collectifs de territoires interdépendants ? Dans la mesure où « il n'y a pas de travail de cohérence spontanée dans un univers technique », le bon échelon reste pour beaucoup de techniciens des villes, celui légitime de la commune. » C'est une chance qu'il y ait ce rapport de force entre une administration au service des collectivités de premier niveau et une administration technique plus globale ». DGST mairie de Bordeaux.

À contrario, les techniciens de l'administration centrale en appellent à un échelon supérieur, une légitimité politique nouvelle, plus concentrée (type maire d'agglomération, Paris Lyon Marseille) pour que « dans la culture du faire ensemble, on ne soit pas interpellée par les mécanismes multiples du pouvoir »

#### Le rôle des élus

Dans ce contexte, le rôle accordé aux élus porte selon les experts essentiellement sur leur capacité de cadrage et de soutien aux choix et orientations décidées « consensuellement » au niveau des instances communautaires.

« On a eu très peu de débats (à la CUB) sur les grandes orientations, d'autant plus qu'il ne faut pas se leurrer, les grandes orientations sont très largement consensuelles parce que le mode de fonctionnement d'une intercommunalité fait que l'on tend vers le consensus ». DG adjoint Pôle aménagement urbain

Les élus communautaires - surtout pour les grands ou bien élus, le Président et ceux qui sont impliqués par une vice-présidence - sont ainsi vus comme les garants du « méta-projet », dans la grande tradition d'ailleurs de la culture d'organisation de l'État, reprise à l'échelon local. (Bourdin 2001) En ce sens, ils jouent un rôle central qui est d'articuler deux fonctions principales. L'une consiste à éviter aux « horizons d'attente » (Haumont) que constituent à la fois les grands principes et les intentions jusqu'aux slogans, de perdre au fil du temps de leur substance et de leur consistance. D'où cette injonction de certains élus à une déclinaison des principes du référentiel en direction des communes pour mieux les faire correspondre aux réalités territoriales et respecter en quelque sorte le rythme et le temps différencié d'intégration qui leur permettra d'adhérer progressivement au projet d'agglomération :

« Il y a un projet urbain qui commence à se dessiner, qui va prendre forme progressivement avec le temps ; la force publique est non seulement là pour valider le projet mais aussi pour le gérer progressivement (...) de manière à ce qu'il y ait une évolution permanente. Il faut toujours prendre du temps pour réaliser un projet d'agglomération » Vice-président à l'urbanisme CUB

L'autre fonction est de pouvoir résister au « rétrécissement des espaces d'expérience », lors de la réalisation opérationnelle du projet (G. Pinson 2006), pour faire en sorte là aussi que l'intervention sur ces espaces ne se noient pas dans des considérations procédurales, techniques ou politiques. Le débat autour des ZAC qui a pu prendre en période de concurrence un tour assez vif des élus des communes périphériques notamment avec ceux de la ville centre est à cet égard représentatif de cette posture.

« Ce qui est certain, c'est que nous avons des outils réglementaires pour intervenir sur des friches aussi complexes et de grande taille (que celle des Bassins à flots). Il nous reste à passer à l'opérationnel et pour passer à l'opérationnel, il nous faut l'outil des ZAC et la Communauté Urbaine sait faire. Encore faut-il vouloir faire ! » VP CUB, maire-adjoint Bordeaux

Vu du milieu de l'expertise, la direction politique des projets consiste donc pour l'essentiel si l'on examine le cas bordelais, à mettre en œuvre trois catégories d'action. La première est la construction d'un intérêt commun que l'on peut qualifier d'agglomération quand il est affiché dans la CUB institution. La seconde concerne la démultiplication des interactions sociales dans le cadre de la mise en œuvre des projets qui puisse enrôler le plus grand nombre d'acteurs de la ville. Et enfin troisième catégorie, l'affirmation d'un leadership politique autour de la figure du président (le portage) qu'il

s'agit de soutenir en ne se limitant pas aux positions partisans. Faire en sorte au final que des incertitudes de départ découle petit à petit, en marchant comme il est souvent dit, une « path dependance », qui trace un sillon de non retour autour de quelques grandes orientations.

En définitive, pour intégrer à partir des années 90 un nouveau référentiel, la CUB a su réorganiser ses compétences et ses structures d'action. Ce qui lui a donné les ressources nécessaires pour participer à la définition de l'offre technique du référentiel, en s'appuyant aussi sur des structures comme l'Agence d'urbanisme et sur l'expérience des autres collectivités.

Ainsi, est née cette nouvelle capacité à concevoir des politiques publiques globales d'agglomération, moins basées sur le plan d'urbanisme et s'efforçant de réduire difficilement (force de résilience) la tendance à l'autonomie que présentent les porteurs de projets sectoriels. Pour cela, il y a eu en interne au niveau des méthodes comme un lent glissement du management public vers un renforcement des « capacités de production » (du faire dans une logique de projets ) mais aussi et surtout de « régulation, d'animation et de coordination » (le faire faire). Des éléments nouveaux agissent d'ores et déjà dans le sens d'une meilleure rationalisation des actions : des outils de régulation, notamment en matière de logement (service habitat) comme dans celui de l'environnement (Conseil de Développement Durable) ont été progressivement mis en place<sup>16</sup>. Un travail de diffusion de l'expertise savante permet d'autre part d'aborder conjointement les problèmes/solutions dans ces domaines, y compris avec les élus

L'enjeu consiste maintenant pour les années qui viennent à consolider et élargir les réseaux d'acteurs. Au premier rang desquels figurent les communes et les élus bien sûr. La question de la proximité<sup>17</sup>, celle de la subsidiarité expriment ce souci, comme on le voit avec l'expérimentation sur l'évolution des circonscriptions territoriales de voirie pour aller vers de véritables services de proximité. De même que la nature du portage communautaire à envisager sur les projets d'agglomération est une manière de s'interroger sur la meilleure façon de lier les positions techniques et la visibilité des problèmes à traiter (exemple actuel du projet « Euro-atlantique » à Saint Jean-Belcier Bègles).

Enfin, comment développer les capacités de la CUB à chaîner les décisions techniques et politiques, surtout quand on sait que le contexte financier va obliger les élus communautaires à effectuer des choix lourds d'investissements dans les domaines du transport, et de l'habitat ? Et ceci alors que les recettes sont moindres avec la crise de Ford, le retrait de l'État et que l'efficacité décisionnelle passe souvent par le surcoût : un projet techniquement et financièrement conséquent connaîtra en effet moins d'aléas décisionnels qu'une multitude de petites actions.

