



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

Gouvernances

Analyses comparatives : Gouvernance

Bordeaux . Décembre 2007

Claude SORBETS. SPIRIT, IEP Bordeaux .



Avec le soutien de :



Gouvernances

Question 1 : Quels sont les outils permettant d'organiser une gouvernance à l'échelle métropolitaine ? En particulier, comment sont utilisés les projets urbains à cet égard ?

La formulation de cette question me semble recéler de nombreuses difficultés pour la fourniture de réponses convenables, tout au moins de la part d'un politologue. On peut en lister quelques unes :

— « les outils » : l'usage de ce terme est à la fois techniciste dans sa dimension « propriété » (ce qui est substantiellement signifié) et extensionnelle dans ce qui est considéré (tout peut être considéré plus ou moins comme tel – cf. le même « défaut pragmatique » dans « Gouverner par les instruments », de Lascombes et Le Galès -) ; de la sorte – cf. G. Sartori -, la capacité heuristique des notions devient très problématique ;

— « la gouvernance » : est-elle pensée (par celui qui formule la question) unique ou multiple ?

— si elle est « organisable », par qui est-elle supposée l'être ? Des autorités publiques ? Lesquelles ?

— « à l'échelle métropolitaine » : est-ce le niveau englobant qui est visé, ou est-ce l'ensemble des niveaux pouvant être inclus dans cette « échelle métropolitaine » ?

— La seconde question (présentée comme une sous-question – cf. « en particulier » -relative aux « projets urbains ») laisse obscure - par la formulation : « comment sont utilisés » - la dimension des états, niveaux, identité du possible sujet – acteur (individuel ou collectif) qui opère de la sorte ; à moins de supposer que les choses se font toutes seules !

Si on essaie malgré tout de donner une réponse à la question, on est amené à réfléchir à nouveau sur les termes de la question : est-ce que l'on vise des lieux - organisations ? des opportunités ?

Dans le premier cas, je serais tenté, à partir de l'expérience bordelaise, de désigner, en premier lieu, l'Agence d'urbanisme mais aussi, bien sûr, la CUB-Institution.

Pour l'Agence d'urbanisme, il faudrait sans doute différencier des phases, selon les directeurs en fonction. Par exemple, longtemps, l'AU a été dirigée par un ex-chef du GEP/DDE qui avait assumé l'établissement du SDAU et qui conduira la formation des POS et ... subira les mitages associés aux dérogations incrémentales, au point d'accompagner la dilution de la priorité « quadrant nord-est », une option prétendue stratégique et collectivement décidée de l'urbanisation d'agglomération. Puis, ce sera un urbaniste qui succèdera et demeurera en place jusqu'à aujourd'hui, une personnalité confortée par la décentralisation comme par une aptitude remarquable à faire avec les configurations politiques et à faire passer des orientations estimées fortes pour une définition d'un projet cohérent de ville.

Pour la CUB, là encore, les changements de direction politique, et avec eux des infléchissements plus ou moins forts de types de leadership, modifient les « régimes de gouvernance » actualisés. Ici aussi, le contexte de la décentralisation joue de manière forte en requérant des déplacements des lieux d'initiative et de façon associée des modes de définition – « construction des besoins » - de ce qui a à faire.

Pour les deux sites, ce qui est en cause ce sont les rapports des technostructures avec les responsables politiques, ceux du niveau de l'instance communautaire mais aussi ceux du niveau communal. Ce qui signifie aussi qu'au sein des appareils techniques il y a des lieux de la négociation et de la coordination, des lieux et des hommes pouvant être en concurrence ou non selon les cas. Les ingénieurs d'Etat sont toujours eux aussi présents et peuvent demeurer

décisifs pour de projets requérant leur éventuelle expertise propre ou des montages financiers impliquant la composante étatique.

