

**UNIVERSITE BORDEAUX II VICTOR SEGALEN**

**ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES SOCIALES**

**THESE POUR LE DOCTORAT EN SOCIOLOGIE**

GODIER Patrice

**FABRICATION DE LA VILLE CONTEMPORAINE :  
PROCESSUS ET ACTEURS  
LE CAS DE L'AGGLOMERATION BORDELAISE**

Directeur de thèse : Guy TAPIE

Soutenue le 4 décembre 2009

**Composition du jury :**

M.Jean-Yves **AUTHIER**, Professeur de sociologie à l'université Lumière de Lyon II

M.Véronique **BIAU**, Chercheure, directrice du CRH, Ecole d'Architecture Paris Val de seine.

M.Yankel **FIJALKOW**, Professeur de sociologie à l'université du Maine

M.Thierry **OBLET**, Maître de Conférences en sociologie à l'université de Bordeaux II

M.Guy **TAPIE**, Professeur de sociologie à l'Ecole d'Architecture et de Paysage de Bordeaux.



## REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier Guy Tapie qui a plus qu'encadré ce travail de doctorat puisqu'il en a été aussi l'initiateur, parfois l'inspirateur, depuis toutes ces années à PAVE où notre collaboration, confiance mutuelle et amitié n'ont jamais failli.

Merci à tous mes collègues de laboratoire pour leurs précieux encouragements.

Je remercie également tous ceux qui par leur disponibilité m'ont accordé leur temps pour alimenter ce travail ou qui m'ont fait profiter de leurs connaissances, notamment Michel Bergeron et Claude Sorbets.

Enfin, ce travail n'aurait pu aboutir sans Isabelle mon épouse et mes deux fils Florian et Baptiste, indispensables supporters et complices.

À mes parents, frère et soeur.



## RESUME DE LA THESE

Dans un contexte où les problématiques urbaines, les formes de l'action publique et les systèmes d'acteurs ont bouleversé ces dernières décennies les façons de fabriquer la ville, il s'agit de saisir les logiques d'action qui participent de la dynamique de transformation des espaces et des territoires contemporains. Élaboré sous l'angle de la sociologie urbaine, le modèle d'analyse repose sur trois grands processus interactifs. Un processus de cadrage stratégique (d'entrée en projet) dont le référentiel donne la mesure en termes de socle de représentations partagées. Un processus (mise en réseau) d'organisation complexe de ressources et d'hommes dont il faut coordonner et réguler les actions et les interventions au sein de dispositifs techniques, réglementaires et organisationnels spécifiques (maîtrise d'ouvrage urbaine). Un processus, de traduction spatiale, matérielle et formelle visant à la réalisation concrète sur des territoires privilégiés (la friche est le principal référent spatial) d'opérations combinant sur la base des intentions initiales et dans le cadre d'un espace d'activités spécifique, autant d'objectifs économiques, sociaux, politiques et symboliques.

La notion de projet urbain traduit le chaînage de ces trois processus qui à partir d'un enjeu défini en commun à l'échelle de la ville ou de l'agglomération génère en continuum sur une durée donnée (il y a un début et une fin au projet urbain) une activité collective, mobilisant et enrôlant à chaque étape et niveaux de responsabilités une pluralité d'acteurs autour d'une série d'opérations urbaines et architecturales.

Le cas spécifique de l'agglomération bordelaise et de ses transformations sur la période 1995-2006 sert de terrain de référence.

**Mots clés :** référentiel, interprofessionnalité, espace professionnel, dispositif, projet urbain, organisation technique, territoire, réseau, politique, modèle négocié, négociation, culture technique.

# THE MAKING OF THE CONTEMPORARY CITY : PROCESS AND ACTORS

## THE CASE OF THE BORDEAUX AGGLOMERATION

### **Abstract of the thesis**

In a context where urban problems, forms of public action and systems of actors drastically change the ways to build the city these last decades, we must understand the logics of action that influence the dynamics of spatial and territorial changes. The analysis model is developed from the point of view of the urban sociology and is based on three important interactive processes. A strategic framing process (entrance in the project) whose reference system gives the standard in terms of a base of shared representations. A complicated organizational process (networking), involving resources and persons whose actions and interventions need to be coordinated and controlled within a specific technical, legal and organisational system (urban contracting owner). A process, of a precise, material and spatial translation aiming the concrete realization, on privileged territories (the waste land is the principal spatial referent), of operations which on the basis of the initial intentions and within the framework of a space of specific activities, combine economic, social, political and symbolic objectives.

The concept of urban project is the expression of the chaining of these three processes. Starting from a jointly defined issue on the scale of the city or agglomeration, it generates during a given time period (the urban project has a beginning and an end) a collective activity, mobilizes and recruits in each stage and all levels of responsibilities a plurality of actors around a series of urban and architectural operations.

The agglomeration of Bordeaux and its transformations over the period 1995-2006 is used as reference base.

**Key words:** reference frame, interprofessionality, professional space, system, urban project, technical organization, territory, network, policy, model negotiated, negotiation, technical culture.

### **Lieu de préparation de la thèse :**

Laboratoire PAVE : Profession, Architecture, Ville, Environnement.

École Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux.

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUCTION</b>   | <b>11</b>  |
| <b>Problématique : au cœur de la fabrique de la ville</b>                                 | <b>14</b>  |
| <b>Le modèle d'analyse</b>  | <b>15</b>  |
| <b>Le contexte et le cas</b>  | <b>19</b>  |
| <br>  |            |
| <b>PARTIE I. LA FABRIQUE DES VILLES : SCENARIO ET DECORS</b>                              | <b>21</b>  |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 1 : La ville en mouvements</b>  | <b>25</b>  |
| 1-1 <i>Mouvements sociétaux</i>   | 25         |
| 1-2 <i>Mouvements institutionnels</i>   | 33         |
| 1-3 <i>Mouvements techniques et professionnels</i>  | 36         |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 2 : D'un modèle de fabrication à l'autre</b>                                  | <b>41</b>  |
| 2-1 <i>Mouvements et processus de fabrication</i>   | 41         |
| 2-2 <i>Le projet urbain négocié</i>   | 44         |
| 2-3 <i>Processus et modèle négocié</i>  | 50         |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 3 : Scènes et décors de ville : Bordeaux agglomération</b>                    | <b>53</b>  |
| 3-1 <i>La métropole moderne</i>   | 54         |
| 3-2 <i>La transition incertaine</i>   | 56         |
| 3-3 <i>La relance Juppé</i>   | 57         |
| 3-4 <i>La métropolisation de l'espace urbain bordelais</i>                                | 60         |
| <br>  |            |
| <b>PARTIE II : LE REFERENTIEL D'ACTION URBAINE COMMUNAUTAIRE</b>                          | <b>65</b>  |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 1 : Les bases référentielles du projet urbain d'agglomération bordelais</b>   | <b>73</b>  |
| 1-1 <i>La ville de proximité : aspects cognitifs</i>                                      | 73         |
| 1-1-1 <i>« Réveiller la belle endormie »</i>  | 74         |
| 1-1-2 <i>Figures de ville</i>   | 76         |
| 1-2 <i>L'agglomération en projets : aspects instrumentaux</i>                             | 79         |
| 1-2-1 <i>Référentiel et projets : le renouvellement d'un modèle urbain</i>                | 80         |
| 1-2-2 <i>Le référentiel sous l'angle des projets : principes d'action</i>                 | 84         |
| 1-3 <i>La cristallisation d'un discours d'agglomération : aspects stratégiques</i>        | 88         |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 2 : penser et agir sur les territoires, le référentiel en actes</b>           | <b>91</b>  |
| 2-1 <i>Regards sur les mutations spatiales et les Grands Projets</i>                      | 91         |
| 2-1-1 <i>Les deux grands gestes unificateurs</i>  | 91         |
| 2-1-2 <i>Ville compacte / ville mobile : le centre s'impose, la périphérie s'installe</i> | 93         |
| 2-1-3 <i>La recherche d'un second souffle</i>   | 95         |
| 2-1-4 <i>La métropole durable : vers un nouveau récit d'agglomération</i>                 | 99         |
| 2-2 <i>Regards sur les mutations socio-économiques des territoires</i>                    | 101        |
| 2-2-1 <i>Une logique de rattrapage</i>  | 102        |
| 2-2-2 <i>Forces et faiblesses de la planification stratégique</i>                         | 103        |
| 2-2-3 <i>Territoire de projets et territoire économique</i>                               | 108        |
| 2-2-4 <i>Du référentiel à l'offre territoriale</i>  | 111        |
| 2-3 <i>Aspects stratégiques : regards sur le projet d'agglomération</i>                   | 112        |
| 2-3-1 <i>Rechercher une cohérence : Les voies du projet d'agglomération</i>               | 112        |
| 2-3-2 <i>Où et comment agir ? La question foncière</i>                                    | 115        |
| 2-3-3 <i>Quel rôle pour les élus ?</i>  | 116        |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 3 : La dynamique du référentiel (le cadre d'action)</b>                       | <b>121</b> |
| 3-1 <i>L'évolution des schémas cognitifs</i>  | 122        |
| 3-2 <i>L'enjeu du passage des principes à l'opérationnel</i>                              | 126        |
| 3-3 <i>La construction sociale du référentiel</i>   | 131        |
| 3-4 <i>Vers un référentiel de développement durable territorialisé</i>                    | 134        |

## **PARTIE III : LES DISPOSITIFS D'ACTION**

**137**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Chapitre 1 : Dispositifs d'action (techniques, spatiaux et territoriaux)</b>                         | <b>141</b> |
| 1-1 <i>Le tramway : un dispositif au service d'un projet d'infrastructure</i>                           | 141        |
| 1-1-1 <i>La situation initiale</i>  | 142        |
| 1-1-2 <i>Acteurs et fonctions</i>   | 144        |
| 1-1-3 <i>Les temps de l'action</i>  | 145        |
| 1-1-4 <i>La culture du projet</i>   | 148        |
| 1-2 <i>La restructuration des quais rive gauche : emblème pour l'agglomération</i>                      | 148        |
| 1-2-1 <i>La situation initiale : le programme</i>   | 149        |
| 1-2-2 <i>Les temps du projet : cinq séquences d'aménagement</i>   | 150        |
| 1-2-3 <i>Acteurs et fonctions</i>   | 151        |
| 1-2-4 <i>Culture du projet</i>  | 153        |
| 1-3 <i>Bastide rive droite : l'extension du centre d'agglomération</i>                                  | 154        |
| 1-3-1 <i>La situation initiale</i>  | 154        |
| 1-3-2 <i>Les temps du projet</i>  | 156        |
| 1-3-3 <i>Acteurs et fonctions</i>   | 158        |
| 1-3-4 <i>Culture du projet</i>  | 159        |
| 1-4 <i>Changer d'image : le grand projet de ville (GPV) des Hauts de Garonne</i>                        | 160        |
| 1-4-1 <i>La situation initiale</i>  | 161        |
| 1-4-2 <i>Les temps du projet</i>  | 164        |
| 1-4-3 <i>Acteurs et fonctions</i>   | 165        |
| 1-4-4 <i>Culture du projet</i>  | 166        |
| 1-5 <i>Les Berges du lac, la future « vitrine bordelaise » des éco-quartiers</i>                        | 167        |
| 1-5-1 <i>La situation initiale</i>  | 167        |
| 1-5-2 <i>Temps du projet</i>  | 170        |
| 1-5-3 <i>Acteurs et fonctions</i>   | 171        |
| 1-5-4 <i>Culture du projet</i>  | 173        |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 2 : Dispositifs et dimensions de l'action</b>   | <b>175</b> |
| 2-1 <i>L'effet de levier : les dispositifs de Grand projet</i>  | 175        |
| 2-1-1 <i>Un investissement stratégique</i>  | 176        |
| 2-1-2 <i>Sophistication des modes de fabrication</i>  | 178        |
| 2-2 <i>L'effet sur mesure : des dispositifs procéduraux contestés mais confirmés</i>                    | 179        |
| 2-2-1 <i>La ZAC outil du gouvernement d'agglomération</i>   | 181        |
| 2-2-2 <i>Evolution des ZAC et nouveaux modes de régulation</i>  | 183        |
| 2-3 <i>Expérimenter et s'adapter : les dispositifs innovants</i>  | 186        |
| 2-3-1 <i>Le GPV : un dispositif territorial</i>   | 186        |
| 2-3-2 <i>Les Berges du lac : un dispositif partenarial</i>  | 188        |
| 2-3-3 <i>Une mutation des manières de faire</i>   | 189        |
| 2-4 <i>Des dispositifs à l'épreuve de la négociation</i>  | 192        |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 3 : Dispositifs et processus de mise en réseau</b>  | <b>197</b> |
| 3-1 <i>Un dispositif global de réflexion (1996)</i>   | 198        |
| 3-2 <i>Un dispositif global d'action : 2006-2007</i>  | 204        |
| 3-2-1 <i>Une nouvelle culture urbaine</i>   | 205        |
| 3-2-1 <i>Une nouvelle donne : la participation démocratique</i>   | 209        |
| 3-3 <i>Le dispositif comme modalité d'organisation du projet urbain : la maîtrise d'ouvrage urbaine</i> | 213        |
| 3-3-1 <i>Maîtrise d'ouvrage urbaine et fonctions de maîtrise d'ouvrage</i>                              | 213        |
| 3-3-2 <i>Le dispositif bordelais de maîtrise d'ouvrage urbaine</i>                                      | 215        |

## **PARTIE IV : L'INVENTION DU PROJET**

**219**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Chapitre 1 - Le tramway, un espace professionnel spécifique</b>                     | <b>225</b> |
| 1-1 <i>L'univers tramway</i>   | 226        |
| 1-1-1 <i>une communauté d'experts</i>  | 228        |
| 1-1-2 <i>Ingénieurs et maîtres d'oeuvre : le jeu croisé des perceptions</i>            | 231        |
| 1-2 <i>L'interprofessionnalité en actes : la phase de conception du réseau tramway</i> | 233        |
| 1-2-1 <i>La coopération au quotidien</i>   | 233        |
| 1-2-2 <i>Les formes de l'action</i>  | 237        |

|   |            |
|---|------------|
| 1-2-3 <i>L'ouverture de l'espace de conception</i>  | 241        |
| <b>Chapitre 2 : L'espace professionnel du projet urbain</b>   | <b>245</b> |
| 2-1 <i>les acteurs de l'espace professionnel bordelais</i>  | 245        |
| 2-2-1 <i>Les services techniques ville et agglomération</i>   | 246        |
| 2-2-2 <i>Les organismes de planification</i>  | 249        |
| 2-2-3 <i>Les prestataires privés</i>  | 251        |
| 2-2 <i>Trois figures de la coopération interprofessionnelle</i>                                     | 254        |
| 2-2-1 <i>L'ingénieur chef de projet</i>   | 256        |
| 2-2-2 <i>L'architecte coordonnateur de ZAC</i>  | 260        |
| 2-2-3 <i>Le « poisson pilote » ou les passeurs de projet urbain</i>                                 | 265        |
| <b>Chapitre 3 : La culture technique du projet urbain d'agglomération</b>                           | <b>269</b> |
| 3-1 <i>Pratiques professionnelles et culture technique</i>  | 270        |
| 3-1-1 <i>les composantes de la culture technique en aménagement urbain</i>                          | 270        |
| 3-1-2 <i>l'expérience du projet : la culture technique à l'épreuve</i>                              | 275        |
| 3-2 <i>Les marqueurs architecturaux et urbains de la culture technique</i>                          | 278        |
| 3-2-1 <i>L'identité patrimoniale</i>  | 279        |
| 3-2-2 <i>Les espaces publics : l'extension du domaine du citoyen</i>                                | 281        |
| 3-2-3 <i>L'habitat : mixité et densité</i>  | 283        |
| 3-2-4 <i>Les doctrines spatiales environnementalistes</i>   | 286        |
| <br>  |            |
| <b>CONCLUSION</b>   | <b>291</b> |
| <br>  |            |
| <b>1-La fabrique comme processus</b>  | <b>295</b> |
| 1-1 <i>Le processus d'entrée en projet (ou le dessein)</i>  | 295        |
| 1-2 <i>Le processus de mise en réseau (ou le design)</i>  | 297        |
| 1-3 <i>Le processus de mise en relation interprofessionnelle (ou le dessin)</i>                     | 299        |
| <br>  |            |
| <b>2-Les rythmes de la fabrique</b>   | <b>301</b> |
| 2-1 <i>Un moment fort</i>   | 301        |
| 2-2 <i>La ville acteur</i>  | 303        |
| 2-3 <i>La résilience communautaire</i>  | 304        |
| <br>  |            |
| <b>3-La ville négociée</b>  | <b>306</b> |
| <br>  |            |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>  | <b>309</b> |
| <br>  |            |
| <b>Ouvrages généraux de sociologie, théorie et méthodes</b>   | <b>311</b> |
| <br>  |            |
| <b>Ouvrages en sociologie urbaine, urbanisme et économie urbaine</b>                                | <b>312</b> |
| <br>  |            |
| <b>Ouvrages sur la production architecturale et urbaine.</b>  | <b>316</b> |
| <br>  |            |
| <b>Ouvrages et rapports sur Bordeaux</b>  | <b>320</b> |
| <br>  |            |
| <b>Sites internet consultés</b>   | <b>323</b> |
| <br>  |            |
| <b>ANNEXES</b>  | <b>325</b> |
| <br>  |            |
| <b>1-Annexe méthodologique</b>  | <b>327</b> |
| 1-1 <i>Les études préalables</i>  | 327        |
| 1-2 <i>Les étapes de la démarche</i>  | 328        |
| 1-2-1 <i>Phase de formulation des hypothèses et de mise au point du modèle d'analyse (partie I)</i> | 328        |
| 1-2-2 <i>Phase d'analyse des projets (partie III)</i>   | 328        |
| 1-2-3 <i>Phases d'enquête et de recueil d'informations (Partie II, IV)</i>                          | 329        |
| 1-2-4 <i>Phase de restitution -</i>   | 329        |
| 1-3 <i>Les principaux rapports de recherche</i>   | 330        |

|   |            |
|---|------------|
| <i>1-4 Les outils : les guides d'entretien</i>  | 330        |
| <i>1-4-1 Guide d'entretien « Opérateurs »</i>   | 330        |
| <i>1-4-2 Guide d'Entretien « professionnels et experts (architectes urbanistes AMO) »</i> | 332        |
| <i>1-5 Liste des entretiens</i>   | 334        |
| <b>2- Annexe Projets</b>  | <b>337</b> |

# **INTRODUCTION**



En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, les espaces urbains traversent une période de croissance et de transformation radicale donnant aux villes des configurations spatiales de plus en plus décentralisées et fragmentées. La métropolisation qui porte cette dynamique suscite des inquiétudes, notamment le risque de faire éclater la ville en rompant avec les hiérarchies urbaines classiques<sup>1</sup>. Pour faire face à ces défis, les villes recourent après l'avoir délaissé à la planification, développent de nouveaux outils et instruments d'intervention pour traiter des problèmes accrus de segmentation, de spécialisation à distance et de polarisations sociales. Par la vigueur de leurs manifestations, par les enjeux qu'ils représentent du point de vue de la « condition urbaine »<sup>2</sup> ces phénomènes interpellent les sciences humaines et sociales.

Certes, l'étude des différents mouvements qui participent de l'organisation et de la transformation des villes contemporaines a toujours été inscrite à l'agenda de nombreux champs disciplinaires, sociologie, géographie, sciences politiques, anthropologie et autres qui se sont à nouveau emparés du sujet. S'offre ainsi pour celui qui s'intéresse plus particulièrement à la ville et à l'urbain<sup>3</sup>, un éventail de travaux universitaires et professionnels relevant de savoirs qui ont su renouveler concepts et directions de recherches pour ce vaste domaine d'investigation.<sup>4</sup> Mais, un aspect demeure sur ce registre moins développé, celui de l'aménagement des espaces, des activités qui lui sont associées en urbanisme, architecture et génie civil et des modalités de leur inscription dans la société. Non pas par défaut ou absence de questionnement, mais parce que le statut scientifique donné à ce domaine situe sa production, de manière peut-être trop ambiguë pour certains, entre recherche et opérationnalité. L'intérêt n'est pourtant pas mince au moment même où se mettent en place de nouvelles conditions d'élaboration, de conception et de réalisation de notre cadre de vie sous l'injonction du développement durable. C'est donc dans cette direction que nous avons dirigé notre travail sociologique, appuyé par des années de recherche contractuelles en la matière.

---

<sup>1</sup> Sur la métropolisation, voire les travaux de Patrick Le Galès : *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses des Sciences Politiques, 2003 et de Michel Bassand *Cités, villes, métropoles* Genève, Presses polytechniques universitaires romandes, 2007.

<sup>2</sup> Pour reprendre la belle expression d'Olivier Mongin in *La condition urbaine*. Éditions du seuil 2005

<sup>3</sup> Précisons que les termes de ville et urbain, employés ensemble ou successivement, ne montrent pas un déficit de boussole de la part de l'auteur mais une position qui considère que la sociologie de la ville est une part importante de la sociologie urbaine (voir Yankel Fijalkow *Sociologie de la ville*, la Découverte, 2002, p 3, Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal *Sociologie urbaine*, PUF, 2007, p 15)

<sup>4</sup> À l'exemple de *La ville et urbain, l'état des savoirs* ouvrage collectif dirigé par Thierry Paquot, Michel Lussault, Sophie Body-Gendrault aux éditions de la Découverte, 2000.

## **Problématique : au cœur de la fabrique de la ville**

La perspective théorique choisie en conséquence repose moins sur la façon d'appréhender le concept de ville comme mode de vie, organisation ou forme sociale que sur les modalités pratiques, opératoires (spatiales, formelles et matérielles) de la « ville en train de se faire ». Plus précisément, nous avons centré notre approche sur la fabrication de la ville et sur les processus qui la composent. Une proposition à deux termes qui, en matière de sociologie urbaine, renvoient pour l'un, fabrication et fabrique, aux travaux d'Henri Lefebvre, notamment les études menées dès les années soixante sous l'angle des modes opératoires, tels qu'ils prévalent dans la production de la ville<sup>5</sup>. Et pour l'autre, processus, à une terminologie classique en sociologie, mais que nous orientons du côté de l'œuvre de Norbert Elias<sup>6</sup>, pour mieux souligner l'importance des temporalités de l'action urbaine et l'historicité qui en découle.

Derrière ces mots, nous considérons d'abord l'idée d'une ville continuellement façonnée, transformée, d'espaces inventés qui libèrent des échanges et des pratiques spécifiques, multipliant à cet effet les interactions sociales. Avec le choix assumé, d'un point de vue méthodologique, de prendre en compte, parmi la diversité des publics urbains concernés, plus particulièrement deux types d'acteurs : les décideurs que l'on peut ranger du côté de la commande urbaine et architecturale et les acteurs de la catégorie des concepteurs, réalisateurs et gestionnaires, avec leurs démarches, les méthodes collectives spécifiques qu'ils mettent en pratique, les formes et les objets qu'ils inventent et produisent, des plus ordinaires aux plus emblématiques.

Autrement dit, deux orientations se trouvent ici en co-présence que nous allons traiter dans notre analyse : une dimension de *process* (en lien avec une commande et en écho à l'activité d'une organisation, dans le cadre d'une économie urbaine) et une dimension de forme, la « ville » étant désignée comme un « objet phénoménal » dont la consistance, la forme dépend des options et projets qui en ont organisé les principaux composants. Dans cette approche, on devine que les enjeux sémantiques constituent dès lors un élément décisif des arrangements et

---

<sup>5</sup> Il parlait de la production de la ville comme d'une praxis entre acteurs et objets fabriqués, d'une confrontation permanente autour des normes de l'action.

<sup>6</sup> Sur cet aspect de l'œuvre immense de Norbert Elias, voir le livre de Sabine Delzescaux « *Norbert Elias : une sociologie des processus* » L'Harmattan 2001, p 91-114.

directions prises dans la formation de la ville, autrement dit qu'une grande place doit être accordée dans l'analyse aux représentations collectives.

Si nous admettons que ce thème dépend par définition de processus de transformation incessants et toujours inachevés, relevant de logiques complexes et multiples, individuelles et collectives - processus de type incrémentaux - nous avons cependant privilégié l'étude plus particulière des processus enclenchés par l'action publique dans un contexte donné et à un moment donné. Ceci dans des domaines qui relèvent d'interventions publiques envers des demandes exprimées de manière explicite ou implicite par les populations en matière d'habitat, de transport, d'équipements divers ou d'activité. Ces interventions, classées dans la catégorie technique de l'ingénierie urbaine, ont comme particularité de pouvoir affecter au quotidien la vie sociale des individus. Elles relèvent en effet des expériences qui touchent à l'espace physique comme à l'espace public des citoyens : construction architecturale, objets divers, développement de services, changements d'images et de perceptions du cadre de vie, production de lieux et de flux divers. La portée sociologique de notre travail concerne donc la façon dont le politique se met à l'œuvre dans un certain nombre de domaines qui encadrent la vie quotidienne des urbains et façonnent la ville contemporaine.

## **Le modèle d'analyse**

Le monde tel qu'il est n'est pas façonné pour l'analyse, l'appréhender dans sa complexité nécessite que soit mise en œuvre une pluralité de cadres théoriques. Notre analyse repose ainsi sur des postulats théoriques empruntés autant à la sociologie de la ville, à la sociologie urbaine, qu'à la sociologie des sciences et à celle des professions.

Le premier postulat considère, comme donnée fondamentale, le phénomène, désormais bien étudié par les sociologues, du passage de la ville fordienne à la ville post-industrielle<sup>7</sup> et de tout ce qui décompose et recompose ce mouvement, c'est-à-dire un certain nombre de critères, sociaux, économiques, culturels et morphologiques qui modifient le cadre conceptuel de la ville et plus largement l'urbain. Un passage qui tend néanmoins à se singulariser quant au devenir des villes européennes, voire à suivre un chemin spécifique entre différentes

---

<sup>7</sup> Parmi tous les travaux existant sur ce thème, deux ouvrages de sociologues : François Ascher : « *Métapolis et l'avenir de villes*, Paris, Editions Odile Jacob, 1995 et Alain Bourdin, *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues, L'Aube, essais, 2005.

formes d'héritage (dont la référence au patrimoine pour les villes françaises est l'aspect le plus marquant) et la modernité et les diverses conditions d'adaptation à la mondialisation.

Le choix de prendre comme focale l'analyse des processus de fabrication indique que sont également privilégiées des notions qui renvoient globalement à une sociologie de l'action (la ville comme environnement dans l'action,) qui peut même dans ce cadre précis nous conduire à reprendre les contours d'une sociologie de la fabrication des espaces, telle qu'elle a commencé à s'appliquer et s'impliquer dans le monde de la recherche architecturale et urbaine.

Le second postulat repose sur le constat que les processus en question s'inscrivent dans un modèle d'intervention (et de fabrication) sur la ville que certains auteurs ont qualifié de négocié, par opposition idéal typique au modèle précédent, qualifié de hiérarchique. Dans les années 90, la recherche en urbanisme a en effet souligné les importants changements intervenus en Europe depuis une décennie dans les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des projets urbains complexes<sup>8</sup>. Cette tendance a mis en évidence l'émergence progressive d'un modèle stratégique ou négocié aux contours définis à la fois par le caractère flexible et stratégique de la planification et une capacité nouvelle d'ajustement, voire de recomposition des objectifs par rapport aux moyens disponibles. Un type d'intervention qui s'éloigne du modèle hiérarchique, longtemps en vigueur, déductif et linéaire qui recherche la meilleure solution. Les pratiques professionnelles et les instruments d'action de la production du cadre bâti ont en ce sens évolué pour faire face aux mutations contextuelles, au premier rang desquelles la logique de projet s'est partout imposée.

Cette notion de projet comme pratique, méthode et outil de connaissance (elle a, en ce sens, acquis une dimension épistémologique)<sup>9</sup> a partout enrichi le vocabulaire des différentes disciplines qui s'intéressent à la ville - sociologie, mais aussi économie, sciences politiques, géographie – permettant d'engager une vision systémique de l'action urbaine. On y relève entre autres que la démarche de projet permet la démultiplication des interactions sociales et la construction d'identités et d'intérêts communs. Divers travaux ont ainsi montré les différentes facettes prises par le projet dans la conception et la réalisation négociée des espaces bâtis ou aménagés, en s'appuyant par exemple sur les modes de coopération et de coordination entre professionnels ou sur la participation des habitants mais aussi sur la

---

<sup>8</sup> Gilles Novarina : « Conduite et négociation du projet d'urbanisme » in O. Söderström, E. Cogato Lanza, R.J. Lawrence, G. Barbey, *L'usage du projet*, Editions Payot Lausanne, 2000, pp 51-64.

<sup>9</sup> Au sens d'une épistémologie pratique comme la définit Albert Ogien in *Les règles de la pratique sociologique* » PUF 2007. Et comment ne pas faire référence à l'ouvrage désormais classique de Jean-Pierre Boutinet, « *Anthropologie du projet* » et notamment à son chapitre V sur l'espace architectural. PUF 1990.

structuration de la commande et sa traduction organisationnelle (maîtrise d'ouvrage urbaine)<sup>10</sup>.

Le modèle d'analyse qui en découle et qui est ici proposé (métapolitisation et métropolitisation pour le cadre global et mode d'intervention négocié pour le cadre construit), identifie trois grands processus à l'œuvre pour caractériser la fabrication de la ville et donc trois grandes entrées dans la recherche : vision et objectifs du projet, ressources et moyens d'action, formes et objets conçus et produits<sup>11</sup>.

Un processus d'entrée en projet des villes pour indiquer l'élaboration préalable d'une ambition, d'une pensée, d'une projection de ville ou d'agglomération, la formulation d'un « meta projet » qui tend par son contenu même, à proposer une vision de développement dans la perspective de la planification stratégique d'un territoire<sup>12</sup>. Pour en saisir les schémas cognitifs, réglementaires et instrumentaux qui le portent, nous utiliserons le concept de référentiel. Ce terme emprunté à la sociologie de l'action publique<sup>13</sup> relève dans le cadre de l'action urbaine des représentations globales que l'on porte à un territoire, à la manière dont on articule des problématiques et des solutions et au sens que l'on donne au changement espéré.

Un processus de mise en réseau des acteurs et des ressources pour caractériser les traits d'organisation du projet notamment ceux qui relèvent de systèmes d'action complexes, du passage des idées aux étapes du faire et à l'opérationnel. Nous utiliserons ici la notion foucauldienne de dispositif, un arrangement de ressources, de compétences, de savoirs faire, situé à la croisée de différents « mondes sociaux », et qui dans une situation donnée, celle d'une opération d'aménagement par exemple, permet de rendre visible la commande urbaine à travers une organisation ad hoc<sup>14</sup>. C'est le processus du politique à l'œuvre, qui permet d'interroger la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine, catégorie pratique pour les acteurs, loin d'être univoque.

---

<sup>10</sup> Le recours à la sociologie des praticiens ou professionnels de l'urbain (part active de l'Association Française de Sociologie) par la lecture de rapports rangés au rayon de la littérature grise nous semble aussi d'un intérêt majeur (exemple du réseau ACADIE).

<sup>11</sup> Nous sommes tentés pour aller vite de la désigner par trois D : Dessein, Design, Dessin.

<sup>12</sup> En référence à un article qui fait référence de Jean-Gustave Padioleau et René Demesteere sur la planification stratégique des villes nord-américaines, paru au début des années 90. *Annales de la recherche urbaine*, n° 51. 1992

<sup>13</sup> Pierre Lascombes, Patrick Le Gales : *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.

<sup>14</sup> Michel Callon in *La commande de l'architecture à la ville. Tome 2 : Evaluation des recherches*,. CSTB, PUCA, collection recherches, 2001.

Un processus d'invention et de mise en forme du projet lui-même avec le recours à deux notions. Celle d'espace professionnel à même de retranscrire la dynamique collective des acteurs intervenant dans la conception des espaces urbains, au sein d'organisations techniques ou à titre individuel d'expert. La notion d'interprofessionnalité ensuite pour caractériser les modes et modalités de la coopération entretenue par les professionnels qui participent de cette phase de fabrication, de la programmation d'opérations jusqu'à leur réalisation et gestion. L'émergence dans ce cadre, d'une culture technique du projet permet de diffuser et de codifier les pratiques professionnelles, à travers des objets et espaces qui en sont les marqueurs architecturaux et urbains (des espaces publics aux types d'habitat).

Ces trois grands processus constituent autant de composantes du modèle négocié « en actes ». Ils en traduisent les modalités concrètes de mise en œuvre à l'échelle d'une ville, sans pour autant en remplir les conditions sine qua non. On peut facilement admettre que la plupart des situations présentent en réalité des états intermédiaires, composites des deux grands modèles en question. C'est une des limites du recours au mode idéal typique. Pour autant, il s'agit de les traquer dans les grandes lignes sans se démettre d'une attitude d'ouverture, multicritères, de ne pas s'en tenir à une approche substantive centrée sur les résultats.

D'où, mon hypothèse centrale :

Le traitement des problématiques urbaines contemporaines et la fabrication des espaces qui leur correspondent prend la voie d'une logique négociée qui s'appuie sur trois processus : le premier (i) repose sur la mise en projet des hommes et des territoires autour de bases référentielles communes, fixant les grandes orientations. Le second (ii) consiste à mettre en réseau des nombreux acteurs de la métropole, y compris les usagers, habitants et citoyens dans des opérations qui traduisent le projet d'agglomération. Dans les deux cas, c'est la capacité collective à tisser des partenariats, faciliter des accords, communiquer en direction du plus grand nombre qui fonde la légitimité des interventions. Avec ce mouvement, les organisations techniques et les professionnels du secteur redéfinissent leurs stratégies (iii) et procèdent à un élargissement des compétences à mobiliser. Leurs actions en plus de la technicité sont marquées par leur aptitude à s'inscrire dans des dynamiques interprofessionnelles complexes.

## Le contexte et le cas

Partant de là, il faut aussi s'interroger in fine sur la possibilité de faire tenir ces trois conditions processuelles, par ajustement, par alignement ou par tout autre mécanisme de recherche de cohérence entre vision (planification), action (stratégie) et formes (objets projetés), le tout dans un contexte ou une chaîne de circonstances<sup>15</sup> particulière. Sachant que des variables contextuelles propres à l'organisation politique de la ville sont, bien entendu, à prendre en compte dans notre modèle même si elles ne constituent pas le cœur de notre investigation<sup>16</sup>. C'est le cas du mode de gouvernement et du type de leadership, des modalités de régulation institutionnelles mises en place, ou celles d'éléments plus conjoncturels comme celui de « fenêtres d'opportunité », ces moments et espaces favorables pour tracer de nouveaux « chemins » de développement.

Elles justifient en tout état de cause, le choix de l'étude de cas. En effet, pour mettre en relief ces différents processus et les saisir de manière contextualisée, nous confrontons notre modèle au cas précis d'une configuration urbaine que l'on peut qualifier de « moyenne » au regard des villes européennes, et qui rassemble beaucoup des caractéristiques présentes dans les mutations urbaines contemporaines. Le cas de l'agglomération bordelaise et le million d'habitants du « grand Bordeaux » présente, comme intérêt, de regrouper à la fois un ensemble de problématiques sur l'habitat, les transports, l'activité, similaires à beaucoup de villes de cette importance et une singularité liée à l'histoire des hommes et des pierres (patrimoine urbain remarquable) qui en colore les manifestations et les effets. Dans cette optique, nous avons pu observer une période précise de son histoire (1995-2007) de manière méthodique à partir d'opérations constitutives (et des dispositifs d'action correspondants) d'une phase intense d'interventions diverses dont les grands projets de tramway et de l'aménagement des quais de Garonne n'ont pas été les moindres. Observation, enquête de terrain et démarche socio-historique<sup>17</sup> constituent en ce sens les principes méthodologiques de ce travail.

---

<sup>15</sup> Notion empruntée à Richard Sennett in *La culture du nouveau capitalisme*, Paris, Albin Michel, 2006.

<sup>16</sup> Notre approche s'inspire de la méthodologie d'observation et d'analyse d'une équipe de sociologues Genevois : Vincent Kaufman, Fritz Sager, Yves Ferrari et Dominique Joye sur les transports urbains. « *Coordonner transports et urbanisme* », Presses polytechniques et universitaires romandes. Collection Sciences, Technique, société. Genève 2003 pp 28-41 (Chapitre cadre conceptuel et questions de recherche).

<sup>17</sup> D'autant plus que notre thèse dite du « moment fort » développée en conclusion s'inscrit dans une approche de ce type. Ce modèle d'analyse a d'ailleurs inspiré une autre étude sur les transports qui tend à nous faire penser que le couple urbanisme et transports comme c'est le cas à Bordeaux et dans d'autres villes constitue un bon observatoire pour analyser in situ et « en accéléré » la fabrique de la ville, comme il en constitue peut-être aussi les limites. Voir D. Larroque, M. Margairaz et P. Zembri : « *Paris et ses transports. Deux siècles de décisions*

Au final, projet, négociation, référentiel, réseau, dispositif, négociation, espace professionnel, coopération concurrentielle, culture technique, sont autant de termes qui qualifient les processus et révèlent un nouveau paradigme dans la façon de faire et fabriquer la ville. C'est ce modèle que nous allons soumettre à la situation bordelaise à partir du plan suivant, en quatre parties :

La première partie, « la fabrique de la ville, scénarios et décors », fixe les éléments du contexte de l'étude. Éléments englobants avec les principaux mouvements auxquels sont confrontées les villes (sociologie de la ville) et éléments locaux avec la genèse et le contenu du projet destiné à répondre à ces mouvements à l'échelle de l'agglomération bordelaise sur la période 1995-2007 (sociologie dans la ville).

Une seconde partie sur le référentiel d'action urbaine communautaire s'intéresse au processus de mise en projet des acteurs et des territoires à travers l'analyse des représentations collectives qui lui sont associées. La notion de référentiel d'action urbaine sert ici à décrypter la manière dont ont été élaborées collectivement les intentions et à identifier les attentes qu'elles suscitent aujourd'hui.

Une troisième partie sur les dispositifs d'action traite des moyens d'action mobilisés dans la dynamique d'organisation du projet urbain, en s'appuyant principalement sur l'étude transversale des dispositifs d'action de projets urbains bordelais : cas d'opérations de renouvellement urbain et d'aménagement d'espaces publics. Ce qui nous conduit à saisir les différentes variations existant autour de la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine et à saisir les composantes sociologiques d'une catégorie d'action.

La quatrième partie prolonge et illustre les processus précédents à partir de l'analyse de l'espace professionnel mobilisé lors de la phase d'invention du projet et de mise en forme des intentions urbaines. L'étude de l'action conjointe permet notamment de saisir sous l'angle sociologique de la coopération interprofessionnelle l'activité de conception. De même, qu'elle fait apparaître l'importance et les limites de la culture technique du projet d'agglomération pour stabiliser le processus sur la durée.

La conclusion générale porte sur le modèle négocié à l'épreuve des villes en projet - du projet négocié à la ville en négociation - et se prolonge par des réflexions sur une théorie sociologique de la fabrication des espaces et sur un aspect méthodologique, celui d'un retour critique sur l'expérience de recherche vécue une décennie plus tôt.

# **PARTIE I. LA FABRIQUE DES VILLES : SCENARIO ET DECORS**



Dans cette première partie, sont posés et développés, en préalable à l'analyse même des processus, les principaux éléments du contexte, le modèle d'analyse et le cadre d'observation. À ce titre, il est toujours aisé (tentant) pour traiter du contexte des villes et de ses évolutions, de s'appuyer en matière de sociologie urbaine sur le langage du mouvement et de la mobilité. Cela permet de caractériser l'ensemble des transformations qui concernent aujourd'hui la plupart des villes et agglomérations françaises et européennes, engagées dans de grandes opérations et projets de restructuration<sup>18</sup>. L'évolution des pratiques observées à l'échelle des sociétés urbaines, comme les aspirations et attentes exprimées à titre individuel par les habitants et usagers, témoignent en effet d'une société qui ces dernières décennies s'est beaucoup transformée et qui continue à changer profondément. À l'instar de la table des items inscrite à la fin du livre lexique de François Ascher<sup>19</sup>, « Nouveaux compromis urbains », nous pouvons à longueur de lectures identifier nombre de thématiques qui relèvent des mutations en cours et qui vont de l'accessibilité à l'intermodalité, en passant par l'étalement urbain ou bien encore la gentrification. Afin d'offrir un panorama préalable de ces mutations qui puisse donner quelques repères au lecteur, le premier chapitre présente trois grands types de mouvements, sociétaux, institutionnels et techniques parmi les plus significatifs.

Les notions et problèmes évoqués sous l'angle des modes opératoires de la ville « en train de se faire », sont aussi à saisir dans des mouvements ou dynamiques globales qui attestent tous du passage intervenu à un moment ou à un autre entre deux modes majeurs du développement urbain. Entre le mode propre à la ville industrielle, version fordiste et celui de la ville post industrielle mais aussi du passage entre deux mondes<sup>20</sup>, le monde de la cité et celui de la ville générique et de l'urbain généralisé. Nous avons pu déjà saisir le passage en question lors d'une étude sur les villes européennes menées sous l'angle des modes de conception et d'intervention au milieu des années 90. La comparaison entre les expériences urbaines de plusieurs villes européennes nous a permis d'identifier et de mesurer le changement de paradigme intervenu en matière de « fabrique » de la ville. Ses modalités s'applique tant au niveau de l'organisation des coalitions d'acteurs, que des expertises et des temporalités de

---

<sup>18</sup> Willem Salet en décrit un panorama complet : « New metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies » in *the Face of Modernisation* », *Métropoles*, 2, Varia, mis en ligne le 15 octobre 2007. URL : <http://métropoles.revues.org/document262.html>

<sup>19</sup> François Ascher : *Les nouveaux compromis urbains, lexique de la ville plurielle*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 2008, pp141-142. Du même auteur « *Métapolis ou l'avenir des villes* » Odile Jacob 1995 ; texte fondateur en France d'une nouvelle problématisation des villes et de l'urbanisme contemporain.

<sup>20</sup> La ville comme monde, autrement dit espace du regard et espace peuplé pour reprendre la perspective théorique de Peter Berger et Thomas Luckmann : *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986

l'action. En ce sens, le passage d'un modèle hiérarchique de conception et d'intervention à un modèle négocié constitue de manière idéale typique, l'ensemble des repères pour la recherche. Le deuxième chapitre en décline les grands principes et en situe les lignes directrices.

Puis, sont présentés et décrits dans un troisième chapitre les éléments du décor lui-même, le terrain de l'agglomération bordelaise, dans sa version réduite à la CUB institution, à travers ses modes d'organisation spatiale et ses modes de gouvernement. Comme d'autres, le territoire bordelais subit un mouvement de métropolisation qui bouscule et bouleverse dans sa traduction spatiale (étalement urbain) les grands équilibres sociaux, économiques et environnementaux. Nous en donnons quelques éclairages, de même qu'est resituée et restituée l'histoire institutionnelle et politique locale, les formes de leadership et les modes de gouvernement pour un ensemble de 27 collectivités qui fonctionnent en coopération intercommunale depuis plus de 40 ans.

## Chapitre 1 : La ville en mouvements

Le premier chapitre présente et développe quelques-uns des principaux aspects de la ville en mouvements, sans livrer pour autant un état exhaustif des savoirs sur la question. Il s'agit surtout avec ce détour rapide par une théorie générale des villes et de l'urbain de préciser le contexte global et englobant de notre terrain d'étude, d'identifier le corpus de variables susceptibles de nous permettre de lire et d'analyser avec la mise à distance nécessaire, les faits observés in situ sur le terrain bordelais.

Par hypothèse, on peut considérer que les mouvements en cours ont à l'échelle locale des incidences à la fois sur les objectifs fixés par la collectivité pour affronter son devenir, sur les systèmes d'action et de moyens qu'elle peut mobiliser en conséquence pour agir et aussi sur les activités et pratiques de ceux qui interviennent sur l'espace. Autant dire qu'ils sont au coeur de notre modèle d'analyse, constitutifs des processus que nous étudions. En ce sens, nous n'avons retenu que les caractéristiques les plus structurantes de ces mutations en nous appuyant sur une série de travaux produits par le monde de la recherche et de l'expertise en sciences humaines et sociales. Notamment, ceux des travaux qui nous apparaissent comme étant les plus significatifs de la réflexion urbaine menée ces dernières années, principalement en France et en Europe. Et puisque notre sujet concerne les modes opératoires et donc l'univers de l'urbanisme opérationnel, ont été choisis prioritairement les travaux concernant les différents mouvements sociétaux, institutionnels et techniques dont nous avons pu mesurer l'impact sur les manières de penser, de gouverner et de fabriquer la ville.

### *1-1 Mouvements sociétaux*

Toute ville est à considérer sociologiquement comme lieu d'expression et de production de rapports sociaux mais également comme lieu d'échanges inter individuels. Sa dynamique intense, en bouleversement permanent, structure depuis son origine le champ de compétences de la sociologie urbaine pour laquelle, selon Isaac Joseph : « De Georg Simmel à Louis Wirth, une ville se caractérise [...] par trois traits : l'hétérogénéité rassemblée des populations ou, ce qui revient au même, l'étanchéité proche ; la densité des relations, c'est-à-dire la multiplicité des allégeances et des appartenances qui a pour conséquence que le connu se

définit toujours « par ailleurs » ; la superficialité des échanges qui peut prendre deux formes opposées : le nivellement et la banalisation ou l'individuation et le culte de l'excentricité »<sup>21</sup>.

Une réflexion sur la ville « en mouvements », prend donc tout son sens dans la mise en relation avec la modernité dont elle est le synonyme spatial. Sur ce registre, les sociétés urbaines sont entrées ces dernières années, pour nombre de chercheurs se situant dans des champs disciplinaires différents, dans un nouveau cycle urbain, une troisième modernité.<sup>22</sup> Une entrée qui est surlignée par certains, paroxysmée pour d'autres<sup>23</sup>, avec au cœur de ce cycle l'idée d'une dynamique simultanée de globalisation et d'individualisation des évolutions urbaines qui se trouve désormais placée au centre des analyses<sup>24</sup>.

Sous l'angle de la globalisation, la ville est devenue l'expression spatiale de la dynamique majeure orchestrant et organisant le global et le local. Elle subit localement le choc de la métropolisation, en relation avec la mondialisation de l'économie qui a élargi la concurrence et renforcé les exigences locales de compétitivité<sup>25</sup>. Ce mouvement s'est structuré autour de la révolution des technologies de l'information, aussi bien en termes de créations d'activité qu'en termes d'évolution des systèmes productifs et d'organisation du travail. Pour les villes et les territoires, ces évolutions se sont traduites, pour les interpréter comme nous y invite les travaux de Manuel Castells à l'échelle monde et ceux de Laurent Davezies pour le cas français<sup>26</sup>, par toute une série de chocs et transformations successifs. C'est à ce titre que des phénomènes, comme la polarisation croissante des activités, l'émergence de nouveaux modes de relation entre entreprises à base de concentration, de réseaux, d'externalisation, la réduction des distances économiques, l'importance accrue de certaines fonctions (Recherche

---

<sup>21</sup> Isaac Joseph in *La ville sans qualité*. Éditions de l'Aube 1998, p 96

<sup>22</sup> Olivier Mongin : *La troisième ville*, Hachette, 1995 : L'auteur pense qu'à travers la question urbaine, trois crises se sont progressivement cristallisées au cours des vingt dernières années : i) une crise de la représentation sociale débouchant sur le constat d'une fracture sociale dont le caractère urbain a accru la visibilité, ii) une crise de la sociabilité urbaine menacée par les comportements individualistes et iii) une métamorphose de l'espace public autrement dit une crise des formes de l'échange et de la communication sociale. Sur cette idée d'une troisième phase de modernisation, voir François Ascher qui y voit l'entrée dans une société plus rationnelle, plus individualiste et plus différenciée in *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, Collection intervention, 2001, pp 21-53.

<sup>23</sup> On pense ici d'un côté à François Ascher et à son concept de société hypertexte et de l'autre à Mike Davis qui dresse un tableau apocalyptique des tendances urbaines dans ses ouvrages : *Au-delà du Blade Runner, Los Angeles et l'imagination du désastre*. Éditions Allia 2006.

<sup>24</sup> Voir William Salet, op. cit.

<sup>25</sup> Voir toutes les études réalisées sur la logique de métropolisation, sous l'angle de l'économie et de la gouvernance. Les travaux de Patrick Le Galès en sont par leur ampleur une des plus solides expressions in *Le retour des villes européennes*, op. cit.

<sup>26</sup> Manuel Castells *La société en réseaux*, tome 1, Paris, Fayard, 1998; Laurent Davezies, *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, éditions du Seuil, République des idées, 2008. Notamment dans son analyse de la nouvelle géographie économique de la France le chapitre sur la base économique gagnante et les territoires qui perdent, pp 62-85

et Développement, logistique)<sup>27</sup> se répercutent directement sur l'attractivité économique des territoires et sur les exigences d'adaptabilité auxquelles ils sont sommés de répondre<sup>28</sup>. Autant d'impacts qui génèrent des distorsions nouvelles entre territoires et tendent à promouvoir le renforcement des logiques métropolitaines, en concentrant toujours davantage les activités rares et à forte valeur ajoutée. S'en suit l'impossibilité de séparer la ville de son territoire et le développement d'une urbanisation et d'une urbanité diffuses qui constituent l'effet et la cause de nouvelles façons d'habiter, de travailler et de consommer. Il est alors légitime dans ce tourbillon de parler d'une crise de lisibilité de la ville, due à l'absence de correspondance univoque entre type d'espace et pratiques sociales. Pour reprendre une phrase du philosophe Marcel Henaff, nous pouvons à notre tour signaler le paradoxe suivant : « C'est au moment où il nous apparaît que le monde devient ville, que précisément la ville cesse d'être un monde »<sup>29</sup>.

Du coup, la valeur symbolique que la ville a de tout temps véhiculée s'en trouve bouleversée, jusqu'à faire l'objet aujourd'hui chez beaucoup d'auteurs d'une exigence de réinvention, d'une recherche de nouvelle utopie<sup>30</sup>.

Sous l'angle d'une analyse en termes d'individualisation des milieux urbains, on assiste à l'affranchissement de toute notion de frontières et de contraintes spatiales, ce qui se traduit par un rapport nouveau de l'individu à l'espace et au temps quotidien. L'homme urbain est happé conjointement par la vitesse et par un besoin de repères et d'investissement dans des lieux<sup>31</sup>. La tension qui résulte de ces deux dynamiques fait que la ville, les villes, sont devenues pour le plus grand nombre le terreau d'une « épreuve urbaine », élevée à ce titre au rang d'épreuve type<sup>32</sup> dans le monde contemporain et dont l'enjeu est de pouvoir et de savoir gérer de conserve la mobilité et l'enracinement, le contrôle de cette mobilité et l'intégration

---

<sup>27</sup> Pour l'analyse en économie urbaine, la synthèse de Claude Lacour, Sylvette Puissant (coord) : *La métropolisation, croissance, diversités, fractures*, Paris, Anthropos, collection Villes, 1999.

Dans son ouvrage, *cités, villes, métropoles*, Lausanne, Presses Polytechniques des Universités Romandes 2007, Michel Bassand propose une théorie sociologique de la métropolisation, p119

<sup>28</sup> Voir à ce titre les travaux de l'économiste Paul Bairoch présentés dans son livre magistral : « *De Jericho à Mexico, Villes et économie dans l'histoire* » Gallimard 1985 qui montre la contradiction que le fait urbain a toujours dû contourner entre compétition et coopération, économies d'agglomération et déséconomies d'agglomération. Réflexion qui inspire les travaux de l'urbaniste Marc Wiel « *Pour planifier les villes autrement* ». Paris, Editions de L'Harmattan, 2007.

<sup>29</sup> Marcel Henaff : *La ville qui vient*, Paris, Editions de L'Herne, 2008, p11.

<sup>30</sup> Cynthia Ghorra-Gobin : *L'utopie de la ville au XXI<sup>e</sup> siècle : entre nouvelle donne politique et mythes fondateurs*, mis en ligne en 2000. URL : [http://2100.org/conf\\_CynthiaVille.html](http://2100.org/conf_CynthiaVille.html)

<sup>31</sup> Une bonne part de l'oeuvre de l'urbaniste et essayiste Paul Virilio est à citer dans cette veine, notamment : *L'insécurité du territoire* (1993) ; *L'université du désastre* 2007 (les deux ouvrages aux éditions Galilée).

<sup>32</sup> Nous empruntons cette notion à Dino Martucelli et à la sociologie de l'individuation dans son ouvrage « *Forgé par l'épreuve, l'individu dans la France contemporaine* », notamment dans le chapitre « Dans les rues de la ville » Armand Colin, 2006, pp 123-157

sur place qui sont en permanence au cœur de l'ordinaire des vies. Il y a là une modulation existentielle de l'univers urbain que nous retrouvons à l'œuvre dans nombre de situations autour de la problématique du sens identitaire des lieux et du vécu des habitants. Avec une question sous-jacente, celle de comprendre les contours de cette condition urbaine<sup>33</sup> et de saisir par là même tout le travail de traductions qui en est fait (ou pas) dans les territoires et les lieux, par ceux qui ont en charge la fabrication de la ville<sup>34</sup>.

À ce titre, les multiples changements qui affectent nos sociétés, qu'ils soient d'ordre démographique, social ou culturel ont un impact réel sur notre façon d'appréhender la ville et l'urbain, comme en témoignent ici deux analyses sociologiques du quotidien, prises parmi tant d'autres et qui participent pleinement de cette condition urbaine.

Ainsi Jean Viard, dans l'analyse des « moeurs pèlerines et vacancières » de nos contemporains, insiste beaucoup sur l'affaiblissement des cadres structurants temporels et spatiaux qui prévalent à un « nouvel ordre du temps et à la mise en loisir des territoires »<sup>35</sup>. Il montre qu'avec le nouveau capital de temps libre, les aspirations en termes de mobilité et l'amélioration globale des conditions de déplacements (généralisation de l'usage de l'automobile, densification du réseau routier, performance accrue des offres ferroviaires et aériennes aux échelles nationale et européenne...), de nouvelles normes et valeurs structurent les rapports individuels à l'espace et au temps<sup>36</sup>.

François de Singly souligne de son côté les nouvelles expressions du lien social sous l'effet des évolutions du rôle respectif des hommes et des femmes au sein de la famille et dans la vie professionnelle, mais aussi à travers les recompositions familiales pouvant intervenir au cours de la vie, qui nous amènent à repenser l'habitat et l'habité en fonction des exigences du « libre ensemble »<sup>37</sup>.

Ces éléments que l'on pourrait élargir à nos façons de consommer ou de travailler ne peuvent, *in fine*, qu'influer sur l'expression collective des aspirations sociales et sur les réponses que les territoires doivent y apporter : types de services, prestations résidentielles, mobilités quotidiennes. Du fait de ces nouvelles réalités, les organisations territoriales sont à repenser,

---

<sup>33</sup> Pour Olivier Mongin, la condition urbaine désigne : « autant un territoire spécifique qu'un type d'expérience dont la ville est [ ] la condition de possibilité » in *La condition urbaine*. Seuil Points 2005, p 21

<sup>34</sup> Se pose ici bien évidemment avec l'usage des notions comme territoire et lieu, la question du sens et du contenu donné à ces termes que nous retrouverons tout au long de ce travail. Territoire est ici entendu comme espace géographique mais surtout comme construit historique porteur de particularités qui ne peuvent simplement être perçues comme des éléments de contexte et donc ne sont pas neutres en termes d'action publique ; le lieu pouvant être pour sa part considéré comme l'espace de base de la vie sociale (Michel Lussault *L'homme spatial*, Paris, Seuil 2007, p 98).

<sup>35</sup> Jean Viard, *Eloge de la mobilité, essai sur le capital temps libre et la valeur travail*, éditions de l'aube 2006,

<sup>36</sup> Jean Viard, op. cit, chapitre « la société du déplacement » pp 90-100.

<sup>37</sup> François de Singly, « *Libres ensemble, l'individualisme dans la vie commune* ». Paris, Nathan, 2000.

faute d'avoir été anticipées. Elles doivent tenir compte par exemple de l'extension des logiques urbaines à des territoires de plus en plus vastes, de moins en moins denses et sur lesquels la question des déplacements et des mobilités s'affirme comme prépondérante, (problématique de l'étalement urbain)<sup>38</sup>. Elles ont à reconsidérer la notion de centralité urbaine soumise à des logiques de spécialisations fonctionnelles : centre historique, centres commerciaux de périphérie, multiplexes, parcs à thèmes<sup>39</sup>. Elles doivent intégrer la désynchronisation des activités quotidiennes qui oblige les gestionnaires de la ville à rechercher une meilleure accessibilité des usagers aux horaires des services publics, à réfléchir aux besoins métropolitains en matière de gardes d'enfants, de transports et d'équipements collectifs<sup>40</sup>.

En conséquence, au niveau d'analyse qui nous intéresse, l'enjeu de l'organisation spatiale des villes, dans laquelle s'inscrit une analyse en termes de processus de fabrication, se situe bien pour l'essentiel autour de l'articulation des principaux espaces de référence : domicile, travail, loisir, éducation. Sur ce registre, les travaux sociologiques les plus récents mettent l'accent sur l'inégalité des modalités d'accès à ces différents espaces pour les populations et plus globalement sur la menace de fragmentation sociale et spatiale qui menacerait dès lors la cohésion sociale des territoires métropolitains<sup>41</sup>. Le scénario d'une « ville à trois vitesses » développé par Jacques Donzelot, dans un numéro célèbre de la revue *Esprit*<sup>42</sup> traduit plus particulièrement cette évolution. Selon l'auteur, l'espace urbain est devenu à la différence de la ville industrielle telle que la traitait Henri Lefebvre dans les années 60-70, le fruit d'une logique de séparation plus que d'interdépendance<sup>43</sup>. Issues de cette logique, trois situations

---

<sup>38</sup> Le sociologue des mobilités, John Urry mobilise les intuitions de Baudrillard pour décrire un individu vivant dans l'instant, confronté à des choix de consommation que la configuration urbaine exacerbe in *Consuming Places*, Londres Routledge, 1995 et « *Sociologie des mobilités* », Paris, Armand Colin, 2005, Chapitre 5 : L'habiter.

<sup>39</sup> Laurent Devismes, *la ville décentrée, Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*, Paris, Editions de L'Harmattan, 2005. Il y aborde la question des projets de nouvelle centralité destinés à rendre visibles les métropoles.

<sup>40</sup> Eric le Breton : « *Domicile-travail, les salariés à bout de souffle* » Les carnets de l'info, 2008, pp167-201

<sup>41</sup> Marc Oberti, Edmond Preteceille, les classes moyennes et la ségrégation urbaine in *Rencontres avec d'autres champs de la sociologie*, Educations et Sociétés, n°14, Debroeck universités, 2004, pp 135-153.

<sup>42</sup> Le numéro de la revue *Esprit* de mars 2004 « *la ville à trois vitesses* » a marqué une date importante pour la diffusion de cette approche. Jacques Donzelot y développe l'analyse d'une rupture dans la dynamique historique de la ville correspondant au triple mouvement de séparation décrit ci-dessus. L'idée d'une ville qui ne fait plus société est déjà développée par l'auteur dans un article intitulé « Liens sociaux et formes urbaines, la nouvelle question urbaine. Editions PUCA Colloque de La Rochelle 1998 et dans son ouvrage (avec Catherine Mevel et Anne Wyvekens), *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Editions du Seuil, collection la couleur des idées, 2003.

<sup>43</sup> Car chez Henri Lefebvre, si industrialisation et urbanisation sont imbriquées, le processus est avant tout conflictuel comme le rappelle Laurence Costes dans son livre sur ce classique de la sociologie urbaine publié en 1968 qu'est « *le droit à la ville* » in *Lire Henri Lefebvre*, Ellipses, 2009, Paris, pp 49-56.

sont particulièrement significatives du principe de séparation : une situation de mise à l'écart ou relégation de populations à l'entre soi contraint comme dans les cités d'habitat social ; une situation de séparation par le processus de péri urbanisation qui touche principalement les classes moyennes, où l'entre soi devient un entre nous protecteur ; enfin une situation marquée par l'effet de gentrification des centres anciens, caractérisée par des catégories sociales qui valorisent un entre soi sélectif.

Désormais, la ville ne fait plus société, les phénomènes « olsoniens » dominent dans un mouvement marqué par autant de vitesses discriminantes, ce qui constitue un fait social majeur. Un constat que l'on peut prolonger et compléter en prenant en compte d'autres manières d'appréhender les cadres de l'expérience urbaine déjà décrits à partir des dimensions anthropologiques et culturelles. Ainsi, certains sociologues notent la sensibilité des individus qui s'est accrue face aux risques de toutes natures, notamment ceux, liés aux menaces pesant sur les grands équilibres et sur les ressources naturelles de la planète<sup>44</sup>. Jusqu'à considérer le risque comme catégorie culturelle et grille de lecture pour comprendre le monde, en dégager une vision, donner un sens à la civilisation. Le risque et la peur s'expriment de plus en plus à travers les attentions, aspirations et revendications des individus, caractérisant même, comme le montre Ulrik Beck, la nature intrinsèque de nos sociétés occidentales<sup>45</sup>. La société urbaine, variation spatialisée de la société du risque, s'organise en fonction de cette dimension ontologique, jusqu'à redéfinir les modes de compréhension et de problématisation des différents éléments du « système urbain » et de sa production. L'exaltation identitaire, les groupes refuges constituent autant de réponses actuelles pour maîtriser des situations urbaines perçues et vécues comme étant à risques, certes différemment selon les pays et des régions, mais qui, à l'image de l'enclosure résidentielle et des enclaves de type « gated communities »<sup>46</sup> sont devenus des phénomènes urbains qui se diffusent partout. Au quotidien, ce besoin de réassurance se manifeste, comme nous l'avons constaté lors de notre enquête, par une demande forte adressée par les habitants aux pouvoirs publics. Des attentes en normes collectives et en décisions d'ordre public destinées à mieux organiser les usages, à exiger une

---

<sup>44</sup> Voir l'observatoire mondial des modes de vie urbains, *Vivre en ville*, Julien Damon (sous la direction), Paris, PUF, 2008.

<sup>45</sup> Dans son livre paru en Allemagne juste après la catastrophe de Tchernobyl (1986), Ulrich Beck écrit que « La société du risque est une société de la catastrophe. L'état d'exception menace d'y devenir un état normal » *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris Champs Flammarion 2003, p 43. Les analyses de Paul Virilio et ses accidents majeurs ne sont pas loin. Opt.cit.

<sup>46</sup> Guy Tapie : *Futur de l'habitat et tentation sécuritaire : vers quelle privatopia française ?* Rapport de recherche, PUCA, Ministère de l'équipement, 2003.

meilleure maîtrise des contraintes de la vie urbaine et des conditions d'accès à ses différentes ressources.

Cette dynamique rejoint plus globalement l'expression formelle de ces nouveaux cadres structurants, où l'on constate un désir grandissant des citoyens à manifester leur exigence de participation aux décisions qui les concernent dans leur vie concrète et quotidienne<sup>47</sup>. Les formes traditionnelles d'engagement (militant politique, syndical) font place à de nouvelles formes d'actions collectives : droit au logement, écologie, reconnaissance des groupes minoritaires, demande de lisibilité des dépenses publiques, choix d'infrastructures. Par ailleurs, les individus, à travers le triptyque habitants-usagers-citoyens dont on fait fort usage dans les sphères techniciennes de l'urbanisme et de la politique de la ville pour techniciser la dimension hypothétique d'une possible « maîtrise d'usage », sont confrontés à une information croissante et doivent ajuster en permanence les grandes questions du monde en devenir (le global) et les problèmes immédiats de leur environnement proche (le local). Les territoires où ils vivent et les lieux de participation qui y sont organisés semblent devoir prendre beaucoup d'importance. Soumis à une épreuve urbaine qui les pousse souvent à adopter des mobilisations de type « Nimby »<sup>48</sup>, ils optent alors pour la solution du refus voire du rejet.

Face à ces mouvements, les responsables de la fabrique de la ville doivent arbitrer tout un ensemble de tensions. Tensions entre l'exigence démocratique de mixité et la demande de protection qui débouche sur la ségrégation ; tensions entre la ville compacte et la ville dispersée qui correspond aux pratiques actuelles et aux aspirations du plus grand nombre ; tensions entre la ville patrimoniale des centres historiques et du renouvellement des quartiers et la ville périphérique ; tensions entre la ville des technologies de l'information et la ville conviviale des relations et de la rencontre ; tensions entre la ville classique de la centralité économique et la ville dont l'économie est polarisée. Cette série d'épreuves rend au final la gestion des villes de plus en plus incertaine comme le note Philippe Estèbe qui voit : « la formule unique d'un régime de gouvernement des villes perdre même de sa crédibilité »<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Sandrine Rui : *La démocratie en débats, le citoyen face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

<sup>48</sup> On parle d'effet *nimby* (not in my back yard) quand « l'implantation d'équipements collectifs se heurte à l'opposition des populations locales pour cause de nuisances diverses, attestées, plausibles ou seulement craintes, inacceptables pour elles mais parfaitement acceptables (pour elles) partout ailleurs où ces mêmes nuisances pourraient les toucher directement » ; Danny Trom, « De la réfutation de l'effet nimby considéré comme une pratique militante : notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative » in *Revue française de sciences politiques* (Paris), vol 49, n°1, février 1999, p 37.

<sup>49</sup> Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, la ville en débat, Paris, 2008

Les perceptions et les références communes deviennent plus difficiles à partager. Le système de référence autour duquel les acteurs se sont retrouvés pendant des décennies, une idée claire de la croissance urbaine, du développement économique, s'est en grande partie effondré. De fait, la modification des représentations et des modes de penser et d'agir les incite à appréhender et penser différemment la ville. La nécessité de renouer avec des récits fondateurs se fait ressentir. Les sciences sociales ont d'ailleurs commencé dès les années 80 à insuffler leurs analyses dans le monde de l'expertise savante et profane, avec les lignes directrices d'un « nouvel urbanisme » à mettre en place localement et collectivement<sup>50</sup>. Une invite à changer les représentations et les regards à porter sur les territoires et sur la compréhension de leur fonctionnement, sur les enjeux d'avenir qui s'y rapportent. D'où, en matière de fabrication de la ville, un questionnement renouvelé autour des modèles de ville, du « quelle ville veut-on ? » pour traduire et intégrer les mutations relevées précédemment. Certes, le modèle urbain peut être considéré comme un mythe sans cesse remis en question et l'urbain relever plutôt d'ajustements permanents entre des mutations successives qui touchent l'ordre des choses, ce qui relativise la portée d'une telle réflexion. Mais, ce serait minorer la montée en puissance d'un nouveau modèle celui de la ville durable, qui ambitionne de réconcilier développement urbain et sauvegarde de l'environnement. Cette idée est née et popularisée au niveau international à l'issue d'une longue réflexion politique et scientifique apparue dans les années 60 et intégrée par la suite dans des documents à portée globale<sup>51</sup>. Sa particularité est de reprendre des codes propres aux forums internationaux et de s'inscrire dans un courant de mondialisation et d'uniformisation de l'action publique. Un modèle dont le contenu multi thématique (économique, social, environnemental) implique la définition des modalités de sa mise en œuvre et nécessite un ancrage local garant de proximité et de qualité pour les politiques publiques, ce qui n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes tant pratiques que méthodologiques<sup>52</sup>. Un modèle dont on peut aussi penser qu'il constitue une manière d'assurer une nouvelle compétitivité aux territoires, menacés par le virage néo-libéral des années 80-90 et son cortège d'inégalités et de dérégulations économiques et sociales<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> François Ascher, *op. cit.*

<sup>51</sup> Voir pour la généralisation de l'usage de la notion, Cyria Emelianoff et Jacques Theys, les contradictions de la ville durable » in *L'écologie au-delà de l'utopie*, revue Le Débat, n°113, Gallimard, Paris, pp 122-135.

<sup>52</sup> Lydie Laigle, Les villes durables en Europe : enjeux et perspectives in *Les villes durables en Europe*, dossier Premier Plan n°15, PUCA, Paris, novembre 2007.

<sup>53</sup> Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood Oxford*, Oxford University Press, 2004. Cité par Bernard Jouve, « *Le retour de la sociologie urbaine critique, enfin* ». Espaces Temps.net 19.09.2005

## *1-2 Mouvements institutionnels*

Les organisations territoriales et institutionnelles dans lesquelles s'élaborent les politiques d'aménagement et de développement des territoires qui forment la base même de notre analyse de la ville ont elles aussi fortement évolué depuis 25 ans. Ces évolutions traduisent des préoccupations qui ont des effets directs sur les processus que nous étudions, notamment sur les objectifs définis par la collectivité ainsi que sur les démarches engagées, notamment la démarche de projet. Les réformes institutionnelles qui se sont succédé depuis les lois de décentralisation des années 80 ont abouti à réviser la question locale<sup>54</sup> en modifiant en profondeur la manière de gouverner la ville.

Ainsi, la montée en puissance des collectivités autorise dorénavant les élus à affirmer pleinement leurs choix stratégiques dans des domaines comme ceux de l'urbanisme. Pour cela des moyens d'intervention accrus ont été mis en place à l'échelle locale, de nouvelles compétences mobilisées au sein des services techniques ou par le recours à des expertises diverses. La dernière décennie a été marquée par la remise en perspective de la décentralisation avec l'objectif commun de rechercher la cohérence et de territorialiser les politiques publiques. Un des effets les plus tangibles dans l'application de ces initiatives a été la multiplication des cadres territoriaux de référence et de projets avec tout un ensemble de mesures prises. Les unes en matière de découpage des territoires et de mode de gouvernement des villes avec les communautés de communes, de villes et d'agglomération (1999-2000 : lois Chevènement, Voynet), les autres en matière de solidarité entre territoires et de conditions du renouvellement urbain (2000 : loi Solidarité Renouvellement Urbain, 2002 : urbanisme et habitat). L'intégration des principes de gestion intercommunale par mutualisation des compétences a rencontré un grand succès. Ce qui pour le cas bordelais s'inscrit dans la continuité dans la mesure où dès les années 60, l'agglomération avait fait l'objet d'une loi (1967) qui l'avait institué en communauté urbaine.

De même, la nouvelle manière de penser et d'appréhender l'organisation des territoires et leur développement fait qu'ils ne sont plus tout à fait considérés aujourd'hui comme de simples espaces géographiques, une ressource à exploiter ou un support à aménager. Ils sont appréhendés comme des constructions collectives qui résultent à la fois de l'histoire, de l'organisation, de la place des activités économiques, du travail des acteurs de la ville, des

---

<sup>54</sup> Alain Bourdin, *La question locale*, Paris, PUF, 2000.

pratiques et des liens sociaux<sup>55</sup>. Dans ce cadre, les systèmes de représentations politiques ont été adaptés pour faire en sorte de mieux articuler l'action publique et les espaces fonctionnels et afin de permettre une meilleure mesure des dynamiques de développement ou de déclin de ces espaces. Une « coordination marchande » entre les acteurs de la ville, où les acteurs publics, privés et techniques ont été incités à négocier leurs rôles respectifs pour concilier les exigences de rentabilité, d'efficacité et de pertinence des projets, s'est substituée à la coordination politique traditionnelle, « par laquelle on articule une volonté à travers la parole de quelqu'un d'autre »<sup>56</sup>. Face à la difficulté d'imposer d'autres normes sociales, les acteurs publics et privés ont ainsi progressivement construit des règles du jeu différentes pour agir en commun. Nombre de travaux publiés ces dernières années font part de ces évolutions et en dégagent les incidences sur la gestion des territoires<sup>57</sup>.

Incidences en termes de régulation institutionnelle, dans les relations entre Etat et collectivités, avec des démarches publiques territoriales dont l'initiative revient aux collectivités et où le rôle de l'Etat s'inscrit dorénavant dans plusieurs cadres, distincts les uns des autres, impliquant des approches différenciées. L'Etat peut y être régalien, garant de l'application des lois ou bien encore stratège dans l'application locale de politiques nationales comme le développement durable, le logement et les politiques de mixité sociale et urbaine, la mobilité. Il peut être aussi partenaire, co-contractant avec les institutions territorialisées, multipliant pour cela des contrats de plan, de ville, de pays ou d'agglomération. Il démontre par là même la volonté de se repositionner ce que reflète le succès des nombreuses analyses en termes de gouvernance, entendue comme modalité d'action pour gérer localement les partenariats publics/privés et inter institutionnels<sup>58</sup> et pour renouveler les méthodes de participation des citoyens à la chose publique.

Incidences en matière de régulation normative et réglementaire avec l'importance accordée au droit et au réglementaire dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme<sup>59</sup>, dû au fait que l'Etat a considérablement développé son arsenal législatif en voulant à la fois imposer un certain nombre de devoirs et d'obligations aux citoyens tout en les protégeant. Ceci au point

---

<sup>55</sup> Alain Bourdin, *op.cit.*

<sup>56</sup> Michel Callon, « Concevoir modèle hiérarchique et modèle négocié » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Michel Bonnet (dir), volume 1, les acteurs du projet architectural et urbain, Paris, PUCA, collection recherches, 1997, p 173.

<sup>57</sup> Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, la ville en débat, 2008.

<sup>58</sup> Jean-Pierre Gaudin (avec Rémi Dormois) *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine* Éd.

PUCA, ministère de l'Équipement, 2003

<sup>59</sup> Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre, Patrice Mélé (dir), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, 2006.

de parvenir à une densité réglementaire que beaucoup jugent excessive, laissant souvent libre cours à un urbanisme qualifié de prétoire, miné par les contentieux. Les diverses actions des institutions communautaires ou nationales visant l'harmonisation au sein de l'espace européen des différents mouvements économiques et sociaux ont d'ailleurs largement favorisé les convergences en la matière. Celles-ci peuvent être repérées, à la fois, dans la manière d'envisager les conditions de réalisation des espaces aménagés, dans les fonctionnements de la branche construction ou encore dans celle des services urbains. Ce qui n'est pas non plus sans influencer les modalités d'intervention et d'organisation du champ de l'urbanisme, comme nous avons pu le constater tout au long de notre enquête, notamment dans le processus d'acculturation et d'hybridation (local/global ; national/international) qui en découle : modifications des conditions de passation des marchés publics, développement des diverses normes, garanties de prestations<sup>60</sup>.

Dans ce cadre, la modification du jeu institutionnel a fortement influé sur l'évolution des systèmes d'action locaux. Deux types de facteurs y ont contribué plus particulièrement : l'ouverture de ces systèmes et les principes de la démocratie participative.

Les interventions relevant de l'aménagement urbain ont été, par la multiplication et la superposition des territoires institutionnels, élargies à de nombreux acteurs, impliqués de fait dans certains projets. La raison en est simple, liée aux stratégies et aux contraintes émanant des différentes échelles de territoire - communes, intercommunalités, départements – qui doivent pouvoir s'apprécier mutuellement de manière explicite et opératoire, afin de susciter un dialogue sur la base de communautés d'enjeux ou de convergences de projets. Mais aussi, à la multiplication des financements croisés, émanant de multiples sources, qui implique des dispositifs spécifiques, parfois complexes, en termes de gestion, de portage et d'évaluation. Les PPP (partenariats public-privé) sont ainsi le versant le plus visible d'une évolution présentée comme inéluctable pour un Etat en manque de crédit financier et politique. La sociation des intérêts au sens webérien du terme passe par la recherche d'accords et de compromis qui tout en valorisant des expériences locales oblige à la constitution de partenariats autour d'objectifs communs et qui aboutissent à un partage des décisions, des coûts et des bénéfices. Chaque partenaire souhaitant pouvoir apprécier l'usage et l'efficacité de ses propres engagements. La contrainte de globalisation des problèmes suggère donc que tous les acteurs parties prenantes puissent se rencontrer et faire valoir leurs apports et points

---

<sup>60</sup> Pour en savoir plus sur cette dimension, voir Véronique Biau, Patrice Godier, Bernard Haumont : Les segmentations des marchés de maîtrise d'œuvre, esquisse européenne in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Volume 2. Paris, PUCA, collection Recherches, n°78, 1997, pp13-19.

de vue respectifs. Les démarches doivent en ce sens intégrer désormais leur participation et organiser les modalités d'arbitrage au sein de nouveaux systèmes d'action.

Le deuxième facteur est la généralisation des processus de « démocratie participative locale » impliquant de nouveaux acteurs autour des figures de l'habitant, du citoyen et de l'utilisateur<sup>61</sup>. Cet enjeu dont la finalité est de fabriquer de l'intérêt général est largement relayé dans les textes de lois qui en ont donné les cadres de formalisation ces dernières années. On en connaît les filiations et les référents en France et en Europe qui incitent les édiles locaux à mener des investigations poussées en termes d'observation, de concertation et de participation. On en connaît aussi les limites, notamment la question de la « bonne échelle » laquelle renvoie à la perception des « adhésions citoyennes », que celles-ci s'expriment à l'échelon communal ou intercommunal, de même que la question de la représentativité, non limitée aux corps constitués ou autres groupes sociaux dominants. De manière générale, comme le note Loïc Blondiaux : « Réfléchir aux évolutions de la démocratie participative locale dans un pays comme la France oblige à faire un constat : celui du décalage entre l'importance des enjeux soulevés par la question de la participation, le consensus dont fait l'objet cette idée aujourd'hui et la pauvreté des concepts, des cadres théoriques et des moyens dont les acteurs disposent pour penser cette réalité nouvelle »<sup>62</sup>.

Ce cadre institutionnel redéfinit les modalités d'organisation des interventions en matière urbaine et le positionnement des acteurs. Une scène locale comme la scène bordelaise a pu en faire l'apprentissage toutes ces dernières années, aux différentes échelles de son « double gouvernement », communal et d'agglomération.

### *1-3 Mouvements techniques et professionnels*

L'évolution dans la manière d'appréhender et de définir des objectifs et des intentions, la transformation des cadres institutionnels et des formes d'organisation et de mise en réseau des ressources pour les atteindre, modifient les démarches d'aménagement et de développement des territoires. En conséquence, les outils et méthodes de travail, mais aussi les attitudes qui participent de ces mouvements s'adaptent aux évolutions des conditions d'exercice, en faisant

---

<sup>61</sup> Marie-Hélène Bacqué John Driscoll, Yankel Filjakov, Béatrice Mariolle, Sylvie Tissot : Projets urbains en quartiers anciens. Une perspective comparative France/États-Unis in *Echelles et temporalités des projets urbains*, Editions jeanmichelplace, Paris, 2007, pp 95-108.

<sup>62</sup> Luc Blondiaux : l'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes in Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (dirs), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004.

exploser au passage comme dans d'autres domaines les enjeux de compétence.<sup>63</sup> Sans occulter la dimension héritage des instruments conçus et élaborés durant les trente glorieuses, c'est tout un système de pensée qui a basculé à partir des années 90 : les certitudes et l'utopie ont cédé la place à l'incertitude sans pour autant stabiliser d'autres manières de penser et d'agir. Le thème des nouvelles cultures urbaines (notamment sur l'espace public, les transports collectifs, la combinaison habitats, déplacements, activités), celui de la durabilité (notion de qualité urbaine) sous-jacents à ces actions ont contribué, de manière transversale, à restructurer le milieu professionnel, nécessitant l'élaboration d'outils intellectuels et accentuant le caractère instable intrinsèque à ce champ professionnel. Un cadre d'intervention innovant s'est dégagé dont on peut souligner quelques-uns des principaux traits et contours<sup>64</sup>.

Le premier trait concerne la cohérence urbaine et l'urbanisme de valorisation qui en est le vecteur, où il s'agit aujourd'hui pour les professionnels de rééquilibrer et d'articuler les deux types de transformation urbaine que sont l'extension et la réparation urbaines, à travers deux catégories usuelles de justification : la qualité et le développement urbain durable. Il faut faire face à une situation caractérisée par une plus grande incertitude qui succède à l'urbanisme moderne, bâti quant à lui, sur des plans et des schémas destinés à maîtriser le futur et à réaliser un projet d'ensemble finalisé. Les démarches doivent dorénavant s'adapter à une société complexe et à un devenir incertain. La linéarité fait désormais place à l'itératif, l'incrémental, l'heuristique, le récurrent, dans des domaines où personne ne peut plus tout prévoir, tout maîtriser, où il faut tenir compte de cette méconnaissance. Il s'agit de parvenir à une articulation dynamique entre vision à long terme et aléas de la conjoncture, entre contrôle de l'acteur public et exigences de liberté demandées par les investisseurs privés, privilégiant une logique économique de retour sur investissement à court terme. En favorisant les approches de type systémique (globale), il s'agit aussi de considérer les différentes dimensions d'un problème dans leurs interrelations, ce qui ne va pas sans poser des difficultés méthodologiques. L'implication d'une diversité de savoirs mobilisés est d'ailleurs une conséquence de cette situation de fabrication.

