



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

Développement durable et stratégies urbaines

Analyses comparatives : Développement Durable

Bordeaux . Juillet 2008

Guy TAPIE. PAVE, ENSAP Bordeaux .



Avec le soutien de :



BORDEAUX : DÉVELOPPEMENT DURABLE ET STRATÉGIES URBAINES

Guy tapie PAVE

En dix ans, les principes et les objectifs du développement durable ont refaçonné les politiques urbaines, opérations et projets : tenues pour des exigences exotiques (préserver la nature, reconsidérer les formes de la croissance économique, intégrer l'avis des populations) à ses débuts, ils sont devenus incontournables dans le discours des décideurs et des professionnels. Ils pénètrent toutes les échelles de projets et sont prépondérants dans les évaluations. Le développement durable est un principe de légitimité et d'action qui devient un référentiel partagé et consensuel, ouvert sur tous les domaines de compétences des collectivités publiques. Si en 2008 les hommes politiques se sont emparés d'une thématique médiatique, ils doivent aussi passer aux actes pour justifier leurs ambitions. « Le Grenelle de l'environnement » a augmenté la pression et il a initié quelques ardeurs nouvelles pour des raisons éthiques et stratégiques. Le risque abondamment souligné est d'en faire un usage communicationnel. L'agglomération bordelaise n'échappe pas à cette tendance et l'action de la CUB s'inscrit dans ces perspectives pour « gérer un environnement durable : la Cub contribue à la préservation de l'environnement, par la gestion optimisée des recyclages, de l'eau (approvisionnement, assainissement, lutte contre les inondations), par la préservation et la mise en valeur de ses espaces naturels remarquables et par la promotion de modes de transport doux. ». Les choix stratégiques en matière d'aménagement urbain portent des éléments fondamentaux de durabilité, à savoir la volonté de « recentrage de la dynamique de l'agglomération sur l'intra-rocade », la partie la plus urbaine qui recèle encore de nombreuses ressources foncières. En recherchant la « compacité » grâce à des éléments structurants (tramway, densification, développement de la rive-droite), en réorganisant les territoires bordelais et périphériques dans ce sens (centralités secondaires, multipolarités), l'on réduit les déplacements automobiles, la consommation de l'espace. La protection et la mise en valeur de la « ville de pierres », le centre historique bordelais, contribuent aussi à la transmission mémorielle et générationnelle. Les modèles urbains et territoriaux préconisés (ville archipel, polycentrique, en réseau) donneraient des cohérences « à des espaces éclatés, mités, explosés » pour une ville durable et « de proximité » dans la version bordelaise. L'un des grands projets Bordelais, le tramway, en serait l'épine dorsale et revendique explicitement la durabilité. La volonté est de substituer à l'usage de l'automobile, consommatrice à la fois de CO2 et d'espace, un système de transport collectif en adéquation aux caractéristiques morphologiques de la ville étalée et à l'ambition déclarée de réduire le rejet de gaz à effets de serre. En le combinant au rail, des zones denses seraient reliées entre elles par des systèmes de transports performants. Le deux-roues, emblème éco-citoyen, a lui aussi suscité l'attention pour réhabiliter sa place comme mode de déplacement « doux » ou pratique de loisir et concevoir, enfin, des aménagements appropriés. Initialement, les actions ou projets n'étaient pas parés des vertus de la durabilité ; aujourd'hui on les découvre et on les mets en valeur, ce qui conduit beaucoup à affirmer qu'il faisait du durable avant d'être décrété cause planétaire.

Planification urbaine, opérations et développement durable

La révision du schéma directeur puis la mise en œuvre du SCOT (2001) ont posé localement les perspectives du développement durable. Le territoire viticole, dans la communauté urbaine et ses alentours, a une dimension identitaire et économique. Le diagnostic sur la carte de destination générale des sols a conduit à le protéger. L'objectif a été de tenir compte des possibles et rares inondations et de protéger des zones humides le long de la Garonne (Natura 2000). Protection d'un patrimoine qui répond à la pression à l'urbanisation sur un foncier bien localisé dans un contexte conjoncturel de crise de la viticulture. L'autre principe vertueux est d'identifier les sites d'urbanisation pour répondre à la croissance démographique et orienter les futurs aménagements. Son application est délicate car contraire aux nombreux intérêts en jeu : ceux des propriétaires fonciers qui veulent mettre leurs terrains sur le marché ; ceux des demandeurs qui cherchent du terrain à construire proche de la métropole ; ceux des élus municipaux qui soutiennent ces demandes.