Il faut sans doute ajouter une série d'acteurs constituant autant de sites et de protagonistes du jeu de la gouvernance « à l'échelle de l'agglomération » ; pour de nombreux projets spécialisés, les services des groupes privés en charge de réseaux techniques sont en position décisive (cf. les études sur le « génie urbain » de la commission Martinand). Il faudrait ajouter encore les Sociétés d'économie mixte (dans le cadre communautaire demeuraient largement sous contrôle communal) qui ont conduit l'équipement ou assument toujours la gestion d'opérations zonées.

Comment évaluer l'importance des cabinets des présidents des maires ou de divers partenaires publics ou privés ? Ou l'influence des réunions régulières et interpersonnelles de leurs responsables ou de chargés de mission qui s'y trouvent par exemple dans les décisions qui seront prises par les diverses institutions supports ? Où se négocient des décisions qui intéressent le Port autonome, la CCI ?

A un niveau encore plus apparemment informel, doit-on faire comme si n'existait pas une association non déclarée en laquelle par cooptation des représentants des grands secteurs et des groupes d'élites sociales et politiques spécialisées peuvent se retrouver puis se mettre en contact pour s'informer des choses qui vont pouvoir se faire, ici ou là ?

Une théorie polyarchique serait sans doute applicable localement pour caractériser un jeu d'« association – rivalité » (cf. R. Dahl, *Who governs ?* et pour son usage bordelais, J. Lagroye, J. Chaban-Delmas à Bordeaux) présidant à la production de la décision dans l'agglomération bordelaise.

Au premier rang des « projets urbains » qui peuvent être des opportunités localisées de gouvernance en procédant d'une logique projet et d'une action à fond missionnaire à même de susciter des expressions d'intérêts ou un intérêt à opérer de nécessaires concertations, on doit citer le tramway. Les réunions à divers niveaux impliquent les partenaires opérateurs, mais aussi sur les tracés des voies les comités de quartier, les associations de commerçants etc. Ce qui me semble se faire dans des sites démultipliés où des arrangements cherchent à permettre une « sociation des intérêts », pour reprendre la notion de Max Weber.

Pour un projet urbain tel que « le grand contournement » de l'agglomération, projet actuellement suspendu, le « grand débat » prévu par la loi, montrera ses limites multiples comme Pierre Sadran qui en fut un des protagonistes a pu les décrire (cf. aussi Loïc Blondiaux)

Question 2 : Autour de quelles logiques territoriales et autour de quels domaines d'intervention s'organise la gouvernance métropolitaine ?

A nouveau, la formulation de la question me fait problème ; le terme indexical « autour » et les notions « réflexives » de « logiques territoriales » ou de « domaines d'intervention » me paraissent contribuer à une interrogation à la fois trop floue et trop précise !

Si j'essaie toutefois de trouver une réponse approximativement possible à ce qui est de la sorte demandé, je dois avancer quelques remarques préalables.

La première est bien sûr relative à « la gouvernance métropolitaine » ; comme je l'ai déjà dit, la visée unifiée par la généralité des termes utilisés, me semble présupposer une unicité de la régulation à l'échelle « métropolitaine » ; ceci, même si je suis convaincu que celui qui a ainsi

formulé la question pense que ce qui est effectivement présent dans les agglomérations ce sont des configurations diversifiées d'acteurs et de jeux.

A Bordeaux, on a eu historiquement depuis la Libération, une prévalence d'une « logique » de re-développement économique ayant pour base le Comité d'expansion, pour site d'application du projet, l'équipement de ZI dans les communes périphériques et pour leader symbole le maire de Bordeaux et premier président de la CUB.