Un autre trait est la multiplication des partenariats intervenant dans un nouveau cadre d'organisation que l'on qualifie d'organisation par projets. La planification urbaine ne peut

---

<sup>63</sup> Robert Prost : les pratiques architecturales en mutation in « *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe* » Volume 3 : *Les pratiques de l'architecture : comparaisons européennes et grands enjeux*, Editions PUCA 1998, pp 11-30.

<sup>64</sup> Thérèse Evette : Quelques perspectives sur la conduite des projets d'aménagement, *La conduite des projets architecturaux et urbains, tendances d'évolution* (M.Bonnet, dir), La documentation française, 2005, pp13-30.

s'opposer aux règles socio-économiques dominantes et le recours à des structures partenariales de collaboration, aussi bien en amont (mouvements institutionnels) qu'au niveau de la mise en œuvre, devient plus fréquent. Dès lors les relations entre acteurs sont davantage fondées sur la communication, la médiation et la négociation. Afin d'intégrer la société civile, on constitue des forums ou des ateliers thématiques (ateliers d'urbanisme, workshops) à côté d'instruments plus classiques (enquêtes, questionnaires et autres sondages). Pour intégrer les acteurs de l'économie privée, les négociations donnent lieu à des chartres, des conventions et autres contrats de droit privé. Le nombre d'acteurs impliqués, la complexité des montages financiers, l'étalement des actions dans le temps conduisent à favoriser des organisations par projet qui s'articulent à des systèmes d'action traditionnels (services techniques administratifs et leurs instances politiques) ou plus novateurs (intercommunalité).

Enfin, le management de projet devient un trait dominant dans le cadre général de production collective par projet. La structuration du dispositif de coopération est en effet capitale pour intégrer la complexité sur la durée, établir le consensus, organiser les actions et leur mise en œuvre et la conduite de projets (pilotage) devient un réel enjeu. Entendu comme technique d'animation et de gestion, le management de projet s'exerce à deux niveaux : politique pour donner une identité au projet (vision, construction du sens) ; technique en s'appuyant sur des équipes pluridisciplinaires, mais plus globalement ce sont les fonctions de médiation qui sont développées<sup>65</sup>. Dans ce mouvement, la logique d'ingénierie classique dans le domaine de la production du cadre bâti, dite du « général au particulier », est remise en cause au bénéfice de ce cadre d'action<sup>66</sup>. Se révèle en cela une nouvelle logique d'intervention où l'on attend qu'une stratégie se décline de manière lisible et opérationnelle ; qu'un document de planification se traduise par un réel projet global ; qu'une démarche programmatrice porte une dimension stratégique, et qu'une opération d'aménagement intègre l'environnement dans lequel elle se situe et qu'elle est susceptible d'impacter durablement.

L'ensemble des mouvements techniques ont des incidences directes sur les savoirs, les cultures et les modes d'organisation des professionnels qui conditionnent la conception des projets et la définition des opérations, aussi bien que sur leur jugement et leur réception par le plus grand nombre.

Il en est ainsi des apprentissages rendus nécessaires pour les équipes d'architectes,

---

<sup>65</sup> Guy Tapie : « Conception et réalisation de l'espace bâti : les professionnels de la maîtrise d'œuvre » in *La conduite des projets architecturaux et urbains, tendances d'évolution*, Paris, La documentation française 2005.

<sup>66</sup> Gilbert de Terssac, Ehrard Friedberg (dir), *Coopération et conception*, Toulouse, Editions Octares, 1999.

d'urbanistes, et de paysagistes qui exercent leur activité de conception dans le cadre des projets urbains. C'est aussi le cas des nouvelles expertises mises en place par les agences d'urbanisme sur l'ensemble du territoire, impulsées par le cadre de la loi SRU et plus récemment par le Grenelle de l'environnement, pour répondre à une forte demande d'études de la part des collectivités locales. De même, les conseils et évaluations délivrés par des chercheurs et universitaires, issus du monde académique, aux grandes structures de commande urbaine (ville et communautés urbaines) dont les services se réorganisent. C'est enfin l'arrivée de thématiques qui sont dorénavant constitutives de l'action urbaine et qui portent via des spécialistes de l'ingénierie sociale sur des aspects d'expérimentation et d'instrumentation autour des dispositifs de participation et de concertation<sup>67</sup>. Le cas bordelais est traversé par tous ces mouvements qui montrent le renouvellement de la construction intellectuelle de l'action publique locale autour du processus global de transformation engagé depuis les années 90 dans la plupart des métropoles<sup>68</sup>.

Il faut cependant noter les nombreuses contraintes propres au champ professionnel de l'urbanisme et qui continuent à traverser ces mouvements. Où l'on retrouve pêle-mêle la fragmentation et l'étanchéité des disciplines, l'atomisation des équipes et les clivages qui perdurent entre chercheurs et praticiens, de même que la difficile conciliation entre les cultures du Public et du privé dans le domaine de la production urbaine, sans oublier les obstacles dans la relation entre les planificateurs et les aménageurs<sup>69</sup>. L'univers des logiques sectorielles impose toujours sa marque dans le milieu, du fait d'une longue tradition dans la pratique française de l'urbanisme et de l'aménagement<sup>70</sup>.

Il faut aussi souligner l'ampleur prise par certaines règles ces dernières années, comme celles, relevant du cadre juridique, qui montrent l'importance accordée aux procédures dans les organisations professionnelles, parfois au détriment des projets et qui conditionnent certaines pratiques<sup>71</sup>. Mais globalement, le cadre d'action des professionnels a été profondément redéfini au point de voir des chercheurs de l'urbain proposer de nouveaux concepts situés au carrefour de la sociologie des organisations et des sciences de la gestion pour caractériser l'action collective des acteurs de la fabrique de la ville. C'est ce que démontrent les tenants de

---

<sup>67</sup> Cf. L'ouvrage de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe., *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil, 2001.

<sup>68</sup> Stéphane Cadiou : *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*. Thèse pour le doctorat en sciences politiques. IEP Bordeaux (Claude Sorbets, direction), 2004.

<sup>69</sup> Yves Janvier : *l'aménagement urbain face aux nouveaux enjeux de société. Evolution des concepts, rénovation des outils*. Rapport de synthèse, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, DAEI, mai 1995.

<sup>70</sup> Jean-Marc Offner, « Plans de déplacements urbains (PDU) : bilan controversé » in *Déplacements, mobilités, transports et territoires, Pouvoirs locaux* n°53, 2002.

<sup>71</sup> Les études américaines désignent cette activité par le vocable « Advocacy planning »

la notion de concourance <sup>72</sup> qui cerne cette manière d’agir dans le domaine de l’aménagement urbain et des infrastructures. Dans ce cadre : « conduire une opération d’aménagement urbain consiste [ ] à mobiliser des ressources, gérer des contraintes, assembler des compétences, tenir des budgets, des délais, combiner des critères de performance, répondre à des attentes, maîtriser des risques »<sup>73</sup>, dans une démarche commune de co-conception et de coproduction de produits innovants. Cependant, si cette approche permet d’approfondir la connaissance des mécanismes de décision et de coopération, elle présente aussi certaines limites d’application, dues à son transfert des démarches industrielles au champ de l’aménagement urbain. Le fait de trop souvent faire fi des conditions socio-historiques qui sont pourtant pour une large part au principe des situations propulsées au statut d’exemplarité, en limite pour certains auteurs la portée singulière<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup>La concourance est une situation qui place en interrelation des acteurs aux expériences et aux compétences différentes. Voir Christophe Midler, « Modèles gestionnaires et régulations économiques de la conception », in G de Terssac, E. Friedberg, op.cit, pp 63-85.

<sup>73</sup> Nadia Arab, la coproduction des opérations urbaines : coopération et conception, in *Espaces et sociétés* Projet urbain, n°105-106, 2001.

<sup>74</sup> Pour une critique de cette approche, l’article d’Olivier Chadoin « Comment faire du projet urbain un objet de sociologie » in *Matière de ville, projet urbain et enseignement* (Yannis Tsiomis dir), Paris, Editions de la villette, 2008, p 229.

## Chapitre 2 : D'un modèle de fabrication à l'autre

Revenu à son terrain d'enquête, le sociologue peut difficilement mesurer tous les effets localisés des mouvements globaux et englobants tant ils s'agrègent dans un ensemble complexe, même en considérant qu'ils peuvent être restitués à la fois sous forme de données objectivées, de représentations recueillies auprès des acteurs et de traces sans nombre liées à la multitude des expériences urbaines accumulées au fil du temps. Il est loin de pouvoir les épuiser à la manière de Georges Pérec quand il s'attaquait à un lieu parisien<sup>75</sup> et l'ampleur de sa tâche a comme effet de réduire de fait dans un premier temps son ambition telle qu'elle apparaît au départ de ses intentions scientifiques. Il doit alors revisiter l'arsenal de méthodes héritées pour retenir dans les traditions de la discipline un chemin qu'il voudra profitable, garanti scientifiquement mais modeste.

C'est ainsi que nous tirons de l'approche interactionniste quelques éléments de construction pour fabriquer une démarche et un itinéraire au cœur de l'agglomération bordelaise sur la base d'un certain nombre de données et d'indicateurs qui permettent d'identifier les mouvements précités et à l'aide de concepts qui nous aident à les formaliser. Ils composent la dynamique des processus étudiés et constituent le fil conducteur de nos enquêtes et observations.

### *2-1 Mouvements et processus de fabrication*

Avec les mouvements sociétaux, la réflexion sur les différents aspects des mutations sociétales et de leurs interprétations spatiales déclinées notamment en termes de modèles urbains compose le premier niveau de notre approche des processus de fabrication de la ville. Elle consiste à analyser la manière dont ces mouvements sociétaux sont représentés par les acteurs et « intégrés » aux définitions du cadre de référence de l'action, par exemple en matière de transports ou d'aménagement. Elle s'appuie pour cela sur le concept de référentiel, développé par les politologues qui considèrent l'analyse des dimensions cognitives des politiques comme centrale pour la compréhension de l'action collective<sup>76</sup>. Pour ces auteurs, les référentiels se définissent comme un ensemble de cadres d'intelligibilité, produits par un nombre restreint d'acteurs, qui permet, d'une part, d'interpréter l'environnement dans lequel

---

<sup>75</sup> Georges Pérec : *Tentative d'épuisement d'un lieu parisien*. Paris, Christian Bourgois éditeur, 1975.

<sup>76</sup> Pierre Muller, l'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de sciences politiques*, Année 2000, volume 50, numéro 2, p189-208.

s'inscrit une politique publique et, d'autre part, d'élaborer un cadre symbolique, normatif et réglementaire pour orienter l'action et ce, en fonction de la position relative des acteurs et des enjeux du moment. Appliqués à notre domaine d'étude, les référentiels territoriaux d'aménagement constituent ainsi des cadres de pensée, de médiation et d'ordonnement général de la conception et de la réalisation des projets. Ils ouvrent des possibilités d'apprentissage collectif nouveau pour les acteurs des filières aménagement, élus, services publics, construction et plus largement urbanisme (y compris la sphère associative).

Des mouvements institutionnels, nous prenons en compte les modalités décisionnelles, organisationnelles et managériales mises en œuvre pour l'élaboration et la gestion des opérations urbaines et les stratégies qui leur donnent sens. Afin de prendre en compte cette dimension dans une analyse de la fabrique urbaine en termes de processus, nous avons eu recours pour notre deuxième niveau d'approche au concept de dispositif. Emprunté à l'origine au travail conceptuel de Michel Foucault, le dispositif renvoie dans le vocabulaire sociologique à un assemblage d'éléments, d'arrangements de ressources prêtes à être mobilisées par des acteurs, ceci de manière à produire avec régularité certains effets attendus ou recherchés. Le tout s'effectuant dans un contexte précis, relevant le plus souvent de champs d'activité à vocation technique, de production de biens et de services. Pour ce qui le concerne, le philosophe en référait surtout au contexte institutionnel de l'enfermement, de la prison et de l'hôpital, en évoquant des dispositifs de contrôle et de surveillance<sup>77</sup>. Depuis, nombre de travaux ont pris le concept de dispositif plutôt que celui de système pour analyser des situations où il s'agit de comprendre le caractère collectif de l'action à partir d'une multiplicité de compétences, de ressources et de savoir-faire<sup>78</sup>. L'intérêt de cette approche pour la plupart des travaux est en partie de lier le concept de dispositif à celui de réseau à qui ils donnent forme, puisqu'au sens de Foucault : « le dispositif est le réseau que l'on peut établir entre des éléments »<sup>79</sup>. L'acteur est alors considéré comme aussi compétent que le réseau hétérogène dans lequel il est prolongé et qui a été mis en forme pour permettre l'action. Il s'applique donc particulièrement au contexte de la ville, comme le démontre Michel Callon dans l'évaluation d'une série de travaux de recherche effectuée à l'issue d'un programme portant sur les structures de la commande architecturale et urbaine<sup>80</sup>. Il y souligne notamment la portée heuristique du concept pour l'étude de ce domaine dans la mesure où

---

<sup>77</sup> Michel Foucault « *Dits et écrits* » Tome 3, Editions Gallimard, Paris, 1994

<sup>78</sup> Par exemple pour l'analyse des marchés et des services Lucien Karpick « Dispositif de confiance et engagements crédibles, *Sociologie du travail*, vol 38, n°4, 1996, pp 527-550.

<sup>79</sup> Michel Foucault, op.cit., p 299

<sup>80</sup> Michel Callon, op.cit.

« en tant qu'objet visé par l'action et en tant que lieu où s'élabore l'action urbaine, le dispositif peut-être considéré comme la mise en réseau de compétences et de ressources spécifiques (voir les nombreux métiers qui en découlent), des savoir-faire ou encore de mondes différents». Ceci dans un cadre qui est particulièrement adéquat pour comprendre la manière dont l'organisation de dispositifs techniques, spatiaux et organisationnels est partie intégrante d'une politique de développement urbain, de la gestion des projets et des programmes qui la composent. D'autres sur le même registre en font également une caractéristique essentielle des pratiques professionnelles sur la ville, d'un « néo urbanisme », où « il s'agit moins de faire des plans que de mettre en place des dispositifs qui les élaborent, les discutent, les négocient, les font évoluer »<sup>81</sup>. Les dispositifs sont en ce sens des « entre deux » qui créent les conditions pour les acteurs d'exprimer à la fois des libertés et des contraintes. Libertés de négocier et de traduire des contraintes qui sont fixées et définies à partir d'un référentiel d'action en fonction de ressources limitées, notamment financières et juridiques.

Enfin, avec la prise en compte des mouvements techniques, il s'agit de partir des formes urbaines et spatiales issues des grands choix stratégiques, de considérer les espaces et territoires privilégiés d'expériences où se cristallisent les enjeux pour analyser les modes spécifiques de coopération et d'organisation professionnelles qui prévalent à cette phase. Celle-ci constitue le troisième niveau de notre approche, celle du processus de mise en relation de professionnels multiples. Elle implique tous les experts de l'utilité des édifications et des espaces, de leur pérennité et de leur style, à savoir ingénieurs, architectes, urbanistes, paysagistes, mais aussi les professionnels des fonctionnalités urbaines qui leur sont liées : mobilité et accessibilité, résidentialité, aménagement d'espaces publics, développement durable. Sont également convoqués à ce titre les artistes chargés d'embellir la ville, les spécialistes des « questions de société » (santé publique, sécurité collective, équité sociale). Autant d'acteurs qui interviennent sur des dimensions explicites de la vie urbaine comme la pollution ou la sécurité et selon des aspirations plus latentes qui portent sur les relations entre patrimoine et modernité (relation particulièrement importante à Bordeaux<sup>82</sup>), sur la conservation et l'innovation ou encore sur les services et les équipements urbains. Le tout constituant un mouvement croissant d'intégration des produits et des services qui va de pair avec l'esthétisation collectivement revendiquée de la vie quotidienne ainsi qu'avec les multiples aspirations pour de meilleurs cadres et conditions de vie. Le recours à la notion

---

<sup>81</sup> François Ascher, *op.cit.*, p 96.

<sup>82</sup> On le sait avec le label accordé par l'UNESCO à Bordeaux en 2007 de « patrimoine mondial de l'humanité».

d'inter-professionnalité nous offre à ce sujet un point de vue et d'analyse privilégié pour analyser le cadre d'expérience, au sens de Goffman<sup>83</sup>, qui réunit toutes ces activités et tous ces acteurs au sein d'espaces professionnels spécifiques. Elle permet de saisir la manière dont les modalités organisationnelles font l'objet d'« arrangements » particuliers ; ainsi que la façon dont tous les acteurs, notamment ceux de la sphère de la maîtrise d'œuvre, sont amenés à coopérer.

Au total, l'ensemble des indicateurs et données pertinentes identifiés à partir d'un état actuel des savoirs, permet, dans un premier temps, de caractériser et de reconstituer à travers les différents mouvements les mécanismes constitutifs des processus étudiés. Leurs interactions composent la dynamique propre à chacun d'entre eux, que ce soit dans l'élaboration d'un cadre préalable d'orientations et d'intentions (référentiel et processus d'entrée en projet), dans la mise en pratique organisationnelle et dans la conduite opérationnelle du projet (dispositif et processus de mise en réseau) ou bien encore dans la conceptualisation et la production des formes (interprofessionnalité et processus d'invention du projet).

Mais afin d'être encore plus précis dans la plongée au cœur de la fabrique, il faut s'intéresser, au-delà des mouvements, à une notion qui en constitue la dynamique même puisqu'elle permet en quelque sorte de provoquer l'enchaînement et le chaînage des processus : la notion de projet urbain. Très répandue, polysémique, elle mérite de surcroît quelques précisions sociologiques pour la suite de notre analyse.

## 2-2 *Le projet urbain négocié*

Si la notion de projet n'est pas propre au champ urbain - elle a été en effet largement sollicitée à partir des années 80 dans le management des entreprises privées et dans la recomposition de l'action publique (de l'école à l'action sociale) - elle s'y est néanmoins rapidement imposée en réaction à la vision urbanistique très fonctionnaliste des 30 Glorieuses<sup>84</sup>. Ce rejet a été le signe d'une crise d'interprétation de la transformation globale de la dynamique et des usages de la ville dont on a déjà caractérisé en termes de mouvements les principales dynamiques et

---

<sup>83</sup> Erwin Goffmann : *Les cadre d'expérience*. Paris, Editions de Minuit, 1991. Selon l'auteur, cette notion implique que... « Toute définition de situation est construite selon les principes d'organisation qui structurent les événements – du moins ceux qui ont un caractère social – et notre propre engagement subjectif. Le terme de cadre désigne ces éléments de base ».p19

<sup>84</sup> Ils sont nombreux, architectes, urbanistes à s'être investis, à partir de leur expérience professionnelle, dans une réflexion conceptuelle autour du projet urbain sur la base d'une critique du mouvement moderne. Voir pour cela : Jean Remy, Jean-Yves Toussaint (dir) *Le projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Liège, Editions Mardaga, 1998.

souligné les conséquences en termes d'évolution des cadres méthodologiques. En premier lieu, il porte sur le fond, avec la contestation de l'approche planificatrice centralisée, d'une démarche de prévision – le paradigme du plan - mise en doute au profit d'une approche plus proche du terrain, une attention nouvelle donnée au local, au territoire, à la participation, au partenariat. Autant de nouveaux principes inscrits dans le contexte de décentralisation des années 80 qui voit une perte de centralité de l'Etat et une volonté de substituer à la réglementation, la recherche collective d'une adhésion au changement. En ce sens, ces principes relèvent bien d'une filiation post-soixante-huitarde des mouvements de revendication urbaine des années 70, avec des référents en Europe et en France, pour le plus célèbre, citons l'Alma gare à Roubaix. Mais, un rejet qui s'intéresse aussi à la forme, notamment celle qui est issue en partie du modèle technocratique du type des grands ensembles et de l'effet tabula rasa de l'histoire, du patrimoine et des pratiques sociales. Comme le signale d'ailleurs fort justement dans un article de la Revue des sciences politiques, le politologue Gille Pinson, ce n'est pas un hasard si la notion de projet fut d'abord étudié dans le cadre des travaux portant sur la conception architecturale et urbaine<sup>85</sup>.

Sur la base de cette filiation, on peut aisément penser que cette notion taxée à l'origine de notion floue est sujette à polémique<sup>86</sup>, tant elle s'oriente dans différentes directions concernant la vision de l'avenir et l'action publique qu'elle engage. Elle peut en effet s'indexer simultanément sur le passé et sa continuité avec la thématique du patrimoine ; sur le présent autour d'un brassage conceptuel puisant dans le réseau, la négociation et le partenariat<sup>87</sup> et sur l'avenir avec des promesses de justice sociale, voire d'utopie à partir de la cohésion spatiale. D'où cette oscillation entre plusieurs options, conservatrice, libérale et socialiste qui lui donne une forte part d'ambiguïté. Pour lever cette ambiguïté idéologique le recours aux théories anglo-saxonnes d'inspiration néo-marxiste et régulationniste (David Harvey et la condition post-moderne)<sup>88</sup> permet dans un premier temps de voir dans le projet une forme d'action adaptée à des politiques urbaines soumises au dogme néo-libéral. Cependant pour Gilles Pinson, le détour par un examen des pratiques italiennes à l'exemple du plan stratégique turinois donne à comprendre aussi l'outil projet comme un instrument correspondant à des

---

<sup>85</sup> Gilles Pinson : « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes ». *Revue française de sciences Politiques*, volume 56, n°4, août 2006.

<sup>86</sup> Dès 1993, le sociologue Philippe Genestier se demandait dans la *Revue architecture d'aujourd'hui*, n°288, pp 40-46 : « que vaut la notion de projet urbain ? »

<sup>87</sup> Luc Boltanski et Eve Chiapello : *le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, nrf essais, 1999, pp154-161.

<sup>88</sup> David Harvey : *Conditions of postmodernity : an enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge MA, Blackwell, 1990.

problèmes concrets d'organisation de l'action collective dans les villes et donc à des interrogations sur une nouvelle gouvernance.<sup>89</sup> Cette double filiation d'une régulation par le marché et d'une régulation de type social explique en quoi le projet rencontre une résonance auprès des gauches urbaines et des municipalités conservatrices.

Pour autant, sans nier l'ambiguïté sémantique et idéologique du terme, la définition du projet urbain retenue pour ce travail<sup>90</sup> renvoie plus simplement à une sociologie de l'action qui voit dans le projet une activité collective concrète, recouvrant une situation interprétée de manière plurielle par des acteurs ancrés dans le champ urbain et répondant à des identités, des intérêts et des temporalités différentes<sup>91</sup>. Cette affirmation suppose donc que la négociation est au cœur même des processus que nous voulons décrire. Elle l'est en effet au niveau de la recherche d'un référentiel lors de la confrontation des perceptions stratégiques liées aux territoires et à leurs transformations, objets d'un affrontement de cultures urbaines pour élaborer un projet. Elle est aussi présente dans les dispositifs, lors de la formation pour agir de manière stratégique d'un acteur collectif qui serait la ville ou l'agglomération, à la recherche d'un consensus local autour d'un projet. Elle est enfin dans la phase d'invention du projet où des acteurs d'horizons multiples sont amenés à coopérer (de manière interprofessionnelle) pour formaliser les intentions stratégiques.

Sous cette triple focale, le projet urbain serait d'abord un espace de négociation où s'expriment des acteurs (élus, techniciens, opérateurs, professionnels, associations) qui se retrouvent tous ou presque sur le sens principal qui est donné au projet urbain en tant que vecteur de changement d'une situation urbaine donnée, mais qui sur les catégories d'action, les échelles de référence, l'argumentation à utiliser et à privilégier, ont tendance à s'affronter. Il existe entre eux des divergences d'appréciation quant aux formes de problématisation des espaces concernés, aux moyens d'intervention à utiliser et aux priorités à définir. L'élaboration d'un projet urbain passe alors le plus souvent par un affrontement de cultures urbaines, entendues ici comme lectures des réalités urbaines, capacité de traduction en projets d'action et aussi comme savoirs. Cet affrontement permet d'une part d'identifier dans la ville à l'œuvre le type d'actions menées et d'outils utilisés par les acteurs en vue d'accompagner

---

<sup>89</sup> Gilles Pinson : l'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et « détour » italien. Toulouse, *revue des Sciences de la société*, n°65, mai 2005.

<sup>90</sup> Selon le sens que lui donne l'auteur inspiré et précurseur dans le champ de la sociologie de l'architecture et de l'urbain qu'est Bernard Haumont : Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches : le projet urbain, *cahiers de la recherche architecturale*, 32/33, 1993, pp103-110.

<sup>91</sup> Ce modèle doit beaucoup au travail de Michel Callon : « Concevoir, modèle hiérarchique et modèle négocié » in Michel Bonnet, Guy Tapie, Patrice Godier (dir) *l'Elaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*. Volume 1. Collection Recherches, n°77. PUCA 1997, pp 169-174.

Par-delà cette modélisation, d'autres ont proposé des modèles analogues comme Gilles Novarina : Conduite et négociation du projet d'urbanisme », op.cit.

les grandes mutations des villes contemporaines<sup>92</sup>. Autrement dit d'interpréter sur une situation concrète la manière dont des logiques de projet, plus transversales, sont en mesure de se substituer pour partie aux logiques sectorielles habituelles. Et d'autre part, il contribue à identifier les savoirs locaux constitués ou transférés (filiales universitaires, mouvements associatifs, mobilité des cadres) sur lesquels s'appuient les différentes cultures urbaines qui ont pu fournir le vivier d'un renouvellement des approches et des méthodes de transformation spatiale<sup>93</sup>. Ces cultures urbaines mettent en scène, en fonction des acteurs, des intentions en matière de transformations des lieux, des territoires, des formes spatiales : en d'autres termes, elles préfigurent ou donnent un contenu concret à de futurs aménagements dont la définition progressera de la commande à la réalisation matérielle. Le projet urbain est alors le moyen de dépasser et de réguler ces différences de cultures par un apprentissage commun et la réalisation d'arbitrages successifs. Plusieurs mécanismes les soutiennent tels le partage de principes d'action, la création et la gestion de procédures, les alliances stratégiques, les affinités interpersonnelles et autres mises en réseau. Notre analyse du cas bordelais s'efforce d'identifier et d'analyser cet aspect à partir de l'analyse du référentiel d'action urbaine.

La négociation porte également sur le système d'intentions et la stratégie de développement qu'implique un projet urbain, ce que certains appellent le dessein. En cela, il renvoie à l'idée d'un acteur collectif, d'une ville-acteur<sup>94</sup>, autrement dit à un dispositif construit, de manière spécifique parfois artificielle, par des entrepreneurs d'action collective au premier rang desquels se trouvent les maires. En ce sens, le projet de ville apparaît comme le plus lisible et le plus porteur des projets urbains pour une raison simple<sup>95</sup> : c'est que les élus sont avant tout identifiés par rapport à leur fonction de maire et beaucoup moins comme le montre le cas des grandes agglomérations par rapport à une fonction extra municipale, communautaire par exemple. A contrario le projet d'agglomération en tant que produit de la planification territoriale est, dans sa conception, davantage perçu comme étant plus technique voire bureaucratique. Le poids de cette dichotomie varie, certes, en fonction des histoires politiques locales, mais aurait tendance aujourd'hui à peser

---

<sup>92</sup> Comme le montrent les nombreux ateliers urbains organisés et menés en France et à l'étranger depuis les années 90 par le Ministère de l'Équipement (DGUHC).

<sup>93</sup> Yannis Tsiomis, Volker Ziegler, *Anatomie des projets urbains, Bordeaux, Lyon, rennes, Strasbourg*, Paris, Editions la Villette 2007, pp 13-40. Pour les auteurs, architectes et chercheurs, la question essentielle est de savoir quelle est la part de l'autonomie et celle de l'hétéronomie du projet architectural et urbain ; autrement dit ils s'interrogent sur la spécificité du travail de conception et donc sur l'autonomie de leur objet de recherche.

<sup>94</sup> Alain Bourdin, *Projet urbain et complexité de la ville* in *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances et évolutions*, op.cit., pp 37-41.

<sup>95</sup> Le Projet urbain serait ainsi « une tentative répétée et peut-être vaine de traduire un projet politique en projet sur la ville » selon l'urbaniste Serge Renaudie cité par Viviane Claude in « *La commande ...de l'architecture à la ville* » PUCA 2001.

d'autant plus que se met en place une politique volontariste d'intercommunalité.

De même, le politique renvoie dans cette construction collective à la fonction de portage du projet. Si personne ne remet en cause le rôle central du politique dans cette fonction, il reste à savoir ce qu'elle comporte réellement : des aspects économiques et financiers, voire de communication et de marketing urbain<sup>96</sup> (donner des signes aux marchés), mais aussi la nécessité d'avoir sur la durée un acteur comptable du projet auprès de tous les acteurs. Cette recherche de régulation construite autour d'un acteur plutôt que d'un système, nécessite par ailleurs de rechercher les bases d'un consensus local, autour de l'adhésion du plus grand nombre et de la solidarité qu'elle exige. En ce sens : « le discours du projet urbain, de la construction de l'avenir dans la cohésion, semble destiné à tenter de réenchanter le monde dans une période où s'accroissent le désenchantement, la privatisation, la réflexivité, la secondarité et l'individuation »<sup>97</sup>. D'où l'injonction à la participation qui le caractérise en tant qu'instrument d'action publique<sup>98</sup>. Deux incertitudes majeures demeurent cependant pour la réussite de cette stratégie : la mobilisation de toutes les ressources et le dépassement des intérêts conflictuels. Cela porte plus précisément sur les cibles et environnements que sont d'une part le marché et d'autre part les usagers et citoyens.

Le marché a été considéré dans les années 1980 comme l'espace où l'on trouverait, d'une part, les partenaires pour suppléer la puissance publique et pour résoudre en partie le déclin de nombreux tissus industriels et, d'autre part, comme le moyen de les restructurer. Aujourd'hui les relations des villes avec ces partenaires sont plus opportunistes et dépendantes des conjonctures. Néanmoins, en intégrant ces acteurs, on s'oblige à composer avec leurs intérêts, leurs valeurs, ce qui pose problème à ceux qui pensent que le projet urbain appartient d'abord à la sphère publique.

Quant aux usagers et les citoyens, ils sont devenus dans ce domaine, pour l'avoir souligné à plusieurs reprises, des acteurs incontournables. L'émergence du rôle phare des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement urbain (le citoyen a un rapport privilégié avec l' élu qu'il n'avait pas avec l'Etat), les pratiques contestataires et revendicatives dans le cadre associatif, le rôle des médias l'expliquent en grande partie. Négocier à ce niveau pose alors la question politique de l'élargissement des cercles décisionnels pour déterminer la nature des projets, laissant place à plusieurs attitudes. La première étant que l'on considère à ce sujet

---

<sup>96</sup> Murielle Rosemberg, *Le marketing urbain en question*, Paris, Editions Anthropos, 2000.

<sup>97</sup> Philippe Genestier : Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique. *Revue Espaces et sociétés*, n°105-106, 2001.

<sup>98</sup> Dans le sens des rapports entre gouvernants et gouvernés. Cf. Pierre Lascoumes, Patrick le Gales, *sociologie de l'action publique*, op.cit, pp 104-108.

l'omniscience des acteurs savants (élus et techniciens) dans la définition d'une offre de projets urbains, le reste étant affaire de marketing et de technique de persuasion. Une autre consiste à souligner l'importance d'éduquer populations et décideurs afin de dégager une élite locale, type conseils de quartiers ou bien encore l'obligation d'en faire un véritable outil démocratique avec ses aléas, tels l'hétérogénéité des demandes dans le cadre d'ateliers d'urbanisme par exemple.

Le projet urbain est enfin un travail négocié sur les formes architecturales et urbaines dans la mesure où la question de l'architecture et donc celles du style et de la symbolique représentent un enjeu fort pour les acteurs locaux. L'architecture iconique, notamment, celle des grands gestes de concepteurs artistes, s'avère en effet influencer durablement, comme l'a démontré le projet urbain de Bilbao avec le Guggenheim, sur l'image d'une ville. Mais c'est l'architecture au sens large, des grands équipements aux infrastructures, le patrimoine industriel et l'architecture ordinaire, qui demeurent une lourde incertitude pour les responsables locaux dans ce qui relèverait d'une dimension publique, à savoir la cohérence des formes urbaines, harmonieuses et créatives<sup>99</sup>. Surtout, à l'échelle des grands territoires (friches notamment) où il s'agit dans une logique de renouvellement urbain d'organiser, contrôler des espaces déjà occupés, chargés d'histoire. Faute de coordination et de régulation, les objets solitaires deviennent en effet rarement des objets solidaires. Dans ce contexte, la démarche de projet urbain suppose par principes le refus de la tabula rasa et l'amorce d'une réflexion sur la question du patrimoine, avec un discours sur le temps qui associe la mémoire et le territoire. D'où le succès des approches narratives et des récits urbains<sup>100</sup>, souvent utilisés d'ailleurs dans la rhétorique des spécialistes et des professionnels, architectes, urbanistes pour donner une vision, mettre en forme des intentions, construire l'action à travers des réalisations spécifiques, uniques.

Négocier à ce niveau d'invention du projet pose la question du milieu professionnel désigné pour ces tâches et des contours de son espace d'intervention. On sait que le milieu de l'urbanisme est hétérogène et cosmopolite par définition, dans la mesure où s'y affrontent ou s'y métissent plusieurs logiques. Les unes se réfèrent à des disciplines différentes : ingénierie réseaux, conceptions (architectes, paysagistes), spécialisations et expertises diverses. D'autres sont adossées au poids attribué à chaque fonction pour définir les interventions spatiales : programmation, conception, maîtrise d'œuvre ou gestion. D'autres encore sont issues d'un

---

<sup>99</sup> Cette approche est développée, avec beaucoup de résonance dans les milieux politiques et professionnels par l'architecte urbaniste Ariella Masbounghi, dans le cadre du ministère de l'équipement devenu MEDAD : « 10 leçons européennes sur le projet urbain » in *Fabriquer la ville aujourd'hui, Les débats sur la ville 7*, Francis Cuillier (dir), Bordeaux, Editions Confluence, 2008.

<sup>100</sup> On retrouve ici un vocabulaire inspiré de l'œuvre de Paul Ricoeur.

partage de territoire institutionnel : municipal, intercommunal, national ou international, d'autant plus que l'Etat a abandonné une partie de ses capacités d'expertise. Sans oublier celles, qui suivent la ligne de partage entre techniciens privés et techniciens publics : aux premiers la performance de la conception, du service, du conseil ; aux seconds la formalisation des objectifs, de la procédure voire du contrôle. Mais, de toute évidence, là où prévalait la séparation traditionnelle des compétences, des organisations plus complexes associant des cultures professionnelles longtemps séparées par une forte division du travail sont dorénavant le lot commun. De fait l'interprofessionnalité, comme mise en relation spécifique d'acteurs professionnels, que l'on constate en observant les situations de travail durant la phase d'invention du projet, est devenue un élément essentiel de socialisation dans la dynamique de fabrication de la ville. Jusqu'à s'imposer comme une activité de production de représentations de territoires, de valeurs et d'identités indispensables pour l'action publique urbaine<sup>101</sup>.

Au total, le projet urbain fédère, articule, superpose, un ensemble de savoirs et de méthodes qui s'incarnent dans les décisions prises et les espaces produits. Concrètement, il permet de répondre à deux questions centrales des mutations actuelles, telles qu'on les a identifiées précédemment : la question des projets de territoire où il s'agit d'organiser, de contrôler des espaces très différenciés et celle du renouvellement urbain où le projet permet de formuler une démarche globale, stratégique et partenariale<sup>102</sup>. Le projet urbain apparaît ainsi dans trois dimensions, comme système d'objectifs et d'intentions (vision et référentiel), comme stratégie d'intervention destinée à résoudre les problèmes concrets d'aménagement d'espaces publics, de bâtiments, ou d'infrastructure et à instaurer une culture commune ou partagée pour le mettre en œuvre (dispositifs) et enfin comme forme architecturale et urbaine, porteur de sens pour le plus grand nombre (invention des formes et interprofessionnalité).

### *2-3 Processus et modèle négocié*

Avec la prise en compte des mouvements contextuels, l'approche généralisée de la fabrique de la ville par projets, la négociation comme principe d'action transversal, les phénomènes observés relèvent plus globalement d'un changement paradigmatique dans la façon de penser et gouverner l'urbain, de concevoir et mettre en œuvre les réponses au questionnement qu'il

---

<sup>101</sup> Je pense ici aux équipes pluridisciplinaires de professionnels qui ont participé en 2008/2009 à l'opération Grand Paris.

<sup>102</sup> Olivier Piron : *Le renouvellement urbain, analyse systémique*. Paris, La documentation française, 2003

suscite. Ce que nous pouvons affirmer, dans un dernier élan de montée en généralité, comme étant le passage d'un modèle de fabrication à un autre. La caractéristique majeure est de mettre en évidence le passage d'un modèle hiérarchique déductif et linéaire qui recherche de manière rationnelle la meilleure solution technique à un problème urbain posé, à un modèle négocié, flexible et stratégique de planification et/ou de requalification urbaine, marqué par sa capacité d'ajustement, voire de recomposition des objectifs par rapport aux moyens disponibles. Dans ses modalités, le passage du hiérarchique au négocié se traduit par des changements intervenant à trois niveaux différents, tels que le résume le tableau ci-dessous : le cadre d'action et de référence des acteurs concernés, l'organisation des ressources d'action, les savoirs faire professionnels mobilisés.

| <b>Niveaux d'action</b>   | <b>Modèle hiérarchique</b>  | <b>Modèle stratégique ou négocié</b>   |
|---|---|--|
| <b>Cadre d'action et référentiel</b><br>(processus d'entrée en projet)                      | Primat du plan : la ville moderne.<br>Dominance de l'acteur public. Le privé est un opérateur.<br>Le citoyen est informé ou consulté  | Planification stratégique : la ville durable (modèles urbains)<br>Transactions et contrats entre acteurs publics et privés.<br>Le citoyen est associé et peut co-élaborer les projets.               |
| <b>Organisation des ressources d'action et dispositifs</b><br>(processus de mise en réseau) | Rôle des procédures et de ceux qui les définissent.<br>Définition des solutions par les instances et professionnels « légitimes ».<br><br>Informers.                            | Réseaux politiques et techniques.<br>Prépondérance des fonctions stratégiques et de médiation.<br>Création d'instances politico-techniques de concertation.<br><br>Etablir un consensus à mobiliser. |
| <b>Savoir-faire d'action et interprofessionnalité</b><br>(processus d'invention du projet)  | Centralisation des expertises.<br>Professionnels de l'urbain dominants. Le secteur public oriente et ordonne la planification et les projets en collaboration avec les experts. | Ouverture des systèmes d'expertises.<br>Intégration de nouvelles exigences : gestion, économie, environnement, communication.<br>Pluridisciplinarité et mode de travail par projet.                  |

Tableau 1 : modèle hiérarchique/modèle négocié.

Bien évidemment, ce schéma comme pour tout exercice de construction d'un idéal-type<sup>103</sup> est soumis à l'expression de singularités dans sa confrontation à la réalité. C'est la raison pour laquelle nous pouvions écrire dans la conclusion apportée à ce travail à la fin des années 90 : « Si le modèle stratégique négocié tend à s'imposer partout, notamment sous l'effet de la

<sup>103</sup> Exemple dont les catégories peuvent être généralisées de façon inductive pour traiter une ensemble d'activités semblables.

logique de marché, il faut toutefois prendre garde à ne pas voir dans le déroulement de chaque projet urbain la marque d'un processus nouveau qui bousculerait de façon mécanique les anciens modes d'organisation. De nombreux cas obéissent en fait à des situations hybrides où les deux modèles interagissent. Les forces du marché et les initiatives publiques créent de façon pragmatique des alliances et de formes de partenariat dépendantes des situations locales et des conjonctures économiques : planification stratégique et opportunités tactiques rythment le déroulement des projets selon des types d'intervention qui alternent ou mêlent bien souvent processus hiérarchique ou processus négocié »<sup>104</sup>.

Le recours à ce modèle comme cadre global d'analyse suppose d'affirmer un certain nombre d'hypothèses. D'abord que les acteurs de la fabrique urbaine ont conscience d'être dans une nouvelle situation du fait de la globalisation de l'économie, de la mobilité, des changements de valeur qui font qu'on ne peut tout maîtriser, ni anticiper. La planification n'est plus et ne peut plus être conçue dans ce contexte comme un algorithme, autrement dit comme une suite finie de règles ou de méthodes parfaitement définies. Elle implique dorénavant une approche systémique de la question urbaine, comportant une diversité de savoirs mobilisés, notamment des savoirs experts (la ville comme cité des experts)<sup>105</sup> mais aussi des savoirs ordinaires<sup>106</sup>. Elle intègre la mise en place de structures partenariales de collaboration situées aussi bien en amont – au niveau de la prise de décision – qu'au niveau de la mise en œuvre<sup>107</sup>. Elle privilégie le projet comme position sur le devenir des villes, sur la forme urbaine et le rôle des concepteurs mais aussi comme méthode de fabrication et manières de faire. Le tout instituant des relations fondées sur la médiation, la communication et la négociation afin d'intégrer la société civile et les acteurs de l'économie privées.

Un modèle en action à l'image de l'agglomération bordelaise et de son projet urbain dont nous allons donner en suivant quelques éléments clés pour situer notre terrain d'étude, avant d'en apprécier la dynamique au travers les quatre éléments d'analyse : référentiel, dispositif, espace professionnel et interprofessionnalité.

---

<sup>104</sup> Patrice Godier, Guy Tapie in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Volume 1, op.cit, pp 60-61

<sup>105</sup> Stéphane Cadiou, opt. cit.

<sup>106</sup> Michel Callon, Bruno Latour *la Science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 1990.

<sup>107</sup> Véronique Biau, Sylvie Weil, *Comprendre les pratiques européennes. Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne*. Rapport d'enquête, Paris, Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques, 2003.

### Chapitre 3 : Scènes et décors de ville : Bordeaux agglomération

Afin de vérifier nos hypothèses de travail, nous avons pris comme socle d'observation et terrain d'enquête l'agglomération bordelaise. Une agglomération qui a retrouvé depuis une dizaine d'années une capacité d'action<sup>108</sup>, après un moment en creux de son histoire urbaine, marquée par l'atonie et le gel de grands projets.

Bordeaux à la fin des années 90, début de notre travail d'observation et de suivi, rassemble des problèmes qui s'inscrivent dans les mouvements évoqués précédemment avec l'obligation de devoir les affronter simultanément. Il est alors d'usage de faire une critique condescendante de la politique urbaine bordelaise, une « ville sans projet » selon la formule d'un universitaire local, spécialiste de l'aménagement, qui traduit bien le sentiment général<sup>109</sup>. Cette situation est d'autant plus ressentie qu'elle contraste singulièrement avec le dynamisme de Bilbao, la grande ville basque voisine qui est devenue le symbole radical d'un changement de mode de développement urbain<sup>110</sup>. Des raisons politiques, culturelles, spatiales sont alors mises en exergue pour stigmatiser non pas l'absence de projets mais leurs difficultés à se concrétiser ou leur trop grand morcellement. Ainsi, les choix en matière de transports en commun, déjà engagés par de nombreuses agglomérations françaises, restent en jachère à Bordeaux et la succession de projets non réalisés pèse fortement sur la crédibilité des décideurs, élus et experts.

Au tournant du siècle, une nouvelle expérience bordelaise prend corps qui s'appuie sur l'orchestration d'un projet urbain pour la ville centre à partir de 1996, le choix du tramway comme mode de transport en commun de l'agglomération, l'aménagement d'un espace emblématique pour la ville : les quais de la Garonne en 1999 à l'issue d'un concours public, un contrat d'agglomération en 2000. Après des années d'attente, un ensemble de projets est dans un temps relativement court, porté à l'agenda politique local et rapidement mis en chantiers. Pour mieux comprendre cette dynamique de projets, nous allons, en suivant, préciser les principaux éléments de cadrage. Donner dans un premier temps quelques grands points de

---

<sup>108</sup> Capacité pris ici au sens de Clarence Stone dans ses travaux sur l'organisation du gouvernement local à Atlanta (notion de régimes urbains) où il renouvelle les approches traditionnelles du pouvoir local pour s'intéresser aux processus de construction d'une capacité d'action ( « power to ») fondée sur la coopération entre différents acteurs publics et privés et la mobilisation de ressources variées ajustées aux objectifs visés. Clarence Stone : *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946- 1988*, University Press of Kansas, 1989

<sup>109</sup> Jean Marieu *Bordeaux ou la ville sans projets – Chronique d'un territoire annoncé*, Thèse de doctorat de géographie d'aménagement, Université de Bordeaux III, 1997

<sup>110</sup> Voir notre travail avec Olivier Chadoin et Guy Tapie sur le projet de régénérescence urbaine de Bilbao *Du politique à l'œuvre, Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian* La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2000.

repères sur le système d'action lui-même, les modes d'intervention et de leadership qui ont porté l'urbanisme bordelais des 50 dernières années et saisir, d'autre part, ce qui particularise la métropolisation de l'agglomération bordelaise à partir de 1995 – la situation initiale d'intervention du projet urbain d'agglomération.

### *3-1 La métropole moderne*

De l'après-guerre au début des années 80, la production de la ville a été dominée par une conception hiérarchique de l'action urbaine. Bordeaux s'appuie alors sur la capacité d'un homme providentiel pour porter son prestige et assurer son développement. Cet homme doit être aussi fort à Paris que premier sur les rives de la Garonne. Il incarne les maires d'Etat, ces maires d'agglomération dont Jacques Chaban-delmas fut une des figures tutélaires durant de nombreux mandats<sup>111</sup>.

La volonté de Jacques Chaban-Delmas de créer dans les années 60 une métropole d'équilibre, capitale de l'Aquitaine, passe par de grands travaux. Des opérations lourdes de restructuration du centre ville, de création de quartiers nouveaux comme celui du Lac, la construction de grandes infrastructures, comme le pont d'Aquitaine, sont alors lancées de manière spectaculaire. Toutes se rattachent à une vision de la modernité - d'un modernisme triomphant - qui consiste pour l'époque à favoriser l'automobile et à développer la périphérie en privilégiant l'extension des centres secondaires des grandes villes de banlieue Mérignac, Pessac, Talence<sup>112</sup>. Ainsi, pour aménager les quais rive gauche de la Garonne, on préconise le modèle urbain de voie express, typique de l'urbanisme des années 70, et du tout automobile. Ce projet, soutenu par une majorité d'élus de la Communauté urbaine, fait partie intégrante de la projection d'une grande liaison nord-sud Europe qui comprend pour Bordeaux Centre un passage progressif à deux fois trois voies, jusqu'à deux fois six voies, voire davantage sur certaines portions des quais. Le schéma urbain est organisé sur la base de pénétrantes vers le centre ville et un immense parking sur l'emblématique place des Quinconces. La voiture est au centre de ce schéma et l'expression universelle d'un mode de vie en pleine expansion qui voit notamment l'installation des grandes zones commerciales en périphérie. La réhabilitation des quartiers centraux ne présente parallèlement qu'un attrait secondaire, alors qu'elle fait

---

<sup>111</sup>Voir Gilles Savary, *Chaban, maire de Bordeaux, anatomie d'une féodalité républicaine*, Bordeaux, Editions Auberon 1995, pp 204-211. De même, il faut se reporter au livre majeur de Jacques Lagroye, tiré de sa thèse : *Chaban-Delmas à Bordeaux*, Editions Pédone, 1973 ; une analyse devenue un classique de la discipline, en France et à l'étranger et qui a par ailleurs contribué à forger l'expression : « système Chaban »

<sup>112</sup> Pour appréhender cet esprit, se reporter au livre de David Mangin qui en présente toutes les facettes : *la ville franchisée, Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Editions de la Villette, 2007.

déjà l'objet de réflexions plus approfondies au niveau national pour dépasser les rénovations bulldozer et leurs effets destructurants<sup>113</sup>. Cette stratégie urbaine globale mise en place à Bordeaux rencontre aussi une stratégie électorale, puisque Jacques Chaban-Delmas favorise ses réseaux et ses clientèles, avec efficacité, en se maintenant 47 ans au pouvoir.

Par le cumul de ses fonctions nationales et locales, Jacques Chaban-delmás s'est retrouvé au centre d'un système politique dont les ramifications se sont étendues au-delà de son propre camp, grâce au compromis établi avec d'autres collectivités locales et adversaires politiques. Dans ce système, le maire, Premier ministre, président de la Communauté Urbaine de Bordeaux, s'adosse à une relation privilégiée avec l'Etat pour définir et financer le développement de la ville. L'autorité technique locale, l'agence d'urbanisme créée en 1967, à l'activité encore balbutiante, légitime les choix des conseillers proches du maire. Il n'y a pas de débats contradictoires sur les alternatives en matière de futur de la ville comme il n'en existe pas d'ailleurs au niveau national : la décision appartient presque exclusivement au milieu technique de l'Etat et à ses extensions (organismes de mission). C'est donc ce système forgé à base de consensus qui porte, à partir de 1968, l'établissement de coopération intercommunale qu'est la CUB sur les fonds baptismaux. Parmi les premières actions, il y a la signature d'un pacte de non-agression politique avec les élus de la périphérie, s'en suit un partage des postes de vice-présidence avec en contrepartie une répartition équitable entre la commune centre et les communes périphériques<sup>114</sup>. L'accord définit ainsi un mode de gestion simple stipulant que la Communauté urbaine n'entreprendra rien contre la volonté des maires : l'institution prend alors la forme d'un Club des maires qu'elle ne quittera que rarement. Une sorte de troc communautaire s'installe où les communes soutiennent des politiques d'intérêt communautaire en échange du financement par la CUB d'opérations d'intérêts communal : salle des fêtes, parkings, Zones Industrielles. L'institution CUB a pu ainsi se reposer dès son origine sur une interdépendance technique et non pas sur l'organisation d'un développement véritablement concerté, sur une logique dite de guichet

---

<sup>113</sup> Nous faisons référence ici à l'ouvrage d'Henri Coing devenu un classique en sociologie urbaine : *Rénovation urbaine et changement social, îlot n°4 Paris XIII*, Paris, Éditions ouvrières, 1966 et dont on a apprécié la pertinence en appliquant ses hypothèses à la réhabilitation du quartier Saint Pierre à Bordeaux dans les années 70 : Patrice Godier, *Les effets sociologiques du processus de réhabilitation d'un quartier de Bordeaux*. Université de Bordeaux II, mémoire de maîtrise en sociologie, sous la direction du Professeur François Chazel, 1979.

<sup>114</sup> Arthur Benz Albrecht Frenzel : « la dynamique institutionnelle de la région urbaine de Bordeaux : du système Chaban à Alain Juppé » in Bertrand Jouve, Christian Lefebvre (dir), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos/Economica, 1999

plutôt que sur une logique de mission<sup>115</sup>.

Ce modèle hiérarchique a eu son heure de gloire et d'efficacité. Il est jugé depuis comme étant dépassé face aux enjeux urbains actuels plus complexes, plus ouverts aux débats techniques face aux graves défis environnementaux et sociaux et comme une sorte d'héritage mythique, car on ne peut ignorer l'action de celui qui a marqué un demi-siècle de la vie bordelaise.

### *3-2 La transition incertaine*

Dans les années 80, s'instaure une phase de transition particulièrement difficile qui correspond aux années d'apprentissage de la décentralisation, dans un contexte de récession économique et de crise politique locale. Le « système Chaban » perd de sa capacité à construire du consensus politique autour de projets structurants pour l'agglomération. Les débats sur les grands choix tournent courts et s'instaure à la CUB un modèle de gestion qui repose sur leur évitement. En l'absence de projet d'ensemble, faute de pilotage ou faute de capitaine, les logiques sectorielles deviennent dominantes, notamment dans le domaine des réseaux et dans l'implantation des équipements. Durant cette période, la CUB ne semble plus exister en tant qu'institution distincte des intérêts communaux<sup>116</sup> et se fait principalement en fonction des forces centrifuges. Celles-ci, composées des services techniques dominés par la culture réseau des ingénieurs (voirie et assainissement), des entreprises de service urbain (EDF, compagnie de transports, téléphone), de l'Etat (grandes infrastructures comme la rocade) et des grands services publics nationaux (hôpitaux, universités), des acteurs des marchés immobiliers, produisent de l'urbanisation sans s'inscrire dans un dessein politique. Leur action facilite la métropolisation et l'étalement urbain provoquant de graves problèmes de transport. Cette période donne de l'importance aux ingénieurs et à la rationalité financière plutôt que politique et sociale ; elle s'achève dans le fiasco du métro, après une longue histoire commencée en 1983 et dans l'abandon de projets d'envergure. Ces échecs étalés sur presque 15 ans fonderont le sentiment commun du sursaut salutaire à entreprendre pour rester dans la course des grandes métropoles européennes.

Au final, le déclin du leadership chabaniste<sup>117</sup> qui était inducteur de projets structurants laisse

---

<sup>115</sup> Jean Marieu op.cit.

<sup>116</sup> François Baraize, Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, collection logiques politiques, 2001.

<sup>117</sup> Les analyses en termes de leadership ont le double avantage de mettre l'accent sur la relation qu'entretient l'élu et le société locale dont il est habilité à conduire l'action publique et de donner du sens au projet collectif.

durant cette longue période (1980-1995) le système exsangue à l'échelle de toute l'agglomération. Sans leadership fort, la CUB fait figure désormais de « nain politique et institutionnel » alors qu'elle est en charge de compétences stratégiques pour le développement de l'agglomération : de l'action économique à l'urbanisme, en passant par l'habitat, les transports urbains, le stationnement, la voirie. De fait, pour reprendre une analyse en termes de sociologie politique<sup>118</sup>, l'intervention publique ne s'effectue plus à l'échelle de l'agglomération en fonction du mode politique, au sens où existe un lieu de planification et de décision d'ensemble, où la délibération sur les enjeux collectifs sont possibles. Cette déshérence du politique qui ne signifie pas pour autant la disparition de la puissance publique est due à trois facteurs principaux. Le premier est l'inadéquation des outils de planification spatiale, conçus pour aménager la croissance face à un contexte de crise qui oblige à d'autres comportements. Le second montre que la diversification des acteurs publics et la réforme du secteur public entraîne, à ce moment-là, une généralisation des méthodes de l'entreprise industrielle<sup>119</sup>. Enfin, un troisième facteur renvoie à l'incertitude du politique soumis aux logiques contradictoires des groupes de pression de base et des arguments techniques des intervenants publics dans un contexte de resserrement des finances publiques.

Autrement dit, par sa forme héritée d'une période de croissance, de même que par son mode de fonctionnement, éclatée entre des identités communales qui résistent à l'intégration, l'intercommunalité bordelaise montre alors ses limites et les carences du personnel politique local.

### 3-3 La relance Juppé

En 1995, l'élection du nouveau maire, Premier ministre du gouvernement de Jacques Chirac, apparaît comme un changement fondamental après une période d'atonie prolongée qui a fait de Bordeaux urbi et orbi une « belle endormie ». Certes, il y a une continuité partisane et idéologique entre les deux hommes, les deux sont de même obédience politique, ils ont un style de leadership assez proche, plutôt de type « aventurier »<sup>120</sup>, mais l'arrivée d'un homme

---

Voir Andy Smith, Claude Sorbets (dir), *Le leadership politique et le territoire* Rennes, PUR, 2003. Nous y reviendrons dans la partie III de notre travail.

<sup>118</sup> Jean-Roland Barthélémy : « Le rôle des acteurs techniques à Bordeaux » in *Qui fait la ville aujourd'hui. Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine* (sous la direction de P.Aubertel et C.Gillio) Paris, Editions du Plan urbain, MELTT, février 1997.

<sup>119</sup> Logique qui se diffuse à l'époque dans toute l'Europe comme le démontrent Dominique Lorrain et Gary Stocker in, *la privatisation des services urbains en Europe*, Paris, la Découverte, 1995.

<sup>120</sup> Un leadership sera dit aventurier lorsqu'il est demandé à la société locale d'adhérer à un projet formulé par une équipe candidate à la direction politique, au contraire, un leadership est dit naturel lorsque le projet émane

et de ses équipes extérieures aux contingences, voire aux convenances locales, a comme effet immédiat de marquer une nouvelle ère, en attendant d'inaugurer, contexte oblige, un autre art de gouverner les changements urbains.

Malgré des critiques de forme (un urbanisme à étagères<sup>121</sup>), le projet urbain de la ville de Bordeaux lancé dès 1996<sup>122</sup> donne un nouvel horizon au développement de la ville centre et inventorie de nombreuses actions destinées à faire prendre conscience de la nécessité de passer à l'acte. Dans ce cadre, l'intérêt pour les quartiers paupérisés qui transparait à travers le sigle des 3 B (comme la première lettre des quartiers de Bordeaux, Bacalan, Bastide et Belcier), dans des secteurs de la ville qui ne sont pas les habituels soutiens électoraux de la majorité municipale de droite, est avancé comme un signe fort en direction de la population. Alain Juppé, ancien élu du 18<sup>e</sup> arrondissement de Paris, à la forte population étrangère, où les méthodes de concertation ont été développées durant ses années de mandat, en reprend les principes pour Bordeaux ville centre (les conseils de quartiers) alors que la relation précédente entre le maire et son électorat voire ses opposants était l'objet souvent d'une simple information. C'est aussi une prise de position stratégique qui prenant fait sur un constat de dysfonctionnement de la ville au plan urbain (difficultés de transports et circulation, fracture rive droite/rive gauche, de nombreuses friches, un déficit d'identité d'agglomération), redéfinit une situation que les membres du sérail n'arrivaient pas à saisir et que les milieux techniques très dépendants du politique n'arrivaient pas, eux, à légitimer comme territoires de projets<sup>123</sup>.

Dans ce contexte et à la suite d'autres grandes villes françaises, on assiste à Bordeaux au retour de la planification et à la reconnaissance de son efficacité dans l'identification des problèmes à traiter. Les premières années de la mandature Juppé multiplient les études et les initiatives : un ensemble de démarches de planification calé sur le projet urbain pour la ville de Bordeaux et le lancement conjoint du tramway<sup>124</sup>. C'est la phase de réorganisation des systèmes d'action communaux et communautaire (Alain Juppé est aussi président de la Communauté urbaine), avec un mode de fonctionnement plus adapté au contexte politique de l'agglomération (l'urbanisme est une compétence de la CUB), au contexte social (revendication participative) et économique (les finances de la ville sont en mauvais état) qui passe par une mise en réseau progressive de tous les acteurs de la ville. Les services

---

du lieu, des groupes sociaux localisés donnant un sens, une orientation à un projet politique. Selon Anthony Giddens, *la constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.

<sup>121</sup> Jean Marieu, op.cit. pp 57-74.

<sup>122</sup> Projet urbain de la ville de Bordeaux. Ville de Bordeaux 1996.

<sup>123</sup> Jean Marieu in *Débats sur la ville*, n°1. Bordeaux Editions Confluence/A'urba.

<sup>124</sup> Martine Allaman, Bordeaux : des démarches parallèles et croisées, *Diagonal* (Paris), n°146, 2000.

techniques existants sont restructurés, on s'entoure de nouvelles compétences<sup>125</sup> ; des opérations de proximité (espaces publics, OPAH) et d'autres plus complexes (ZAC) sont programmées en fonction des possibilités budgétaires. De nouvelles façons de faire la ville se mettent en place, le projet urbain prend aussi la dimension d'une ingénierie technique et sociale.

Durant, cette phase, l'institution CUB en tant que structure de commande se repositionne sur le champ de la fabrique de la ville autour de ses compétences (il n'y en a pas de nouvelles) et en gardant pour l'essentiel ses principes politiques de co-gestion. Elle se met progressivement en ordre de marche, dans un mouvement continu depuis les années 90, pour affirmer ses fonctions de maîtrise d'ouvrage urbaine. Elle réduit son activité typiquement sectorielle, même si elle est encore dominante, pour adopter de nouvelles méthodes d'action : création d'instances de régulation et logique de grand projet (mission tramway, mission quais). Elle le fait en intégrant à son organisation technique, déjà puissante notamment dans le domaine des infrastructures, de nouvelles compétences en urbanisme et en économie urbaine ou en ayant recours à des expertises plus adaptées comme pour penser l'articulation entre les 27 communes et la communauté. Le territoire devient à priori une catégorie de l'action et non, plus seulement, le sectoriel ou le statutaire. C'est aussi le cas pour le Plan Local d'Urbanisme (PLU) communautaire et pour les phases 2 et 3 du tramway où, à l'occasion, on développe une ingénierie de la concertation avec les habitants de l'agglomération.

Une production de savoirs, ne reposant pas uniquement sur des savoirs opportunistes acquis par 40 ans d'expérience et sur la routine, est mise à disposition des acteurs en collaboration avec l'agence d'urbanisme. Cette production affine encore ses outils de traduction et ses grilles opérationnelles (Zones d'Aménagement Concerté), même si l'institution dispose aujourd'hui pour cela d'une boîte à outils abondante, d'un stock de solutions important pour produire une offre technique conséquente aux élus et aux populations. C'est le cas par exemple d'une intervention plus forte dans le domaine de la qualité urbaine ( rédaction de chartes diverses), même si cette réorganisation ne masque pas entièrement les difficultés à limiter les effets de ségrégation urbaine, bien réels, que l'on peut mesurer dans un contexte de crise du logement accentué. Pour autant, la question de la bonne distance, du technique avec le politique, n'a pas été réglée au sein de la CUB. Le club des maires est toujours au cœur du fonctionnement de l'institution qui détermine les politiques urbaines, ralentit les actions et limite les innovations.

---

<sup>125</sup> Ainsi, le poids que va prendre l'agence d'urbanisme sous l'impulsion de son directeur Francis Cuillier, qui venait de piloter le tramway strasbourgeois.

Au total, si l'effet de tiroir n'a pas perdu de son importance (logique de guichet), on cherche néanmoins à le contrebalancer par un effet de miroir qui passe par l'évaluation sous le prisme communautaire des déclinaisons à l'échelon communal des politiques engagées. La logique de projets ou plus précisément la logique de grands projets comme méthode a révélé un tournant radical dans la manière de faire la ville<sup>126</sup>. Non parce qu'elle n'avait jamais été utilisée (la période Chaban-delmas a eu ses grands projets, certains pharaoniques comme le projet du Lac <sup>127</sup> au nord de la ville), mais parce que dans sa version actuelle moins « hiérarchique », elle interpelle les méthodes traditionnelles de planification et de programmation budgétaire en apportant localement des réponses d'ensemblier à une demande globale d'agglomération. Elle s'est notamment déployée dans un contexte négocié de renouvellement urbain, caractérisé par une approche très différente du rôle et de l'usage des espaces publics. L'accent mis sur le partage de l'automobile avec d'autres modes de déplacement (transports collectifs, deux-roues dont le vélo), l'importance prise par le tramway dans l'affirmation de l'agglomération comme un tout identitaire, redéfinissant durablement les relations existant entre le centre d'agglomération et sa périphérie, en représentent les aspects les plus significatifs.

La période contemporaine, à partir du milieu des années 1995, entérine donc à Bordeaux un nouveau modèle de fabrication de la ville qui se rapproche du modèle négocié que nous avons défini précédemment. Nous en retrouvons les caractéristiques essentielles qui font de la ville le produit de l'action de systèmes d'action différenciés, voire concurrents, que l'action politique locale cherche à réguler et à diriger.

### *3-4 La métropolisation de l'espace urbain bordelais*

À l'issue de cette rapide mise en perspective des systèmes d'action qui ont présidé à l'urbanisation de l'agglomération bordelaise, nous pouvons dorénavant préciser le cadre actuel de la métropolisation et ses enjeux. Il s'agit ici de fixer avant d'examiner plus avant chaque processus, les principaux éléments du décor de la fabrique urbaine, tels qu'ils étaient donnés et construits au départ du travail d'enquête.

Selon la DATAR, la métropole bordelaise se situait au début des années 2000 au rang des

---

<sup>126</sup> Pour tout ce chapitre, voir notre ouvrage co-écrit avec Guy Tapie *Recomposer la ville, mutations bordelaises*. Paris, Editions l'Harmattan, 2004.

<sup>127</sup> Gilles Savary, op.cit., pp 155-160

“ villes à potentiel européen ” dans un groupe comprenant Porto, Stuttgart, Birmingham ou Bilbao mais aussi 6 autres villes françaises dont Lille, Montpellier et Nantes<sup>128</sup>. Pour inscrire durablement l’agglomération à hauteur de ses rivales dans un contexte de concurrence entre villes de l’arc atlantique et trouver des éléments forts d’attractivité, les institutions locales mettent l’accent sur des aspects de l’économie urbaine autres que ceux associés au vin, même si ce dernier demeure le label incontournable de l’identité économique locale. Ces secteurs - firmes du secteur tertiaire, industriel ou activités liées à la formation et à la recherche – restent cependant encore mal identifiés et trop dispersés spatialement pour être reconnus comme des activités bordelaises d’excellence<sup>129</sup>. Si l’effort de lisibilité économique reste donc à fournir, le changement d’image accolé au renouveau urbain peut être quant à lui considéré comme patent. Les classements plutôt encourageants se multiplient dans les médias qui relaient cette évolution. Le développement du tourisme commercial (congrès, salons), la création d’évènements accompagnent et soutiennent ce mouvement qui se traduit année après année par la progression de son taux d’activité.

| Type de zone   | Nombre de communes | Population<br>( ) : variation annuelle<br>entre 90 et 99 | Surface en km2   |
|--|--------------------|--|--|
| <b>A : Aire urbaine</b>                                      | 149                | 925 203  | 2871,8   |
| Aire du schéma directeur                                     | 93                 | 819 520  | 1600   |
| <b>B : Unité urbaine<br/>“Agglomération de<br/>Bordeaux”</b> |                    | 760 000<br>(+ 0,60)                                      | 1057<br>(10% du département)<br>Soit environ 700 habitants<br>au km2 (100°rang français) |
| dont Ville centre  | 1                  | 230 000<br>(+ 0,63)                                      | 49,4   |
| dont Banlieue  | 52                 | 530 000  | 1007,4   |
| <b>C Communauté urbaine</b>                                  | 27                 | 660 000  | 557  |
| <b>Gironde</b>   | 542                | 1 300 000  | 10 000   |

Tableau 2 : Principales données territoriales. INSEE 2006.

<sup>128</sup> Céline Rozenblat, Patricia Cicille, *Les villes européennes : éléments de comparaison* Paris, La Documentation française, DATAR, 2003. Le ranking (classement) est devenu un mode d’évaluation permanent des métropoles et de leurs caractéristiques.

<sup>129</sup> Jean-Pierre Charrié, Jean Dumas, « Bordeaux, métropole économique » in Francis Cuillier *Les débats sur la ville 2*, Bordeaux, Editions Confluences, A’urba, 1999.

D'un autre côté, le mouvement fort et continu d'étalement urbain qui caractérise depuis longtemps le développement de l'agglomération dans ses formes et dans ses flux, situe l'enjeu du devenir commun dans les manières de ralentir la dilation spatiale et non plus seulement de l'arrêter. À l'origine de cette situation convergent des raisons multiples, certaines de nature globale et déjà anciennes (le choix de la maison individuelle), d'autres plus spécifiquement locales (espace disponible, faible densité). Beaucoup concernent néanmoins l'incurie des précédents documents de planification qui ont accentué par leur obsolescence et leur rigidité l'éclatement de l'agglomération et la nécrose du centre-ville<sup>130</sup>. De fait, les risques d'étalement urbain étant proportionnels aux surfaces disponibles de terrains situés sur les deux rives de la Garonne, les figures de la ville diffuse<sup>131</sup> ont, pour les années à venir, de réelles chances de se perpétuer à travers les nappes de lotissements et autres ensembles d'habitations. Le discours largement consensuel visant à contenir l'étalement est confronté en permanence aux réalités, comme dans les débats liés aux grandes infrastructures puisque faciliter l'accès de ces territoires (comme on l'a déjà par le passé constaté avec la rocade et le long des axes autoroutiers), c'est du même coup dynamiser l'urbanisation en ouvrant l'offre de construction : le Médoc, l'entre-deux – mers et l'estuaire<sup>132</sup>.

À ce premier niveau d'appréhension, l'exemple bordelais nous offre le cadre d'une métropole à la réputation internationale, marquée à la fois par une relation centre/périphérie particulière, moins d'1/3 de la population pour la ville centre qui sort d'une crise profonde de léthargie démographique et urbanistique et 2/3 pour une périphérie conquérante, étalée, qui s'étend de manière coûteuse. À cela se greffe tant bien que mal une organisation politico-spatiale pour 27 communes, la communauté Urbaine, imposée par la loi en 1966 et qui, pensée pour être aménageuse, est devenue pour faire face à ces contraintes, principalement gestionnaire<sup>133</sup>.

Cette rigidité dans le fonctionnement communautaire est due en grande partie à l'écartèlement continu entre un territoire organisé selon des limites strictes et intangibles (les 27 communes) et l'espace englobant en évolution constante. L'institution communautaire a en effet été construite sur des liens logiques initiaux qui font que les communes périphériques devaient être soumises aux rapports de la ville centre. Hors depuis 40 ans, l'arithmétique communautaire a souvent procédé d'autres équations, la plus difficile à résoudre étant celle,

---

<sup>130</sup> Jean Marieu, Les enjeux du projet d'agglomération de Bordeaux in *Bordeaux Métropole régionale. Ville internationale ?* Sous la direction de Pierre Laborde, Paris, La Documentation française, 1998.

<sup>131</sup> Pour reprendre, les termes d'Yves Chalas et de Genevieve Dubois-Taine dans leur ouvrage *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1998

<sup>132</sup> Emile Victoire, *Sociologie de Bordeaux*, Paris, la découverte, 2007, pp 89-110.

<sup>133</sup> Jean Dumas, « *Bordeaux ville paradoxale* », Bordeaux, Edition de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2000, pp 111-125.

après l'avènement des banlieues, de la ville périphérique qui s'étend au-delà des limites prévues. Nombre de communes de l'aire urbaine, importantes par leur dynamisme et leur potentiel, sont laissées ainsi "sans maître ou sans tutelle" politique et agissent en conséquence sans gouvernail intercommunal. L'échelle supra urbaine n'est pourtant pas sans porte-parole comme en témoigne l'action du Sysdau<sup>134</sup>, un dispositif de suivi et de réflexion élargie mis en place depuis 2000 portant sur l'application du Scot<sup>135</sup>, et qui réunit 93 communes sur les 149 qui composent l'aire urbaine. Mais de fait, la seule prise en compte de la métropolisation bordelaise à travers les notions d'unité urbaine et d'aire urbaine qui permettent certes d'identifier quelques facteurs de cohérence et d'incohérence de ce vaste territoire n'est en soi pas suffisante. Les aires urbaines de Libourne et d'Arcachon (constituant le BAL, Bordeaux/Arcachon/Libourne) participent pour leur part également du même espace métropolitain, d'un espace social qui concerne en réalité les trois quarts de la population du département. Une population pour qui les opérations menées en front de mer à Arcachon ou sur les quais au centre de Bordeaux participent d'un sentiment commun de destin et d'intérêt. Les dynamiques interpénétrées et emboîtées du bassin d'Arcachon et du Libournais sur la métropole bordelaise ont des effets structurants que les outils de l'aménagement du territoire ne maîtrisent pas assez ou mal à cette échelle. Pour cette raison, certains auteurs qualifient la métropole bordelaise d'inachevée<sup>136</sup>.

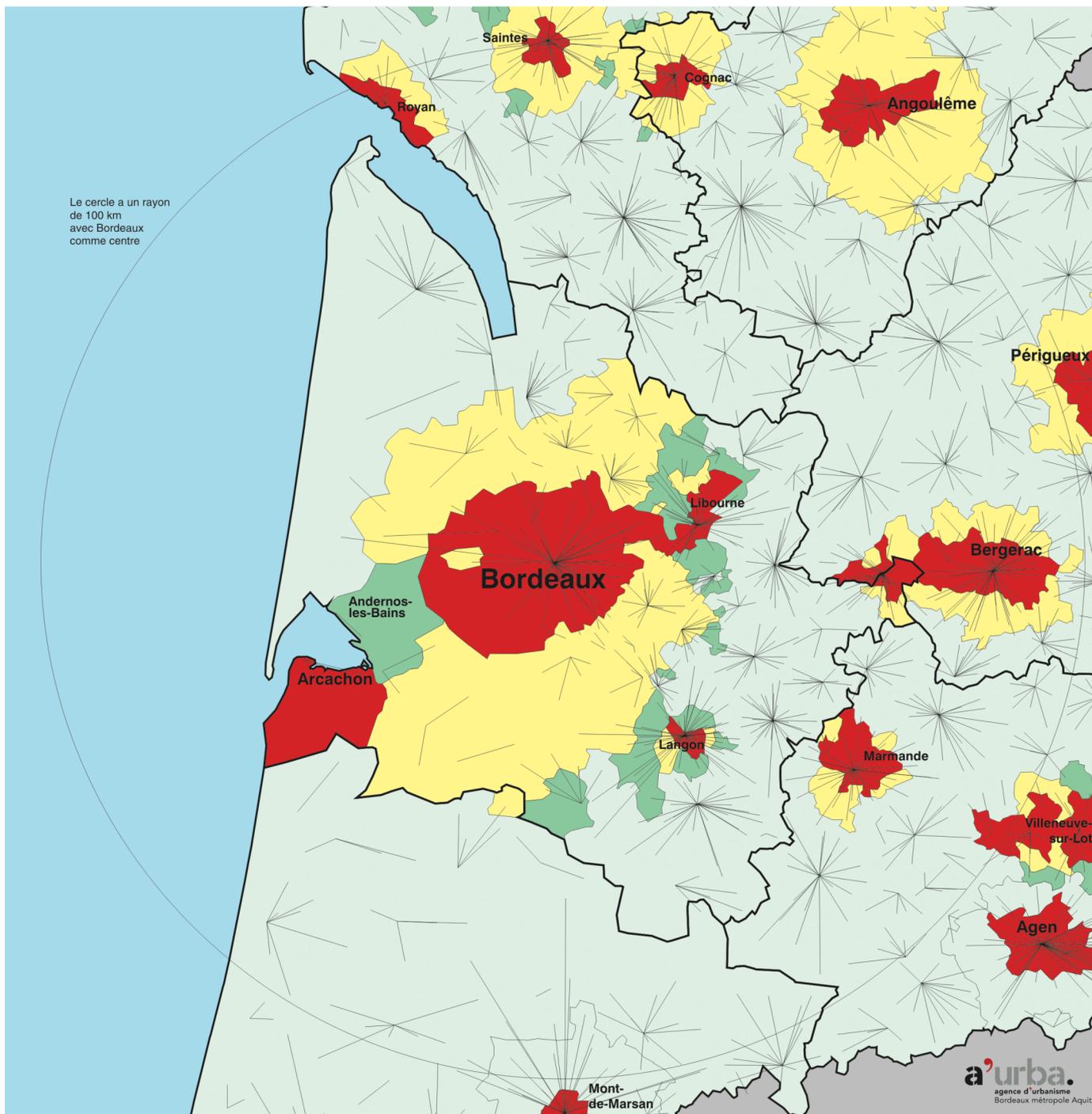
C'est donc à partir du milieu des années 1995 dans le contexte d'une métropolisation accrue dont l'étalement urbain est un des principaux aspects, que Bordeaux et l'institution communautaire entament progressivement à l'échelle de l'agglomération un processus d'entrée en projet. Celui-ci s'appuie sur un renouveau de la planification et l'expression d'une vision recentrée de son développement, tout en entérinant, à l'instar d'autres métropoles, un modèle de conduite et de mise en œuvre du projet dans la logique du modèle négocié. La partie suivante en présente les grandes lignes.

---

<sup>134</sup> Le Sysdau est le syndicat mixte qui agit au cœur de l'aménagement du territoire des 93 communes de l'aire métropolitaine bordelaise. Il intervient sur les dossiers d'urbanisme et d'aménagement du territoire et a pour vocation de réaliser et de suivre la mise en œuvre du SCOT (Schéma de Cohésion Territoriale).

<sup>135</sup> Plus précisément de Schéma Directeur (SD) faisant office de SCOT selon la loi SRU.

<sup>136</sup> Olivier Petit : « Bordeaux : une métropole qui limite les effets de la métropolisation pour s'inscrire dans des logiques d'équilibre des territoires ». Étude pour le CDU, Paris, Ministère de l'Équipement, février 2004.



**a'urba.**  
agence d'urbanisme  
Bordeaux métropole Aquitaine

-  pôles urbains
-  couronnes périurbaines
-  communes multipolarisées
-  aire d'attraction
-  limite départementale

Sources : Insee - Aires urbaines 1999, Inventaire communal 1998  
© INSEE - IGN

**PARTIE II : LE REFERENTIEL D'ACTION**  
**URBAINE COMMUNAUTAIRE**  
**Un processus d'entrée en projet.**



Le contexte posé, nous allons nous attarder sur la façon dont les acteurs de la « ville en train de se faire » ont élaboré et construit un cadre d'action incluant les orientations, objectifs et moyens à engager pour mettre en œuvre un projet collectif de développement urbain. Nous avons puisé dans le vocabulaire de la sociologie de l'action publique pour caractériser plus précisément cette phase en termes de référentiel<sup>137</sup>. Derrière ce choix conceptuel, notre intention première est de privilégier l'entrée des représentations globales comme forme de coordination, d'insister par là même sur ce qui fait lien dans le processus étudié et procure à l'ensemble un certain degré de cohérence.

Plus globalement, comme courant de recherche, le référentiel renvoie à trois grandes sources d'inspiration théorique qui en démontre toute la richesse et l'intérêt sociologiques<sup>138</sup>. Il se rattache d'abord de manière classique à des problématiques relevant de la sociologie systémique qui pose comme fonction centrale de l'analyse du politique, l'intégration du système et l'intégration au système. Ainsi, l'étude de l'articulation macro/méso, entre référentiel global et référentiel sectoriel<sup>139</sup>, est un angle d'analyse fécond pour apprécier le rôle et les représentations des acteurs en charge à l'échelon local de la mise en œuvre des politiques publiques se référant à la société globale. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU 2000) et plus récemment le Grenelle de l'environnement (2008) relèvent de cette distinction en matière d'urbanisme en obligeant les collectivités à décliner un certain nombre de principes généraux édictés par l'Etat - cohérence, solidarité, préoccupations environnementales et participatives - dans la mise en œuvre des politiques urbaines territorialisées.

Une autre source d'inspiration, proche à l'origine des perspectives post-marxiennes, de coloration gramscienne, rapproche le référentiel de la notion d'idéologie, voire d'une idéologie dominante imposée dans le cadre d'une compétition à vocation hégémonique opposant les groupes sociaux entre eux. Les acteurs du changement sont alors perçus dans ce cadre comme des médiateurs assimilés à des « intellectuels organiques », liant idées et Etat, prescrivant des représentations globales comme système de signification à l'échelle locale<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> Où l'on peut définir le référentiel comme « un espace de sens qui donne à voir le monde, se déclinant dans une dimension globale et sectorielle, articulant une dimension cognitive et prescriptive, une dimension intellectuelle et du pouvoir » : Alain Faure « les politiques locales entre référentiels et rhétorique » in Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *la construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp 68-84

<sup>138</sup> Selon Olivier Giraud : « Les idées dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne entre traditions étatiques et traditions intellectuelles » in Bénédicte Zimmermann (dir.) *Etat et sciences sociales*, Paris, Editions de la MSH, 2004

<sup>139</sup> Bruno Jobert, Philippe Muller, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris, PUF, Collection Recherches politiques 1987.

<sup>140</sup> Bruno Jobert, Pierre Muller, op.cit.

Poursuivant cette ligne de pensée, certains sociologues n'hésitent d'ailleurs pas à préférer la notion de cadre idéologique à celle de référentiel, dans la mesure où elle implique en plus des conditions d'activité et des représentations, la position sociale et une vision du monde <sup>141</sup>.