## **Savoirs et expertises : la dynamique du référentiel**

### **(e) Pour faire vivre le référentiel**

Un référentiel renvoie à un schéma cognitif qui doit être à un moment donné partagé par un collectif d'acteurs. Ce schéma ne reste cependant pas figé. Confronté à l'action, il évolue nécessairement

---

<sup>16</sup> Voir l'initiative CUBetités, plateforme de collaboration entre la CUB et les communes.

<sup>17</sup> Voir les deux programmes des groupes politiques aux municipales de 2008 concernant la gestion de la CUB : un maître mot : la proximité.

dans sa formulation. Aussi, l'entrée dans une nouvelle étape du processus de transformation de l'espace urbain bordelais oblige les techniciens à un travail continu de problématisation portant autant sur les territoires et leurs mutations, que sur les stratégies d'intervention, les moyens et les outils à mobiliser. Qu'en est-il alors, dans cette construction permanente, des grandes lignes de mise à jour et des éléments mis en débat ?

Mutations des territoires : Quel modèle de ville souhaitable pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?

Il s'agit d'abord de recentrer la réflexion sur la question du méta-projet et des modèles de ville, afin de savoir quelle ville ou figure de ville est en perspective pour le 21<sup>e</sup> siècle ? « Pour l'agglo, aujourd'hui, il n'y a pas d'offre alternative à l'étalement urbain » la ville archipel s'est en quelque sorte imposée. Nous ne sommes plus dans la ville émergente : elle est déjà là. L'« étalement urbain », traduit une dynamique d'occupation de l'espace métropolitain basée sur le modèle pavillonnaire née il y a plus de 20 ans et qui ne ralentit pas, malgré le diagnostic partagé sur ses effets négatifs (cf le Schéma Directeur puis le PADD). De nombreuses causes, sociales, économiques interagissant au niveau global/local (sériés par le CERTU) sont identifiées. D'autres, issues semble-t-il aussi du socle anthropologique local fait d'une offre de grands espaces, du climat favorable, de l'accessibilité villes/campagnes/littoral, favorisent aux dires des experts ce type d'occupation. Face à cela, deux positions sont plus ou moins constituées de manière argumentée :

D'un côté, le modèle d'une métropolisation organisée en fonction d'une armature urbaine située à l'échelle du département, des pays et des intercommunalités. Pour le développement urbain par exemple, c'est raisonner et agir à partir des 3 SCOT : Bordeaux, Arcachon, Libourne pour mettre en place une série de dispositifs partenariaux. Faire en sorte que chacun n'essaye pas de tirer « son épingle du jeu » dans sa commune, son EPCI, son syndicat<sup>18</sup>. Un modèle villes/campagnes urbaines/rural qui inquiète parce qu'on ne le sent pas assez structuré, ni articulé pour ralentir l'étalement urbain dans le contexte de Développement Durable.

De l'autre, le modèle communautaire de la CUB acté dans les documents de planification SD, PLU, PDU, plutôt centré sur la ville intra-rocade, la ville de proximité (ou modèle rhénan). La CUB doit y assumer son rôle de leadership et de vecteur d'attractivité. On estime qu'il n'est pas assez compétitif, trop cher et qu'il produit de la ségrégation spatiale.

On s'accorde à penser du côté des experts, de nombreux élus et des représentants de la société civile, qu'il faut donc un ou des modèles intermédiaires qui permettent de rechercher en toute cohérence la meilleure articulation des deux en jouant notamment sur les complémentarités, sur les « franges, les fronts urbains, les bords ». Sont ici évoqués des scénarii type écovilles, situés à 30 ou 40 kms de Bordeaux ou de nouveaux quartiers érigés en front de Garonne, un ensemble de pistes qui rejoignent les réflexions de la DRE sur ce thème (colloque de novembre 2007 à Mérignac)<sup>19</sup>.

La question des modèles permet de poser une nouvelle fois celle de la stratégie ou du cadrage stratégique de l'action communautaire à 20 ans. L'affiner, la réajuster, mais en quels termes ? Pour les

---

<sup>18</sup> Comme le note le vice-président du conseil général lors de la table ronde clôturant le colloque sur les territoires girondins en novembre 2007.

<sup>19</sup> [www.gironde.equip.gouv.fr](http://www.gironde.equip.gouv.fr)

praticiens de l'activité communautaire, il y a pour cela une expérience référente de transformation de l'agglomération appuyée sur le couple transports/urbanisme (axe fort du modèle rhénan) qui doit servir de base à la réflexion. Il s'agit de savoir quels sont aujourd'hui, après ce mouvement qui a fait bouger les lignes (le projet urbain des 3B adossé au tramway), à nouveau les bons leviers ? Trouver un nouveau souffle d'agglomération, pour la périphérie comme pour le centre, sur la rive droite comme sur la rive gauche (2 ponts en attente), certes dans un contexte différent qui s'est en effet verdit singulièrement, mais aussi tendu en termes de marché immobilier.

Le niveau de ressources/contraintes est cependant bien connu, identifié, sachant qu'il existe un potentiel foncier important (mais pas de politique foncière) et qu'il faut fixer un niveau d'ambition, notamment en termes d'objectifs quantitatifs mais aussi et surtout qualitatifs. Celui-ci s'impose pour toutes nouvelles opérations, ce qui demande d'ores et déjà de tirer les leçons des opérations en voie d'achèvement comme le montre à maintes occasions, le débat autour des formes urbaines produites. En effet, les 150 sites de projets recensés fixent toujours l'agenda des opérations communautaires. Seulement, il faut leur donner une autre orientation, en densité et en qualité urbaine. De là, se pose la question des scénarios.

Dans ce cadre, un scénario actuellement préconisé consiste à s'appuyer sur la dynamique des grands projets pour retrouver un nouveau « moment fort » de restructuration du territoire de l'agglomération. Cette logique de Grand Projet doit s'inscrire pour les experts de la CUB dans le mouvement des 3B initié en 1996, élargi extra muros à l'arc de développement que constituent les territoires de renouvellement urbain situés de part et d'autre de la Garonne. Partant au Nord du Lac et des bassins à flots, il rejoint via le futur pont levant Bacalan-Bastide la rive droite, par les anciennes friches de la plaine de Garonne (Bastide, quais Deschamps, quais de Floirac), juxte le GPV des Hauts de Garonne, et de là par le futur pont JJ Bosc, il retrouve la rive gauche des territoires de Belcier/saint Jean et Bègles au sud de l'agglomération. Cet arc urbain est ainsi destiné à relier par un véritable boulevard du tramway un ensemble de grands sites sur lesquels serait concentrée une opération stratégique. La mise en réseau par la « tramatisation » poursuivie et accentuée du territoire communautaire, serait alors effective de l'hyper centre jusqu'aux marches de l'agglomération, vecteur de densification et d'intensification urbaine<sup>20</sup>.