Associé à ce projet économique, apparaît un agrégat d'opérations urbaines fortes dont des sociétés d'économie mixte ont été les premiers opérateurs : le secteur sauvegardé, Mériadeck, Le Lac, principalement des « coups » promus par la mairie de Bordeaux ; les ZUP, pilotées en premier par les instances préfectorales et le niveau départemental (celui-ci prenant corrélativement une vocation prioritaire sur la partie rurale de la Gironde abandonnant l'agglomération à la CUB) ; « entre » les deux, les services de la DDE et de la DDA vectorisant de grands projets viaires (des pénétrantes, rocade, ...) ou de viabilisation des terres. Tout ceci avec une logique communale de développement intéressé d'une extension urbaine contribuant à « la façon locale » dont l'étalement urbain se fera ! De façon silencieuse et donc visible comme « naturelle » ou constituant un « problème technique ».

Actuellement, la logique est d'abord affichée « urbaine », la dimension économique devant être de l'ordre de l'effet induit : soit par l'attractivité générée (tourisme, image d'une agglomération dynamique etc.), soit par l'étalement des effets de l'attraction de la ville, en l'espèce l'arrivée de « néo bordelais » dans la ville-centre et tout particulièrement dans son centre-ville. La logique esthétisante vient de la sorte en complément d'une logique de restauration patrimoniale et modernisatrice (cf. les effets de façade : la rive gauche et les Quais, la rive droite et la recomposition immobilière) associant développement des accès à des réseaux techniques reformatés et démultiplication des aménités écologistes que sont les combinaisons de possibles consommation d'usage de jardins, parcs, lieux marqués par l'eau ou par le loisir urbain naturalisé (cf. les parcours randonneurs balisés).

Le classement au patrimoine par l'UNESCO, la candidature au label de « capitale culturelle européenne », s'inscrivent dans une telle logique d'un narcissisme urbain supposé cristalliser un dynamisme collectif, une image au service d'un marketing urbain déployé.

En arrière-fond, il y a sans doute une réalité plus composite : une saturation des réseaux viaires (notamment de la rocade), une stagnation voire un recul de l'emploi industriel de grandes unités (par exemple Ford à Blanquefort), une rurbanisation proliférant notamment vers l'entre-deux-mers et vers l'océan.

Question 3 : Comment, et dans quelle mesure les institutions nationales et européennes interviennent-elles dans la définition et la mise en œuvre des projets urbains ? Y a-t-il eu une évolution de leur rôle ?

La réponse pourrait-être ; ici comme ailleurs, ces « interventions » institutionnelles sont conditionnées par les nouveaux contextes politico-administratifs (décentralisation, européanisation) qui amènent de nouvelles façons de faire (d'une négociation toujours plus ou moins dominée par les appareils d'Etat à des configurations de jeux plus aléatoirement équilibrées dans les fonctionnements et les productions) et par les montages financiers opérés ou requis.

L'effet européen peut être, on le sait, médié par les services étatiques et mobiliser dans les compositions des projets –de type FEDER- des opérateurs experts de l'Etat local comme des institutions territoriales.

Un exemple intéressant : le GIP « Pays et Quartiers d'Aquitaine » est un dispositif jugé localement, nationalement et au niveau européen, exemplaire.

C'est un centre de ressources documentaires mais aussi un réservoir de bonnes pratiques, d'aide à la formation de projets locaux en direction des développeurs territoriaux aquitains et de formation des chefs de projet. Il constitue un site de réflexion très large réunissant des responsables d'organisations de la société civile, des universitaires, des représentants des « forces vives » régionales, des agents territoriaux en charge d'associations professionnelles, des responsables de dispositifs particuliers (type FAS), etc.

Le fond programmatique est méthodologique ; il vise à transférer des logiques d'action de l'urbain au rural, anticipant la possible et utile formation de ce que je qualifierais d'un « génie territorial ».

Son programme d'action redéfinit annuellement par des instances de « gouvernance » qui en suivent et en pilotent de près l'activité d'une équipe opérationnelle restreinte

Il est à présidence, une année du Préfet de Région relayé par le SGAR et ses conseillers proches, et l'autre du Président du Conseil régional et de son vice-président spécialisé et de la direction générale des services.