Enfin, une dernière source d'influence se trouve dans le constructivisme, avec une formulation en termes d'historicité<sup>142</sup> dont l'inspiration est à rechercher dans l'œuvre d'Alain Touraine. Le référentiel résulte dans cette optique d'un affrontement autour de la maîtrise des orientations principales données à la société, pour en produire le sens, voire pour la production de la société par elle-même : modes de connaissance, type d'accumulation et modèles culturels<sup>143</sup>. Ce fut hier, à titre d'exemple, la ville moderne dans le mouvement de modernisation des années 1950-1980 (les « années Chaban » pour Bordeaux), la compétitivité entre villes, l'accent mis sur le marketing urbain, dans une société gagnée par les principes de l'économie libérale dans les années 1980-2000 ; c'est aujourd'hui pour les années 2000, la ville ou la métropole durable, nouvel intérêt public, nouvel idéal urbain. L'analyse en termes de référentiel est un bon angle critique pour dépasser le constat du relatif consensus dont ces « mots valise » font souvent l'objet dans la rhétorique ambiante de chaque époque, de la part des élites politiques locales comme des institutions expertes <sup>144</sup>.

#### Les approches cognitive, instrumentale et stratégique du référentiel

Comme méthode d'analyse, le référentiel permet d'accéder aux représentations globales, aux croyances partagées, que l'on retrouve dans l'intitulé et le contenu des (méta)projets urbains de ville et/ou d'agglomération autour de quelques grandes orientations de développement. Il nous fait ainsi comprendre la manière dont certains aspects cognitifs sont mobilisés par les acteurs pour fixer des repères et donner de la cohérence à leurs actions tant il est vrai, pour reprendre Marcel Rocayonlo, qu'aujourd'hui : « la ville comme acteur symbolique, lieu d'organisation des systèmes de communication, reprend une vigueur nouvelle : on [s'y] bat à coup d'images, de représentations, autant que d'avantages fiscaux »<sup>145</sup>. Discours et documents

---

<sup>141</sup> Gérard Chevalier : Rationalités, référentiels et cadres idéologiques. *SociologieS*, article mis en ligne le 27 avril 2008. URL : <http://sociologies.revues.org/document2023.html>. Consulté le 28 juillet 2008.

<sup>142</sup> Philippe Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan Université, 1995, pp 17-20

<sup>143</sup> Alain Touraine, *Production de la société*. Paris, Seuil 1975.

<sup>144</sup> Voir pour développements et débats : Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (ss. dir), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, op.cit., notamment l'article d'Olivier Mériaux : Référentiels, représentation(s) sociales (s) et idéologie. Plus récemment, la mise en cause radicale de la notion de référentiel par Fabien Desage et Jérôme Godard in Désenchantement idéologique et réenchantement mythique, *Revue française des Sciences Politiques*, vol 55, n°4, août 2005, pp 633-661. Les auteurs préfèrent utiliser pour se garder des illusions cognitivistes la notion de « régime de croyances ».

<sup>145</sup> Marcel Rocayonlo, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, collection folio Essais, 1990, pp 240-241

jouant des identités et des intérêts (SCOT et PADD notamment) constituent une matière abondante pour en puiser les grands principes.

Le référentiel comporte également une dimension instrumentale dont le projet urbain constitue la matérialisation la plus forte. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi cinq projets urbains d'agglomération, du moins reconnus comme tels, par les institutions expertes, pour constituer notre socle d'observation et d'analyse. Ils sont tous significatifs de la période considérée - 1996-2006 - et présentent chacun des modalités d'appropriation spécifique du référentiel.

| PROJETS URBAINS      | OPERATIONS PHARES  |
|----------------------|--|
| Tramway              | Opération de transport collectif en site propre avec le lancement de trois lignes de tramway : 43 kms de réseau, 84 stations, 12 communes de l'agglomération desservies.                                     |
| Quais rive gauche    | Opération d'embellissement à Bordeaux centre: aménagement sur d'anciennes friches portuaires d'un espace public de 100 hectares sur 4,5 Kms de façade.   |
| Bordeaux nord        | Opérations d'extension urbaine avec la création du « quartier mixte » Tasta à Bruges et de « l'éco-quartier » Berges du lac à Bordeaux   |
| Bastide rive droite  | Opération de renouvellement urbain : création d'un quartier « multifonctionnel » (logements, activités, loisirs, éducation) sur 30 hectares d'anciennes friches ferroviaires sur la rive droite de Bordeaux. |
| GPV Hauts de Garonne | Opération de politique de la ville : objectifs de rénovation urbaine et de mixité sociale pour les quartiers populaires de quatre villes de la rive droite (Floirac, Cenon, Lormont et Bassens)              |

Tableau 3 : Projets et opérations du projet d'agglomération

L'analyse de chaque projet nous a permis de relever ce qui avait trait à la fois aux valeurs exprimées (ville de proximité), aux normes sous-jacentes aux objectifs à atteindre (mixité, densité), aux liens causaux sur lesquels on voulait agir (transports/urbanisme), ou bien encore aux images porteuses de représentations symboliques (quartier d'affaires, embellissement des espaces publics)<sup>146</sup>.

<sup>146</sup> Pierre Lascoumes, Patrick Le Gales, *sociologie de l'action publique*, op.cit. p 56

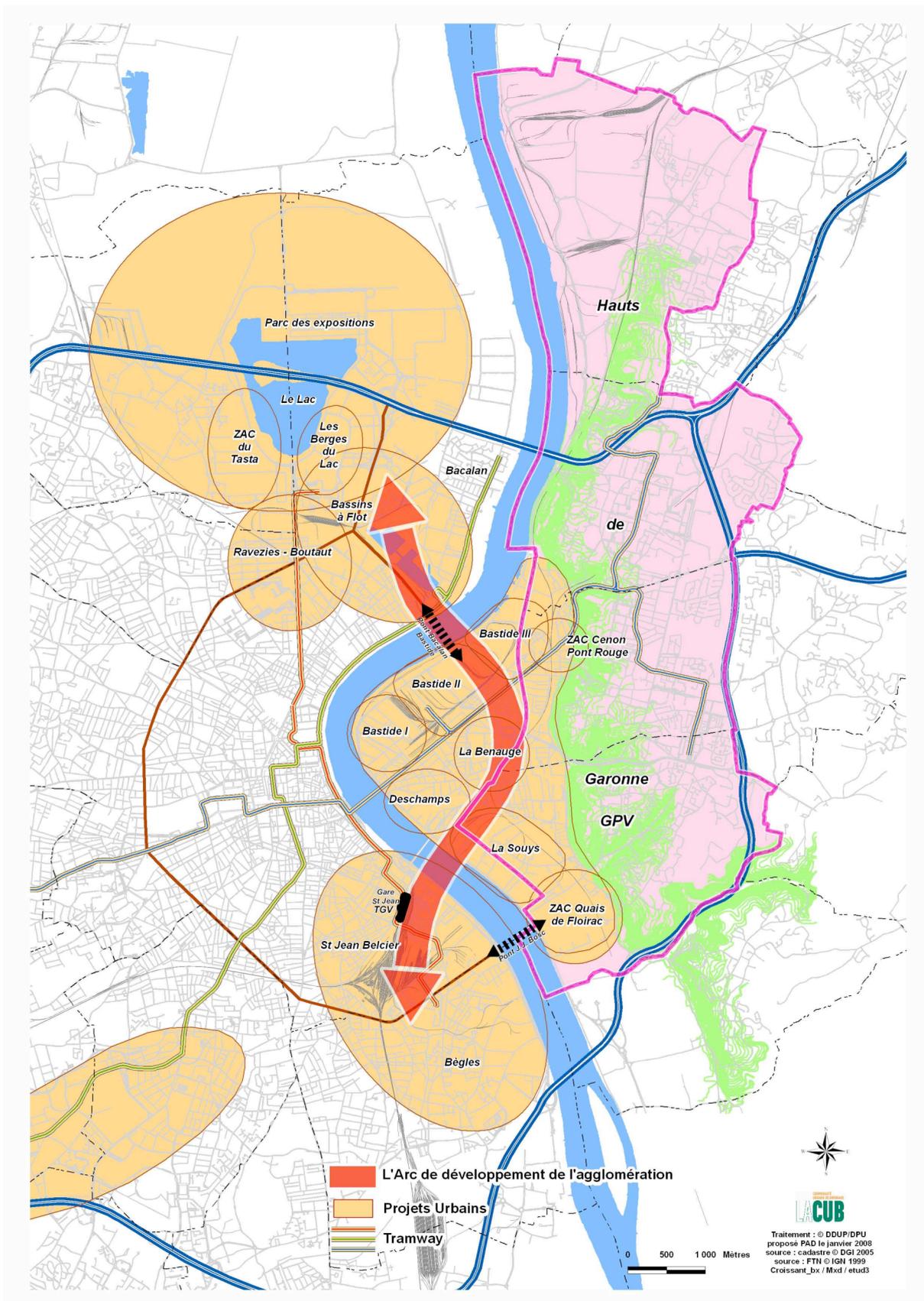
Enfin, le référentiel nous permet de comprendre plus globalement la vision du changement donnée par les acteurs à la dynamique de transformations du territoire et aux impacts qu'ils perçoivent ou imaginent pour les 20 ans à venir. D'apprécier la stratégie ou, à défaut, les axes stratégiques de développement qui permettent de définir des horizons d'attente, pour reprendre ce terme à l'historien Koselleck<sup>147</sup>. Ainsi à Bordeaux, le discours du maire, président de la Communauté urbaine, a-t-il été axé dès le début de son mandat sur la volonté de « créer dans le respect du patrimoine et dans un esprit de modernisation », associant les deux mots clés à même de valoriser et de rassurer – certes sans grande originalité – les garants de la spécificité du territoire<sup>148</sup>. L'intention étant d'afficher stratégiquement avant tout programme les ressorts de la construction de l'identité et de l'intérêt commun qui vont structurer les grandes orientations du projet urbain autour de quelques grands principes, voire de slogans, sans pour autant figer la dynamique des interactions.

Nous restituons avec cette partie, le processus d'entrée en projet des acteurs de la fabrique urbaine, en centrant le regard et l'analyse sur trois moments décisifs de la dernière décennie. Dans un premier chapitre, sont identifiées les sources de production du référentiel, les bases qui de 1996 à 2005 ont contribué au travail de cadrage stratégique de l'action à entreprendre. Puis les différentes dimensions du même référentiel font l'objet dans un deuxième chapitre d'une investigation spécifique, menée de 2007 à 2008, alors que beaucoup de chantiers sont lancés ou se terminent. Les principaux acteurs de la scène urbaine bordelaise – dont certains ont participé à l'élaboration du référentiel - y livrent de manière réflexive leur cadre d'expérience vis-à-vis des transformations effectives de l'espace urbain bordelais. Dans un troisième chapitre, sont mis en perspective les acquis du référentiel pour les années à venir et les évolutions et adaptations qui se posent à l'achèvement d'un cycle, en situant les enjeux stratégiques, tels qu'ils apparaissent à l'horizon 2020-2030.

---

<sup>147</sup> « Notre interprétation du passé influence la façon dont nous envisageons le futur et les buts que nous fixons au présent. Le futur éclairé par notre lecture présente du passé devient un horizon d'attente » : Reinhart Koselleck, *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, Editions de l'EHESS, 1990, pp 307-370

<sup>148</sup> Alain Juppé : « Rapprocher les deux rives » in *Bordeaux agglomération : un projet urbain pour le territoire*, Ville architecture, n°5, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, mai 1998, pp 4-5.



Les projets urbains et l'arc de développement de l'agglomération. Source CUB, 2007.



## Chapitre 1 : Les bases référentielles du projet urbain d'agglomération bordelais

Présenter les bases référentielles du projet d'agglomération, c'est faire apparaître à la fois les grands principes d'action qui caractérisent les problèmes identifiés sur les territoires - villes, agglomération, aire urbaine - les solutions préconisées et le sens pris par l'action pour définir et envisager un devenir urbain commun. Autrement dit présenter les grandes composantes pratiques du référentiel, à travers ses aspects cognitifs et réglementaires (études et diagnostics, documents cadres de planification,), instrumentaux (les projets urbains) et stratégiques (les objectifs et les moyens pour y parvenir).

### *1-1 La ville de proximité : aspects cognitifs*

Il est d'usage de lire dans les revues professionnelles, voire dans d'autres publications plus grand public<sup>149</sup>, 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, Plan des Déplacements urbains, Plan Local de l'Habitat ont été autant de démarches qui ont permis d'établir conjointement un cadre global d'analyse experte et d'intervention réglementaire. Ainsi, 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>150</sup>. Pour autant, il faut rappeler que cette dynamique a été 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<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Urbanisme (2002), Diagonal (2000), mais aussi des news magazines : le Point, l'express, le nouvel Observateur.

<sup>150</sup> Martine Allaman, Des démarches parallèles et croisées, op.cit.

<sup>151</sup> Patrice Godier, Guy Tapie, *Recomposer la ville, mutations bordelaises*, op.cit.

### *1-1-1 « Réveiller la belle endormie »*

Au départ, un constat et le vif ressentiment 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<sup>152</sup>. 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,<sup>153</sup> 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 Schéma Directeur des Déplacements Urbains Communautaires (SDDUC) et le Plan Local de l'Habitat (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 Agence d'urbanisme

---

<sup>152</sup> Gilles Savary, *Chaban, maire de Bordeaux*, op.cit.

<sup>153</sup> Ariella Masbounghi considère que la vertu des catastrophes est un élément catalyseur en matière de projets urbains d'agglomération, à l'image de Bilbao dans les années 90, condamnée à réagir ou périlcliter. Autrement dit, comment faire bon usage de la parabole du « fond de la piscine » ?

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 tous ces documents intermédiaires, produits par la sphère technique<sup>154</sup>, ajoutées à tout 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. Le point d'orgue en est le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD 2003) qui, en prélude au Plan Local d'Urbanisme, fixe la nouvelle doctrine. Un discours d'agglomération s'est donc forgé durant ce long apprentissage, porté, il est vrai, par le lancement et l'ouverture de nombreux chantiers dès 2000, une opinion locale favorable, en attente de changements, comme le montre la formule du réveil de la belle endormie et la parabole du taxi<sup>155</sup>; sans oublier le portage politique assumé tout au long de ces

---

<sup>154</sup> Ainsi le « Plan régulateur », document de référence produit par l'agence d'urbanisme 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 » in Francis Cuillier (dir) *Ville en débat n°6*, Bordeaux, Editions Confluence, 2005, pp 159-164.

<sup>155</sup> Alain Juppé « *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 »* in revue *Urbanisme*, n°332, sept-octobre 2003.

années par Alain Juppé, plus que jamais légitimé par ses différentes étiquettes de président de la CUB, maire de Bordeaux et ancien Premier Ministre.

### *1-1-2 Figures de ville*

Document clé du référentiel, le PADD fixe donc à partir de 2002 et après concertation, les grands principes du projet urbain communautaire (ou projet d'agglomération) qui doivent orienter à travers le PLU, le développement de Bordeaux à moyen et long terme. Cinq grandes thématiques d'action y sont recensées<sup>156</sup> : la ville de proximité, l'affirmation de la qualité urbaine et patrimoniale, la maîtrise de la mobilité, le renforcement du rayonnement économique et le « verdissement » d'une ville devenue plus viable.

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

*« L'agglomération souffre (..) de déséquilibres liés, pour l'essentiel, à une consommation extensive du territoire à sa périphérie. »*<sup>157</sup> Un défi réitéré dans la plupart des documents et dont on peut considérer qu'il est pour les élus et techniciens communautaires au cœur du référentiel dès lors que l'on se situe à l'échelle de l'agglomération. La stratégie globale définie pour le contrôler ou pour le ralentir s'appuie sur deux grandes composantes de nature centripète<sup>158</sup>.

En premier, la polarisation du territoire intra rocade (l'agglomération intra muros) comprenant la revitalisation de la ville centre, autour du fleuve, dans le but de redonner de la compétitivité au cœur d'agglomération et corrélativement un renforcement des centralités secondaires, principalement pour les villes de la première couronne. Le principe d'action reprend les axiomes du renouvellement urbain développé dans la loi SRU, que l'on retrouve dans le modèle urbain de la « ville polycentrique », énième version de la ville durable.

---

<sup>156</sup> Le Plan Local d'Urbanisme, approuvé en conseil communautaire en juillet 2006, est la traduction spatiale et réglementaire du PADD. Fruit d'un long processus piloté par l'agence d'urbanisme, il croise des logiques thématiques avec les logiques géographiques (projets de territoire) propres aux 27 communes de la CUB.

<sup>157</sup> PADD, p 10. [www.bordeaux-metropole.com](http://www.bordeaux-metropole.com)

<sup>158</sup> Proche en ce sens du modèle allemand ou rhénan. Voir Jean Marieu : « Gouvernance en périphérie des agglomérations à Bordeaux, Toulouse, Hambourg et Warwickshire » in *La ville aux limites de la mobilité*, Michel Bonnet, Patrice Albanel (dir). Paris, PUF, 2006, pp 297-304

En second, l'axialisation du territoire dont le tramway est l'élément structurant, en proposant une offre compétitive de transports (3 lignes) par la densification le long des corridors de desserte de l'habitat et des équipements. C'est la « ville à portée de main » (nouvelle image) qui par la diversité fonctionnelle qu'elle procure permet de faciliter ou de maintenir le lien social. Conciliant les deux, le concept de « ville de proximité » se situe « à la croisée de ces notions et dessine l'ossature prioritaire du développement de la cité. »

Cette vision prospective de la ville agglomérée<sup>159</sup> est complétée par des aspects qualitatifs dont les contours sont empruntés au concept de « ville compacte »<sup>160</sup> et à ses différents référents. L'environnement d'abord, pour une ville pensée dans sa « durabilité » qui mise sur les concepts environnementaux de paysage urbain, de parcs paysagers ou de coulée verte ; conçue en fonction de sa géographie avec la prise en compte de l'arrière-pays girondin et aquitain, au travers des ressources patrimoniales et naturelles, notamment littorales, qui lui donnent son identité. Autre référent, la mobilité et les déplacements, qui doivent favoriser, en alternative à l'automobile, l'accessibilité et la proximité, tels les pistes cyclables et autres transports collectifs, ces derniers étant surtout abordés sous l'angle de leurs conditions d'adaptation aux évolutions de la mobilité urbaine et du coût induit. Enfin, l'accent mis sur l'exigence de qualité urbaine et patrimoniale des lieux, souligne l'attention portée aux aspects qualitatifs des aménagements, notamment les requalifications d'espaces publics, concernant autant les espaces les plus emblématiques que les quartiers jusqu'aux lieux de travail, parcs d'activité et de loisirs<sup>161</sup>. La ville centre en fait d'ailleurs un label en se situant urbi et orbi au rang des villes phare de l'architecture, s'adossant au patrimoine culturel que représente son urbanisme XVIII<sup>e</sup> (la ville de pierre) pour en faire le moteur du renouveau de toute l'agglomération – signalons qu'est enclenchée à cette époque la procédure de classement au patrimoine mondial de l'UNESCO qui sera effective en 2006.

En complément, deux grandes orientations de la vie sociale sont annoncées, constitutives de l'enjeu du cadre de vie à venir : le développement économique et l'habitat. L'aspect économique y est traité en termes de rayonnement, celui d'une métropole qui à l'échelle de la mondialisation et à l'heure de « l'économie d'archipel »<sup>162</sup> doit rendre visible son potentiel réel, insuffisamment mis en valeur<sup>163</sup>. Conçue par le BRA, l'agence de développement

---

<sup>159</sup> Une vision de ville basée sur la notion géographique d' « intensité urbaine ».

<sup>160</sup> La *ville compacte*, notion apparue dans les années 90 (Jenks et alliés), est un modèle de ville développé en Allemagne, Pays-bas, Italie, Autriche, préconisé par l'Union européenne et qui vise à limiter l'étalement urbain.

<sup>161</sup> Guy Tapie, « 1995-2008, espaces publics bordelais » in *Bordeaux métropole, un futur sans rupture, op.cit.*

<sup>162</sup> L'expression est tirée des travaux de Pierre Vetz : *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 2005.

<sup>163</sup> La mise en place d'une Taxe Professionnelle Unique participe de cette recherche d'attractivité.

commune à plusieurs institutions<sup>164</sup>, une charte de développement économique affiche l'objectif sur papier glacé : « *d'être une référence incontestée d'accueil, de qualité et d'équilibre* »<sup>165</sup>. Pour sa part, l'habitat est considéré comme un élément dynamique de la ville de proximité, à travers les notions de densité, de mixité et de diversité, qui reprennent les éléments génériques du dosage de la ville durable. La place du logement social y est particulièrement soulignée, article 55 de la loi SRU oblige.

Diffusées et proposées au grand public, des figures graphiques symboles d'une réalité espérée sont établies qui traduisent ces choix et orientations. Parmi toutes les représentations émaillant les documents cadres (cartes, schémas) figurent en bonne place les schémas illustrant l'organisation de la CUB pour les 20 ans à venir. Fruit d'une réflexion de l'agence d'urbanisme, elles s'articulent autour de la notion de plan régulateur : « *un document de référence (...) s'efforçant de traduire la cohérence des actions et des intentions énoncées sur l'ensemble du territoire communautaire en les mettant en perspective dans une vision d'agglomération* »<sup>166</sup>.

En multipliant les figures de ville<sup>167</sup> : villes de proximité, à portée de main, polycentrique, composée, proposée, en projets, c'est autant de visions imagées par l'agence d'urbanisme, destinées à donner un sens au devenir de l'agglomération dans le jeu des concurrences métropolitaines, qui sont mises à disposition des acteurs de la fabrique urbaine. Il s'agit en donnant une forme à la règle de traduire des intentions dans un horizon d'attentes situé à moyen et long terme (20 à 50 ans). Certes, au final, cette vision renvoie comme dans la plupart des grandes agglomérations aux contours d'une cité pensée autour d'une même image de ville compacte, dense, continue, équipée et mélangée qui renouvelle le modèle urbain des années 60<sup>168</sup>. Ces représentations (cette idéologie) prennent ici d'autant plus d'importance que Bordeaux fut longtemps associée au choix d'une ville ayant sacrifié au tout automobile, à la modernité urbaine des « années Chaban » qui n'avait pas su se régénérer. Dès lors que les retards ont été rattrapés, l'enjeu est de « *construire cette enveloppe pour la métropole à venir et dont le principal débat est de savoir quelle part va se faire dans le périmètre urbain, à la*

---

<sup>164</sup> BRA : agence de développement économique de l'agglomération.

<sup>165</sup> Charte de développement économique " Bordeaux métropole, promoteur du développement économique ." Document CUB qui édicte un plan d'action en 5 objectifs. Source : [www.bordeaux-metropole.com](http://www.bordeaux-metropole.com)

<sup>166</sup> Source : agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, A'urba.

<sup>167</sup> Pour emprunter ce terme à Yves Chalas : *l'invention de la ville*, Paris, Economica, Anthropos Ville, 2000

<sup>168</sup> Jean-Marc Offner, Carole Pourchez, *La ville durable, perspectives française et européenne*, Collection Problèmes politiques et sociaux, Paris, La Documentation française, n°933, 2007.

*Barcelonaise, ou quelle part à l'extérieur, à l'américaine ? »*<sup>169</sup> Trame interprétative des grandes orientations, outil opérationnel visant la vocation des sols et l'expression des formes, le Plan local de l'Urbanisme est un document de référence destiné à donner une " image " complète de la métropole future et à devenir le mode opératoire de la ville au quotidien. Il est de l'ordre de l'objet frontière qui selon la sociologie des sciences et de l'innovation :

*« incorpore en son sein une dimension ambiguë qui lui permet de jouer à la fois le rôle de marqueur d'identité et de médiation entre mondes et communautés distincts. »*<sup>170</sup>

Pour résumer l'approche cognitive du référentiel, on constate qu'à l'aune du nouveau siècle, un ensemble des représentations portant sur le devenir de l'agglomération, a fait l'objet d'un discours cadre (un énoncé), animé et porté par le maire de la ville centre, inspiré et conçu par la sphère technique - CUB et agence d'urbanisme - notamment par le directeur de l'agence, futur grand prix de l'urbanisme. Il comprend dans ses aboutissants une portée pédagogique indéniable auprès de l'ensemble des élus communautaires, avec l'intention d'en faire les porte-parole d'un intérêt général d'agglomération. La démarche d'ensemble a intégré le cadre participatif avec l'organisation de débats interne à l'institution CUB, par groupes thématiques, engageant une concertation élargie entre élus des 27 communes sur la base d'un découpage du territoire en 7 territoires de référence. Du point de vue politique, cette situation nouvelle pour la collectivité, intervenant après une longue phase de transition est le résultat d'un compromis politique comme la CUB en a le secret, passé dès 1995 lors de la présidence Juppé entre la ville centre (droite) et les élus de la périphérie (majoritairement de gauche), notamment ceux de la rive droite. Un compromis que certains considèrent d'ailleurs, 10 ans après, comme étant arrivé à son terme.

## *1-2 L'agglomération en projets : aspects instrumentaux*

Après avoir présenté les aspects cognitifs et réglementaires du référentiel, autrement dit sa dimension prescriptive et afin d'en aborder l'aspect instrumental à travers ses dimensions spatiale, formelle et matérielle, nous prenons appui sur les cinq projets urbains d'agglomération qui ont constitué notre socle d'observation. Ils représentent cinq réalisations

---

<sup>169</sup> Francis Cuillier : " L'agglomération bordelaise, un contexte en pleine mutation " in *Les débats dans la ville 6*. Bordeaux. Éditions Confluence 2005.

<sup>170</sup> Pascale Trompette, Dominique Vinck, « Retour sur la notion d'objets frontière » in Séminaire « *Boundary object, boudary work*, document laboratoire PACTE, CNRS, Grenoble 2007.

(ou produits) de la fabrique urbaine qui nous semblent particulièrement significatifs de la période considérée : 1996-2006.

Ils incarnent chacun à l'échelle du territoire de l'agglomération bordelaise des modalités d'application spécifique du référentiel : un projet de transport collectif en site propre : le tramway ; un projet emblématique d'aménagement d'espace public : les quais rive gauche ; un projet de renouvellement urbain d'un secteur de friches ferroviaires longtemps en déshérence : Bastide rive droite ; un projet d'extension urbaine situé sur d'anciens marais asséchés : Bordeaux nord et un projet en lien avec la politique de la ville : le Grand Projet de Ville des Hauts de Garonne.

Tous ces projets urbains sont, dans leur logique instrumentale, des leviers opérationnels pour traduire et mettre en œuvre les intentions initiales du référentiel, en indiquer le sens et la volonté modernisatrice. Vecteurs d'images de ville et d'agglomération, ils font émerger en quelque sorte les choix politiques qui les sous-tendent. Comprendre et expliquer en quoi un référentiel peut devenir localement, à travers ses projets, à une époque précise, un opérateur d'interfaces entre représentations suppose donc de reprendre l'histoire des sites, leurs transformations successives mais aussi les politiques publiques antérieures qui les ont concernées, à un moment donné.

Pour mieux mettre cette histoire en perspective, rien n'est plus révélateur que d'adosser dans un premier temps, de manière schématique, deux périodes clés du Bordeaux contemporain, deux modernités successives et deux situations urbaines, deux moments de l'histoire de l'agglomération qui ont chacune leur logique propre, prolongée pour une partie, réorientée pour une autre<sup>171</sup>.

### *1-2-1 Référentiel et projets : le renouvellement d'un modèle urbain*

La première situation concerne le grand mouvement de modernisation de Bordeaux qui commence dans les années 60. Il est bâti pour penser l'agglomération sur le concept d'eurométropole : « *Je veux - déclare Jacques Chaban-delmas - une ville européenne pour le XXI<sup>e</sup> siècle qui s'appelle Bordeaux.* »<sup>172</sup>

À base de volontarisme et de compromis, « *il s'agit de se placer en tête dans le plus grand nombre de domaines possibles...C'est dans ce sens que nous avons un plan d'urbanisme que*

---

<sup>171</sup> Le PLU souligne ainsi le renouvellement du modèle urbain des années 60 et les orientations prises à partir des années 90. Plan Local d'Urbanisme, version de janvier 2005, A'urba et CUB.

<sup>172</sup>Jacques Chaban-Delmas, entretien avec le journal *Sud-ouest*, le 29 avril 1992.

*nous appliquons depuis 25 ans et qui consiste en la modernisation quartier par quartier.»*<sup>173</sup>

À cela s'ajoute la recherche d'une image de marque de la ville et par extension de la métropole basée notamment sur la culture et le sport. Beaucoup des projets que nous avons étudié sont alors initiés à cette époque. Ainsi en est-il du Lac qui, aux côtés du quartier Mériadeck, sont lancés dans ces années-là comme les deux grands projets phares. Des projets pharaoniques par leur ambition, leurs dimensions et les péripéties dans la réalisation qui les accompagnent, sans oublier le Campus, la « 28<sup>e</sup> commune de la CUB ». Parallèlement, un compromis entre la ville centre et les communes socialistes de la périphérie aboutit d'une part à la ZUP des hauts de Garonne - dont la rénovation n'a jamais cessé - et au développement des villes de banlieue qui accueille les activités nouvelles - dont il faut renforcer les centralités. Pour Bordeaux intra muros, on assiste suite à la loi Malraux à une prise en compte du patrimoine avec le secteur sauvegardé (centre ancien). Autant de grands travaux dans la ville centre que complète à l'échelle de l'agglomération un « urbanisme des tuyaux » nécessaire, entre autres, pour affronter d'énormes contraintes techniques, inondations entre autres. Cette solidarité entre communes en matière d'assainissement et de circulation (la rocade) a des effets non maîtrisés. Le premier est de faciliter au détriment du centre les mouvements de la population vers la banlieue (Bordeaux perd 70 000 habitants en 20 ans) : certains parlent « d'émancipation périphérique »<sup>174</sup>. Le second est de « rigidifier » l'institution communautaire, en élevant le coût d'entrée au club, ce qui écarte de fait les possibilités d'ouverture à d'autres communes.

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

---

<sup>173</sup> Jacques Chaban-Delmas, entretien avec le journal *Sud ouest*. 24 décembre 1991

<sup>174</sup> Jean Dumas : *la ville paradoxale.*, op.cit.

manière encore plus marquée pour la rive droite (quartier Bastide), les friches portuaires ont incarnées le sentiment d'abandon et de déshérence. Quitte à faire passer la période des années 1980 – début 90 comme une période d'attentisme et de déclin pour la ville et l'agglomération, alors que durant cette période d'entre-deux (le fait majeur est la décentralisation) nombre de projets étaient en gestation (quartier des Chartrons, les deux rives de la Garonne), la réflexion toujours présente, du côté de l'association Arc-en Rêves et l'urbanisme de secteurs en plein dynamisme<sup>175</sup>.

La seconde situation est celle de la modernisation en cours, commencée en partie avant 1995, qui s'appuie sur le modèle urbain de la ville de proximité. Ses projets les plus emblématiques et unificateurs sont le tramway et l'aménagement des quais rive gauche. Nombre de sites de projets sont alors revisités sous l'angle nouveau du renouvellement urbain : Bastide rive droite, Bordeaux centre ancien, Hauts de Garonne ou bien encore relancés dans le mouvement repris d'une extension de la ville au nord (le Lac). Le tableau suivant en retrace quelques éléments et événements, de manière partielle bien évidemment, puisque l'intention ici n'est pas d'établir l'évolution du référentiel local de l'action urbaine sur les 40 dernières années, mais de situer les projets étudiés dans le temps, en fonction de deux moments forts de l'agglomération. La césure des dates pour situer l'action (situation I et II) n'est en ce sens qu'indicative, une ère nouvelle n'est pas née brusquement à l'aune des années 90. La réflexion était déjà présente et prenait appui sur une organisation de la prospective en autant d'organismes constitués et de documents produits : comité d'expansion, Cercle de la rivière, livres blancs, concours d'idées, divers clubs (think tanks dirait-on aujourd'hui)<sup>176</sup>. Seuls quelques échecs retentissant et réalisations discutées ont pu masquer cette réalité mesurée : le métro VAL, la Cité Mondiale du vin, les « dalles agora » de Mériadeck et des Aubiers.

Comme on le voit à travers le tableau suivant, la question des temporalités a toujours dominé la réflexion en matière d'urbanisme. Pour ce qui concerne les projets urbains bordelais et le processus de transformation urbaine qui les caractérisent, deux aspects de cette temporalité sont à souligner : le temps long des modèles et des concepts qui se perpétuent et le temps plus court du passage à l'acte et à la réalisation.

---

<sup>175</sup> Comme l'a magistralement démontré Jean-Roland Barthélemy en analysant le rôle de l'action publique (les services techniques) dans la production urbaine qui s'est effectuée en dehors du mode politique de planification et de décision d'ensemble, op.cit.

<sup>176</sup> Patrice Godier et Guy Tapie : *Recomposer la ville. Mutations bordelaises*, op.cit.

| PROJETS                         | SITUATION I   | OPERATIONS PHARES :   | SITUATION II  | OPERATIONS PHARES  |
|---------------------------------|---|---|---|--|
|                                 | Années 60 à 80  |   | À partir du milieu des années 90  |  |
| Transports collectifs (Tramway) | 1958<br>Abandon du réseau tramway.<br>La ville de l'automobile.                             | Grand réseau de bus.<br>Rocade<br>Ponts.  | 1994<br>Echec du Val<br>1996 :<br>Choix d'un TCSP                                       | 1997-2007<br>Trois lignes de tramway : 43 Kms.<br>Extension (3 <sup>e</sup> phase).  |
| Quais rive gauche               | Déclin de l'activité portuaire.<br><br>Déplacement progressif du port vers l'aval (Bassens) | Les quais : autoroute urbaine (2X 4 voies)<br><br>Construction de la Cité mondiale du vin<br>Quai des Chartrons : faillite du concept, le bâtiment devient cité mondiale. | 1992 :<br><br>Après de multiples ébauches, projet des deux rives.                       | 1995<br>Ravalement des façades des quais<br>Démolition des Hangars du port<br><br>1999-2007<br>" Les quais jardinés " :<br>100 hectares d'espaces publics de loisir. |
| Bordeaux nord                   | 1966 :<br>Le lac : nouvelle frontière   | Années 70-80<br>Parc des expositions<br>Pôle commercial Auchan<br>Pôle tertiaire : administrations, sièges sociaux.   | 1996<br>Reconquête du secteur des Bassins à flots                                       | 2006--2016<br>Création d'éco-quartiers : les Berges du lac (1500logements), et de quartiers mixtes: La ZAC du Tasta (1700 logements)                                 |
| Bastide rive droite             | 1958<br>Déprise économique : lent déclin de la rive droite                                  | Années 80 :<br>La question des deux rives.<br>Projet Boffil pour la Bastide; la recherche d'une grande signature  | Plan<br>Perrault/Charrier pour la rive droite de Bordeaux.                              | 1997-1999<br>ZFU de 90 hectares.<br>ZAC cœur de Bastide (1000 logements)<br>A partir de 2006 :<br>Opérations de densification (Bordeaux, Floirac, Cenon):            |
| GPV                             | 1967<br>ZUP Hauts de Garonne : le logement social est concentré sur la rive droite.         | Depuis 1981 :<br>Application à ce secteur des différentes mesures de la politique de la ville   | Le clivage rive droite/rive gauche pousse aux initiatives.<br><br>Démolitions de tours. | 2001-2010 :<br><br>GPV : Objectifs de mixité sociale et de rénovation de l'image des villes de la rive droite  |

Tableau 4 : temps longs des projets urbains (années 1960-années 1990)

## *1-2-2 Le référentiel sous l'angle des projets : principes d'action*

Si les projets du référentiel d'action renvoient à des représentations associées aux territoires et aux lieux, à leur histoire et à leur place future, ils se réfèrent aussi concrètement à des principes d'action. Tous les projets urbains mis à l'agenda à partir de 1996 s'articulent ainsi autour d'une donnée « princeps » située au coeur du référentiel : le fleuve comme trait d'union et le tramway comme vecteur d'identité d'agglomération. Pour autant, s'ils relèvent dans leur conception opérationnelle de ces principes généraux, ils dépendent aussi de catégories sémantiques plus “ ordinaires ”, de celles que l'on retrouve dans la plupart des réponses apportées dans les situations similaires par d'autres villes à des problématiques urbaines comparables <sup>177</sup>. Parmi ces instruments et concepts, à la fois analytiques et opératoires, on note plusieurs caractéristiques transversales au projet.

Tout d'abord, le poids accordé aux infrastructures de circulation et de communication, une catégorie que l'on retrouve dans chaque projet et qui fait le lien entre le projet, les opérations constitutives de ces projets et la planification urbaine. Replacée dans le contexte de l'agglomération bordelaise marqué jusqu'à présent par la domination de l'automobile en matière de déplacement mais aussi par un déficit de lisibilité et de continuité du réseau de voirie, cette dimension infrastructures prend aujourd'hui des orientations dictées par les principes du développement durable. Ainsi le choix de privilégier les modes de déplacement alternatifs à la voiture fait que tous les projets sont à cet effet articulés au schéma des transports collectifs dont le tramway est le « fer de lance » (Bordeaux Nord, GPV, Bastide rive droite...). Cette orientation consensuelle ne doit pas cependant cacher des conceptions différentes dans la manière de concevoir la relation entre ville et mobilités. Ainsi, les décisions en matière d'offre de stationnement dont on connaît l'impact sur les choix du mode de déplacement, notamment domicile/travail (particulièrement pour Bordeaux nord, les Berges du lac et Bastide rive droite) traduisent souvent des “ non-choix ” en permettant d'accueillir tous les modes à la fois <sup>178</sup>. Pour autant chaque projet est articulé au nouveau schéma de circulation pris en fonction des orientations du PDU. Ce schéma trouve sa cohérence d'ensemble notamment dans la notion de corridors de déplacement et celle de pôles d'échanges intermodaux. Au total, l'idée d'un maillage reliant les grands flux de circulation

---

<sup>177</sup> Ce classement s'inspire du travail du sociologue Michel Bonetti : « Les catégories sémantiques et les concepts opérationnels structurant les projets urbains. » Communication au *colloque du LTMU*. Décembre 2001.

<sup>178</sup> Par exemple, lors de la construction du siège social d'une grande banque dans la ZAC Bastide, l'autorisation de construire des parkings a été accordée alors que le bâtiment est situé à quelques centaines de mètres d'une station de tramway.

(cours, boulevards, rocade) aux principaux lieux de services et de chalandise (polarités secondaires) est considéré comme un enjeu de qualité urbaine. Son intérêt est aussi de déplacer et d'intégrer la question des voiries vers celle plus globale des espaces publics.

Cependant, de lourdes questions d'infrastructures restent en attente de réalisation faute de consensus et pèsent sur le devenir de cette organisation. Quelques-unes parcourent l'imaginaire local depuis toujours comme celle des franchissements aval et amont du fleuve. D'autres, plus globales, font irruption avec fracas dans le débat public en mobilisant les acteurs de la périphérie : c'est le cas du grand contournement par l'ouest de l'agglomération qui est destiné à canaliser les flux nord/sud européens avec le risque d'ouvrir encore plus le territoire de l'agglomération à la périurbanisation.

Autre caractéristique transversale, l'accent mis sur la centralité perdue qu'il faut retrouver est une autre de ces catégories apparaissant de façon récurrente. On l'observe avec le projet de réhabilitation du centre historique de Bordeaux en prise avec les erreurs des années 70, on la retrouve dans les projets situés des deux côtés du fleuve (quais rive gauche, bastide rive droite) qui sont les vecteurs d'une centralité d'agglomération à venir et aussi dans les projets de renforcement des centralités secondaires de communes et de quartiers. La crainte d'une fragmentation spatiale, voire sociale<sup>179</sup>, de l'agglomération et la recherche d'unité pour garantir l'identité menacée par la compétition entre territoires et l'étalement urbain, est sous-jacente à cette position. L'enjeu est de contenir les mouvements de « dilatation spatiale » menaçants aux frontières du territoire communautaire et d'éviter le scénario d'une continuité urbaine de Bordeaux au littoral.

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

---

<sup>179</sup> Ainsi les quartiers aisés se concentrent plutôt au centre de l'agglomération. Source : Atlas de l'agglomération bordelaise. Dossier INSEE aquitaine, mai 2006.

publique des quartiers participe aussi de sa stigmatisation. L'étiquetage ZUS ou ZEP joue souvent à contrario en décourageant les familles de s'y installer<sup>180</sup>.

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

Enfin, le thème de la densité urbaine et des réticences que cette notion déclenche dès lors qu'il s'agit de l'appliquer à l'échelle d'une opération est une autre caractéristique transversale. Ici la densité est en effet chargée comme partout ailleurs d'un ensemble de connotations négatives : verticalité, densification, surpopulation, avec une particularité locale, d'être associée à la perte d'identité de quartiers résidentiels ayant subi par le passé une densification mal maîtrisée, devenue d'autant plus repoussoir qu'elle a aussi touché par le passé les catégories supérieures comme dans le quartier Caudéran<sup>181</sup>. Tous les projets étudiés qu'ils entrent dans le cadre de la politique de renouvellement urbain (Bastide rive droite, Centralités secondaires), du lien transports/urbanisme (tramway) ou d'extension urbaine (Bordeaux nord) posent la question du renforcement des densités.

D'autres catégories reviennent souvent dans la présentation de chacun des projets, notamment celles qui puisent aux référents de la « ville de proximité », comme les notions de lieux et de qualité patrimoniale liées à l'environnement (parcs et jardins). Ainsi, l'accent mis sur le paysage s'inscrit dans une mouvance plus globale qui définit les nouvelles relations ville/nature. Tant en termes d'équipement de quartier (jardins publics) de secteur (le parc des

---

<sup>180</sup> Voir sur ce sujet les thèses d'Eric Maurin : *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, la république des idées, 2004.

<sup>181</sup> Quartier résidentiel de l'Ouest bordelais appelée autrefois le Neuilly bordelais qui fut dans les années 80 dénaturé en partie par une urbanisation débridée, faite de tours, appelées chandelles, érigées au milieu d'un tissu de pavillons cossus et d'échoppes.

berges) ou d'agglomération, (le jardin botanique, le parc des coteaux, le parc de Bourghail, le parc des Jalles) il s'agit d'associer stratégiquement un projet environnemental à tout projet de ville et à fortiori d'agglomération. Le recours aux paysagistes concrétise cette position qui tranche en partie avec les pratiques passées : il faut regarder la ville depuis la nature et non l'inverse. Sur la ville centre, cela consiste à mettre en avant un concept fondateur et original : « une trame d'espaces libres » qui joue du contraste entre les deux rives : la rive droite, végétale et rayonnée opposée à la rive gauche du fleuve, minérale, serrée et continue. Un parti pris qui fut dès 1992 affiché par le travail des architectes urbanistes Dominique Perrault et Alain Charrier, repris en 2006 par le projet de l'urbaniste Bruno Fortier et du paysagiste Michel Desvignes. Plus généralement, pour l'agglomération, c'est l'idée de protéger et développer les liens végétaux, les « trames vertes » qui relient de façon plus ou moins nette les quartiers entre eux, composant de la sorte un archipel végétal offrant aux habitants de l'agglomération un cadre de vie dont on souligne la qualité et l'attractivité retrouvées selon les principes du développement durable (Bastide rive droite, Bordeaux nord).

En insistant sur la notion de lieux, de centralité, de convivialité et d'animation, le discours renvoie à un découpage par quartiers du territoire de l'agglomération, village urbain ou bourg (l'INSEE identifie 240 quartiers sur l'aire urbaine bordelaise). Ce sont les unités de base du projet (rive droite, GPV) : ainsi le quartier se définit par l'unité de vie la plus quotidienne<sup>182</sup>. Cette notion est omniprésente dans les façons de nommer l'espace métropolitain : sans limites d'échelle, ni d'histoire, ni de formes, encore moins de vie sociale localisée (Bordeaux nord). Selon celui qui édicte - élu, professionnel, habitant - le quartier agit comme médiation permanente entre ce qui est proposé ou annoncé en termes d'espace et ce qui est revendiqué comme entité sociale. C'est une façon de miser sur la proximité (relative) en fonction des besoins individuels. Prolongeant cette analyse sémantique des catégories composant chacun des projets étudiés, le patrimoine (bâti et végétal) apparaît de manière transversale dans tous les documents cadre qu'il soit de nature spectaculaire (les quais, le centre ancien), discret ou mémoriel, comme un label d'authenticité et d'identité, une réassurance pour l'avenir dans le cours des transformations entreprises et à venir.

---

<sup>182</sup> PADD de l'agglomération bordelaise, op.cit.p 38.

### ***1-3 La cristallisation d'un discours d'agglomération : aspects stratégiques***

Tout référentiel d'action urbaine relève aussi d'une stratégie adaptative pour laquelle il donne des orientations afin de définir une carte des possibles<sup>183</sup>.

Les principales caractéristiques de la dynamique de transformation urbaine entreprise sur l'agglomération bordelaise au travers des projets comme le tramway, l'aménagement des quais rive gauche ou la reconquête de la rive droite du fleuve, sont fondées stratégiquement sur le désir d'une urbanité centrale retrouvée. Cette permanence dans l'idée de centralité peut laisser penser que le cadre historique et patrimonial de Bordeaux – la ville pérenne - s'est durablement institué comme référent en matière de grand choix urbanistique. En permettant des modernisations successives et malgré une longue période « d'enlisement des forces du désir de ville », ce cadre a fini par s'imposer et se poser en tant qu'héritage comme « *un rempart contre les excès passés du fonctionnalisme et de l'automobile et comme nouvel horizon pour les décennies à venir.* »<sup>184</sup> Ainsi plus la ville aurait tendance à s'étendre, plus elle se matérialiserait concrètement en son centre.

Cela montre qu'en termes de stratégie urbaine, la maîtrise du développement de l'agglomération passe par deux fronts à partir desquels la ville évolue. D'abord, un front externe pour contrer l'étalement urbain et la dispersion des ressources qui passe par de nouveaux moyens de concentration à la périphérie (ville intra-rocade) : centralités secondaires, sites d'intérêt métropolitain. Ensuite, un front de reconquête intérieure qui lui passe par les friches urbaines de la ville centre, reconverties du fait d'une nouvelle valeur patrimoniale accordée à ces espaces (désir de villes) et grâce à la nouvelle propension des acteurs à investir de la centralité (Bastide rive droite, quais rive gauche, Bordeaux nord). Le tramway sert de lien et de déclencheur d'action pour alimenter ces deux fronts qui cependant voient s'ouvrir une nouvelle ligne de bataille en perspective : celui du grand contournement autoroutier qui, pour certains, menace cette stratégie<sup>185</sup>.

Il s'ensuit cependant qu'un projet qui ne présente pas une cohérence par rapport à ces deux fronts (échelles) de l'agglomération doit être « contraint de s'y ajuster pour trouver les

---

<sup>183</sup> La stratégie urbaine dans le modèle négocié, c'est « *Concevoir le quoi, le qui et le comment dans toute leur complexité, leur dynamique et non pas de façon linéaire et hiérarchique* » : Robert Prost « Observer la ville en train de se faire » in Alain Bourdin, Robert Prost (dir) *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*. Marseille, Editions Parenthèses, 2009, p 8-10

<sup>184</sup> Michel Bergeron, « *Projet d'agglomération et requalification du centre de Bordeaux : quelle synergie ?* » Texte pour le colloque *Bordeaux Melbourne Bangkok*. ENSAP Bordeaux, avril 2005.

<sup>185</sup> Il s'agit d'une autoroute (et non d'une rocade) contournant l'agglomération vers l'Ouest sur 80 Kms et destinée à supporter le trafic transeuropéen Nord/Sud. Inconvénient : elle traverse des territoires habités (péri-urbain), cultivés (vignes du médoc) et des zones « Natura 2000 » (estuaire de la Gironde)

ressources de sa réalisation »<sup>186</sup>. L'image d'un emboîtement des projets est alors de mise pour trouver cette cohérence nécessaire à l'action (idée d'un espace gigogne de complémentarités). La marque de l'existant comme celle du passé colore donc beaucoup à défaut de les déterminer certaines options prises, certains scénarii entrepris. Ils forment en quelque sorte un parcours obligé, un sentier qui détermine les marges d'action pour les solutions à venir (*path dependency*) qu'il faut prendre en compte dans l'étude des différents projets<sup>187</sup>.

Si l'inscription dans l'histoire locale des politiques urbaines est un angle à privilégier pour la compréhension du processus global de transformation urbaine, il ne faut pas non plus sous estimer les facteurs contingents qui ont participé à un moment donné au " passage à l'acte " et au lancement de projets, dont beaucoup étaient « dans les cartons »<sup>188</sup>. Ainsi, à diverses reprises, les acteurs du processus actuel ont fait part de la pression du changement qui s'est exercé sur eux au lendemain des élections municipales de 1995. Le contexte est alors marqué par l'effet de masse critique que représentent les problèmes urbains à résoudre, effet qui pousse à l'intervention. Cela entraîne une pression aussi sensible chez les techniciens qui doivent passer à l'acte du chantier que chez l'élu engagé par rapport à des effets d'annonce et soucieux de l'interprétation des habitants lassés face à l'inertie de politiques antérieures. Tout alors concourt au passage à l'acte, des premiers encouragements à agir qui surviennent à la certitude qui s'affirme face la réceptivité des citoyens aux premières opérations : « *les bordelais se sont dit tout d'un coup, notre ville peut être belle et propre (ravalement de la façade) ; la ville bouge, la ville a redémarré.* »

Au total, il faut reconnaître que la dynamique d'ensemble s'apparente à une logique de rattrapage dans un contexte local d'urgence et de changement global avec un nouveau référentiel d'action qui se profile alors en matière de politiques urbaines, notamment celle du Développement Durable, sans pour autant s'y confondre entièrement. La vision d'ensemble ou visée du développement urbain de l'agglomération telle qu'elle est définie, rationalisée par l'institution communautaire<sup>189</sup> dès la fin des années 90 repose sur quelques grandes orientations que le Plan d'Aménagement et de Développement Durable recense sous le registre d'un « nouvel urbanisme communautaire ». Ses composantes : le projet emblématique

---

<sup>186</sup> Michel Bergeron, op.cit.

<sup>187</sup> De la même façon, les opérations programmées dans le secteur de Bordeaux nord (les Berges du lac, Le Tasta) retrouvent le chemin initial du projet urbain du Lac, conçu dans les années 60 par l'architecte-urbaniste Arsène-Henry, dont l'intitulé à l'époque était : « la nature dans la ville, la ville dans la nature .»

<sup>188</sup> Une réflexion sur le tramway avait déjà été lancée à la fin des années 70 sous la présidence de Michel Sainte Marie, maire socialiste de Mérignac, président de la CUB.

<sup>189</sup> Patrice Godier « Projets urbains et projet d'agglomération » in *4°Rapport intermédiaire* du programme POPSU. PAVE, ENSAP Bordeaux, CUB, juin 2006, pp 11-33.

du tramway et ses aménagements urbains, une politique de la ville volontariste (le GPV), de grands projets locaux structurants pour la métropole et la définition d'un cadre de développement économique<sup>190</sup>. Dans ses aspects stratégiques, ce « nouvel urbanisme » apparaît ainsi comme une volonté de recentrer le développement sur les territoires déjà urbanisés, ville centre et banlieues denses et de le rééquilibrer des deux côtés des rives de la Garonne. Le tout afin de limiter la « dérive » périphérique et sa traduction spatiale : l'étalement urbain. La ville de proximité, version locale de la ville compacte, incarne une figure de ville projetée de manière relativement consensuelle auprès des élus, experts et praticiens comme idéal à atteindre, repères pour l'action et guide pour les grandes orientations prospectives.

Néanmoins, il importe de voir comment les acteurs parmi les plus impliqués sur l'agglomération - élus, techniciens, opérateurs immobiliers, professionnels de l'architecture et de l'urbanisme – vivent et jugent les différentes modalités d'application et de mise en œuvre du référentiel, autrement dit il faut analyser la manière dont se structure leur cadre d'expérience.

---

<sup>190</sup> PADD : « *Vers un nouvel urbanisme communautaire* » 7 janvier 2005, p16.

## Chapitre 2 : penser et agir sur les territoires, le référentiel en actes

Ce chapitre s'intéresse au référentiel en actes, à sa mise en œuvre et à la manière dont les acteurs impliqués dans ce processus, parmi lesquels des élus communautaires, des experts (techniciens et professionnels) et des opérateurs de l'immobilier font part de leur expérience concrète, portent un regard sur l'action menée pour certains depuis 1996 et expriment les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

La première approche s'en tient surtout aux regards portés sur à la mise en pratique du récit référentiel, aux principes de planification et aux références mobilisées, aux lieux et territoires transformés mis en mouvement par les grands projets. La deuxième approche examine la façon dont on mesure la portée et l'efficacité des outils de planification, des méthodes et instruments de suivi dans la mise en chantier du projet d'agglomération. L'habitat sert ici de thématique principale pour apprécier les mutations socio-économiques engendrées par cette dynamique. La troisième approche s'attarde plus globalement sur la stratégie urbaine, au sens d'une recherche de mise en cohérence des principes et des valeurs édictées en amont, vue et jugée par l'ensemble des protagonistes (stratégies et projets pour l'agglomération).

Il va s'en dire qu'en fonction des différentes entrées thématiques qui ont guidé notre enquête, à ce moment-là du projet d'agglomération, certains points de vue et jugements d'acteurs sont plus fréquemment évoqués que d'autres : ceux des experts et des professionnels pour le récit, des opérateurs pour l'impact des opérations et de l'ensemble des protagonistes pour la prise en compte de l'aspect stratégique.

### *2-1 Regards sur les mutations spatiales et les Grands Projets*

#### *2-1-1 Les deux grands gestes unificateurs*

Sur fond de décor d'une agglomération en panne de projet collectif, les deux actions majeures du « nouvel urbanisme communautaire » que sont le tramway et la restructuration des quais rive gauche, sont – sans grande surprise - unanimement reconnues comme ayant été déterminantes dans la dynamique globale de transformation du territoire métropolitain, à partir des années 90. Ces deux « gestes emblématiques », pour reprendre la manière dont les

a qualifié la revue Urbanisme,<sup>191</sup> ont par leur cohérence, initiés un nouveau cycle en étant porté au rang incontesté de projets d'agglomération. Ils se retrouvent 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. L'idée que le tramway et les aménagements des espaces publics qui lui sont liés ont été producteurs d'une nouvelle urbanité a fait son chemin. Chaque prolongement de lignes vers la banlieue confirme cette dynamique. Prenant appui sur ce constat, les réponses apportées en termes d'impacts du réseau sur l'organisation du territoire de l'agglomération s'orientent vers deux catégories d'espaces. Ce sont, d'une part, les espaces publics redessinés par l'arrivée du tramway, 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, selon le schéma rapide des 3 B, impliquant un certain nombre d'opérations d'aménagement et d'équipement. Les premiers laissent apparaître l'impact du tramway sur les pratiques (moins de voitures, mise en scène événementielle des espaces publics) et sur les représentations de la ville (les quais, la façade, le fleuve), changements que l'on appréhende dorénavant de manière quantifiable<sup>192</sup>. La mise en place d'un nouveau réseau de transports collectifs a sans nul doute modifié en profondeur les valeurs d'échange et les valeurs d'usage des espaces centraux. Malgré ce fonds commun qui prend les contours d'un diagnostic partagé, des limites à l'action sont cependant identifiées. La difficulté notamment de hiérarchiser les actions à entreprendre n'est pas la moindre, qui voit là par exemple 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 (Mériadecq, le lac). Et,

---

<sup>191</sup> Bordeaux, une agglomération en mutation, revue Urbanisme, n° spécial, septembre 2004.

<sup>192</sup> Observatoire des effets du plan de déplacements urbains. Etat intermédiaire en 2004 : évolution des indicateurs depuis le lancement du PDU. Bordeaux, A'urba, CUB. Novembre 2005.

même, si des villes concurrentes présentent des pratiques innovantes en la matière (l'île de Nantes par exemple)<sup>193</sup> l'aménagement des 400 hectares de la rive droite donne la mesure du vaste chantier « communautaire » à entreprendre. 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). 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 de l'agence de développement économique BRA

De ce point de vue, l'institution CUB est souvent perçue comme le 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) et un urbanisme pratique à « pensée faible » qui doit tenir compte des contraintes locales. C'est le cas reconnu de toutes ces situations où il s'agit pour les élus de trouver, sur leur territoire communal, la voie médiane qui tient compte de l'intérêt communautaire 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 Yves Chalas<sup>194</sup>. Le Plan Local de l'Urbanisme, outil communautaire considéré comme la pierre angulaire du projet d'agglomération, outil innovant de recentrage issu d'une longue démarche intégrative, traducteur de CUB en quelque sorte, 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.

### *2-1-2 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

---

<sup>193</sup> Laurent Devismes (dir), *Nantes, petite et grande fabrique de la ville*, Marseille, Editions Parenthèses, 2009, pp 202-243.

<sup>194</sup> Yves Chalas L'urbanisme comme pensée pratique in *Annales de la recherche urbaine*, n°80/81, p 206.

au fur et à mesure des recensements nationaux et intermédiaires (1999, 2004)<sup>195</sup>, 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 dans le Médoc se sent dorénavant plus concerné par l'aménagement des quais de bordeaux, qu'il 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 de l'Agence d'urbanisme.

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<sup>196</sup>.

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 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 Grand Projet de Ville de la rive droite (schéma polarisé). Sur ce registre, beaucoup chez les experts mais aussi les opérateurs 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 référence. 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) 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

---

<sup>195</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.

<sup>196</sup> Journal Sud Ouest, op.cit.

qui associées à la centralité de mouvement pourrait inverser les repères<sup>197</sup> : « *On a des caricatures de centres urbains qui sont des centres ruraux déguisés en centre ville.* » architecte urbaniste, exerçant en libéral.

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.

Une certaine fascination pour la ville en mouvement apparaît, celle qui se crée sur les bords et les frontières de l'agglomération et 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'agglomération, 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.

### *2-1-3 La recherche d'un second souffle*

La revue du Moniteur a publié en 2006 un dossier sur l'agglomération bordelaise où il était question d'un paysage de « grues qui gagnent la périphérie<sup>198</sup> ». Faisant part de 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

---

<sup>197</sup> Laurent Devismes : *La ville décentrée. Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*. Paris, L'Harmattan, collection Villes et entreprises, 2005.

<sup>198</sup> *Agglomération bordelaise : une nouvelle génération de projets*, Revue Le Moniteur des Travaux Publics du 3 février 2006

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<sup>199</sup> 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.

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 – suivant un modèle radioconcentrique - 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 susceptibles d'avoir un « effet levier » déterminant. D'autres encore soulignent l'importance des liens entre transport et urbanisme pour réclamer l'amplification des schémas de transport, après le tram, première et deuxième 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 busway.

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 :

---

<sup>199</sup> Laurent Fagart (dir) *Densités et formes urbaines*, Les cahiers techniques de l'A-urba, Bordeaux, juin 2001.

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 2 heures, Toulouse en 1 heure ou Bilbao en 1H 30. Le quartier d'affaires dont l'épicentre est la gare et qui a déjà son nom de baptême : Euratlantique, étendu dans sa sphère d'influence aux quadrants sud de l'agglomération 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 - composée d'échoppes, de maisons de ville et des grands ensembles d'habitat social des proches banlieues - qui permet depuis l'avènement du tramway, l'intégration du banlieusard bordelais dans la ville. Viennent ensuite, les territoires situés dans l'intra rocade, *tramatisés* en deuxième 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, voire de la pulvérisation urbaine<sup>200</sup>, elles sont fortes cependant d'une continuité de repères, le paysage par exemple, qui lui procure une identité.

---

<sup>200</sup> Jean-christophe Chadanson : *Quelle stratégie de déplacements pour l'aire métropolitaine girondine à l'horizon 2020 ?* Bordeaux, A 'urba, Rapport d'étude, novembre 2007.

Tableau 5 : De quelques représentations des territoires bordelais par les acteurs du projet urbain.

| Territoires                                    | Formes urbaines (éléments)  | Mode de transports collectifs  | Modèles urbains   |
|--|---|--|---|
| Ville centre et secteurs de proches banlieues. | La ville dense, ville de pierre (patrimoine mondial UNESCO)<br>Echoppes, maisons de ville<br>Grands ensembles d'habitat social. | Tramway (1 et 2° phase)<br>Bus<br>Navettes électriques (hyper centre).<br>Navettes fluviales (projet)                                      | Ville latine  |
| Villes de banlieue 1° couronne urbaine         | Centre villes périphériques<br>Ensembles résidentiels<br>Habitat individuel groupé<br><br>Grands Pôles d'activité               | Bus<br>Tramway (2° et 3° phase)<br>Avec Multimodalité (Gares de Pessac, Cenon, Ravesies-Le Bouscat)<br>Voie ferrée de ceinture (en projet) | Modèle Rhénan (intra rocade)<br><br>Ville polycentrique         |
| Villes périphériques 2° couronne périurbaine   | Centre villes, bourgs.semi ruraux<br>Lotissements<br>Fragments urbains : « Floques »  | Bus<br>TCSP tram/train, busway (3° phase)  | Modèle diffus ou américain (extra rocade)<br><br>Ville archipel |

En résumé, selon les techniciens et experts interrogés, un nouveau référentiel bordelais a 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 1996-2007 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'actions 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. Viennent sur le devant de la scène des problèmes urbains qu'il convient de 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 : 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. 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 global de la ville durable.

#### *2-1-4 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 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 caractérisée : « *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, Lyonnaise des eaux) s'y substituaient, sans être pour autant organisés entre eux<sup>201</sup>. 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<sup>202</sup>. 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>203</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.

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

---

<sup>201</sup> Jean-Roland Barthélemy, op. cit.

<sup>202</sup> Précisons ici que l'analyse critique de la « ville durable » en tant que nouvel idéal urbain reste encore largement à faire, notamment dans son contenu social. Notons à cet effet, le travail d'Elisabeth Burton sur les différenciations sociales des villes anglaises qui met en évidence une relation significative entre le degré de compacité urbaine et une série de bénéfices en termes sociaux (usage plus important des transports collectifs et ségrégation réduite) et une série d'éléments négatifs (superficie du logement réduite, pénurie de logements accessibles aux ménages modestes, taux de criminalité rehaussé). E Burton *The compact city and social justice* « Housing, Environment and sustainability, University of York, Housing Studies, Association Spring Conférence, avril 2001. [www.york.ac.uk/inst/chp/hsa/papers/burton.pdf](http://www.york.ac.uk/inst/chp/hsa/papers/burton.pdf)

<sup>203</sup> Jean Marieu, Peggy Rouland « Tramway et modèles de ville » in *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, op.cit.

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<sup>204</sup>.

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.* »<sup>205</sup> 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 indiquent la liste des controverses comme autant de menaces. L'affaire dite du « grand contournement »<sup>206</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.

## *2-2 Regards sur les mutations socio-économiques des territoires*

Recueillir, sur ce thème des mutations socio-économiques, les opinions et interprétations émises principalement par les opérateurs immobiliers suppose que l'on tienne compte de quelques principes de base en la matière, considérer par exemple que la construction de la valeur spatiale dans la valeur immobilière ne peut se résumer au seul affichage d'un prix, que celui-ci n'existe que rapporté aux discours qui l'accompagnent. Partant de là, les éléments de réponse des opérateurs concernant l'appréhension du contexte global, sa dynamique, ses évolutions, dressent un fond de décor somme toute assez identique : le rattrapage de Bordeaux est patent et les chances ou le potentiel actuels de développement sont grandes.

Ainsi, commence-t-on toujours par considérer qu'après une longue période d'atonie qui faisait d'elle une ville relativement « bon marché », Bordeaux et son agglomération recolle au

---

<sup>204</sup> Selon l'urbaniste italien Alberto Magnaghi, *Le projet local*, Belgique, Pierre Mardaga éditeur, 2003

<sup>205</sup> Michel Lussault, *l'homme spatial*, op.cit.

<sup>206</sup> Rappelons qu'il s'agit d'une autoroute destinée à contourner l'agglomération bordelaise par l'ouest pour réguler les flux nord-Europe/péninsule ibérique. Le processus a été abandonné en 2008 suite aux recours contentieux et manifestations orchestrés par un front du refus : propriétaires, habitants, associations écologistes.

dynamisme marquant de ces dernières années comme avant elle d'ailleurs de grandes métropoles proches : Nantes, Montpellier et Toulouse. Il suffit de lire les présentations de la presse hebdomadaire nationale qui se penchent sur le cas bordelais, (parmi les plus régulières le Point, le Nouvel Observateur, l'Express) entendre et lire les experts extérieurs et la plupart des commentateurs de l'économie locale qui relaient invariablement le même discours optimiste, pour comprendre qu'un renouveau a eu lieu depuis la fin des années 90. Les chiffres témoignent à eux seuls de ces mouvements, qu'ils traitent du prix du logement, du montant des loyers ou de l'état de l'immobilier d'entreprise : il est question d'une attractivité retrouvée, d'un changement d'image qui repositionne la ville et l'ensemble de son agglomération sur les terres girondines et au-delà.

### *2-2-1 Une logique de rattrapage*

Les opérateurs du marché immobilier bordelais, promoteurs, constructeurs, aménageurs, bailleurs sont unanimes pour constater dès le début des années 2000 la sortie de léthargie de la métropole bordelaise. Porté par la montée en puissance des fonds d'investissements immobiliers, un alignement progressif sur les situations métropolitaines comparables se fait jour. La ville a entamé son rattrapage et fait dorénavant l'objet de toutes les attentions des opérateurs nationaux : Bouygues, Nexity, Kaufman & Broad, Eiffage., ce redéploiement de l'activité en matière immobilière n'est pas sans incidences sur le milieu professionnel et sur la structure du marché local : *« Bordeaux a été pendant longtemps délaissé, les loyers n'étaient pas chers, la rentabilité locative une des meilleures de France. Puis on a vu arriver des promoteurs régionaux, ceux qu'on appelait vulgairement les Toulousains qui faisaient de la défiscalisation et qui vendaient en réseau. »* Groupe Nexity

La nouvelle donne (le niveau des prix) a permis ces dernières années d'élargir le champ des professionnels et donc celui de l'offre. Elle a contribué à introduire des exigences de qualité qui n'existaient pas encore, notamment au niveau de la qualité architecturale. C'est du moins, ce qui semble caractériser la construction dans la ville centre et dans quelques communes de la première couronne : *« Il y a cette qualité architecturale de Bordeaux qui n'existe pas forcément ailleurs, dans des villes qui ont grossi énormément et où la qualité architecturale passe souvent au second plan. Je crois que cela sera un des facteurs d'attractivité dans les années à venir parce que d'un point de vue patrimonial, c'est une extension de ville qui va bien vieillir contrairement à des villes qui se sont développées avec le principe des résidences*

*fermées [...], et qui risquent de poser des problèmes de mixité, d'intégration, de mariage urbain.* » Bouygues immobilier

Deux incertitudes demeurent néanmoins présentes : la politique en matière de développement économique qui « reste en retrait » par rapport à celle de l'habitat et le rythme du changement. Bien initiées par les grands travaux lancés en fin de décennie (Tramway, espaces publics, aménagement du secteur de la rive droite...), soutenues par un « faire savoir » médiatique qui a porté ses fruits à l'extérieur, les séquences de la transformation urbaine entreprises avec force jusqu'aux premières années tramway, ne semblent plus désormais s'enchaîner avec célérité. Le retard dans certaines décisions (ZAC Bassins à flots), le manque de calendrier précis autour de l'arrivée du TGV en 2016, les désaccords et difficultés inhérentes à de grands travaux d'infrastructures (pont Bacalan Bastide, grand contournement autoroutier), entravent la lisibilité à court terme pour l'immobilier de bureau ou à long terme pour des opérations d'envergure (pôle d'affaires Euratlantique). En ce sens, il apparaît aux yeux des opérateurs que l'activité ne s'articule pas assez à la bonne santé démographique de l'agglomération, bien que la diversité de l'économie locale, éloignée d'un schéma mono-industriel comme à Toulouse, la préserve en quelque sorte de ruptures brutales. Les opérateurs attendent une politique plus volontariste pour attirer les PME et les PMI afin de pouvoir offrir « aux conjoints des personnes mutées ou nommées à Bordeaux une possibilité d'emploi » : « *Il y a un sujet à traiter et non pas 50, c'est l'activité économique, c'est de créer un vrai pôle de croissance sur Bordeaux, que ce soit la pharmacie, l'aéronautique, parce qu'on a besoin d'alimenter cette demande d'emploi qui va contribuer au développement* ». Bouygues immobilier. Ou bien encore : « *C'est plus lisible dans le logement que dans le développement économique, notamment pour attirer les entreprises.* » Société d'Economie Mixte BMA

Encore faut-il aussi comme le signalent certains, offrir à toutes les entreprises, y compris aux plus petites, les locaux disponibles dont elles ont besoin. Pour éviter – enjeu d'activité considérable - que seules les grandes surfaces du tertiaire supérieur puissent affronter le secteur du logement dans la compétition foncière.

### *2-2-2 Forces et faiblesses de la planification stratégique*

Globalement, si les intentions urbaines de référence sont relativement bien définies et partagées, notamment sur les impératifs de recentrage de densification, de mixité sociale et fonctionnelle, la lisibilité des grandes orientations programmatiques assez bien reconnue (sites de projets, principes d'action), le passage à l'acte, dans un calendrier précis, laisse plus

de place au doute. D'abord, l'appréciation des opérateurs est positive sur les documents qui forgent une vision d'ensemble du développement urbain (SCOT, PADD), comme sur ceux qui fixent les grandes stratégies structurantes sur le territoire communautaire en matière de déplacements et d'habitat (PDU, PLH). On souligne d'ailleurs la maîtrise technique de ces documents due au travail de l'agence d'urbanisme qui a su dans un délai assez serré mettre en cohérence de nombreuses études d'urbanisme et des travaux d'expertises.

Le tout donne une bonne lisibilité des actions à entreprendre sur l'agglomération pour les dix ans à venir, à la fois de manière quantitative (évaluation des besoins et leur localisation) mais aussi de manière qualitative avec l'élaboration de chartes, de guides sur l'architecture et l'environnement. Un nouveau « récit » sur la ville a été acté, participant d'une adhésion forte à quelques principes formalisés du point de vue politique dans un contrat de gestion tacite entre les différentes coalitions politiques de l'institution communautaire, porté d'abord par les deux grands projets emblématiques : le tramway, les quais rive gauche. Comme le soulignent les journalistes de la revue urbanisme : « [Ces deux grands gestes emblématiques] *constituent le squelette sur lequel l'agglomération va pouvoir accrocher sa croissance. Mais comment ?* »<sup>207</sup> Une assertion reprise par un dirigeant de groupe sur le même mode analogique : « *Aujourd'hui, la colonne vertébrale existe.* » Société Nationale Immobilière

Cependant, après un temps où la réussite de ces deux grands projets a pu marginaliser les critiques, plusieurs remises en cause se font jour. Parmi les objets de contestation, celui d'un hyper centre qui certes dispose aujourd'hui d'un statut renouvelé grâce au projet urbain de la ville (celui de 1996), et des opérations d'embellissement dues au tramway, mais qui n'a pas les ressources suffisantes pour s'émanciper, faute d'une offre urbaine de proximité complète et diversifiée : « *À l'heure actuelle, on a pas un hyper centre comme à Paris avec des gens qui aiment les hyper centres, qui n'ont pas de voiture et se déplacent facilement avec le tramway même pour aller travailler à l'extérieur.* » Groupe Nexity.

De même, l'absence d'un pôle d'affaires émergeant sur l'agglomération dans un horizon relativement proche - 3 à 4 ans - comme dans les autres métropoles est également ressenti comme un handicap (Lazard). Les secteurs d'accueil, qu'ils soient en cours d'aménagement comme à Ravezies, avec des opérations trop lentes à petit potentiel, ou pressentis comme les quartiers de la gare (trop lointain), n'atténuent pas cette impression de faible réactivité des autorités locales, d'autant plus que la demande existe.

On sait que les difficultés se nichent dans le détail, notamment dans celui du passage du réglementaire au projet, du concept à l'opérationnel, dans ce qui garantit en quelque sorte la

---

<sup>207</sup> *Bordeaux, une agglomération en mutations*. Revue Urbanisme, Hors série n°22, septembre 2004.

qualité du cadre de vie et d'activité : à cela le PLU communautaire doit savoir répondre. Au titre des avantages, le PLU qui a subi l'onction démocratique fixe d'abord un cadre au jeu du marché local, en affirmant des droits à construire qui protège les opérateurs des recours contentieux pouvant s'avérer nombreux en la matière comme nombre de situations l'ont montré par le passé sur l'agglomération.<sup>208</sup> Ensuite, il débloque des assises foncières qui permettent de lancer certaines opérations. Ces deux vertus, attendues par les opérateurs (été 2006) conjugués à certains travaux d'infrastructures (assainissement, recalibrage de stations d'épuration comme à Bordeaux nord) aident à l'urbanisation de certaines friches. Mais, c'est surtout la mise en forme des orientations à travers la réglementation du PLU qui est loin d'être évidente : *« Les élus qui ont élaboré le PLU ne souhaitent pas le voir appliquer tel qu'il a été rédigé. »* Groupe Nexity

À ceci, les opérateurs donnent plusieurs raisons : le fait par exemple que certains maires des communes de la CUB ont des difficultés de prendre la mesure du nouveau cadre urbain issu du développement de leur territoire. C'est le cas notamment pour la programmation des équipements nécessaires à l'accueil de nouvelles populations dans un souci d'équilibre avec l'existant : *« Certains maires ne sont pas du tout préparés à ce que leurs communes qui jusqu'à présent étaient tranquilles avec leur tissu pavillonnaire, qui n'avaient pas de réels projets urbains et n'avaient pas réfléchi à l'aspect urbain de leurs communes, se voient obligés de réfléchir à tout cela ; d'un seul coup ça leur fait peur ou ils n'ont pas envie. »*

C'est vrai aussi de l'anticipation des élus face aux refus prévisibles d'une partie de leurs administrés vis-à-vis de la densification (construction de logements collectifs) et de la mixité sociale (implantation de logements sociaux). Les effets « Nimby » débouchent généralement sur des décisions à minima concernant des critères édictés collectivement à l'échelle communautaire. Tel qu'il apparaît aux yeux des opérateurs, le problème ne se situe donc pas dans la capacité de produire des documents généraux d'orientation mais surtout dans la manière de les faire passer à la réalité des communes. Et plus que la gestion ordinaire des contraintes, c'est donc la responsabilité politique des élus au double niveau de gouvernement de l'agglomération, communal et intercommunal, qui est en jeu. Cette contrainte visée par les opérateurs est particulièrement observable dans la mise en œuvre des projets urbains de restructuration des centres villes.

Le processus qui a permis aux élus de fixer un nouvel horizon au développement de l'agglomération bordelaise puis la démarche de partenariat qui s'est inscrite en continuité

---

<sup>208</sup> Comme l'association CAUDERAN qui mène sur le quartier éponyme une « action de vigilance » depuis 1992, concernant le respect des règles d'urbanisme et qui depuis prodigue aide et conseil à d'autres associations de défense des habitants.

pour atteindre les objectifs de certains plans (PLH), sont soulignés dans leur innovation, reconnus comme porteurs d'intégration et d'efficacité. Mais ils apparaissent parallèlement comme contraints dans leur portée opérationnelle, surtout par leur faible capacité réactive aux changements conjoncturels et par le manque de décision qui s'en suit.

Pourtant, les aménageurs soulignent l'importance de l'apprentissage collectif aux intérêts communautaires permis par les années où la dynamique de la loi SRU a conduit les techniciens et les élus à faire chemin commun dans la définition des principes du PADD, prélude au PLU. Un dispositif d'échanges a été mis en place par la Communauté Urbaine et l'agence d'urbanisme sur la base d'un découpage de l'agglomération en territoires intercommunaux<sup>209</sup> provoquant la mise en commun des diagnostics, élargissant la réflexion sur les thèmes déterminants du développement durable : densité, mixité, mobilité, nature environnement. Une expérience qui a contribué si l'on en croit certains protagonistes à la diffusion d'un sentiment nouveau d'appartenance, aux prémises d'une « condition urbaine » d'agglomération.

Certes, les opérateurs n'y étaient pas conviés directement, mais la dynamique d'échanges et de réflexion qui en a découlé, notamment sur les thèmes précédemment évoqués, a permis d'aborder par la suite plus facilement les contours d'une nouvelle politique du logement (Services habitat) intégrant plus en amont la concertation entre techniciens et professionnels du secteur. Loin d'être anecdotique, les opérateurs soulignent l'avancée de ce processus nouveau en remarquant par comparaison et par contraste que : « *dans les communes hors CUB, dès qu'on écoute certains maires, on a l'impression de revenir 20 ans en arrière.* »

#### Société Aquitanis

Certes, le mouvement est seulement amorcé et fragile, mais il trace son sillon sur d'autres compétences. Preuve qu'il y a un enjeu fort de pédagogie à affronter, dont le PLU est le premier exercice d'acquisition d'une culture urbaine d'agglomération qui tarde à se dessiner après 40 ans de « vie commune »<sup>210</sup>. Cependant l'exercice comprend des limites bien identifiées dues à la saisie complexe des problèmes concernés : la planification du territoire de l'agglomération ne peut en effet s'appréhender qu'aux différentes échelles qui permettent d'apprécier la totalité des réponses apportées aux principales problématiques urbaines de transport, d'habitat et d'activité. De la région aux communes, en passant par le département et l'intercommunalité. D'où, par la lourdeur de leur processus de fabrication, le risque de voir

---

<sup>209</sup> Voir le document CUB et A'urba « *les projets de territoire des communes* »

Document disponible sur le Site Web : [WWW.lacub.com/projets/PLUPADD\\_%20PdT\\_140303](http://WWW.lacub.com/projets/PLUPADD_%20PdT_140303).

<sup>210</sup> N'oublions pas que le PLU, outre de programmer des zones à urbaniser, sanctuarise des poumons verts sur l'agglomération (Parcs des Jalles, des coteaux, le Bourghail) et prévoit des sites d'intérêt métropolitains (SIM). Trois de ces sites sont à vocation nationale dans les domaines de l'optique, l'aéronautique et du portuaire.

se dévaluer rapidement la pertinence de certains documents cadre comme le SCOT qui parmi tous les autres documents indicatifs est celui qui est devenu le plus rapidement obsolète :

*« Pour nous, c'est déjà un document oublié qui n'intègre ni le grand contournement, ni le faisceau ferroviaire. »* Société Aquitanis.

L'actualité conflictuelle de certains de ces dossiers brûlants comme celui des infrastructures a d'ailleurs déjà fait bouger les lignes : ne parle-t-on pas d'une conférence métropolitaine des transports ? De même, le rythme de mise en application des orientations est sujet à polémiques. Un véritable choc des temporalités brouille la perception des enjeux et des moyens mobilisés par la puissance publique. Témoin, l'immobilier de bureau, où l'unité de temps à prendre en compte est brève pour être réactif aux besoins des entreprises : *« Sur la CUB, il y a pléthore de projets à 15 ans, pas grand-chose à 2 ans, rien à 6 mois. »* Groupe Lazard.

Si l'on considère que la fabrication de la ville sur la base des projets urbains est de 10 ans en moyenne (durée d'une ZAC), que le temps des grands projets d'infrastructures est du même ordre (arrivée du TGV en 2016, réalisation du pont Bacalan-Bastide à l'horizon 2010), qu'il faut dorénavant prendre en considération l'angle du développement durable qui se situe à l'échelle d'une génération, on comprend l'importance de l'agenda dans ce processus. Sans compter avec le temps électoral et celui des nouvelles pratiques suscitées par les changements de comportements des citoyens et les nouvelles valeurs affichées par les sociétés urbaines, en particulier sur l'espace public. À cela se greffe une caractéristique locale qui est généralement présentée dans ses travers bordelais (à Toulouse, ils vont plus vite), surtout dans les moments dits « faibles, ceux « où les fenêtres d'opportunité » sont juste entrebâillées, celle de la lenteur des décisions, de leur circuit et de ses arcanes communautaires. Le contexte particulier de l'institution communautaire, sa force de résilience<sup>211</sup>, participent aux côtés des ingrédients locaux de l'histoire et de la géographie des critères souvent repris par des opérateurs dont beaucoup ont au cumul de leurs expériences une connaissance fine du substrat de la société locale : *« Tous les grands patrons viennent aujourd'hui de l'extérieur, ils arrivent avec leurs idées, leurs erreurs et je préfère supporter des gens de l'extérieur que de vivre avec des Chartronnais pendant encore trois siècles. La ville de Bordeaux n'appartient plus aux 50 familles de Bordeaux. »* Groupe Nexity

*« Le marché bordelais est un marché particulièrement difficile et les seuls aujourd'hui qui séduisent les gens, qui gagnent les concours sont des gens qui ne connaissent pas les*

---

<sup>211</sup> Il s'agit ici de la capacité d'une organisation à résister à des bouleversements ou à des changements importants et à s'en remettre sans connaître de pertes inacceptables.