## SCHEMA

### Les études et la vie quotidienne

Dans l'évolution du schéma cognitif, il y a aussi un enjeu fort de connaissances qui est à porter au dossier des capacités à offrir des solutions. Celles-ci ne seront validées qu'à partir du moment où la demande « urbaine » sera régulièrement identifiée, mesurée, évaluée. D'où la question cruciale soulignée par les experts des études, relevant de diverses disciplines, et à travers celles-ci, des indicateurs à construire dans tous les domaines de la vie économique et sociale comme l'exige ce véritable axe ontologique qu'est le développement durable.

Il faut reconnaître que dans cette optique, de nombreux outils ont été mobilisés ces dernières années par les différentes institutions productrices de connaissance (observatoires, atlas), à l'image du travail réalisé par l'agence d'urbanisme. Cependant, l'exigence dans ce cadre-là est telle que la production

---

<sup>20</sup> Au sens de l'intensité des liens urbains.

est encore à affiner de l'avis de nombreux acteurs (voir la partie Opérateurs). Elle l'est notamment en direction des pratiques et des usages des habitants de la métropole<sup>21</sup>.

« Dans la réflexion que l'on doit avoir sur 2020, il y a une thématique qui interpelle les élus, qui est la vie quotidienne. On est là sur les faits de société. N'oublions pas que nous construisons les villes pour les citoyens, pas pour réaliser un bel objet et se faire plaisir sur des concepts » Directrice service Habitat CUB

Faute parfois d'indicateurs précis (et que les chiffres de recensement ne compensent pas) l'appréhension de cette dimension renvoie aussi pour beaucoup à l'univers des représentations et au réseau complexe d'organisation et d'acteurs qui participent de l'opinion et des représentations de la société locale : élus, grands intervenants urbains, acteurs économiques, monde associatif et culturel, professionnels spécialisés, éléments parmi les plus significatifs de la CUB société. Des mondes multiples où véhiculent informations et rumeurs, stéréotypes et clichés qui nourrissent en partie le référentiel :

« J'ai connu des endroits où une décision était une décision et puis on ne revenait pas dessus. Arrivé ici, une décision n'en est pas une, c'est le démarrage d'une négociation qui se terminera le jour où l'on ne pourra plus faire marche arrière. Alors la décision sera prise. » Directeur adjoint Mission tramway.

Un processus qui n'épargne pas le monde des professionnels et leurs représentations au sein même des collectivités locales :

« Avant 2000 j'étais à la ville centre et j'entendais les techniciens des services communaux dire de toute façon personne ne prendra le tramway, les bordelais sont trop bourgeois pour cela. Maintenant ça paraît être une évidence, on reticote l'idée que le tramway est un grand projet commun, mais il faut rappeler que ça été une vraie bataille. Si demain le pont Bacalan/Bastide sort, ça sera sans doute aussi la même histoire ! ». Directeur Adjoint Développement opérationnel CUB

Ce déficit concerne aussi la connaissance des sociétés locales sous l'angle de la territorialisation des pratiques et des usages. Une réalité sociologique marquée par la multilocalité, les mobilités, la recherche du « libre ensemble » (de Singly 2003) qui rend inopérante de plus en plus la compréhension de cette « ville mobile » étalée, prise dans les carcans administratifs traditionnels, découpés en communes. N'oublions pas que si la majorité des habitants des périphéries n'a jamais vécu dans les villes compactes, pour la moitié des actifs de ces communes situées au-delà de la rocade, ils la rejoignent néanmoins tous les jours pour aller travailler<sup>22</sup>. Quelles incidences en tire-t-on dans l'organisation spatiale ? De même pour la connaissance plus aboutie des flux économiques et du marché immobilier dont la faiblesse n'est pas sans conséquence sur la programmation urbaine comme le remarque certains :

« Je regrette qu'à certains égards, on ne soit pas allé assez loin dans la PLU sur la connaissance du marché, cela nous aurait peut-être permis d'assurer l'après PLU pour mieux équilibrer le contenu de ses programmes. De dire quels sont les concepts que l'on souhaite développer, quel type de tertiaire ? Directrice service Habitat CUB

Le débat public

---

<sup>21</sup> Il suffit de voir le succès du petit ouvrage paru en 2007 : « Sociologie de Bordeaux » pour s'en convaincre.

<sup>22</sup> In Frederic Chatel : « Des activités différenciées autour de Bordeaux ». Le 4 pages de l'INSEE, n°134. Novembre 2004

Un référentiel se présente aussi comme un opérateur d'interfaces entre les diverses représentations des élites, des populations et des décideurs. Le débat public peut contribuer dans ce cadre à la construction des références communes. Dès 1998, l'organisation d'un débat à amplitude d'agglomération au sujet d'un projet de pont sur la Garonne à hauteur des Quinconces avait initié un long processus d'information / concertation. Il fut ensuite relayé par le dispositif d'ampleur mis en place autour du projet de tramway, sur les trois lignes du réseau et pour l'aménagement des espaces publics « concomitants ». Un apprentissage était lancé, qui ne s'est plus arrêté pour devenir l'expression même de la démocratie locale, à l'exemple de la véritable maîtrise d'ouvrage de concertation qui a été mise en place pour le PLU pendant de longs mois à l'échelle de l'agglomération. Une concertation certes octroyée<sup>23</sup> par les élus (par le haut) dont le résultat fut au final assez mitigé caractérisé par la faible mobilisation des habitants. Mais qui apparaît aujourd'hui, pour tous les techniciens, porteur de nombreux enseignements tout en permettant au passage d'éviter nombre de poncifs en la matière. Ainsi, pour organiser le débat public, les experts savent que des éléments intangibles sont à prendre en compte comme l'implication qui doit être liée à la proximité afin d'être réellement effective – il faut que le principe de nécessité soit immédiat : « parce que les messages de cohérence à l'échelle communautaire, recentrage, densification, ça ne parle pas aujourd'hui ». Certains regrettent que ce constat ait eu comme premier effet de conforter en quelque sorte le schéma classique, la culture historique de la CUB qui consiste à « ce que chaque commune décide de ce qu'elle veut avec la concertation, puis la CUB paye derrière ».

Beaucoup insistent sur ce point qui fait de la stratégie participative un moyen pour les élus de mettre en tension les différents niveaux communautaires et municipaux pour garder des marges de manoeuvre. Pour changer cet état de fait, les efforts sont donc évalués en interne, à tous niveaux :

« Si nous on ne s'implique pas plus sur de l'expertise, sur la communication, sur la pédagogie, sur la formation, on y arrivera pas ». Directrice service Habitat CUB

Les débats en cours sur le pont Bacalan/Bastide, projet stratégique d'agglomération s'il en est, qui montrent bien toutes les insuffisances et les défauts dans ces domaines, semblent se faire l'écho de cette injonction.