On pourrait rapprocher ce GIP de la fonction qu'a eu durant les Trente glorieuses le Comité d'expansion qui a trouvé après 1964 un relais partiel puis un transfert fonctionnel dans les instances régionales (Conseil économique et social régional) de la CODER, puis de l'E.P. Régional, enfin de la Région devenue collectivité territoriale et conservant une compétence prioritaire pour le développement économique.

Désormais, dans le domaine du développement urbain « métropolisé », le GIP PQA influe indirectement sur les compositions de projets territoriaux, de projets non pas globaux et généraux mais particuliers et localisés. Ceci, tout en focalisant sur des grands problèmes de société, des problèmes actuels particuliers et généraux (logement social, écoles prioritaires, équipements sanitaires, etc.) soumis à réflexion collective. Ce qui change de la sorte c'est la façon dont on influe : par un effet de stylisation (cf. F. Dumont) ou de typification des pratiques de développement utilisables ou de partage d'informations utiles, à visée mimétique ou de réplique, pour des projets à ajuster à des sites singuliers d'action.

Question 4 : Quels sont les projets qui s'organisent sous forme de « partenariat public – privé » dans le domaine de l'aménagement urbain, et comment se construisent ces partenariats ?

Quid du sens à donner à « le domaine de l'aménagement urbain » ?

En premier lieu, les « projets – d'aménagement urbain – sous forme de partenariat public – privé », ne sont pas une innovation récente ; c'est ainsi que la Communauté urbaine a mis en place l'équipement et la gestion de réseaux techniques tels ceux de l'eau et de l'assainissement ; c'est ainsi aussi que par les sociétés d'économie mixte se sont constitués les pôles d'urbanisation au sein de l'espace d'agglomération qui ont été indiqués précédemment, et en ces sites par les ZAC.

D'autres lieux doivent être sans doute aujourd'hui examinés ; ce qui se fait pour les ZAD où se retrouvent dans des rôles sinon de « partenaires » tout au moins de « protagonistes » interagissant, des acteurs de l'immobilier à statuts divers sous le label « privé » ; des organismes associatifs du logement social, des coopératives et des associations, mais aussi des sociétés capitalistes immobilières, certaines locales d'autres nationales ou internationales.

Le rôle des services directionnels de la CUB et des bureaux de l'Agence d'urbanisme dans l'information ou la mobilisation de lieux ad hoc de concertation généralement à la demande de maires est important.

On doit y ajouter sans doute des dispositifs type Grand Projet de Ville. Par exemple, dans l'agglomération bordelaise, le GPV rive droite, en charge de la recomposition des Hauts-de-Garonne, l'ex-ZUP rive droite.

On devrait aussi faire une place aux associations qui s'expriment dans une logique réactive ou de protestation par rapport à des projets urbains localisés et particuliers. Il y a des associations qui ont pignon sur rue, entendons dans l'opinion locale, du fait de la régularité d'actions de défense - d'inspiration écologiste généralement -, et qui sont subies par les autorités publiques craignant des mobilisations populaires ou des recours juridictionnels forcément inducteurs de difficultés et de retards pour des projets « déjà ficelés » ; et d'autres associations avec lesquelles une concertation préalable est au coup par coup mise en place par les autorités publiques. Les informations via des conseils de quartier ou par des déplacements sur site de responsables politiques locaux sont fréquemment rapportées par le quotidien régional ou la presse communale.

En un mot, il me semble que ce qui préside à ces montages partenariaux qui incluent pour partie des décideurs nécessaires et des destinataires directs ou indirects des actions projetées, c'est un pragmatisme au coup par coup, sans lignes directrices claires si ce ne sont celles des possibilités financières ou des butoirs et contraintes de diverse nature, géographique, politique ou réglementaire.