*difficultés passées de Bordeaux. Il est clair que dans une ville aujourd'hui, on a envie de voir de nouvelles têtes...* » Groupe Eiffage

### *2-2-3 Territoire de projets et territoire économique*

Pour les opérateurs, le territoire d'activités ne s'arrête bien évidemment pas aux frontières de la CUB et à ses 27 communes, même si celle-ci constitue le marché principal pour le volume global d'opérations traitées, dans le collectif résidentiel, notamment. La localisation des opérations s'inscrit plus globalement dans la dynamique de métropolisation en cours, caractérisé par une diversification des enjeux économiques qui s'abstient spatialement des frontières de la CUB. Comme dans la plupart des situations métropolitaines en France, le territoire institutionnel est ici déconnecté de l'espace fonctionnel<sup>212</sup>. Néanmoins, c'est sur le territoire communautaire que se trouvent pour les opérateurs les principaux points de repère à leur activité dans la mesure où la collectivité a défini un grand nombre de sites d'intervention possible.

D'abord, on s'accorde en matière d'habitat à reconnaître le potentiel offert ces dernières années par le renouvellement urbain qui constitue suite au déplacement du port et sous forme de friches, une réserve foncière de plusieurs centaines d'hectares : friches portuaires (les 220 hectares des Bassins à flots), ferroviaires et industrielles (les 260 hectares de la Bastide, les friches de Belcier, bas Floirac) qui peuvent générer dans ce contexte un volume d'affaire important.

En termes de potentiel d'activité figurent les pôles de développement économiques situés autour des stations de tramway (les Hauts de Garonne), des grands centres de transport et de transfert (Gare Saint-Jean), de la zone aéroportuaire de Mérignac. Sans compter sur l'existant, notamment les secteurs situés le long de la rocade (Cadéra, Haut Lévesque) qui ont longtemps représenté le principal axe stratégique avant l'arrivée du tramway et qui sont amenés à se développer encore. De même, les grands centres commerciaux périphériques qui ont structuré depuis les années 70 toute une activité de services sont les vecteurs d'une économie résidentielle porteuse d'emploi, favorable au secteur du logement. À cela il faut ajouter les villes frontières de la CUB qui bénéficient pour leur part de l'attractivité de la métropole sans les contraintes de l'intercommunalité : Cestas au sud, Sainte Eulalie au nord et plus loin la ville de saint André de Cubzac. Dans ce contexte, les 150 sites de projet définis par la CUB

---

<sup>212</sup> Jean-Marc Offner : « les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écart » *Revue française de sciences politiques*, vol 56, n°1, 2006, pp 26-47.

sont potentiellement attractifs aux investissements. Pour autant, le fait d'être nommé sur une liste et identifiés depuis longtemps pour certains comme étant de nature stratégique pour le développement local, n'apparaît pas suffisant pour des opérateurs, en attente d'une ouverture plus rapide à l'action : « *Chaque année, on vend les mêmes choses, il faut arrêter de les vendre parce que cela peut finir par faire sourire à force.* » Groupe Lazard

Ils reconnaissent néanmoins un effet bienfaisant, voire historique, à la stratégie de recentrage et de rééquilibrage autour du fleuve : celui de réduire le fossé endémique entre la rive gauche et la rive droite de la Garonne, à l'avantage de la seconde. D'une part, en raison d'une politique d'aménagement volontariste initiée par le projet Bastide 1 (cœur de Bastide) à une époque où le pari de la rive droite était risqué. Ensuite, par le rôle joué par la rénovation urbaine et le programme de rénovation urbain soutenu par l'ANRU sur les Hauts de Garonne qui libèrent du foncier sur des quartiers d'habitat social, leur donnant ainsi la possibilité d'entamer une mue importante de leur patrimoine. De manière générale, les progrès d'une démarche urbaine qui fasse la part belle au développement durable facilité le recyclage de terrains auxquels on accordait dans les années passées peu d'importance. Et ceci d'autant plus que la relance du marché immobilier a pu s'appuyer parallèlement sur la mise en place du tramway.

L'autre aspect du territoire vu par les opérateurs porte sur la dynamique centripète d'un étalement urbain continu et multidirectionnel, extérieur aux limites de la CUB, qui reflète plus que tout autre chose l'état réel du marché immobilier local. Sur ce thème, un constat s'impose rapidement : les candidats à la maison individuelle trouvent à une demi-heure de voiture de Bordeaux l'espace nécessaire pour réaliser leur projet. L'explication est simple, basée sur la démonstration d'une logique économique implacable telle qu'elle est fournie par les professionnels de l'immobilier dans un article de « l'indicateur Bertrand » consacré à l'étalement urbain : « *Le coût moyen du m<sup>2</sup> est estimé à 118 euros dans la CUB, il tombe à 82 euros à Arzac dans le Médoc, à 40 euros, à Belin-Béliet dans le Sud Gironde et même 28 euros à Coutras, dans le Libournais.* »

Dans un contexte, où la demande est devenue forte en logements sur la CUB alors que le foncier est rare, la logique économique s'impose immédiatement avec un surenchérissement des prix. La « machine à fabriquer du terrain à construire » fonctionne trop lentement pour répondre favorablement et durablement aux besoins du marché. Et notamment dans l'acquisition ou la construction de son pavillon qui reste le rêve d'une majorité de bordelais, comme il le demeure pour les Français. L'étalement urbain peut dans ses conditions continuer

de croître, en opposant là comme ailleurs le choix de la vitesse à celui de la densité, les déplacements en voiture au recentrage et à la proximité<sup>213</sup>.

La propension à l'éloignement étant fortement liée aux conditions de mobilité offertes pour accéder aux fonctions principales de l'agglomération (travail, consommation), ce qui frappe nombre d'opérateurs, ayant pour beaucoup acquis une expérience de leur activité dans d'autres grandes métropoles, ce sont justement les conditions de mobilité sur le territoire de la CUB qui permettent de « sortir » facilement du modèle urbain classique. : « *Moi, je viens de la région parisienne et ce qui m'a surpris, c'est qu'en 5 minutes en voiture, on est à la campagne où les gens ont des terrains immenses, dans du tissu pavillonnaire lâche où il n'y a aucune cohérence.* »

Le coût de la mobilité - de l'auto mobilité - n'apparaît pas rédhibitoire face au coût ressenti pour la densité. Pour les ménages qui ne prétendent pas aux services de la centralité, l'avantage est certain de résider dans les territoires au profil de « campagnes urbaines »<sup>214</sup>. À l'inverse, comme il est souvent noté, « la densité est une donnée de débat culturel » qui veut qu'une opération de 10 étages soit indissociablement associée par la population à une tour HLM. Malgré des efforts de pédagogie entrepris pour démonter la vacuité de ce type de raisonnement (hauteur/densité), le poids de la doxa a toujours eu raison ou presque des meilleures intentions dans ce domaine (Mériadeck et les ZUP ont eu, en termes d'image, aussi raison de cette intention). Il n'est donc pas étonnant pour les opérateurs que la densité, haussée à l'ordre des principes et règles affichées par les élus au niveau communautaire, ne le soit plus dans la réalité des décisions prises à l'échelon communal, au niveau des opérations: « *On a un PLU qui n'est pas forcément dense, mais malgré tout on a encore du mal à construire conformément au PLU. Souvent, on nous demande de dé-densifier des objets qui sont réglementaires.* » Bouygues immobilier

Pour les professionnels du secteur, la compétition engagée par la communauté urbaine pour une ville de proximité, plus dense, à la « mobilité maîtrisée » est donc loin d'être gagnée et ce malgré le tramway : « *Le développement des grands centres commerciaux en périphérie ne favorise pas le retour des gens en ville ! Ils sont plus tentés d'avoir une maison avec un jardin et aller au centre commercial où l'on trouve de tout.* » Groupe Nexity

Pour les ménages qui ne peuvent accéder aux avantages de la centralité, surtout les primo accédants et beaucoup de locataires, l'éloignement subi reste problématique. À terme, cette

---

<sup>213</sup> Marc Wiel montre le rôle central de la vitesse dans l'effondrement du coût de la mobilité in *Ville et mobilité, un couple infernal ?* La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2005, pp 15-31

<sup>214</sup> Pour reprendre le mot de Daniel Pinson et Sandra Thomann in *La maison en ses territoires. De la villa à la ville diffuse.* Paris, L'Harmattan, 2002.

évolution ne sera pas sans perturber les composantes du marché local comme le signalent les professionnels : « *Il est légitime de s'inquiéter pour ceux qui s'éloignent pour acquérir leur logement. Il va bien falloir que les collectivités aient le courage de densifier des zones urbaines.* » Société d'économie mixte BMA

#### *2-2-4 Du référentiel à l'offre territoriale*

L'analyse de la perception par les opérateurs de l'action de l'institution communautaire en matière de politiques sectorielles (habitat, transports, activité économique) permet de dégager plusieurs enseignements sur l'appréciation plus globale du référentiel qui les sous-tend. D'abord, la conviction d'une nouvelle force d'agglomération, acquise durant cette phase, et qui s'appuie sur la lisibilité donnée par la collectivité aux opérateurs grâce aux grands sites de projet et à la poursuite du plan tramway sur les 10 ans à venir. Un horizon d'attentes a été défini, à moyen et long terme. Cependant, deux faiblesses restent pointées : l'une sur les orientations données à l'activité d'entreprise, l'autre sur l'efficacité des moyens réglementaires d'accompagnement et d'encadrement de l'action en matière d'urbanisme.

On a déjà souligné le fait que la métropole bordelaise avait des difficultés à s'emparer de la question économique<sup>215</sup>. Cela se traduit surtout selon des observateurs de la vie économique locale, par la faible capacité à « s'approprier une histoire collective, le sentiment qu'on partage une communauté de destin », comme il est de mise pour d'autres régions au registre identitaire confirmé, le Pays basque ou la Bretagne. Cette ambiguïté demeure à travers les questions posées par les opérateurs : vers quels domaines s'orientent-on ? Quelle politique d'accueil est définie en ce sens ? Bref quel positionnement la métropole veut se donner en matière d'activité économique, surtout quand la grande ville concurrente du Sud Ouest, Toulouse, s'est distinguée ces dernières années, par son excellence sur un domaine à forte valeur ajoutée ? L'aspect économique est ainsi continuellement évoqué, jugé comme étant déterminant, tant l'environnement urbain joue sur les stratégies de localisation des entreprises. Beaucoup d'opérateurs estiment que la CUB a encore du mal à s'imposer, en matière de développement économique, comme niveau d'organisation des ressources du territoire bordelais dont elle devrait être le « chef de file ». De là, leurs attentes vers l'établissement d'une véritable « offre territoriale » de l'agglomération<sup>216</sup> qui soit réel facteur d'attractivité,

---

<sup>215</sup> Christophe Arpaillange et al., op.cit.

<sup>216</sup> Patrick Thiard, L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? *Revue territoires 2030, pôles et métropoles*, n°1, DATAR. 2005

susceptible de dépasser cette sorte de quête permanente de la ville idéale (de proximité) qui sert trop souvent de visée référentielle pour la production des discours<sup>217</sup>.

En prolongement de cette approche, à un niveau plus opérationnel, ce qui frappe également dans les réactions recueillies lors de l'enquête est le crédit limité accordé aux documents qui cadrent les choix stratégiques ; la crédibilité apportée au SCOT et même celle, portée aux effets du PLU communautaire, sont toutes deux relatives. Le double discours, intercommunal d'affichage des principes et local d'alignement sur le moins disant des habitants à l'échelon des opérations, plombe la confiance des opérateurs quant au pouvoir de la planification sur le territoire de l'agglomération. Il en est ainsi pour la densité, partout revue à la baisse. Mais beaucoup s'accordent à trouver nécessaire l'apprentissage que la lecture et l'appropriation du PLU, jugé ambitieux, imposent encore aux acteurs (2006 date d'approbation) avant d'être complètement opératoire et de pouvoir jouer pleinement de son effet régulateur à plus ou moins court terme.

### *2-3 Aspects stratégiques : regards sur le projet d'agglomération*

Dans la prise en compte par l'ensemble des acteurs interrogés des principaux éléments constitutifs du référentiel territorial, dans la manière dont ils en questionnent les engagements actuels et les orientations futures, plusieurs interrogations apparaissent en filigrane des discours. Des questions qui portent sur le sens global donné à l'action (la vision), sur la ou les contours d'une stratégie globale d'agglomération qui ne serait plus seulement le nom donné aux réponses visant à rattraper les retards et autres décalages accumulés. Cela les amène notamment à ouvrir des pistes de réflexion sur la cohérence d'ensemble des projets urbains qui doivent s'articuler pour fixer un devenir commun à l'échelle de l'agglomération, aux systèmes de moyens et d'action à mobiliser pour agir et enfin au rôle et à l'implication des élus et des leaders locaux dans ce processus.

#### **2-3-1 Rechercher une 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<sup>218</sup>, assurant la cohérence des politiques menées aux

---

<sup>217</sup> Jean-claude Castel, *Quand la mobilité oblige à repenser l'urbanisme*, Rapport pour le CERTU, Lyon, 2006

<sup>218</sup> Il faut rappeler que l'idée de situer l'action publique à l'échelle de l'agglomération a d'abord été défendue par le rapport Sueur réalisé en 1998, à la demande de Martine Aubry.

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 »? <sup>219</sup>.

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

---

<sup>219</sup> Marie-Christine Bernard, Francis Cuillier, Bordeaux, « l'urbanisme du temps long in Serge Wachter (dir) *Des villes architectes*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 1997.

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 soient 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<sup>220</sup>. Déjà, l'établissement d'une Taxe Professionnelle Unique en 2000 (TPU) 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»*. Directeur Pôle économie de la CUB

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 lancée 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 entre les communes et l'institution communautaire pour mieux la coordonner.

---

<sup>220</sup> Bernard Joule, Christian Lefebvre (dir), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, 2005

### 2-3-2 Où et comment agir ? La question foncière

Trois échelles territoriales de référence sont constamment évoquées par les protagonistes : la CUB territoire (avec la variante INSEE du pôle urbain incluant quelques communes frontières de la CUB), l'aire urbaine associée au Schéma Directeur et l'aire métropolitaine qui regroupe le million de bordelais. Dans ce contexte, où faut-il agir prioritairement ? Comment intervenir ? Ces questions reviennent dans les entretiens comme un leitmotiv qui montre la difficulté de l'expert ou de l'opérateur à s'extraire des contradictions de la CUB institution. En termes d'images, le BAL (Bordeaux Arcachon Libourne) - l'éclatement urbain, la ville archipel, la ville linéaire, sont autant de notions, de « visuels », convoqués pour multiplier les formes de la géographie urbaine présente et à venir d'une grande partie de la métropole bordelaise. L'enjeu est de situer ces formes spatiales dans une dynamique de compétitivité, de définir une offre urbaine pour les 300 000 arrivants, de faire preuve de volontarisme afin de limiter les effets ségrégatifs après une phase de dérive dont les fameux programmes de logements dits de Robien ont été la cause. 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.

Un autre enjeu est de pouvoir disposer d'une politique foncière communautaire qui soit à la hauteur des ambitions. Le constat d'un manque de marge de manœuvre témoigne d'une absence de stratégie sur ce domaine au sein de l'institution communautaire qui en la matière s'est trop longtemps repue d'une simple visée opportuniste. La question foncière s'impose en effet à partir du moment où dans un contexte de forte activité immobilière et d'une demande soutenue, le foncier constructible et, *in fine*, le foncier abordable, est une denrée fort convoitée par l'ensemble des opérateurs : *« Je suis étonné de voir comment on enrichit les maraîchers et les garagistes. On achète très chers des mètres carrés de salade alors que ça ne semble pas être la vocation de la ville que d'enrichir les maraîchers. Quand on achète un bout de jardin à 300 000 euros, c'est quand même une maîtrise foncière qui aurait pu être faite publiquement ! »* Bouygues immobilier

Un foncier brut qui, mal évalué, se retrouve d'ailleurs, de façon presque mécanique, systématiquement surévalué dans les bilans des opérations d'aménagement (ZAC communautaires). De même, la mise en perspective d'un développement durable de l'agglomération et au-delà pour l'ensemble de l'aire urbaine (SCOT) réduit de fait le foncier disponible. Il en est ainsi de la protection des coulées vertes entre la métropole et le littoral (le

bassin) et d'autres espaces périphériques où la vigilance associative a montré son efficacité en opposant son veto à des projets peu respectueux de ces nouvelles exigences<sup>221</sup>.

De l'avis général, la politique foncière de la CUB s'avère trop peu lisible et encore moins assez volontariste. Pourtant, les outils existent comme le rappellent les aménageurs avec les servitudes de mixité sociale (SMS) inscrites dans la loi SRU. Des mesures qui permettent de geler des terrains pour les réserver à des opérations incluant une forte proportion de social. Ainsi, les opérateurs privés, seuls ou en association avec des bailleurs sociaux, peuvent négocier en amont des prix du foncier suffisamment maîtrisés pour inclure cette servitude. À la différence du passé où les négociations de ce type entre la collectivité et les opérateurs sur un pourcentage de logements sociaux à inclure dans les programmes avaient pour conséquence de tendre les relations. L'accord ou presque sur la création d'un Établissement Public Foncier Local à venir (EPFL) est à ce niveau d'attente (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 kilomètres, la composition d'un « mycélium » pour lotissements pavillonnaires.

### *2-3-3 Quel rôle pour les élus ?*

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 ? 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*

---

<sup>221</sup> Voir l'affaire dite du « grand contournement » autoroutier de l'agglomération, op.cit.

*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. »*

Dans ce contexte, le rôle accordé aux élus porte pour la plupart des techniciens et praticiens sur leur capacité de cadrage et de soutien aux choix et orientations décidées de manière consensuelle 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. »* Directeur Général 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<sup>222</sup>. En ce sens, ils jouent un rôle central qui est d'articuler deux fonctions principales. L'une consiste à éviter aux « horizons d'attente » 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 de la CUB

L'autre fonction est de pouvoir résister au rétrécissement des espaces d'expérience, lors de la réalisation opérationnelle du projet 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

---

<sup>222</sup> Alain Bourdin, *La question locale*, op.cit.

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 ! »*

Vice Président de la CUB, Maire adjoint ville de 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 oeuvre 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 oeuvre 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 découlent 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.

Pour les opérateurs, le rôle des élus rejoint principalement celui de la maîtrise d'ouvrage publique. En ce sens il relève essentiellement de l'apanage des maires, du fait des compétences dont ils ont l'attribution (permis de construire). L'entité CUB, maître d'ouvrage de projets urbains, passe en retrait dans leur cartographie des projets au profit des communes. Cette lecture tend cependant à évoluer dans la mesure où leurs compétences s'élargissent dorénavant de l'immobilier aux secteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Certains opérateurs historiques comme la société HLM Domofrance avaient tracé la voie dès les années 90 avec le projet de la ZAC Chartrons qui mettait en jeu son savoir-faire dans la réhabilitation et la rénovation d'un quartier au nord de la ville. D'autres plus récents se sont inscrits depuis dans ce sillage : *« Le pôle aménagement est un créneau sur lequel on souhaite être un bon professionnel, en tout cas un acteur impliqué. »* Société Aquitanis

En privilégiant leur relation avec les maires, les opérateurs suivent en toute logique d'entreprise des démarches commerciales qui les conduisent à côtoyer des élus, à constituer des réseaux. Pour autant, les représentations qu'ils ont du système d'action opérant sur leur territoire d'activité et qui dépasse, faut-il le rappeler, les limites de la CUB, distinguent plusieurs niveaux de sensibilité au domaine de la production : la ville centre, certaines grandes villes de périphérie, puis les maires appartenant au club intercommunal des autres représentants des collectivités situées en périphérie de l'agglomération : *« Sur Bordeaux, il y a des gens très forts parce qu'il y a une structure, mais que dès que vous sortez de la*

*commune, il faut avoir à faire au maire qui n'a aucune formation, qui a ses propres convictions qui sont parfois bonnes et là... »*

Cependant, signe aussi d'une organisation apprenante, les élus appartenant aux 27 communes de la CUB ont intégré lors des séances de concertation préparatoires au PLU des préoccupations collectives dont ils doivent dorénavant tenir compte dans la gestion de leur espace. Témoin les notions de mixité, de mobilité, de densité, d'environnement qu'ils ont dû intégrer à leur réflexion sur le développement de leur territoire. Même si c'est parfois pour mieux les retraiter à la « sauce locale », il n'empêche que cette différence d'attitude qui n'est pas réservée qu'aux grandes villes et aux feudataires est noté comme positive par les opérateurs parce qu'elle implique pour eux la prise en compte progressive d'exigences et de critères de qualité de plus en plus partagés.



### Chapitre 3 : La dynamique du référentiel

Les réponses apportées ex post par les acteurs les plus impliqués institutionnellement et économiquement dans les actions de transformation de l'agglomération bordelaise entreprises entre 1995 et 2006 ont montré dans le chapitre précédant comment s'alignent, s'ajustent ou se décalent des manières de penser le territoire, d'en diagnostiquer les atouts et les faiblesses, d'y apporter des solutions concrètes. Elles font part aussi des incertitudes qui résultent des activités de fabrication d'une métropole dans la connaissance et la juste mesure des besoins d'une société urbaine. Ce sont l'ensemble de ces représentations collectives - au sens durkhémien du terme<sup>223</sup> - qui permettent en grande partie de coordonner les hommes et les ressources (et qui constituent dans le temps de l'action et dans celui de la ville autant de repères qui évoluent au fur et à mesure des réalisations et des évolutions globales.

Après avoir précisé le contenu du référentiel dans ses différentes dimensions et aspects, puis examiner les modalités d'application et de mise en œuvre de ce qui constitue dorénavant son cadre d'expérience, il s'agit maintenant de prendre en compte la dynamique même du référentiel, les conditions de son adaptation et les perspectives de son évolution. Les collectivités doivent savoir désormais renouveler et produire de manière continue des références, assurer cette fonction centrale qui consiste à formuler les enjeux et les objectifs qui font repères pour une action publique urbaine. Elles doivent le faire dans le temps et dans l'espace, fixer des « horizons d'attente »<sup>224</sup> aux différentes échelles, du quartier à la métropole, le faire aussi de manière partagée et débattue entre élus, techniciens, experts et citoyens. Avec le paradoxe de devoir élaborer un référentiel commun dans un contexte englobant d'autant plus incertain qu'il se caractérise par un système de compréhension du monde où le sujet, l'individu, est devenu autoréférentiel et réflexif<sup>225</sup>.

Trois grandes mises en perspective peuvent aider à saisir cette dynamique. La première concerne les schémas cognitifs au cœur du référentiel et qui sont exposés au renouvellement et à l'élargissement pour faire face à de nouveaux enjeux. La seconde précise les instruments

---

<sup>223</sup> Emile Durkheim (1898): Représentations individuelles et représentations collectives in *Sociologie et philosophie*, Paris réédition PUF, collection Quadrige, 2004

<sup>224</sup> Reinhardt Koselleck *Futur passé*. Paris, Editions de l'EHESS, 2005

<sup>225</sup> Au sens des ressources réflexives de l'individu selon Antony Giddens. Cf Jean Nizet : *La sociologie de Antony Giddens*. Editions La découverte, 2007, p 68-69

à intégrer pour élaborer de manière opérationnelle une offre adaptée à tous les territoires et notamment aux périphéries. Le troisième intéresse la construction sociale du référentiel, le « portage » et l'enrôlement permanent des acteurs pour la diffusion et la mise en œuvre du changement à l'échelle de l'agglomération et de la métropole. Autant de données qui participent du processus d'entrée en projet des acteurs et des territoires qui selon notre modèle d'analyse constitue un élément essentiel de la fabrication de la ville.

### *3-1 L'évolution des schémas cognitifs*

Pour la plupart des protagonistes de la fabrique de la ville, la question d'un référentiel renouvelé se pose à nouveau avec acuité dans la mesure où le référentiel précédant qui s'appuyait principalement à la fin des années 90 sur la ville centre et sur le territoire intra rocade semble s'être dilué dans la métropolisation bordelaise.

Etabli à l'échelle de la communauté urbaine à partir d'un double mouvement de mise en cohérence et de mise en mouvement des territoires, le référentiel d'action urbaine de « première époque » nécessite un second souffle, un nouvel élan. Le mouvement initial qui fut entrepris sous l'égide d'élites politiques et techniciennes renouvelées, à la faveur d'un contexte général requalifié (la loi SRU comme référentiel global) et local régénéré, est désormais achevé. Sa réalisation qui avait suscité dans un premier temps, une sorte d'enchantement collectif – le « réveil de la belle endormie » - est sans conteste considéré comme un moment fort de l'histoire urbaine bordelaise. Les principaux axes stratégiques du « nouvel urbanisme communautaire » dont il a été porteur constituent des acquis. L'accord communautaire perdure autour des principes de recentrage du développement sur les territoires déjà urbanisés, ville centre et banlieues denses, et le rééquilibrage autour des deux rives de la Garonne. De même, le souhait de limiter la « dérive » périphérique et sa traduction spatiale, l'étalement urbain, a-t-il été acté, du moins comme position de principe. La ville de proximité, version locale de la ville compacte, continue à incarner dans les documents techniques et les déclarations des élus communautaires une figure de ville suffisamment consensuelle (tant elle est vaste et générale) pour nommer l'idéal à atteindre, les repères pour l'action et un guide pour les grandes orientations prospectives.

Au total, ce référentiel a donc constitué ce que l'on peut appeler un tournant stratégique dans l'urbanisme bordelais. Il a su produire des références, si l'on croit les articles et les

commentaires, au premier rang desquels se trouvent le tramway et l'aménagement des espaces publics « concomitants ». Le tout dans une version embellissement de la ville centre élevée depuis au rang de patrimoine mondial de l'UNESCO (2007). Il a surtout permis de construire le squelette sur lequel l'agglomération va pouvoir attacher son renouvellement et sa croissance et de fait constituer un nouvel axe de développement, un « sentier de dépendance » en matière d'urbanisme pour les années à venir. Cependant ce référentiel a été en quelque sorte rattrapé par les territoires et ceci pour trois raisons :

La première est que le périmètre de l'action n'est en rien stabilisé. Pendant que le centre se restructurait, la périphérie s'emballait. Pour traiter tous les problèmes posés, principalement sur les transports et le logement, les périmètres de régulation territoriale se sont avérés soit trop petits (PLU, PDU) soit à revisiter comme le Schéma Directeur appelé à évoluer en vrai SCOT. D'autant plus que les flux démographiques ont eu tendance à épaissir le diagnostic avec la prévision par l'INSEE de 300 000 nouveaux arrivants d'ici 2030 et l'estimation du million de bordelais statistiques présents sur l'aire urbaine. D'où la tension entre la référence territoriale héritée et la référence territoriale en gestation (entre le réel et le légal) pour lesquels on tente d'inventer un nouveau territoire d'action. Avec la nécessité de mieux prendre en compte l'influence des grandes échelles territoriales comme l'aire métropolitaine, les bassins de vie et l'aire urbaine, mais aussi avec les difficultés de trouver à ce sujet de nouvelles repères ou références communs pour aborder les problématiques urbaines, transports, logement, etc. Certaines d'entre elles restant d'ailleurs sans solutions comme l'a montré le dossier dit du grand contournement autoroutier à l'ouest de l'agglomération destiné à réguler les flux entre le nord européen et la péninsule ibérique et abandonné depuis par le gouvernement au nom du Grenelle de l'environnement (juin 2008).

La deuxième raison concerne l'impératif voire l'injonction du développement durable qui fait que, dans ce contexte, la question du sens à donner au développement urbain, notamment de sa forme, a été relancée. Et du même coup, le débat sur les versions locales de la ville durable et le thème sous-jacent des modèles urbains. Cette réflexion doit néanmoins se faire dans un contexte où l'on sait qu'il n'y a pas de modèle unique en la matière et que l'urbanisme durable est un urbanisme essentiellement expérimental, sans théorie ni doctrine établie et qu'il va donc falloir se donner les moyens de l'innovation. Pour autant, afin de 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. Il semble en effet que, sur les différents scénarii, l'on s'accorde sur une troisième notion, la

ville archipel, « polynucléaire, à compacité mesurée » composée de polarités multiples reliées sur l'aire métropolitaine à un système intermodal de transports collectifs. Une notion qui semble cependant inadaptée pour beaucoup au cas girondin du fait de ses contraintes de gestion : la faible densité rend le coût d'une offre de transports publics en TCSP, type tramway d'agglomération, trop élevé pour les collectivités. 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>226</sup>. La relation entre forme et durabilité s'avère ainsi beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Quoi qu'il en soit, un nouveau chantier s'ouvre sur ce thème avec comme traduction, à terme, le SCOT qui doit être révisé pour 2010.

La question des modèles permet ainsi 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 praticiens de l'activité communautaire, il y a pour cela une expérience référent 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 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 (deux ponts en attente), certes dans un contexte différent qui s'est en effet verdit singulièrement, mais toujours aussi tendu en termes de marché immobilier. 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 Bégles au sud de l'agglomération. Cet arc urbain est ainsi destiné à relier un ensemble de grands sites sur lesquels serait concentrée une opération stratégique. La mise en réseau du tramway, poursuivie et accentuée sur certains axes du territoire communautaire, serait alors effective de l'hyper centre jusqu'aux marches de l'agglomération, vecteur de densification et d'intensification urbaine.

---

<sup>226</sup> Voir les actes du colloque où sont abordées ces questions : « *Ville durable en Europe* », PUCA, CSTB. Paris 2007.

Enfin, la troisième raison rejoint la question de l'économie des territoires, avec deux niveaux de jugements :

Un premier qui concerne l'environnement urbain et l'influence qu'il exerce sur la stratégie de localisation des entreprises. Sur ce registre, beaucoup d'opérateurs estiment avoir moins besoin d'un référentiel, pris au sens d'une quête de ville idéale, que d'une « offre territoriale » passant par la hiérarchie des projets recensés et par un calendrier de réalisation. Il faut donner aux acteurs économiques – nous disent-ils – une meilleure « carte des possibles » dans la mesure où trop de projets apparaissent à 10, 12 ans, et bien peu sur le court et moyen terme. Se greffe bien évidemment vis-à-vis de ce thème le problème récurrent du foncier, sachant que tous soulignent l'absence d'une politique foncière à la hauteur des ambitions affichées, remplacée par la seule visée opportuniste.

L'autre niveau est celui du « projet de développement économique de l'agglomération » et de son manque évident de lisibilité. Il n'y a pas de point de convergence qui soit fortement affirmé. Cette ambiguïté demeure à travers les questions posées par les opérateurs : vers quelle domaines s'orientent-on prioritairement ? Quelle politique d'accueil est définie en ce sens ? Bref, quel positionnement la métropole veut-elle se donner en matière d'activité économique surtout quand la grande ville concurrente du Sud Ouest, Toulouse, s'est quant à elle distinguée ces dernières années par son excellence dans un domaine à forte valeur ajoutée ? On souligne d'ailleurs le peu de sentiment de Bordeaux pour une communauté de destin et l'appropriation d'une histoire collective, comme il est de mise par exemple au pays Basque ou en Bretagne. De fait, si l'action sur l'agglomération bordelaise s'est beaucoup centrée sur l'aménagement économique du territoire, notamment pour faciliter les transactions foncières et immobilières (les chiffres de l'activité immobilière le démontrent), elle ne s'est pas faite assez sur celle du développement économique qui consiste à fixer des orientations, définir des domaines et des politiques d'accueil et en faire accepter les principes<sup>227</sup>. Globalement sur ces deux domaines, les opérateurs estiment que la CUB a encore du mal à s'imposer comme niveau d'organisation des ressources du territoire bordelais notamment dans sa capacité d'animation du réseau opérationnel local et du partenariat public/privé. Certains soulignent au moment de l'enquête que cette nouvelle dynamique est aujourd'hui en cours et qu'il est raisonnable de penser que les différents défis que se sont données les institutions locales vont contribuer pour une large part à faire progresser ce sentiment et

---

<sup>227</sup> Gilles Crague : « le développement économique dans l'aménagement urbain » in *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Alain Bourdin, Robert Prost (dir), Marseille, Editions Parenthèses, 2009, pp 102-115

concourir à édifier véritablement une « ville acteur ». C'est le cas de l'opération Plan Campus 2011 et dans une moindre mesure de l'opération « Bordeaux capitale culturelle de l'Europe pour 2013 » où se sont retrouvés la ville centre, la CUB, le conseil général et la région Aquitaine.

Au total, la plupart des acteurs partie prenante de l'action urbaine estiment qu'un nouveau référentiel global s'impose qui soit capable pour éviter le recours exclusif aux référentiels sectoriels d'articuler des récits politiques différents entre le centre (intra- rocade) et la périphérie.

### *3-2 L'enjeu du passage des principes à l'opérationnel*

Mais, pour beaucoup, le véritable enjeu du référentiel est et reste le passage à l'opérationnel, celui des grands principes consensuels à leur traduction spatiale, sachant que pour les idées, les concepts, le consensus est toujours possible. L'aspect praxéologique du référentiel demeure donc la principale pierre d'achoppement, notamment pour tous les experts : décliner et traduire les grandes intentions urbaines à l'échelle des projets, 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 affres des réalités communales. Le référentiel doit donc savoir répondre dans sa version pratique à de nouvelles façons de faire ou de faire faire. Ce qui pose autant de problèmes aux experts avec les quatre défis qu'ils leur faut affronter constamment dans l'acte de faire :

Le premier défi revient à dire que s'il y a une bonne capacité à produire des documents généraux d'orientation, le plus difficile est de la faire passer à la réalité des communes. 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 entrent en contradiction avec la stabilité recherchée par l' élu dans sa relation aux administrés. On le voit par exemple avec le Plan Local d'Urbanisme (PLU), où les questions de densité sont manifestement les plus difficiles à aborder, puisque partout revues à la baisse. Le double

discours intercommunal d'affichage des principes et local d'alignement sur le moins disant des habitants à l'échelon des opérations s'apaise à cet effet la confiance des opérateurs et des techniciens quant au réel pouvoir de planification sur le territoire de l'agglomération. De même, pour les questions de mixité sociale où de nombreux exemples montrent que si, pour les élus, elle est un enjeu de la politique du logement, au même niveau que la densité, sa mise en pratique rencontre en réalité dans les faits d'énormes difficultés. Certains préfèrent d'ailleurs utiliser le terme de cohésion sociale pour en atténuer la portée. Mais, ce qui paraît le plus intéressant c'est de voir que beaucoup reconnaissent à la CUB, malgré toutes ces difficultés opérationnelles, la capacité de conduire l'apprentissage collectif nécessaire pour accompagner les élus et les techniciens dans l'application et le respect de ces normes édictées à l'échelle communautaire et surtout d'en faire admettre l'impact. Témoin cette remarque de certains opérateurs qui ont une longue expérience locale pour souligner qu'il suffit de comparer les attitudes en la matière des municipalités situées hors CUB avec celles, situées sur la CUB pour s'apercevoir du chemin parcouru, par exemple en termes de culture urbanistique. Il y a manifestement un degré de régulation supplémentaire acquis par l'institution : on peut dire en utilisant une formule rapide que « les effets de miroir tendent à contrebalancer les effets de tiroir », la force de l'exemplarité s'imposant face à la logique de guichet.

Le deuxième défi part du principe qu'une somme de projets ne fait pas un projet d'agglomération. Certes, il s'agit d'enclencher un nouveau cycle de grands projets sur des territoires dont la vocation a été définie dans ce sens. Mais, si on a su identifier et légitimer des territoires de projet, il faut maintenant imposer des projets de territoires qui puissent faire entrer en résonance des projets multiples. L'enjeu est ici autant un enjeu de coordination, de gestion, de management que d'aménagement urbain, de cohérence aux différentes échelles, communale, intercommunale, entre rives, entre secteurs et entre quartiers. Faire en sorte d'articuler des modes de régulation, constituer des systèmes d'acteurs pérennes, fabriquer comme l'a dit un architecte, à propos du secteur rive droite, un grand « camaïeu solidaire ». Cela pose donc la question plus spécifique de la gestion des projets urbains qui se concentrent sur un même territoire, avec des pilotages différents, et qui un moment donné ont besoin de se rencontrer pour que « la conjonction des projets sur un même territoire oblige à faire un nouveau projet ». 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 autour de la Gare, ceux du Lac - Tasta à Bruges et Berge du lac à Bordeaux, y compris les Bassins à Flots - ceux de la « plaine de Garonne » appartiennent sans conteste à cette catégorie. Ils peuvent s'appuyer sur une démarche qui peut puiser dans l'univers des grands projets contemporains en s'inspirant de Lyon Confluence, Marseille Euromed ou de l'île de Nantes, tout en restant proche des intentions affichées. Et sans pour autant évoquer localement dans la forme, le repoussoir tutélaire de Mériadeck, quartier central d'affaires, témoin de l'urbanisme sur dalle des années 60, qui symbolise encore l'abandon aux modes et le mimétisme « petit parisien ». 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. En ce sens, des expériences existent déjà sur l'agglomération : beaucoup souligne une nouvelle fois le cadre du GPV qui a su produire un « projet processus » à l'échelle intercommunale en impliquant quatre communes populaires de la rive droite (60% du parc de logements sociaux et plus de 60 000 habitants) autour d'une série d'opérations de rénovation urbaine et sociale. Il y a là un référentiel d'action spécifique qui malgré toutes les difficultés rencontrées dans sa réalisation (délais et objectifs de mixité sociale) est à même d'enrichir les savoirs locaux. De même que l'on mise sur les contrats de développement territoriaux (CDT) dont le recours est perçu comme une première avancée vers ce nouveau mode de fonctionnement intercommunal. Ceux-ci permettent en effet d'introduire 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 du Plan Local de l'Urbanisme, et sur la base de diagnostics réalisés en commun, les services techniques de la CUB ont comme objectif 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/communauté.

Le troisième défi concerne la qualité ; la fabrique de la ville est aussi la fabrique du regard. Cela passe aussi dans ce domaine par l'exigence de trouver des passerelles entre la logique communautaire et la logique de proximité afin de mieux penser les déclinaisons des grands principes d'aménagement.

La question de la qualité urbaine et architecturale a toujours eu un écho particulier à Bordeaux. 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 qui s'applique avant tout à la ville centre, s'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 donnent moult exemples puisés dans les projets actuels. 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 des années, la question de la qualité urbaine et architecturale pour la ville contemporaine est posée par les acteurs. 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.

D'autre part, dans ce domaine comme dans d'autres, le « Grand » est souvent privilégié par les services car porteur d'efficacité décisionnelle, la difficulté est de savoir aussi passer au « Petit », aller des territoires à la commune, du quartier jusqu'à la rue, sans constater pour autant une déperdition d'efficacité et de qualité. On retrouve ici le souci des professionnels (architectes, urbanistes) de donner de l'ambition à l'ensemble des projets urbains sur l'ensemble du territoire communautaire, y compris et surtout dans les périphéries, là où les espaces demandent plus qu'ailleurs peut-être de l'organisation et de l'invention. Pouvoir concevoir nous disent les architectes sans sacrifier à la nostalgie de l'urbanité villageoise, souvent plébiscitée par les habitants et les élus, ni aux impératifs du patrimoine, inventer des formes d'habitat, types lotissements denses, regroupements pavillonnaires qui puissent mettre en valeur tous les territoires de l'agglomération. L'élaboration de chartes est, là comme ailleurs, à même de constituer des repères et d'y contribuer comme l'indique le guide de qualité urbaine et d'aménagement durable réalisé par l'agence d'urbanisme.

Mais nous disent d'autres, la qualité du bâti, celle de l'espace public, ne doivent pas être l'arbre qui cache la forêt, à savoir la dynamique ségrégative qui marque et accentue d'après les premières analyses (une carte des zones de fragilité sociale est à même de le démontrer) la distribution des populations sur l'aire urbaine et au-delà. Dans ce contexte, la qualité de vie et

notamment les relations domicile / travail s'imposent comme devant se trouver au cœur des réflexions. Le risque est de constater que les cadres travaillent dans des territoires et des horaires qui sont ceux des transports collectifs alors que les salariés en bas de la hiérarchie professionnelle, qui résident souvent loin du centre de l'agglomération, sont au contraire laissés à eux-mêmes.

Ce qui conduit au quatrième défi qui prolonge en ce sens le précédent et vise à mieux approfondir le lien entre urbanisme et déplacements. Il suppose de penser l'articulation des principaux espaces de référence - habitat, travail, loisirs, études - à l'échelle de l'aire urbaine et de définir l'offre d'infrastructures à mettre en face<sup>228</sup>. Une offre qui peut être publique, en termes de réseau, de transport en site propre puisque l'on sait que ce système est à même de répondre à cet enjeu dans la mesure où il s'intègre à tous les modèles de ville et favorise le consensus, mais avec des coûts de réalisation et de gestion qu'il faut pouvoir supporter. Ou bien une offre pensée et organisée avec le privé, notamment avec les entreprises, selon des formules connues comme le plan de déplacements entreprise, mais qui restent très marginales pour des raisons sociologiques (peut-être moins avec le nouveau contexte énergétique). Ce qui suppose pour certains experts, d'ouvrir plus globalement le référentiel à la réflexion sur les temporalités urbaines, au « chrono aménagement » qui tient compte à la fois de la mobilité et des formes urbaines.

À ce stade de l'élaboration d'un « référentiel actualisé » renouvelé et « durabilisé », des interrogations demeurent néanmoins sur 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 capacité de l'institution à influencer durablement sur la dynamique de transformation actuelle de l'aire métropolitaine. Surtout, quand le jeu territorial d'agglomération 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 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.

---

<sup>228</sup> Sur les interrelations entre organisation des territoires et pratiques de mobilité, voir Michel Bonnet, Dominique Desjeux (dir), *Les territoires de la mobilité*, Paris, PUF, 2000

Face à ces défis, on constate que la mise en application du référentiel oblige 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.

### *3-3 La construction sociale du référentiel*

La troisième mise en perspective ouvre la question de la capacité de mobilisation du référentiel vis-à-vis du plus grand nombre, des citoyens, usagers, habitants. Un référentiel susceptible de susciter l'adhésion à ce qui pourrait représenter un projet d'agglomération. Autrement dit, d'apprécier la capacité d'enrôlement du référentiel, sachant que la ville des experts ne se superpose que rarement à la ville des individus. À ce propos, plusieurs types de réponses sont avancées dans la recherche permanente de références communes dont on sait l'importance.

D'abord, en direction de la société civile dans la mesure où un référentiel se présente aussi comme un opérateur d'interfaces entre les diverses représentations des élites, des populations et des décideurs. Le débat public contribue ainsi à la construction des références communes au sens d'un travail commun à effectuer, dans le but de trouver des solutions opérationnelles. La généralisation à l'échelon communal de la concertation « octroyée » (par le haut) puis la réorganisation des dispositifs devenus plus « participatifs » à force d'apprentissage commun (atelier d'urbanisme par exemple), caractérisent aujourd'hui la situation de la plupart des communes et pas seulement les plus grandes (Bordeaux, Mérignac, Pessac, Talence). En ce qui concerne l'échelon communautaire, l'organisation dès 1998 d'un débat à amplitude d'agglomération fut organisé au sujet d'un projet de pont sur la Garonne, situé à hauteur de la place des Quinconces. Il permit d'initier un long processus d'information / concertation qui 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 depuis, pour devenir l'expression même de la démocratie locale, à l'exemple de la véritable maîtrise d'ouvrage de concertation mise en place pour le PLU communautaire pendant de longs mois à l'échelle des 27 communes.

Même si les résultats sont considérés, au final, comme assez mitigés, du fait de la faible mobilisation des habitants, il demeure une expérience qui apparaît aujourd'hui pour la plupart de nos interlocuteurs porteur de nombreux enseignements, donc ceux au passage qui permettent d'éviter nombre de poncifs en la matière. Ainsi, les membres des services techniques comme les représentants d'associations savent que, pour organiser le débat public à cette échelle, des éléments intangibles sont à prendre en compte. C'est le cas de l'implication qui doit être liée à la proximité pour être réellement effective – il faut que le principe de nécessité soit ressenti comme immédiat. Reste la plupart du temps reconnaît-on un profil qui s'en tient au principe commun d'une apathie ordinaire et d'un enjouement ponctuel. D'autres soulignent enfin que la recherche de références mobilisatrices s'effectue aujourd'hui dans un nouveau contexte, marqué entre autres par la fin de cet « enchantement collectif » qui fut perceptible au début de la phase de transformations face au mouvement et à l'embellissement des espaces centraux (la patience des bordelais durant le chantier du tramway est généralement louée par tous, élus et techniciens). Une attitude qui a progressivement fait place à la pluralité des avis, à l'expression de désaccords dans le cadre d'un milieu local plus oppositionnel. De nombreuses controverses actualisent cette incidente qui déborde des seules frontières communales et s'expriment sur des enjeux d'agglomération à base d'infrastructures lourdes : le pont Bacalan-Bastide, grand contournement autoroutier de l'agglomération, Ligne à Grande Vitesse (LGV) Bordeaux Madrid, passage du tramway sur le quadrant Nord Ouest.

Cette recherche de référence s'oriente également en direction des acteurs qui participent au système de maîtrise d'ouvrage avec une demande de connaissance et d'étude des pratiques urbaines, du déjà-là, de la CUB société, de la « condition urbaine » d'agglomération.

Il y a une réalité sociologique marquée par la multi localité, les mobilités, la recherche du « libre ensemble » qui pour nombre de techniciens et d'opérateurs reste mal maîtrisée et ne leur permet pas de bien prendre la mesure de cette « ville mobile » étalée, prise dans les carcans administratifs traditionnels, découpés en communes. D'où ce besoin de connaissance des conditions de la vie quotidienne, le souci de mieux identifier la demande dans un contexte urbain de segmentation croissante et de flux rapides de population<sup>229</sup>. S'immisce ici 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

---

<sup>229</sup> Le succès de librairie pour le livre *Sociologie de Bordeaux* (op.cit) en est une des manifestations des plus éclairante.

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. C'est le cas notamment pour ce véritable axe ontologique qu'est devenu le développement durable. Si l'on insiste en effet à juste titre sur l'habitat durable, on ne peut confondre pour autant comme le signalent les associations l'écologie de l'habitat avec celle de l'habitant. Et là pour l'instant les actions de développement durable se réduisent trop souvent à l'affirmation d'une culture technique et à la performance environnementale.

Il faut pourtant 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 est encore à affiner de l'avis de nombreux acteurs. Quelles sont, par exemple, les conditions de mobilité après les changements induits par la mise en œuvre de ce nouvel urbanisme communautaire sur les pratiques urbaines, comme on commence à le mesurer avec le tramway. N'oublions pas que si la majorité des habitants des périphéries n'a jamais vécu dans la « ville compacte », la moitié des actifs de ces communes situées au-delà de la rocade la rejoignent néanmoins tous les jours pour aller travailler<sup>230</sup>. Quelles incidences en tire-t-on dans l'organisation spatiale ? Beaucoup reconnaissent qu'entre le quartier et l'agglomération, entre les lieux d'attachement et d'enracinement et les grands sites de projets urbains (comme les quais rive gauche), entre la mobilité ordinaire, de proximité et la mobilité d'agglomération, il manque un échelon intermédiaire à appréhender. Notamment on peut s'interroger sur l'impact de ces nouveaux lieux stratégiques qui ont été liés et associés à la mise en œuvre du tramway et qui concentrent un certain nombre d'enjeux urbains à ces échelles intermédiaires : c'est le cas des lieux intermodaux comme Cenon Pont rouge, les Terres neuves à Bègles, la station Arlac et d'autres situés en frange urbaine. Des dispositifs plus réactifs sont à mettre en place pour mesurer et analyser le fonctionnement de ces lieux, afin de leur donner à terme une intensité urbaine. 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.

---

<sup>230</sup> Frederic Chatel : « Des activités différenciées autour de Bordeaux » in *Le 4 pages de l'INSEE*, n°134, novembre 2004

### 3-4 Vers un référentiel de développement durable territorialisé

Au final, on mesure bien que, pour Bordeaux comme pour d'autres métropoles, un des enjeux majeurs est de mettre en réseau tous les territoires de la métropole, de la ville centre à l'intra rocade, de l'agglomération à l'aire urbaine. Un nouveau souffle semble nécessaire du fait de la mise en tension de ces territoires : il faut, disent les professionnels de la ville, que cette tension soit créatrice. Dans le cas de l'agglomération bordelaise, la conception aménagériste du référentiel d'action urbaine qui s'est imposée au tournant des années 90/2000 doit pouvoir être adaptée et évoluer. Ce qui suppose la formalisation d'un projet d'agglomération, d'un énoncé « identitaire et promotionnel », d'un récit local référentiel guidé par l'enjeu environnemental (au sens des nouvelles normes en la matière) qui puisse donner aux habitants une vision assez longue - de 25 à 30 ans – du développement urbain<sup>231</sup>.

Pour cela, les systèmes d'action locaux disposent comme toutes les autres collectivités comparables<sup>232</sup>, d'un espace de sens déjà défini, d'un référentiel global en matière de développement durable, établi autour d'une structure cognitive fixe. Existe sur ce registre, un cadre juridique et législatif inscrit dans nombre de textes existants (SRU) et à venir (Grenelle 1), des lignes directrices édictés au niveau national et européen, qui obligent les collectivités à formater les discours, et en partie les pratiques, type agenda 21. De même, peuvent-ils s'appuyer sur nombre d'acteurs chargés localement de la mise en œuvre des politiques urbaines, tant les cultures professionnelles (ingénierie, paysage, architecture) ont eu tendance ces dernières années – renouvellement générationnel oblige – à s'inscrire de plus en plus dans ce type de démarche, créant d'ailleurs un certain alignement opérationnel des visions de la durabilité<sup>233</sup>.

A contrario, la dimension interprétative et cognitive du développement durable urbain reste suffisamment ouverte pour être soumise aux positions idéologiques et à leur diversité (écologie compatible ou intégriste) ou bien encore rester sous influence des courants de pensée et de la politique des partis (UMP, PS, Verts par exemple), voire à l'opportunisme

---

<sup>231</sup> La présentation du nouveau projet urbain pour la ville de Bordeaux en 2009 va à la fois dans ce sens (écologique, participatif), et dans un sens inverse dans la mesure où il se cantonne pour des raisons de stratégie politique aux frontières de la ville : *Vers le grand Bordeaux, pour une métropole durable 2009-2030*. Document Ville de Bordeaux, mars 2009

<sup>232</sup> Comme le montre avec pertinence l'article de Lauren Andres et Benoit Faraco : « Pensées aménagistes, normes internationales : territorialisations et distorsions du référentiel dans les politiques urbaines de développement durable ». Communication aux journées d'étude à l'IEP de Grenoble : *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*, 15 et 16 juin 2006. Disponible sur le site : [www.pacte.cnrs.fr/Seminaires/AFSP-textes/Andres-Faraco-AFSP.pdf](http://www.pacte.cnrs.fr/Seminaires/AFSP-textes/Andres-Faraco-AFSP.pdf)

<sup>233</sup> Christine Blanc, Philippe Hammann, Flore Henninger : « Le développement durable urbain : défi des grandes villes françaises » in *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs* Alain Bourdin, Robert Prost (dir), Marseille, Editions Parenthèse, 2009

politique qui profite de l'air du temps pour asseoir ou relancer des positions électoralement menacées. Dans cette optique, l'importance accordée dans la programmation, issue des intentions urbaines, à chacun des trois volets environnemental, social et économique du développement durable, constitue sans nul doute pour l'observateur un indicateur pertinent. De même, ne faut-il pas nier, au titre des obstacles, l'interprétation disciplinaire des praticiens qui risque d'orienter les politiques locales du fait d'une appropriation techniciste du « paradigme écologiste » et aussi du poids occupé dans les organigrammes territoriaux en fonction des identités professionnelles<sup>234</sup> : ingénieurs des Travaux Publics, urbanistes, économistes, juristes ou architectes. Ainsi, pour le cas bordelais, les « routiers » comme certains les identifient, gardent toujours des positions fortes dans l'institution CUB : ils sont ingénieurs de la voirie pour la plupart, experts des réseaux techniques et fabricants de la « ville franchisée »<sup>235</sup>, tenants d'un « urbanisme des tuyaux ». Ils ont dans l'histoire de l'organisation longtemps accompagné, voire facilité, la dynamique pavillonnaire de la ville périphérique et ont tendance aujourd'hui à confiner les préoccupations environnementales dans le domaine convenu de la rhétorique ambiante. Comment, ne pas penser également dans la diffusion de cette sensibilité écologiste à l'implication de ces « fonctionnaires assez techniciens pour s'imposer face aux directives sectorielles et assez politiques pour décliner dans les politiques sectorielles le projet porté par les élus ? »<sup>236</sup>. Une assertion qui mériterait en elle-même, une étude plus approfondie, tant des exemples patents nous viennent à l'esprit qui ont marqué l'enquête<sup>237</sup>.

Enfin, il y a pour finir le rôle des citoyens et de leurs représentants associatifs, dans l'instauration des conditions locales d'un rapport de force ou au mieux dans l'investigation d'un espace de négociations avec les autorités, sur un certain nombre d'opérations ou d'orientations concernant les politiques de déplacement, de l'habitat, d'équipements structurants. Les associations bordelaises, Trans'CUB au premier rang, mais aussi Vélo Cité et d'autres investies sur des domaines de la vie urbaine quotidienne, ont démontré depuis 15 ans leur engagement expert sur des domaines proches ou intégrés à l'aménagement et l'urbanisme.

---

<sup>234</sup> Claude Dubar, Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998, p12.

<sup>235</sup> David Mangin, *La ville franchisée*, op.cit.

<sup>236</sup> Gilles Pinson, op.cit.

<sup>237</sup> C'est le cas également des membres des cabinets « pléthoriques » des principales « écuries » des leaders locaux, ville centre et CUB.

La partie suivante va poursuivre cette analyse sous l'angle des dispositifs organisationnels créés et mis en place pour appliquer le référentiel et mettre en réseau les acteurs de la fabrique urbaine, à travers l'examen du second processus de notre modèle d'analyse.

**PARTIE III : LES DISPOSITIFS D'ACTION**  
**Un processus de mise en réseau des acteurs et de**  
**ressources**



Le processus qui conduit au milieu des années 90 certains acteurs de la fabrique urbaine bordelaise – élus, experts - à trouver un compromis sur la base d'un énoncé commun pour articuler vision du développement urbain de l'agglomération et orientations programmatiques, n'est en réalité qu'un moment clé, initial, d'une dynamique organisationnelle qui s'élargit au fur et à mesure du lancement des projets. Dans la fabrique de la ville, les objectifs fixés par la collectivité nécessitent pour être traduits en projets de combiner tout un ensemble de fonctions d'organisation et de régulation des tâches et des interventions. La spécificité du mode de gestion des opérations qui en découlent est de ne plus privilégier le seul face à face entre personnes en position de commandement et d'autres en situation d'exécution, mais de laisser une place de plus en plus importante à la coproduction conduite par une diversité d'acteurs. Ce sont les modalités organisationnelles, propres à la fabrication de la ville, version modèle négocié, que nous examinons dans cette partie. Et pour en comprendre les principes et la logique d'ensemble, nous avons eu recours à un concept spécifique, celui de dispositif d'action local.

L'usage du mot dispositif est devenu aujourd'hui courant dans les analyses en termes de sociologie des organisations, ayant relayé le terme de structure trop statique pour rendre compte des phénomènes non permanents qui sont de nature fréquente en économie de l'aménagement urbain<sup>238</sup>. Le dispositif est ici considéré comme une disposition prise en vue d'une fin, dans un sens qui est à rapprocher de la stratégie, en raison de l'hétérogénéité des éléments qui le composent, unis éphémèrement par un objectif commun. Dans le modèle d'analyse qui est le nôtre, le sens donné à dispositif s'inspire beaucoup de la définition qu'en donne Michel Foucault :

« Ce que j'essaie de repérer sous ce nom, c'est, premièrement, un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi du non dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ses éléments. Deuxièmement, ce que je voudrais repérer dans le dispositif, c'est justement la nature du lien qui peut exister entre ces éléments hétérogènes »<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Michel Bonetti : *la conceptualisation des relations entre les acteurs : structure, système, topique actancielle ou configuration d'acteurs. Application de ces concepts à l'analyse des relations entre les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre*. Rapport du Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative, Paris, CSTB, octobre 2000.

<sup>239</sup> Michel Foucault, *Dits et écrits, 1954-1988*, Paris, Gallimard, p 299. Cité dans le volume 1, p 418.

Sur cette base conceptuelle, nous considérons que le concept de dispositifs d'action locale permet de définir au plus près l'organisation de la mise en œuvre d'un projet urbain aux différentes échelles, de ville ou d'agglomération<sup>240</sup>. Dans la phase de passage à l'acte opérationnel qui suit le travail préalable de cadrage de l'action, les dispositifs permettent de saisir le processus d'assemblage, sur une période donnée et un espace circonscrit, d'hommes, de règles et de ressources. Ce processus consiste pour l'essentiel à formaliser et à « faire tenir » simultanément des fonctions ayant trait à l'élaboration des contenus de référence, à la répartition et à la gestion des risques, à la mobilisation et à l'articulation des expertises, dans un cadre d'action où se formule, se prépare, se gère la commande urbaine. Ils fournissent de la sorte les espaces de discussion, de décision (dispositifs de réflexion comme pour le référentiel), d'impulsion et de régulation (dispositifs d'action pour les projets) nécessaires pour mettre en mouvement la fabrique de la ville<sup>241</sup>.

Partant de cette optique, l'appréhension du processus de mise en réseau des acteurs et des ressources implique la présentation dans un premier chapitre des situations de projet, tirés de l'expérience bordelaise dans lesquelles et pour lesquelles sont mis en place des dispositifs spatiaux, organisationnels et techniques spécifiques.

L'analyse, dans un deuxième chapitre des dimensions politique, technique et sociale de l'action menée à partir des dispositifs en question, permet un classement en trois grandes catégories : les dispositifs de grands projets, les dispositifs procéduraux et les dispositifs innovants.

Enfin, l'ensemble permet d'approcher, dans un troisième chapitre, le cœur du processus en s'attardant sur les mécanismes collectifs de mise en réseau des acteurs et des ressources. Ce qui, pour finir, nous conduit à la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine, comme ensemble de fonctions politiques et techniques d'articulation et de régulation des dispositifs entre eux.

---

<sup>240</sup> D'autres concepts plus récents en sociologie politique comme celui de l'IAP, Instrument d'Action Publique, après nous avoir favorablement marqué, semble néanmoins trop lié à l'action des gouvernants et des experts, moins ouverts aux professionnels, opérateurs et citoyens, pour rendre compte de manière satisfaisante de notre expérience de recherche. Voir Gilles Pinson « Le projet urbain comme instrument d'action publique » in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, op.cit.

<sup>241</sup> Stéphane Cadiou : Vers une action urbaine « moderniste » : les effets du discours des experts savants in *Les idéologies émergentes des politiques territoriales*, *Sciences de la société* n°65, mai 2005, pp 9-27

## Chapitre 1 : Dispositifs d'action (techniques, spatiaux et territoriaux)

Afin de mettre en œuvre son projet urbain d'agglomération, la CUB institution s'est dotée de nouveaux moyens d'intervention pour lancer tout une série de projets structurants. Cinq d'entre eux ont été choisis pour l'exemplarité de leurs dispositifs d'action. Une opération lourde d'infrastructures de transports (tramway) ; un projet d'aménagement urbain visant à requalifier des espaces publics emblématiques (quais rive gauche), un projet concernant la réalisation de parties ou morceaux de ville (Cœur de Bastide), un « projet processus » de rénovation urbaine (Grand Projet de Ville des Hauts de Garonne) et une situation de projet (Les Berges du lac) intégrant de nouvelles modalités de montage et de coopération entre acteurs, de type PPP (Partenariat Public Privé). Des dispositifs destinés à rendre opérationnels tous ces projets ont été mis en place; en analyser la logique d'action suppose de présenter au préalable les situations localisées dans lesquelles ils s'inscrivent et d'établir un état des lieux. Nous précisons dans ce premier chapitre, pour chaque projet, les principaux éléments du cadre d'action : les conditions contextuelles, le temps et l'agenda du projet, le *casting* des acteurs et des fonctions et la culture du projet<sup>242</sup> qui nous permet d'en dessiner les acquis et les attentes.

### *1-1 Le tramway : un dispositif au service d'un projet d'infrastructure*

En optant en 1997 à nouveau pour le choix d'un tramway, 40 ans après l'avoir abandonné pour cause d'obsolescence, l'objectif de la communauté urbaine de Bordeaux est de mettre en place un transport collectif en site propre (TCSP) pour l'agglomération bordelaise et ses 760 000 habitants. Ce projet s'inscrit dans un contexte local particulier puisqu'il est le cinquième en 25 ans et que le dernier en date (un métro VAL) a été rejeté à l'issue d'une longue procédure. Son échec incarne encore aujourd'hui les erreurs de la fin de règne de l'ancien maire de Bordeaux. La première tranche est réalisée fin 2003 : 3 lignes, 22 Km et le reste le sera en 2007-2008 (extension des 3 lignes, 43Kms, 84 stations). Le tramway vise à terme la desserte de la moitié de la population métropolitaine.

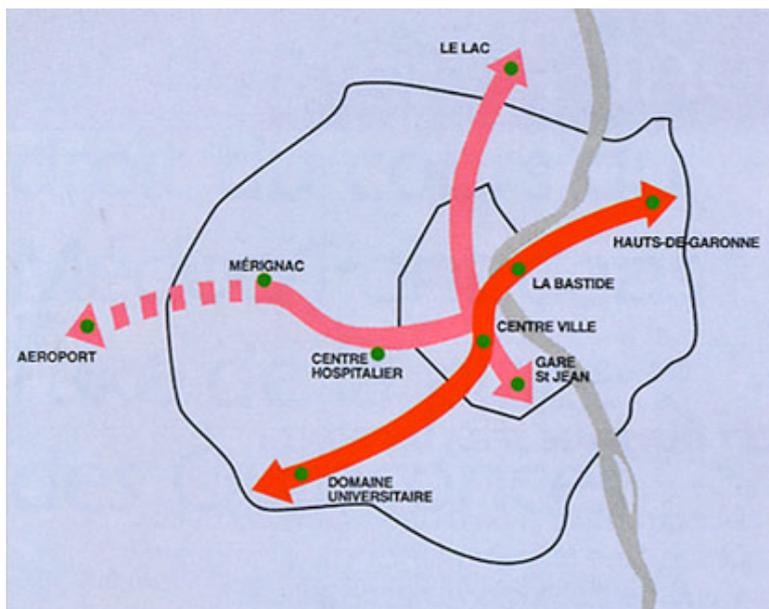
---

<sup>242</sup> Par culture du projet, nous entendons la construction d'un projet collectif partagé, impliquant un dire et un faire pour transformer l'espace, une pratique spatiale qui se définit par des références et de méthodes communes en matière d'aménagement.

### *1-1-1 La situation initiale*

À l'origine de ce projet, un constat : l'agglomération bordelaise se présente dans son territoire communautaire (27 communes) comme une des conurbations les moins concentrées des villes françaises, avec une densité équivalant seulement au quart de la densité de l'agglomération parisienne. Cette tendance à l'étalement urbain et à la périurbanisation s'explique par la présence d'un territoire vaste et disponible, une tradition en matière d'habitat qui privilégie le jardin de ville et de la maison de plain-pied (l'échoppe bordelaise) et l'absence de centres urbains de banlieue suffisamment structurants pour fédérer la ville périphérique. Conséquences en termes de déplacement sur l'espace urbain, Bordeaux arrive en tête des villes françaises organisées sur le tout automobile. Conséquences sur l'environnement, une forte dégradation de la qualité de vie, une sur occupation de l'espace public et des embouteillages quotidiens.

Ce constat alarmiste a conduit le conseil de la communauté urbaine à confier en 1995 aux experts de l'agence d'urbanisme et à ceux des services techniques communautaires, une réflexion approfondie sur les déplacements dans l'agglomération. Le Schéma Directeur des Déplacements Urbains Communautaires (SDDUC) conclut à la nécessité de réaliser un transport en commun en site propre (TCSP) et définit dans ce dessein des « corridors de déplacements », une notion qui détermine les voies de desserte prioritaires susceptibles de répondre au double objectif défini par les élus : associer le choix d'une nouvelle offre de déplacements à un nouveau mode de développement urbain. L'objectif à court terme est « *de programmer des équipements et des services de proximité autour de ces corridors, reliés et maillés entre eux par un réseau de circulation douce favorisant les modes de déplacement économes en énergie et non nuisants* ». À moyen et long terme, l'enjeu est : « *de construire les bases d'un déplacement durable sur l'ensemble de l'aire métropolitaine* » L'ensemble de ces éléments constitue le cœur de la commande, il indique les « choix fondateurs », inscrits au cœur du référentiel d'action communautaire. Ils vont servir de base au concours de définition qui est organisé en mai 1996 et pour lequel le SDDUC constitue une des pièces capitales du cahier des charges. Ce concours de définition met à l'épreuve trois bureaux d'étude en ingénierie des transports pour déterminer les modes, les tracés et le phasage du futur réseau de transports urbains. À l'issue de cette procédure, le choix se porte sur un réseau de trois lignes de tramway entièrement en surface. Avec l'adoption du choix effectué par le jury le 1<sup>er</sup> Mars 1997 en Conseil de Communauté, le tramway bordelais était né.



## LE TRAM PLACE DE LA BOURSE



Sources : CUB

### *1-1-2 Acteurs et fonctions*

L'analyse du dispositif global d'acteurs de ce projet d'infrastructures fait apparaître en première approche un jeu principal complexe à trois, avec du côté du dispositif de maîtrise d'ouvrage l'autorité organisatrice (la CUB) et sa structure technique, la mission tramway ; du côté du dispositif de maîtrise d'œuvre, les deux composantes en ingénierie des transports et en aménagement urbain et enfin un dispositif d'opérateurs pour la réalisation.

Toutefois, une approche plus approfondie révèle l'action d'autres acteurs mobilisés plus spécifiquement sur ce type projet et qui intervenant, de près ou de loin, aux différentes étapes de sa mise en place, constituent au final une configuration complexe de partenaires et de coopérateurs. À ce titre, on y trouve le futur exploitant du réseau, les services techniques ville et agglomération, les professionnels des travaux d'embellissement concomitants au tramway ou bien encore les concessionnaires de réseau.

De même, faut-il prendre en compte tous les acteurs du projet en contact avec les différents environnements sociaux dans lesquels le tramway s'inscrit. En créant une dynamique locale basée sur de nombreux « mondes sociaux » interférant entre eux (associations, commerçants, usagers, simples citoyens), le projet sollicite et suscite en effet de nombreuses actions et réactions. Ainsi, il y a obligation pour les édiles locaux de penser à l'information des publics et à la concertation avec les futurs usagers, de prévoir les indemnités des commerçants et établissements concernés par la phase lourde des travaux. Ce devoir d'information se traduit par la constitution d'une véritable ingénierie politique locale, apte à remplir une fonction de communication pour expliquer au quotidien les tenants et aboutissants de ce qui représente pour beaucoup le chantier du siècle.

En deuxième approche, l'organisation d'ensemble du projet fait apparaître au-delà de l'organigramme une grande variété d'expertise et autres compétences mobilisées par chacune des trois grandes structures :

Pour la maîtrise d'ouvrage, la communauté urbaine de Bordeaux, qui en assure les fonctions en tant qu'autorité organisatrice, s'appuie sur un comité de pilotage conduit par un élu communautaire et chargé de décider et de contrôler l'application des grandes orientations du projet. Sa structure technique est composée d'un organisme de mission – la mission tramway – dont les fonctions sont dans ce cadre de programmer, de coordonner et de planifier, gérer et communiquer sur le projet. Trois chefs de projet, tous ingénieurs, se sont succédé à sa tête

depuis 1996. Une assistance à maîtrise d'ouvrage « interne » s'appuyant sur différents services techniques communautaires (comme ceux de la voirie) a été mise en place, renforcée par l'agence d'urbanisme qui remplit en externe des missions d'assistance et d'études.

Pour sa partie ingénierie, la maîtrise d'œuvre est composée du groupement Systra-Ingerop-Thales, des bureaux d'études spécialisées dans les infrastructures de transport. Systra, responsable du projet d'ensemble, est une filiale de la RATP et de la SNCF, Thales est à la pointe dans l'ingénierie systèmes et Ingerop dans le suivi de chantier. Ces équipes représentent des sociétés d'ingénierie parmi les plus performantes dans le secteur de la conception d'infrastructures à l'échelle mondiale.

La maîtrise d'œuvre en aménagement urbain est composée de l'équipe d'architectes bordelais BLP, de paysagistes de l'agence parisienne Signes et du designer Elisabeth de Portzamparc. Ses missions constituent à recevoir le traitement des aires de passage du tramway, le design des stations et du mobilier urbain (juillet 1998). Ayant connu lors de la première phase une cohabitation difficile, les deux maîtrises d'œuvre ont été reconduites pour la seconde phase du projet, et se sont fondues en une entité commune, intitulée Tisya. Le mandataire en est le bureau d'études Systra.

Le choix d'une procédure d'allotissement dans la dévolution des marchés a été retenu par les conseillers communautaires lors du vote approuvant l'avant-projet du tramway (décembre 1998). Cette procédure a été préférée à la résolution préalable qui était celle d'un seul lot avec une entreprise mandataire. Les raisons politiques de ce choix sont évidentes dans la mesure où cette procédure procure un marché important, voire providentiel pour nombre de petites entreprises locales. Le lot matériel roulant le plus important en termes de marché, a été attribué au français Alstom face à deux « poids lourds » européens : l'allemand Daimler et l'italien Ansaldo. Avec cependant un contentieux portant sur la régularité de la procédure d'attribution, une accusation en favoritisme qui sera jugé devant le tribunal correctionnel en 2009.

### *1-1-3 Les temps de l'action*

#### *Le temps de la concertation 1998-1999*

La mise en œuvre d'un grand projet d'infrastructures conduit les maîtres d'ouvrage mais aussi les techniciens de la maîtrise d'œuvre à s'exposer devant la société urbaine locale et les médias pour présenter les choix techniques et commenter les propositions. Durant la phase d'études, une large information a été lancée auprès des associations « *trois soirées en*

*moyenne par semaine pendant 9 mois.* » La CUB organise avec la Chambre de Commerce et d'Industrie des rencontres avec les acteurs économiques (commerçants, artisans, associations d'habitants) pour accompagner au mieux les désagréments liés au projet. Une commission d'indemnisation est mise en place composée d'élus, présidée par un magistrat à la retraite et par un sénateur proche de la mairie. Un observatoire des effets du tramway est créé et chargé d'établir un bilan annuel pour le conseil des professionnels, les études étant confiées à l'agence d'urbanisme, notamment un relevé photographique de 1300 clichés d'immeubles. Des « interlocuteurs de travaux » sont recrutés pour informer et recueillir les doléances des riverains, au porte-à-porte, et parallèlement, une vaste campagne d'information et de communication est lancée avec numéro vert, journal du chantier.

### *Le temps des chantiers 2000-2003*

Le tramway bordelais s'est particularisé par la réalisation simultanée de trois lignes. Le calendrier des opérations n'a subi que de faibles dépassements pour un chantier de cette envergure. Les travaux concomitants et surtout la refonte de l'organisation globale du schéma de déplacement ont eu un impact déterminant, poussant de nombreux usagers à utiliser les deux roues (vélo) ou/et changer leurs habitudes. Pour la suite du chantier, couvrant la période 2004-2008, le financement de l'extension du réseau a dû prendre en compte le retrait annoncé de l'État dans le subventionnement des plans de financement des transports collectifs en France, obligeant la CUB à recourir à l'emprunt. L'ampleur et la qualité des travaux concomitants concernant les importantes communes de banlieue ont été cependant garanties par les conseillers communautaires, toujours vifs à dénoncer l'appétit de la ville centre à leur détriment.

### *Le temps des essais 2003-2005*

Ce tramway comporte dans son acte de naissance une innovation technologique de taille avec l'alimentation par le sol (APS), se substituant aux fameux caténaires dans certaines parties du réseau dont le centre ville de Bordeaux à forte valeur patrimoniale<sup>243</sup>. Pourtant, dès les premiers temps, les usagers constatent qu'elle ne dépasse pas en efficacité la fiabilité du prototype : nombreux avatars, sentiment très mitigé de son bien fondé du fait des nombreuses pannes enregistrées. Les ingénieurs de l'entreprise Alstom, menacés par les ultimatums réitérés du président de la CUB en faveur d'un fonctionnement maximum, finissent par

---

<sup>243</sup> Notons que Talence, ville de la banlieue bordelaise, bénéficie elle aussi du système sans pour autant correspondre aux critères patrimoniaux en usage pour le centre ville de Bordeaux. Le maire de Talence, vice-président de la CUB, présidait également la mission tramway à cette époque ; ceci expliquant peut-être cela.

stabiliser le système au bout d'un an. Mais cette incertitude technique, rajoutée au coût prohibitif de l'APS, limite l'ambition des élus de banlieue à vouloir profiter de l'innovation pour leurs communes. Néanmoins, les chiffres de fréquentation montrent rapidement que tout le système de transports collectifs profite de l'effet tramway<sup>244</sup>.

### *Le temps des nouvelles pratiques de la ville*

Quel est l'impact du tramway sur la dynamique urbaine : difficile d'affirmer lequel des trois scénarii classiques l'emporte pour le tramway. En fait, trois grandes théories sur les liens entre urbanisme et transports s'affrontent pour lesquelles les experts doivent encore multiplier les observations et les analyses de tendances sur le long terme pour mieux trancher<sup>245</sup>. La première théorie dite des « effets structurants du transport » est la plus répandue : elle consiste à affirmer que toute amélioration d'une offre de transport introduit une augmentation de l'attractivité des zones desservies. L'argumentaire prônant le tramway comme outil d'intégration des quartiers –notamment les plus enclavés - à la ville correspond à cette idée, dont on commence à évaluer les effets relatifs sur la durée (type observatoire des retombées du tramway sur l'activité commerciale). Les villes et quartiers de la rive droite desservis par le tramway en seraient l'illustration. La seconde théorie débattue, plus défavorable au tramway, est celle des « effets accélérateurs de tendance », où l'on considère que l'amélioration de l'offre de transports accentue les écarts déjà existants : elle augmentera l'attractivité d'une zone déjà en expansion alors qu'à contrario elle accélèrera le déclin d'une zone en difficulté. Ainsi, un tramway peut favoriser la desserte d'un quartier en déclin (diminution de la population, activité moribonde) mais également permettre conjointement à ses habitants d'aller faire leurs courses ailleurs, précipitant ainsi la chute de ce quartier. Le cas des cours Alsace-lorraine ou Pasteur à Bordeaux seraient ici concernés par cet effet. Enfin, une dernière approche, dite de « relation causale conditionnelle » montre que l'urbanisme et le transport ne doivent pas être isolés du système plus global de « gouvernance urbaine ». Si les autorités savent se saisir de manière volontariste de cette opportunité grâce aux ressources du marketing urbain et de la communication politique d'accompagnement, le transport provoque un effet structurant sur l'urbanisme. C'est l'idée d'un tramway facilitant la mise en œuvre d'une « gouvernance par syncrétisme », capable d'articuler des récits politiques locaux hétérogènes et de forcer l'adhésion du plus grand nombre. Le tramway bordelais, comme

---

<sup>244</sup> Jean Marieu, Peggy Rouland : « Tramway et modèles de ville » in *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*, op.cit. pp 50-65.

<sup>245</sup> Selon Benoît Thomé du CERTU dans une note faisant « *Etat de la recherche en France* » concernant l'interface urbanisme/transports. Dossiers CERTU, Lyon, 2002.

d'autres villes équipés de ce moyen de transport, semble tirer profit du poids et de la portée messianique de cet argumentaire auprès des populations (les effets de la tramania) : image, attractivité, durabilité. Les débats et controverses autour de la troisième phase concernant la ligne D et la desserte du quadrant Nord Ouest de l'agglomération (150 000 habitants) illustre assez bien ce scénario à partir de 2008, non sur le bien fondé du tramway mais sur son tracé.

#### *1-1-4 La culture du projet*

À Bordeaux, l'échec du métro Val dans les années 80, résultat d'un feuilleton politique aux multiples rebondissements, a plombé pendant de longues années la recherche d'une sortie de crise au problème des transports publics. À l'heure où la plupart des grandes métropoles s'équipaient en moyens modernes (VAL et tramway), les services techniques locaux accompagnaient l'étalement urbain par la modernisation d'une voirie toujours dépassée, tandis que les bus s'enlisaient dans un réseau territorial immense et dispendieux. Le changement de cap, pris sous l'impulsion d'un changement des élites locales a modifié la donne. Le tramway s'est imposé comme un outil de transformation du territoire de l'agglomération. Ici, après des années de blocage, la logique d'action (de projet) a rencontré la logique de pouvoir. Et aux dires des réactions et des commentaires des principaux responsables du projet, une nouvelle culture urbaine d'intervention est née en accompagnement de ce grand projet qui a modifié la vision urbaine des équipes et introduit une culture différente de l'espace public : « *C'était la première fois que la CUB créait une mission. C'était une culture de projet qui rentrait à la CUB, une culture que nous ignorions.* »  
Directeur Services des marchés publics CUB

#### *1-2 La restructuration des quais rive gauche : emblème pour l'agglomération*

Événement considérable pour la ville, le glissement progressif sur 30 ans des activités portuaires de la ville centre vers l'aval du fleuve, à Bassens, a libéré un territoire très important situé le long et autour de la Garonne, sans fonction établie, avec un avenir non défini. Dès lors les projets d'aménagement des deux côtés du fleuve ont pu éclore et ils seront nombreux durant les dernières décennies (1980-90), faisant l'objet de controverses, alimentant les débats sur le devenir de la ville et de l'agglomération. L'aménagement des quais de la Garonne appartient à cette chronique mouvementée, depuis le début des années 1980, qui a vu se multiplier des annonces de grands projets censés préparer Bordeaux au

XXI<sup>e</sup> siècle avant d'entrer à partir de 1995 dans la transformation effective de cet espace. Entre 1980 et 1995 s'enchaînent en effet de nombreuses études pour formuler de grands desseins pour les deux rives : le projet Bastide de Ricardo Boffil et les réflexions du « Cercle de la Rivière », le concours d'idées international d'Arc en Rêve, le projet des Deux Rives de Dominique Perrault.

À partir de 1995, le projet urbain pour la ville de Bordeaux, le tramway et la question du franchissement de la Garonne valorisent davantage l'opérationnel. Cette césure correspond également dans l'histoire politique bordelaise à l'avènement d'une nouvelle génération de responsables locaux dont le passage de pouvoir entre Jacques Chaban-Delmas et Alain Juppé incarne le meilleur exemple. De ce vaste mouvement, consensuel, de reconquête du fleuve, la partie quais rive gauche est plus particulièrement significative de tous les autres projets élaborés à partir de 1995. C'est que les quais constituent un des espaces les plus emblématiques de l'agglomération par l'ampleur et la qualité du paysage urbain qu'ils constituent (4,5 Kms en bord de fleuve) et par le patrimoine architectural qu'ils représentent.