Le PLU prévoit des zones d'habitat dense dans les corridors du tramway pour une économie du territoire et pour rentabiliser les services associés au logement. Mais reviennent les difficultés : à contrer les désirs profonds des populations dans un domaine où la maison individuelle reste attractive et la densité rejetée ; à réguler les processus économiques qui par les prix du foncier renvoient les populations à l'écart des réseaux de transport en commun ; à assumer politiquement des choix qui contredisent la demande d'une clientèle électorale ; à maintenir le cap dans la « ville de pierres » au nom du patrimoine à préserver. Malgré les intentions clairement affichées et quelques rares opérations exemplaires, les maires font baisser la densité des projets sous la pression des riverains. Beaucoup reconnaissent que le PLU n'arrive pas à être incitatif, ni à être contraignant. « L'acceptabilité sociale de la densité » est souvent mise en avant comme un argument fort. Il aurait son origine dans la crainte de la promiscuité, d'une vie collectivité redoutée dès lors que les logements s'empilent. Malgré la pédagogie des professionnels vis-à-vis d'un habitat qu'ils privilégient, le changement est difficile. Sur un autre registre, le PADD (2006) a fait de l'environnement un axe thématique fort et à suggérer son croisement avec d'autres axes du développement urbain (densités, modes de déplacement doux). La ville de proximité en serait la synthèse. Le PLU a été conçu selon un découpage en secteurs géographiques, intermédiaires entre le niveau communal et la CUB en considérant que cette échelle était plus apte à prendre en compte les enjeux de l'aménagement urbain et du développement durable. C'est une rupture méthodologique voulue par l'agence d'urbanisme pour obliger les collectivités publiques à tenir compte de la réalité des dynamiques territoriales plutôt que de s'appuyer sur un découpage administratif et politique traditionnel et formaliste.

Un tiers des collectivités territoriales bordelaises a fait son agenda 21. Conformément aux principes de leur élaboration une concertation large des acteurs et des populations s'est opérée en utilisant les dispositifs existants (conseils de quartier, forum ou ateliers citoyens ; commissions municipales ou extra-municipales). Pour la ville de Bordeaux, une charte municipale d'écologie urbaine a été formalisée en 2006 et se transformera en agenda 21 après une série de rencontres éco-citoyenne. D'autres documents incitent tous les acteurs à regarder autrement l'aménagement urbain. Les chartes paysagères se multiplient dans les communes ou sites de projet pour prendre en compte une donnée

jusqu'alors considérée comme constitutive du décor et pour rompre avec le laisser-faire ou les pratiques opportunistes et banalisées des promoteurs. La charte de qualité urbaine, paysagère et architecturale du Grand Projet des Villes Bassens, Cenon, Lormont, Floirac, signée en mai 2004 affiche clairement le travail sur l'espace public comme un enjeu pour réaliser les idéaux de solidarité, d'harmonie sociale, d'équité. Une « bonne végétalisation », la promotion de la nature, sont les signes de « situations favorables » dans le cadre de la « ville des jardins et de proximité ». Cela ne remet pas en cause l'instauration des limites et la hiérarchisation des espaces publics mais casse la sensation d'enfermement, tendance en œuvre aujourd'hui pour se sécuriser. Une charte de l'Environnement a été mise en chantier en 2002 par la CUB pour être finalisée en 2004. Elle comporte 84 actions et son évaluation a été faite récemment dans le cadre d'un observatoire. En 2007, il a été aussi formalisé un « guide de qualité urbaine et d'aménagement durable de la communauté urbaine de Bordeaux » ou encore un « référentiel pour une qualité environnementale des logements ».