On a aujourd'hui, sur Bordeaux, de telles modalités de mobilisation partenariale et de sensibilisation des populations, à l'œuvre sur la zone « Bacalan », zone de récupération urbaine prioritaire, où le changement de populations localisées se profile avec le nouveau pont, la Base sous-marine, le port de plaisance, de nouveaux habitats, en un mot une gentrification programmée. La même que celle qui est aussi escomptée de la recomposition urbain de Belcier, quartier populaire résiduel du centre-ville destiné désormais à devenir avec la future gare TGV, « le » centre directionnel haut de gamme et un lieu « chic » de résidence. Les fameux trois « B » (Bacalan, Belcier et Bastide) sont de facto des opérations dites d'aménagement urbain qui sont d'abord des programmes de déménagement urbain.

Question 5 : Quelles sont les opérations présentées comme exemplaires en matière de participation des habitants ? Comment est mise en place et utilisée la concertation dans la conduite des projets ?

« Présentées » par qui ? Par les responsables publics ? Par les habitants ? Par les associations ou dispositifs prétendant exprimer les habitants ?

On pourrait dire que les responsables publics, en premier lieu les élus locaux majoritaires dans les communes ou dans la CUB, se légitiment ou tentent de la faire, sans doute en affichant l'exemplarité démocratique de leur participationnisme actif.

Dans le métier politique local la concertation est devenue une composante nécessaire du savoir faire communicationnel. Les conseils de quartier, les comités de développement durable (à noter que le Directeur actuel de l'Agence d'urbanisme vient d'être nommé cumulativement directeur du nouveau conseil du développement durable de l'agglomération).

Un cas sans doute réputé de concertation (cf. dans le journal national des maires un article en fait un descriptif) concerne une zone près des boulevards et à proximité de l'opération entreprise sur le quartier Belcier, quartier de Bordeaux, qui aura un double prolongement résidentiel (encore « populaire ») et pour les activités (déplacements ou reformatages des localisations du Marché d'intérêt national, des abattoirs) sur le territoire de la commune riveraine de Bègles. En cette zone la recomposition d'un îlot urbain a été menée avec les populations tout au long de la réalisation des aménagements réalisés.

D'une manière générale, la commune dont le maire est le député écologiste Noël Mamers, est fortement engagée dans le « faire avec » les populations. On retrouve une logique du même ordre à Pessac, sous l'influence de Alain Rousset et organisée par des services communaux ouverts à la concertation quartier par quartier.

Le choix des armes politiques, en l'espèce le choix des instruments, pour reprendre une notion chère à Lascoumes, est une dimension stratégique, de plus en plus stratégique dans un contexte de gouvernance multi niveaux et de politiques publiques que je préfère appeler « processuelles » (par rapport au qualificatif proposé par P. Lascoumes de « procédurales ») pour souligner la logique de composition substantielle des actions publiques par les apports agrégés tout au long de leur formation et mise en œuvre.

Ce qui signifie que le découpage classique des deux moments, de la « conception » et de l'« application », d'une politique publique est aussi, largement obsolète. Je dois ajouter que les offres participationnistes ad hoc sont rarement suivies de mobilisations enthousiastes et massives de la part des populations, à défaut d'un point critique recélé par le projet en cause, à même de générer une mobilisation de protestation.

Par exemple, en ce moment, le passage futur d'une nouvelle ligne du tramway (ligne D en direction du « quadrant nord-ouest » vers Eysines (maire socialiste), Blanquefort (dont le maire est le nouveau président de la CUB), St-Médard en Jalles (dont le maire est un vice-président de la CUB et conseiller général) dans le quartier bourgeois du Jardin public, par la rue Fondaudège ou alternativement par la rue David Johnson, stimule l'association des contre (les commerçants) et des contre-contre (des usagers).

Les élus de droite et de gauche –qui y ont certains d'entre eux leur résidence et/ou une clientèle de choix- mettent désormais, de concert, le projet en sommeil, l'horizon des élections municipales se profilant ...