### *1-2-1 La situation initiale : le programme*

Si à partir de 1999, le programme et le projet des quais ont acquis une originalité, ils s'inscrivent cependant dans un scénario dont les grandes lignes sont déjà écrites. Cet espace a été labouré par les imaginaires (professionnels comme littérateurs), chacun laissant sa trace, creusant son sillon : aussi le débat sur les quais est-il devenu autant identitaire qu'urbanistique. De ce fond culturel ne transparaissent pas seulement les points communs, surgissent également les oppositions et leurs traces. On observe ainsi une constance du conflit entre ingénieur et architecte, une lutte d'influence qui a toujours accompagné les polémiques nées des aménagements successifs du port de Bordeaux<sup>246</sup>. Elle est réapparue lors du débat sur l'emplacement central d'un nouveau pont sur la Garonne (1998), s'est poursuivie plus tard sur la place du tramway dans l'aménagement de l'espace public ou encore sur sa composition future d'espace de représentation et de vaste parc urbain végétalisé. De même l'opposition toujours vive pour nommer la bonne stratégie subsiste entre certains opérateurs locaux et des professionnels nationaux ou internationaux. Dans ce contexte, le socle et la matrice des

---

<sup>246</sup> L'opposition est plus globale tout au long du siècle entre ingénieurs (représentants l'administration) et représentants des usagers comme le rappelle l'historien Antoine Lebègue qui dit-il « révèle la confrontation de deux mentalités et de deux conceptions du temps ». in *La stratégie du port de Bordeaux, projets novateurs et poids des traditions. Bordeaux et la Gironde pendant la Reconstruction 1945 / 1954*. Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine Talence, 1997.

justifications sur le futur des quais, émis à l'origine de ce grand projet, couvrent trois aspects qui irriguent le programme, les débats publics engendrés par les intentions politiques, le choix des concepteurs et les arbitrages opérés. Le premier aspect concerne la force du site et de son histoire. La façade XVIII<sup>e</sup> siècle et le port, éléments historiques fondateurs, sont les références à un temps long ; références qui ont contraint les choix successifs voire les ont obérées. Un deuxième aspect qui a contribué au programme des quais est l'observation des usages impulsés par les premiers aménagements. Les quais sont devenus l'un des lieux les plus prisés de la ville alors que la requalification de l'espace, entre le pont Saint Jean et l'entrée des Bassins à flots était loin d'être achevée. Le troisième aspect qui a déterminé le futur des quais s'est formé dans les intentions programmatiques des commanditaires qui ont anticipé les fonctions de cet espace et sa place dans des enjeux urbains plus globaux : développement des transports collectifs dont le tramway, création de parkings de compensation et de parkings relais pour les déplacements pendulaires, réflexions sur l'intermodalité, reconquête du centre par le piéton, meilleure gestion des stationnements existants. Une nouvelle conception de l'espace public était affirmée, celle d'un espace à partager entre de multiples usages.

### *1-2-2 Les temps du projet : cinq séquences d'aménagement*

Du point de vue opérationnel, l'aménagement des quais repose sur le découpage préalable de l'espace en cinq tronçons successifs ou séquences spatiales s'étalant sur 10 ans, de 2000 à 2009.

Une cinquième séquence demeurée sous le contrôle du Port Autonome de Bordeaux, a fait l'objet d'un appel d'offre à aménagement (1998-1999)<sup>247</sup>. Après moult péripéties, elle fera place à un ensemble commercial, composé de petites et grandes enseignes, aménagé dans une série de hangars réhabilités par un groupe privé : Eiffage Immobilier.

Pour les quatre premières séquences, un concours d'architecture et d'ingénierie est lancé fin 1998, sous l'égide de la CUB. Il est remporté par le paysagiste urbaniste Michel Corajoud.

Au total, l'investissement public pour les 4 premières séquences d'aménagement atteint environ 120 millions d'Euros ; l'investissement privé se monte quant à lui à 28 millions d'Euros (partie de la séquence 5).

---

<sup>247</sup> — Cette séquence 5 accueille également un équipement culturel public, « Cap sciences » destiné aux loisirs scientifiques (réseau de la cité des sciences) et au rayonnement régional (financement Région, ville et Union européenne)

|  |  |  |
|--|--|--|
| Un espace public contemporain,<br>Les quais jardinés   | Création d'un parc paysager<br>et de loisirs urbains   | Séquence 1<br>Quai Sainte-Croix-Parc saint Michel  |
| Maîtrise d'ouvrage publique :<br>CUB   | Activités liées au fleuve :<br>culture tourisme et<br>commerces                                    | Séquence 2<br>Quai de la Douane-Place de la Bourse |
|  | Prolongement de<br>l'Esplanade des Quinconces<br>sur le fleuve                                     | Séquence 3<br>Quai Louis XVIII.                    |
|  | Activités tourisme,<br>commerce et loisirs (dont<br>réhabilitation hangar 14).                     | Séquence 4<br>Quai des Chartrons                   |
| Un urbanisme commercial, « les<br>Hangars ».<br>Maîtrises d'ouvrage privée et<br>publique (Cap Sciences) | Activités tertiaires,<br>commerciales et culturelles<br>Les Hangars<br>Equipement culturel public. | Séquence 5<br>Quai de Bacalan                      |

### *1-2-3 Acteurs et fonctions*

La pluralité des maîtrises d'ouvrage intervenant sur ce site montre une réalité complexe quant à la construction du dispositif d'ensemble. Se croisent ainsi les autorités locales dont l'action est directrice sur la majeure partie des quais en partenariat avec des investisseurs privés sur une partie limitée ou avec des acteurs qui cherchent une implantation stratégique pour leur activité. Si l'on y ajoute le tramway, piloté de façon autonome, la restructuration d'un tel territoire impose une mise en réseau intense d'acteurs et de compétences. Le dispositif de maîtrise d'ouvrage mis en place comprend un comité restreint composé d'élus proches du Maire, de membres de son cabinet, et de techniciens de la ville, de la CUB et de l'agence d'urbanisme (directeurs ou chargés de missions). Sa fonction majeure est d'assurer la cohérence entre stratégie politique et urbaine, en identifiant la répartition des rôles et les modes de financement. Avec la désignation de la CUB comme maître d'ouvrage unique, l'activité du comité est de nature stratégique, elle est également celle d'un groupe de travail qui doit déterminer la matière du programme qui fera l'objet du concours. Cela se traduit par trois actes fondamentaux : la mise en place d'une équipe projet, la validation du programme et la mise en œuvre d'un concours international d'architecture et d'ingénierie.

## LES QUAIS AUJOURD'HUI

### Séquence : place de la Bourse

Equipe lauréate : M. et C. Corajoud / P. Gangnet / A. Debarre, L. Duplantier / L. Fachard

Les quais rive gauche



Source : CUB

À ce pôle politique représenté par le comité restreint (devenu comité de pilotage) est associé un comité d'organisation dirigé par un chef de projet, composé de chargés d'études (planification, contrôle qualité, communication), de conducteurs d'opérations et assisté d'experts et du lauréat du concours. L'équipe projet baptisée Mission quais rive gauche assume la direction des opérations. Elle réunit des techniciens issus de la communauté urbaine, de la ville et de l'agence d'urbanisme, outil transversal pour mobiliser des compétences éparses. Elle est responsable de la réussite du programme d'investissement vis-à-vis des élus communautaires et remplit à ce titre trois grandes fonctions. Une fonction d'aide à la décision dans la mesure où elle conduit les réflexions et les études préalables complétant et affinant le contenu des programmes, procédures et échéanciers<sup>248</sup>, en attribuant pour cela les moyens nécessaires. Une fonction de pilotage puisqu'elle coordonne l'action des maîtres d'ouvrage opérationnels en référence au plan directeur d'aménagement d'ensemble défini par l'équipe de maîtrise d'œuvre, lauréate du concours d'architecture. Une fonction d'information et de communication enfin avec le rôle de guichet unique qu'elle joue auprès des usagers, commerçants et riverains des quais.

#### *1-2-4 Culture du projet*

Comme pour le cas précédent du tramway, la mutation des quais révèle, met en scène et accomplit plusieurs grands enjeux pour la ville et l'agglomération bordelaises. D'abord, elle ratifie une rupture historique, en devenant un espace public contemporain, vaste parc urbain aux activités ludiques et touristiques : les quais ne seront plus ce port de commerce du XVIII<sup>e</sup>, ni ce port industriel des années 1930. La réhabilitation des façades et leur mise en lumière, la disparition de traces de l'activité portuaire (destruction des grilles et des hangars) ont été les premiers signes du changement. Pourtant la part inévitable des héritages et des représentations du passé est fondamentale et de nombreux aspects du futur sont prêts à ressurgir à l'occasion, qui incorporent cette dimension cruciale pour l'identité bordelaise : la polémique récurrente autour des ponts et des usages du plan d'eau en est la meilleure preuve. Dans un temps plus court, un autre retournement se confirme, le passage d'une ville vouée au tout automobile vers une ville à l'espace public partagé (voiture, tramway, deux-roues, piétons). Rupture culturelle qui s'incarne dans les aménagements réalisés et prévus : réduction de la voirie, mise en œuvre d'un système de transport collectif en site propre, dégagement

---

<sup>248</sup> Des groupes thématiques sont créés à cet effet, destinés à enrichir le cahier des charges sur les matériaux, mobiliers, animations et déplacements dans la recherche d'un équilibre entre le fonctionnel, le qualitatif et l'esthétique.

d'espaces piétonniers. Ils révèlent la nouvelle fonction sociale orientée vers le bien être et une urbanité valorisant les activités de temps libre et culturelles. Enfin, une autre dimension cachée celle-là – pour reprendre E.T Hall<sup>249</sup> - est à souligner, dans la façon dont la réalisation de cet espace public a engagé une réforme des dispositifs d'action, dans la manière dont on a pu concevoir et réaliser la fabrique de la ville. Une autre culture professionnelle a été privilégiée des notes de bas de page pour donner une signification plus forte au devenir des quais. Un changement qui se traduit par le passage d'une culture du domaine public et de gestion des servitudes sectorielles qui lui sont liées (éclairage, eau, électricité, voirie) à l'ambitieux projet de générer une nouvelle culture urbaine. Mais de façon prospective voire prédictive, rien n'autorise à penser que cette dynamique de changement, dans les manières de faire comme dans les usages de la ville, ne sorte de l'état d'exception qu'elle a incarnée le temps du projet<sup>250</sup>.

### *1-3 Bastide rive droite : l'extension du centre d'agglomération*

Géographiquement, le secteur Bastide rive droite est limité à la partie appelée « plaine de Garonne ou plaine de Queyries », soit un territoire qui se situe en cœur d'agglomération, représentant au total environ 450 hectares urbanisables. À l'Ouest, il est séparé de la rive gauche par le fleuve, large en cet endroit de 300 à 500 mètres et limité à l'Est par les coteaux de Garonne qui offre un paysage exceptionnel sur la ville. Il concerne principalement la ville de Bordeaux (quartiers Bastide, Benauges, Deschamps, Souys) et pour partie celles de Lormont au nord, de Cenon et de Floirac au Sud.

#### *1-3-1 La situation initiale*

« La rive droite de la ville, c'est à peine un siècle d'urbanisation ». Un siècle qui commence ici avec l'arrivée du chemin de fer au XIX<sup>e</sup>. L'explosion industrielle qui s'en suit marque durablement ce territoire relié à la fois tardivement (1822) et longtemps de manière unique (jusqu'en 1967) à l'autre rive par un pont, le « Pont de pierre ». L'ensemble constitua au fil du temps un ensemble de quartiers populaires (Bastide, Benauges), le tout fixant une image bien ancrée dans les représentations urbaines locales d'autant plus qu'elle fut renforcée par

---

<sup>249</sup> Edward. T. Hall : *La dimension cachée*, Paris, Seuil, 1978

<sup>250</sup> Patrice Godier, Guy Tapie : retour sur l'expérience de l'aménagement des quais » in *Anatomie des projets urbains ; Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Yannis Tsiomis, Volker Ziegler, dir.), op.cit. pp 81-96.

l'implantation dans les années 1960 de la ZUP des Hauts de Garonne. La déprise économique des années 1950, (disparition des chantiers navals et des industries mécaniques) provoque le déclin du quartier de la Bastide, installant progressivement un décor urbain sinistré pour toute une génération de bordelais. De fait, cette situation crée une véritable barrière physique et symbolique entre les deux rives de la Garonne.

Des années 1980 à 1994, le projet de revitalisation des deux rives incarne à sa manière du côté des décideurs l'expression du modèle d'intervention hiérarchique. Ce modèle, qui eut son heure de gloire à Bordeaux avec Jacques Chaban-Delmas (Cf. chapitre 1) consiste à associer un nombre restreint d'acteurs pour fabriquer la ville, un « maire d'État », ses services et un « grand » architecte désigné. Cette période qui a vu émerger le nouveau cadre de la décentralisation traduit aujourd'hui le déclin ou l'impuissance de cette logique avec le non dépassement de la phase projet et le sentiment d'abandon des populations qui en résulte durant de longues années. Du côté des concepteurs, architectes et urbanistes, du catalan Boffil au parisien Perrault, on parcourt la gamme des réponses formelles apportées à la régénération tant attendue, misant pour les uns sur le pastiche esthétisant et pour les autres sur un fonctionnalisme historicisant »<sup>251</sup>. L'accumulation d'esquisses et de plans, issue d'une longue série de réflexion urbaine, ont toutes l'ambition de réhabiliter cette vaste zone de près de 500 hectares. Loin d'être seulement un exercice de style, ces idées marqueront en fait durablement les principes de transformation de l'espace dans les programmes futurs. Les géographes et socio-économistes soulignent quant à eux au sein des diverses institutions qui les accueillent l'enjeu économique et démographique du projet pour la revitalisation de la Bastide, moyen essentiel de reconquête de la ville centre et enjeu d'agglomération. Un constat qui se hisse progressivement au stade du consensus au sein de la CUB et fournira le socle d'un nouveau pacte à partir de 1995.

Dans ce processus, le succès de l'exposition projet des « deux rives » de l'architecte Dominique Perrault en juin 1994 marque un tournant : il montre le grand intérêt de la population pour une intervention ambitieuse et la nécessité de mieux communiquer. De même, la concertation de 1998 sur les franchissements connaîtra de ce fait un succès public qui fera date. Dès lors, on sait que la scène rive droite est le signe avancé des transformations de la ville. Elle donne le sens à l'action publique entreprise comme l'indiquent les réactions mitigées face à l'effet façade des réalisations en front de Garonne.

---

<sup>251</sup> Jean Dumas in *Bordeaux, ville paradoxale*, op.cit, p174.

### *1-3-2 Les temps du projet*

À partir de 1997, l'opération ZAC « cœur de Bastide » incarne le passage tellement attendu du projet à l'action. Rapidement mise en œuvre, elle permet aux premiers bâtiments de sortir de terre. Sous l'angle du pragmatisme, la société d'économie mixte BMA (Bordeaux Métropole Aménagement) pilote un ensemble d'opérations qui participent à la création d'un quartier multifonctionnel, avec logements, équipements publics, bureaux, activités diverses. Des conditions externes favorables (marché de l'immobilier) conjugués à l'effet de rattrapage que connaît l'agglomération après l'atonie des années 85-95 soutiennent le rythme du projet. Si bien que la ZAC semble respecter son calendrier avec un achèvement prévu en 2010.

Loin de constituer une vision de ville « clairement identifiable », le secteur Bastide-rive droite fait l'objet d'une programmation d'opérations de renouvellement urbain, c'est-à-dire d'un ensemble d'interventions spécifiques qui s'inscrivent dans une dynamique de mutation immobilière impliquant la structure urbaine initiale et qui réclament de ce fait des choix politiques de la part des pouvoirs publics concernés. Au titre de ces choix définis par la ville et la communauté urbaine, celui d'une extension du centre-ville d'agglomération dans sa partie rive droite avec les possibilités d'une meilleure utilisation du sol (exemple des friches industrielles qui pourront être reconverties en fonction résidentielle et densifiée). Mais aussi le choix de la mise en valeur du paysage, de la restructuration du tissu existant, de l'implantation de nouvelles activités structurantes (université par exemple) ou bien encore de la relance de l'activité industrielle, grâce à la Zone franche impliquant les villes voisines de Cenon, Lormont et Floirac.

Un problème demeure néanmoins dans cette volonté de renouvellement : la nécessité de relier les deux rives avec de nouveaux franchissements, volonté toujours ralentie par le consensus introuvable sur les scénarii de ponts. Malgré ce point sombre, toute une série d'actions en cours ou en projet, témoignent du passage à l'acte et marquent l'opinion durant cette période : la réalisation d'une ligne de tramway desservant d'Est en ouest la plupart des grandes fonctions métropolitaines, la revitalisation des espaces de friches ferroviaires en quartiers d'habitat, la relance économique d'un territoire qui possède une vocation industrielle traditionnelle, avec l'implantation d'une Zone Franche de 90 hectares, le traitement paysager avec le « parc des Berges » défini par son concepteur, Michel Desvignes, comme étant « *une décision forte qui conduit à rendre 100 hectares inconstructibles sur la rive droite* », mais « *qui ne prendra sens que si un projet urbain y est adossé.* »



Débouché du  
Pont Bacalan /  
Bastide  
en rive droite

Centralité de la  
Bastide



Source CUB

D'autres opérations de densification trouvent place pour les dix prochaines années sur Bordeaux (un éco quartier notamment) et sur les villes de la rive droite : Floirac (ZAC des quais), Lormont et Cenon.

### *1-3-3 Acteurs et fonctions*

Au sein du dispositif global d'action, les acteurs publics sont représentés aux divers étages des participations croisées à chacune des opérations engagées : l'État (RFF), l'Europe (financement d'opérations au titre du programme européen Urban II), la Région aquitaine (pour la construction d'une nouvelle université), la CUB, la ville de Bordeaux, les villes du Grand Projet de Ville (équipements). Y est associée la société d'économie mixte BMA, opérateur de la ZAC. Nombre de partenaires privés sont également mobilisés : organismes de logements sociaux (Aquitanis, Domofrance), groupes immobiliers d'envergure nationale : Bouygues (logements, complexe cinématographique), Nexity-Appolonia (constructeur de logements de standing), Vivendi (Bureaux), mais aussi des promoteurs locaux comme Fradin. Les expertises mobilisées sont nombreuses, représentées en interne par les services communautaires, des villes, par la SEM Bordeaux Métropole Aménagement, par l'Agence d'urbanisme. Pour les études, le recours à des professionnels réputés dans le domaine de la conception architecturale, urbanistique et paysagère est la règle avec des architectes et urbanistes de réputation nationale et internationale : Dominique Perrault, Bruno Fortier, le paysagiste, déjà nommé, Michel Desvignes. De même, du côté de la maîtrise d'œuvre bâtiment où la notoriété des architectes choisis par les opérateurs privés (Wilmotte, Lion, Portzamparc) ou publics (Lacaton-Vassal) est souvent de mise. Ces choix signalent en quelque sorte les dimensions stratégique mais aussi esthétique de l'enjeu qui est fixé pour ce territoire sans pour autant créer un effet de composition d'ensemble qui puisse encore convaincre.

Sur un processus aussi long, les habitants se sont d'abord appuyés sur le réseau associatif traditionnel pour réclamer une meilleure part d'information et d'implication. Il faut dire que les populations modestes des quartiers visés avaient depuis longtemps le sentiment d'être abandonnées. Le lancement simultané d'un grand nombre de projets, le chantier du tramway a eu de quoi leur donner le tournis. Puis une parole experte s'est peu à peu constituée, impliquée dans un Atelier d'urbanisme ou dans le cadre d'une vie associative renouvelée au fur et à mesure de l'arrivée de nouvelles couches de populations résidentes.

### 1-3-4 Culture du projet

Des études multiples menées en toute incohérence par divers experts et expertises démontrent que la logique d'agglomération n'a pas été, sur ce dossier, prédominante, qu'une culture d'opérations, voire de « coups », a été préférée à une culture de projet territorial. À la même époque où l'urbaniste Bruno Fortier est missionné par la ville centre pour la partie bordelaise de la rive droite, les services de la CUB le sont pour la partie Hauts de Garonne (Cenon Pont rouge), tandis que l'agence d'urbanisme instruit un dossier pour mesurer l'impact sur la voirie et la rive droite de Bordeaux du pont levant dit Bacalan Bastide, sans pour autant prendre en compte les autres communes limitrophes.

Face à ces initiatives non coordonnées et pour anticiper sur un ensemble d'opérations programmées sur 20 ans, deux grandes interrogations stratégiques sont formulées par les experts communautaires. Comment passer d'un emboîtement de processus à un schéma global de développement (un projet de territoire) pour la plaine de Garonne ? Un secteur qui a comme particularités d'être marqué par son passé industriel, caractérisé par une image et une mémoire collective (au sens d'Halbwachs) de quartier populaire, morcelé spatialement et contraint par le manque de franchissement avec la rive « bourgeoise » de la ville, mais riche de friches qui en font un axe fort du développement durable du cœur d'agglomération ? En d'autres termes, comment définir une image globale et les vecteurs d'attractivité pour parvenir à ce dessein, tout en limitant une dynamique annoncée de gentrification généralisée ?<sup>252</sup>.

Là réside l'un des principaux défis identifiés dans la mise en œuvre du référentiel d'action communautaire, celui d'un dispositif qui serait dédié à la coordination de multiples projets localisés. L'enjeu est d'offrir aux décideurs du futur et aux aménagements qu'ils décideront, le potentiel pour agir en termes d'espace ou de reconversion douce, notamment pour intégrer dans l'organisation de ce secteur les différents scénarii de ponts et leurs impacts pour les populations de cette rive. Les ponts sont les éléments structurants, figure de proue ou passager clandestin, des dispositifs d'action passés et à venir. Dans l'attente, les plans qui traduisent l'intention virtuelle d'une cohérence territoriale à venir ont acquis un nom de baptême, support d'un nouveau récit référentiel : l'arc du développement durable.

---

<sup>252</sup> Neil Smith : « La gentrification généralisée » in Catherine Bidou-Zacharian (dir) *Retours en ville*. Paris, Descartes et Cie, 2003.

#### *1-4 Changer d'image : le grand projet de ville (GPV) des Hauts de Garonne*

Les communes de Bassens, Cenon, Floirac et Lormont, signataires avec l'État de la convention territoriale « GPV des Hauts de Garonne », font partie de ce secteur de la rive droite de l'agglomération bordelaise qui a accueilli dans les années 60, l'une des plus importantes ZUP de la région : 11 500 logements sociaux répartis sur plusieurs sites, créant un paysage caractéristique de tours et de barres. Aujourd'hui, ce parc HLM est vieillissant et connaît les maux habituels des grands ensembles (problèmes sociaux à l'intérieur, problèmes d'image à l'extérieur), sans pour autant atteindre le niveau de relégation que connaissent des quartiers similaires dans d'autres régions. L'implication depuis 30 ans des pouvoirs publics dans ces quartiers à travers les différentes politiques de développement social urbain : développement social des quartiers (DSQ) Contrat de ville, Pacte de relance pour la ville (zone franche urbaine sur Bordeaux, Cenon, Floirac, Lormont et zone de redynamisation urbaine sur Bordeaux, Cenon, Floirac) a permis de mobiliser sur les hauts de Garonne les moyens et les énergies nécessaires pour limiter les effets de la ségrégation. Néanmoins, les indicateurs socio-économiques indiquent un niveau de précarité de la population parmi les plus élevés de l'agglomération : chômage largement supérieur à la moyenne, faible niveau de formation, bas revenus<sup>253</sup>. Outre ces caractéristiques sociales, le territoire du GPV souffre également d'enclavement. Situé sur la rive droite de la Garonne, il occupe une position stratégique de cœur d'agglomération. Mais, mal relié à la rive gauche, le déficit d'infrastructures routières constitue toujours pour ce secteur une contrainte à son développement, malgré les importantes réalisations de ces dernières années comme le bouclage de la rocade rive droite avec le pont François Mitterrand en 1993. La question récurrente de nouveaux franchissements du fleuve doit cependant trouver une réponse dans les années qui viennent avec la construction de deux ponts routiers : Bacalan-Bastide en aval et Jean-Jacques Bosc en amont. Cependant, l'ouverture en 2003 de la ligne A du tramway a pu apporter le désenclavement tant espéré mais aussi un effet structurant pour les communes traversées (Cenon et Lormont dans une première phase), modifiant en profondeur l'aspect de ces paysages de banlieue.

---

<sup>253</sup>Ainsi, le rapport du nombre de chômeurs sur la population totale est, en moyenne, supérieure de 4 points à celui de l'agglomération, près de 44 % des allocataires de la CAF se classent parmi les bas revenus, le niveau de formation des demandeurs d'emploi est anormalement bas. Source : GPV 2001.

#### *1-4-1 La situation initiale*

Pour autant, ce territoire qui regroupe environ 65 000 habitants bénéficie aussi de forces non négligeables, malgré la stigmatisation dont il a longtemps fait l'objet. On y trouve une grande qualité paysagère, avec la présence sur les coteaux de nombreux parcs et espaces naturels et sur sa partie « basse » de noyaux villageois historiques (vieux Lormont, vieux Cenon), la proximité géographique du centre de Bordeaux et notamment du secteur de la Bastide et de son nouveau contexte d'aménagement. Situées entre l'espace des deux rives et la deuxième couronne agglomérée, les communes du GPV sont à même d'assurer la continuité urbaine pour renforcer l'organisation spatiale de l'agglomération autour de la ville centre. Le tramway avec une ligne directe qui permet aux habitants des hauts de Garonne de rejoindre le cœur de la ville centre (quartier Mériadeck), le stade Chaban-Delmas ou l'hôpital en quelques minutes. Ces opportunités sont considérées par les initiateurs du GPV comme étant les meilleures ressources d'action pour inverser la situation actuelle. Il s'agit de faire d'une rive repoussoir, une rive offrant des sites d'accueil pour une nouvelle population et par là même réussir à casser l'image négative que l'histoire lui a imposée au détriment de la qualité de ses sites.

Pour aborder les principes de départ, il suffit de se référer à ce qu'en dit l'un des acteurs du projet, sociologue urbain : *« Ce qui compte le plus, c'est de produire à l'échelle de la rive droite et des coteaux, une « qualité de site », une image positive globale qui en valorise chaque sous-ensemble en tant qu'élément d'un secteur remarquable où se côtoient actuellement des adresses très recherchées et des cités mal réputées. »* Présenté de la sorte, le GPV apparaît comme destiné à créer les conditions d'une dynamique et d'un récit nouveaux sur ce territoire. Six grandes actions sont définies en ce sens, constituant un programme qui peut être présenté, plutôt que sous la forme d'une liste exhaustive, sous l'angle des différents volets thématiques qui le composent.

## Le cadre opérationnel

Lormont-Cenon Carrefour des Deux Villes



## Un territoire et son histoire

de l'urbanisation du plateau au GPV

4 communes

... où vivent 66 000 habitants

... qui regroupent près de la moitié des logements " très sociaux " de l'agglomération

... où les équipements publics sont devenus obsolètes

... mais où une zone franche urbaine a permis le désenclavement économique

... où un tissu associatif dense existe malgré une forte précarité de la population



Source GIP Hauts de Garonne.

Les objectifs du volet habitat sont ceux du renouvellement et de la diversification de l'offre résidentielle avec comme but d'introduire davantage de mixité sociale dans un habitat daté, uniforme et très social. Sur l'aspect renouvellement du parc de logements existant, ce projet initié en 2001 sous le gouvernement Jospin a été réorienté en 2004 dans le nouveau cadre de la loi de Cohésion sociale (ou loi Borloo). Sans pour autant remettre les objectifs en cause, il favorise, sous l'égide de l'ANRU (agence nationale de rénovation urbaine), le processus de démolition / reconstruction de préférence à une nouvelle réhabilitation de l'existant. Ainsi, d'ici 2010-2012, en lien avec les objectifs du PLH communautaire : 2400 logements sociaux seront détruits ; 5400 logements sociaux reconstruits, soit 20 % du parc de logements actuel. En matière de diversification de l'offre, le but visé est d'attirer des clientèles de classes moyennes en proposant à la foi des logements locatifs sociaux, des accessions sociales à la propriété, du locatif privé, de l'accession libre et quelques opérations de standing. Pour cela, 48 hectares de terrain ont déjà été achetés dans un contexte où le foncier est devenu rare et coûteux.

A contrario, bien que tout bilan soit encore difficile à faire, les premiers états des lieux de la rénovation montrent que ces opérations de reconstruction provoquent un déficit en grands logements (T5, T6), non remplacés du fait d'un trop faible taux de pavillons de logements sociaux, pénalisant ainsi les familles nombreuses, immigrées notamment<sup>254</sup>.

Pour le volet paysager, il s'agit de s'appuyer stratégiquement sur les qualités paysagères exceptionnelles des sites pour opérer les changements d'image nécessaires. Afin d'engager les communes dans une transformation de leur cadre de vie, une étude paysagère a été confiée au paysagiste Michel Desvignes dont la proposition s'appuie sur l'aménagement d'une trame verte de 400 hectares, « le parc des coteaux », destiné à jouer le rôle de liaison intercommunale. Ce poumon vert intégrera à terme des cheminements pédestres et cyclables, permettant de relier les communes éloignées, Bassens et Floirac, offrant par de fréquentes échappées des vues sur la Garonne : « *Les coteaux doivent devenir un lien, le grand parc situé à 10 minutes du centre de Bordeaux* ». Directeur du GPV.

Le volet culturel vise à modifier le profil résidentiel des communes du GPV, en agissant sur l'aspect culturel dont la cruelle absence sur toute la rive droite, reflétait jusqu'à présent l'état de quasi désert existant en la matière : pas ou peu de salles de spectacles ou de médiathèque. Des équipements publics ayant cette vocation sont dorénavant actés comme l'Arena, une salle

---

<sup>254</sup> Voir dossier du sociologue Vincent Goulet : *Hauts de Garonne : comment refaire la ville ?* [www.aqui.fr](http://www.aqui.fr). Mis en ligne le 24/04/2008.

multifonctions à vocation de zénith, située à Floirac et portée par un groupe de BTP espagnol, intégrant corridas et spectacles. Soumis à la concurrence de plusieurs sites situés sur l'agglomération, elle a fait l'objet, après négociation, d'un compromis politique entre élus de la ville centre et de la périphérie. D'autres projets de complexes culturels sont également en voie de réalisation : médiathèque à Lormont, ensemble culturel à Cenon. Pour les élus socialistes de la rive droite, ils symbolisent à eux seuls la volonté de renverser l'image de ce territoire en misant sur la culture et l'éducation populaire.

Le volet social, en lien avec les volets thématiques précédents, parie quant à lui sur la mise en réseau des politiques sociales, éducatives, sanitaires qui représentent un des aspects les plus importants de l'action en faveur des populations des quatre communes. Cela passe par la consolidation des pôles de services publics, la construction ou l'aménagement de nouveaux locaux, tout un ensemble de dispositifs conçus pour changer la ville en profondeur et qui pour cela peuvent bénéficier de l'effet tramway. Le succès de la Zone franche (ZFU) dont la mise en place fut loin d'être consensuelle, complète à la mesure (contestée) de son volet emploi, l'ensemble des dispositifs établis à l'échelle de ce territoire. Les violences urbaines qui ont touché certains quartiers du GPV en novembre 2005, rappelle à leur dimension, l'importance de cet aspect social. Il montre que le projet de ville doit être avant tout un projet social.

#### *1-4-2 Les temps du projet*

Comme l'écrit le quotidien Sud-ouest : « Ce grand projet est une gentille revanche sur la rive gauche ». Le contrat de GPV des Hauts de Garonne a été signé en 2001 entre l'État et les collectivités locales. Il constitue le volet territorial pour ces villes du contrat de ville de l'agglomération bordelaise. En ce sens, il a comme originalité d'être le seul en France de nature intercommunale. Le GPV repose sur deux grands enjeux : désenclaver la rive droite en créant un lien entre les communes, la ville centre et l'ensemble de l'agglomération et créer une zone de développement en transformant « un territoire marginalisé en territoire de vie et de projet pour ses habitants ». Autrement dit, l'objectif poursuivi est de réintégrer les différents quartiers des communes concernées à la vie de l'agglomération, de leur donner une attractivité comparable à celle des autres secteurs. Les actions entreprises dans le cadre du GPV visent en quelque sorte à banaliser un territoire dont on a trop longtemps relevé, à l'échelle métropolitaine, les handicaps qui le caractérisaient plutôt que les atouts qu'il comportait.

Pour cela, 11 sites ont été identifiés, certains comme pôles d'aménagement comportant la construction d'équipements structurants pour l'agglomération (le pôle multimodal de Cenon Pont rouge, la salle Arena), d'autres relevant de la politique de la ville avec une intervention sur les cités d'habitat social (Carriet, Génicart). Le financement total du projet est de 600 millions d'Euros avec les participations croisées de l'État, de l'Union Européenne (Urban II jusqu'en 2006 et FEDER), de la CUB et des collectivités locales. Les dates pour une réalisation complète sont fixées à l'horizon 2010-2012.

### *1-4-3 Acteurs et fonctions*

Le dispositif d'acteurs propre à ce type de projet mobilisant sur la durée du GPV de manière transversale un grand nombre de protagonistes est évidemment complexe. La maîtrise d'ouvrage du GPV est partenariale, elle associe sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), l'État, les collectivités locales et les bailleurs sociaux. L'État à travers le rôle de l'ANRU, les 4 collectivités locales sous la bannière de la CUB et d'un maître d'ouvrage délégué, la société d'économie mixte : BMA. Sans oublier les bailleurs sociaux (Domofrance, Aquitanis) dont on a pu noter la conversion au principe de démolition/reconstruction afin d'éviter une 3<sup>e</sup> vague de réhabilitation de logements. Reconversion effectuée, il est vrai, dans un contexte porteur avec des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le GIP composé d'un comité de pilotage et d'un comité technique est le pilote de l'ensemble des opérations. De même, les expertises mobilisées pour un projet d'une telle ampleur ne peuvent être que multiples et multidisciplinaires, qu'elles soient savantes, rattachées aux études de diagnostics ou participatives, liées aux phases opérationnelles, de suivi et d'évaluation de l'ensemble du projet<sup>255</sup>. Elles sont généralement menées dans le cadre de l'action d'institutions locales (services techniques des villes, agence d'urbanisme) ou liées à l'activité d'experts libéraux. Ainsi, des architectes, urbanistes, sociologues ont déjà constitué un milieu professionnel expert dans le domaine du conseil et de l'assistance pour des opérations lourdes de réhabilitation en milieu habité, en présence active des habitants. Ils rejoignent ainsi le savoir-faire acquis sur ce territoire par une ingénierie sociale (type MOUS) en place depuis longtemps pour accompagner les différentes étapes de la politique de la ville et l'expérience accumulée en interne par les bailleurs sociaux gestionnaires de ce parc depuis des dizaines

---

<sup>255</sup> C'est une société privée, Algoe consultants, spécialisée en ingénierie des projets ANRU qui assure le conseil en management du GIP.

d'années. L'accent mis sur la démolition, plutôt que sur la réhabilitation, a pu dans un premier temps être ressenti comme une remise en cause de cette dynamique et de ce savoir-faire. Mais l'expérience accumulée a permis à une majorité habitants d'être associés au renouvellement urbain de leurs quartiers, à la résidentialisation de secteurs entiers, avec l'objectif ambitieux de « co-produire les projets » ou d'être assisté dans leurs relogements<sup>256</sup>.

#### *1-4-4 Culture du projet*

À l'échelle de l'agglomération, l'innovation du GPV est de s'appuyer sur un dispositif marqué par la volonté des élus locaux, tous maires socialistes, de mutualiser leurs actions, de créer un véritable acteur collectif pour inverser les choses. Cela représente un mode peu courant de coopération intercommunale au sein de la communauté urbaine. Une logique de projet a été initiée collectivement, grandement facilitée par les contributions extérieures : État, Union européenne entre autres. L'association des équipes municipales des quatre communes des Hauts de Garonne bâtie sur l'expérience acquise dans le cadre de la politique de la ville comme d'ailleurs celle de leurs partenaires (bailleurs sociaux) a été un des facteurs incitatifs pour l'État dans la création et le soutien financier de ce dispositif. La conviction que la transformation de l'image d'un territoire passe aujourd'hui par la « qualité urbaine, paysagère, architecturale », par une politique culturelle forte en équipements d'agglomération et une offre diversifiée d'habitat (mixité sociale) s'impose auprès des décideurs et des experts comme les principes consensuels du renouvellement et du développement urbains (plus que par l'économie ?). Comme le souligne le maire de Lormont, c'est le meilleur moyen pour ce territoire de substituer un nouvel « urbanisme de soudure urbaine et sociale » à cet urbanisme de « collage » imposé dans les années 60-70 (les ZUP) et qui fut au final facteur d'enclavement social et de ruptures spatiales.

Pour autant, l'idée « d'effacer » en quelque sorte l'image négative de ces quartiers pour laisser place à de nouvelles formes urbaines, le fait de donner l'image d'un quartier en devenir qui change ses repères, ne sont pas sans conséquences sur le vécu des habitants notamment les plus fragiles et sur l'appréhension qu'ils peuvent avoir de leur avenir sur ces mêmes lieux. Un dispositif de rénovation urbaine ne s'affranchit pas facilement des effets non intentionnels de

---

<sup>256</sup> Thierry Oblat, Joelle Perroton, Agnès Villechaise, *Ménages immigrés ou issus de l'immigration dans les opérations de renouvellement urbain*. Union sociale pour l'habitat, Cadis, Université Victor Ségalen, Bordeaux II, septembre 2005.

son action et peuvent produire des effets originaux voire inattendus<sup>257</sup>. Ils ont aussi une logique propre qui ne dépend pas uniquement des objectifs qui leur sont assignés comme pourrait le laisser penser un raisonnement trop fonctionnaliste.

### *1-5 Les Berges du lac, la future « vitrine bordelaise » des éco-quartiers*

Le secteur de Bordeaux Nord dans lequel se situe le projet urbain des Berges du lac, correspond géographiquement à une vaste zone située au nord de la ville de Bordeaux en incluant une partie des communes résidentielles du Bouscat et de Bruges. Sa situation, au débouché du Pont d'Aquitaine en fait une entrée de ville parmi les plus importantes pour l'agglomération, de nature stratégique pour tous les flux en provenance de Paris. C'est au total 3000 hectares, urbanisables en partie (au dixième), appartenant à la CUB et au Port autonome de Bordeaux (PAB) qui compose aujourd'hui un paysage hétéroclite, une « mosaïque » de territoires mal identifiés que le paysagiste Paul Chemetov a pu assimiler, en termes imagés, à un « vide-poche »<sup>258</sup>.

#### *1-5-1 La situation initiale*

Au fil des aménagements réalisés au coup par coup depuis près de 40 ans, ce secteur s'est structuré (mal) autour de trois grandes entités qui représentent, au moins pour les deux premières, d'importants territoires de projet pour le devenir de l'agglomération : le pôle central du Lac comprend un parc tertiaire avec des équipements structurants pour toute l'agglomération : Centre commercial (Auchan lac), Palais des congrès, Parc des expositions, Casino, Parc hôtelier. Au Sud de ce pôle, on trouve des territoires situés entre cette zone du lac et le centre de Bordeaux composés de franges industrielles, portuaires et rurales : Bassins à flots et de quartiers populaires : Ravesies, nord des Chartrons, Bacalan. Au Nord, en prolongement du pôle central une vaste étendue naturelle, le parc intercommunal des Jalles, jouxte la commune de Blanquefort.

---

<sup>257</sup> En référence à la théorie de la structuration chère à Antony Giddens : *La Constitution de la société - Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987.

<sup>258</sup> Paul Chemetov : « Prendre en compte la valeur réelle des traces » in *Bordeaux agglomération, un projet urbain pour le territoire*, op.cit.

## LE PROJET URBAIN DE BORDEAUX NORD

### un pôle économique un quartier résidentiel

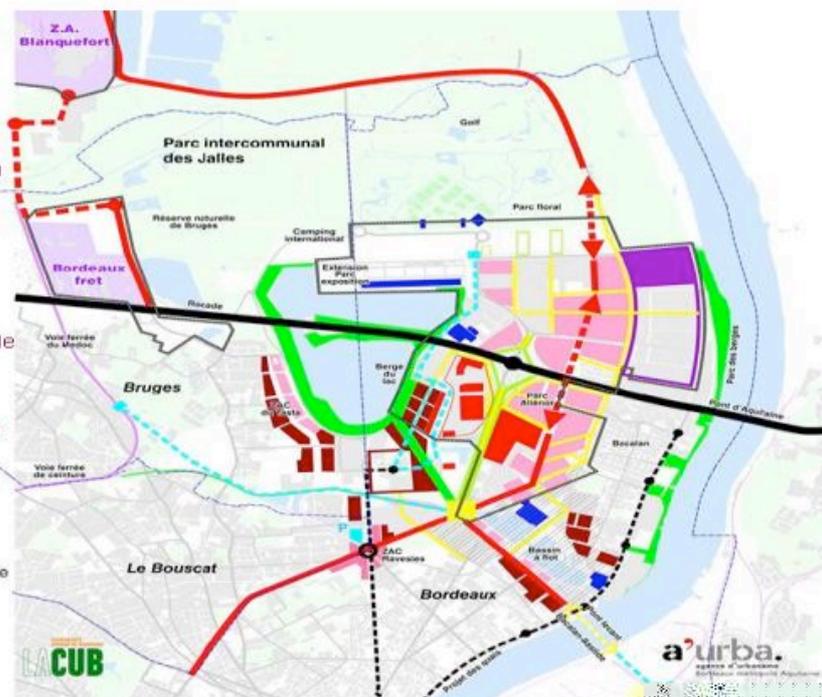
Une continuité d'activités économiques des bassins à flot au parc des expositions

Leur desserte par l'avenue de Tourville prolongée

Des quartiers résidentiels le long de la berge du Lac

Un traitement des espaces publics favorables aux déplacements de proximité

-  Tramway 2ème phase
-  Hypothèses tramway 3ème phase
-  Logements
-  Activités tertiaires
-  Activités commerciales
-  Activités secondaires



## LE PROJET URBAIN DE BORDEAUX NORD



Source : A'urba et CUB

Historiquement, l'aménagement du quartier du Lac reste la grande œuvre de Jacques Chaban-Delmas, sa nouvelle frontière, un territoire gagné sur des hectares de marais. En quelque sorte, le projet Bordeaux Nord continue aujourd'hui cette ambition inachevée, avec les contenus « modernistes » qui l'accompagnent : hier ceux de la ville nouvelle, aujourd'hui ceux de la ville durable.

À l'origine de l'action, c'est un projet titanesque incarné dans les grands travaux engagés au cours de cette année 1966 qui ouvre également le chantier de la rocade urbaine. Une société d'économie mixte, la SAUNAB est chargée de piloter le projet conçu par l'architecte parisien Arsène-Henry (un grand architecte au sens du modèle hiérarchique). Un projet qui comprend 15 000 logements (4500 seront réalisés) associés à un grand pôle tertiaire, de grands équipements métropolitains comme le Parc des Expositions, l'implantation d'équipements sportifs et tertiaires. Mais le projet fait long feu durant les années 80, les investisseurs se désintéressent de ce *no man s'land*, marqué de surcroît (stigmatisé) par la réalisation des « Aubiers » un quartier qui concentre et incarne sur Bordeaux les maux habituels des grands ensembles. Au final, les objectifs sont loin d'être atteints : « *Le Lac, ce vaste espace de conquête aura échoué à soutenir la démographie bordelaise. Initialement prévu pour accueillir quelque 15000 résidents dans plusieurs modules d'habitat collectif, conçus sur le modèle des Aubiers, il n'en totalise aujourd'hui que 4500.* »<sup>259</sup>

Après cette période de mise à l'écart, le projet urbain de Bordeaux, édicté par la ville centre en 1996, accorde de nouveau une place importante à ce secteur en y intégrant les Bassins à flots et les quartiers Chartons Nord et Bacalan. Des quatre parties du plan guide paru la même année, qui traduit la partie instrumentale du référentiel pour ce secteur, Bordeaux Nord constitue avec la Bastide un des deux chapitres consacrés à un projet. On y annonce en substance, un programme d'interventions à court (3 à 5 ans), moyen (5 à 10 ans) et long terme (plus de 10 ans). L'objectif est de repenser son organisation complète à la hauteur d'une véritable entrée de ville avec un réseau de voirie requalifié, sachant que le tramway desservira ce secteur, des quartiers désenclavés en connexion les uns avec les autres, un traitement paysager de mise en valeur des différents sites, comportant une série de parcs urbains articulés des berges de Garonne au Lac en passant par les bassins à flots.

---

<sup>259</sup> Gilles Savary : *Chaban, maire de Bordeaux, anatomie d'une féodalité républicaine*. Op.cit.

### 1-5-2 Temps du projet

Les experts qui se penchent sur ce secteur en 1996 commencent tous par établir un diagnostic sévère : « *Le manque de lisibilité du réseau de voirie dans ce vaste secteur hétéroclite où voisinent des ensembles d'habitation anciens et récents, des zones d'activité, un centre commercial ajoute à l'incohérence.* »<sup>260</sup>

Partant de ce constat et du travail réalisé par l'agence d'urbanisme, sous forme de Plan directeur, l'intention publique affichée à partir de cette année est de faire de ce territoire une extension urbaine de la ville s'appuyant sur un concept de « ville d'eau et de verdure aux fonctions mixtes ». Ce projet passe plus précisément par une mosaïque de territoires à articuler, avec l'idée (l'image active) de réaliser un nouveau quartier en fonction d'une cohérence d'ensemble qui puisse rompre avec le zoning actuel. Derrière le concept, pointe aussi l'idée reprise à Jacques Chaban-delmas d'une nouvelle frontière pour Bordeaux, relayée par des voix plurielles : « *C'est là qu'est la ville de demain* » (Alain Juppé) ; « *La future ville au nord* » (Michel Duchêne, adjoint à l'urbanisme), « *La mutation de la métropole bordelaise se joue au Nord.* » (document CUB).

À l'issue de la phase études, le Plan d'ensemble aboutit, en fonction de chaque entité géographique, à quelques grandes orientations d'aménagement et à la programmation de toute une série d'opérations. Sur le pôle central, entité qui nous intéresse ici, il s'agit, d'une part, de conforter la fonction base de loisirs et d'affaires du quartier du lac (parc des expositions, Casino), avec un grand parc intercommunal de 200 hectares au nord et un pôle tertiaire et, d'autre part, de réaliser un « quartier mixte » (premier intitulé avant de devenir éco-quartier quelques années plus tard) autour du réseau de tramway, le long des berges du lac.

Parmi les principales opérations programmées, qui traduisent cette orientation, deux opérations sont particulièrement significatives du mouvement des années 90, que l'on retrouve dans les nombreuses opérations classées au référentiel comme territoires de projet. La première – Le Tasta - est une opération d'extension urbaine en cours sur la commune de Bruges, à dominante en logements (1700 logements). L'autre qui retient notre attention est l'opération des Berges du lac, pour lequel la Communauté Urbaine a lancé dès 2004 une consultation avec pour objectif la réalisation, à terme, d'un quartier de 4000 habitants, en liaison avec le projet de prolongement de la ligne C du tramway qui passera en son centre. Le projet évolue vers une programmation à vocation mixte afin de permettre l'extension du

---

<sup>260</sup> Bordeaux, une démarche plurielle. DAFU, *Atelier Ville architecture n°5*. Ministère de l'équipement, mai 1998.

centre commercial d'Auchan et d'équilibrer le bilan de l'aménageur privé suite à une revalorisation du prix du foncier. D'un point de vue urbanistique, le projet « Berge du Lac », situé en plein cœur du site d'intérêt métropolitain de Bordeaux Nord, répond à un double objectif d'agglomération.

Le premier est d'intégrer - ou d'achever tant l'intention est ancienne - l'opération dans le tissu urbain bordelais et de créer, 40 ans après, une continuité urbaine et paysagère entre la zone d'activité du Lac, le quartier des Aubiers et l'aménagement des Bassins à Flots. Elle se doit également de développer des fonctions urbaines, habitat et équipements publics, dans un secteur fortement marqué par les activités économiques et commerciales et de supprimer le caractère routier des espaces publics existants. Pour respecter les exigences de la Loi SRU (et son fameux article 55, sur la mixité sociale), un tiers des logements construits est par ailleurs réservé au secteur social (PLS).

Le second objectif, le plus médiatisé, est le profil donné à ce projet d'un éco quartier situé sur un secteur décrit comme riche d'un potentiel environnemental exceptionnel (un lac, le caractère forestier du site). En conséquence, les principes d'aménagement définis en amont par les services de la CUB correspondent aux attentes d'une logique de développement urbain durable dans le ton du nouvel esprit public, fortement affichée aussi bien à la tête de la ville centre qu'à celle de la CUB. On insiste sur la gestion économe de l'eau et l'utilisation d'énergies renouvelables (biomasse bois, solaire, géothermie et logements certifiés « habitat et environnement »), de même qu'une attention toute particulière est portée au respect du milieu naturel, aux espaces publics et à la mixité.

Le projet lauréat, désigné en 2006, exprime cette sensation d'un urbanisme doux reposant sur des choix d'aménagement conçus autour des notions de qualité urbaine et de mixité sociale et fonctionnelle. Des espaces d'îlots denses sont traversés par trois canaux creusés perpendiculairement au lac, dont un navigable. Ils quadrillent un quartier très urbain, dessiné comme une cité lacustre, mélangeant habitats individuels et collectifs, à hauteur d'un R+6. Actuellement, ce projet fortement médiatisé, classé en ZAC, est toujours en phase de préparation, le volet commercial restant à boucler. Le dossier de réalisation de l'opération a été approuvé en février 2008 et les travaux devraient débuter en 2010.

### *1-5-3 Acteurs et fonctions*

Ce qui caractérise du point de vue des acteurs ce double projet de renouvellement urbain et d'extension urbaine, c'est la nécessité de s'appuyer sur un partenariat public/privé pour le

réaliser. Au vu de la taille des opérations à construire (les 220 hectares des Bassins à flots par exemple, les 27 hectares de l'éco-quartier), de l'ampleur de l'espace public à requalifier et de la répartition du foncier à effectuer, il y a forcément nécessité d'opter dans le contexte actuel pour une logique contractuelle entre acteurs privés et publics de la maîtrise d'ouvrage.

Si le projet Tasta reste de facture classique - la SEM BMA en est l'aménageur – le projet des Berges du lac a fait l'objet d'un concours entre plusieurs opérateurs privés : Bouygues, ING-Cogedim, Ataraxia, Nexity et Domofrance. Bouygues immobilier a été choisi sur un projet conçu par l'urbaniste parisien Christian Devillers associé à l'équipe d'architectes bordelais BLP (les mêmes que ceux du tramway) au bureau d'études en environnement Terre Eco et aux ingénieurs de la Sogreah.

Avec ce projet d'importance (1500 logements, 20 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, un collège), la pratique est relativement nouvelle pour la fabrique urbaine de l'agglomération, puisqu'un morceau de ville de cette ampleur sera entièrement (ou presque) réalisé par un promoteur privé. Mais, une fois l'aménageur désigné, des années de négociations à quatre (CUB, Bouygues, Immochan, Ville de Bordeaux) seront encore nécessaires pour faire valider le dossier de réalisation. Ainsi, divers événements non prévus initialement, tels qu'une réévaluation à la hausse du prix du foncier par les domaines et un moratoire sur l'implantation de nouvelles surfaces commerciales, ont déjà modifié les conditions de base sur lesquelles le concours avait été lancé et engendré toute une série de négociations entre les acteurs du projet. Sous l'effet de ces discussions, le projet a déjà évolué tant dans sa programmation que dans son montage institutionnel. La densité a été ainsi augmentée pour compenser le nombre insuffisant de commerces et une participation publique décidée afin de neutraliser la hausse du prix du foncier, sans pénaliser pour autant le bilan de l'aménageur.

L'environnement social du projet d'éco-quartier des Berges du lac joue également un rôle important dans le dispositif de projet, même si nous sommes dans une opération d'extension urbaine. La population actuelle du quartier du lac est essentiellement composée de catégories modestes résidant aux Aubiers, un grand ensemble d'habitat à dominante sociale, situé à proximité immédiate du projet. Cette opération demeure le témoignage direct des premiers plans d'urbanisme des années 60, réalisés à Bordeaux. L'image d'une enclave pour familles monoparentales, immigrés, chômeurs et d'une cité pour populations reléguées, vivant à l'écart de la ville centre, reste encore bien ancrée dans l'agglomération. De plus, une réputation de rendez-vous galants dans les forêts qui bordent le quartier et une fonction d'accueil des gens du voyage contribuent à alourdir le portrait.

Dans ce contexte et pour des soucis de bonne intégration, le cahier des charges des Berges du lac insistait lors du lancement du concours sur la mixité sociale du projet. Mais, paradoxalement, la CUB a choisi le scénario qui isole le plus les Aubiers du futur éco-quartier, avec l'implantation d'un collège, d'un jardin promenade et d'un canal entre les deux espaces, comme pour maintenir symboliquement les deux quartiers à distance. Le plan masse du projet a d'ailleurs été soumis à un docteur en sûreté urbaine, Florence Imbert, pour s'assurer des conditions de « bonne gestion », notamment sécuritaire, des futurs espaces publics et privés.

#### *1-5-4 Culture du projet*

En lançant avec force le projet des berges du lac la technostucture bordelaise expérimente doublement.

D'une part en optant pour une approche, inspirée d'un modèle anglo-saxon de gestion temporelle des projets urbains, dit de planification stratégique, qui s'est largement diffusée en Europe depuis les années 90<sup>261</sup>. Une démarche qui se caractérise essentiellement par la mise en place d'une méthode de projet partenariale et négociée, nouvelle pour les acteurs locaux de l'aménagement urbain. Le principe étant de ne pas fixer les choses au préalable, faute de certitudes financières, techniques et réglementaires, mais de définir seulement les grandes orientations stratégiques afin de mieux ajuster les objectifs au fur et à mesure des opportunités.

D'autre part en s'attelant aux modalités d'application de la logique de développement durable (mixité, densité, mobilités douces, souci environnemental) qui prévaut dans cette démarche et s'impose à toute décision sur le futur quartier. Le développement durable est en effet un « mot valise » dont la déclinaison technique et opérationnelle est en perpétuelle évolution.

Chaque groupe d'acteurs – public et privé – doit entreprendre, sur ces nouvelles bases référentielles, l'apprentissage collectif d'une organisation et d'une démarche. Dans ces conditions, la recherche d'un aboutissement acceptable par les différentes parties est une nécessité qui favorise la recherche de solutions négociées, d'autant plus que l'effet vitrine attendu maintient une forte pression sur les protagonistes.

Au bout de cet état des lieux de cinq des principaux projets de la fabrique urbaine bordelaise, nous pouvons identifier et recenser des dispositifs d'action multiples à travers les assemblages

---

<sup>261</sup> Jean-Gustave Padioleau, René Demesteere, op.cit.

et arrangements spécifiques d'éléments hétérogènes (acteurs et actants) qui en constituent comme les décrit, Michel Callon, la « nature composite et fibreuse »<sup>262</sup>. Dans ce cadre, ces dispositifs sont comme l'expression multiple de la ville en chantier, de la fabrique au travail. Nous allons dans le chapitre suivant replacer leur action dans le contexte local du projet urbain d'ensemble.

---

<sup>262</sup> Michel Callon, *op.cit.*

## Chapitre 2 : Dispositifs et dimensions de l'action

En plus d'assembler tout un ensemble d'éléments hétérogènes, les dispositifs du projet urbain d'agglomération intègrent une double dimension. Une dimension politique qui les met en forme, dans l'optique d'un investissement stratégique ou d'une géopolitique des territoires et des lieux et une dimension technique qui fait émerger des modalités particulières de « cognition distribuée »<sup>263</sup> : transversalité des tâches, apprentissage collectif, nouveaux outils de régulation, montages originaux de partenariat et de coopération.

On peut dégager ainsi à partir de cette double dimension trois grandes catégories de dispositifs qui sont autant de moyens à disposition du politique pour agir et organiser les territoires : les grands projets, les dispositifs procéduraux de type ZAC, les dispositifs innovants et expérimentaux. Commune à ces catégories, l'inscription dans des dynamiques de négociation mettent les dispositifs à l'épreuve de la concertation et s'appuient sur la recherche de compromis pour mieux réduire les concurrences et stabiliser le processus.

### *2-1 L'effet de levier : les dispositifs de Grand projet*

La logique des grands projets a révélé un tournant dans la manière de fabriquer la ville. Certes, Jacques Chaban-Delmas a eu les siens comme le Lac ou Mériadeck, qualifiés de projets pharaonique par leur caractère démesuré, forts du support de la croissance économique des années 60 et du soutien de l'Etat. Si Mériadeck – « sa Défense » - est aujourd'hui considérée comme une opération inadaptée à la configuration de la ville et à son héritage architectural, on remarque à contrario que l'opération du Lac démontre une « générosité initiale de ses projets non dépourvue de réalisme et d'une précieuse faculté d'anticipation ».<sup>264</sup> En transformant des hectares de marais en hectares de foncier, en les rendant disponibles à une urbanisation future, dans un environnement aménagé, le « coup » de la nouvelle frontière s'avère en fait visionnaire. Quarante ans après, les grands projets se nomment aujourd'hui tramway et aménagement des quais et sont associés aux mandats d'Alain Juppé.

---

<sup>263</sup> Michel Callon, *La commande ... de l'architecture à la ville*, op.cit, p 65.

<sup>264</sup> Gilles Savary, op.cit. p156-157

## 2-1-1 Un investissement stratégique

Leur appartenance commune est d'être considéré et rangé dans une catégorie d'exception du fait de la présence de caractéristiques qui leur donne un alliage assez particulier. Une démonstration de volontarisme politique, une capacité à transgresser les normes habituelles de production, une visibilité accentuée par les médias (réveiller la belle endormie), une élite de professionnels (architectes) et d'entreprises mobilisés pour un projet unique par sa dimension et son ambition, telles sont les convergences réunies par les grands projets dans le processus organisationnel de la fabrique urbaine.

La mutation des quais comme le lancement du tramway met en scène à partir de 1999/ 2000 toutes ces caractéristiques. Conçus comme deux gestes emblématiques, ces projets ont en commun la volonté de provoquer et d'accompagner le grand retournement d'une ville vouée au tout automobile vers une ville où l'espace public est partagé (tramway, deux-roues, piétons). En ce sens, le passage à l'opérationnel dont a vu qu'il constituait un point faible pour nombre de grands principes du référentiel (densité, mixité), repose ici sur une stratégie qui a fait ses preuves, celle de l'effet de levier où le grand projet impulse une dynamique urbaine à l'échelle de l'agglomération. L'urgence était de s'appuyer sur des projets à forte cohérence interne pour atténuer la faiblesse de certaines opérations érigées pour des raisons de mutualisation de moyens en intérêt d'agglomération. Le scénario du grand projet effet de levier a même été hissé au rang des bonnes pratiques depuis Bilbao, repris par nombre de métropoles pour requalifier leurs espaces centraux.

Des différents facteurs qui contribuent à ce « succès », le volontarisme politique n'est pas le moindre qui fait sortir le processus décisionnel des routines technico-administratives. L'action du maire de la ville centre, président de l'instance intercommunale de surcroît, lui procure en 1996 le parrainage politique et la compétence coordinatrice nécessaires. Alain Rousset succédant à la seconde fonction au nom de la gauche communautaire à Alain Juppé, représentant la droite, n'a pas fait démentir la règle. Fort de cette tutelle, le Grand projet acquiert de fait un statut d'exceptionnalité qui entraîne, la plupart du temps, le contournement des nombreux obstacles dus aux rivalités sectorielles et aux difficultés de financement. Le grand projet permet à l'action urbaine de s'extirper des dispositifs politico-administratifs ordinaires, en charge de la gestion locale. Il peut ainsi déroger au droit commun, s'affranchir des habituels circuits longs, rendre acceptable le surcoût. En ce sens, « *contrairement à ce que prétend la vulgate managériale, le grand est sans doute plus complexe mais moins compliqué*

*que le petit. Le système des acteurs présidant au changement de localisation d'un arrêt d'autobus n'est pas moins fourni que celui concernant un TCSP.»<sup>265</sup>*

Dans l'un et l'autre cas, la structure décisionnelle s'est appuyée sur des alliances entre plusieurs échelons politiques ou administratifs qui ont été traduites dans des dispositifs organisationnels en rupture avec le mode de fonctionnement des bureaucraties techniques : mission tramway, mission quais. Chaque organisation s'est adjoint l'expérience de l'ingénierie publique, associant des prestataires de services privés de renom, renforçant leur force de communication. L'envergure des projets, les enjeux qu'ils visent (marquer pour un siècle), l'irréversibilité du processus, donne le sentiment de participer à une œuvre hors normes, et motive tous les participants quelle que soit leur intervention. Les conditions existent pour transgresser les normes habituelles de production et promouvoir des innovations techniques et technologiques : le végétal dans une ville de pierres ; l'alimentation par le sol du tramway pour préserver le patrimoine. La plupart des professionnels ayant participé à cette phase intense soulignent à propos de l'aménagement des quais un modèle de décision et une décision politique modèle (de gouvernance) qui a vu les rênes du projet confiées à une seule institution, la CUB, mobilisé l'agence d'urbanisme sur la programmation et organisé un grand concours d'architecture<sup>266</sup>. Le tramway entre aussi dans cette catégorie et rénove les modes d'action traditionnels de la CUB, en créant un dispositif de mission – un groupe projet – indépendant du pôle de la voirie et des infrastructures. L'accord politique trouvé, notamment entre les élus de la ville centre (droite) et les élus de la rive droite (gauche), n'exclue pas des conflits sur le tracé des corridors, le choix des communes traversées, sur la prééminence des critères à faire valoir, techniques, financiers ou esthétiques. Mais elle facilite au final la régulation du projet qui sera mené à terme : trois lignes ouvertes simultanément en décembre 2003.

Dans ses deux formes, tramway et aménagement des quais, le Grand projet présente un avantage supplémentaire difficilement négociable, celui de la visibilité, y compris pour les non usagers. Il peut s'inaugurer, se visiter, se décliner en autant de signes et de supports de communication. On fait appel pour sa conception à des compétences locales reconnues ou à des professionnels de réputation nationale ou internationale. Design des rames, des stations et du mobilier urbain, aménagement urbain des espaces publics traversés, œuvres d'art du 1%, les signatures se multiplient là comme ailleurs : Bordeaux a son lion bleu (de l'artiste xavier

---

<sup>265</sup> Jean-Marc Offner Raisons politiques et grands projets in *Annales des ponts et chaussées*, n°99, juillet-septembre 2001, pp. 55-59.

<sup>266</sup> Patrice Godier, Guy Tapie, op.cit

Veilhan), sa colonne de Theimer (artiste sculpteur) et accumule les récompenses, relayé par les médias. Le but étant d'attester de l'action publique et du volontarisme de ses initiateurs, en étant garant d'une production réussie puisque l'investissement peut s'apprécier de visu et que le test politique tient moins dans l'usage qui en sera fait que des tactiques de son élaboration. Il est l'identité visuelle, la marque du projet : « *Pourquoi un musée Guggenheim puisque nous avons la façade des quais et un tramway confortable et innovant !* » L'élaboration, la construction et la mise en service de l'équipement témoignent directement des capacités des responsables locaux à trouver de l'argent, déloger les services techniques et administratifs de leurs routines, dépasser les aléas des chantiers, respecter les délais. Pierre Rosanvallon explique fort bien la dimension performative du grand projet en s'en référant à l'Etat, selon des considérations qui se prêtent fort bien aujourd'hui aux villes Etat que sont les intercommunalités. Selon lui, le grand projet « exorcise la possibilité d'un échec en réduisant la distance entre le dire et le faire. Il érige un monument destiné à témoigner de la maîtrise de l'Etat sur les choses. D'où d'ailleurs la relative indifférence finale au bilan économique réel d'une opération, comme si l'essentiel consistait à manifester symboliquement que l'Etat peut quand il le veut »<sup>267</sup>. Les bénéfices politiques du grand projet sont rarement négligeables qui font taire dans un premier temps toute critique velléitaire.

### *2-1-2 Sophistication des modes de fabrication*

Les dispositifs organisationnels soutenus par la définition politique de leurs missions sont donc les principaux « intermédiaires » (au sens de la sociologie de la traduction) qui rendent visibles à l'extérieur et font avancer en interne les projets, d'où l'accent mis sur l'innovation en matière d'organisation et de management public. Plusieurs conséquences en découlent pour le processus étudié.

D'abord, dans ce contexte où les acteurs doivent savoir faire face à des pressions constantes, à l'obligation de réussite, où l'innovation voire l'invention s'inscrit comme données fondamentales, le recours à l'expertise devient un recours obligé. Les hommes et le matériel se multiplient pour consolider l'organisation et diminuer de facto les incertitudes. Nombre de spécialistes sont ainsi enrôlés pour solidifier le processus. Pour les groupes professionnels intervenant dans ces projets, la complexité des problèmes à traiter, la demande accrue de performances, l'augmentation de la concurrence conduisent à la spécialisation et oblige à la

---

<sup>267</sup> Pierre Rosanvallon, *l'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, collections Points Histoire 1993, p 264.

diversification. En ce sens, les grands projets ouvrent localement de nouvelles voies de professionnalisation et en confirment d'autres.

De même, les acteurs des deux dispositifs observés sur Bordeaux - tramway et quais rive gauche - ont acquis tout un savoir faire en matière d'espaces publics, d'usage et de relations avec les divers publics. Une culture de projet voire un savoir local participe désormais, si l'on en croît les protagonistes des grands projets, de leur expérience pratique de l'espace. En raison de sa force symbolique, l'identification au Grand projet devient alors un mécanisme de régulation central, instituant une adhésion forte aux fins et aux moyens engagés. Les vertus d'une telle adhésion étant d'atténuer les conflits, de fédérer des intérêts divergents et d'opérer des transitions entre acteurs, de la décision stratégique du projet à sa réalisation partielle.

Ce mouvement a permis aussi le rééquilibrage entre les acteurs de la décision et du pilotage et ceux de la conception et de l'œuvre. Pour chacune des phases de programmation, conception, négociation, consultation et réalisation, les différents champs d'action ont eu tendance à se structurer selon des expertises nouvelles qui renforcent dans le cadre du grand projet les pôles de la maîtrise d'ouvrage et les entreprises vis-à-vis de la maîtrise d'œuvre (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage notamment). Aussi, dans ce contexte de rallongement de réseau, qui alourdit le processus et dilue la responsabilité, la principale difficulté, malgré une culture de projet partagée, est de mettre en place et de rationaliser d'amont en aval les modes de coordination et de pilotage des opérations. D'où l'importance de la fonction que remplit dans le dispositif de grand projet, le chef de projet, lui-même, figure de compétence que nous examinerons en dernière partie de ce travail.

## *2-2 L'effet sur mesure : des dispositifs procéduraux contestés mais confirmés*

La procédure de ZAC<sup>268</sup> est, à Bordeaux comme ailleurs, largement utilisée par les services techniques de l'institution communautaire. La Zone d'Aménagement concertée est historiquement un instrument fondamental de l'urbanisme à la française, tant cette procédure symbolise depuis loi d'orientation foncière de 1967 une méthode de fabrique urbaine aussi largement utilisée qu'elle est critiquée. Le dispositif d'action qui lui est liée offre la possibilité aux collectivités d'acquérir et de viabiliser des terrains qui seront ensuite cédés à des constructeurs privés. Son succès tient principalement à des questions organisationnelles

---

<sup>268</sup> D'après la loi LOF de décembre 1967, la ZAC est une zone dans laquelle "une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains (...) en vue de les céder (...) ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés" (art. L. 311-1 du code de l'urbanisme).

relevant conjointement de la réalisation des opérations et du financement des projets urbains. En tant que procédure (élément juridique du dispositif), la ZAC est particulièrement adaptée aux opérations complexes et ceci pour deux raisons.

La première est d'ordre opérationnel. La ZAC est un dispositif adaptable qui présente dans ce cadre l'avantage d'être évolutif. Si les objectifs généraux des opérations constituant le projet urbain restent généralement en accord avec les objectifs initiaux, la programmation des opérations, elle, n'est jamais complètement figée. Une opération urbaine est caractérisée par une temporalité longue durant laquelle le contexte local se transforme. L'apparition de problématiques dont se saisissent législateurs et acteurs politiques locaux font évoluer de manière corrélée les orientations des politiques publiques : il en est ainsi, par exemple de la mixité. La procédure ZAC, grâce à de possibles modifications successives des dossiers de réalisation, permet en permanence de négocier, réactualiser, redéfinir le projet dans sa programmation et dans sa forme. De plus, le dispositif de la ZAC implique plusieurs effets tant sur la gestion de l'opération que sur l'intervention des acteurs qui y participent. Par son caractère procédurier, elle oblige les professionnels à travailler le dossier dans ce sens pour l'élaborer. En tant que pièce centrale du corpus documentaire accompagnant l'opération, le dossier de réalisation, détermine le rôle de chaque acteur et a valeur de contrat et de référence. La signature du dossier engage l'aménageur sur les objectifs édictés et la manière de les atteindre. Localement, le dispositif ZAC, qui traduit une volonté politique d'intervention et de contrôle, est généralement bien maîtrisé par les professionnels dans la mesure où il est directif et soumis à une définition rigoureuse : inscription dans la planification, prévision des recettes et des dépenses, planification précise du programme et de la répartition des opérations.

La seconde raison est d'ordre financier, puisque dans le contexte bordelais des années 90, le dispositif ZAC permet au travers des investissements publics qui l'accompagnent et de la volonté politique dont elle résulte, de remettre sur le marché des zones déqualifiées sur lesquels les investisseurs sont absents. C'est aussi et surtout la conséquence des méthodes de financement communautaire qui autorisent les maires à saisir toutes les opportunités budgétaires. Les enveloppes destinées aux ZAC étant plus lucratives que les enveloppes traditionnelles destinées aux voiries, la création d'un budget dédié crée un effet d'opportunité dont s'emparent les communes. Les temps de programmation des opérations en réseaux et voirie sont particulièrement longs tandis que la création d'une ZAC permet la captation de crédits nouveaux, plus importants et dans un délai plus rapide. Ainsi des territoires qui

n'auraient pas mérité un dispositif aussi lourd font l'objet d'une opération en ZAC. C'est le cas d'opérations sur des communes de centre bourg de première et seconde couronne qui auraient pu se satisfaire de procédures plus légères (PAE, lotissement).

### *2-2-1 La ZAC outil du gouvernement d'agglomération*

Au travers de la ZAC et des choix opérationnels que cette procédure représente, se dessine une stratégie politique qui met en scène l'affirmation de la communauté urbaine en tant qu'acteur clé du projet métropolitain. L'étude diachronique de ce dispositif<sup>269</sup>, avec un regard porté sur les modalités opératoires, laisse apparaître la lente maturation de l'expertise communautaire en matière d'aménagement urbain. A chaque procédure et design institutionnel correspond une étape de l'évolution de la place de la collectivité CUB dans le système d'acteurs local. La ZAC est devenue un véritable outil de gouvernement d'agglomération en matière urbaine<sup>270</sup>.

L'exemple de la ZAC Ravesies témoigne dès 1992 d'un premier tournant, en dévoilant les prémices d'une évolution de l'institution dans le sens d'un renforcement des capacités communautaires d'intervention. Jusqu'alors, l'activité de la CUB se caractérisait par une gestion déléguée, où la collectivité se dotait de sociétés d'économie mixte spécialisées disposant des moyens et de l'autonomie nécessaire à l'exercice de leurs missions. Jusqu'à cette date, l'action communautaire s'avère plutôt minimaliste et peu chargée en réflexions urbanistiques. Elle s'exprime selon un scénario « libéral » de laisser faire, dans lequel les services focalisent leur action sur des opérations à vocation économique aux dimensions urbanistiques réduites. Ainsi, la réalisation de logement est déléguée à l'initiative privée ou à la promotion publique (offices HLM), seule la réalisation des voiries demeure sous tutelle de la collectivité. L'opération Ravesies marque le début d'une appropriation des problématiques d'aménagement urbain par les services de la communauté urbaine. Pour la première fois, en partenariat avec l'agence d'urbanisme locale, les agents communautaires formulent un projet d'ensemble associant une forme urbaine, un programme et un règlement pour une opération mêlant bureaux et logements.

Une seconde étape dans cette évolution est représentée par la ZAC « Cœur de Bastide », un des cinq projets de notre échantillon d'observation de la fabrique urbaine bordelaise. C'est

---

<sup>269</sup> Cette partie ZAC doit beaucoup au travail conjoint mené avec ma collègue de PAVE, Jenny Ibars dans le cadre du programme national POPSU (Plate forme d'observation des Projets et stratégies urbaines) menées en 2007 et 2008 avec les services du pôle urbanisme de la CUB. Voir Jenny Ibars : « Les ZAC communautaires, des dispositifs adaptatifs » in *Bordeaux métropole, un futur sans rupture, op.cit.*

<sup>270</sup> Philippe Estébe, *la ville mobile, op.cit.*, pp 18-28

l'occasion pour la communauté urbaine, dirigée – rappelons le – à cette époque par Alain Juppé, de redéfinir le rôle de l'agence d'urbanisme et de relancer une société d'économie locale, au bilan plombé par des difficultés financières, et que la collectivité souhaite redresser. Cette délégation octroyée participe en réalité de la volonté de la CUB de se repositionner et de repositionner le rôle de ses partenaires sur la scène politico technique locale. A cette époque, le secteur des études opérationnelles est presque entièrement externalisme, confié à l'agence d'urbanisme, érigé de facto en service urbanistique de la collectivité. Initialement simple outil, l'agence est devenue à partir de 1996 un partenaire concurrent, sous la houlette de son directeur manager, « *technotable* » influent et futur grand prix de l'urbanisme<sup>271</sup>. Jouant sur sa qualité technique, sur la stratégie offensive de sa direction et la relative absence de concurrent au sein de la CUB, l'agence a acquis légitimement le statut et le rôle d'un pôle intellectuel et opérationnel actif. Les services communautaires souhaitent donc à l'occasion récupérer la main et confient l'étude du quartier Bastide au futur aménageur de la ZAC. Dans le même temps, l'agence est missionnée pour évaluer l'insertion du projet à l'échelle des deux rives sans pour autant être autorisé à intervenir dans l'opérationnel. Derrière des choix techniques se dessine donc une véritable stratégie politique de l'institution CUB pour mieux s'affirmer comme l'acteur clé du projet métropolitain.

Après ces étapes de maturation, les services de la communauté urbaine, qui disposent désormais d'une légitimité experte reconnue et d'un rôle de chef d'orchestre de l'aménagement, ont les outils en main pour procéder à la délégation maîtrisée d'opérations de grande ampleur. Ainsi, la phase de préparation des projets, fréquemment appelée phase amont, est aujourd'hui la plus intense au sein des services de l'urbanisme. Les études pré opérationnelles sont renforcées et les agents communautaires réfléchissent à un suivi beaucoup plus rigoureux que par le passé. L'organisation et le pilotage dans sa dimension politique et sociale, est une phase d'expertise forte où les fondamentaux tels que les principes d'organisation, les méthodes de conception, les concepts sur les formes et les discours qui légitimeront l'intervention et marqueront l'identité du futur quartier sont posés. Signe d'un management fort qui s'exprime dans la collectivité notamment avec la mise en place de structures de gestion des projets.

L'étude des ZAC communautaires fait donc apparaître une dynamique de maturation et d'affirmation des services de la CUB dans sa compétence d'aménagement urbain. Du laisser-

---

<sup>271</sup> Selon le terme emprunté à Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences politiques, 1999, rééd. 2007, p 224. Le « technotable » est selon l'auteur à la frontière des techniciens et des notables, « entre procédures théâtralisées et participation confinée ».

faire au savoir-faire, ce type de dispositif procédural se révèle être à la fois un véritable instrument stratégique pour définir un contenu d'aménagement sur un territoire donné et un outil au service d'une politique de professionnalisation qui redéfinit la gouvernance locale.

### *2-2-2 Evolution des ZAC et nouveaux modes de régulation*

Au-delà de l'outil ZAC, la gestion du projet est aujourd'hui une problématique centrale de la réalisation d'opérations d'aménagement<sup>272</sup>. Il s'agit d'abord pour la collectivité initiatrice, en charge de l'opération, de créer une vision commune en lien avec le référentiel afin de trouver des accords et des compromis entre partenaires. Mais, plus que partager les objectifs garants du projet d'agglomération, il s'agit aussi d'impulser et de piloter une action collective. Ainsi la création d'un acteur collectif et sa régulation sont des objectifs centraux dès la phase de préparation des opérations d'aménagement. La puissance publique coordinatrice adopte et renforce les composantes de ses dispositifs. La ZAC est un mode de régulation procédurale auquel s'ajoute dorénavant d'autres éléments sociaux et techniques que sont les scènes collectives et les nouveaux outils de régulation<sup>273</sup>.

Dans la production contemporaine des projets, on ne peut que constater l'importance prise par les scènes collectives (comme espaces de discussion et de décision) dans l'organisation du partenariat. Elles dépassent les frontières de chaque institution ou organisation et sont motrices dans la gestion territoriale. Les scènes collectives établissent des passerelles entre les différents niveaux d'action et groupes d'intérêt. Assurant l'interface entre la communauté urbaine et les acteurs des projets, elles structurent un espace de négociation pour diffuser la politique de la CUB à l'échelle des territoires. Nouveaux instruments de rationalisation administrative, les scènes répondent aux nécessités d'une régulation coopérative ou négociée et visent, dans un univers complexifié, la formation d'accords et un apprentissage collectif dans le cadre de démarches partenariales. Comité de pilotage, comité technique et comité de coordination des opérations d'aménagement forment un ensemble d'espaces sociaux et d'outils de gestion des projets. La communauté urbaine, organisatrice de ces scènes, maîtrise l'évolution du projet et les négociations qui s'y déroulent. C'est une garantie pour prendre en compte les aspirations, pour apaiser les conflits et les doutes. Si ces comités permettent

---

<sup>272</sup> Voir l'influence sur ce registre du Club Villes Aménagement, sorte de think tank pour les professionnels de l'urbanisme.

<sup>273</sup> Notre définition de la régulation est celle de Jean Daniel Reynaud dans son ouvrage majeur : *les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris, Editions Armand Colin, 1989. La régulation sociale est un enjeu social et se mêle de sociologie – nous dit-il – c'est d'une manière ou d'une autre, intervenir dans la régulation sociale, p 32

effectivement à la CUB de garder la main sur la coordination entre les acteurs et interventions sur le projet, ils sont doublés d'outils régulateurs, afin de maîtriser les problèmes d'articulation des logiques d'actions qui y émergent et, par la suite, la production de l'opération d'aménagement.

Lors de la phase de préparation puis au cours de la réalisation des opérations d'aménagement, les services communautaires sont confrontés aux pressions communales et à un cloisonnement des services de la CUB qui rendent difficiles la mise en place d'une logique de projet. La CUB se dote donc d'outils dont l'objectif est d'impulser un apprentissage commun. Deux outils programmatiques et pédagogiques socialisent les uns et les autres aux enjeux et contrats de l'aménagement urbain : la programmation des études préalables et le programme « Gestion et Suivi des Projets » (GSP) avec les « petits déjeuners de l'habitat. »

Dès la première phase d'une opération d'aménagement publique qui correspond à la prise de décision quant sa réelle opportunité, la communauté urbaine connaît des problèmes de planification des projets urbains. L'application du phasage classique des études pose problème. Une solidarité politique s'exerce, et les études d'opportunité sont trop vite abandonnées au profit des études de faisabilité. Il s'agit donc pour la communauté urbaine de créer un passage obligé au niveau de ce que l'on nomme les « études d'opportunité ou études préalables ». Le programme des études préalables, mis en place en 2005 par le service de la planification urbaine, a vocation à donner une priorité à des projets urbains et à la validation d'une étude d'opportunité avant le passage à des études de faisabilité. Ce nouveau programme émet une classification selon le caractère prioritaire des études à réaliser. Consensuel, il a été bâti sur la base du PLU avec l'ensemble des communes. Lorsqu'un projet est jugé opportun, le dossier est ensuite transmis au service de la Direction du développement opérationnel et aménagement qui lui aussi se dote d'outils de types pédagogiques et régulateurs.