Une production intense de documents d'information, de sensibilisation aux objectifs du développement durable, participe à la socialisation d'un cercle élargi d'acteurs et à la mise à niveau des compétences. Elle vise l'éducation pour ancrer dans le quotidien une éthique d'action : l'isolation thermique des logements, le tri des déchets, le mauvais usage de la voiture et le bon des transports collectifs, les réflexes éco-citoyens. Stratégie éducative qui donne la mesure de l'ampleur et de la profondeur du changement à provoquer. Les initiatives sont de plus en plus nombreuses, fortement relayées par la presse, et les acteurs qui les animent sont issus d'univers éclectiques : un service public, une association, une entreprise, des élus.

La durabilité imprègne les doctrines urbaines, techniques et esthétiques que les concepteurs mobilisent. L'un des grands projets bordelais, l'aménagement des quais rive-gauche (concours d'architecture et d'ingénierie, en 1999) fait référence au paysage pour restructurer un site historique bordelais. Peu de temps avant M. Corajoud, D. Perrault dans son projet des deux rives (1994) avait déjà souligné à propos de la rive-droite l'importance de son patrimoine naturel et végétal à la base d'une conception du développement urbain. La nature et l'environnement (fleuve, coteaux, parties arborées) ne sont plus un territoire à conquérir mais des éléments d'une urbanisation réussie. Aux abords de la Bastide, le bord de la Garonne a été réapproprié par un grand parc qui longe la rive dont la continuité est prévue en direction de l'embouchure. La ville de Floirac souhaite le même avenir pour les berges qui bordent la ZAC des Quais. L'imaginaire naturaliste est intégré sur deux opérations en cours (ZAC Bastide et des Quais, plus Bastide II) : « une ville jardin », « un parc habité », « une cité-jardin ». Il valorise le rêve du citadin de ne pas rompre avec la nature quand il choisit la ville. La mise à l'honneur de la durabilité a amplifié le phénomène et tous les projets aujourd'hui se réclament à divers titres d'une dimension naturelle, paysagère, environnementale.

Tous les acteurs admettent que le potentiel des espaces verts fut sous exploité, malgré des intentions qui dans les années 1970 préfiguraient leur pertinence (« coulées vertes »). Ils constituent désormais un patrimoine à révéler, position unanime réaffirmée à l'occasion du plan guide pour le Grand Projet de Ville des Hauts de Garonne. La transformation de la « coulée verte » en « Parc des coteaux » fédère les communes impliquées, la CUB et les autres acteurs / partenaires pressentis pour reconquérir la rive droite, l'équiper et changer son image. Il a fallu du temps pour accepter que le paysage soit créateur

de lien social et de valeur. Au fur à mesure qu'une stratégie se consolide (livre blanc en 2003, Projet Urbain, plan directeur du Parc des Coteaux, passage du POS en PLU en 2006), les espaces verts, devenus « charpente paysagère de l'agglomération », font partie du renouvellement urbain (Europe, Feder) en convergence avec le tramway (CUB) et les opérations de démolition-reconstruction (Etat). Si le parc des coteaux est un projet avancé dans les esprits, son financement et son mode de gestion sont en cours de négociation pour mobiliser un maximum de partenaires : les communes sont intéressées à partager de « lourdes charges ».

Sur la Communauté urbaine de Bordeaux, des opérations ponctuelles sont engagées depuis quelques années comme la restructuration d'une ancienne décharge d'ordures ménagères à Pessac, site communautaire en reconversion. Fermée au début des années 1990, la CUB avait acheté plus de 150 ha de terrain pour y implanter et rénover un autre équipement communautaire (cimetière, crématorium). Disposant d'une assise foncière importante, le projet s'est d'abord concentré sur la réhabilitation de la décharge pour en faire « un site de loisirs de pleine nature ». L'objectif écologique et sanitaire s'imbrique avec un autre d'aménagement urbain. Porté sur 10 ans par un partenariat entre collectivités territoriales, puis avec le privé, l'opération est démonstrative vis-à-vis du public : une décharge de déchets ménagers, aujourd'hui, bien traitée, est une source d'énergie et moins de désagrément. Grâce à un bon tri, la décomposition s'effectue dans le temps, « tranquillement ». La démonstration doit être efficace quand on sait combien ce type de projet est impopulaire.