L'enjeu du passage à l'opérationnel

Mais, pour beaucoup, le véritable enjeu est et reste le passage à l'opérationnel, sachant que pour les idées, les concepts, le consensus est possible. Questions majeures là comme ailleurs qui relèvent du management de projet, de la conduite et du pilotage des projets urbains. L'expérience de la CUB peut servir de viatique, même si on estime qu'il faudra encore de nombreux efforts, facilités il est vrai par le recours à de nouvelles compétences.

L'aspect praxéologique du référentiel demeure donc la principale pierre d'achoppement pour les experts : décliner et traduire les grandes intentions urbaines à l'échelle des projets : « il faut savoir passer de l'esprit à la lettre ». À tel point que l'on redoute de voir les écarts constatés dans la mise en forme du « projet d'agglomération » remettre singulièrement celui-ci en cause, en diluant ses principes dans les

---

<sup>23</sup> Selon la distinction entre concertation octroyée et concertation conquise, la première descendante, prise à l'initiative des élus, la seconde ascendante, à celle des usagers. P.Mazet (1999) p409.



affres des réalités communales. Témoin, les applications de la densification, notamment le long des corridors du tramway ou dans les opérations de ZAC communautaires :

« C'est facile d'écrire densifier le long des axes du tramway, c'est une phrase vertueuse à laquelle tout le monde peut adhérer mais après ? Dans le développement de la ville compacte, je souscris, mais dans l'application matérielle faut-il raser des maisons pour densifier ? » Chargé de mission mairie de Bordeaux

Le passage au terrain offre souvent au technicien, chargé d'instruire et de mettre en œuvre les principes édictés au niveau « supra », une situation somme toute assez classique, où la réticence voire l'hostilité de l' élu communal ou l' élu de quartier vis-à-vis d'orientations globales est de mise, au nom d'un particularisme local, qui par ailleurs n'est jamais totalement faux. On peut penser que des normes qui bousculent les pratiques habituelles, qui rendent compte de représentations collectives les jugeant inopportunes (la hauteur assimilée à de la concentration, la mixité réduite au logement social) entrent en contradiction avec la stabilité recherchée par l' élu dans sa relation aux administrés.

Face à cela, les stratégies prennent un double tournant. Le premier concerne les territoires neufs, les nombreuses friches urbaines présentes sur l'agglomération qui procurent au sens des experts l'opportunité d'un potentiel de réponses aux problèmes du logement et de l'activité. Une manière tactique de contourner l'obstacle de la réaction des décideurs, relayée par le nimby généralisé.

« 400 hectares sur la rive droite, c'est 30 000 habitants, une petite ville ».

De plus, on peut y inclure une dimension d'expérimentation et par extension de pédagogie pour les élus et la population. C'est le cas des éco quartiers dont chaque ville doit développer le concept, s'équiper d'une opération pilote pour faire bonne figure sur la scène des métropoles durables. Mais, les velléités, en la matière, réduites jusqu'à présent à quelques grandes opérations phares (Bastide 1) s'expliquent principalement par la faiblesse des réserves foncières accumulées et donc par l'absence de politique en la matière qui s'avère pour la plupart des interlocuteurs être un des aspects principaux de l'échec collectif de l'institution, ces dernières décennies. Savoir décliner les grandes orientations, trouver avec les autorités communales le bon niveau d'application dans le respect des intérêts communautaires reste un exercice périlleux pour l'ingénierie et les professionnels.

La seconde stratégie instrumentale concerne les outils de régulation mis en place au sein de l'organisation CUB et leur utilisation au fur et à mesure. Le renforcement des structures, la professionnalisation des activités (profils de compétence) ont permis progressivement et parallèlement aux nombreuses mises en chantier (tramway, espaces publics, ZAC) et à l'attribution de nouvelles compétences (aide à la pierre par exemple) la constitution d'une ingénierie urbaine aux fonctions élargies. C'est ainsi que dans le domaine de l'habitat, la définition et l'instruction de tableaux de bord ont pu occasionner des effets de miroir (mettre en perspective les actions vis-à-vis du référentiel) pour limiter les effets de tiroir (la manière de raisonner uniquement par enveloppe, la logique de guichet). Le savoir-faire et le faire savoir ont en la matière conjointement pesé sur les attitudes, en instaurant un système de co-production et de co-gestion plus encadré, plus transversal et responsable vis-à-vis des engagements pris au niveau « supra ».

En retour, on fait aussi le constat en interne d'une logique de projet issu des orientations stratégiques depuis le milieu des années 90 qui se heurte à la logique de gestion des appareils techniques. Le projet peine à modifier l'espace de mobilisation des acteurs et des systèmes d'acteurs. Pour quelques missions transversales mises en place pour les grands projets (tramway, quais rive gauche et centre historique

sous certaines conditions), les habitudes et les routines ralentissent les changements nécessaires pour mieux agir comme il est souvent remarqué :

Le problème est de faire coexister la logique de projet et la culture hiérarchique où chacun est maître de son domaine. Il y a une vraie résistance à la transversalité ». Chef de service CUB

La mise en application du référentiel oblige pourtant à innover. Des expériences extérieures (on cite des cas étrangers ou français), des retours sur expériences sont alors évoqués comme autant de repères par des experts qui ont dans leur trajectoire professionnelle rencontré des situations similaires. Mais, c'est souvent pour resituer immédiatement l'action et ses difficultés dans un mouvement caractérisé par une instabilité apparente et un fonds historique permanent. Le référentiel a toujours des colorations locales qui le rendent singulier dans son application.

« Il faut toujours se référer à un certain nombre de réflexions passées, à un certain nombre de choix faits ou non faits, d'autres posés parce qu'il y a toujours quelqu'un pour dire : attention, ça, vous ne pouvez pas l'enlever parce que ça a telle fonction ou telle valeur. Mais alors, est-ce qu'on ne va pas trop loin dans la mémoire ? » DGST ville de Bordeaux.

#### **(f) Lectures du référentiel : les représentations spatialisées**

Le référentiel ne doit pas seulement informer sur le sens pratique à donner au développement durable urbain mais aussi en penser la spatialité. Sur ce registre, deux aspects sont à prendre en compte dans les réponses des personnes interrogées à la question des opérations et des lieux qui donnent la substance du référentiel : les représentations des configurations territoriales qui sous-tendent l'action et l'aspect formel des projets urbains, notamment à travers les objets réalisés ou à venir.