Pour la phase opérationnelle des projets, un autre outil complémentaire de planification des études a été mis en place sous la nomination de « Gestion et suivi des projets » (GSP) et a donné lieu à la réalisation d'une charte. Son objectif est double puisqu'il s'agit de communiquer sur les étapes des projets en direction des communes et de modifier les relations internes entre les directions, avec l'idée de travailler en équipe projet et ainsi d'éviter l'enfermement dans une organisation hiérarchique. Cette charte de projet est un ensemble de méthodes et d'outils utilisés par la CUB pour gérer et suivre les projets. Le projet urbain y est décrit comme un ensemble d'actions à réaliser sur un périmètre donné (de quartier, de

secteur) pour satisfaire un objectif défini, avec des ressources humaines, matérielles et financières appropriées, dans un délai comprenant une date de début et une date de fin, et susceptible de faire l'objet d'une décision de faire. Ce respect d'un déroulement normalisé est affiché comme étant primordial pour, à la fois, garantir une méthode et un langage commun indépendamment des métiers, faciliter la négociation entre services sur les attentes ou les moyens et consolider les projets et une vision globale. Le GSP a à la fois un rôle pédagogique pour un apprentissage partagé et une fonction de régulation de l'action. En précisant chacune des pièces à réaliser lors des différentes étapes, il participe à une régulation de type normative. Parallèlement, les négociations fréquentes avec les élus concernant la mise en place du PLH, ont conduit les services à la mise en place d'un autre outil : l'organisation de petits-déjeuners. L'objectif est de socialiser les maires aux logiques intercommunales, et concerne les problématiques liées au logement et à l'habitat. Il s'organise sous la forme de réunion tous les deux mois nommées « petits-déjeuners de l'habitat » où l'ensemble des maires de l'intercommunalité est invité afin d'expliquer une politique assez complexe par sa diversité et sa surcharge normative.

La fabrication des ZAC suppose donc l'existence d'espaces spécifiques de négociations ainsi qu'un apprentissage collectif. La collectivité en organisant et en anticipant le suivi de la production au travers de systèmes organisationnels plus ou moins complexes met en place les conditions de son contrôle sur l'action de ses partenaires. Instruments régulateurs et outils de rationalisation de l'action permettent de court-circuiter les pratiques de transaction politique à l'œuvre et impulsent une logique de projet. Si les comités de pilotages mettent en place un partenariat effectif pour obtenir des consensus, ils se heurtent à l'irréductibilité des intérêts des participants. De tels intermédiaires se doublent d'outils pédagogiques qui balisent les opérations, de la phase d'expression du projet jusqu'aux étapes à enchaîner, en passant par une volonté de garantir la mise en place des objectifs communautaires dans la programmation. Le rôle des services communautaires est alors essentiel. À la fois coordonnateur et animateur, ils se positionnent en tant que chef d'orchestre au nom d'une double légitimité politique et technique, indice d'une gouvernance locale, d'une professionnalisation individuelle ou collective et support à une stratégie d'agglomération.

## *2-3 Expérimenter et s'adapter : les dispositifs innovants*

Dans l'éventail des actions d'aménagement du territoire de l'agglomération, des dispositifs singuliers ont pris ces dernières années une importance à part. Deux méritent plus particulièrement l'attention. L'un, le GPV s'inscrit dans un projet ambitieux, d'envergure nationale, de refonte d'une rive entière de la Garonne, la rive droite, sacrifiée en son temps, à un paysage urbain de zones d'habitat social. L'autre, l'opération des Berges du lac rend compte pour sa part des nouvelles orientations données au montage de projets urbains, confiés désormais de la conception à la réalisation, à des groupes privés.

### *2-3-1 Le GPV : un dispositif territorial*

Initié à partir de 2001, le Grand Projet de Ville des Hauts de Garonne relève d'une double inscription dans les politiques publiques nationales. Il se situe d'abord en continuité des interventions autour des politiques de la ville, associant depuis longtemps, sur cette rive droite délaissée de la Garonne, les collectivités locales, principalement des communes ayant un patrimoine « social » en héritage. Des villes qui ont accumulé une « monoculture du logement social » faite de tours et de barres HLM qu'elles ont dû au cours de ces vingt ou trente dernières années savoir gérer de manière autonome. Le GPV se greffe aussi sur la politique de renouvellement urbain engagée sur ce territoire qui correspond à une logique d'intervention, définie dans ses grandes lignes par l'État à travers l'ANRU<sup>274</sup> et traduite localement par des équipes qui ont su dégager un savoir-faire collectif, dans le cadre d'un dispositif GIP (Groupement d'intérêt public). Autrement dit, un acquis s'est constitué sur un certain nombre de problématiques ayant émergées ces dernières années au rayon des politiques urbaines, mariant autour de la chaîne résidentielle, les questions de mixité, de résidentialisation, de formes urbaines, d'environnement ou de mobilités<sup>275</sup>.

De même, des outils de management de projet ont été élaborés dans ce contexte, expérimentés et évalués, issus du travail des équipes locales et de structures spécialisées dans la conduite de projets urbains, notamment en matière de pilotage opérationnel, financier ou « performatif » - pour reprendre les termes du GIP. D'où le souhait des responsables techniques du GPV de

---

<sup>274</sup> L'Agence Nationale de Rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public créé en 2003 afin d'assurer la mise en œuvre et le financement du programme national de renouvellement urbain des quartiers.

<sup>275</sup> Christine Lelévrier : *Politique de la ville ou comment lutter contre « l'exclusion » et la « ségrégation » dans la ville*. Note de synthèse réalisée pour un dossier transmis à une conférence à l'ONU par le ministère des affaires sociales (bilan de politiques publiques) janvier 2004.

voir reconnaître cette expertise par la CUB et même d'envisager son élargissement à d'autres secteurs de l'agglomération, notamment sur la rive gauche, afin d'éviter des types d'opérations spéculatives dont on maîtrise mal les effets sociaux. Le travail d'ingénierie de projet du GIP a permis par exemple de mettre au point des outils spécifiques, notamment un guide de maîtrise d'ouvrage urbaine, qui a servi de base au SMS, la servitude de mixité sociale qui prévoit au PLU, en cas de réalisation d'un programme de réalisation de logements, un pourcentage affecté au logement social.

Au-delà des outils de management, il y a aussi dans ce qui apparaît comme un référentiel GPV, matière à partager d'autres savoirs au niveau communautaire. Notamment dans ce qu'il convient d'appeler des « projets processus »<sup>276</sup> qui s'appliquent à l'échelle des grands territoires où il s'agit de constituer des dispositifs pérennes afin de mieux combiner et coordonner tout un ensemble de ressources d'actions intercommunales et d'articuler des modes spécifiques de régulation. Ainsi sur la rive droite, une dynamique transversale s'est créée sur un certain nombre de sites ou pôles, à partir d'opérations lancées pour désenclaver l'ensemble du territoire ou pour le restructurer. Des liens nouveaux se sont greffés progressivement, liés à l'arrivée du tramway et à 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 entre dispositifs d'action à partir de la cellule GPV et des relais présents dans chaque service des quatre communes concernées. Des continuités, des connexions se sont ainsi dessinées à partir de ces pôles : équipements publics (Cenon, Bastide jardin botanique), infrastructures multimodales (Pont rouge), quartiers nouveaux (Quais de Floirac). Le tout obéissant à une logique de co-gestion d'opérations d'aménagement multi sites et multiformes. Le projet du « parc des coteaux » - vaste continuité verte courant sur l'ensemble du territoire des Hauts de Garonne - semble à lui seul traduire cette dynamique. Il s'agit d'un projet processus qui peut servir de ligne d'intervention en articulant différentes échelles, en impliquant le temps réel de l'urbanisme et en permettant d'unir des projets d'équipements culturels entre communes riveraines.

Une conscience territoriale est ainsi née qui contribue à terme à forger une identité collective et une culture de projet destinée –espère t-on - à essaimer sur l'ensemble de la rive droite. L'objectif est d'initier une logique d'action « en marchant » (incrémentale) qui pourra gagner tout le territoire de l'agglomération. Parmi les exemples cités illustrant ce thème, on retrouve

---

<sup>276</sup> Jean-claude Margueritte : « Lormont, recomposition urbaine autour du tramway » in *Transformation, Actes des rendez-vous de l'architecture*, Paris, 15-16 novembre 2000. Éditions du patrimoine, pp 82-87.

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 : de Cenon aux quais de Floirac et des hauteurs de Lormont au quai Deschamps. L'activation des projets et leur impact à différentes échelles peut provoquer à terme la mise en place de fonctions de coordination au sein d'un dispositif transversal qui à défaut d'anticiper, pourrait accompagner, de manière pérenne et continue, les transformations du territoire de la rive droite au delà des valorisations ponctuelles.

### *2-3-2 Les Berges du lac : un dispositif partenarial*

Le dispositif mis en place pour réaliser au nord de la ville centre l'éco quartier des Berges du lac consacre localement l'évolution libérale des contextes d'intervention qui a favorisé depuis quelques années l'expression d'un management public urbain, menée sous l'angle du partenariat Public/privé. Longtemps, le rôle du privé s'est restreint à des étapes précises de réalisation d'une opération d'aménagement, leur intervention étant brève et n'ayant que peu d'effets sur la composition d'ensemble du projet. Dans les années 1990 la notion de partenariat entre institutions publiques et sociétés privées est loin de faire partie des modalités envisageables de la fabrique de la ville sur l'agglomération bordelaise. Dans les cas de régie directe ou régie déléguée à un aménageur société d'économie mixte, les privés n'apparaissent que lors des trois dernières phases au travers de leur fonction de promoteur immobilier : conception, réalisation, gestion, laissant les trois premières au public : vision, programmation et montage. Largement diffusées dans le circuit institutionnel et professionnel des maîtres d'ouvrage, les nouvelles expériences de collaboration publique/privé<sup>277</sup> sont devenues un nouveau *modus operandi* pour de nombreuses collectivités dans la fabrication des projets, qu'ils soient d'équipement, immobilier ou d'infrastructures. Le besoin de capitaux privés étant de plus en plus considéré comme indispensable pour des aménagements de grande ampleur. Réciproquement, les acteurs privés trouvent un intérêt à travailler avec les collectivités locales dotées des outils nécessaires à la maîtrise foncière de grands espaces.

L'évolution professionnelle de promoteurs immobiliers vers des fonctions d'aménageurs et d'ensemblers, capables de gérer une opération, de sa conception à sa gestion, engendre une évolution générale des modes d'agir et donc des identités professionnelles. Avec depuis 2003 la pratique de la mise en concurrence des mandataires, les collectivités concernées

---

<sup>277</sup> Pour une approche européenne de la pratique du PPP, voir le rapport d'enquête de Véronique Biau et Sylvie Weil : *Comprendre les pratiques européennes. Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne*. Paris, rapport de la MIQCP, novembre 2002

déterminent un projet à partir d'enjeux publics affichés dans un cahier des charges, intégrant des objectifs de mixité, de densité, de performances énergétiques pour l'habitat mais aussi d'aménagement d'espaces et de réalisation d'équipements publics. Les propositions concrètes concernant le possible devenir du quartier proviennent quant à elles du futur aménageur qui conceptualise l'opération, choisit une équipe de conception, une écriture architecturale mais aussi une répartition des espaces publics, des équipements de superstructure, un agencement des îlots et le phasage de l'opération. Vision du projet et programmation sont par la suite négociés avec les collectivités jusqu'à la validation du dossier de réalisation. Ainsi l'apparition des acteurs privés dans des opérations d'aménagement intervenant plus en amont, désormais partenaires et co-concepteurs, public et privé, participent à la vision d'ensemble. Grâce à l'accumulation de savoir-faire, la communauté urbaine dispose dorénavant de la capacité supplémentaire à *faire faire* à un aménageur privé des opérations emblématiques, telles que la Berge du lac. Les capacités d'ingénierie internes offrent aux agents communautaires les connaissances et l'assurance pour le lancement et la gestion d'une ZAC concédée à un aménageur tel que Bouygues Immobilier. Le savoir faire accumulé permet d'établir contrats et conventions avec les partenaires puisque, dès le cahier des charges soumis aux aménageurs potentiels, les décideurs locaux affirment leur vision du futur et constituent un socle normatif conséquent afin de contractualiser. Toutefois, si l'activité de la communauté urbaine tend aujourd'hui vers une pratique de la délégation, les modalités de sa mise en place sont très différentes de sa pratique passée. La délégation ne concerne en aucun cas les décisions.

### *2-3-3 Une mutation des manières de faire*

Dans ce cadre, la confrontation des logiques d'action et la succession d'accords modifient les identités professionnelles au sein des dispositifs partenariaux. Les privés tiennent leur légitimité de leur capital économique et de leur connaissance du marché. Leur argumentation est assise sur des considérations estimées objectives : évaluation de la demande, compétitivité et attractivité. Les techniciens tiennent quant à eux leur pouvoir de leur rapport au savoir et du rôle prépondérant de la puissance publique initiatrice de l'opération. Bien que les raisonnements publics et privés restent sensiblement différenciés sur certains points, portant

notamment sur les logiques financières et la temporalité des projets, les thématiques et les discours sont similaires, que l'on peut assimiler au « nouvel esprit » de la cité durable<sup>278</sup>.

Les référents peuvent surprendre : la création d'une urbanité sur base de déplacement doux, faibles consommateurs d'énergie, d'une organisation spatiale qui favorise la mixité des fonctions, les usages des habitants et des services à l'échelle de l'îlot. Ainsi, les acteurs privés n'ont pas une conception très éloignée des considérations portées en termes de besoins sociaux par les institutions publiques. Elle l'est par conviction, par contagion ou par opportunisme, ou bien encore dans un optique marketing, dans une logique de compromis que rappelle l'opérateur privé : « *Là, on est vraiment sur une logique de partenariat à long terme avec une collectivité où nous gardons notre logique d'entreprise privée avec ses objectifs et ses enjeux, tout en étant garant d'une certaine qualité urbaine au profit d'une collectivité.* »

Si le partenariat avec le public invite les opérateurs privés à adapter leur perception d'une opération urbaine au nouvel intérêt du développement durable, c'est également une partie de leur dispositif d'action qui doit être modifié afin d'entrer dans les cadres établis par la puissance publique. Dans le cas des Berges du lac, l'aménageur lauréat, le groupe Bouygues Immobilier doit ainsi intégrer de nouveaux éléments sociaux et techniques dans sa logique de gestion. Suite à une revalorisation du prix du foncier de la ZAC par les domaines, et afin de ne pas pénaliser le bilan aménageur, la collectivité s'est engagée financièrement dans l'opération, à hauteur de 1 % du coût total de l'opération. Cette exigence suppose la création d'un bilan propre à l'opération et l'existence d'une instance locale que la CUB puisse interpellier à tout moment. L'entreprise Bouygues immobilier, dont la gestion comptable est centralisée à Paris, a donc été conduite à modifier ses dispositifs d'intervention. L'aménageur devant répondre à une exigence de transparence financière sur les comptes de l'opération et permettre à la CUB d'exercer un contrôle budgétaire et comptable, notamment dans le cadre des comptes-rendus d'activités comptables (CRAC). De même, le privé profite de l'expérience du public concernant le montage de dossiers de réalisations. Certains chefs de projet de la CUB sont devenus ainsi « des guides » au sein de l'administration, pour assurer la coordination entre services. Leur expérience permet à l'aménageur d'intégrer la logique hiérarchique qui caractérise les institutions publiques et de percevoir la chaîne décisionnelle à laquelle il doit se soumettre.

---

<sup>278</sup> En nous inspirant librement du titre donné par Luc Boltanski et Eve Chapiello à leur maître ouvrage : *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

Du côté du public, ce partenariat fait également évoluer la culture et les pratiques des services communautaires. Il est l'occasion pour la communauté urbaine d'intégrer la logique de retour sur investissement privé. Dans le contexte actuel de rationalisation de l'action publique et de restriction budgétaire, le pragmatisme stratégique s'érige de plus en plus en modèle d'action dans les systèmes de production négociés. Cette évolution se caractérise par une vision de l'action urbaine influencée par les valeurs du marché (et par ses jeux de langage) : la productivité, la flexibilité, la rentabilité et l'efficacité sont le nouveau credo avec lequel doit composer la vision politique du projet. L'injonction au développement durable conduit également les services communautaires à faire évoluer les pratiques et à innover<sup>279</sup>.

À contrario des avancées controversées permises par ces scénarii, certains acteurs voient dans ce dispositif partenarial, matière à critique, signe que les acteurs restent souvent dans l'ignorance réciproque des stratégies des uns et des autres. Certains dénoncent dans la mise en œuvre du partenariat avec la collectivité la manifestation d'une « bureaucratisation » des conditions de montage des projets. D'autres tirent exemple du projet des Berges du Lac où le privé tient le rôle de « réalisateur urbain » pour souligner les limites qui ont trait à la logique de marché dans laquelle s'inscrivent les groupes immobiliers qui poursuivent avant tout des objectifs privés. En ce sens, le partenariat est considéré par les sociétés d'économie mixte, directement concurrencé par les promoteurs aménageurs, comme un lobby plutôt qu'un mode opératoire, un rapport de force plutôt qu'une synergie et s'interrogent à juste titre sur la culture du long terme chez les privés. Pour eux, la formule n'est efficace que si elle réunit des conditions particulières qui favorisent les structures puissantes et les grands groupes du BTP. Il faut une taille de foncier moyen (4, 5 hectares), un dossier de montage simple, une visibilité du projet qui porte sur le court terme, tout un ensemble de paramètres qui accélère la vitesse de réalisation : *« Là où on peut aller plus vite, c'est avec les grands groupes parce que l'entreprise est capable de perdre de l'argent sur l'aménagement si elle sait qu'elle va récupérer sur la construction, par exemple avec le béton coulé pour les parkings souterrains. Cela limite le PPP à de grands groupes. »* Groupe Aquitanis

De manière générale, les promoteurs des grandes sociétés nationales soulignent leur capacité nouvelle d'affronter dans le cadre d'un partenariat multiple associant pouvoirs publics, promoteurs, entreprises du BTP, le montage et la réalisation d'opérations complexes au sein de nouveaux dispositifs : *« On a un métier qui se professionnalise, en particulier avec les*

---

<sup>279</sup> En appliquant un « management environnemental », démarche qui selon les opérateurs inclue la réalisation d'un diagnostic environnemental sur le bâti et l'environnement et l'établissement d'un cahier des charges HQE pour chaque projet de construction, avec en filigrane une morale de l'éco-cité.

*grands groupes mais aussi avec des entreprises régionales et on devient un véritable partenaire du développement de la ville. » Bouygues immobilier*

Certains imaginent même des schémas idéaux d'intervention pour organiser la chaîne de production sur le territoire de l'agglomération : *« Il pourrait y avoir des schémas qui impliquent en amont la collectivité dans l'achat de terrains et la constitution de réserves foncières puis dans la mise au point de projets urbains et ensuite, des montages effectués par des opérateurs privés pour la réalisation. » Société Nationale Immobilière*

#### *2-4 Des dispositifs à l'épreuve de la négociation*

L'analyse du fonctionnement de chaque dispositif révèle plus globalement de la négociation. La volonté d'atteindre les objectifs de la planification, de mettre en pratique les règlements d'urbanisme, de trouver des modes de financements et de mobiliser des expertises diverses n'épuisent pas en effet la compréhension du processus de fabrication, abordée dans sa phase opérationnelle sous l'angle des dispositifs. Compte tenu des incertitudes relatives au stock des ressources disponibles pour mettre en oeuvre les projets à celles, liées aux conflits d'intérêts, qu'ils soient politiques, sociaux, culturels ou économiques, le processus est en lui-même instable. Pour éviter les remises en cause incessantes des projets, de nombreuses négociations s'opèrent en permanence, de la phase de matérialisation et des débats qui la précèdent jusqu'aux phases de réalisation, autrement dit des idées au chantier. Les différents dispositifs mis en place sont là pour y contribuer, voire pour la favoriser.

Pour Bordeaux, l'analyse de cette activité de négociation s'inscrit obligatoirement dans le cadre politique de la gouvernance d'agglomération. L'exercice de la négociation se situe à la croisée de plusieurs objectifs et de plusieurs échelles que sont la référence à un projet urbanistique défini à l'échelle intercommunale, l'affirmation et l'affichage d'un volontarisme politique à l'échelle municipale et l'ouverture instituée du système de décision aux habitants, à l'échelle des projets. Ces objectifs ne sont pas nécessairement compatibles entre eux et nécessitent des arrangements impulsés par les communes pour tenir compte des particularismes et des rapports de force territoriaux et des volontés municipales. Si les accords entre logique communautaire et municipale cadrent les négociations, la première ne s'impose qu'avec l'accord de la seconde, revendiqué comme telle, puisque *« l'application qui sera faite sur le terrain des objectifs et des projets d'agglomération ne sera pas forcément la même*

*partout, de par la différence de compréhension des mots, par la nécessaire déclinaison des objectifs sur le terrain.»<sup>280</sup>*

Ainsi, peut-on observer au nom de ce « relativisme territorial » que la politique de renforcement des centralités secondaires – celle des grandes villes de banlieue – doit s’ajuster en permanence aux données infra-locales et aux revendications riveraines amplifiées par la concertation. Pourtant le cadre des politiques communautaires de l’habitat, voté à l’unanimité du conseil de CUB, implique de manière normative la densification de l’habitat, conforme aux indications du PLU, et le respect du principe de mixité sociale. Dans le mode de gouvernement de l’institution CUB, « *la résolution des conflits passe par la production de compromis entre intérêt général communautaire et intérêt municipal, entre efficacité globale et acceptabilité sociale au plus proche de l’action.* »<sup>281</sup>

D’autres registres de négociation sont à l’œuvre, de nature socio-technique, liés principalement au passage à l’acte et donc aux contraintes de l’opérationnel. Ainsi, les promoteurs privés et publics font valoir leur connaissance des marchés et leurs intérêts en la matière pour tenter d’ajuster les projets à leurs stratégies : les uns pour défendre un concept d’aménagement, l’inscription dans des projets publics (ZAC), les autres pour restreindre les limites de l’espace public ou limiter la prise en charge de prestations d’entretien. Quand l’acte du chantier s’annonce, les services techniques des collectivités publiques ou des réseaux urbains (électricité, gaz, opérateurs téléphoniques) sont soumis à ce type de revendications et d’exigence et il n’est pas rare que la conception initiale des opérations doit se plier au final à leurs exigences et normes techniques. D’où leur préférence pour des dispositifs d’action qui permettent de consulter les acteurs économiques plus en amont afin de bonifier les projets ou éviter les dérives, comme c’est le cas pour le service habitat de la CUB (voir infra).

Des transactions s’opèrent aussi avec le secteur associatif et nourrissent régulièrement des controverses entre associations, autorités politiques, professionnels, structurant des alliances ou des oppositions originales. Ils bousculent les dispositifs techniques en les obligeant à exposer de véritables alternatives et à ouvrir les dossiers d’expertise. Ainsi, les sujets et objets de controverse se multiplient alimentant la démocratie locale : le passage du tramway dans une rue, des projets d’« immeubles de grandes hauteurs », le tracé de voies à grande circulation, l’implantation d’un équipement. Les contestations sont amplifiées par un système

---

<sup>280</sup> Remarque formulée par le maire d’une grande ville de la périphérie bordelaise : *La ville pensée et gouvernée*, Bordeaux, Actes du colloque POPSU 14 novembre, 2007 p 66.

<sup>281</sup> Sebastien Segas : « La politique de rénovation des centres périphériques » in *Bordeaux Métropole, un futur sans rupture*, op.cit. pp 122-137.

de communication (blogs, internet) devenu plus difficilement maîtrisable qu'à l'époque où le seul journal d'informations locales relayait ou pas les informations.

Souvent, l'épreuve de la négociation suscite plus de frustration que de satisfactions à cause du sentiment pour les uns, souvent experts ou opérateurs, d'une perte en ligne des objectifs de départ, se trouvant vidés de leur substance ou bien encore, pour les autres, du refus des autorités d'écouter et d'intégrer les « bonnes compétences », y compris celles du monde associatif. La socialisation à la manière de faire la ville est encore récente voire balbutiante dans la société française. Notre pays est peu enclin à opter pour des « régimes urbains » de réparation<sup>282</sup> où l'ensemble des acteurs s'attache à identifier les questions à traiter (approche *problem/setting*) plutôt qu'à recourir à une division plus hiérarchique des rôles, en fonction du registre des savoirs et des pouvoirs : la politique, la technique, les pratiques sociales. Pourtant la fabrication de la ville mobilise des dispositifs qui cherchent à établir des cohérences, à limiter les conflits et convaincre d'éventuels partenaires extérieurs de la pertinence des actions engagées. Il y a une ouverture à l'expression du plus grand nombre qui passe, en plus de la concertation avec les habitants, par l'association d'experts aux qualifications et aux statuts variés afin de donner une plus grande flexibilité aux solutions proposées. C'est même un trait majeur du modèle négocié. La catégorie des grands projets, y compris les GPV, est un moyen privilégié de mettre en place ce type de dispositif d'action. De même pour les ZAC malgré les tensions difficiles à dépasser quand le troc communautaire vise d'abord l'égalité et moins l'équité. Plus difficile, par contre, pour ce qui relève de la gestion courante de la petite fabrique de la ville, celle qui produit au quotidien le tissu urbain, souvent dans une logique strictement gestionnaire, d'adéquation d'une opération d'habitat ou d'activités assujettie aux normes réglementaires de la délivrance du Permis de Construire.

Enfin, si la négociation institue parfois des cheminements décisionnels chaotiques, opaques pour les citoyens, peu lisibles pour les experts, elle oblige aussi à la transversalité. L'injonction du développement durable y pousse au regard des domaines abordés quand il faut conjuguer les trois dimensions économique, sociale et environnementale. Ce n'est certes pas une nouveauté seulement imputable au paradigme environnementaliste : la volonté de décroiser les services, de lier des chaînes décisionnelles, pour agir dans un collectif plus

---

<sup>282</sup> Sur les régimes urbains, voir Jean-Yves Nevers : « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, le concept d'urban regime chez Clarence Stone » in Jean Pierre Gaudin, Gilles Novarina, (dir), 1997, *Politiques publiques et négociations, Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Editions du CNRS-PIRVilles, pp 142-161

efficace pour traiter les problèmes complexes a déjà été expérimentée dans les années 90, inspirée du management d'entreprise appliqué à la gestion urbaine <sup>283</sup>. Pourtant l'expérience bordelaise fait apparaître, par réflexivité des acteurs les plus impliqués dans les dispositifs d'action, « les sauts de l'action » dès que l'on passe à l'opérationnel, la difficulté de garder un cap, l'incapacité à régénérer des projets, la faible « réactivité » face aux difficultés. Preuve que le problème est autant politique, organisationnel que cognitif et que la promotion d'un modèle organisationnel « débureaucratisé » n'est pas une évidence<sup>284</sup>.

---

<sup>283</sup> Thérèse Evette, Quelques perspectives sur la conduite des projets d'aménagement in Michel Bonnet (dir), *La conduite des projets architecturaux et urbains*, Paris, La documentation française, 2005, pp 13-28

<sup>284</sup> Sur ce thème, voir David Courpasson, *L'action contrainte, organisations libérales et domination* », Paris, PUF, 2000. L'auteur y modère les diagnostics optimistes et volontaristes portés sur ce modèle de gestion par tout un courant de la sociologie des organisations.



### Chapitre 3 : Dispositifs et processus de mise en réseau

Si un projet urbain évoque en théorie une cohérence conceptuelle, politique, territoriale soutenue par une volonté de changement au sein d'une organisation aux contours bien définis, il est plus proche en réalité de multiples dispositifs d'action qui s'articulent les uns aux autres dans la durée, avec plus ou moins d'efficacité et de pérennité.

A ce niveau d'appréhension, cerner les contours de ce dispositif global d'action est donc une manière de comprendre comment à l'échelon d'une métropole, des déterminations croisées s'opèrent entre élus, technostructures, acteurs économiques et la société civile, liées entre elles par des réseaux fonctionnels (compétences), techniques et de connivence (proximité sociale et politique). Nous sommes proches ici d'une analyse de la fabrique urbaine sous l'angle des structures du pouvoir et leur fonctionnement, plus spécifiquement de la *gouvernance* du projet dont nous avons donné déjà un aperçu. Nous abordons toutefois cet aspect avec prudence, sachant la difficulté de maîtriser un ensemble complexe de données, notamment les données informelles concernant les réseaux (cercles, clubs des élites locales), que peu d'ouvrages ont su restituer en sociologie politique, jusqu'à présent<sup>285</sup>.

Ce chapitre examine dans un premier temps les caractéristiques du dispositif global en question, en tenant compte de la double dimension diachronique et synchronique des faits observés sur 10 ans. Nous prenons appui pour cela sur un événement précis de la période considérée : le lancement du projet urbain de la ville de Bordeaux en 1996 (première mise au point du référentiel d'action)<sup>286</sup> que l'on déconstruit à partir des éléments de « casting » qu'il rend public à cette occasion. Cette « déconstruction » du processus en termes de multipolarité des acteurs nous sert de grille pour analyser ensuite le dispositif global du projet urbain d'agglomération 10 ans après (2006-2007).

Puis nous nous intéressons dans un second temps à la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine, en tant que configuration spécifique intégrant et régulant les différents dispositifs de mise œuvre du projet d'agglomération.

---

<sup>285</sup> Je pense ici aux deux ouvrages magistraux de Jacques Lagroye, *Chaban-Delmas à Bordeaux, société et politique*, Bordeaux, Pedone, 1973 et de Michel Péraldi, Michel Samson : *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*, Paris, la découverte, 2005.

<sup>286</sup> Rappelons ici les grands repères temporels : 1995-2002 : processus d'élaboration du référentiel ; 1998- 2007 : processus de mise en œuvre du référentiel.

### *3-1 Un dispositif global de réflexion (1996)*

À l'automne 1996, lors de l'inauguration d'une exposition dans les locaux de l'association Arc en Rêve, où le maire de Bordeaux, président de la CUB, Premier ministre en exercice, expose à un vaste public, les grandes orientations de l'urbanisme bordelais pour les 10 ans à venir. La scène est fondatrice du processus de co-construction du référentiel d'action qui voit la mise en place officielle d'un dispositif original de réflexion et de discussion sur les intentions de la ville centre, Il s'agit de lancer : « *un projet de ville global et cohérent qui définit les grandes orientations, [ce] qui va donner du sens, [ce] qui va permettre à chacun de s'identifier à quelque chose qui le dépasse et pour lequel il est prêt à se battre ; un projet [qui soit] en cohérence avec la vie des quartiers et, au-delà, avec la vie des communes qui entourent Bordeaux, c'est-à-dire l'agglomération.* »<sup>287</sup>

La liste des acteurs du projet urbain de Bordeaux, telle qu'elle s'affiche alors aux yeux des Bordelais dans les locaux de l'association, fait apparaître la composition d'un comité de pilotage présidé par le maire de Bordeaux, président de la communauté urbaine. Il comprend les principaux acteurs des services techniques des deux entités urbaines concernées, ville et Communauté urbaine et, symbole de continuité avec la situation précédente, l'architecte urbaniste Dominique Perrault. Des organismes techniques, financiers et des associations s'y trouvent également rattachés.

Le casting du projet urbain est le suivant : Député Maire de Bordeaux, Président de la CUB (A. Juppé), agence d'urbanisme, services techniques Ville (DGAU), services techniques CUB (DGST), secrétariat général CUB, secrétariat général Ville, architecte conseil (Dominique Perrault). Sont associés : Arc en rêve (association de promotion de l'architecture), CAIID (association de promotion du patrimoine), comité pilotage tramway, Unité de Maîtrise d'ouvrage du tramway, la SEM Bordeaux Métropole Aménagement. Puis sont cités à un rang secondaire : Conseils de quartiers, Associations, Professionnels et métiers, la société HLM Domofrance, l'office public d'habitat de la CUB Aquitanis, les universités de Bordeaux, l'École d'Architecture et de Paysage de Bordeaux, la Chambre de commerce et d'industrie, la SNCF, Compagnie des transports urbains CGFTE, DRE, DDE 33, DDA, Préfecture de Gironde, Conseil régional Aquitaine, DRAC, DATAR, Chambre de Métiers

A cette longue liste décrivant le groupe pilote et ses partenaires classiques, institutions, organismes publics et groupes professionnels, sont associés les nombreux outils d'urbanisme, règlements, schémas divers, plans, qui structurent l'élaboration du projet urbain. Enquête

---

<sup>287</sup> *Projet urbain pour la ville de Bordeaux*, Document mairie de Bordeaux, octobre 1996, p 3.

publique ; DUP ; Concours, SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement Urbain) ; SDIC (Schéma Directeur des Itinéraires Cyclables) ; SDDUC (Schéma Directeur des Déplacements Urbains et Communautaires) ; SDAL (Schéma Directeur Aménagement Lumière) ; PDU (Plan des Déplacements Urbains) ; Secteur sauvegardé (loi Malraux) ; POS (Plan d'Occupation des Sols) ; ZFU ; ZRU (Zone Franche) ; ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) ; Programme Patrimonial.

Cette exposition comporte deux objectifs majeurs de communication envers le grand public auquel elle est destinée : afficher une volonté d' enrôler des « forces vives locales », à travers le souci de nommer de manière exhaustive tous les acteurs ; montrer le caractère normatif de l'action à entreprendre, comme pour mieux traduire la nature complexe mais maîtrisée de toutes les composantes de la démarche à venir. L'intention est de « faire réseau », sachant qu'il faut faire parler successivement tous les acteurs pour arriver à une représentation qui soit une représentation légitime du projet urbain. Et avant de les faire parler, cette présentation du dispositif global du projet urbain de Bordeaux donne la liste de ceux qui seront autorisés ou encouragés à le faire.

Si l'on considère tout dispositif comme un ensemble disposé d'éléments hétérogènes, celui-ci se range en trois pôles principaux, combinant les acteurs et les ressources d'action des trois domaines de cette triade vertueuse - pour reprendre l'expression de Michel Callon – qu'est l'association du politique, du marché et de l'expertise<sup>288</sup>. En l'occurrence, le dispositif présente la particularité d'avoir un pôle politique concentré, un pôle économique diffus (au niveau des ressources à utiliser) et un pôle technique renforcé par un travail intense de traduction des objectifs en projets, comme le montre le schéma suivant :

---

<sup>288</sup> Michel Callon : Politique, expertise et marché : le triangle vertueux de la maîtrise d'ouvrage in *Les maîtrises d'ouvrage en Europe : évolutions et tendances*, Paris Editons du PUCA, collection Recherches n°120, 2000, pp 147-154.

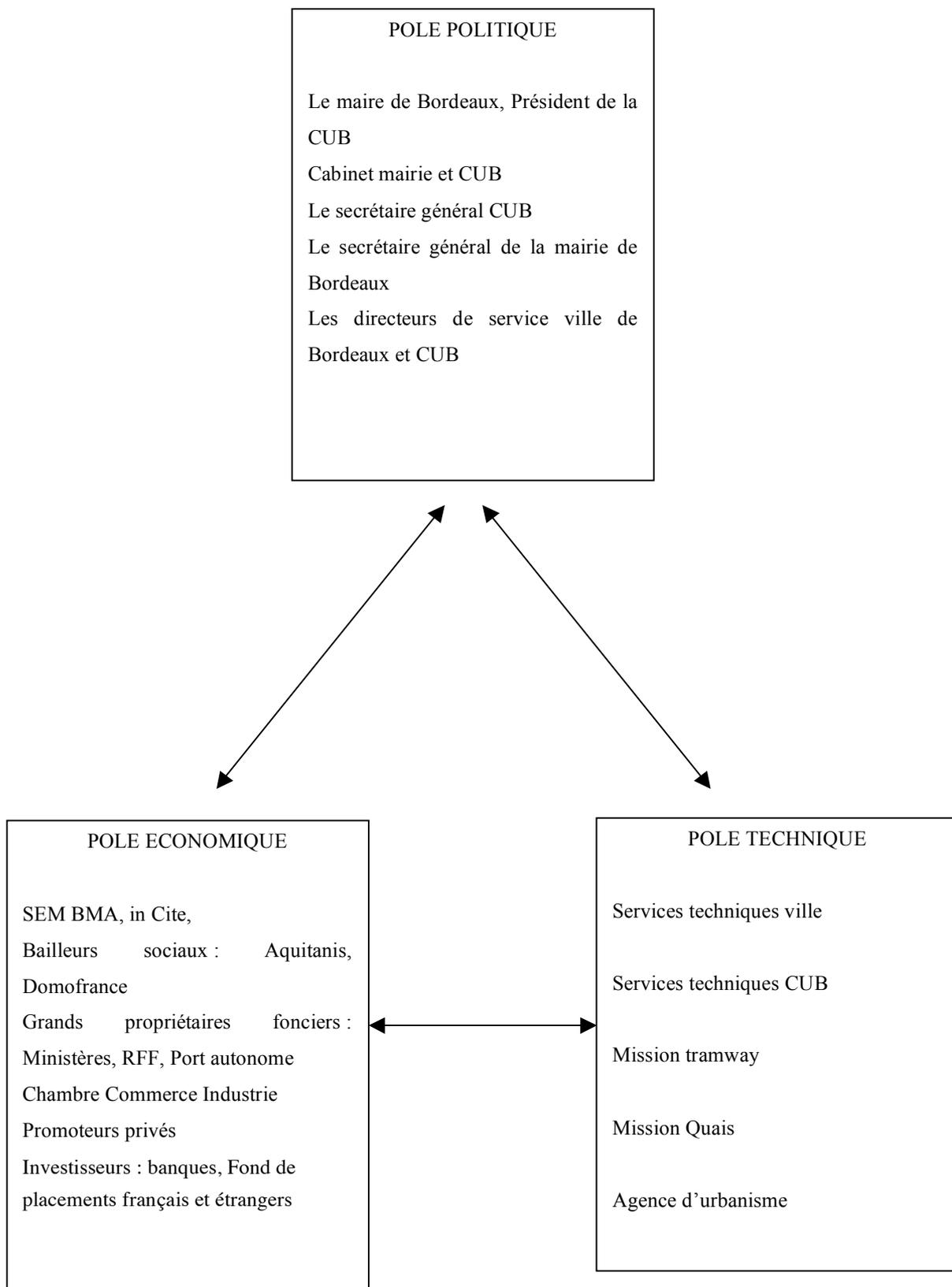


Tableau n° 6 : Les trois pôles du dispositif Projet urbain de Bordeaux (1996)

## Le pôle politique

Le pôle politique s'apparente au comité de pilotage du projet présidé par le maire, président de la CUB. Il est principalement composé des directeurs de service, Ville et communauté, des responsables des administrations locales et du directeur de l'Agence d'urbanisme. Le rôle des conseillers, membres du cabinet du maire et des chargés de mission nommés sur des montages d'opérations précises est primordial. Ces acteurs se sont progressivement imposés aux structures existantes de l'appareil municipal et communautaire en se superposant les premiers temps aux circuits classiques de décision. La plupart des réunions de techniciens concernant le projet urbain sont ainsi marquées par la présence d'un ou plusieurs conseillers du maire, étonnés par cette intrusion, nouvelle pour eux, étant peu habitués à cette pratique du cabinet.

Ce pôle se caractérise également par une volonté nouvelle de concertation et de négociation ; élus et aux techniciens se frottent aux exercices de présentation conjointe des projets urbains et architecturaux devant les habitants, dans le tout nouveau cadre des comités de quartiers (élaborés sur la base des réseaux chabanistes), lors de débats publics ou de rendez-vous avec la société locale dont certains organisés par le journal Sud Ouest.

## Le pôle économique

Le recours au pôle économique constitue à cette époque une forte zone d'incertitude pour le politique, dans un contexte où les marchés immobiliers sont en phase de redémarrage et où Bordeaux souffre d'une image peu active et peu dynamique par rapport à sa voisine toulousaine. En effet, si la démarche de projet urbain s'appuie en grande partie sur le pari d'une meilleure visibilité pour les investisseurs, elle passe nécessairement dans un premier temps par la recherche d'un effet de levier, porté par l'investissement public. Il faut, pour convaincre, des réalisations qui témoignent de la volonté de faire – l'aventure exemplaire de Bilbao sur ce sujet étant à cette époque un point de référence pour les décideurs. D'où l'annonce pour indiquer le mouvement d'une série d'opérations, pourtant peu reliées entre elles, mais incitatrices comme l'édification d'un nouvel équipement public (Hangar 14), la création originale d'un jardin botanique ou la réhabilitation du patrimoine, appuyées par des campagnes de communication intense (plaquettes, articles) destinées à faire connaître le projet d'ensemble. Pas assez cependant pour impliquer dans les premiers temps le secteur privé, peu sensible à cet effet d'annonce, qui reste en attente du lancement de grandes opérations d'aménagement structurantes (la Bastide, franchissement de la Garonne, infrastructures de transports). A défaut, certaines opérations portées par des promoteurs et des organismes

partenaires de la municipalité de Bordeaux, se trouvent rattachées au cadre du projet urbain de ville : la ZAC des Chartrons, des équipements de quartier, un cinéma sur la rive droite.

Néanmoins, cet évènement fondateur constitue le point de passage obligé du projet qui va permettre par la suite d'activer de multiples réseaux s'inscrivant dans des proximités nouées entre acteurs publics et privés, entre professionnels et investisseurs (chambre de commerce), entre grands propriétaires fonciers (Port autonome) et élus. Dans un délai relativement bref, vont suivre le lancement de la grande campagne de ravalement des façades XVIII<sup>e</sup> siècle situées le long des quais, la démolition des grilles et des hangars du port. Une série d'opérations qui inaugurent symboliquement, dès la fin des années 90, la mise en action du projet urbain. Comme un signal fort adressé aux entreprises locales pour donner le sens de la transformation urbaine entreprise, axe qui sera renforcé par le projet de tramway, 2 ans plus tard.

#### Le pôle technique

Le pôle technique a été progressivement organisé pour assurer une meilleure cohérence des interventions et supporter de nouvelles fonctions. La décision du Maire de s'appuyer, pour initier son dessein urbanistique, sur les structures techniques établies par son prédécesseur, notamment les services techniques de la ville, ceux de la communauté urbaine et l'agence d'urbanisme, montre sans nul doute la volonté tactique de ne pas bousculer les structures en place et le milieu professionnel local. Déjà hostile par le passé à l'importation des grandes signatures de l'urbanisme (Bofill), ce milieu n'a pas encouragé non plus la création de nouvelles structures expérimentales. Le fait également que, dans ses grandes lignes, le projet initial reprenne des éléments établis par différents organismes depuis 1981 tend à laisser croire que cette initiative, loin de marquer une rupture, s'inscrit au contraire dans un premier temps dans la continuité.

Néanmoins depuis 1991, l'institution communautaire a déjà acquis une expertise capable de concevoir des politiques publiques d'aménagement urbain. Avec la création de la direction générale des services techniques et un véritable service de l'aménagement urbain, la mise en place d'un service des déplacements munis des compétences dans le domaine des transports et du stationnement, le politique dispose d'une certaine capacité d'action, une « force de frappe technique ». Cette expertise va permettre d'initier tous les documents de planification conçus durant cette période (1995-2002). Associée à ce travail, l'agence d'urbanisme (l'A'urba), association rattachée à la CUB, a su depuis 1995 mener les lourds programmes d'études que nécessite cette phase d'élaboration du référentiel. L'accroissement des missions d'étude et de

conseil s'est appuyé à l'initiative de Francis Cuillier, nouveau directeur, sur une restructuration des activités de l'agence en pôles de compétences et le recrutement de nombreux spécialistes et experts dans le domaine de l'urbanisme, des espaces publics, du design, de l'économie urbaine. Forte d'une cinquantaine de personnes, l'agence est devenue localement une institution experte, partenaire, prestataire de services et souvent perçue comme concurrentielle au sein de la sphère technique.

Au total, un dispositif global de commande et de gestion du projet urbain de ville s'est mis progressivement en place à partir de 1996, suivant en cela une série d'ajustements successifs qui, partant de l'appareil administratif municipal et communautaire, a permis de restructurer certains services techniques. Il a fait appel à des professionnels de la construction (entreprises) et de l'urbanisme (concepteurs) sollicité les milieux sociaux (conseils de quartier), créé pour cela des espaces d'information et de concertation afin de les mettre progressivement en réseau. Cette mise en réseau socio-technique a consisté, dans un premier temps, à enrôler de nombreux acteurs du secteur public et quelques-uns de leur relais dans la société locale autour d'une liste d'opérations dont certaines apparaissent comme de véritables investissements de forme, c'est-à-dire capables de représenter et de traduire les cadres cognitifs et interprétatifs du projet. Ainsi, l'aménagement des quais, le lancement d'un nouveau quartier à la Bastide pour renforcer la fonction centrale d'agglomération autour des deux rives ou la réhabilitation des façades, le plan lumière pour utiliser le levier patrimonial comme stratégie de rayonnement (d'un changement d'image). L'objectif de ce dispositif global est d'installer les conditions qui incorporent, au fur et à mesure du schéma de développement urbain choisi, les partenaires économiques (le réseau technico-économique) devenus des porte-parole du projet, susceptibles de limiter les risques politiques sur le long terme.

Pour être tout à fait complet, il faut noter qu'à cette multipolarité des acteurs (politique, économique et technique) correspondent également dès cette époque de multiples scènes de décision, de négociation et de débats, répartis sur l'agglomération selon les types d'enjeux liés aux projets. La manifestation d'Arc en rêve de 1996 représente une scène symbolique adressée principalement aux professionnels du cadre de vie, praticiens et opérateurs de l'urbanisme et de l'architecture. D'autres suivront la même année, le Grand Théâtre pour les investisseurs et forces économiques, les salles municipales de la ville centre et de la périphérie pour les associations de quartier.

De manière générale, durant toute la durée du processus étudié; les principaux lieux de construction des politiques urbaines ont d'abord été les arènes institutionnelles classiques qui se trouvent à l'initiative des projets et « où se négocient les compromis institutionnalisés et leur révision »<sup>289</sup> à savoir : le bureau de la communauté urbaine et les conseils municipaux pour les villes. Elles sont généralement alimentées par tout un travail de cadrage stratégique, voire parfois de verrouillage, élaboré en amont par les organisations techniques, services des villes ou de l'agglomération, agence d'urbanisme, bureaux d'étude<sup>290</sup>. Ces lieux peuvent prendre la forme de forums organisés, à l'occasion d'un projet ou d'une opération, pour mettre en scène le plus souvent information et recherche d'adhésion, au mieux débats et controverses, autour du sens que chacun accorde aux intentions affichées. La plupart du temps, les rencontres se déroulent au sein d'édifices symboliques de la ville centre en présence d'un large public constitué d'associations, de citoyens et de curieux : Théâtre Femina, Athénée municipal, Salle du conseil de la CUB, cité Mondiale. Certaines ont été des temps forts : on se souvient ainsi des débats organisés en 1998 sur le franchissement de la Garonne à hauteur de la place des Quinconces, ou plus récemment des forums tenus à chaque phase d'extension du réseau tramway (2001) ou bien encore des réunions dites de concertation, à propos du Plan Local d'Urbanisme à partir de 2003.

### *3-2 Un dispositif global d'action : 2006-2007*

Sept ans plus tard dans les mêmes lieux et pour une autre exposition demeurée célèbre, portant sur le tramway, un des responsables de l'expertise technique de la communauté urbaine 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 renouvelée 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.

---

<sup>289</sup> Jacques Commaille, Bruno Jobert (dir) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998

<sup>290</sup> Sur cette phase stratégique, voir Alain Bourdin, Nadia Arab, Betty Jista : « Les expertises dans la phase amont des projets urbains » in Robert Prost (ss. dir) *Projets architecturaux et urbains. Mutation. des savoirs dans la phase amont*. Paris, PUCA, (coll. Recherches), 2003, pp. 135-174,

« 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 »<sup>291</sup>.

L'accent mis ici sur le changement de culture professionnelle intervenu dans les rangs du pôle technique de la CUB nous semble, par rapport à la situation de 1996, montrer le type d'évolution majeure du dispositif global. Des changements qui concernent d'abord l'institution communautaire, mais aussi la sphère technique dans son ensemble, notamment les services techniques de la ville centre, des grandes villes de banlieue et l'agence d'urbanisme. De son côté, le pôle politique a trouvé les compromis institutionnalisés pour soutenir et continuer – sans modifier en profondeur les cultures politiques - et malgré la rivalité des leaderships<sup>292</sup>, le grand dessein de la métropole et son « horizon d'attente » : changer de vocation, passer du port à la ville européenne. Et, dans le même temps, une partie du pôle économique s'est nourrie du dynamisme Bordelais et y a aussi contribué.

### *3-2-1 Une nouvelle culture urbaine*

En moins de 10 ans, le réseau s'est à la fois rallongé et renforcé, les dispositifs d'action se sont multipliés permettant de solidifier le projet, au risque toutefois de rendre plus difficile la coordination des actions et d'activer les concurrences.

#### Le pôle politique

En 10 ans, la communauté urbaine a gagné en autonomie et en compétences. Elle a su s'adapter au profond renouvellement des contextes d'action (décentralisation, globalisation) en créant notamment les conditions d'un consensus politique sur le devenir urbain et l'organisation de l'agglomération autour d'un objet d'infrastructures « syncrétique » : le tramway et d'un espace public emblématique : les quais rive gauche. Elle a progressivement assumé la définition de stratégies plus larges qu'une distribution égalitariste de ressources (la logique de guichet) grâce à la réorganisation de ses services et à leur ouverture à la société locale. Le sentiment d'appartenance à un devenir commun a progressé, l'intérêt d'agglomération est plus souvent revendiqué par les « grands élus » politiques de l'institution, même si comme le déclare le maire de Bordeaux, reparti à la conquête de la CUB en 2007,

---

<sup>291</sup> Thierry Guichard in *Tramway le livre, images, témoignages, documents*. Bordeaux, éditions Arc en rêves centre d'architecture, 2003, p 103

<sup>292</sup> Alain Rousset, maire PS de Pessac, Président de la région Aquitaine, devient président de la CUB en 2004, après la démission obligée d'Alain Juppé, suite à ses ennuis judiciaires.

« *Il n'est pas sain, dans une agglomération que la ville centre ne préside pas la communauté urbaine* ». Les dernières élections municipales (2008) ont montré que cette double appartenance n'était pas sans conséquences sur la cohérence des positions et des discours de la part de certains maires. Obligés d'un côté de se revendiquer de l'échelon communal pour promettre le bonheur de leurs administrés, amenés de l'autre dans leurs arguments à faire de la communauté urbaine le lieu des principaux enjeux et le centre de leurs préoccupations.

Le renouvellement des échelles de la gouvernance urbaine est dorénavant un constat partagé : ce n'est plus la commune qui est concernée, ni même l'agglomération mais, l'aire urbaine, le département, la région urbaine, combiné à l'action renouvelée de l'Europe, de l'Etat, des forces économiques internationales. Beaucoup d'acteurs ont saisi ce jeu d'échelle et ont compris qu'il était porté par une évolution des modes de vie et de la demande : la mobilité, le sentiment d'appartenance multiple (le quartier, la commune, l'agglomération) ; des lieux d'habitat qui impliquent de nombreux déplacements ; la volonté d'être reconnu comme un citoyen, ayant droit à la parole. Un jeu d'échelle qui devient le support critique des visions politico-techniques, enfermées dans les schémas décisionnels actuels et revisités sous l'angle du référentiel global du développement durable. Vaincre l'étalement urbain et faire une ville durable, dynamiser le développement économique et commercial pour créer de la richesse, protéger et valoriser les paysages, avoir accès à des réseaux techniques performants (NTIC), implique une refonte des modes de gouvernance. L'Etat l'a bien compris qui à l'initiative du Préfet et de la DDE a relancé le processus de référentiel en incitant à partir de 2007 les élus aux différentes échelles de gestion des territoires (villes, agglomération, pays, département) à réfléchir à de nouveaux cadres cognitifs pour organiser la métropolisation.

### Le pôle économique

Les opérateurs du marché immobilier bordelais, promoteurs, constructeurs, aménageurs, bailleurs sont unanimes pour saluer la sortie de léthargie de la métropole bordelaise et voir se constituer un marché pour leurs produits et leurs prestations. Porté par la montée en puissance des fonds d'investissements immobiliers et le dynamisme de la ville, Bordeaux fait dorénavant l'objet de toutes les attentions des opérateurs nationaux : Bouygues, Nexity, Kaufman & Broad, Eiffage.

La nouvelle force d'agglomération acquise durant cette phase, donne une meilleure lisibilité aux opérateurs grâce aux grands sites de projet et à la poursuite du plan tramway sur les 10 ans à venir, un « horizon d'attentes » a été défini, à moyen et long terme. Cependant, deux faiblesses restent pointées qui ne permettent pas de solidifier le réseau des acteurs

économiques autour du projet : l'une concerne les orientations données à l'activité d'entreprise sur le territoire de l'agglomération, l'autre sur l'efficacité des moyens d'impulsion et de coordination de l'institution communautaire en la matière.

Pour la première, beaucoup d'opérateurs estiment qu'il n'y a pas assez de convergence localement assez affirmée sur une image économique claire, une position à faire respecter : aéronautique, laser, pharmacie, ceci en dehors du vin et du tourisme. Une convergence qui soit exprimée de manière suffisante pour être capable de favoriser les réseaux d'entreprise (clusters) qui ont partout montré leur efficacité.

De la même façon, on regrette pour la seconde, que la CUB ait encore du mal à s'imposer, en matière de développement économique, comme niveau d'organisation des ressources du territoire dont elle devrait être le « chef de file », le porte parole qui puisse conduire les espaces de négociations à partir desquels un réseau opérationnel puisse fonctionner, même au delà de son périmètre institutionnel. Le pôle économique créé à cet effet au sein de la CUB intervient certes dans ce sens, mais il doit tenir compte d'un milieu local où de nombreux dispositifs existent déjà : agence de développement (le BRA), technopoles diverses, services communaux d'action économique, clubs. De plus, les actions entreprises par le pôle visent surtout à susciter une sensibilité économique auprès des élus communautaires en l'absence d'un projet de territoire suffisamment formalisé dans le domaine économique (cf. partie Référentiel). L'enjeu consiste donc pour ce nouveau dispositif d'établir en lieu et place des interventions segmentées de la communauté urbaine dans ce domaine (souvent en réaction à une menace de fermeture d'un site industriel ou d'une entreprise en difficulté) un travail de problématisation du territoire en termes de développement économique et non plus seulement en termes d'aménagement<sup>293</sup>.

### Le pôle technique

Des savoirs plus techniques – l'intelligence urbaine - ouvrant et oeuvrant à la modélisation et à l'évaluation dans le cadre d'observatoires plus nombreux se sont accumulés ces dernières années. La multiplication des opérations, des projets, et leur matérialisation ont imposé le besoin de connaissances. Diagnostics, scénarii, observatoires, documents guides de plus en plus pédagogiques, des sites internet dédiés, des actions de vulgarisation (expositions, ouvrages, émissions télévisées, cafés d'architecture, biennale AGORA), sont mis à disposition des initiés et du grand public. L'urbanisme bordelais fait ainsi l'objet de

---

<sup>293</sup> Gilles Crague, « Le développement économique dans l'aménagement urbain » intégrant le cas de Bordeaux op.cit.

théorisations plus complètes impulsées à la fois par la sphère experte (agence d'urbanisme, services communautaires, professionnels privés) et par les observateurs critiques, universitaires, journalistes.

Le développement d'une « culture de projets » comme le souligne le directeur du pôle opérationnel a permis d'intégrer de nouvelles dimensions et catégories d'action, telle celle du projet territorial. Même si les politiques de la Ville l'ont expérimentée dans les années 1980 (voir le GPV des Hauts de Garonne), le projet territorial porte néanmoins un renouveau de l'action publique. Il incarne une conception fondée davantage sur la mobilisation d'intérêts singuliers, sur la base d'un lieu à forte identité que sur l'application de principes d'actions supérieurs qui défendraient l'intérêt général : aujourd'hui la CUB et l'Europe et moins l'Etat. Le projet territorial, à l'exemple d'Euratlantique dans le quartier de la gare, serait ainsi « l'expression d'intérêts localisés » qu'il appartient de réguler par son appartenance à un ensemble spatial, en l'occurrence ici les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac. Il est aussi une forme dans la mesure où son identité singulière, sa position dans le tissu urbain, doteront un lieu d'une fonction générique dans l'espace urbain : un nouveau quartier d'affaires de la série des euro (Euralille, Euroméditerranée) Toutefois, il oblige aussi l'institution à forger des outils de coordination plus performants, notamment entre communes et communauté. Outils qu'elle ne possède pas et dont au contraire elle se fait déposséder par la création d'un dispositif ad hoc, de type établissement public d'aménagement, en ce qui concerne Euratlantique.

Pour autant, malgré tous les instruments intellectuels et techniques mis en œuvre, malgré des systèmes d'expertises de plus en plus sophistiqués, la stratégie d'agglomération et ses déclinaisons opérationnelles ne se trouve jamais stabilisée. Et l'impression demeure de toujours courir après le temps. Le discours technique est frappant de ce point de vue, les cadres de la CUB reconnaissant qu'au travers des espaces publics et du tramway : « *on a fait ce que l'on aurait dû faire 15 ans auparavant, comme Nantes et Strasbourg !* » De même, la crise du logement n'a pas été anticipée à la hauteur de ses implications, les effets d'impact du futur pont levant Bacalan Bastide ne sont guère prévus. Il est difficile d'attribuer à la technostructure le retard, ou une attitude plus réactive qu'anticipatrice et cela malgré les efforts de planification. La question est de savoir si l'institution est toujours condamnée à suivre davantage qu'à prévoir<sup>294</sup> ? Une première explication tient à la complexité des

---

<sup>294</sup> Thèmes et questions posés dans les deux séminaires que nous avons co-organisés et co-animés en 2007 et 2008, dans le cadre du programme POPSU, associant des chercheurs, les élus et les techniciens de la CUB. Voir les deux volumes des actes de ces colloques : *Ville pensée et gouvernée* (novembre 2007) et *Ville fabriquée* (juin 2008). Michel Bergeron, Patrice Godier (dir.) Bordeaux, publications CUB.

problèmes urbains et aux changements très rapides dont ils sont l'objet, produit en partie par ceux qui cherchent à contrôler le développement urbain, à lui donner une cohérence. Par exemple les besoins en logements ont dépassé toutes les prévisions des projets de ZAC alors qu'ils étaient sous-estimés au moment de leur lancement ; de même des contestations riveraines jusqu'alors ignorées, mais rendues plus audibles et vigoureuses par la concertation avec les habitants, ont contribué à faire capoter certains projets. Plus spécifiquement les erreurs, les non-décisions ou les attermoissements font partie de manière intrinsèque de la dynamique de la production de l'espace urbain. Les systèmes d'expertises doivent faire en ce sens leur révolution paradigmatique, ce qu'elle ont commencé à faire, en considérant que la ville est le produit d'une forme négociée et maintenant durable donc comportant nécessairement de nombreuses incertitudes. C'est d'ailleurs un trait de l'identité professionnelle des ingénieurs et des urbanistes que d'intégrer cette donnée : connaître c'est prédire, agir c'est contrôler et maîtriser. Il demeure néanmoins toujours un décalage entre ville souhaitée et ville réelle comme le montre les controverses sur la densité, sur la localisation des activités ou sur l'usage des transports publics.

A ce titre, une des faiblesses du réseau est de ne pouvoir disposer de traductions suffisamment continues et actualisées, ou bien encore d'une absence trop marquée de la coordination entre dispositifs (observatoires dispersés, problème des EDI) pour affronter sur la durée des problématiques complexes à traiter.

### *3-2-1 Une nouvelle donne : la participation démocratique*

La question de la démocratisation de la sphère politique locale rencontre un fort consensus depuis quelques années en France, la prolifération des dispositifs de participation et la résurgence du référendum local en atteste d'ailleurs le bien fondé<sup>295</sup>.

A Bordeaux, les dispositifs d'information, de consultation et de conciliation, donc de coopération symbolique,<sup>296</sup> ont été à partir de 1995 largement utilisés par les décideurs. Pour de nombreuses opérations ou projets, une « information lisible et accessible » a été mise à la disposition du citoyen, de l'usager et de l'habitant à travers expositions, tracts, création de sites internet, émissions télévisées sur la chaîne locale et de journaux assurant le suivi illustré (de témoignages, renseignements pratiques) de l'opération comme pour les grands projets

---

<sup>295</sup> Loïc Blondiaux identifie trois grands types de dispositifs et trois familles de procédures (conseil de quartier, enquête publique et jury de citoyens) dans son ouvrage sur : « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et question récurrentes », in *Démocratie participative et gestion de proximité*, op.cit.

<sup>296</sup> cf. La typologie de Sherry Arstein : « A Ladder of Citizen Participation. », *Journal of the American Institute of Planners*, vol 35, n°4, juillet 1969, pp 216-224.

tramway et quais rive gauche. La démarche permettant aux habitants d'exprimer leurs opinions sur les projets urbains en étant admis dans des forums de débat est restée limitée même si elle a partout progressé, au double niveau des communes et de l'intercommunalité. D'abord organisé à chaque phase du tramway (qui en comporte 3) puis à l'occasion du PLU, la consultation des associations dans le cadre de dispositifs institutionnels (tel le Conseil du Développement Durable – C2D - pour l'agglomération, les conseils de quartier pour les communes) est devenue la règle. Une pratique qui satisfait les associations engagées sur l'espace urbain et la ville, ayant acquis un certain degré d'expertise leur permettant de porter leurs revendications dans le débat public, d'y apporter des contre-projets : tunnel contre pont levant pour Bordeaux/Bastide, par exemple. L'impératif environnemental et la démarche de développement durable activé par tout un arsenal législatif acté et expérimenté depuis les années 90 ont contribué ces dernières années à renforcer le rôle du tissu associatif existant. Trans'cub (association active voire activiste), l'Association pour l'usage des transports, Droit du piéton, Vélo Cité sont des associations qui gagnent en influence et sont davantage sollicités. D'autres expériences fortes, voire innovantes, ont émergé, portées par quelques associations militant pour une approche sensible des espaces de la ville (Bruits du Frigo) ou promouvant des montages d'opérations originaux (une coopérative d'habitants du quartier des Chartrons).

Pour ceux qui ont vécu la concertation au quotidien, notamment les élus, des professionnels, des observateurs, les jugements sont contrastés. Certains dispositifs de participation ont eu au bilan une action plutôt contre-productive quand soumis à l'approbation populaire des projets ont été dépouillés de leurs qualités initiales : la réalisation de tel espace public s'est ainsi révélée de piètre qualité au sortir d'une concertation avec les riverains (place Nansouty). A Bordeaux, la rhétorique participative est « bien huilée », entretenue par l'expérience d'élus parisiens d'Alain Juppé, alors à la pointe de ce type de démarche dans le 18<sup>e</sup> arrondissement de Paris dans les années 80. La concertation fait désormais partie des modalités de décision publique, prenant corps dans des dispositifs divers : commissions extra-municipales, réunions publiques régulières, ateliers d'urbanisme et depuis peu exercices de clavardage avec les internautes. Pour autant, la liste des problèmes récurrents – des « dilemmes concrets » selon l'expression de Loïc Blondiaux - soulevée par la mise en oeuvre des dispositifs de participation est longue. Problème de représentativité de la population et donc de légitimité des instances, problème de mobilisation sur la durée, comme le raconte l'ancien adjoint au maire de Bordeaux, chargé de la participation : « *Les riverains se plaignaient du manque de*

*place dans une rue de Bordeaux. Nous organisons sept réunions de concertation et, à la fin de chacune de ces réunions, et de la 7<sup>e</sup>, aucune solution ne se dessine, aucun consensus ne s'établit. Un des élus présents fait alors une petite analyse que l'on avait jamais faite. Il prend les listes d'émargement sur les 7 réunions pour comparer la participation. Et bien, sur cinquante ou soixante personnes à chaque réunion, il n'y avait qu'une personne qui était venue aux 7 réunions. »*

Cependant, face « aux excès » d'une opposition systématique de la part d'associations militantes, à la nécessité de décider pour agir dans l'intérêt commun, l'élu se présente comme le rempart légitime aux brouillages issus de la concertation, à l'apathie des populations peu formées aux enjeux de l'aménagement. Certains affirment que, même dépoussiérée de son idéologie égalitariste, la concertation n'est pas un outil adapté pour prétendre maîtriser les enjeux urbains actuels, notamment lorsqu'il s'agit de projets situés à l'échelle d'aires urbaines plus globales ou de plans dont la compréhension n'est pas immédiate : « *Nous concertons beaucoup pour choisir à propos d'une place entre un banc et une fontaine; en revanche peu de citoyens participeront à une réunion de concertation sur ce qui va véritablement changer leur vie, la vie des habitants de l'agglomération, c'est-à-dire le PLU, le SCOT, le PLH.* »<sup>297</sup>

Le déficit d'expertise au niveau intercommunal et métropolitain est patent dans un contexte où les décideurs comme les populations n'ont encore qu'une expérience récente de ces échelles de gouvernance. De fait, la plupart des dispositifs participatifs sont municipaux alors même que les pouvoirs, les enjeux et les pratiques, se déplacent vers d'autres échelles (intercommunalité, territoire métropolitain ou régional). L'espace de la participation, de la discussion se trouve alors déconnecté de l'espace de la décision. Les élus et les professionnels communaux auraient ainsi tendance dans ce schéma à privilégier la demande singulière des habitants plutôt que l'intérêt communautaire. La sphère technique communautaire directement intéressée défend quant à elle une stratégie intercommunale au nom d'un niveau d'action qui a directement à voir avec le quotidien des habitants, touchant directement ou indirectement la vie des quartiers. Pour faire face à ce « dilemme de l'échelle », la participation appelle une professionnalisation accrue, une accumulation objective d'expériences pour que les acteurs impliqués, y compris les plus militants, se dégagent de jugements stéréotypés.

De manière générale, la culture technique et politique locale est confrontée à la pauvreté des moyens disponibles à mettre en place pour penser cette réalité nouvelle. Pour l'élaboration d'un espace public partagé, pour des opérations d'équipements et des aménagements qui

---

<sup>297</sup> Michel Duchêne, élu de Bordeaux in *La ville fabriquée*, Michel Bergeron, Patrice Godier (dir), op.cit, p 77

touchent au quotidien, la concertation de proximité semble globalement bien acceptée et mise en œuvre. Mais cet exercice s'avère en réalité coûteux et difficile si l'on s'attarde sur la procédure elle-même, dans son déroulement : « *Modifier une ville comme on l'a modifié en si peu de temps, réaliser trois lignes de tramway, réaménager les quais et les grands espaces publics, cela a été extrêmement difficile, frontal, radical. Les commerçants et les habitants l'ont très mal supportés. Ils ont été particulièrement vindicatifs, agressifs et durs...De plus, certains discours ne pouvaient pas être tenus, parce que leur retour politique, médiatique et électoral aurait été très dur.* »<sup>298</sup>

Il l'est aussi quand des options de la population, au-delà des clivages politiques, contrarient des objectifs d'intérêt général ou des positions éthiques et se font chambre d'écho d'égoïsmes sociaux divers. Des riverains qui ne souhaitent pas avoir des logements sociaux, des équipements qui accueillent des populations « à problèmes », l'installation d'activités diurnes; Pour toutes ces sujets favorisant chez l'habitant des postures de « Nimby », la concertation offre une scène publique aux forces d'opposition.

Au final, pour saisir à deux moments séparés de 10 ans le processus de mise en réseau des acteurs et des ressources, quelques traits d'analyse nous permettent d'en fixer les propriétés au sein de la fabrique urbaine. On constate d'abord qu'il s'agit d'un processus permanent d'enrôlement et de mobilisation des acteurs et des ressources, se déroulant au sein de toute une série de dispositifs (intermédiaires) qui contribuent de la sorte à rallonger le réseau au fur et à mesure que s'enchaînent opérations et projets dans le temps et dans l'espace. Grands projets d'infrastructures ou d'embellissement, projets relevant de la politique de la ville, opérations d'aménagement des friches se succèdent jusqu'à rendre le mouvement de transformation irréversible pour tous les acteurs de l'agglomération : élus, techniciens, professionnels mais aussi habitants, usagers et citoyens. Enfin ce processus de mise en réseau nécessite vigilance de leur part et transparence vis-à-vis des règles et des principes - notamment le principe participatif - de ce qui est mis en oeuvre dans, par et pour le réseau. Ainsi, de nouveaux enjeux de traduction des problématiques urbaines à affronter s'immiscent dès à présent dans la négociation à différentes échelles. De la plus vaste pour la mise en réseau de tous les territoires où il s'agit d'organiser l'aire urbaine, agglomération comprise, à la plus petite, celle qui tend à rapprocher les institutions des habitants, en passant par la mise en réseau (virtuelle) de l'agglomération sur le circuit globalisé des villes et des marchés.

---

<sup>298</sup> Michel Duchêne, op.cit. p 78

### *3-3 Le dispositif comme modalité d'organisation du projet urbain : la maîtrise d'ouvrage urbaine*

Le processus de mise en réseau engage comme on l'a vu des dispositifs d'action qui participent des différentes étapes du projet : de l'élaboration d'un cadre stratégique à la mise en œuvre des objectifs. La question se pose de savoir quelle forme générale (au sens simmélien<sup>299</sup>) cette mise en réseau prend-elle. On a parlé de dispositif global comme une entité qui serait à même de remplir un certain nombre de fonctions de coordination et de régulation d'un ensemble complexe d'acteurs et de ressources. Il s'agit, à ce titre, de formuler la commande à partir d'une volonté politique, conduire un processus d'aménagement, tenir un cap dans la durée, mobiliser un travail continu de conception urbaine, fédérer l'ensemble des partenaires qui concourent à la mise en œuvre du projet et de coordonner des opérateurs et maîtres d'ouvrage opérationnels.

Des programmes de recherche se sont intéressés à la forme en question, en se centrant sur l'analyse du processus de commande urbaine à partir de la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine, une notion discutée et mise en débat<sup>300</sup>. Cette partie y contribue en prenant appui sur notre étude de cas pour interroger les tenants et aboutissants : de qui et de quoi la maîtrise d'ouvrage urbaine est-elle le nom dans ce projet ?

#### *3-3-1 Maîtrise d'ouvrage urbaine et fonctions de maîtrise d'ouvrage*

La maîtrise d'ouvrage est en France une donnée historique et culturelle liée au secteur du bâtiment, à l'acte de construire, comportant des règles de droit et une organisation engageant et orientant l'action de tout un ensemble d'acteurs, qu'ils soient professionnels et/ou occasionnels<sup>301</sup>. Elle se définit dans une relation asymétrique avec la maîtrise d'œuvre - entre celui qui fait l'action et celui qui la reçoit, entre le concepteur et le décideur<sup>302</sup>. Nombre de chercheurs s'accordent à penser que cette notion peut-être étendue du bâtiment à l'échelle des

---

<sup>299</sup> D'après Dino Martuccelli, les formes selon Simmel sont « des modèles de socialisation, [...] des médiations variées et constantes qui rendent compte de la régularité des pratiques humaines » in *Sociologies de la modernité*, Gallimard folio essais, 1999, p 381

<sup>300</sup> Michel Bonnet, Viviane Claude, Michel Rubistein : *La commande...de l'architecture à la ville*. 2 tomes. Collection recherches n°138, Paris, Editions du PUCA, 2001.

<sup>301</sup> Le maître de l'ouvrage d'une opération est le client. C'est la personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération, qui en fixe le programme, qui dispose du terrain, qui réunit le financement et qui paie, qui fixe le calendrier, qui choisit les professionnels chargés de la réalisation, qui signe les marchés et contrats d'étude et de travaux in *Lexique d'une mutation annoncée* : Club Villes et aménagement, avril 1999.

<sup>302</sup> Voir à ce sujet, les travaux du réseau RAMAU ; disponible sur [www.ramau.archi.fr](http://www.ramau.archi.fr)

territoires, pour autant qu'elle prolonge cette volonté de faire et de « construire », d'élaborer des commandes, dans une logique de réduction des risques techniques, financiers mais aussi politiques et sociaux<sup>303</sup>. La multiplication des dispositifs, la plus grande sophistication des méthodes d'intervention, l'arrivée d'intervenants nouveaux incarnent cette tendance à vouloir réassurer le processus d'élaboration de la commande, à mieux « border » la décision, à faire taire certaines craintes collectives. En ce sens, l'identification d'un dispositif « global », chargé de croiser des thématiques, des territoires de gestion et des institutions plus ou moins organisées à cette fin, répond à cette tendance sous une forme spécifique (multipolaire) appelée maîtrise d'ouvrage urbaine. Sa caractéristique par rapport au « modèle balistique » de maîtrise d'ouvrage est certes la nature du projet qui implique un champ d'action élargi à des thématiques situées à différentes échelles. Mais c'est surtout dans l'intégration d'un grand nombre d'acteurs, fonctionnant en réseau au sein de diverses catégories de dispositifs et dans la combinaison de tout un ensemble de fonctions stratégiques pour élaborer et gérer la commande, qu'elle s'écarte du sens originel.

Du point de vue des acteurs, la maîtrise d'ouvrage urbaine n'identifie pas un maître d'ouvrage urbain et ne peut-être le fait que d'une organisation multi acteurs - la ville se faisant à tout instant sous l'effet d'incessantes micro actions, notamment de maîtres d'ouvrage occasionnels<sup>304</sup>. Cette action collective implique, la plupart du temps, différents niveaux de la décision politique et de nombreux partenaires institutionnels, économiques et professionnels : investisseurs publics et privés, opérateurs et propriétaires fonciers. La formation de la commande et sa mise en œuvre suppose donc une action marquée et rythmée par la négociation et les compromis, éléments qui s'inscrivent dans les principes précédemment définis du modèle négocié.

Du point de vue de son fonctionnement, la particularité du dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine est de suivre une logique d'impulsion et de régulation permanente plutôt qu'une logique d'attribution de type chaînage, caractéristique du modèle de production hiérarchique, allant de la commande à l'œuvre. Selon ce schéma, la phase amont du projet qui consiste à définir le cadre stratégique (que l'on a isolée en termes de référentiel) se trouve en interaction constante avec les phases de structuration du cadre d'action impliquant, de manière simultanée ou progressive, les différents acteurs du projet. Ces derniers – professionnels,

---

<sup>303</sup> Viviane Claude : Aux sources de la maîtrise d'ouvrage : le bâtiment in *la commande, de l'architecture à la ville*, op.cit, p 26

<sup>304</sup> Voir à ce sujet la contribution éclairante de François Lautier : «Les maîtrises d'ouvrage, des produits et des processus » in Michel Bonnet (dir) *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, op.cit. Pour le sociologue : « la dualité de la maîtrise d'ouvrage devient donc une triplicité dont les pôles sont : construction, gestion/service, conduite de la cité » p 63.

techniciens, praticiens de l'urbanisme, opérateurs privés ou publics, associations, groupement d'habitants - sont intégrés au fur et à mesure dans le processus global en fonction des projets structurants du projet d'agglomération auxquels ils sont associés. Pour chaque projet localisé, plusieurs niveaux de responsabilité sont alors combinés de manière ad hoc afin de passer des principes à la commande et de la commande à l'œuvre. Ce sont d'une part des responsabilités liées au référentiel d'action urbaine (objectifs fixés en amont) et d'autre part, des responsabilités, tout aussi importantes, situées au double niveau du portage, destinées à la prise en charge politique et financière des projets et à celui du pilotage pour l'animation et la coordination de l'ensemble. Autrement dit, ce processus consiste pour l'essentiel à formaliser et « faire tenir » simultanément des fonctions ayant trait à l'élaboration des contenus de référence, à la répartition et à la gestion des risques, à la mobilisation et à l'articulation des expertises, dans un cadre d'action où se formule, se prépare et se gère la commande urbaine<sup>305</sup>.

### *3-3-2 Le dispositif bordelais de maîtrise d'ouvrage urbaine*

Pour habiller le concept à son usage bordelais, rappelons d'abord la particularité du mode de gouvernement local qui prévaut sur l'agglomération concernant notre domaine d'étude – l'aménagement et l'urbanisme. De son origine (1968) jusqu'à aujourd'hui, il se caractérise par une situation de double niveau de communal et intercommunal. Depuis 40 ans, une logique intercommunale de mutualisation des moyens permet à chaque maire de porter, à partir d'une certaine masse critique, son projet à l'échelle de sa commune tout en bénéficiant des ressources communautaires. La seule contrepartie étant de respecter une certaine rationalité technique, définie à l'échelon intercommunal, par les services techniques ou l'agence d'urbanisme. Cette situation a pu évoluer au sens où toutes les données contextuelles classiques ayant été bouleversées à partir des années 80 (politiques, réglementaires, financières), la résolution de problèmes cruciaux pour Bordeaux, comme les déplacements ou la reconquête du cœur d'agglomération, a modifié cette problématique simple de gestion intercommunale et rendue nécessaire une autre approche. Cette approche de type gouvernance urbaine, multipartenariale, plus centrée sur l'agglomération et impliquant les acteurs politiques aux diverses échelles territoriales, a été progressivement privilégiée par les élus

---

<sup>305</sup> Sous cet angle du management public voir l'ouvrage collectif dirigé par le haut fonctionnaire du conseil national des Ponts : Jean Frebault (dir), notamment la contribution d'Alain Bourdin : *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Editons le Moniteur, p 144.

communautaires<sup>306</sup>. C'est le cas pour nombre de grands projets lancés durant la décennie 1996-2006 : tramway, aménagement des quais de la Garonne, réhabilitation du parc de logements sociaux de la rive droite (GPV des Hauts de Garonne). Une évolution qui a surtout ouvert le système de décision à des réseaux d'action élargis en matière de transports, de déplacements, d'économie et d'habitat, intégrant ici le département, ailleurs la région ou/et l'État ; ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser de sérieux problèmes de coordination entre tous les acteurs des mondes politiques, économiques, sociaux et professionnels. La mise en place de cette configuration technico-politique complexe dans un cadre de type « gouvernance » a consisté à bâtir les premières années (1995-2002) une réflexion sur les référentiels d'action capables de formater, voire d'encadrer, l'ensemble des politiques urbaines à mener. Puis à mettre en œuvre progressivement durant toutes ces années (1998-2007) une liste de projets couvrant l'exercice de deux mandatures. Néanmoins, l'inscription du projet dans la durée, la permanence du sens qui lui était accordé – recentrage et densification – a été portée politiquement par les différents présidents de la CUB, chacun avec un style de leadership qui lui est propre, mais dans la continuité<sup>307</sup>.

La sphère technique services techniques de la CUB, agence d'urbanisme - a été renforcée pour acquérir une capacité d'expertise nouvelle qui s'exprime à l'échelle de l'agglomération, sans pour autant affaiblir les services équivalents des villes « majors », Bordeaux, Mérignac ou Pessac. De même, le partenariat entre public et privé a pris une part croissante dans nombre de projets d'envergure (Bastide rive droite par exemple, une partie des quais rive gauche, la Berge du lac). Enfin, l'ouverture à la société civile à travers l'apprentissage difficile d'une concertation (imposée par la loi) qui se distingue mal parfois de la communication ou qui peine à provoquer l'intérêt est un autre fait majeur dans la politique urbaine bordelaise, comme d'ailleurs dans les autres villes françaises de cette importance. Identifier dans ce contexte les groupes et individus qui ont élaboré ou participé à ce processus, de l'élaboration du référentiel d'action urbaine à sa mise en œuvre, a été de suivre au départ de l'enquête tout un ensemble d'acteurs liés au sein de multiples dispositifs d'action aux autres sphères techniques, professionnelles, associatives, économiques, au double niveau de gouvernement.

Dans les manières de faire, les années « projet urbain ville puis agglomération » ont contribué à redistribuer les fonctions et les rôles de l'institution communautaire: un management différent s'est instauré autour de la constitution de pôles, ce qui avec le temps a pu créer une

---

<sup>306</sup> Claude Sorbets, « la Gouvernance communautaire en enjeu » in Patrice Godier, Claude Sorbets, Guy Tapie (dir), *Bordeaux métropole, un futur sans rupture*. Marseille, Editions Parenthèses, 2009.

<sup>307</sup> *ibidem*

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 de techniciens 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. 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 ». 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).

Une maîtrise d'ouvrage urbaine d'agglomération s'est donc 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. D'évidence, la demande adressée aux techniciens et praticiens de l'urbanisme est devenue forte et réductrice d'incertitudes. Qui sinon la CUB peut alors répondre à cette attente malgré un discours politique non dénué d'une certaine contradiction de la part d'élus 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.

La montée en puissance des fonctions de maîtrise d'ouvrage urbaine n'obèrent pas cependant la CUB des pesanteurs du fonctionnement hérité depuis 40 ans d'une technostructure qui se classe parmi les vieilles Communautés Urbaines et qui alourdissent le processus. Des techniciens prônant le principe de subsidiarité condamnent par exemple le système dit « 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. 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. 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, presque île d'Ambes). 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.