L'éco-quartier est un concept qui fait référence au travers d'expériences étrangères, notamment celle de Fribourg souvent citée par les professionnels. Ces derniers soulignent le flou de la définition, le retard pris dans ce domaine et la nécessaire montée progressive de ce type de produit. La ZAC La berge du Lac (en projet) veut être l'éco-quartier Bordelais. A l'instigation de la CUB et avec l'agence d'urbanisme un cahier des charges « poussé en matière de développement durable et d'environnement » a été élaboré. Tous les volets ont été abordés et intégrés par le promoteur (Bouygues) et de concepteur (l'agence d'architecture bordelaise BLP), lauréat du concours d'aménagement : l'énergie, les cheminements doux, l'architecture (façades, isolation, traitement des eaux pluviales). Outre des qualités d'insertion urbaine, similaires à celle observées ailleurs (liens avec les transports collectifs), il faut aussi faciliter des formes autonomes de vie (équipements, commerces). La nature est mise en scène au travers des espaces publics : « le jardin promenade », préfiguré dans le plan directeur de la CUB, qui relie les bassins à flots et La berge du Lac ; « la venelle verte » à une autre échelle où l'on circule à pied et à vélo ; la place du canal. La thématique de l'eau et de l'architecture qui y est associée, d'inspiration très néerlandaise, y compris dans son mode de vie (canaux, densité « domestique » du bâti, vélo, piétons), traduit la volonté d'être en harmonie avec la nature ; nature remodelée puisque l'on creuse des canaux, l'on crée de nouveaux paysages. La programmation des logements invite aussi à la mixité sociale envisagée, dans l'équilibre entre logements sociaux et privés, et le raccordement du projet avec des quartiers populaires alentour, notamment un grand ensemble stigmatisé de logements sociaux (Les Aubiers). La ZAC de La berge du Lac annoncerait une nouvelle génération d'opérations urbaines dont l'un des piliers serait conjointement le développement durable et l'association de partenaires privés. Néanmoins les belles intentions restent à concrétiser et il appartient à la CUB de faire en sorte que les négociations avec le promoteur privé ne dépouillent pas le programme et projet initial de leurs propriétés durables.

A une autre échelle et dans une dynamique différente des procédures opérationnelles mises en œuvre par les pouvoirs publics locaux, l'association H-Nord a un projet d'éco-quartier pour l'îlot Dupaty. Elle a été créée par un urbaniste, un architecte et une vingtaine d'habitants et a évolué en société civile immobilière de forme coopérative. Leur intention est de se porter acquéreur du terrain et de prendre en charge la maîtrise d'ouvrage du chantier, afin de réaliser les bâtiments en HQE, et une mixité de logement et d'équipement.

Réorganisation des acteurs et compétences

Communes, communauté urbaine, département, région, Etat, Union européenne, s'accordent sur le fait que la « modernité durable » passe par un renouvellement des échelles de la gouvernance urbaine : ce n'est plus la commune qui est concernée, ni même l'agglomération mais l'aire urbaine, le département, la région urbaine, l'Europe, l'Etat, les forces économiques internationales. Beaucoup d'acteurs ont saisi ce jeu d'échelle et ont compris qu'il est porté par une évolution des modes de vie et de la demande dont les caractéristiques seraient les suivantes : la mobilité, le sentiment d'appartenance multiple ; des lieux d'habitat et des activités qui impliquent de nombreux déplacements et mouvements pendulaires journaliers ou saisonniers ; la volonté voire la revendication de l'habitant à être reconnu comme un usager et un client avec son droit de parole. Le local, à l'échelle « métropolitaine » (Bordeaux, Arcachon, Libourne, Langon vers le sud), doit formuler ses propres volontés, exigences et finalités en tenant compte de ce que font des régions et des sites concurrents. La conscience est partagée d'un changement de gouvernance pour équilibrer protection de l'environnement et usage économe des ressources territoriales, croissance économique et solidarité sociale. Pourtant la réalité des rapports de pouvoir au sein de la structure intercommunale en particulier, l'opposition centre-périphérie qui se double d'une opposition politique (droite-gauche), semble immuable et conteste l'analyse du renouvellement des échelles. La complexité des processus à mettre en œuvre est un autre frein pour dépasser les logiques propres à chaque institution.