Territoire de projet et projet de territoire

À quels territoires le référentiel doit-il se référer ? Pour ceux qui ont en charge de réfléchir à la « grande » stratégie : « l'étalement urbain et la dispersion de l'urbanisation dans l'espace métropolitain menace la cohérence et la compétitivité économique du tissu urbanisé ». Seule la prise en compte de l'interdépendance des territoires urbains permet de définir un plan d'action et des axes stratégiques à l'échelon métropolitain. Cette interdépendance croissante n'est pas sans incidence sur la géographie électorale. Les thèmes de la « bonne gouvernance » et des modèles de gouvernement local sont ici sollicités afin de répondre à la question de l'articulation des différentes aires de référence. Ceci alors que le processus de révision du document cadre de la planification qu'est le SCOT est en cours (horizon 2011). Le partenariat institué avec les intercommunalités (elles sont 40 en Gironde) et le département pour certains domaines comme le logement permet de penser que les diagnostics se recoupent en partie et que l'idée d'un « territoire partagé » est en progression.

« On le voit avec les conventions qui sont en cours de réflexion avec le département sur le logement, il y a des tentatives de contractualisation entre les différents partenaires et qui sous-tend une réflexion sur la notion de territoire partagé ». Cabinet du président

C'est le cas aussi pour le SYSDAU, entité « intermédiaire » (syndicat) correspondant à l'aire urbaine (le million) même si celle-ci a du mal à s'ériger en acteur susceptible de peser dans les relations entre la

ville consolidée et la ville diffuse, périurbaine. Elle peine à devenir en quelque sorte un nouvel espace de négociation, tant les communes et regroupements de communes périphériques qui la composent redoutent dans le jeu la tendance au leadership de la CUB et les rapports de type communes/ Ville État (Estebe 2008) qui en découlent.

« lors du Schéma Directeur, l'agence d'urbanisme était vécue comme bras séculier de la CUB. Il y avait donc une grande méfiance de la part des élus hors CUB. Il a fallu apprivoiser mutuellement les uns, les autres ». Responsable SYSDAU

Dans cette approche de la bonne distance entre l'intérêt d'agglomération et l'intérêt communal, et dans l'attente d'une refonte du mode de désignation des élus communautaires, des notions et autres catégories spatiales ont intégré le répertoire des experts<sup>24</sup>. Ainsi, la notion de territoires de projet désigne « une géographie prioritaire d'intervention en matière de contrôle foncier, d'aménagement et d'urbanisme opérationnel ». Ces territoires communaux, différents mais connexes connaissent tous une forte poussée démographique, doivent faire l'objet en conséquence d'une réflexion approfondie (post PADD) sur leur vocation, le type d'habitat, le type d'activité, l'accessibilité, l'image (dimension paysagère). Au total, on obtient un référentiel territorial<sup>25</sup> « décliné » par secteurs qui sert de base à la contractualisation entre les 27 communes et la CUB institution.

C'est aux marges que l'on peut néanmoins juger des frottements et des désaccords sur l'autonomie de ces territoires de projet. Le campus (la 28<sup>e</sup> commune de la CUB) appartient à cette catégorie dont l'ambition est souvent exprimée dans les discours et les intentions pour en être souvent réduits à la virtualité d'un simcity. De même, le cas du centre historique semble remis à part du fait de l'implication mesurée de la CUB. Soumis à des intérêts divergents, il interpelle pourtant le référentiel d'action publique dans la mesure où il touche une part autant symbolique que sociologique du devenir de l'agglomération. Le processus de « gentrification contrôlée » qui s'est déployée depuis 2002 sur le cœur de l'agglomération, là où les enjeux de ville active sont parmi les plus grands, mérite d'être pris en compte.

Tableau n°2 : Les 7 Territoires de projet sur la CUB

Territoire	Composantes	Axes de développement durable
Ville centre rive gauche	Noyau central Secteur sauvegardé : emblème historique La ville active	Reconquête, mise en valeur et ouverture sur l'extérieur.
Rive droite	Plateau des Hauts de Garonne. Plaine de Garonne ; Cœur de l'agglomération	Rénovation et renouvellement urbain Rééquilibrage des 2 rives
Presqu'île	Double présence d'activités industrielles	Développement du Pôle

<sup>24</sup> Un inventaire des termes reste à faire et à définir tant la polysémie et parfois l'imprécision des mots et des termes utilisés dans les différents lieux de l'expertise brouille les tentatives d'éclairer l'analyse. C'est le cas de territoire et de tout ce qui lui est associé.

<sup>25</sup> Référentiel qui intègre à la fois la dimension du territoire existant et ses différentes caractéristiques et celle du territoire projeté (la vision, les intentions et la stratégie). Cf note 7

	lourdes et de Paysages remarquables (écosystème de marais) Villes vertes	d'activités industrielles et logistiques
Sud ouest	L'arc Ouest : les grandes centralités périphériques et le Campus : les Terres universitaires Villes des quartiers	Recomposition urbaine et Pôles de compétitivité L'économie du cerveau
Sud	Paysage pavillonnaire de banlieue	Structuration du tissu urbain.
Ouest	L'extra-rocade pavillonnaire La ville discontinue (archipel)	Équilibre entre grands espaces naturels et réseau de centre-villes.
Nord ouest	Le lac, le parc des jalles La porte du médoc	L'extension urbaine et la préservation des paysages naturels et viticoles

## CARTE

Dans le même registre, la question de la gestion de projets qui se concentrent sur un de ces territoires, à des échelles de plusieurs centaines d'hectares, est une autre dimension du référentiel territorial<sup>26</sup>. La notion de projet de territoire commence à se hisser à hauteur des ambitions techniques locales, en rappelant l'effort à fournir, à l'instar d'autres grandes agglomérations comme Lyon, Marseille ou Toulouse, dans le pilotage et la conduite de tels projets sur des programmes mixant espaces publics, infrastructures, paysage, constructions publiques et privées. On y retrouve en termes d'agenda les cas de Bordeaux nord, de Saint Jean Belcier, de la plaine de Garonne, de la presqu'île d'Ambes, etc.