Au total, ces différentes fonctions et dimensions d'un dispositif global de pilotage, prises en charge et assumées par une grande diversité d'acteurs, enrôlés au double niveau de gouvernement communal et intercommunal, sont celles qui correspondent à la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine d'agglomération, telle que nous l'avons définie. Elle recouvre un processus de fabrication, dans sa phase de mise en œuvre des objectifs du référentiel, dont l'enjeu politique de régulation au sein d'un système décisionnel complexe est d'exiger la recherche systématique du compromis et donc de valoriser les démarches négociées et partagées. Elle met également en avant une fonction de portage politique qui s'est incarné de manière continue dans la figure du président de la communauté urbaine, Alain Juppé au départ puis Alain Rousset à partir de 2004, Vincent Feltesse depuis. Elle recouvre également un enjeu de coordination architecturale et urbaine que traduit le besoin de piloter de nombreuses opérations, afin de nourrir la vitalité des marchés locaux et de répondre aux attentes de la société locale. Enfin, elle soulève un enjeu technique et culturel de composition urbaine qui exige de la part des organisations techniques une invention des formes matérielles et spatiales aux différentes échelles du territoire; enjeu que nous détaillons dans la dernière partie de ce travail et qui constitue le troisième processus de notre modèle d'analyse.

## **PARTIE IV : L'INVENTION DU PROJET**

### **Un processus de mise en forme objectale du projet par coopération interprofessionnelle**



La mise en relation interprofessionnelle en charge de traduire, au plan spatial, formel et matériel, les intentions programmatiques du projet urbain constitue le troisième volet de notre travail. Ceci après l'analyse du référentiel qui marque « l'entrée en projet » et celle de la « mise en réseau » des dispositifs qui précise la dynamique opérationnelle.

Le dernier processus est en soi un élément fort de la fabrique urbaine. Il l'est dans la mesure où le travail de traduction et la qualité des réalisations qui en résulte est l'expression matérielle du processus même de la fabrique. La question de la conception des styles et des formes est en effet un puissant levier de nature politique pour surmonter les oppositions et aboutir à des compromis. Cette question participe d'un des ressorts essentiels du projet urbain, d'abord comme vecteur d'émergence dans les villes d'une nouvelle gouvernance, mais aussi de la constitution et de l'affichage d'une certaine « élite du talent »<sup>308</sup> - architectes, urbanistes, paysagistes, artistes - pour symboliser la régénérescence d'une ville et d'un territoire<sup>309</sup>.

Affirmer cela, c'est dire que l'espace urbain ne relève pas seulement du diagnostic stratégique ou de la répartition des ressources humaines et matérielles, il est aussi référé à une esthétique, à du patrimoine, à des lieux emblématiques comme à de l'innovation et de la création. C'est aussi situer l'exercice de la puissance publique entre ces deux intentions, dans un rôle de « décideur d'équipements » conditionnant les valeurs des biens localisés et préconisant les aménagements qui modifient à terme le métabolisme de l'urbain.

L'analyse sous cet angle du processus d'invention du projet urbain d'ensemble renvoie plus globalement à l'appréhension du contexte d'action collective qui prévaut actuellement en matière d'aménagement urbain. Notre approche rejoint celle développée par un certain nombre d'études et d'auteurs dans le cadre du réseau Ramau (réseau sur les activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme), au cours de plusieurs programmes de recherche. Ces travaux portent sur la manière dont les différents métiers de l'urbanisme, de l'ingénierie privée et publique, de l'architecture et du paysage se sont engagés et organisés pour répondre, ces dernières années, aux transformations des marchés de l'urbain et de l'architecture. Ils révèlent une double évolution dans cette adaptation avec d'une part, une spécialisation des interventions professionnelles autour de nouvelles disciplines de

---

<sup>308</sup> Pour reprendre l'expression, fort juste, utilisée par Richard Sennett à propos du talent pris au sens de *créatif* in *La culture du nouveau capitalisme*, op.cit., pp 88-96

<sup>309</sup> Alain Bourdin, *La métropole des individus*, op.cit.

conception, de montage d'opérations, du conseil et de l'assistance aux maîtres d'ouvrage<sup>310</sup>. Et, d'autre part, avec l'émergence des fonctions de coordination relevant du management de projet, des fonctions et des tâches de coordination et de médiation. Guy Tapie y dénote même un modèle français des professions de maîtrise d'oeuvre<sup>311</sup> défini par un espace professionnel original, par essence pluridisciplinaire, impliquant de nombreux acteurs revendiquant chacun une forte identité, avec l'obligation de coopérer dans une logique interprofessionnelle.

Appliqué à notre processus ce modèle repose sur deux concepts<sup>312</sup>. Celui d'espace professionnel, d'abord, qui renvoie à un champ d'activité où des pratiques différentielles s'agrègent et se mettent en réseau, selon un processus favorisé et lié par une culture professionnelle commune qui traverse les clivages traditionnels et actuels du milieu de l'urbanisme. Le concept d'interprofessionalité, ensuite, pour caractériser la nature et les mécanismes spécifiques d'échanges qu'instaurent, entre eux, les nombreux acteurs mobilisés au sein de cet espace, dans leur activité de conception et de production des objets, de traduction et d'invention des formes urbaines<sup>313</sup>.

C'est la raison pour laquelle la démarche d'analyse sociologique qui s'en suit privilégie la dimension relationnelle et culturelle de la dynamique collective à l'œuvre dans ce processus, alors qu'elle privilégiait l'aspect organisationnel dans le processus précédant et cognitif dans celui du référentiel. Une dimension qui s'avère essentielle dans la compréhension des mécanismes de mise en œuvre du projet urbain, jusqu'à parler ici de paradigme relationnel<sup>314</sup>, exprimant en cela une des propriétés inhérentes à la notion de projet urbain qui est de démultiplier les interactions sociales<sup>315</sup>.

En fonction de cette entrée, un premier chapitre porte sur l'espace professionnel d'un dispositif particulier, celui du projet de tramway bordelais qu'il nous fut possible d'observer et de suivre en temps réel. Le cas du tramway illustre bien la dynamique d'extension des compétences convoquées au sein et entre les dispositifs d'action, en phase d'invention du projet. De même, elle dévoile les mécanismes de coopération à l'œuvre dans cet espace

---

<sup>310</sup> Voir les programmes de recherche pilotés par le réseau Ramau (sur les métiers de la maîtrise d'œuvre pour le ministère de l'emploi (dir. Guy Tapie, Thérèse Evette.) 2001 ; sur les activités d'experts et les coopérations interprofessionnelles pour le PUCA (dir. Guy Tapie, Véronique Biau.) 2002 ; et par le laboratoire PAVE sur le référentiel des métiers de l'urbanisme (dir. Guy Tapie, Véronique Biau, Patrice Godier ) 2003.

<sup>311</sup> Même si le modèle classique de la maîtrise d'œuvre ne s'applique pas complètement à la conception de projets urbains dans la mesure où il n'y a pas structurellement de maîtrise d'œuvre concentrant la responsabilité globale de la mise en œuvre du projet, mais un système très diversifié d'acteurs, aux statuts et métiers multiples, positionnés différemment par rapport à la maîtrise d'œuvre urbaine.

<sup>312</sup> Guy Tapie : Conception et réalisation des espaces bâtis : les professionnels de la maîtrise d'œuvre in *la conduite des projets architecturaux et urbains, tendances d'évolution*, op.cit, p 82

<sup>313</sup> Nous devons beaucoup aux approches éclairantes de Bernard Haumont sur ce sujet, in « *La conduite de projet : interprofessionalité et gestion de la coopération* », document RAMAU 1999, p 3.

<sup>314</sup> Cf Véronique Biau, Guy Tapie, *La fabrication de la ville*, op.cit, p 188.

<sup>315</sup> Pour reprendre un trait d'analyse de Gilles Pinson, in *Projets de ville et gouvernance urbaine*, op.cit.

professionnel, plus particulièrement au stade de conception et de réalisation des opérations. Dans ce cadre, la notion de coopération inter professionnelle est à même de décrire, dans le détail, ce qui se joue et se trame en continu tout au long de ce processus.

Un deuxième chapitre étend la réflexion à d'autres dispositifs pour définir in fine les contours et les contenus de l'espace professionnel du projet urbain, au coeur même du processus. Il montre les mécanismes participant de la gestion quotidienne des interactivités et des interprofessionnalités, permettant d'établir son fonctionnement sur la durée du projet, dans des relations réciproques de confiance et de promesse. Enfin, les fonctions de médiation qui le caractérise sont illustrées par quelques figures professionnelles oeuvrant dans la confrontation des savoirs et la coordination de compétences diverses : ingénieur, chef de projet (d'un grand projet), architecte coordonnateur au sein d'une Société d'Economie Mixte, chargé de mission, « poisson pilote », dans une municipalité.

Enfin, comme pour les processus précédents, un troisième chapitre souligne l'enjeu que celui-ci soulève pour la fabrication de la ville. Alors que le premier concernait l'enjeu des contours d'un référentiel durable territorialisé, le second la mise en place d'un dispositif global de pilotage et de portage du projet d'ensemble, celui-ci fait part des conditions de stabilisation du processus d'invention du projet sur la durée à travers l'émergence d'une culture technique commune du projet urbain d'agglomération.



## Chapitre 1 - Le tramway, un espace professionnel spécifique

Comme l'ont montré les différents projets de notre socle d'observation, les marchés de l'urbain ont évolué ces dernières décennies dans le sens d'une plus grande segmentation : grands projets d'agglomération, projets de ville, de quartier, projets ordinaires mêlant habitat, infrastructures, patrimoine, équipements et activités. La commande architecturale et urbaine qui correspond à ces marchés est devenue en ce sens plus complexe, plus « exigeante ». Elle est devenue à la fois plus encadrée dans un environnement social et culturel localisé, plus poussée par l'innovation technologique et par de nouvelles modalités d'action, notamment les valeurs du développement durable. De surcroît, la crise et ses prolongements ont amené la plupart des « clients », issus de la maîtrise d'ouvrage urbaine, de la promotion immobilière privée ou de simples particuliers, personnes ou entreprises, à demander plus aux professionnels du cadre de vie. Ils ont en quelque sorte « pris le pouvoir » en durcissant les clauses des contrats et en s'entourant de spécialistes pour les assister : consultants, organismes conseils, assistance à maîtrise d'ouvrage. La peur de la réglementation en vigueur et le risque de contentieux, la recherche de maîtrise financière et le souci de prévisibilité des opérations, (marketing, commercialisation, communication) expliquent en grande partie ce besoin de contrôle que tous constatent. Résultat : la demande formulée en direction des professionnels de l'urbain, architectes, ingénieurs, urbanistes, paysagistes est plus exigeante en matière de responsabilité, d'engagement et de connaissances. D'où la volonté de travailler avec des équipes pluridisciplinaires pour réduire l'ensemble de ces incertitudes. Pour l'urbain comme champ d'activité et comme champ de recherche, toutes ces évolutions posent autant la question de la professionnalité que des professions traditionnellement représentatives du secteur : architectes, urbanistes. Autrement dit, de leur démonstration renouvelée à développer des capacités, des compétences et des savoirs aptes à résoudre des problèmes ou tout au moins à apporter des réponses, mais aussi de leur aptitude à gérer les situations dues à l'arrivée de nouvelles disciplines qui perturbent les organisations et leur fonctionnement : programmation, paysage, ou bien issues de spécialités dorénavant bien implantées : lumière, acoustique, sécurité.

En conséquence, dans le cadre du projet d'agglomération bordelais, une nouvelle géographie des professions et des expertises s'est mise en place, ici comme ailleurs, que nous pouvons identifier à la lecture des organigrammes de chacun des projets étudiés (les 5 de notre socle

d'observation). Elle constitue un espace professionnel qui se définit à la fois comme univers d'autoréférence et comme ensemble d'interactions spécifiques entre acteurs de disciplines et de statut différents, réunis autour de la production d'un même objet, le temps d'une opération. Un espace où de nombreuses pratiques s'agrègent et se combinent au sein des divers dispositifs qu'il traverse, combinaison favorisée par un contexte culturel particulier, comme nous le montre le cas du tramway. Le choix de ce grand projet pour analyser les dynamiques professionnelles en cours se justifie par l'ampleur du dispositif déployé sur l'agglomération et l'intensité des relations se jouant sur une période somme toute assez courte (1997-2003). On y voit la façon dont se construit un espace professionnel spécifique, celui des infrastructures de transport, faisant apparaître en filigrane, des compétences et figures de compétence multiples qui en nourrissent l'activité et le fonctionnement. Il permet de montrer de manière détaillée les relations interprofessionnelles qui sont un des traits essentiels du processus de mobilisation et de mise en relation des acteurs professionnels dans le cadre de la fabrique urbaine. Ainsi, si l'espace professionnel donne la configuration des acteurs et de ressources à travers le déploiement des activités qui en résulte pour inventer les formes, la coopération inter professionnelle en fournit la dynamique.

### *1-1 L'univers tramway*

L'espace professionnel d'un projet de tramway présente plusieurs traits distinctifs<sup>316</sup>. Des traits qui sont à mettre en perspective avec l'histoire des transports urbains en France, dans la mesure où les contours de cet espace se sont dessinés tout au long des 20 ans de projets – une quarantaine en France – qui séparent le tramway de Nantes (1985), de celui de Paris (2006). Il s'est donc progressivement structuré, au fil des commandes, en combinant les deux types de projets qui les caractérisent : un projet de transport et un projet urbain et en mobilisant nombre d'acteurs, pour ce faire, en fonction de quelques caractéristiques intrinsèques. La première est la bipolarisation des compétences avec deux pôles, l'un spécialisé en ingénieries et l'autre en aménagement urbain et urbanisme. Les deux, s'articulant de manière transversale à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre. Des experts de chaque discipline composent chacun de ces pôles au sein de la maîtrise d'œuvre et sont, au sein de la maîtrise d'ouvrage,

---

<sup>316</sup> L'étude de cas sur le tramway bordelais est tirée d'un double travail de recherche mené dans le cadre du laboratoire PAVE, en collaboration avec le bureau d'études parisien GRAIN de 2000 à 2004. Patrice Godier : *Le tramway de Bordeaux, une coopération concurrentielle in Contrat d'Etudes Prospectives sur les professions de la maîtrise d'œuvre*, op.cit. Du même : *L'interprofessionnalité en actes. Le cas du tramway*, rapport de recherche pour le PUCA, mai 2005, 92 p.

relayés, appuyés ou bien neutralisés par la présence plus ou moins affirmée de cette bipolarité. La deuxième caractéristique est de se situer dans une logique de Grand Projet, à savoir une catégorie d'exception qui possède la particularité de sortir les acteurs de la fabrique urbaine de leur jeu traditionnel.

Du côté de la maîtrise d'ouvrage, le processus décisionnel sort des routines technico-administratives, ne serait-ce que par l'importance du portage politique incarné par le décideur suprême : ce sont les tramways de Jean Louis Borloo à Valenciennes, d'Alain Juppé à Bordeaux, de Georges Frêche à Montpellier, Jean Pierre Sueur à Orléans, Jean Claude Boulard au Mans, Hubert Falco à Toulon, Bertrand Delanoë à Paris.... De même, assiste t-on au fort investissement stratégique des instances locales, personnels des services techniques ville et/ou communautaires, des services déconcentrés de l'État (DDE) ) car les étapes de conquête de l'agenda politique et la construction de l'adhésion ne suffisent pas. Il faut ensuite que le processus décisionnel franchisse les obstacles des rivalités sectorielles, des difficultés de financement.

Du côté de la Maîtrise d'œuvre, un projet de tramway agit indirectement sur la structuration et l'organisation des équipes. Il faut avoir la capacité organisationnelle d'être réactif, ce qui avantage nécessairement les grandes sociétés d'ingénierie et les grandes agences d'architecture qui possèdent en interne les ressources d'action facilitant l'opérationnalité.

Le rattachement à la catégorie des grands projets consiste aussi à accorder une part très importante à la communication, qu'elle soit globale, de concertation ou de chantier. Les acteurs – y compris les techniciens - sont ainsi exposés, invités à sortir de leur lieu d'activité pour participer à la demande démocratique de transparence. Ils sont dès lors insérés dans une dynamique globale de valorisation destinée à créer un effet de levier pour d'autres initiatives, avec comme leitmotiv de démontrer que « la ville bouge ». Il suffit de consulter tous les supports de communication, pour en être convaincus.

En réalité, cet espace professionnel dépend de ce qu'on peut appeler un régime d'action transversal<sup>317</sup> qui ne le restreint pas au partage classique, clé habituelle de lecture des projets urbains et architecturaux, séparant maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Du moins, le clivage continu à être opérant pour classer missions, responsabilité et circuit de décision, mais il se trouve être insuffisant pour analyser la coopération interprofessionnelle. De fait, les professionnels qui le composent peuvent en effet évoluer et se répartir selon les projets dans

---

<sup>317</sup> En empruntant le terme à Luc Boltanski, il s'agit pour nous de situer notre démarche du côté d'une sociologie plus proche du terrain et de ses aspérités, une sociologie moins « buldozzer » que celle qui aplanit les situations en utilisant des concepts tous terrains.

l'un ou l'autre « camp », partager des cultures professionnelles proches, avoir connu des expériences similaires ou expérimentés des innovations capitales.

L'espace constitué est aussi ouvert à des interventions extérieures, à celles des acteurs traditionnels de la maîtrise d'œuvre tramway en phase études : industriels et leurs fournisseurs (matériel roulant), organismes divers (EOQA<sup>318</sup> pour la sécurité), expertises (ingénieurs conseil par exemple), concepteurs des espaces publics concomitants au projet tramway (voirie, places) qui participent à un titre ou à un autre - prescription, contrôle, validation, articulation - au processus de conception du projet. L'espace professionnel au sens strict devient alors un véritable espace professionnel où se sont enrôlés sur la durée du projet et mis en réseau tout un ensemble d'acteurs, professionnels divers engagés le temps d'un service ou d'une expertise. Les relations interpersonnelles nouées dans les rapports entre fournisseurs et clients, entretenus dans les divers réseaux professionnels constitués (comme l'Union des Transports Publics) ou avec les représentants des collectivités locales (le GART), inscrivent aussi ce processus dans le temps.

#### *1-1-1 une communauté d'experts*

Une autre caractéristique de cet espace est de former une sorte de communauté d'experts, issue de « familles d'intervenants » où les branches de l'arbre familial correspondraient conjointement aux différents métiers en co-présence : ingénierie transports, ingénierie systèmes, architectes urbanistes, paysagistes, designers, aux « nationalités » d'entreprise (Systra, Semaly, Ingerop, Thales)<sup>319</sup> et à la notoriété de « grands architectes (Wilmotte, Reichen, Chemetov).

Cette communauté d'experts se compose d'intervenants aux spécialités complémentaires ou bien similaires, enracinés localement ou bien nomades par nature. En effet, pour peu que l'on s'attarde aux biographies professionnelles des différents protagonistes, en les reconstituant sur 20 ans autour des différents projets, il se dégage l'image d'un club, réunissant une génération d'acteurs pionniers, suivie d'une nouvelle génération formée au projet de tramway. Des personnes que l'on suit, de projet en projet, parfois au sein de la maîtrise d'œuvre, parfois au cœur d'une mission tramway. 1985 : projet de Nantes, 1987 : Grenoble, 1994 : Strasbourg 2000 : Montpellier, Lyon et Orléans, 2003 : Bordeaux. Fédérant les pratiques, un sentiment

---

<sup>318</sup> EOQA : mission remplie par un Expert ou une Organisation Qualifiée Agrée

<sup>319</sup> Ingerop et Thales sont des sociétés d'ingénierie, Semaly et Systra, deux des principaux bureaux d'études Tramway en France.

d'appartenance communautaire s'est ainsi établi sur la base d'une fonction collective multidisciplinaire : « *Les gens du transport font partie d'une famille, d'un petit monde.* »

Cette appartenance s'est constituée empiriquement sur un socle d'expériences, de références en France et à l'étranger, avec le sentiment de participer à chaque fois à « quelque chose de grand. » Dans ce secteur, comme le souligne un ingénieur de chez Systra :

« *Certains ont fait 30 ans à 35 ans dans la même société mais c'était plutôt pour la génération antérieure. Pour moi, un cycle c'est 7 ou 8 ans. Même dans les grandes sociétés d'ingénierie des transports, les compétences vont où c'est nécessaire, où certains profils sont recherchés. C'est la vie des projets qui fait évoluer la vie professionnelle.* »

Une socialisation de fait avec les rencontres d'exception que représentent des projets longs et difficiles pour ces professionnels, au sein d'équipes de maîtrise d'œuvre reconduites, d'alliances internes « gagnantes » - Ingérop et Thalés souvent associées à Sémaly, Systra - ou de dispositifs redistribuant les acteurs du « circuit » professionnel. À cela, bien sûr il y a des raisons démographiques : seul un petit nombre de sociétés et d'agences est suffisamment armé pour aborder ce type de projet, seuls quelques chefs de projet aguerris ont la capacité de piloter ces « grosses machines ». Au total, si l'effectif en personnel compétent est réduit du côté de la maîtrise d'œuvre, il l'est aussi au sein de la maîtrise d'ouvrage. Mais il existe également des raisons « culturelles » à cette dynamique d'appartenance, au sens des valeurs rattachées au monde du transport urbain et à celui du BTP (Génie civil), des principes fondant l'action d'un collectif chargé de missions au service du public, avec la résonance extérieure de puissants lobbies et relais médiatiques : GART, FNAUT<sup>320</sup>. Un éventail de références qui s'élargit pour les métiers de la conception spatiale à l'espace public et aux modalités de son aménagement.

Cela n'empêche que cette communauté subit aussi, en interne, de nombreuses tensions et pas seulement disciplinaires. La première concerne l'opposition classique qui caractérise la relation entre les techniciens locaux et les professionnels « extérieurs », recoupant ici en partie le clivage maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage. En partie seulement, dans la mesure où les techniciens des missions tramway ne sont intégrés au dispositif que le temps d'un projet ou d'une phase de réseau. Les professionnels des services techniques locaux sont parfois plus enclins au désir d'encadrer ou à résister aux pratiques des professionnels extérieurs, pouvant remettre en cause des schémas établis. De même, la présence volatile des

---

<sup>320</sup> Groupement des Autorités Responsables des Transports et Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports.

plus jeunes des ingénieurs moins attachés à une organisation, une société ou une entreprise qu'à un métier, voire à une expérience, menace ce sentiment communautaire d'appartenance : « *Dans nos métiers, on fait un peu de tout avec des moments de spécialisation, on change tous les 4 ou 6 ans.* » Ingénieur mission tramway Bordeaux

Au sein de cet espace professionnel, la maîtrise d'œuvre doit affronter, dans ces missions de conception et de projet, des conditions particulières d'accès aux marchés du tramway. Conditions qui dépendent à la fois du cadre local de la commande et de l'organisation générale actuelle du marché des transports publics de surface. Tous projets confondus, la nature de la commande conditionne la répartition de la rémunération de maîtrise d'œuvre qui oscille entre 70% consacrée au projet transports et 30% à celui des aménagements urbains. Ce partage inégal détermine les stratégies des deux groupes professionnels pour maintenir, renforcer ou acquérir une meilleure position.

Pour l'ingénierie, la stratégie est d'abord orientée vers l'offre dans un contexte de concurrence limitée entre un petit nombre de sociétés. Le principal objectif est alors de réduire les incertitudes liées à la partie aménagement. La recherche de stabilité des équipes de maîtrise d'œuvre (par exemple en favorisant, la formule du groupe ensemblier) et le travail de prescription commercial auprès des décideurs visent en ce sens à préserver les positions acquises. Dans ce cadre, les bureaux d'étude privilégient les équipes bien implantées localement, appréciées des services et des élus. Mais, d'autres incertitudes demeurent, provenant du client (la commande et ses aléas, les données d'information fournies) et des industriels dans la mesure où l'innovation est aussi facteur de risque. Pour l'ingénierie, l'enjeu est avant tout de garder une autonomie professionnelle dans un univers très contraignant. Cependant, le récent désengagement de l'État (retrait des subventions dans la plupart des projets) invite les sociétés à privilégier une nouvelle stratégie, dite de fidélisation, consistant à développer et moderniser les réseaux existants. Le développement de ces sociétés ne peut venir uniquement du marché des villes françaises dont les projets de TCSP touchent à leur fin, du moins aux limites de leurs financements disponibles. L'échelle d'intervention est alors européenne et internationale, avec des conditions d'accès qui obéissent à d'autres règles (notamment la procédure dite du « dialogue compétitif »).

À contrario, pour les architectes et paysagistes, la stratégie consiste à conquérir de nouvelles parts de marchés ou de notoriété. Stratégie globale pour certains dans la mesure où, il s'agit d'abord de se hisser localement au rang des partenaires de l'ingénierie, voire ensuite d'y être

associé à l'international. L'objectif étant d'imposer durablement leur savoir et savoir-faire sur un nouveau terrain d'intervention, celui des espaces publics. Le risque est alors limité dans la mesure où l'enjeu est d'obtenir et de gagner une autonomie relative dans un univers « industriel » aux positions fortement structurées par les ingénieurs. Stratégie locale pour d'autres qui visent à se faire reconnaître par la maîtrise d'ouvrage, afin de se positionner comme interlocuteur privilégié pour accéder à d'autres marchés. Stratégie de « marque » enfin pour des architectes confirmés dans le secteur de la commande publique, connus et appréciés des élus : Wilmotte à Orléans, Dumétier à Lyon, Reichen à Caen ou prétendant à l'être : l'agence BLP (Brochet, Lajus, Pueyo) à Bordeaux.

### *1-1-2 Ingénieurs et maîtres d'oeuvre : le jeu croisé des perceptions*

Dans le jeu croisé des perceptions du rôle de chacun des protagonistes de la maîtrise d'œuvre, architectes, ingénieurs, paysagistes, la désignation de l'autre comme partenaire ou comme concurrent s'effectue selon la légitimité qu'on lui accorde dans la distribution et le partage des missions. À vrai dire, les habituelles représentations sont ici de mise, où pêle-mêle les architectes sont souvent considérés comme : « *des personnes qui planent un peu, qui n'ont jamais vu ce qu'était une plate-forme tramway* » et les ingénieurs : « *des gens qui restent le crayon bouché jusqu'à ce que vous leur donniez les hypothèses qui leur permette de faire le calcul qui donne le résultat.* »

Néanmoins, la plupart savent reconnaître le poids des règles d'accès aux marchés qui conditionnent les jeux d'acteurs, vue des structures de commande : absence de savoir-faire commercial des architectes, de connaissance des enjeux formels d'urbanisme pour les ingénieurs. Dans ce cadre, les attentes de rôles et les acquis d'expériences entre maître d'œuvre suffisent alors, par convention et habitudes de penser, à créer les liens sociaux nécessaires à l'interprofessionnalité et à la gestion des conflits. Mais ce modèle culturel hérité du domaine du bâtiment (Architectes/BET) ne s'applique qu'en partie à des activités qui élargissent le champ disciplinaire de la conception à des champs plus qualitatifs comme l'urbanisme, le paysage, le design. Les jeux de concurrence entre les professions peuvent y devenir plus durs et directs si la commande ne fixe pas suffisamment les règles d'attribution et de règlement des litiges. Les logiques de métier tendent à s'affronter, comme l'avoue cet architecte : « *Pour l'urbanisme, il faut s'entendre sur les mots parce qu'il y a l'urbanisme de la socio-économie, de la procédure et du montage d'opérations et il y a celui de la forme de la ville et là-dessus je suis ferme, c'est plus souvent un architecte qu'un paysagiste. J'ai vu*

*travailler des urbanistes paysagistes, ça ne la fait pas, ils ont une vision partielle de la ville, plus proche de la campagne. »*

Malgré ces tendances lourdes, certains architectes pensent cependant – sans être majoritaires sur le constat - que l'enjeu de ce marché résidera dans l'avenir dans la capacité des professionnels à marier une logique proche de l'artisanat (réaliser une esthétique d'insertion qui soit du « sur mesure ») à une logique industrielle, maîtrisant les contraintes du management public (pilotage humain et financier) sans pour autant proposer des solutions standardisées. Un scénario qui pour être réaliste devra passer cependant par une révolution structurelle : *« Moi, je préférerais qu'on soit affilié à l'ingénierie, au SYNTEC<sup>321</sup>. La vraie question que je me pose, c'est de dire : je crée une société d'ingénierie qui serait dirigé par un architecte. Il y aurait des choses à faire et du job ! »*

Il est vrai aussi que les enjeux d'urbanisme sont aujourd'hui suffisamment inscrits dans une pensée experte sur la mobilité, la ville en mouvement, les transports, portés par des thématiques en vogue comme le développement durable pour que les compétences en la matière soient progressivement positionnées au cœur des dispositifs d'intervention. Les élus dans leur grande majorité ont besoin de visions prospectives pour élaborer leurs politiques.

Il n'est pas dit pour autant que l'ingénierie n'intègre elle-même dans un futur proche, cette capacité là dans ses structures comme le font plus couramment des sociétés anglo-saxonnes. Cette position n'est d'ailleurs pas étrangère au rôle joué par des personnalités, occupant des postes de responsabilité au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Souvent, au départ de la réflexion sur les déplacements (type PDU) elles manifestent de fortes préoccupations urbanistiques qu'elles diffusent ensuite dans l'organisation. Ainsi, le directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux, Francis Cuillier, Grand prix d'urbanisme, a été l'initiateur du tramway de Strasbourg avant d'être l'inspirateur de celui de Bordeaux. Au-delà du détail biographique, beaucoup de ceux qui constituent l'espace professionnel tramway ont eu un parcours de ce type.

---

<sup>321</sup> Syntec est un organisme syndical qui fédère en France plus d'un millier de groupes et sociétés françaises spécialisées dans les professions de l'Ingénierie, des Services Informatiques, des Études et du Conseil, de la Formation Professionnelle.

## *1-2 L'interprofessionnalité en actes : la phase de conception du réseau tramway*

Le projet tramway présente l'avantage de révéler avec force et intensité cet autre aspect du processus d'invention qu'est la notion de coopération interprofessionnelle. Elle est ici saisie dans un moment particulier du projet, correspondant à la phase d'études techniques de conception du réseau et d'aménagement urbain des espaces publics traversés. L'intérêt de cette phase est de mobiliser au sein de l'espace professionnel des compétences multiples, réunies autour du pôle technique d'ingénierie de transport et du pôle aménagement et insertion urbaine. Tout un ensemble de métiers sont invités à collaborer, que l'on retrouve du côté de la maîtrise d'œuvre de conception mais aussi du côté de la maîtrise d'ouvrage, à la fois dans les services techniques de la CUB et dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage, du côté de l'agence d'urbanisme.

### *1-2-1 La coopération au quotidien*

Dans ce contexte, l'interprofessionnalité se vit au quotidien, notamment dans la confrontation des méthodes de travail utilisées par les équipes de chacun des pôles en présence. L'histoire observée du projet de tramway bordelais en démontre certaines facéties, étape par étape, telle qu'il nous fut possible de l'observer.

La première phase du travail de coopération se caractérise par l'application des missions définies dans le contrat initial où les architectes « décorent et colorient » les esquisses de tracé et de plateforme établies par les ingénieurs. Mais selon les architectes, le défaut de préoccupations spatiales affiché par le projet technique des ingénieurs, les oblige à redessiner en conséquence et au fur et à mesure de l'avancée du tracé, chacune des planches du projet d'ingénierie. Ce qui renvoie inévitablement chaque protagonistes à ses positions et déclenche une opposition forte entre les deux maîtrises d'œuvre. Cette situation conflictuelle s'explique en effet par l'opposition de deux méthodes de travail : une méthode basée sur l'itération systématique (allers/retours) dans les manières de procéder, propre aux architectes et une méthode plus linéaire (plus rationnelle) utilisée par les ingénieurs qui déroulent (au sens routier) leur projet. Le modèle dit de « construction progressive et collective » du projet s'oppose au modèle dit de « résolution de problèmes ».

Une deuxième phase se met alors progressivement en place avec une coopération basée sur un rythme de travail en quatre temps. Premier temps : les architectes interviennent sur le travail d'esquisse effectuée, tronçon par tronçon, par les ingénieurs. Deuxième temps : les ingénieurs valident ou ne valident pas la copie des architectes. Troisième temps, en cas de désaccord persistant entre ingénieurs et architectes, le maître d'ouvrage – la mission tramway - arbitre et décide. Sur cette base d'avant-projet validé, les ingénieurs se remettent ensuite à la tâche (quatrième temps) pour finaliser le travail. Le tout crée une dynamique de coopération tripartite que les architectes résumant bien : *« On fait quelque chose, les ingénieurs le défont jusqu'à ce que le chef de projet tranche. Un coup, on gagne, un coup on perd. »*

Cependant, rôdée par la durée de coopération (2 ans), pressée par les délais, ayant l'obligation de réduire les coûts engendrés par ces dysfonctionnements, chaque équipe réussit progressivement à intégrer les modes raisonnement de l'autre, anticipant sur ses réactions et instaurant entre eux une sorte de compromis méthodologique. Une connaissance commune du contexte s'élabore, sans pour autant être codifiée : *« Maintenant, on tient compte et l'on intègre les données des autres sur lesquelles on s'asseyait encore il y a un an et demi et réciproquement. Forcément, ça va mieux »*. Architecte du projet.

Résultat : le processus est plus long et plus coûteux, des milliers de plans s'échangent, le temps de gestion des supports alourdit le travail des trois composantes du dispositif, mais le projet avance et s'enrichit. De même, si l'on examine une situation de coopération similaire sous un autre angle, celui du recours de l'architecte responsable de l'insertion urbaine à un ingénieur conseil dont il sollicite l'expertise en matière de transports urbains, les mêmes griefs sont adressés par ce dernier au premier, porteurs des mêmes décalages et des mêmes incompréhensions :

*« J'ai travaillé sur le projet d'insertion d'un tramway dans le cadre de recomposition urbaine d'un cours et ça s'est mal passé avec les architectes. Ils nous ont dit définissez vos contraintes et nous, on constituera le projet en fonction. Je leur ai dit qu'il me semblait dommage de ne pas avoir au préalable une idée maîtresse pour m'aider à différencier les contraintes incontournables de celles qu'on pourrait ensuite négocier. Cela ne s'est pas passé comme ça, ils ont attendu longtemps pour me répondre et puis ils m'ont soumis un projet en me demandant si cela pouvait marcher. Mais j'avais 15 jours pour répondre. Je leur ai dit que je ne pouvais pas répondre en 15 jours. Tout cela montre qu'il y a une non compréhension des autres compétences et des contraintes des autres compétences. Il n'y a pas de respect. »* Ingénieur Bureau d'Etudes Transports

Au regard de ces divers épisodes, le problème principal consiste à concilier la logique linéaire des ingénieurs et la logique itérative des architectes. Il faut trouver en quelque sorte un rythme de travail qui accorde les deux démarches sur la durée, une synchronisation qui soit en fait plus opérative que cognitive, dans la mesure où elle semble le plus souvent porter sur la temporalité et non pas simplement sur les questions de traitement d'informations et de communication. Pour gérer au mieux ce décalage et trouver un rythme synchrone, le rôle des chefs de projets des bureaux d'études techniques rôdés à la connaissance mutuelle des deux professions est alors déterminante. La compétence propre au pilotage de ce type d'opération renvoie au savoir faire de médiation, de connaissance des méthodes de travail des partenaires et à leur mise en confiance. Des notions que l'on retrouve dans l'approche en termes « d'ingénierie concourante »<sup>322</sup> et dans les méthodologies d'animation d'équipe projet pour lesquelles ils ont été formés. La double compétence ingénieur architecte rassure en ce sens puisqu'elle participe de cette capacité à lier les démarches. A contrario, l'absence d'expérience des architectes en matière d'urbanisme a pu dans un premier temps inquiéter les spécialistes de l'ingénierie, sachant que la réputation de l'agence bordelaise BLP, chargée des aménagements de surface, s'était jusqu'à présent forgée sur leur seule compétence d'architecte, au gré des concours remportés en matière de bâtiments publics et de programmes de logements.

L'interprofessionnalité se vit aussi au travers d'un système particulier d'échange et de communication. On constate ainsi qu'en situation de désaccord, le processus de décision est clos le plus souvent par des critères technico-économiques qui s'imposent sur tout autre critère (esthétique, fonctionnel, social). Que ce désaccord se situe au premier niveau de régulation entre les équipes de Maîtrise d'œuvre, dans le travail avec les projeteurs, ou au niveau supérieur avec la Maîtrise d'Ouvrage. Cette observation n'est pas neutre et ne relève pas seulement d'un élément de rituel initiatique entre tribus professionnelles accommodant leurs différents jargons. Elle participe aussi du jeu de pouvoir dans lequel cette communication s'inscrit.

Ce verrouillage du processus de décision amène ainsi les architectes à recourir à un argumentaire technico-économique pour mieux justifier leur parti pris. Cela leur permet d'anticiper sur le type d'arguments utilisé par l'ingénierie pour limiter et contrer l'initiative des architectes : « *Je vois le mal incroyable que j'ai avec les techniciens du tramway pour leur faire modifier quoi que ce soit de leur dispositif. C'est le cas sur les quais où j'essaie de*

---

<sup>322</sup> Christophe Midler, op.cit

*modifier les rayons de courbure de giration du tramway. Ils ne veulent rien savoir alors même que je leur montre qu'ils appliquent cette technique ailleurs, sur le retournement du Pont de Pierre, où ils le font obligatoirement, où ils sont obligés de le faire. J'ai donc l'exemple qui montre que quand ils le veulent, ils le peuvent mais ils me l'interdisent partout ailleurs au nom de l'usure et du bruit* », explique le chef de projet de l'aménagement des quais.

De ce point de vue, nombre d'acteurs pointent un « effet de rétrécissement » entre les grandes orientations urbaines définies par les études en amont et leur passage final sous les fourches caudines d'une « fermeture technologique ».

Ce verrouillage est aussi de nature sociale avec le constat d'un élargissement, dans chaque camp, de la chaîne d'experts amenée à conforter les arguments utilisés. Dans ce jeu d'argumentation croisée, le rôle des ingénieurs conseil, y compris ceux habituellement extérieurs à la maîtrise d'œuvre, est de solidifier les partis pris par la valeur persuasive des expertises mobilisées. L'enjeu est de savoir répondre et argumenter face aux objections des partenaires, du style « *Ce n'est pas possible, ça ne s'est jamais fait !* ». Dans ce cas, la logique consiste alors à mobiliser des partenaires que l'on consulte ou de faire appel à des situations que l'on évoque comme autant de ressources attestant de la possibilité d'une réalisation. Ainsi, les architectes expliquent la nécessité de se constituer « *un solide fichier d'adresses de plus de 300 personnes* » et soulignent le fait que pour convaincre d'une option d'aménagement de la plate-forme tramway, « *il a fallu emmener les maîtres d'ouvrage en Grande Bretagne, puis en Belgique, pour les persuader d'utiliser du gazon qui puisse être entretenu quand on roule dessus.* » De même, pour les inserts métalliques, choisis par les architectes comme solution de marquage de la plate forme et qui ne convenaient pas aux services techniques de la communauté pour des raisons principales de coût et d'entretien. L'équipe d'architectes s'est alors enquis d'un ingénieur-conseil en fonderie pour trouver un matériau fiable, peu coûteux et facile d'entretien. La démonstration fut faite d'un choix original qui conciliait l'esthétisme, la technique, tout en respectant l'économie du projet.

De même, faudrait-il signaler comme autre illustration de cet état de relations, les critères techniques de sécurité qui s'imposent en permanence dans ce domaine (voie, alimentation) et écartent certaines solutions d'aménagement ou de design urbain. Tenir compte de cette connaissance du moins en tester les ressorts auprès des organismes compétents – à l'instar du CERTU<sup>323</sup> - est considéré comme une composante de l'action.

---

<sup>323</sup> Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions (CERTU). Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables -

Au-delà de toutes ces réalités de terrain, le principe dit de verrouillage socio-technique montre bien que le cadre de la négociation produit ses propres normes de fonctionnement. La relation de pouvoir dans laquelle il s'inscrit montre également que l'ingénierie possède en ce sens un avantage certain sur le pôle aménagement, celui de définir en grande partie le contenu et la forme de la négociation. À contrario, le pôle aménagement tient un atout de poids notamment auprès des élus quand il réussit à associer un argumentaire sur la faisabilité technique de ses choix et les aspects plus prospectifs de l'urbanisme (une vision urbaine).

Enfin, comment ne pas noter la montée en puissance que cette dynamique provoque de toutes les activités de conseil, de certification, qui traduisent la force d' enrôlement que représente un projet de ce type pour beaucoup de spécialistes et experts en tout genre (consultants, conseillers, organismes) et le mouvement de professionnalisation qui s'en suit.

### *1-2-2 Les formes de l'action*

Dans la dynamique de l'action de conception et de coopération entre acteurs, certains objets ou formes urbaines particulières jouent un rôle spécifique. Ils concernent plus spécifiquement dans le cadre d'un projet de tramway des situations de co-conception comme l'aménagement de places ou de carrefours traversés par les lignes. Ces objets se situent dans des lieux, des espaces publics souvent plus emblématiques que les autres où il y a un travail conjoint d'aménagement de l'espace (où plusieurs usages peuvent entrer en conflit), de design urbain (marquage spécifique de la plate-forme), de design d'objets (la question de l'emplacement des stations), ou de végétal (plantations). Dans ce cadre, chaque métier intervient à la limite de son champ disciplinaire - il empiète chez l'autre - et il lui faut négocier avec ses partenaires pour tenter d'imposer ses choix. Les sociologues de la conception les nomment « entités de coopération »<sup>324</sup>. Leur spécificité est de faire sens pour plusieurs acteurs en même temps et de pouvoir être un support adéquat à leurs interactions et à leurs coopérations.

Ces entités de coopération ont un double impact : elles peuvent dans un premier temps révéler des conflits de conception classique entre ingénieurs et architectes. Plus globalement, le fait pour les métiers de la conception architecturale et urbaine de sortir de leur rôle de producteur d'objets (fonction d'embellissement) provoque des tensions et des conflits avec l'ingénierie, notamment quand ils remettent en cause un tracé, l'organisation spatiale d'un espace public comme une place ou un carrefour (ce qui modifie les données techniques et financières). Pour

---

<sup>324</sup> cf. Alain Jeantet « les objets intermédiaires dans la conception. Eléments pour une sociologie des processus de conception ». *Revue française de Sociologie* 3/1998, pp 291-316.

ce type d'espaces publics, les logiques de mise en œuvre imposées par les techniques de génie civil ont souvent pour conséquence de marquer fortement l'architecture. Pour répondre, par exemple, à un aménagement de type intermodal (connexion bus / trams), une place devient selon l'esquisse réalisée par les ingénieurs un terminal de bus dont la fonctionnalité stricte est nuancée par l'aspect ergonomique. D'où l'opposition classique des architectes qui s'inquiètent de la banalisation de ces espaces du fait de la trop grande empreinte prise par la fonctionnalité de l'aménagement proposé.

Constat de l'ingénieur : *« Sur un pôle d'échanges, on va éventuellement prendre en compte des considérations urbaines. S'il y a par exemple une gare routière avec un enjeu de perméabilité et d'espaces publics urbains, on va préconiser certaines ergonomies qui vont prendre en compte des flux piétons divers et traversant et on ne va pas le regarder comme un espace clos avec une fonctionnalité unique...Mais il y a vraiment un problème de discours où des mots identiques n'ont pas la même signification chez les architectes et chez les ingénieurs. »*

Constat de l'architecte : *« Tous les espaces publics un peu vastes se sont retrouvés avec des fonctionnalités données par les maîtres d'ouvrage qui ne pouvaient aboutir qu'à des catastrophes à terme et sur lesquelles les ingénieurs ne réagissaient pas. Ces espaces urbains majeurs se retrouvaient avec 40 terminaux de bus, de haricots, des quais. C'était invraisemblable ! On est arrivé là-dedans en disant soit c'est une place, soit c'est un terminal routier mais pas les deux à la fois. Cela montre que les ingénieurs ne réfléchissent pas à ce genre de problème. »*

Idem à propos du traitement de la signalétique, l'argument technique veut que les signaux lumineux soient situés latéralement à la voie, ce qui multiplie les structures types haricots tout au long du tracé. La possibilité technique de les insérer au milieu des voies ayant été démontrée par l'équipe d'architectes, la solution fut retenue par le maître d'ouvrage. Le grand nombre de cas identiques à traiter dans un tissu urbain dense multiplie les motifs de confrontation entre les imaginaires, alternant, de manière cyclique, les convergences et les divergences. De même, pour les élus du comité de pilotage, pour les techniciens de la maîtrise d'ouvrage, toute inflation d'objets les alertent sur le risque de dérapage financier ou l'incertitude réglementaire, les conséquences d'exploitation et d'entretien qu'ils représentent.

Mais, plus globalement, en révélant les divergences d'approche, les entités ont aussi comme effet de renforcer l'autonomie de chaque profession dans le travail collectif.

Elles peuvent aussi provoquer des déplacements à l'intérieur d'un même champ. Ainsi, les paysagistes ont su s'emparer de l'espace public mieux que les architectes : « *À Bordeaux, la notion de paysage urbain est un fil conducteur qui a contaminé l'ensemble des intervenants* » affirment les paysagistes de l'agence parisienne Signes. Dans la définition du statut d'espace public, il semble que les notions de paysage de rue ou paysage urbain ont su fédérer mieux que d'autres les approches, permis de dépasser les clivages disciplinaires. Dans nombre de projets, la notion de paysage s'est imposée pour évoquer la continuité, la fluidité, la mobilité, la saisie de la relation images de la ville/ usagers qui est une autre manière de définir la qualité du service d'un transport collectif urbain. Elle a su intégrer les différentes composantes, de l'imaginaire urbain (le contexte, l'esprit des lieux), des pratiques de déplacement (logiques de mobilité) et donner une explication globale d'intervention (une doctrine, un système) sur l'espace public avec ses caractéristiques formelles. On peut ainsi estimer que, sur certains projets, la notion de Paysage (végétal + marquage) s'érige en principe d'action, réducteur d'incertitudes, en fil conducteur (langage du tram) qui va permettre pour partie la régulation de l'ensemble du projet ; ce que l'agence Signes nomme : l'espace préalable. La coopération interprofessionnelle aurait alors besoin d'un fil conducteur unitaire « *auquel tout le monde peut adhérer, une vraie synergie qui a contaminé l'ensemble des intervenants, y compris le monde de l'ingénierie* » affirment les paysagistes.

Dans la plupart des cas, les témoignages montrent qu'au bout d'un temps plus ou moins long, la singularité propre à chaque profession disparaît du cadre de la coopération et l'histoire collective du jeu des négociations et des ajustements réciproques cède la place à la théorie économique traditionnelle. Les calculs règlent alors le processus et les critères de gestion du temps et de l'action imposent leurs lois. Chacun sait ce que les autres savent qu'il sait. Cela n'exclut pas les tensions, mais normalise la coopération et la préoccupation principale s'oriente vers la recherche des solutions techniques et des calculs de coût.

Ainsi, à Bordeaux, lors de la deuxième phase de chantier (2004-2008), la fonction d'arbitrage de la Mission tramway est moins souvent sollicitée, les acteurs travaillent dorénavant sur le même lieu (ce n'était pas le cas avant) et chacun s'accorde à reconnaître l'effort de conciliation parcouru :

-l'architecte : « *Sur ce projet, l'architecte et l'ingénieur ont fait chacun un pas vers l'autre. La relation est aujourd'hui normalisée. Au point que pour la deuxième phase, nos équipes*

*sont intégrées dans les mêmes bureaux. Tout le monde gagnera à ce nouveau mode de fonctionnement ».*

*-l'ingénieur : « Il s'agit de trouver l'équilibre entre deux visions très différentes du chantier du tramway, celle des ingénieurs et celle des architectes et paysagistes. Pendant la première phase du chantier, c'est le maître d'ouvrage, la CUB, qui devait arbitrer. Avec Tisya, nous défendons une proposition consensuelle et la CUB n'a plus besoin de gérer ces divergences. »*

*-l' arbitre de la mission tramway : « Pour la deuxième phase, on est sur une seule Maîtrise d'oeuvre au sein d'un même groupement (Tisya). Il y a des discussions en amont et quand ils présentent quelque chose au Maître d'ouvrage, ils se sont mis d'accord préalablement.»*

Cependant, au-delà de l'explication technico-économique, il y a une autre interprétation de ce principe, que l'on peut tenter sur la base de faits constatés dans les différents sites. Elle reprend la proposition de Shinn<sup>325</sup> sur la convergence intellectuelle, théorie qui s'appuie sur trois constats observés par le sociologue en matière de production industrielle d'objets complexes :

Première observation : sur la durée d'un projet, après une phase de rapport de forces, avec raisonnement en frontières disciplinaires sur certaines séquences du projet, voire des conflits durs relevant des vieux schémas culturels de type : les beaux dessins des architectes et l'absence de culture des ingénieurs, les acteurs s'orientent progressivement vers une forme pacifiée de co-production.

Deuxième observation, cette force de mise en convergence sur les formes de travail scientifique s'applique à partir du moment où les praticiens tirent leur identité des projets plutôt que des disciplines.

Enfin, dernier constat, cette force contrebalance la force centrifuge exercée par la sur-spécialisation cognitive et professionnelle qui est particulièrement présente dans des projets où les professions ont du mal en général à partager leurs compétences. Cette explication correspond assez bien à la situation étudiée à Bordeaux et à ce que l'on a pu constater par ailleurs au Mans, à Toulon et Valenciennes, pour d'autres projets de tramway<sup>326</sup>. À chaque fois, un rapport de forces préalable puis une stabilisation. Le fait que les projets de tramways appartiennent à la catégorie des grands projets, qu'ils ont un effet d'identité fort pour les professionnels, les situant au-delà de la revendication disciplinaire, qu'ils se situent sur le terrain particulier de l'espace public où les professionnels définissent leurs actions en limite de ces mêmes champs disciplinaires, en constituent les principaux facteurs explicatifs.

---

<sup>325</sup> Terry Schinn : Formes de division du travail scientifique et convergence intellectuel. Sur la recherche technico-instrumentale. *Revue Française de Sociologie*, 41, 2000.

<sup>326</sup> Patrice Godier : *L'interprofessionnalité en actes, le cas des infrastructures de projet urbain*, op.cit.

Doit-on pour autant, plus parler de convergence à un moment donné entre disciplines que d'apprentissage collectif, au sens d'une expérience qui serait reproductible, dont on pourrait codifier de façon complémentaire missions et fonctions ? Loin de s'opposer, les deux modes d'ajustement se renforcent. D'une part, en préservant l'autonomie de chaque pôle dans le travail de conception qui n'est pas mis en doute, d'autre part en dotant les équipes d'une expérience nouvelle qui s'est forgée dans la mutualisation des savoir-faire.

### *1-2-3 L'ouverture de l'espace de conception*

Dans un projet de tramway où la dimension politique est ultra-présente, l'influence du contexte socio-politique local perturbe et menace en permanence l'autonomie professionnelle des concepteurs (ingénierie et pôle aménagement). D'une part parce que les choix fondateurs définissent l'action, la planifie et s'érigent en document cadre comme avec le Plan des Déplacements Urbains. Et d'autre part, parce que les revendications des élus, dans des contextes de gouvernance propres aux assemblées communautaires, formulent implicitement les options possibles d'un tracé dans le cadre des assemblées délibératives et des instances de décision (comité de pilotage).

Ainsi, les techniciens doivent-ils être attentifs au cadre d'intervention, aux orientations inscrites dans des documents référents comme un projet urbain.. Le tracé devait s'immiscer dans la stratégie urbaine préalablement définie par Alain Juppé, alors nouveau maire et président de la CUB : *« Le projet urbain de la ville de Bordeaux, ce n'est pas anodin... Cela faisait partie des informations, du porter à connaissance comme on dit dans notre métier, qu'on ne pouvait pas considérer comme négligeable. »* Ingénieur Systra

De même, la concertation avec les différentes forces locales lors des phases préalables et leur engagement tout au long du processus constituent un élément primordial d'influence du processus de conception. La demande de transparence de la part des commerçants, de la Chambre de Commerce et d'Industrie, des associations, des usagers est une condition nécessaire de la diffusion et de l'acceptation du projet par le plus grand nombre. Prendre en compte des aspects « corporatistes », des demandes d'intérêt général est une nécessité pour les techniciens.

Ensuite, ce sont tous les techniciens des villes et de l'agglomération, les spécialistes de la voirie et de l'aménagement de la voie publique qui sont interpellés dans leurs savoirs- et savoir-faire par une opération de cette nature. Sans compter le travail abouti de capitalisation apportée par l'agence d'urbanisme qui, d'ailleurs pour certaines, ont largement pris part au

travail de formatage et de prescription des réseaux en amont. Les occasions de négocier sont nombreuses qui ont pour but de rendre cohérentes les différentes approches : conception, gestion et exploitation du réseau. En retour, les effets d'apprentissage commun qui ne manquent pas de se produire font évoluer les méthodes et les schémas d'organisation, voire participent de l'éclosion d'une nouvelle culture urbaine.

C'est enfin le poids de l'exploitant futur du réseau, des services techniques locaux chargés des travaux annexes ou concomitants au tramway, des concepteurs (archis, urbanistes) de projets et d'opérations situées le long des corridors du tramway qui tour à tour se font les porte-parole de souhaits, de revendications. Pour mieux visualiser le champ d'expression de ces jeux croisés de coopération et de participation, il suffit de schématiser en fonction de 4 grands cercles, les différents territoires de négociation, en partant du plus éloigné pour aller jusqu'au noyau dur de la coopération :

Le cercle le plus éloigné du noyau dur est celui des résidants, usagers, membres d'associations diverses, représentants d'institutions et lobbys prompts à défendre et revendiquer des intérêts collectifs, catégoriels ou individuels. Ils sont invités à participer à la réflexion dans les phases amont du projet. Ils peuvent saisir tous les recours possibles en cas d'insatisfaction (*voice*)

Le deuxième cercle est constitué des professionnels et techniciens mobilisés dans le cadre des travaux concomitants (de requalification des espaces publics) liés au tramway : ingénieurs, urbanistes, paysagistes, architectes. Le tramway est un tremplin pour enrichir la commande locale de nombreuses opérations d'embellissement qui doivent s'accorder les unes aux autres. Leur place est en lisière des projets où ils doivent la plupart du temps s'aligner sur les impératifs du tramway.

Le troisième cercle est celui des services de la Voirie, des espaces publics, de la maintenance (services techniques Ville et agglomération), des concessionnaires (électricité, eau, téléphone) et des services du futur exploitant du réseau qui sont comptables sur la durée de l'intégration du projet à la ville et des conditions de son bon fonctionnement quotidien.

Enfin le noyau dur de la coopération est celui de la plate-forme collaborative propre au projet de tramway composé pour l'essentiel du trinôme ingénieurs, architectes et paysagistes.

Ces quatre cercles représentent autant de zones d'incertitude à coordonner pour la maîtrise d'ouvrage urbaine. Au titre de ses ressources de régulation, il y a les documents cadre (type PDU), la concertation et ses résultats, les décisions d'arbitrage politique (le maire), les dispositifs d'indemnisation, les dispositifs d'évaluation et de suivi, les nombreux supports de

communication et d'information (sur le registre du marketing urbain et de ses produits communicants). Au titre de ses contraintes, notons le politique (associations, lobbying), le cadre réglementaires (la loi MOP<sup>327</sup>, le code des marchés publics), les contraintes financières. Au total, sans coopérer au sens strict du terme, c'est bien un grand nombre d'acteurs qui participe à la conception du projet et qui influence indirectement le processus de conception. Une modalité somme toute non négligeable de l'élaboration de ce cadre de référence qui relativise l'approche en ingénierie concourante, une démarche qui suppose un cadre actif et global de coopération entre tous les protagonistes.

---

<sup>327</sup> Loi MOP du 12 juillet 1985 est relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.



## Chapitre 2 : L'espace professionnel du projet urbain

L'exploration de l'espace professionnel du tramway pousse à identifier plus avant les contours et les contenus d'un espace professionnel plus large, celui du projet urbain d'agglomération auquel il appartient. Un espace impliquant divers dispositifs d'action, services techniques ville et agglomération, agences d'urbanisme et prestataires privés, mobilisés aux diverses échelles du projet urbain d'ensemble<sup>328</sup>. Cette investigation nous permet à partir de l'exemple bordelais d'élargir le propos aux conditions plus globales qui prévalent dans les pratiques professionnelles en matière de fabrique de la ville. Comme elle nous permet d'identifier dans le cadre du projet urbain, les rôles spécifiques des différents types de « marginaux sécants » oeuvrant dans les transactions et échanges qui s'opèrent entre acteurs. Quelques-unes de ces figures professionnelles sont présentées qui traduisent toutes le besoin en coordination : ingénieur chef de projet, au sein des missions tramway et quais, architecte coordinateur de ZAC, pour les différentes opérations du projet Bastide-rive droite, architecte-urbaniste – « poisson pilote » - dans les services de la ville centre en charge d'un projet de secteur (Bordeaux Nord).

### *2-1 les acteurs de l'espace professionnel bordelais*

L'espace du projet urbain d'agglomération possède les traits distinctifs issus du double mouvement de mutation des organisations et des professions en cours ces dernières décennies. Alors que l'espace professionnel tramway est plus restreint, bipolaire, autour de ses composantes ingénierie et aménagement urbain, lui, est marqué dans ses formes et ses contenus par la diversité des pratiques et des métiers qui concourent à l'élaboration et à la conception du projet urbain. Le tout dans des jeux de coopération et de concurrences qui se renouvellent et se relégitiment régulièrement. Dans son univers et dans son identité, cet espace se structure autour de trois grands éléments ou organisations techniques : les services techniques (villes et communauté urbaine), l'agence d'urbanisme dont nous avons ici isolé le rôle et les prestataires privés du conseil et de la conception. Il forme un ensemble d'experts et de techniciens qui a dû ajuster ses stratégies pour affronter dans une démarche de projet des contextes d'action et des marchés (pour les prestataires) plus incertains.

---

<sup>328</sup> Patrice Godier, Guy Tapie : *Recomposer la ville, mutations bordelaises*, op.cit. pp 173-213

## *2-2-1 Les services techniques ville et agglomération*

Les services techniques sont depuis longtemps à Bordeaux comme en France des acteurs fondamentaux dans l'aménagement des espaces publics urbains en matière de voiries, de rues, de transports collectifs et d'assainissement<sup>329</sup>. À l'image des services techniques de la communauté urbaine bordelaise, ils ont conçu, dirigé les travaux et géré les aménagements de l'agglomération depuis l'origine, contribuant à forger l'entité CUB auprès des habitants. Là comme ailleurs, ils ont tiré leur légitimité de leurs compétences en matière de réseaux au fur et à mesure des étapes de développement de la métropole. À Bordeaux, le projet de tramway lui a apporté le surcroît de reconnaissance : « *C'est le tramway qui nous a sauvé la mise puisque avant les enquêtes d'opinion montraient que notre image était plutôt mauvaise parce que l'on ne sait ni se vendre, ni communiquer !* »

De fait, l'exploitation des ouvrages, combinée à la domination d'une ingénierie technique leur a assuré une position privilégiée. De plus, une parfaite connaissance du terrain d'application des décisions politiques et des conséquences des choix conceptuels a renforcé cette position. L'avantage de cette organisation est en résumé de trois ordres ; un circuit décisionnel raccourci puisque le décideur et le réalisateur urbain appartiennent à la même institution ; une maîtrise des coûts puisque l'on a su mettre en œuvre des solutions éprouvées par la pratique des services exploitants et un ancrage local historique qui les rapprochent des élus locaux et des systèmes de production (entreprises, maîtres d'œuvre).

Le reproche adressé concerne en général la dimension gestionnaire, voire bureaucratique de leur activité, qu'ils privilégient au détriment de la qualité architecturale et urbaine des objets et des réalisations. Les relations instaurées avec leur environnement sont également longtemps restés sous l'œil de la critique du fait de la mauvaise considération entretenue avec les intervenants extérieurs, traités comme des sous-traitants plutôt que des partenaires, centrant davantage leur activité sur la procédure que sur l'utilisateur. Cependant, plusieurs évolutions marquantes sont intervenues transformant cette image lors de la dernière décennie, à Bordeaux comme ailleurs.

Une première tendance est la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage (client) d'avec les activités de conception ou de réalisation qui par le passé étaient souvent confondues. Elle est aujourd'hui fortement encadrée dans le cas de services publics par la loi sur la maîtrise

---

<sup>329</sup> Viviane Claude : *Faire la ville, les métiers de l'urbanisme au XX<sup>e</sup> siècle*, op.cit.

d'ouvrage publique (dite loi MOP) et les directives européennes sur la concurrence. De nombreuses institutions et sociétés ont ainsi entrepris la séparation de ces deux activités, la CUB l'ayant pour sa part initiée en 1991 et finalisée en 1999, avec une organisation en pôles de compétences. Les services techniques ont opéré cette métamorphose sur la base d'une expérience d'ingénierie de production, inspirée du secteur privé<sup>330</sup>. Le management, l'analyse stratégique, la programmation, un contrôle des prestations de plus en plus externalisées, la capacité de négociation, le contrat et le partenariat public/privé participent du vocabulaire officiel de l'institution. Si ce mouvement a d'abord touché certaines strates de l'organisation – les dirigeants, la hiérarchie intermédiaire – il pénètre et transforme dorénavant tout l'appareil technique.

Une deuxième évolution est le partage des missions de maîtrise d'œuvre avec des prestataires privés, une externalisation observée dans de nombreux secteurs. Deux arguments principaux plaident pour maintenir les cycles de décision et de production dans une même unité : le contrôle des délais et des prix. D'autres raisons sont évoquées comme la faiblesse des concepteurs privés dans le domaine urbain et leur incapacité à traiter correctement la question technique ; les architectes représentant en fait la principale cible de ces critiques. Aujourd'hui, les milieux de la maîtrise d'œuvre privée ou du conseil ont acquis les compétences requises grâce à la venue sur le marché des projets urbains de nombreux spécialistes, voire des stars habituées des circuits nationaux et internationaux (les architectes Chemetov et Perrault). Ils interviennent sur des projets complexes qui demandent un traitement égal des questions d'architecture, d'urbanisme, de paysage, de faisabilité technique, économique et écologique. Leurs compétences sont mieux reconnues et on loue même leur capacité d'innovation et d'adaptation. L'abandon relatif de la maîtrise d'œuvre intégrée a d'ailleurs représenté dans certaines agglomérations une véritable révolution culturelle, au risque de créer pour les techniciens de nouveaux rapports de pouvoir. « *L'expert devient un pouvoir et il est ensuite très délicat de venir interférer sur son expertise. C'est compliqué de garder une liberté d'expression, ça peut même être coûteux !* » nous signale une chargée de mission à la ville de Bordeaux.

---

<sup>330</sup> Dominique Lorrain, Gary Stocker (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995

Une troisième évolution est le développement d'une organisation par projet où les principes du management servent de guide à une réorganisation des services. Après des décennies de pratiques sectorielles, il a fallu privilégier la transversalité et une capacité à gérer des incertitudes plus nombreuses, liées aux marchés et aux populations. Cette transition ne s'est pas opérée sans tension, ni difficulté car le mode de travail implique une évolution des pratiques individuelles et collectives. Cette évolution est nette pour les dirigeants et les responsables. Elle obéit à une logique de fonctionnement par projet et traverse toute la pyramide de l'organisation : les exécutants doivent faire preuve d'une plus grande autonomie et d'une adaptation à des contraintes externes. Aujourd'hui, leurs dirigeants les somment de regarder au plus près les réactions des usagers devenus des clients, les faisant entrer dans une relation de service et quasiment dans le monde de la transaction marchande. Ceci n'est pas sans avoir de conséquences sur les critères de jugement et sur leur déroulement de carrière puisque comme l'indique un cadre du pôle aménagement urbain de la CUB : « *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.* »

Une quatrième évolution est le rééquilibrage des prérogatives entre services techniques municipaux et intercommunaux. Ils ont quasiment le même profil et sont en relation de complémentarité / concurrence. Juridiquement, il existe un partage des compétences imposé par la loi : l'échelon communal garde des responsabilités fortes sur certains domaines, la culture et l'urbanisme réglementaire par exemple (la délivrance des permis de construire). Cependant, les services techniques municipaux des grandes villes, telle Bordeaux ou Mérignac, ont eu tendance à s'étoffer dans des domaines déjà pris en charge par l'échelon intercommunal pour conserver une autonomie décisionnelle et pouvoir initier et contrôler des actions sur son territoire. Il ne faut pas que : « *la CUB se comporte vis-à-vis des villes un peu comme l'état se comportait vis-à-vis des collectivités locales, avant la décentralisation* » obtempère le patron des services techniques de la ville de Bordeaux.

Néanmoins, les services techniques des communautés urbaines ont de plus en plus de poids au regard de compétences qui concernent de nombreux aspects de la vie quotidienne (gestion des déchets, des transports collectifs, d'urbanisme). Les dispositifs techniques des collectivités locales ont dû faire face à une révision importante de leur mode de fonctionnement interne : externalisation des prestations, altération de la culture organisationnelle par une mise en œuvre de projets. Ils ont eu à assimiler une nouvelle culture professionnelle où la complexité urbaine, les données de la planification, de la composition urbaine, de l'analyse des réalités

socio-économiques, de l'impact social des politiques deviennent prépondérantes pour cadrer l'action technique (cf.infra). Enfin, la concurrence de la part des prestataires privés est désormais plus forte, le métier de développeurs a acquis un statut, contestant le monopole traditionnel des missions et des activités (Cf. le projet de la Berge du lac).

### *2-2-2 Les organismes de planification*

L'Etat et les services techniques centraux et locaux furent longtemps les acteurs uniques de la production intellectuelle de l'aménagement urbain. Ils en fixaient les finalités, les méthodologies, les contenus techniques des procédures, autrement dit ils édictaient les référentiels d'action. L'urbanisme français se concentrait alors à Paris dans les services techniques du Ministère de l'Equipeement et du développement des grands bureaux d'étude centralisés.

Après une phase de contractualisation, les nouveaux pouvoirs territoriaux s'affranchissaient à partir de 1982 de la tutelle technique de l'Etat, en créant leur propre technostructure et en favorisant l'émergence d'organismes parapublics chargés de la planification. À ce titre, les agences d'urbanisme sont devenues les exemples le plus éloquents des organismes techniques devenus indispensables à l'échelle du développement métropolitain pour leur fonction d'analyse et de prospective. Les agences revendiquent une action au service des métropoles, l'acquisition et la diffusion d'une culture urbaine de référence. Les thématiques traitées abondent dans ce sens : la nature des projets urbains et leurs méthodes, le projet métropolitain comme moyen de se situer dans la mondialisation et rénover les structures de gouvernement local, les processus de planification et leurs modes opératoires pour organiser les décisions et l'action ou la comparaison avec de grandes agglomérations étrangères<sup>331</sup>.

La singularité des agences est d'employer du personnel de haut niveau d'origine disciplinaire variée : ingénieurs, architectes, géographes, économistes, sociologues, juristes. L'interdisciplinarité y est une propriété consubstantielle, correspondant aux diverses catégories du savoir et du savoir-faire de la fabrication de la ville. Cependant, l'unité d'organisation et l'affirmation de son indépendance suffisant rarement à garantir une cohésion de la réflexion, les agences doivent régler cette composition hétéroclite de profils professionnels. Pour réguler cette interdisciplinarité et la diversité des problématiques urbaines, beaucoup privilégient le recrutement de personnes aux doubles formations.

---

<sup>331</sup> Du moins, si l'on s'en tient aux intitulés des thèmes des rencontres annuelles (30 à ce jour) de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme : « Europe, le génie des villes » (2009) ; « L'appel du large de la ville et des grands territoires » (2008) ou bien encore « Métropole en action, métropole en question » (2005).

Si le passage d'une expertise étatique à une expertise locale a été l'acte de naissance des agences d'urbanisme, aujourd'hui elles s'accordent avec les gouvernements locaux et les milieux techniques concurrents.

À l'instar de l'agence d'urbanisme de Bordeaux métropole (A'urba), l'intervention sur des missions différentes au double niveau communal et intercommunal peut être source de tensions. Ainsi, les missions d'assistance auprès des communes entrent parfois en contradiction avec les projets d'agglomération et inversement, surtout dans les cas et les périodes où règne la division partisane des pouvoirs locaux. Leur action doit trouver un équilibre entre proximité et mise à distance pour assurer en même temps leur indépendance. De même, la relation avec les milieux techniques locaux n'est pas simple, d'autant plus que la tendance des agences est d'aller vers des missions d'expertises opérationnelles. C'est un moyen de contrôler jusqu'au bout les stratégies de planification dont elles sont responsables, de la planification à la matérialisation, au risque de créer un monopole et de voir stigmatisée leur propension à dépasser leur prérogatives. Elles entrent alors en concurrence avec le milieu professionnel privé, générant des conflits de compétence entre ceux qui définissent les stratégies et ceux qui dans l'opérationnel sont chargés de les mettre en œuvre. Sur de grands projets urbains, les plus emblématiques, elles sont inversement dominées et contrariées par les concepteurs de réputation internationale qui vendent une stratégie urbaine et perturbent fréquemment le rôle des services locaux.

N'étant pas chargées systématiquement de l'urbanisme réglementaire, elles transigent avec d'autres partenaires, services internes aux agglomérations et aux grandes villes. En particulier cette négociation est indispensable avec les services techniques intercommunaux, aux compétences fortes dans leur domaine ; leur expertise en matière de réseaux et de voirie est très marquée par la culture des ingénieurs. Pour ces services, la réflexion sur l'urbain devient alors attractive et entre en opposition avec les missions des agences d'urbanisme. Ainsi au sujet des études d'impact du projet de pont Bacalan/Bastide, l'histoire circule du conflit entre le chef de projet CUB et le directeur de l'agence d'urbanisme. Le premier n'a pas apprécié que le directeur de l'agence fasse en aparté une proposition d'aménagement sur le débouché du pont à Alain Juppé. Le second a dit à son tour : *« je ne veux pas le reconnaître, ce n'est pas le mien »* quand les services techniques CUB ont fait adopter plusieurs mois plus tard, par le président de la CUB, une autre proposition.

Dans des domaines techniques comme les transports et l'assainissement, la position des agences sauf spécificité de leur part est plus difficile à cerner bien que l'adoption de systèmes dit de TCSP ouvre le jeu quand ils deviennent des moyens pour aménager et qualifier les

espaces publics comme le tramway. Parmi les scénarios de développement envisagés par la FNAU, celui d'être « une instance de régulation du débat politique institutionnel local » dans le secteur de l'aménagement et de la prospective urbaine est la voie que semble adopter l'agence d'urbanisme de la métropole bordelaise (l'Aurba) depuis 1995. L'organisation de débats publics et de forums, la publication de revues et d'une collection d'ouvrages consacrée à la ville et aux grands défis de l'agglomération en sont le témoignage vivant<sup>332</sup>.

### 2-2-3 Les prestataires privés

Sont ici comptabilisés dans cette catégorie, tous les acteurs professionnels qui couvrent les activités de conseil, de conception et de maîtrise d'œuvre. Leur dynamisme suit l'évolution des cycles économiques et des politiques publiques. En ce sens, les projets urbains sont pour eux facteur d'activité car ils appellent l'investissement public et provoquent des effets de levier favorables à la mobilisation d'investissements privés. De même, le mouvement d'externalisation des services internes des collectivités locales et des entreprises renforce leur présence.

Parmi ces prestataires, la maîtrise d'œuvre privée – architectes, ingénieurs, économistes de la construction - est considérée comme le groupe central. Cependant, au cours de la dernière décennie, la prise en compte du risque, celle de la qualité, la sophistication des procédures et des outils, la réorientation de la demande ont généré une recomposition des entreprises intervenant dans ce secteur. La multiplication des expertises est une des conséquences de cette dynamique avec des expertises juridiques, économiques, stratégiques, de contrôle, de management, de conseils divers, en patrimoine, exploitation et maintenance. Leur action encadre et déborde la conception architecturale et constructive, y compris dans le champ de la production urbaine. Cela se traduit par une demande accrue de compétences en termes de produit et de *process*. Les groupes professionnels ou les sociétés de maîtrise d'œuvre intervenant sur ce marché se sont ainsi réorganisés pour répondre à trois grandes fonctions<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Collection *les débats sur la ville*, sous la direction de Francis Cuillier aux éditions Confluence, 8 tomes de 1998 à 2009.

<sup>333</sup> Voir à ce sujet, *l'Etude portant sur le référentiel métier des urbanistes*. Guy Tapie, avec Patrice Godier, Françoise Gaudibert, Gérard Ringon, Véronique Biau, Christophe Beslay. Rapport de recherche sur contrat de l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes et de la DGUHC (Ministère de l'Équipement), février 2005. Nous avons pu identifier 7 grandes fonctions de fabrication des territoires et des espaces que l'on regroupe ici en 3 principaux pour simplifier notre propos qui ne porte pas uniquement sur une sociologie des professions.

La première est celle d'aide à la décision et de programmation qui recouvre les diagnostics, les conseils en stratégie, les objectifs de développement urbain à définir aux différentes échelles du projet d'agglomération. Cette fonction détermine notamment les grandes orientations à donner à l'action en vue d'impulser et de maîtriser les évolutions de territoire à grande échelle (le référentiel). Mais aussi les procédures, la mise au point des programmes, le montage technico-financier des différents projets composant la stratégie d'ensemble, par exemple le tramway ou les quais. Aux côtés de stratèges de l'urbanisme, tels les architectes Perrault, Fortier, Chemetov, qui ont œuvrés sur le projet urbain, des spécialistes de l'esthétique (design urbain, conception lumière), de la socio-économie urbaine, de l'environnement et de l'économie financière ont été amenés à assurer de nombreuses missions.<sup>334</sup> De même, des ingénieries techniques spécialisées dans tel ou tel domaine sont de plus en plus sollicitées afin d'établir des diagnostics préalables de dépollution des terrains, de gestion des risques naturels, de l'intégration des réseaux (VRD) dans les futures opérations. Une constellation d'experts, appartenant à des organisations variées, allant du consultant libéral à la filiale d'un grand groupe d'ingénierie occupe ce champ d'activité.

Une deuxième fonction regroupe les activités liées à la conception et à la mise au point exécutive. Nous sommes ici dans le cadre devenu classique du fonctionnement de la maîtrise d'œuvre que l'on retrouve dans l'activité des dispositifs de projet. Les architectes et les paysagistes y sont particulièrement impliqués, notamment ceux qui ont fait de l'intervention urbaine leur spécialité. Fonctionnant pour la plupart au sein de petites structures locales, elles ont pris leur essor lors de la décentralisation, au moment où les communes étaient obligées de se saisir de l'urbanisme opérationnel, reléguant au second plan l'urbanisme de la planification des grands bureaux d'étude. Ce changement d'échelle impose de penser quartier, commune, intercommunalité et conduit à des diagnostics plus affinés, à une connaissance plus approfondie des dynamiques locales. Ils agissent alors sur le double registre du conseil préalable ou du diagnostic et de la conception (les plans masse de ZAC, l'espace public). Notons que le projet urbain fait apparaître généralement une catégorie singulière de concepteurs, constituée de l'élite des architectes et urbanistes, de ces stars internationales, auteurs, créateurs et façonneurs de ville qui portent certaines opérations phare, d'architecture emblématique, par l'effet d'entraînement marketing de leur signature. L'appel à ces

---

<sup>334</sup> Véronique Biau, Guy Tapie, *Fabrication de la ville*, op.cit.

personnalités est un moyen stratégique d'affirmer l'enjeu du projet et de sa signification<sup>335</sup>. Bordeaux n'y échappe pas qui, sur plus de dix ans, a puisé dans ce vivier (les architectes Bofill, Viguier, Portzamparc, Nouvel, Rogers et d'autres) pour construire sa nouvelle image, mais avec retenue, misant plus sur le patrimoine et sur le tramway que sur de grands gestes architecturaux pour la médiatisation de son projet. Pour concevoir les ouvrages bâtis, dans le cadre de marchés de maîtrise d'œuvre (les ZAC par exemple), les architectes sont régulièrement recrutés, associés à leurs partenaires traditionnels (bureaux d'étude technique, économistes de la construction). La pratique du projet et la conception architecturale sont revendiquées comme les expertises nécessaires pour bien maîtriser la triple dimension esthétique, culturelle et constructive d'un espace bâti. Ces architectes, par le biais du concours public, sont les fournisseurs de formes, de style, de renommée et participent à la qualité dont a souligné l'enjeu primordial dans l'analyse du référentiel. Certains sentant l'opportunité du contexte bordelais revendiquent d'ailleurs en ce sens une liberté de créateur. « *Une ville a besoin d'éclat, un besoin de démonstration ! Je pense que sur la rive droite de Bordeaux, on pourrait avoir une architecture très identitaire de début de millénaire.* »

Un dernier type de fonction comprend toutes les activités qui servent la régulation et la coordination des projets, au sein de chaque dispositif, qu'il soit global, de pilotage du projet d'agglomération à la CUB, ou dans l'organisation propre aux différentes catégories, du grand projet à la ZAC et au GPV. Elles engagent des compétences de management, pour organiser des politiques urbaines, la mise en œuvre des projets dans le temps (délais et phasage) et dans l'espace (plan de répartition des interventions). Plus les opérations sont complexes, plus l'autonomie de ces managers est forte. La communication fait aussi partie de ces missions de traduction pour concevoir, organiser et diffuser l'information sur et autour du projet. Encore inégalement développée, cette tâche devient obligatoire dans le champ de la fabrique urbaine car il y a nécessité de communiquer très en amont et en continu. Enfin, dans le cas d'opérations urbaines importantes et pour mieux gérer les contraintes du chantier, des postes de médiateurs vis-à-vis des clients, des riverains et du public ont été créés. Le projet du tramway bordelais en a été la démonstration depuis 2000 sur l'ensemble du territoire de l'agglomération...

---

<sup>335</sup> Comme l'a montré Véronique Biau in *L'architecture comme emblème municipal ; les Grands Projets des Maires*. Paris, Plan Construction et Architecture, coll. Recherches. 1992

Au final, la montée en puissance des expériences locales dans le domaine du projet urbain traduit un changement de focale dans la manière de penser l'élaboration du futur des villes et des agglomérations. Les services techniques, longtemps dominés par le culte de l'ingénierie, les organismes de planification, plus sensibles aux problématiques spatiales et urbanistiques que gestionnaires, ont pris le relais de l'Etat. Les prestataires privés, dynamisés par le marché couvrent désormais de nombreuses expertises, telle la programmation, la maîtrise d'œuvre, le suivi ou bien encore la communication. L'équilibre des pouvoirs entre les trois protagonistes dépend certes des conjonctures locales, des rapports de force institutionnels et politiques. À Bordeaux, le sort de la bataille se situe traditionnellement à deux échelles, celle de l'agglomération et celle de la ville centre ou dans l'alliance de cette dernière avec d'autres centres périphériques influents (les majors de la rive gauche entre autres).

Ce que nous montre l'espace professionnel du projet urbain, c'est le mouvement profond de recomposition des savoirs, des compétences et des identités professionnelles des techniciens et praticiens qui y sont impliqués. Le projet urbain est en ce sens une activité qui perturbe l'espace des qualifications, où la palette des profils se trouve considérablement élargie, partant du noyau historique, architecte – ingénieur, vers des profils nouveaux, le manager, le communicant, allant de l'expertise spécialisée à celle plus généraliste du « maître d'œuvre urbain ». Les mutations intra-disciplinaires sont elles aussi sensibles : l'ingénieur découvre d'autres facettes de la ville et l'architecte prend de la distance vis-à-vis de son activité fondatrice, la conception architecturale. Le corollaire de ces mutations et le rôle croissant des acteurs du lien et du liant, des professionnels qui cherchent une identité spécifique dans un entre-deux indéfini. C'est ce que nous allons examiner en distinguant trois figures professionnelles illustrant cette fonction.

## *2-2 Trois figures de la coopération interprofessionnelle*

À l'instar du projet de tramway, le paradigme relationnel s'applique aussi au fonctionnement de l'espace professionnel du projet d'agglomération. Il permet, à cette échelle, de décrypter les différentes formes de coopération existant entre acteurs, notamment celles, concernant les tâches de coordination, de contrôle et de médiation, nombreuses et complexes, qui les caractérisent. Des activités qui sont prises en charge de manière autonome par des acteurs aptes à maîtriser au sein de l'espace professionnel du projet urbain les relations parfois conflictuelles entre disciplines et identités professionnelles plurielles, entre intérêts et

modalités d'action différentes. De fait, la montée en puissance du rôle des « professionnels du lien » est une donnée importante du processus d'invention du projet ; la question organisationnelle des modalités de coopération interprofessionnelles glisse alors vers la question des enjeux du management de projet.