L'impératif durable a fait de la participation de la société civile une figure imposée si ce n'est désirée. Sur Bordeaux, le tissu associatif existant est regardé autrement : Trans'cub (association active voire activiste), l'Association pour l'usage des transports, Droit du piéton, Vélo Cité, Bruits du Frigo, gagnent en influence et sont davantage sollicités. Pourtant, si les avis de la population paraissent assez bien pris en compte à un niveau de la proximité (des actions de concertation sont probantes dans de nombreuses communes), l'exercice est moins maîtrisé pour des projets à l'échelle d'aires plus globales, faute d'une volonté et d'une expertise au niveau intercommunal et métropolitain, dans un contexte où décideurs et populations n'ont encore qu'une expérience récente de ces échelles de gouvernance. De fait la plupart des dispositifs participatifs prennent place au sein des politiques municipales alors même que les pouvoirs et les enjeux se déplacent vers d'autres échelles (intercommunalité, territoire métropolitain ou régional). L'expérimentation est totalement inconnue de ce point de vue.

Pour être d'abord reconnu voire s'imposer, le développement durable a dû se constituer une identité organisationnelle. Dans la ville de Bordeaux il a été choisi de définir une mission rattachée au Secrétaire général pour montrer la transversalité des problèmes environnementaux et ensuite monter en

puissance. La conversion récente du Maire A. Juppé au durable est un atout majeur. En 1999, s'est opérée une réorganisation des services de la CUB avec la création « d'un pôle aménagement et développement durable », devenu ensuite pôle d'aménagement urbain, traitant en particulier de toutes les questions de planification et d'urbanisme opérationnel, avec une « direction du développement et de l'écologie urbaine ». Son assise s'est globalisée pour aborder les questions de fond au niveau de l'aménagement de l'agglomération, définir et mettre en œuvre les stratégies urbaines. L'on a créé aussi une direction de l'environnement qui s'inscrit dans une approche sectorielle. Dans les communes, on fait appel à des « chefs de mission » et à des profils plus enclins à penser l'action environnementale ou les processus participatifs. Si, aujourd'hui, le durable se diffuse à tous les échelons des organisations techniques publiques, le problème des compétences est généralisé. Quelques autodidactes sont rompus aux démarches environnementales (gestion des énergies, des déchets par exemple), beaucoup sont en retrait faute d'une formation ou « d'une éducation adaptée ». Leur culture professionnelle et technique, l'absence d'une conscience environnementale, l'effet génération en quelque sorte, expliquent la distance vis-à-vis de problématiques encore neuves. L'autre difficulté tient toujours et encore à gérer « la transversalité », maître mot des politiques publiques de ces trente dernières années ; transversalité qu'il faut renouveler pour s'adapter au durable : toute action allant dans ce sens est valorisée.

Comme ailleurs, les expertises font face au paradigme du durable. L'accent mis sur la nature, l'environnement, le paysage, la consommation d'énergie, le recyclage des déchets, la préservation des ressources naturelles, ont mis en scène les sciences environnementalistes. Un nouvel équilibre s'instaure entre les généralistes du territorial et du spatial qui ont des rudiments sur une thématique environnementale, et les spécialistes porteurs des règles de l'art. Ces derniers d'abord des universitaires, doivent adapter leurs savoirs, leurs convictions et souvent réduire les ambitions théoriques et disciplinaires pour s'inscrire dans des savoirs opératoires. Les spécialistes des énergies, de l'eau et des pollutions, des biotopes, gagnent en notoriété. En intervenant dans le champ du politique, supportés par la population ou les associations, ils alimentent le débat public voire la polémique (dangerosité de produits, d'activités ; effets à long terme ou systémique sur le cadre de vie). Les paysagistes ont acquis aussi des positions fortes car aptes à opérer la translation d'observations de la nature vers l'aménagement des territoires au sens large, s'appuyant sur leur bonne image dans l'opinion publique. A cet égard, ils ont pu devenir de vrais médiateurs entre tous les professionnels, de la planification à la gestion des aménagements. De grands projets Bordelais sont confiés à des paysagistes de renom (M. Corajoud pour les quais ; M. Devisgnes, parc des berges) ou d'autres moins connus (Parc Botanique). Ils sont une composante essentielle dans tous les projets récents : tramway d'abord, ZAC La berge du Lac. De nombreux prestataires utilisent le label environnemental, plus ciblé et plus parlant, et popularisé par la « Haute qualité environnementale ». Elle est un référentiel qui s'impose auprès des décideurs, des professionnels et du grand public. Elargie au développement durable, beaucoup d'experts s'en réclament pour installer de nouvelles normes et représentations de leur métier. Les urbanistes y font référence pour redonner une visée éthique à leur rôle (transfert aux générations futures, valeurs de solidarité et d'équité, respect de principes démocratiques, préservation de la planète) et contester certains aspects de l'urbanisation actuelle (l'étalement, la sécurisation des espaces résidentiels). Les