### Les formes urbaines : le débat sur la qualité

Dans l'approche du génie des lieux, l'opinion locale relayée par les médias a toujours fait grand cas du classicisme architectural et urbanistique de la ville du XVIII<sup>e</sup>, classée en 2007 au Patrimoine mondial de l'UNESCO. La référence demeure immuable (elle ne le fut pas toujours) qui s'applique avant tout à la ville centre, s'est élargit à des tissus plus récents (échoppes) et pour une large part a trouvé, avec la vogue de l'époque, un prolongement dans le petit patrimoine des anciens bourgs. Depuis longtemps, le débat sur les modèles urbains a dû et su en tenir compte : les tenants d'un discours culturaliste, basé sur un urbanisme qui s'inscrit dans la continuité (la ville et son modèle radioconcentrique classique) et sur une architecture qui s'inspire des formes traditionnelles en donnant moult exemples puisés dans les projets actuels.<sup>27</sup>

Néanmoins, avec le regain de construction et la phase de mise en forme des projets urbains succédant à la période de léthargie précédente, où la commande publique était faible ou inexistante pendant

<sup>26</sup> La CUB devra à terme, selon nos interlocuteurs, intégrer de nouveaux métiers pour répondre à cette catégorie de projets

<sup>27</sup> On fait référence ici à des projets de reconversion résidentielle de chais aux Chartrons, par l'architecte Bulher, sous maîtrise d'ouvrage Domofrance et dont le concept a été repris sur d'autres sites (Bastide 1).

des années, la question de la qualité urbaine et architecturale pour la ville contemporaine est posée par les acteurs.

« On a l'ambition d'intégrer le club des 20 villes européennes et puis on voit des projets sortir qui sont extrêmement classiques » Directeur général adjoint Pôle aménagement urbain CUB

Au premier rang de ces impatients figurent les architectes qui, voulant dépasser le débat classicisme/modernisme, demandent de faire une place à l'innovation, à la créativité et pensent que la notion de qualité doit être mieux prise en charge par la maîtrise d'ouvrage urbaine. Les centaines d'hectares de friches offrent pour cela un potentiel à la mesure de l'enjeu, celui de la métropole durable du XXI<sup>e</sup>. Ainsi, les critères et les éléments qui caractérisent la qualité et ses composantes doivent pour les professionnels interrogés être élevés à hauteur du référentiel de l'action publique et mis au débat public :

« Je pense que le respect absolu pour la démocratie, c'est d'abord de développer des idées à long terme dont font partie les idées de Développement durable mais aussi les grandes options sur les formes urbaines qui sont du même niveau ». architecte Bordeaux

Or, pour beaucoup, la communauté urbaine n'est pas encore disposée à jouer pleinement ce rôle, en partie instruit par l'agence d'urbanisme<sup>28</sup>, et qui pourrait s'effectuer comme dans d'autres villes dans le cadre d'un atelier d'urbanisme. Une option qui avait déjà été écartée lors du projet des deux rives au début des années 90 et qui depuis n'est pas revenue à l'ordre du jour. Dépassant le recours habituel des communes aux architectes-conseil, cette structure intercommunale se voudrait référente en matière de formes urbaines (en pouvoir et en moyens) pour tout le territoire de l'agglomération :

« La question de la coordination des projets et de leur qualité devrait se faire à l'échelle de l'agglomération avec un atelier d'urbanisme qui serait une structure de réflexion avec un pilote et un comité de pilotage ». Architecte

Néanmoins, ce débat sur les formes urbaines qui se déroule encore le plus souvent en filigrane des scènes habituelles<sup>29</sup>, a tendance à resurgir régulièrement face aux différents projets dont le caractère d'exception les expose plus que d'autres. C'est le cas de la réalisation du quartier « Coeur de Bastide » (Bastide 1) en partie achevée, et qui dans une situation exceptionnelle de façade du renouveau bordelais, représente un échantillon de cette production architecturale, libérée du modèle classique, dorénavant soumis au jugement du plus grand nombre. La réception en est la plupart du temps sévère, et oublieuse du processus économique et politique qui a conduit en 10 ans une friche délaissée par la plupart des investisseurs à devenir un véritable quartier : « il y a mise en danger du quartier par la faiblesse de l'architecture » disent certains, alors que d'autres soulignent « un système d'implantation intelligent mais que le réglage architectural ne rend pas convaincant ».

Le fossé demeure ainsi entre le monde de l'opinion et celui des professionnels qui estiment que l'idée de garder le contraste entre une rive très travaillée, minérale et une rive « campagne industrielle », évoluant en nature, le long d'un jardin linéaire de 2 kms, est un bon positionnement.

Autre exemple, les échoppes, cet habitat populaire de la fin XIX, début XX,<sup>e</sup> qui situé en faubourg de la ville historique, a acquis un statut très envié et recherché d'habitat individuel de ville. Son adaptation fait l'objet de toutes les attentions de la part de la municipalité bordelaise, et au-delà d'une agglomération qui a choisi, pour une bonne part de son territoire, la faible hauteur et l'individuel

---

<sup>28</sup> Voir par exemple le travail conséquent qui a été accompli sur les typologies d'habitat.

<sup>29</sup> Dont la manifestation Agora se fait l'écho, tous les 2 ans à Bordeaux.

comme forme dominante. Se pose ici les questions de l'évolution acceptée et acceptable du bâti et de la densité qui lui est liée. Le « danger de la muséification » d'un côté pour les tissus anciens et de l'autre le refus des hauteurs assimilées à l'urbanisme des tours et des barres pour le renouvellement d'espaces en obsolescence incarnent à leur manière ce dilemme. Pour contourner ce qui apparaît alors bien souvent comme une contrainte absolue dans les relations « nimby » entre élus et habitants des quartiers, les architectes en appellent à la capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine de la CUB pour diffuser, imposer, concerter sur des solutions différentes.

« il faut pouvoir définir à la fois des densités pour la ville horizontale », celle des échoppes et puis faire des espaces collectifs plus larges pour un habitat plus en hauteur. Il y a des moments où faire de l'îlot n'est pas utile, où la forme urbaine doit être plus déstructurée pour accueillir des objets architecturaux autonomes, identitaires, remarquables ».Architecte Bordeaux..

Les bassins à flots, la rive droite, le quartier de la gare, Bordeaux nord apparaissent pour ces architectes comme les territoires d'excellence de l'innovation, à l'instar d'ailleurs des promoteurs qui en font aussi pour des raisons économiques des espaces d'opérations denses. S'inscrit ici la tentation d'une architecture iconique que d'autres villes ont choisi de développer (effet Guggenheim) et dont les responsables locaux tardent à vouloir s'emparer .

« Une ville a besoin d'éclat, un besoin de démonstration ! Je pense que sur la rive droite, on pourrait avoir envie d'une architecture très identitaire de début de millénaire ». Architecte.

Le débat sur l'esthétisme des formes n'est pas loin qui prend vite la direction du « pour ou contre les tours » mais qui pour autant s'appuie sur ce genre de controverse pour marquer aussi son appartenance aux grandes métropoles.