architectes aussi quand ils soulignent la globalité de la réponse apportée « par le projet » plutôt que par les seules solutions techniques. Les ingénieurs encore quand ils défendent l'innovation.

Les routines politico-administratives et techniques sont installées et doivent pour certaines d'entre elles radicalement évolués du point de vue des organisations, des techniques et des compétences. Une inertie qui concerne autant les collectivités publiques que les acteurs privés. Pourtant des associations qui ont promu l'environnement comme une donnée fondamentale, tous ceux qui ont fait de la participation et la concertation une méthode, ou encore qui prônaient le développement local autosuffisant, avaient déjà des choses à dire mais elles n'étaient pas audibles dans un système qui les marginalise au nom de l'efficacité gestionnaire et gouvernementale. Elles trouvent donc l'occasion de s'exprimer : dans beaucoup des agendas 21 locaux, l'on remarque la continuité avec des actions passées dans le domaine de l'action sociale, de la participation, voire du développement économique. Une conscience collective se consolide et il n'est pas étonnant de constater, ce qui est un premier stade, une optimisation des politiques, des opérations et des pratiques pour s'engager vers la durabilité : économiser l'eau, l'énergie, être un citoyen éco-responsable, trier les déchets, semblent aujourd'hui des pratiques « de bon sens » que tous s'efforcent d'intégrer, des services techniques impliqués aux habitants.

La logique d'optimisation n'est-elle pas un frein à la révolution que porte le développement durable et aux incertitudes des solutions à mettre en œuvre ? Si certaines sont connues (économie d'énergie) mais très perceptibles, d'autres suscitent de vrais débats sociétaux, professionnels et techniques : La conciliation entre économie et protection de l'environnement ; le traitement des inégalités sociales (territoires « sains » contre territoires d'exclusion) ; l'organisation urbaine et les changements culturels induits pour une autre pratique de la ville. Un changement de focale s'opère puisqu'il faut tenir compte de données inconnues jusqu'alors ou ignorées car considérées secondaires. Cela demande de l'innovation et de l'expérimentation dans de nombreux domaines. Les expériences originales sur Bordeaux (recyclage d'une décharge, opération d'habitat porté par un collectif) sont peu nombreuses. Chacun optimise ses propres ressources plus qu'il ne produit de nouveaux modèles, méthodes, activités, projets. De nombreuses raisons l'expliquent : la coupure encore actuelle entre aménagement urbain et questions environnementales ; l'absence d'expériences locales « lourdes » qui font références ; la « jeunesse » du concept ; la conversion récente d'une majorité d'élus ; la crainte à ouvrir des systèmes décisionnels (associations). Pourtant, une telle thématique donne des perspectives politiques et éthiques face à l'individualisation croissante et au déclin des grands récits sur la société : les élus et les professionnels s'en sont saisis pour justifier leurs actions. Certes, cela semble d'abord se traduire dans de « bonnes » intentions au travers de nombreux documents de planification ou dans le quotidien quand chacun est sommé d'appliquer pour soi et la collectivité des comportements « durables ». Tous les acteurs locaux ont le sentiment de travailler à la transcription d'un système qui épuise l'environnement et à une refonte des stratégies urbaines dans ce contexte.