« Des tours à Bordeaux, non, parce que des tours, cela vaut pour une métropole, or Bordeaux est une agglomération, pas une métropole ; elle n'a pas la puissance millionnaire derrière, un marché qui puisse supporter des tours, sachant qu'avec le coût d'une tour, de sa maintenance, les loyers seraient à 50% plus cher que les prix des loyers bordelais ». Fortier

Au total, on peut cependant noter que la question des formes participe de ce long apprentissage des fonctions de maîtrise d'ouvrage urbaine que l'agglomération a entrepris et que d'aucuns lui reconnaissent. Mais que leur aspect non prioritaire va laisser les bordelais insatisfaits, comme si le syndrome Mériadeck exigeait que reste fermée la boîte de Pandore.

« il y a une meilleure capacité et compréhension des projets par les responsables de la CUB mais ensuite au niveau des projets ? »

Rappelons que la démarche de PLU communautaire a trouvé quelques fondations sur un travail de typologie des tissus<sup>30</sup> qui a permis de mutualiser les réflexions de communes entre elles et de définir un niveau supplémentaire d'organisation. De même, d'autres documents ont été mis à jour, des chartes commencent à se constituer (voir l'exemple anglo-saxon et en France Rennes), non pas seulement sur la ville centre mais sur de grandes villes de banlieue comme Mérignac, qui fut longtemps espace de modernité pour l'agglomération, mais aussi sur les communes du GPV. Chartes architecturales, de mobilier urbain, environnementale, autant de documents de référence qui sont à l'œuvre dans nombre de grandes cités françaises et européennes. Enfin, le fait que la CUB institution accepte de temporiser son action dans l'ouverture des droits à construire afin de se doter d'une ambition semble traduire le fait d'intégrer dans ce moratoire la question de la qualité et à travers elle celle des formes urbaines.

---

<sup>30</sup> Les 4 territoires de la ville habitée par Laurent Fagard. Document A'urba reproduit dans le PADD p33.

## Conclusion

Au final, les réponses des experts nous permettent de préciser l'actuel cadre d'action qui participe des orientations données aux politiques urbaines communautaires. Au terme d'un référentiel soumis à l'épreuve d'un nouveau cycle de transformations à entreprendre, ce cadre se structure globalement autour de trois repositionnements stratégiques. Le premier concerne les problématiques et leur priorisation : transports, logement, économie, environnement, image externe, etc. Le second aspect précise les expertises nécessaires à intégrer dans la fabrication des solutions techniques, urbanistiques pour élaborer de manière opérationnelle l'offre sur les territoires, et notamment les périphéries. Le troisième intéresse la construction sociale du référentiel, le « portage » et l'enrôlement des acteurs pour la diffusion et la mise en œuvre du changement à l'échelle de l'agglomération et de la métropole.

### **(g) L'évolution des schémas cognitifs**

Le référentiel d'action publique en matière d'aménagement et d'urbanisme a été établi à la fin des années 90 à partir d'un double mouvement de mise en cohérence et de mise en mouvement des territoires, reposant conjointement sur la planification et le lancement de grands projets urbains structurants. Le tout suscitant dans un premier temps, une sorte d'enchantement collectif – le réveil de la belle endormie - qui apparaît dans l'histoire locale comme un moment fort de son histoire urbaine. Ce mouvement fut entrepris sous l'égide d'élites politiques et techniciennes renouvelées, à la faveur d'un contexte général requalifié (esprit de la loi SRU) et local régénéré (au sens anglo-saxon de renaissance). Il a su pour cela puiser en partie dans des stocks de solution esquissées depuis des années par la sphère technique (Tramway, le Lac, Bastide rive droite, Belcier), dont le premier acte a été le Projet urbain pour la ville de Bordeaux en 1996.

Ce référentiel (saison 1) a produit de la référence : celles du tramway et de l'aménagement des espaces publics « concomitants », dans une version embellissement de la ville-centre élevée depuis au rang de patrimoine mondial. Pour mettre en œuvre ce projet, la CUB institution s'est réorganisée en partie pour se hisser dans ses fonctions au rang d'une véritable maîtrise d'ouvrage urbaine. S'éloignant de sa culture de « vieille communauté urbaine » qui s'est progressivement enkystée dans la logique de guichet, elle prétend dorénavant accéder à la faveur (ou sous la pression) de changements locaux et nationaux au nouveau paradigme du développement urbain durable et régénérer ses missions. Pour cela, l'institution peut revendiquer à l'issue de deux mandatures, un savoir faire renouvelé dans la fabrication de la ville autrement que par la seule manière sectorielle, utiliser de nouveaux outils, de nouvelles méthodes, adapter le management de ses ressources, en attendant la réforme du mode électif.

Mais ce référentiel a été rattrapé par les territoires : pendant que l'intra-rocade se restructurait, l'étalement a progressé, la périphérie s'est emballée, les références se sont diluées. Les périmètres de régulation territoriale (PLU, PDU) s'avèrent dorénavant trop petits pour traiter tous les problèmes posés

de façon durable: « De nouvelles échelles de territoire qui nous interpellent (nous , experts) sur les lieux où va se faire la ville du XXI<sup>e</sup> siècle ».

S'immisce une tension (classique) entre la référence territoriale héritée (les 27 communes) et une référence territoriale en gestation (un territoire d'étude) pour lesquels on tente d'inventer un nouveau territoire d'action. On traite plus de l'influence des grandes échelles territoriales de référence : l'aire urbaine, l'aire métropolitaine ou bien encore de région urbaine. Pour autant, pour saisir les pratiques et tenter de maîtriser leurs évolutions, la guerre des modèles de ville, un temps tranché avec la ville compacte de proximité qui la met en compétition face à la ville diffuse n'aura pas lieu puisque sur les différents scénarii, il semble que l'on s'accorde sur une troisième notion - la ville archipel, polynucléaire, à « compacité mesurée ». À noter d'ailleurs que si la tentation est grande d'associer la ville durable à un modèle particulier, il faut penser en réalité que celle-ci peut prendre des formes multiples<sup>31</sup>. La relation forme/durabilité s'avère ainsi beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Quoiqu'il en soit, un nouveau chantier s'ouvre sur ce thème avec comme traduction, à terme, le SCOT qui doit être révisé pour 2010. Beaucoup de choses vont se passer dans l'hybridation, dans les « inter », les franges et les périphéries.

Un nouveau référentiel (saison 2) s'impose maintenant qui doit continuer à s'appuyer sur l'objet transports (TCSP), seul capable d'articuler des récits politiques entre le centre (intra- rocade) et la périphérie et à trouver sens dans une pluralité de modèles urbains : tram, tram-train, busway. On sait que certains types d'équipement facilite la mise en œuvre d'une gouvernance par syncrétisme, c'est le cas particulièrement des macro-systèmes en réseau comme le tramway. La 3<sup>e</sup> phase de tramatisation du territoire de l'agglomération est à envisager à cette mesure.

De l'intégration des expertises

Un référentiel qui doit répondre aussi dans sa version pratique à de nouveaux process de production apparaissant comme autant de défis pour les experts. Notamment il s'agit d'enclencher un nouveau cycle de grands projets sur les territoires qui ont été déjà définis dans ce sens. Ce qui pose la question plus spécifique de la gestion des projets urbains qui se concentrent sur un même territoire, avec des pilotages différents et qui ont besoin un moment donné de se rencontrer pour que « la conjonction des projets sur un même territoire oblige à faire un nouveau projet ». À l'image de l'expérience des Hauts de Garonne qui a su établir un référentiel répondant à ce défi. Il s'agit de bâtir en conséquence une offre communautaire en direction des communes qui sache prendre en compte cette logique de projets. L'objectif étant de pouvoir anticiper sur l'ensemble des effets territoriaux et par extension intercommunaux que génère une opération. Les projets « Euratlantique » à Belcier, ceux du Lac – Tasta, la Berge - y compris les Bassins à Flots, ceux de la « plaine de Garonne » sont sans conteste de cette catégorie, avec un référentiel d'action qui peut puiser en plus dans l'univers des grands projets contemporains de cet acabit (Lyon, Marseille, Nantes) sans pour autant évoquer dans sa forme le repoussoir tutélaire de Mériadeck. Les techniciens élaborent en ce sens un stock de solutions disponibles. L'enjeu étant de passer progressivement d'une mise en ordre à une « mise en offre » du territoire de l'agglomération.

---

<sup>31</sup> cf Colloque « Ville Durable en Europe ». PUCA CSTB. Paris 2007.



Enfin un référentiel plus qualitatif qui passe par l'exigence de trouver les passerelles entre la logique communautaire et la logique de proximité, qui sache penser les « déclinaisons » des grands principes d'aménagement. Le « Grand » étant souvent porteur d'efficacité décisionnelle, il s'agit aussi de savoir passer au « Petit », aller des territoires à la commune, au quartier, jusqu'à la rue sans constater pour autant une déperdition de qualité. On retrouve sur ce même registre la référence que défendent des techniciens à la notion d'ambition, à celle qu'il faut donner aux projets urbains sur l'ensemble du territoire communautaire, y compris (et surtout) à la périphérie de l'agglomération, ce qui n'est pour l'instant - convenons-en - pas encore complètement établi. Enfin, pouvoir concevoir – nous disent les architectes - sans sacrifier à la nostalgie d'une urbanité villageoise en vogue, des formes d'habitat innovantes, des lotissements denses, des regroupements de maisons individuelles, là où les espaces demandent plus qu'ailleurs peut-être de l'organisation et de l'invention.

Toujours est-il que cela renvoie la CUB institution à de nouvelles manières de faire et de faire faire, à la charte, au contrat, mais aussi à de nouvelles problématiques, celle de la vie quotidienne, celle d'une autre relation ville/nature, et donc au total à l'intégration ou au recours à tout un ensemble d'expertises qui de fait participent comme on peut le percevoir auprès de l'ingénierie urbaine locale à l'évolution globale des cultures professionnelles.

#### La construction sociale du référentiel

Le référentiel doit être orienté vers une plus grande ouverture au débat public afin de le faire vivre et d'en adapter les dispositifs. La fin de « l'enchantement collectif » face au mouvement et au changement, à l'embellissement et la tramatisation, a progressivement fait place à la pluralité des avis, à l'expression de désaccords dans le cadre d'un espace public plus oppositionnel. La question de la concertation se pose donc dans ce contexte avec de plus en plus d'acuité au niveau de l'agglomération et non pas seulement à celui des communes (exemple des projets négociés d'infrastructures et des « grosses ZAC » dont les enjeux sont d'agglomération). De nombreuses controverses actualisent cette incipiente qui déborde des seules frontières communales (pont Bacalan-Bastide, Grand contournement, LGV). La généralisation dans un premier temps de la concertation « octroyée » puis la réorganisation des dispositifs (atelier d'urbanisme par exemple), devenus plus « participatifs » à force d'apprentissage commun dans une seconde étape, caractérise la situation de la plupart des « grandes » communes (Pessac, Bordeaux, Mérignac, Talence). Reste un profil qui s'en tient au principe commun d'une apathie ordinaire et d'un enjouement ponctuel : la ville des experts ne se superpose que rarement à la ville des individus (D. Martucelli 2006).

À ce stade de l'élaboration d'un « référentiel actualisé »<sup>32</sup>, renouvelé et « durabilisé », plusieurs interrogations demeurent qui entretiennent et font poursuivre le débat sur le devenir de l'agglomération. Une des premières concerne le poids réel de l'expertise technique dans les politiques d'aménagement spatial évaluées dans leurs relations (corrélations) avec les politiques socio-économiques. Sans pour autant réduire la portée de la planification, plusieurs experts s'interrogent sur la

---

<sup>32</sup> À signaler que les changements de représentations associées aux transports et à la ville, ont su par le passé évoluer elles aussi, puisqu'au colloque (sans suite) intitulé « vivre et circuler en ville » organisé par la mairie de Bordeaux en 1991, le maire Jacques Chaban-delmas, le père de la nouvelle société, avait déclaré, de manière bien peu pompidolienne : « c'est la voiture qui doit s'adapter à la ville et non l'inverse ».

capacité de l'institution à influencer durablement sur la dynamique de transformation actuelle de l'aire métropolitaine, sans lisibilité de projet de développement économique. Surtout quand le jeu territorial d'agglomération (la CUB), et le formatage cognitif qu'il établit, reste prisonnier de périmètres qui ne permettent pas de traiter des problèmes à leur bon niveau. La déstabilisation que cela engendre (accueillir 300 000 bordelais nouveaux) permet certes d'accroître au niveau de la sphère technique le stock des solutions disponibles et le renouvellement du référentiel. Mais, sans nouvelle gouvernance instituée par le contrat, le partenariat ou la représentativité, les voies pour réguler les flux et les lieux semblent aux experts bien hypothétiques.

Néanmoins, au vu des résultats de l'enquête, il semble que le sentiment d'agglomération trace son sillon progressivement à partir des éléments posés lors des 10 dernières années (rocade hier, tramway, espaces publics concomitants aujourd'hui, demain ceinture verte d'espaces verts et de jardins). Un travail qui trace une carte des possibles dépassant le seul cadre communal pour imposer celui du territoire communautaire. Reste à effectuer pour ce travail un autre effort de formalisation, celui d'un projet d'agglomération, d'un énoncé « identitaire et promotionnel » (récit local référentiel) qui donne une vision assez longue - de 25 à 30 ans - du développement urbain, d'un urbanisme au temps long.