Dans ce cadre, les architectes, urbanistes et ingénieurs, professionnels traditionnellement présents dans le secteur urbain, ont dû faire évoluer leurs positions vis-à-vis de la dimension relationnelle de leur activité collective, qu'ils ont toujours considérée comme inhérente à leur métier. À côté de leur qualification technique, ils font en effet valoir depuis longtemps leur capacité à travailler avec d'autres pour défendre ou amender leur point de vue : le premier dans le secteur du bâtiment, le second pour les études, le troisième pour les infrastructures.

Cependant cette compétence à créer et gérer des liens est aujourd'hui devenue une attribution d'experts, suivant en cela, l'évolution de la valeur travail en direction de l'hyper spécialisation, favorisant les profils professionnels capable de maîtriser en profondeur la connaissance d'une activité ou capable d'inscrire sa compétence dans des chaînes professionnelles et de partenariats de plus en plus complexes. Se situant dans ce mouvement (cf. partie I), les métiers de l'interface et de la médiation apparaissent dorénavant comme des figures professionnelles originales. Elles se sont imposées dans un secteur qui privilégiait jusqu'alors la complémentarité d'expertises ou le rôle prépondérant de l'une d'entre elles. Ces figures prennent des formes différentes en fonction de leur discipline d'origine, de leurs moments d'intervention (amont au niveau des stratégies d'investissement, en cours de conception ou de réalisation), de leurs structures d'appartenance et de leur champ d'intervention.

Parmi celles que nous avons observées, trois d'entre elles nous semblent particulièrement significatives du processus en cours : l'ingénieur chef de (grand) projet (tramway et quais rive gauche), l'architecte coordonnateur d'une opération d'habitat et d'activités à vocation d'agglomération - la ZAC Cœur de Bastide et Berges du lac- et un « poisson-pilote », chargé de mission à la ville de Bordeaux ou dans une ville du GPV, responsable de « l'ordinaire » du projet urbain. Chacune de ces figures n'a cependant pas la même position dans la division technique et sociale du travail, certains pouvant être considéré comme de véritables entrepreneurs de négociation, connus et reconnus, d'autres restant plus éloignés de toute gratification sociale ou symbolique.

### 2-2-1 L'ingénieur chef de projet

Le chef de projet est une figure de compétences dominante aujourd'hui dans les organisations<sup>336</sup>. Les capacités d'animation, de coordination, le sens relationnel, voire diplomatique sont autant d'atouts recherchés dans le management des configurations complexes de type grand projet : la mise en œuvre du tramway ou l'aménagement des quais rive gauche.

Les compétences les plus qualifiantes pour prétendre à cette fonction dite de gestion des interfaces sont essentiellement de l'ordre de la technique et de l'expertise. Mais ces compétences ne suffisent pas puisque d'autres relevant de l'ordre éthique jouent une part au moins aussi importante dans la partition d'ensemble en matière de coordination. Dans cet ordre d'idées, la compétence relationnelle est un régulateur de négociation en cas de tensions ou de conflit. Derrière cette aptitude, il y a la capacité individuelle à bien maîtriser les interactions avec en plus, en renfort, l'idée d'indépendance professionnelle portée par celui qui l'exerce et surtout une solide conviction dans les choix fondateurs. Un ensemble de qualités qui a le don et la vertu, reconnaissent les protagonistes, d'installer la confiance nécessaire.

Pour le tramway, dans un secteur d'activités dont la masse salariale représente la quasi totalité des coûts, la motivation du personnel, autour de valeurs et de principes, est sans aucun doute un élément essentiel de la productivité. L'organigramme d'un projet de tramway comporte ainsi au sein de chaque pôle de la maîtrise d'œuvre comme dans la structure de commande, nombre de profils d'encadrement qui personnifient la coopération et ses valeurs. Chefs de projets, assistants de projet, directeurs d'études, reflètent le caractère multidisciplinaire des compétences mobilisées. L'exercice de ces fonctions peut être revendiqué par les architectes, grâce à leur capacité autoproclamée de synthèse, propre à l'homme de l'art dont le métier est historiquement fondé sur une connaissance multidisciplinaire. De l'autre, elles peuvent l'être par l'ingénieur, du fait de compétences liées à une division du travail réfléchie entre l'artiste et le manager<sup>337</sup>. Toutefois, si chacun de ces profils relève de ces capacités, celles-ci dans la pratique recouvrent des réalités bien différentes pour chaque groupe professionnel.

---

<sup>336</sup> Pour une mise en perspective critique de cet aspect du sabir managérial en termes de sociologie des organisations, voir François Dupuy : *La fatigue des élites, le capitalisme et ses cadres*, Paris, Seuil, la république des idées, 2005

<sup>337</sup> Pierre Michel Menger : *Portrait de l'artiste en travailleur. Métamorphose du capitalisme*, Paris, Seuil, La république des idées, 2002

Si l'on prend le cas d'un chef de projet en ingénierie au sein d'un organigramme de société, il dispose d'un certain nombre de ressources que lui offre sa structure. Un réseau de collaborateurs présents sur d'autres sites en soutien, des procédures formalisées (savoirs codifiés type AFITEP<sup>338</sup>), une équipe dédiée qui doit suivre des procédures internes de contrôle à partir du siège social. Le chef de projet se trouve la plupart du temps intégré dans une organisation qui correspond généralement aux caractéristiques du groupe professionnel des ingénieurs, à la fois hiérarchisé et segmenté.

Durant toute la période des chantiers de la première phase, le responsable mission tramway des relations entre les deux pôles de la maîtrise d'œuvre a su incarner cette capacité de médiation. Ayant la double origine disciplinaire de la géographie et de l'urbanisme, il a pu imposer et faire reconnaître ce rapport. Une posture qui est à comparer, dans un jeu de clair obscur, à celle, qui fut tenue de 1996 à 1998 par l'ancien chef de la mission tramway. Celui-ci, ingénieur issu de la RATP, fut en effet contraint à la démission au bout de deux ans, en raison d'un désaccord profond portant sur la stratégie globale menée et surtout pour une conception jugée trop personnelle du management.

Comme le rappelle un cadre de la mission tramway : *« L'un des griefs les plus fréquents adressés à Monsieur G est en effet que, s'il était un excellent technicien, il n'avait en revanche aucun souci d'urbanisme. Lui-même ne cachait pas d'ailleurs que la requalification urbaine était le cadet de ses soucis et que son job était uniquement de poser des rails avec un tramway dessus. »*

En plus de temporalités biographiques et individuelles, qui constituent le parcours d'expérience du chef de projet, le processus de professionnalisation de ce modèle passe aussi par des instances d'institutionnalisation, notamment à travers des dispositifs spécifiques de formation. Ainsi des stages les préparent plus particulièrement au montage d'opérations en TCSP, au travail de conception et d'assistance à réalisation. Après avoir délaissé puis retrouvé un savoir technique acquis lors d'expériences passées (grosso modo durant la période 1853-1937), au prétexte que le tramway d'aujourd'hui est un objet totalement innovant, les techniciens ont dû d'abord élaborer de nouvelles références techniques. Puis, afin d'intégrer la donne de l'intégration urbaine du tramway, ils ont centré la formation sur le management de projet et la coordination d'équipes pluridisciplinaires. Des supports de formation en pédagogie coopérative ont ainsi été mis au point utilisant les nouvelles normes d'échanges techniques comme les IFC et les outils de gestion du projet sur internet. Puis, le recours

---

<sup>338</sup> AFITEP : Association Francophone de management de projet, certification en management de projet, en direction et en gestion de projet.

systématique à des équipes de conception comprenant architectes, paysagistes, designers, concepteurs lumière a incité les sociétés d'ingénierie comme Semaly à préparer plus largement leurs cadres à l'interprofessionnalité.

Chez les architectes, les urbanistes ou les paysagistes, la situation est tout autre. La fonction de chef de projet est souvent issue d'une position acquise au sein d'une équipe de collaborateurs constituée sur la durée, avec des procédures, mal ou non formalisées (savoirs opportunistes), dans une logique interne d'adaptation conjoncturelle, autrement dit souvent épuisante et réputée chronophage. Comme le reconnaît un architecte, chef de projet : « *On est sur du bricolage, on doit tout inventer.* »

De plus, les tâches propres aux « professions d'organisation » comme celles de chef de projet centrées principalement sur le contrôle ne trouvent pas forcément correspondance dans l'organisation classique du travail d'agence. Il est vrai que la culture de projet des architectes recoupe peu ou très rarement une culture de l'organisation propre aux bureaux d'études présents sur ces missions de pilotage d'un projet de tramway. Les premiers ne peuvent que constater chez les seconds leur maîtrise des procédures, leur connaissance de la gestion des marchés qui bénéficie souvent dans ce domaine du manque de professionnalisme des maîtres d'ouvrage. Les agences d'architectes reconnaissent le poids de cette asymétrie de moyens avec les bureaux d'études dans leur relation au commanditaire :

*« Oui des bureaux d'architecture pourraient avoir des rôles de management de projet, c'est évident. Simplement ça veut dire qu'il faudrait faire évoluer complètement la culture des bureaux d'architecte. Avoir une direction de projet suppose que l'on a des méthodes de travail qu'on a mises en place, des méthodes de production des projets. Quand on travaille sur des projets de tramway, on est obligé d'être organisé. Quand on parle de plan qualité, c'est une réalité. On est obligé d'en passer par des méthodes de production de plan qui sont des méthodes qu'effectivement les ingénieurs ont mis en place. »*

Pour l'aménagement des quais, l'ingénieur chef de projet est issu de la technostructure. Il a été socialisé dans le cadre bureaucratique des services techniques de différentes collectivités avant d'intégrer la communauté urbaine en 1979. Il s'appuie donc sur une forte expérience de l'institution, d'autant plus qu'il a participé à la décision et au suivi de nombreux dossiers de l'agglomération (assainissement, transports collectifs). Dans le cadre de la mission quais, il assume simultanément deux fonctions : chef de projet et directeur des services techniques de la CUB. Cette combinaison est une réelle nouveauté dans un contexte organisationnel

hiérarchique, structuré par le rôle essentiel de services verticaux et de métiers. Ce cumul est significatif d'une mutation des manières de faire, introduit par une tendance au management de projet. Directeur des services techniques, il est à l'interface de métiers fondamentaux pour la production de l'espace public et sa gestion. Chef de projet de l'aménagement des quais, il est mandaté pour que le concepteur choisi réalise le projet élu.

La mission quais, appellation officielle du regroupement des techniciens qui la constitue est un outil de transversalité. Des personnels des différents services de la CUB sont mis à la disposition pour un temps donné à la réalisation du projet, à plein temps pu simplement sollicité pour une expertise ou un conseil ; le personnel reste sous l'autorité de leur directeur de service : *« Le projet des quais- résume le chef de projet des quais - est un projet matriciel. Le chef de projet est un membre de la direction générale. Chaque responsable des différents services met à disposition du projet un apporteur de chaque métier pour donner quelque chose à l'équipe. Et le chef de projet anime et organise son projet avec les différents apporteurs.»*

L'autre particularité fondamentale de l'organisation réside dans le fait que les techniciens de la ville de Bordeaux font aussi partie de l'équipe projet par convention. À la différence de la mission tramway, autre organisation transversale chargée de mettre en œuvre le projet tramway sur le territoire de la CUB, il n'y a pas d'organisation dite dédiée, c'est-à-dire qui réunit tous les personnels et les compétences nécessaires au projet en une organisation temporaire indépendante avec sa propre ligne hiérarchique.

Enfin, la fonction de chef de projet doit être rapportée au couple qu'elle forme avec le porteur du projet, un élu qui légitime les objectifs poursuivis et possède la capacité d'en assumer les risques :

Pour le chef de projet des quais : *« Le porteur du projet doit se sentir responsable de la réalisation du projet jusque dans ces détails. Même s'il a désigné un chef de projet pour en assumer la responsabilité. Il doit être vigilant dans la réalisation au sens technique du terme et au sens communication et concertation. Le porteur du projet doit être sur le terrain. On a cette chance sur le projet des quais et c'est d'ailleurs ce qui fait la différence.»*

L'enjeu que rencontre le projet bordelais, comme d'ailleurs la plupart des organisations techniques en charge de projets urbains dans des situations de coopération intercommunale, réside dans le fait de trouver des élus porteurs de projet, non seulement chez les maires des villes concernées directement, sur leur périmètre municipal, par le projet en question, mais chez les élus ayant une dimension communautaire suffisamment installée pour imposer un projet de territoire.

Le profil de chef de projet se voit ainsi attribuer une efficacité supérieure pour laisser face aux traitements des problèmes des organisations contemporaines : flexibilité, adaptation, exigences des clients. Dans son profil idéal, le chef de projet assure de la sorte deux fonctions principales. Une fonction politique dans la mesure où il favorise l'enrôlement d'acteurs au sein des dispositifs d'action et suscite des adhésions et des soutiens grâce à sa force de conviction et à sa capacité d'animation. Ce travail repose sur des compétences sociales et relationnelles qui induisent l'obligation de réciprocité ou de compensation. L'autre fonction est hiérarchique où il se voit déléguer une forme de contrôle localisé de la bonne coopération, impulse, aide et vérifie l'engagement des personnels.

### *2-2-2 L'architecte coordonnateur de ZAC*

L'expérience professionnelle choisie pour incarner et illustrer une deuxième figure est en soi révélatrice des changements intervenus dans le domaine de la conception et de la coordination d'opérations d'aménagement complexes de type ZAC.

Changement d'échelle tout d'abord qui, en termes de commande et de contenus de missions, obligent les professionnels de la fabrique urbaine à réaliser un travail préalable de contextualisation, s'agissant de vastes territoires où il s'agit de recycler, reconvertir et requalifier dans une logique de renouvellement urbain des sites anciens. Le cas « Cœur de Bastide » représente une de ces situations type à Bordeaux d'une friche industrielle et portuaire restée longtemps en déshérence et vouée par le politique à une nouvelle vocation. Dans ce contexte, les structures de commande doivent articuler différentes logiques d'action, à la fois politiques, financières et sociales et différentes échelles d'intervention, de la ville à la zone, du quartier à l'îlot ; ce qui a pour effet de mobiliser des spécialités spécifiques ayant trait à la régulation des actions entreprises comme la fonction coordination. On assiste ainsi à une professionnalisation des maîtrises d'ouvrage publiques comme privées, qui intègrent en amont de nombreuses expertises pour réduire les incertitudes liées à la réalisation d'opérations étalées sur huit ou dix ans : expertise en diagnostic, études de faisabilité, programmation ou bien encore gestion des risques.

Il y a ensuite des changements de temporalités dans la mesure où les acteurs du projet doivent anticiper et posséder une vision globale de l'ensemble des paramètres en jeu, qu'ils soient financiers, sociaux, techniques ou écologiques. À charge pour eux de maîtriser le temps long (préserver le concept de base), gérer le temps court (savoir intégrer les opportunités) et trouver l'équilibre entre le permanent et le négociable. Dans la recherche de cet équilibre, la

notion de cohérence est employée pour qualifier la conduite à tenir : cohérence des moyens, cohérence des interventions, cohérence des formes produites.

Enfin, il y a des changements d'attitudes chez les professionnels de l'urbain avec le primat donné à l'opérationnel qui passe par l'articulation constante et pragmatique entre la conception et la réalisation, par des projets plus élaborés en amont, plus dessinés qui vont très loin dans l'expertise, dans l'analyse des contraintes et de la faisabilité, notamment autour des critères d'emprise, de voirie et de densité.

En conséquence, ces changements modifient et font évoluer le rôle et l'activité de l'architecte urbaniste. Son positionnement professionnel, ses alliances et ses conditions d'exercice en sont sensiblement transformés. Il se trouve de fait de plus en plus souvent en position d'exercer un éventail de missions qui renvoie à la notion revendiquée de « maîtrise d'œuvre urbaine ». Cela comprend à la fois des missions d'aide à la décision, situées en amont du processus, par exemple sur les orientations programmatiques, et des missions de gestion de proximité : suivi, assistance technique auprès de l'aménageur, coordination des actions des différents maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre intervenants au sein de la ZAC. Réducteur d'incertitudes, l'architecte urbaniste coordonnateur devient dans le vocabulaire managérial un « *go-between* », c'est-à-dire quelqu'un de proche par sa culture professionnelle de la maîtrise d'œuvre et garant par la nature de son intervention de la continuité des objectifs du maître d'ouvrage vis-à-vis du projet d'ensemble.

De même, nous observons la constitution de nouvelles alliances qui, dès les phases amont, se nouent fréquemment entre l'architecte urbaniste et d'autres professionnels de la maîtrise d'œuvre. C'est le cas par exemple, avec certains bureaux d'études lors des études préalables : BET diagnostic circulation et stationnement ou BET programmation et techniques d'évaluation des coûts. Des associations qui répondent en fait aux exigences de la maîtrise d'ouvrage quant au souci constant d'une meilleure maîtrise de l'opérationnalité des projets.

Dans ce cadre, l'intégration et l'implication de l'architecte urbaniste coordonnateur dans des dispositifs d'action maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre spécifiquement élaborés pour mener à bien de telles opérations d'aménagement urbain, deviennent nécessairement plus fortes que dans les systèmes traditionnels. Se met en place un travail de co-élaboration et de co-production du projet d'aménagement urbain au sein d'équipes où l'architecte urbaniste coordonnateur joue le rôle d'animateur pour faire en sorte que soient fixées précisément les

orientations de la programmation. Le tout dans des conditions d'exercice qu'il faut cependant distinguer selon la nature privée ou publique de la maîtrise d'ouvrage.

Dans le secteur privé, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, centrée sur une logique d'investissement et d'entreprise, fait que la proximité est plus grande avec l'aménageur privé et les maîtres d'ouvrage d'opérations internes à la ZAC. D'où une fonction de coordination plus lisible qui se retrouve inscrite par exemple de manière contractuelle dans les actes de vente des îlots aux différents opérateurs. Le rôle du coordonnateur y est explicitement reconnu.

Avec le public, le travail d'élaboration d'une offre urbaine publique en direction d'investisseurs potentiels est préalablement défini dans le cadre d'une politique urbaine planifiée. L'architecte urbaniste coordonnateur n'est alors qu'un des acteurs techniques parmi d'autres dans un dispositif complexe comprenant plusieurs niveaux de responsabilités, en fonction d'une chaîne de décision qui s'avère beaucoup plus longue que dans le privé. La relation au maître d'ouvrage est alors plus distante et la fonction moins lisible et plus diluée ; les arbitrages étant effectués par le politique. Elle s'inscrit dans un cadre réglementaire plus strict, lié au code des marchés publics, dont on connaît les contraintes.

Parmi les principales compétences identifiées chez l'architecte urbaniste coordonnateur, une des plus importantes consiste à traduire des objectifs, qu'ils soient politiques ou d'investissement, en projets. Une compétence essentielle puisqu'il s'agit de créer une image de ville à travers la notion référence de quartier urbain, plurifonctionnel et attractif. Cette capacité de traduction s'appuie sur une culture du site et une philosophie d'intervention qui nécessitent la double source de compétences de l'architecte et de l'urbaniste. La différence de systèmes d'écoute, au sens d'une attention spécifique, devant être portée à chaque interlocuteur en fonction des différentes échelles d'intervention, est donnée comme raison principale.

La négociation et la médiation, constitutives de la fonction de coordination, sont les autres compétences essentielles mobilisées dans ce cadre. Elles se rattachent, en pratique, à différentes tâches de pilotage technique en phase opérationnelle dont l'objectif est triple. Il s'agit d'abord de faire partager l'image virtuelle du projet aux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre d'opérations, par un travail permanent de négociation sur les normes à suivre et sur les résultats à atteindre. Ensuite, de faire respecter cette image sur la durée, sachant qu'en fonction du pouvoir délégué par l'aménageur à l'architecte, certains maîtres d'ouvrage bâtiment seront tentés d'exercer une certaine autonomie et imposer leur vue. Enfin de rendre

cette image créative et non figée avec la difficulté de toujours formaliser au mieux les résultats escomptés.

De même, les compétences en matière de communication demeurent déterminantes dans la mesure où l'architecte urbaniste coordonnateur exerce également une part non négligeable de la fonction portage de projet. Cette fonction peut cependant subir sur la durée des glissements comme le montre le projet Bastide rive droite avec le changement d'attitude du maire de Bordeaux et président de la CUB, porteur du projet, vis-à-vis du rôle de l'architecte urbaniste en charge de la coordination des acteurs à partir de 1999. Formulée au préalable, dans son acception presque exclusive de contrôle du respect du cahier des charges, la demande a ensuite évolué progressivement vers une attente, exprimée de plus en plus fortement, de justification des formes produites in fine (couleurs des matériaux utilisés, styles des bâtiments réalisés). On est passé ainsi de préoccupations principalement quantitatives à des préoccupations essentiellement qualitatives, d'autant plus que le marché immobilier est au rendez-vous et la demande des investisseurs, elle-même soutenue.

A termes, l'importance prise ces dernières années par les compétences liées spécifiquement à la fonction de coordination a eu tendance à modifier le profil d'activité traditionnel de l'architecte urbaniste. Incidences qui sont de trois ordres.

Le premier ordre porte sur la capacité à formaliser le projet urbain à l'aide et à travers une « image active ». La représentation du projet par l'image de synthèse est en effet devenue essentielle en tant qu'outil de démonstration des potentialités et des virtualités du projet. L'image permet d'actualiser le projet, de le rendre interactif sur la durée, de constituer un outil d'assistance permanent, de peaufiner le cahier des charges. C'est une manière de réduire la complexité en permettant au projet d'être plus convaincant, parce que progressivement plus ciblé. Si le sujet n'est pas nouveau, il semble néanmoins qu'il y a là toujours matière à réflexion sur les effets induits et les impacts de tels outils.

Un deuxième concerne la personnalisation des compétences requises pour ce type d'intervention avec la notion d'auteur du projet urbain. La signature de l'architecte peut, en effet, servir d'emblème au projet, incarner sa philosophie, son concept avec, il est vrai, des variantes selon le secteur privé ou public. La notion d'auteur du projet est contractuelle avec le premier et même base d'adhésion (on vend un concept qui est signé), alors qu'avec le second, elle risque d'être dissoute dans un dispositif d'action plus complexe où le mode de régulation politique (au sens des arbitrages) la rend moins probante.

Enfin le dernier point porte sur la capitalisation de ces compétences qui permet à des équipes et des prestataires indépendants de se constituer localement et de se faire reconnaître en tant que telle, sur des fonctions spécifiques de maîtrise d'œuvre urbaine ou sur le métier de la régulation urbaine et architecturale. En ce sens, on semble se diriger vers une qualification en soi au sens de l'acquisition d'un savoir spécifique de la mise en relation.

Si les projets d'aménagement urbain demandent plus que d'autres une coopération plus intense entre professionnels, les questions du contenu des partenariats, de la légitimité de l'architecte urbaniste coordonnateur au sein des équipes constituées et de la performance de sa fonction se posent alors avec un regain d'acuité. Avec le développement des partenariats, on assiste à l'arrivée ou au renforcement de certains profils professionnels qui constituent un fait nouveau tout au long de la chaîne de décision. Ainsi, les exigences d'opérationnalité formulées très en amont des projets entraînent de facto de nouvelles formes de collaboration de l'architecte urbaniste avec l'ingénierie de conception (BET). On assiste en conséquence à la constitution d'une véritable ingénierie du projet urbain où le BET peut être sollicité sur des études préalables dans le cadre de certaines opérations. De même, l'importance prise par le travail d'expertise conduit la maîtrise d'ouvrage à s'entourer de monteurs d'opération, des « petits intendants », qui ont généralement un double profil disciplinaire, en urbanisme et en droit ou en urbanisme et en gestion et qui réalisent des fonctions d'assemblage, en amont des interventions. Quant au poids accordé à l'image, il rend nécessaire le recours aux infographistes pour donner une forme virtuelle de plus en plus affinée aux objets urbains, à chaque étape d'un projet urbain complexe.

La légitimité de l'architecte urbaniste coordonnateur et le travail de traduction et d'expertise urbaine qu'il réalise puisent principalement dans l'expérience accumulée en la matière et reconnue comme telle par ses pairs. Quant au crédit de négociateur qui lui est accordé, il s'appuie plutôt sur la reconnaissance du milieu professionnel local que sur la contrainte, notamment à travers une communauté d'expériences, basée sur la connivence qui facilite les échanges. N'oublions pas non plus, pour les intervenants extérieurs, le caractère reconnu de la fonction de coordination qui a ses références et ses résultats dans de nombreuses villes d'où le caractère de fonction instituée, signe d'un urbanisme encadré, qui fait autorité aujourd'hui. A contrario, l'architecte coordonnateur remplit des fonctions qui, pour nombre de ses collègues, l'éloignent du cœur de métier d'architecte. Peu enclins à devoir parfois passer sous ses fourches caudines, ils dénoncent alors l'atteinte à la culture professionnelle commune centrée sur la conception.

Quant à la performance et la pertinence des missions de suivi et de coordination, il y a chez le maître d'ouvrage aménageur le besoin stratégique d'avoir un interlocuteur unique représentant à la fois le monde de la création et les exigences du maître d'ouvrage dont il est aussi en quelque sorte un porte-parole auprès des autres acteurs. Ce professionnel placé en qualité de médiateur doit être capable de gérer – et donc de contrôler - de manière opératoire le passage entre composition urbaine et architecturale, entre un programme d'ensemble et des projets possibles.

Si on replace ce profil dans le temps long de l'histoire de la profession d'architecte et si on le rapproche de l'action de l'architecte ou de l'urbaniste en chef des grandes opérations urbaines des années 50 et 60, on remarque surtout que les missions de l'architecte urbaniste coordonnateur concernent aujourd'hui plus qu'hier la gestion de proximité. Dans des contextes d'intervention, certes différents, où l'on parle plus de renouvellement et de valorisation que de développement urbain, les missions s'avèrent plus diversifiées que celles de ses prédécesseurs. De missions centrées principalement sur la conception et la supervision, elles passent dorénavant du domaine de la conception à celui de l'assistance technique, de l'animation au suivi et à la communication. De même, dans la formalisation des projets urbains, à côté de la maquette, il est habituel de voir tout un potentiel d'images de synthèse et de supports de communication et d'exposition mis au service du projet et de son accompagnement tout au long de ses différentes étapes. Bref, d'un contrôle hiérarchique des opérations, on passe à un « contrôle horizontal » du processus et d'un enjeu de mise en application d'un programme, on évolue vers des enjeux plus complexes qui incluent la mise en relation des acteurs pour réaliser et mener à bien un projet. Une évolution du travail qui n'est pas propre à la production urbaine et architecturale et que l'on retrouve dans bien d'autres secteurs de production mais qui est assez significative des aspects pris par ces changements intervenus dans le secteur de l'aménagement urbain.

### *2-2-3 Le « poisson pilote » ou les passeurs de projet urbain*

Certaines figures professionnelles se constituent autour d'une fonction particulière qui consiste à opérer constamment des liens entre stratégies et conception urbaines, entre ambitions politiques et réalité des actions, entre dimension stratégique et gestion administrative, entre acteurs centraux du projet et acteurs périphériques, entre experts et profanes (populations, élus, certaines composantes administratives). Ils permettent aussi au projet urbain de se frayer un chemin dans les méandres des systèmes politico-administratifs

locaux, nationaux ou européens, de le faire exister concrètement. Leur tâche principale est la traduction et la gestion de l'ensemble des relations. La négociation apparaît alors comme l'expression plus générale d'un mode de gestion de fabrication de la ville au quotidien.

Les poissons pilote sont des experts du projet urbain dont la mission est de négocier le passage délicat des orientations stratégiques à l'opérationnel. Ce sont le plus souvent des architectes, des urbanistes, des géographes recrutés par les collectivités locales, la CUB ou les municipalités des grandes villes de l'agglomération. Fonctionnaires ou en mission contractuelle, ils officient sur des projets comme la restructuration des centres ville des communes périphériques ou la réhabilitation du centre ancien de Bordeaux. Ils sont au cœur de la maîtrise d'ouvrage urbaine, en fonction d'intermédiation entre les trois pôles qui la caractérise.

Leurs tâches concernent l'aspect stratégique et technique et se concentrent sur le pilotage opérationnel d'une opération dépendant du projet urbain d'agglomération ou de toute autre action d'envergure. Ce pilotage s'exerce à deux échelles : sur un territoire défini comme site prioritaire, un quartier par exemple, où il est amené à coordonner la réalisation des objectifs retenus avec les actions déjà engagées dans le cadre de la gestion quotidienne (voirie, équipements, habitats, espaces publics, vie locale). À une deuxième échelle où il gère le développement de ce territoire dans ses liens avec des ensembles plus vastes (la ville et l'agglomération). Ce pilotage implique un intense travail de coordination pour faire exister le projet dans les méandres des cheminements politico-administratifs et techniques.

La relation avec le politique s'organise selon deux filières classiques : celle des élus aux délégations territoriales ou sectorielles, le cabinet du président ou du maire et de ses proches conseillers. Le projet n'est cependant pas de l'unique ressort du politique, il doit aussi associer les professionnels provenant du monde économique : investisseurs, promoteurs, opérateurs. L'objectif est de concilier les exigences des autorités publiques et les intérêts privés. Aboutir à un compromis, au donnant donnant<sup>339</sup> (ou au gagnant-gagnant dans le versus managérial) demande de l'intelligence tactique (ou opérationnelle) pour gérer le rapport de force avec un opérateur ou un investisseur : obtenir la réalisation d'un espace vert en contrepartie d'une augmentation de la densité d'une construction avec un promoteur par exemple. Cette négociation est inscrite dans une ligne hiérarchique avec le directeur de service, les élus, le cabinet. Quant le désaccord est patent, chaque protagoniste essaye de

---

<sup>339</sup> Le « donnant donnant » est fondé à la fois sur l'intérêt personnel et l'intérêt général comme le démontre Robert Axelrod in *Comment réussir dans un monde égoïste. Théorie du comportement coopératif*, Paris, Editions Odile Jacob, 2006

contourner l'autre en accédant directement à l'échelon supérieur, voir au grand décideur. C'est un jeu donc certains tirent satisfaction mais qui s'avère épuisant en raison d'un rythme effréné quant aux décisions à prendre, à leur caractère aléatoire, de l'imbrication étroite du politique et de l'économique. Ce travail relationnel est l'occasion pour le poisson pilote d'asseoir ses réseaux et de capitaliser des ressources. Ils dépassent souvent les frontières entre architecture et urbanisme ou entre institutions pour fiabiliser les informations. Les compétences relationnelles des personnes recrutées dans cette fonction sont considérées, au-delà de leur expertise technique, comme essentielles.

Pour ces professionnels, l'autonomie de décision est réelle, mais l'engagement personnel comporte une part forte de risque comme toutes les fonctions de chef de projet. L'institution recherche cette instabilité afin de « mettre la pression » pour mieux faire avancer les dossiers, c'est même un mode prisé des ressources humaines dans les grandes organisations<sup>340</sup>. Pour cette mission de pilotage, des conditions structurelles sont requises, tel l'engagement de l'élue dans l'action qui donne la légitimité politique, la mise au point de procédures de collaboration validées par le politique ; le risque est alors grand d'être assimilé à l'appareil partisan ou à ses satellites, surtout quand l'histoire locale bruisse encore de ces réseaux d'allégeance.

Si la forme et production de la pensée spatiale incombent à d'autres, cette connaissance est un impératif pour cette catégorie de passeurs. Sur un plan technique, des instruments de pilotage sous forme de tableaux de bord ou de fiches de suivi sont fréquemment utilisés. C'est une condition pour avoir une vue synthétique du projet urbain et un suivi détaillé des opérations singulières : « *le projet urbain est un idéogramme qui aide à porter les choses, à résoudre la complexité et qui doit s'articuler à la ville vivante, à celle des tissus.* »

Si la forme et la pensée spatiales incombent à d'autres, le « poisson pilote » garde une capacité de jugement et d'interprétation des orientations stratégiques et la concrétisation des projets qui amène à les amender après en avoir référer aux décideurs. C'est une forme de contrôle politique et technique qui s'exerce de cette manière.

Au final, les trois figures révèlent les mouvements à l'œuvre dans l'espace professionnel du projet d'agglomération : gestion de la proximité, partenariat et mise en relation, spécialisation des tâches, entre autres. De fait, les disciplines traditionnelles du secteur de l'aménagement urbain se retrouvent, elles-mêmes, remises en question et s'ouvrent à de nouveaux profils.

Mais, le sujet ne serait pas complet s'il ne touchait pas non plus une autre dimension capitale pour comprendre la fabrique du point de vue de son « atelier » et donc de ses pratiques

---

<sup>340</sup> David Courpasson, *L'action contrainte*, op.cit.

professionnelles. L'émergence à l'échelle de l'agglomération d'une culture technique commune, forgée à l'épreuve du projet, représente en effet une autre dimension de régulation de l'action collective que nous allons examiner, au vu de son importance, dans le chapitre suivant.

### Chapitre 3 : La culture technique du projet urbain d'agglomération

Le processus qui vise à mobiliser et à mettre en relation des organisations techniques afin de traduire les intentions urbaines en forme objectales (à ce qui se donne à voir) possède un double trait : un espace professionnel multidisciplinaire et ouvert et des mécanismes interactifs de coopération interprofessionnelle qui nécessitent des compétences relationnelles fortes. Dans ce cadre, les oppositions d'intérêts entre professionnels, le surcoût pour les décisions, l'impact sur la productivité générale sont autant de menaces qui pèsent sur la cohérence de l'ensemble. L'état de « coopération concurrentielle »<sup>341</sup> présente un risque au moins aussi important que l'absence de cadre référentiel partagé ou du manque de leadership pour porter le projet. Le processus d'invention du projet se trouve de fait confronté en permanence à l'instabilité que peut provoquer l'hétérogénéité des comportements, des positions et des stratégies qui augmentent les risques de conflit et ses conséquences négatives.. En ce sens, la stabilisation du processus à ce stade de la fabrique urbaine devient un enjeu crucial pour l'identité du projet urbain et pour sa réalisation.

L'observation systématique, sur les dix premières années du projet, des pratiques professionnelles en matière d'urbanisme a permis de constater la mise en place progressive d'une culture technique qui stabilise en partie le processus. Des savoirs éclectiques sur la métropole bordelaise ont été capitalisés, du fait de la mobilisation de nombreuses expertises, des savoirs faire en conception et gestion spatiale se sont sédimentés autour de la forme urbaine. Des débats ont été portés sur la scène publique, une attitude nouvelle s'est instaurée depuis l'entrée en projet des acteurs locaux, au cours desquels les pratiques professionnelles ont été codifiées et diffusées à l'extérieur. Le processus d'invention du projet a ainsi été porté progressivement et animé par une culture technique originale susceptible de réguler les modes de fabrication. Cette culture, qui s'appuie sur les « fondamentaux » propres aux métiers de l'urbanisme en termes de savoirs et savoirs faire, présente à l'épreuve du terrain bordelais des aspects singuliers, acquis durant ces années par la double expérience de la maîtrise publique du développement urbain (culture du référentiel) et de la maîtrise technique du fonctionnement en mission projet (culture de maîtrise d'ouvrage urbaine).

---

<sup>341</sup> Pour reprendre une expression de Bernard Haumont : « Les métiers et les compétences de la conception architecturale et constructive » in *Forces et tendances de la maîtrise d'œuvre*, actes du séminaire des 24 et 30 mars 1992, p11-40.

Nous en examinons la teneur sous un angle critique, faisant part des différentes pressions et dérives qui rendent les conditions de stabilisation du processus fragiles pour des raisons politiques de gouvernance, des raisons techniques liées aux insuffisances du cadre interne d'expertise. Il présente et analyse ensuite les principaux marqueurs architecturaux et urbains qui en constituent la substance : patrimoine, espaces publics, habitat, environnement, en soulignant les limites de leur impact sur les enjeux globaux induits par les politiques d'aménagement urbain.

### *3-1 Pratiques professionnelles et culture technique*

L'émergence d'une culture technique du projet d'agglomération s'appuie d'abord sur des éléments et des composantes propres aux métiers de l'urbanisme, issus de la combinaison de qualifications spécifiques et d'une expérience collective<sup>342</sup>. Une culture commune à plusieurs dimensions : territoriale, multidisciplinaire, temporelle, éthique qui constitue pour les professionnels le socle mutuel de leurs savoirs et méthodes d'intervention.

#### *3-1-1 les composantes de la culture technique en aménagement urbain*

Beaucoup des membres de la communauté d'experts du projet urbain bordelais partage les attitudes intellectuelles d'un milieu professionnel, celui des métiers de l'urbanisme, héritées d'une compétence collective pluridisciplinaire et enrichie des multiples débats qui l'ont alimenté au cours du XX<sup>e</sup> siècle<sup>343</sup>.

Au nombre de ces attitudes, le primat d'une pensée territoriale – le terme est collectivement employé – agit comme un ciment et rend perméables les frontières organisationnelles et disciplinaires. Penser le territoire suppose une approche qui tranche avec les conceptions thématiques des interventions, une forme de reconnaissance dans la qualité transcendante du projet urbain vis-à-vis des prérogatives techniques des services municipaux, intercommunaux ou nationaux. Le directeur du pôle aménagement urbain de la CUB ne dit pas autre chose en portant un bilan à l'action menée depuis les années 2000<sup>344</sup> : « *La notion d'échelle de*

---

<sup>342</sup> Cinq modèles de qualification à base organisationnelle et institutionnelle sont généralement avancés : le conseil libéral (l'architecte-urbaniste), le chargé d'opérations, le chargé d'études, le chargé de mission et le directeur de service in Gilles Verpraet : *Missions-profil-formation de l'urbanisme*. Rapport d'études, Paris, Service technique de l'urbanisme, 1986.

<sup>343</sup> Voir une nouvelle fois à ce sujet la somme de Viviane Claude, *Faire la ville, les métiers de l'urbanisme au XIX<sup>e</sup> siècle*, Op.cit.

<sup>344</sup> La ville pensée et gouvernée, p 57

*territoire est très importante pour les urbanistes. [Par exemple aujourd'hui], il faut élargir le débat du projet et sortir de la communauté urbaine pour considérer l'échelle de l'aire urbaine voire du département : il faut considérer que tous les territoires girondins sont en développement et qu'il y a besoin d'avoir un projet d'ensemble. »*

Le souci d'aborder les problèmes urbains (habitat, mobilités, travail) à la bonne échelle est ici constant avec la volonté de s'affranchir des effets centripètes des divisions territoriales du pouvoir politique. En fonction du savoir d'origine, cette pensée possède des contenus théoriques et doctrinaux qui font l'objet de débats comme le montre les discussions menées dans différents forums autour des modèles urbains, notamment de la « ville archipel », modèle d'organisation des aires métropolitaines, développé par des géographes<sup>345</sup>. La formule a du mal à convenir au territoire girondin, tant ce scénario implique : « *des fragments urbains qui ont une taille critique pour pouvoir à la fois organiser des services, les transports pour économiser et optimiser le territoire.* »<sup>346</sup> Ce type de débat n'est toutefois pas surprenant dans un contexte où les savoirs dans le domaine ne sont pas univoques, les expériences et les références nombreuses et largement diffusées.

Le corollaire de la réflexion sur le territoire est une pensée interdisciplinaire. La reconnaissance d'une ville plurielle conduit les professionnels à accepter que personne ne soit le propriétaire exclusif de la connaissance ou de la transformation des villes. Chacun admet ainsi de travailler avec l'autre : urbaniste, architecte, ingénieur, géographe, paysagiste, spécialiste des sciences naturelles et environnementales, même si des conflits d'intérêts, voire de pouvoir, perturbent cette vision oecuménique.

Conséquence logique de l'avènement d'une pensée territoriale et interdisciplinaire, une pensée du chaînage tend à se développer dans le cadre des dispositifs d'action du projet d'agglomération. Elle s'y exerce à la fois de façon horizontale pour unir les approches des acteurs professionnels de la fabrique et verticale pour réguler plusieurs niveaux hiérarchiques : le politique et le citoyen, la stratégie et l'opérationnel. Afin de répondre aux besoins de coordination, l'expertise technologique (pôle technique) est couplée à une capacité à négocier des partenariats (pôle économique) et à fabriquer des accords (pôle politique). La compétence de réseautage devient alors prépondérante dans la réussite ou l'échec d'un projet, symbolisant cet « urbanisme de dispositifs »<sup>347</sup> qui s'est institué progressivement en se

---

<sup>345</sup> Exposé de Francis Beaucire dans un forum organisé en novembre 2007 par la DDE de Gironde.

<sup>346</sup> *ibidem*, p 57

<sup>347</sup> François Ascher : L'urbanisme face à la nouvelle révolution urbaine in *Université de tous les savoirs, la géographie et la démographie*, Volume 1, Paris, Editions Odile Jacob, 2002.

fondant sur ces différents principes et que l'on retrouve en action dans le processus de mise en réseau des hommes et des ressources.

Dans cette mise en relation, voire dans cet enrôlement d'acteurs, plusieurs cibles sont visées, la première étant la population. Il faut savoir gérer les contestations, les médiatisations et les relations multiples que suscite l'entrée en projet d'une agglomération, surtout dans le cadre d'un espace public devenu plus oppositionnel, selon la formule de Oskar Negt<sup>348</sup>, et qui s'est substitué à la courte phase consensuelle, voire « d'enchantement collectif » ayant caractérisé le tournant des premières années tramway. Cette gestion de l'information est intimement dépendante du politique et n'est pas sans risque pour les acteurs puisqu'il s'agit de communiquer sur les projets hors de leur espace professionnel. L'objectif est de pouvoir générer sous contrôle politique une adhésion citoyenne censée fonder la légitimité des projets, ce qui demande au vu de l'évolution des techniques de communication, une certaine maîtrise. D'où l'arrivée de professionnels de la communication créateurs de véritables récits politiques et techniques<sup>349</sup>, adeptes de techniques sophistiquées de formalisation du projet urbain, combinant le visuel à la vision, des images en 3D et des rêves de ville, pour sceller des accords, bâtir des représentations plausibles et acceptables de l'avenir et créer ainsi un objet nouveau.

La deuxième cible est le marché, dans la mesure où tous les professionnels sont imprégnés d'un devoir de commercialisation, de rentabilité et de performance. Même pour ceux qui défendent l'intérêt public cette dimension est devenue plus prégnante dans le contexte généralisé de la « cité par projet ». Dans tous les cas, elle oblige à gérer les interfaces de plus en plus nombreuses avec des acteurs du marché, opérateurs, promoteurs, investisseurs, propriétaires fonciers, particuliers : « *Notre raisonnement qui n'est pas encore partagé par tous a été de penser que nous devons adopter une démarche client pour structurer nos actions et notre projet. Nous sommes le fournisseur, nous développons une offre territoriale [qui se veut] pertinente ou pas vis-à-vis des entreprises qui font la richesse et l'avenir du territoire.* »<sup>350</sup>

---

<sup>348</sup> L'espace public est ici pris dans le sens habermasien d'une sphère de la vie sociale située entre la sphère étatique et la sphère privée. La notion d'espace public oppositionnel est en ce sens une alternative théorique à l'espace public bourgeois de Jürgen Habermas, voir Oskar Negt : *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot 2007.

<sup>349</sup> Sur la méthode, Christian Salmon « *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits* » Paris, Editions la Découverte, 2007 et sur les applications portant notamment sur la communication des collectivités locales : *Storytelling saison 1. Chroniques du monde contemporain*. Editions des Prairies Ordinaires, 2009.

<sup>350</sup> Intervention d'André Delpont, directeur général adjoint pôle économique CUB dans : *la ville pensée et gouvernée*, p 35.

La troisième cible est la sphère du politique généralement multiforme, de l'échelon communal avec l' élu de quartier, l'adjoint en charge d'un secteur d'administration précis (voirie, déplacements, espaces verts), le maire, à l'échelon communautaire avec le conseiller communautaire, le vice-président de la commission urbanisme, le président de la CUB. Le jeu est particulièrement complexe pour les professionnels dès lors que les projets d'inscrivent dans une politique communautaire, comme le montre la restructuration des centres villes périphériques rendus nécessaire avec l'arrivée du tramway. Il s'agit alors de concilier deux logiques, l'une d'affirmation communale tournée vers la mobilisation des intérêts locaux et la recherche de proximité et la logique de planification communautaire tournée vers la recherche de complémentarité et de cohérence d'ensemble. Les tensions nées des écarts entre un régime de justification communal et un régime de plan territorial nécessitent de la part des techniciens des savoirs faire complexes de négociations et de compromis. Jusqu'à regretter pour certains que *« la culture du faire ensemble soit trop souvent interpellée par les mécanismes du pouvoir. »*

Territoriale, interdisciplinaire, la culture technique partagée est aussi la pensée du temps. Lorsque l'Etat se chargeait de la planification, le temps et les espaces étaient hiérarchisés et ne posaient pas de problèmes dans la théorie du développement du modèle hiérarchique. Ces certitudes se sont étiolées. Désormais, l'une des caractéristiques fondamentales de tout projet urbain est sa durée, longue – une dizaine d'années en moyenne- ponctuée d'avances rapides (le tramway, le renouvellement urbain rive droite), de temps de latence (les bassins à flots) ou de retournements (les ponts). Plusieurs temporalités se croisent se contredisent, ce qui nuit à la clarté des enjeux et de la critique. Aujourd'hui, les experts doivent articuler données stratégiques et contraintes de réalisation, horizon de transformations urbaines et échéances électorales, ajustement opportuniste des stratégies et des objectifs. Tous les acteurs de l'espace professionnel du projet urbain bordelais ont été forgés à la gestion des incertitudes dépendant du cycle propre aux opérations d'aménagement locaux, mais aussi des cycles économiques : *« Nous urbanistes, nous avons besoin de cahier des charges fourni par des économistes pour savoir quelles places donner à leurs attentes. Par contre nous avons des positionnements différents, particulièrement en ce qui concerne l'échelle de temps. L'économiste vit dans une échelle de temps courte liée au marché et à l'économie qui est en*

*cours. Nous urbanistes, nous avons à projeter la ville dans le moyen et long terme pour tracer la route.»<sup>351</sup>*

Dernière dimension, l'éthique d'une pratique de l'urbanisme sert de fondation au discours sur les conditions d'un exercice critique assumé auprès des collectivités publiques. La relation aux élus est ainsi l'objet de toutes les attentions et nécessite, si besoin est, de réaffirmer les principes « déontologiques » de base, respectueux du cadre institutionnel de coopération :

*« On ne peut pas laisser dire que la technocratie communautaire pourrait porter un projet d'agglomération en opposition avec les politiques municipales. C'est une aberration, ce serait une catastrophe ! »<sup>352</sup>*

L'exercice de ce principe s'applique particulièrement à la conception de l'espace public dans la mesure où il renvoie à des présupposées théoriques sur la ville et sur les lieux de la démocratie. La dimension éthique permet ainsi d'arbitrer la multiplicité des intérêts en jeu entre acteurs de la ville suivant des valeurs publiques, d'intérêt collectif, que l'on accorde aux finalités de l'action à entreprendre. Ainsi la démarche de programmation urbaine ayant présidée à l'aménagement des quais est vue par un des responsables de l'agence d'urbanisme comme une intervention d'intérêt d'agglomération.

*« En regardant le site de manière globale, on a cherché à développer des éléments dont on ne disposait pas dans le reste de l'agglomération, comme la longue promenade continue. On a travaillé aussi par séquence en considérant les manques dans les quartiers avoisinants. L'idée du parc Saint Michel est ainsi venue du constat que le quartier ne bénéficiait pas d'espaces verts. »<sup>353</sup>*

De même, les principes du développement durable (mobilités douces, verdissement, esthétique) ont de plus en plus tendance à s'imposer comme éthique d'intervention sur les espaces publics de la ville. La différence avec le secteur privé est de promouvoir un urbanisme de qualité publique qui transite par des méthodes impliquant l'adhésion citoyenne. Le développement des dispositifs de communication contemporains ne facilite pas forcément cette prise de conscience dans la mesure où ils sont trop emprunts d'une logique de marketing. Pourtant, ils renforcent la culture citoyenne dans ce domaine. Dans tous les cas, une préoccupation éthique est partagée pour arbitrer en faveur d'un intérêt public, voire d'un bien commun, plus difficile à identifier.

---

<sup>351</sup> idem, p 57

<sup>352</sup> Intervention de Thierry Guichard in *La ville fabriquée*, p 84

<sup>353</sup> Jean-Baptiste Rigaudy, Directeur-adjoint de l'Agence d'urbanisme in *Ville fabriquée*, p 58.

### *3-1-2-l'expérience du projet : la culture technique à l'épreuve*

Si l'expression d'une culture technique du projet se caractérise d'abord par l'affirmation et le respect d'un certain nombre de principes, elle reste soumise à l'épreuve du terrain pour s'adapter et faire évoluer savoirs et savoirs faire. Le projet urbain d'agglomération mobilise depuis plus de 10 ans des organisations techniques et des professionnels de l'urbain, qui ont dû ajuster leurs pratiques au double niveau d'intervention où elles ont été confrontées.

D'abord au premier niveau d'élaboration du projet, celui de la maîtrise publique du processus global, avec dans un premier temps l'exercice de prospective que certains ont mené dans le cadre du référentiel d'action urbaine en faveur d'une ville continue, aérée et densifiée<sup>354</sup>. Travail que d'autres (ou parfois les mêmes) ont eu à décliner dans le cadre des référentiels sectoriels en termes d'habitat, d'espaces publics ou de transports. Cela s'est fait aussi au second niveau des modes de faire concernant la conduite et la réalisation durant les 10 ans du projet et des composantes (nos 5 projets observés) à travers la conduite des grands projets, le pilotage des ZAC, la négociation avec les acteurs économiques et la concertation avec les habitants. Le long travail d'apprentissage accompli en commun a bouleversé les habitus et habitudes des professionnels jusqu'à pouvoir affirmer comme l'un d'entre eux que : *« l'on a beaucoup appris les uns des autres et qu'une méthode de travail a fait école. »*<sup>355</sup>

Cette culture technique a d'abord été forgée lors du processus d'entrée en projet, au contact des dossiers et études relevant du référentiel d'action communautaire, quand il fallait formuler un diagnostic partagé avec en perspective la proposition de nouveaux horizons pour le développement de l'agglomération. Ce travail mené sous l'égide de l'agence d'urbanisme, témoigne pour l'occasion d'une part de l'histoire récente des projets urbains qui, au-delà du cas bordelais, s'inscrivent pour beaucoup dans des contextes locaux similaires. On y remarque la même conjonction de départ, avec la perception d'une masse critique de problèmes urbains créant un effet de seuil propice au passage à l'acte. La pression collective devient telle dans ce contexte qu'il faut alors emprunter de multiples canaux, politiques, économiques ou médiatiques pour s'en sortir. La situation du « dos au mur » face à des enjeux inexpugnables comme à Bilbao, la nécessité de changer d'échelle comme à Nantes ou le simple besoin de changement après des périodes de doute et d'atonie (Bordeaux), précipitent les édiles locales à oser un projet ambitieux. D'autres facteurs se situant à un niveau plus englobant se

---

<sup>354</sup> PADD, op.cit.

<sup>355</sup> Chef de projet des quais rive gauche

conjuguent également pour mobiliser le milieu local : l'incitation réglementaire et financière de l'Etat, la diffusion d'un nouveau paradigme, moins aménagementiste et plus environnementaliste, poussant à la révision du mode de développement. Tout un éventail de raisons objectives pour initier une dynamique de changements que la plupart des professionnels ont eu conscience de devoir susciter et entretenir en inventant dans un temps relativement court (10 ans) un nouveau chemin pour y parvenir.

Cette culture de projet s'est appliquée également aux dispositifs d'action. En adoptant la pratique et la logique de projet comme méthode d'intervention, la technostructure a contribué à promouvoir au sein de la CUB des modes de travail plus transversaux, plus centrés sur la fédération de multiples énergies, sur l'apprentissage collectif de la planification stratégique et de la programmation urbaine. Ce registre d'action implique la modification des attitudes et des comportements pour dépasser les seules logiques sectorielles jugées plus conservatrices, héritières en partie d'une vision idéologique de l'espace urbain, née dans les années 60. Une époque où le mode d'intervention dominant était basé sur l'obligation de moyens plus que de résultats, afin de répondre aux besoins des populations, mais aussi par crainte des classes dangereuses urbaines. Il misait, pour ce faire, sur l'espacement, le zoning, sur « *un bricolage de ville par fragments* »<sup>356</sup>. Lourd héritage qui a fait d'une méthode un modèle d'intervention publique basé sur le paradigme du plan, mobilisant l'administration dans des actions systématiques, d'égalité républicaine. Comme le rappelle un ancien cadre de la communauté urbaine : « *Dans la CUB des années 70, on installait un nouveau feu rouge par semaine, c'était programmé, chaque commune de la CUB devait être équipée, y compris la plus petite.* »

Dans ce domaine, la culture de grands projets a contribué plus que d'autres au changement d'attitudes en produisant des références communes estampillées « projet urbain d'agglomération ». Il y a dorénavant des réalisations CUB comme le tramway et l'aménagement des quais rive gauche. Deux grands projets structurants qui à eux seuls symbolisent urbi et orbi la transformation du territoire de l'agglomération. Une nouvelle culture de la fabrique est née, de ces deux missions sur des espaces publics, qui a fait bouger, aux dires de tous, les lignes au sein de l'espace professionnel et a contribué à changer la perspective :

« *À la CUB, il y a eu un avant tramway et un avant quais et puis l'époque d'après. Aujourd'hui on laisse facilement entendre que les services techniques ne conçoivent plus un*

---

<sup>356</sup> Expression de David Mangin in *La ville franchisée*, op.cit..

*espace public sans faire références aux projets des quais, des places Pey Berland et de la Victoire.» Est-ce une bonne pratique ? Oui, le précise le chef de projet des quais, mais sous certaines conditions : « Il est assez difficile de transférer les résultats d'un projet comme celui des quais en tant que tel. Cela ne peut se faire qu'en faisant participer ceux qui vont avoir à reproduire les choses. Il faut qu'ils aient fabriqué eux-mêmes et c'est pour cela que je plaide pour la mixité des équipes [public/privé] qui conçoivent et réalisent ces grands projets d'aménagement d'espaces et squares publics. »*

Cependant, cette culture technique acquise et renforcée par les réalisations développées autour du tramway et des espaces publics est pour la plupart des professionnels condamnée à évoluer encore avec les nouveaux cadres cognitifs et instrumentaux du référentiel. Le paradigme du développement durable force en effet à refonder les bases de la culture technique à partir du moment où les principes devront s'affranchir de la seule rhétorique pour entrer dans l'opérationnel. Or les voies d'un urbanisme et d'un aménagement durable sont essentiellement expérimentales qui doivent adapter les urgences de court et moyen terme avec la logique du long terme, inclure au travail de programmation urbaine de nombreux paramètres sociaux (la participation) et techniques (les nouvelles normes constructives et énergétiques, type Bâtiments Basse Consommation).

De même, cette culture centrée sur le projet reste fragile dans la mesure où l'espace professionnel demeure une ressource et « *un moyen à la disposition de responsables locaux pour faire, mais aussi faire faire et peser sur ce qui sera fait.*»<sup>357</sup> Elle dépend de la sorte des conditions d'exercice dont les règles s'inscrivent dans la bonne distance avec le politique et sont donc à replacer dans les rapports de subordination et de confiance des techniciens et praticiens avec les acteurs politiques mais aussi avec les partenaires économiques et les populations. Des rapports qui peuvent souffrir de différentes dérives.

La première dérive est due à la gouvernance communautaire, au double niveau de gouvernement municipal et intercommunal. Les tensions structurelles – puisque souvent héritées de plusieurs décennies - entre la ville centre, les communes périphériques et la CUB ont pu renaître à l'occasion du projet d'agglomération sur certains secteurs, par exemple sur celui de Bastide rive droite qui a souffert jusqu'à présent – faute d'accords - de l'absence d'un véritable projet territorial. De même, les jeux de concurrence entre organisations techniques de la ville centre, de l'agence d'urbanisme et de la Communauté urbaine ont pu à certains moments déstabiliser l'espace professionnel du projet, des services de la CUB aux

---

<sup>357</sup> Claude Sorbets in *Bordeaux métropole : Un futur sans rupture*. Op.cit.

contributeurs privés. Ce fut le cas à propos des études d'impact liées à la construction de deux futurs ponts sur la Garonne (Bacalan/Bastide en aval de Bordeaux et Jean Jacques Bosc en amont) ou des principes d'aménagement (sur la densité principalement) de la vaste friche portuaire des Bassins à flots. L'espace professionnel en question devenant alors le champ d'expression d'une coopération de plus en plus concurrentielle.

Une autre dérive est à rattacher au cadre interne de l'expertise et concerne le retour au cloisonnement des compétences entre techniciens. Elle profite en grande partie de la contrainte financière des enveloppes dédiées qui enserrant les marges de manoeuvre dans un carcan comptable. Ainsi, la « logique de guichet », basée sur le troc entre communes – à chacun sa ZAC – est protectrice des habitudes et des routines professionnelles. Elle participe au recul, dans les moments de moindre implication du politique, de la logique de mission, plus transversale et « systémique » - propre aux projets de territoire – et qui est plutôt profitable à l'évolution et la transmission d'une culture technique nouvelle.

Au final, l'émergence et la consolidation au fil des opérations d'une culture technique du projet à l'échelle de l'agglomération œuvre comme un outil majeur de régulation du processus d'invention du projet, contribuant pour une large part à le stabiliser. Les formes et les réalisations qui ont donné corps progressivement au projet durant ces dix dernières années procurent en substance un contenu à cette culture technique. Ils agissent ainsi comme des marqueurs urbains et architecturaux, donnant une coloration technique, spatiale et matérielle au référentiel bordelais.

### *3-2 Les marqueurs architecturaux et urbains de la culture technique*

La forme (ou morphologie) urbaine - ce qui se donne à voir et constitue les finalités de l'action - témoigne en effet de la matérialité des intentions et des positionnements issus du référentiel d'action. On y mesure concrètement les choix effectués en matière de verticalité ou d'horizontalité, d'équilibre entre le minéral et le végétal, d'étalement ou de densité, d'architecture ordinaire ou innovante.

En dix ans, la traduction bordelaise du modèle urbain de la ville compacte a pu fournir et présenter – une fois passé le temps des images projetées (en 3D) de l'agglomération future – des réalisations dont chacun peut désormais juger le résultat. Notamment quelques opérations dans le domaine de l'habitat et des espaces publics, illustrations d'une ville de proximité, qui font désormais écho à la ville étalée de l'automobile et à ses espaces de lotissements de

maisons individuelles. Elles constituent les nombreux marqueurs architecturaux et urbains pouvant aujourd'hui nommer et caractériser – par leur réhabilitation ou parce qu'ils sont vecteurs d'innovation - les supports et les formes issus de cette stratégie inscrite dans les documents cadre. Nous en avons retenu quatre qui nous paraissent significatifs du processus d'invention du projet dans des domaines assez différents : le patrimoine, les espaces publics, l'habitat et l'environnement. Non pas pour en aviser l'impact du point de vue de la critique architecturale et urbaine mais principalement pour en saisir dès maintenant, et alors que le processus est loin d'être achevé, les effets spatialisés en termes sociaux, politiques et culturels.

### *3-2-1 L'identité patrimoniale*

Comme dimension intrinsèque de la culture technique du projet, la valeur attribuée au patrimoine de la ville est une donnée locale fondamentale. Les façades des quais de la rive gauche et la place de la Bourse en sont les témoignages les plus emblématiques, tout comme le secteur sauvegardé du centre ancien et son périmètre élargi par l'UNESCO au tissu d'échoppes du XIX<sup>e</sup> siècle. Depuis les premières campagnes de ravalement, tous ces espaces ont été mis systématiquement en avant, en tant que ressource collective à protéger, à restaurer, à sauvegarder. Même s'il en reste quelques signes (des hangars, le pavé), l'ancien port de la lune est l'un des rares éléments de l'histoire bordelaise à avoir été – non sans polémiques – transformé spatialement par une opération phare, l'aménagement des quais. Pas un seul appel d'idées, concours d'architecture ou d'ingénierie, pas un projet qui ne fasse référence à la donnée patrimoniale. Dès lors que les projets ont à faire avec des sites caractéristiques du patrimoine, la contrainte est accentuée, qu'il s'agisse d'intégrer de la modernité architecturale pour mettre à niveau la fonction d'habitat où restructurer les espaces publics, sans rompre avec le sentiment d'unité architecturale existant en centre-ville, ou bien encore construire un ouvrage d'art sur la Garonne pour relier les deux rives. Le patrimoine fait partie de l'image et de l'identité de la ville, il est la composante iconique de son architecture urbaine.

Les populations de l'agglomération dans leur très grande majorité le reconnaissent d'ailleurs massivement, dans les sondages et dans les pratiques effectives des espaces centraux. Du fait de ce discours dominant, tout projet, toute opération qui rompt avec le pacte patrimonial est rapidement sujet à controverses. C'est le rapport de grandeur obligé pour tous les acteurs de la fabrique vis-à-vis de la ville, une durabilité urbaine, un « invariant » pour le chercheur qui semble transcender toute perception de la ville. Cependant, si cette antienne donne

l'impression, dans le mouvement apparent de recomposition des villes sur elles-mêmes, que rien ne bouge, que les choses se figent dans une apparente immobilité, en réalité derrière les immeubles restaurés et leurs façades se cachent des redistributions spatiales, des dynamiques de transformation sociale<sup>358</sup>. Le peuplement change, des liens sociaux se recomposent, des activités se créent, voire s'inventent, des territoires entiers s'offrent à nouveau au regard critique des sociologues et des anthropologues urbains.

C'est le cas pour le centre ancien de Bordeaux (203 hectares) qui subit depuis 2001 une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU). Le projet en lui-même vise à réhabiliter un vaste ensemble immobilier, rendu problématique au fil du temps par la spéculation immobilière. Il concerne un secteur à forte valeur patrimoniale, sauvegardé dès les années soixante selon les principes de la loi Malraux, avec toutes les dérives que cette politique de protection et de sauvegarde a pu susciter de manière non intentionnelle durant ces longues années. C'est le cas des mécanismes fiscaux qui ont encouragé trop souvent les associations foncières à morceler les vastes hôtels particuliers du secteur en petits logements. Une clientèle étudiante y a longtemps trouvé son compte, désertant les quartiers plusieurs soirs par semaines et plusieurs mois par an.

Les quartiers populaires composant le secteur historique de la ville, Saint Michel, Saint Pierre, Saint Paul et Sainte Croix, sont ainsi devenus au fil de l'histoire du port des lieux d'accueil des flux successifs d'immigration, comportant en sus du logement étudiant de nombreuses poches et enclaves de pauvreté. Aujourd'hui encore, le parc immobilier remplit une fonction de « logement social de fait » pour les catégories de population les plus en difficulté : immigrés, jeunes actifs. L'enjeu de la réhabilitation selon In Cite, l'opérateur de la société d'économie mixte en charge des opérations depuis 2001, dépasse ici la seule revalorisation du patrimoine immobilier pour atteindre un objectif plus large de cohésion sociale au cœur de l'agglomération : *« je préfère – déclare son directeur - parler de cohésion sociale plutôt que de mixité qui désigne autant la typologie des bâtiments que les catégories sociales, les riches et les pauvres, les blancs et les noirs. »*

Le maintien de la co-présence entre populations – des immigrés aux « bobos » - passe par la recherche d'un processus de « gentrification contrôlée ». L'objectif est d'éviter une trop forte « rupture patrimoniale » du fait du changement de regard et de contrôle porté sur le devenir des espaces concernés, jugé propice à la muséification d'un cadre de vie vidé de ses habitants

---

<sup>358</sup> Sur ces questions, voir notamment les travaux de Jean-Yves Authier : *Réhabilitation et embourgeoisement des quartiers anciens centraux. Étude des formes et des processus de micro-ségrégation dans le quartier Saint Georges à Lyon*, Paris, Plan Construction et Architecture, coll. « Recherches » n°79, 1997.

et parmi eux les plus modestes<sup>359</sup>. Cependant, si la nature de cet enjeu dépasse le périmètre communal – beaucoup le considère déterminant pour l'identité de l'agglomération – il n'est pas pour autant porté à cette échelle par les élus communautaires<sup>360</sup>. Le centre historique reste symboliquement sous la tutelle bordelaise.

Pour les professionnels impliqués dans cette opération, l'expérience acquise sur le centre historique a forgé progressivement une culture de projet. Preuve en est, pour une des responsables ville du projet, que : « *Maintenant l'ABF [l'Architecte des Bâtiments de France] adhère à nos idées. Il est capable d'avoir un discours sur le social, de défendre les locaux vélos, les locaux poubelle, d'être attentif aux typologies de logement. Même si on s'agace les uns les autres [techniciens de la ville, d'In Cite et de la CUB] on a réussi à faire partager nos idées.* »

### 3-2-2 Les espaces publics : l'extension du domaine du citoyen

Aux regards des habitants, la conception des espaces publics bordelais apparaît comme une véritable leçon d'urbanisme, tant la différence de qualité urbaine « avant/après travaux » est incontestable. La plupart des grandes places requalifiées de la ville centre sont redevenues des lieux repères, objets de visites ou de rassemblement<sup>361</sup>. Leurs qualités font apparaître en contrepoint d'autres secteurs de la ville qui contrastent avec l'esthétisme des nouveaux aménagements : les quartiers populaires du nord de Bordeaux, ceux de la gare, de mauvaise réputation, éloignés des fonctions de centralité. Elles contribuent à faire du quartier Mériadeck –une modernité des années soixante et soixante-dix érigée par mimétisme « petit parisien » - un repoussoir quant au « bon goût architectural » requis.

De fait, ces espaces rendent compte d'un nouveau stéréotype contemporain ; ils associent et combinent les signes d'ambiance urbaine que l'on retrouve dans la plupart des centres villes en Europe : des lieux conviviaux désignés à la sociabilité, associés le plus souvent à un transport en commun novateur et à des modes de déplacement doux, pouvant accueillir des manifestations culturelles régulières et des animations (marché). Ainsi, l'identité de l'espace public post-automobile bordelais est repérable par son architecture privilégiant les

---

<sup>359</sup> Michel Rautenberg *La rupture patrimoniale*, Grenoble, Editions A la croisée, 2003 et Emile Victoire *Sociologie de Bordeaux*, op.cit

<sup>360</sup> De même, faudrait-il s'attarder sur le cas du GPV des « Hauts de Garonne » pour montrer en quoi une opération de rénovation urbaine comportant aussi un enjeu de patrimonialisation peut s'ériger en processus d'ingénierie maîtrisée.

<sup>361</sup> Guy Tapie, Claire Masson, Marion Mauvoisin : « Quais rive gauche, tramway et autres espaces publics bordelais » in *Rapport Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines de l'agglomération bordelaise*, ENSAP Bordeaux, volume 6, décembre 2007, pp 13-58.

surfaces planes, le dégagement des perspectives, la partition spatiale des activités et la présence d'objets (sculptures, fontaines). Cette reconquête intérieure de la ville est globalement appréciée, grâce à la nouvelle propension des acteurs – notamment des catégories de population les plus jeunes - à investir la ville centre. Force est de constater qu'à Bordeaux comme ailleurs, le spectacle de la ville qui se consomme, qui se voit, qui se regarde, se situe au centre de l'agglomération, définissant un moment particulier de l'histoire urbaine où la ville festive semble avoir supplanter la ville productive, au risque d'ailleurs d'évoluer, au vu du poids pris par le patrimoine, vers la ville musée<sup>362</sup>. À l'échelle de l'agglomération, l'architecture des espaces publics contribue ainsi à forger un nouveau paysage urbain et au-delà à rétablir une identité métropolitaine sur la base des espaces patrimoniaux centraux. Car, paradoxalement plus la ville s'étend pour devenir métropole, plus elle semble se matérialiser concrètement en son centre.

Ce changement d'optique vis-à-vis des espaces publics, de ce qui constitue sans nul doute un objet urbain essentiel de la fabrique urbaine, est l'élément le plus significatif de la culture technique acquise à l'épreuve du projet d'agglomération : « *On peut dire aujourd'hui que le travail sur l'espace public a constitué le principal mode de renouvellement du paysage urbain bordelais et de la ville général.* »<sup>363</sup>

Cependant, le décalage reste encore important entre les actions entreprises sur les espaces publics emblématiques et les interventions portant sur les espaces publics du quotidien. Entre les premiers qui ont fait l'objet, durant toutes ces années, d'un travail de conception innovant (places, espaces du tramway) et les seconds pris dans des systèmes routiniers de fabrication. Dans la ville périphérique, de « l'urbanité sans lieu ni bornes » comme le disait Melvin Webber<sup>364</sup>, la conception des espaces publics vue par les techniciens – mais aussi par les élus - relève en grande partie d'une routine ordonnée par des acquis professionnels et des procédures gestionnaires rôdées par des années de production franchisée de la ville, en faveur des infrastructures automobiles (fonctionnalités simples, embellissement restreint).

De même, la multiplication des clôtures qui enclos les résidences et les séparent des espaces collectifs constitue un nouveau défi, du fait d'une attitude qui rompt avec une volonté du vivre ensemble et se situe à l'encontre des promesses de nouvelle urbanité que professe les garants de la politique de la ville, à l'exemple du GPV des hauts de Garonne. Cette forme

---

<sup>362</sup>Ville spectacle selon l'expression du géographe Guy Burgel ; Henri Lefebvre parlait lui de ville festive.

<sup>363</sup> Jean\_Baptiste Rigaudy, directeur-adjoint de l'A'urba, « Grands projets et maîtrise d'ouvrage urbaine : l'aménagement des quais rive gauche » in *La ville fabriquée*, op.cit. p 57

<sup>364</sup> Melvin M Webber : *L'urbain sans lieu, ni bornes* (préface et annotations de Françoise Choay), Editions de L'Aube-essai, 1996.

d'insularisation des tissus résidentiels, reliquat d'idéologie « villageoise », vendue par les promoteurs et reprise par certains bailleurs sociaux, engendre une refonte profonde du paysage urbain et de son usage. Cette fermeture assez radicale repose sur une volonté et une demande assez largement exprimée par les populations – des classes moyennes aux catégories plus modestes - pour se prémunir des actes d'incivilité, de délinquance et se privatiser. Une telle forme urbaine conduit à des situations incongrues et à de véritables incohérences spatiales qui pénalisent aussi les résidents de ces ensembles immobiliers. La justification de cette privatisation a ses racines dans un désir contemporain sécuritaire<sup>365</sup>, celui de faire valoir ses droits de propriété, d'habiter en toute sérénité, y compris en y incluant les services adéquats. Autant les formes actuelles de l'espace public construisent une référence partagée, autant les formes d'habitat favorisent le repli et provoquent la ségrégation sociale par effets agrégés pour reprendre l'analyse de Schelling<sup>366</sup>.

### 3-2-3 L'habitat : mixité et densité

L'habitat constitue un marqueur de premier choix pour la culture technique du projet d'agglomération. Il engage l'action publique et privée dans ce qui fabrique la ville au quotidien.

Dans la logique de production privée, les dispositifs fiscaux déterminent une bonne part des formes matérielles du parc de logement construit, surtout en périphérie.<sup>367</sup> Ainsi, ces dernières années, la procédure dite de Robien a conduit à multiplier sur l'agglomération les immeubles banalisés de résidence en direction des classes moyennes supérieures. Elle a de fait mis en lumière l'importance du problème de solvabilité rencontré par des populations pour se loger et en parallèle montré, en effet émergent<sup>368</sup>, l'offre insuffisante de l'agglomération en logements sociaux. Cela a conduit la CUB qui possède la compétence habitat à redéfinir sa politique en la matière, à repositionner ses services et à mobiliser de manière partenariale tous les acteurs de l'immobilier en direction de la mixité et la densité devenus de nouveaux axes stratégiques en la matière.

Depuis 15 ans, la mixité est devenue à Bordeaux comme partout en France un élément intangible de la politique de la ville<sup>369</sup>. Avec une coloration atténuée cependant, les particularismes locaux de la sociologie bordelaise de l'habitat semblent la mettre à l'abri des

---

<sup>365</sup> Ulrich Beck, *La société du risque*, op.cit

<sup>366</sup> Thomas C.Schelling *La tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF, 1980

<sup>367</sup> Vincent Renard "La ville saisie par la finance", *Le Débat*, N° 148, Janvier-Février 2008, pp. 106-118

<sup>368</sup> Raymond Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1979

<sup>369</sup> Jacques Donzelot, *Quand la ville se défait*, Paris, Seuil, 2006 ;

importants mouvements ségrégationnistes constatés par ailleurs<sup>370</sup>. On connaît toutefois les enjeux que cette notion recouvre et les débats qu'elle suscite, alimentée par les expériences étrangères, américaine et néerlandaise, exemplaires et porteuses de nombreux enseignements<sup>371</sup>. Mais du fait de la polysémie du terme, la notion reste, en elle-même, difficile à saisir dans son opérationnalité auprès des acteurs de la filière, élus, techniciens, opérateurs publics et privés, qui l'inscrivent indifféremment dans le champ du politique, du social et de l'économique. Ainsi pour les opérateurs, elle est un produit (mixité fonctionnelle), pour des élus un facteur de cohésion sociale (mixité sociale, intergénérationnelle), pour des techniciens un substrat d'animation, régissant dans le temps d'une journée l'usage des espaces publics (mixité temporelle).

Pour sa part, la CUB a dû élaborer un plan d'urgence pour l'habitat en 2004 sous la présidence Rousset (2004-2007) afin de se mettre plus rapidement en conformité avec les objectifs de la loi et surtout répondre aux besoins sociaux identifiés lors du PLH. Le plan inscrit comme principe de base un pourcentage important de logements conventionnés (30%) dans toute opération immobilière sous contrôle public. Du côté des promoteurs et opérateurs de l'immobilier, on se place indifféremment sur le registre économique de la mixité des produits au sens de la variété et de la pluralité de l'offre et, si l'on insiste sur la dimension sociale, c'est dans le respect des politiques sociales affichées par la collectivité. Dans les deux situations, on déclare être prêt à remplir un objectif de diversification. Mais, dans les faits, la mise en pratique d'un partenariat public/privé rencontre d'énormes difficultés.

Ainsi, pour les acteurs de l'espace professionnel du projet (services de l'habitat et du logement CUB et villes) la question porte à la fois sur la recherche de foncier et le contenu des opérations, notamment dans le cadre des ZAC, sur la répartition des types de logements conventionnés<sup>372</sup>. Pour les partenaires privés, le problème porte moins sur les études (programme, localisation) que sur le financement de telles opérations, notamment sur le partage des risques. Il y faut des conditions intangibles comme celles, concernant la taille des opérations : elles doivent être suffisamment importantes pour être complémentaires en termes de faisabilité constructive et financière. D'autres insistent sur l'enjeu de qualité architecturale qui par défaut mettrait en péril l'équilibre de l'opération. Les arguments avancés sont tous des manières déguisées de contourner le problème que représentent certaines catégories de

---

<sup>370</sup> Emile Victoire, *sociologie de Bordeaux*, op.cit ; Jacques Donzelot, *Quand la ville se défait*, op. cit.

<sup>371</sup> Thomas Kirszbaum, *Rénovation urbaine, les leçons américaines*, Paris PUF, la ville en débat, 2008, pp 17-28.

<sup>372</sup> Cela concerne les PLUS, prêts locatifs à usage social pour des catégories modestes.

logements conventionnés - pour aller vite ceux se situant hors PLS<sup>373</sup>. Autrement dit, si l'on accepte le principe d'une quote-part de logements sociaux (les 30% du plan d'urgence pour toutes les ZAC communautaires), il faut qu'elle puisse représenter toutes les garanties d'une « intégration » réussie.

Autant que la mixité, le terme de densité est pour la CUB un élément important de la problématique des formes. Pourtant, il n'apparaît que rarement dans les contenus de référence des documents cadre de la planification urbaine<sup>374</sup>. C'est que la majorité des communes de l'agglomération (hormis Bordeaux et Le Bouscat) ont une production proche des densités que l'on observe en zones périurbaines ou rurales (Cos de 0,1). En tout état de cause, on ne peut densifier que dans les zones centrales où la densité est déjà présente. Alors, on utilise des formulations plus tièdes (un espace plus économe) pour signifier l'enjeu de la densification afin de rompre avec la logique d'étalement urbain, dans le cadre d'un concept de ville compacte bâtie sur la proximité. Les professionnels impliqués dans le projet d'agglomération considèrent que la densité est un moyen logique de diminuer les coûts d'urbanisme et de mieux utiliser le potentiel foncier disponible. Le foncier est devenu en effet rare et cher et oblige à réfléchir plus que jamais sur des opérations de maisons denses, des formes urbaines plus compactes, notamment sur les territoires périphériques qui caractérisent autour de la rocade une « ville éclatée et peu lisible. »<sup>375</sup>

Tout comme la mixité, la densité nécessite, selon eux, non seulement une volonté politique et une recherche permanente de compromis entre partenaires publics et privés, mais aussi et surtout, l'obligation d'une pédagogie intense en direction des populations et beaucoup de conviction vis-à-vis des élus qui redoutent des résistances de type « Nimby ». Le terme de densité effraie particulièrement du côté de la Garonne du fait d'un particularisme local qui donne à Bordeaux le profil d'une des métropoles les moins denses de France. Il est facile de constater la diminution régulière et forte de la densité qui marque le paysage urbain du centre de Bordeaux vers les zones périphériques, en passant par deux couronnes intermédiaires<sup>376</sup>. Une confusion entre formes et densité règne d'ailleurs dans les esprits (populations et élus)

---

<sup>373</sup> Les logements PLS (Prêt locatif social) sont des logements sociaux de type intermédiaire, destinés notamment aux classes moyennes.

<sup>374</sup> Il est dit dans le SCOT (objectif 3) que : « la politique de l'habitat doit permettre de redensifier en particulier les centres anciens, en offrant des conditions de vie plus diversifiées et une meilleure qualité urbaine (proximité des services, des équipements, des transports collectifs) ».

<sup>375</sup> Catherine Le Calvé, architecte à l'A'Urba, distingue en croisant densités et formes urbaines, quatre grands types de territoires sur l'agglomération bordelaise : un site central, la ville des quartiers, les territoires périphériques et les territoires péri-urbains : « Densité et formes urbaines sur l'agglomération bordelaise » in *À propos du plan Local d'Urbanisme de la CUB : Les Débats sur la ville n°6*. Ouvrage collectif sous la direction de Francis Cuillier. Éditions Confluences. Bordeaux 2005.

<sup>376</sup>. Un chiffre témoigne de ce fait, puisqu'au total, dans l'agglomération seulement 23 000 personnes habitent en grands immeubles (comprenant plus de 50 logements) soit 3 % de la population

que les experts de l'agence d'urbanisme se sont efforcés de dissiper dans une étude sur ce thème<sup>377</sup>. Il y était démontré qu'un ensemble de « tours et de barres » des années soixante n'était pas plus dense que les anciens quartiers de maisons de ville environnants. De même, dans une étude portant sur l'expertise financière du PLU,<sup>378</sup> les auteurs montrent que sur la CUB : « *la densification est un exercice difficile en raison du contexte urbain qui ne s'y prête pas, de la faible capacité des sites interstitiels et de la concurrence périurbaine à proximité* ». Pour leur part, pris dans cette complexité sociologique et économique, les élus reconnaissent tenir un double discours sur ce thème où, toutes tendances confondues, ils s'accordent selon la formule de l'un deux « *à voter le principe de mesures destinées à contrer l'étalement urbain et à préférer que cela soit la commune voisine qui densifie.*»<sup>379</sup>

Pour les professionnels impliqués dans ces débats, la culture technique du projet s'est donc forgée au contact de ces thèmes difficiles. Beaucoup d'entre eux ont été rompus à la négociation avec les promoteurs concernant l'offre nouvelle en logements, dans un contexte immobilier particulièrement porteur (1998-2008) Des dispositifs d'action spécifique ont par ailleurs été mis en place – tels les petits-déjeuners de l'habitat – pour confronter les points de vue, initier des démarches et au final mettre en réseau tous les acteurs de la filière. Mais certains professionnels doutent néanmoins de la pertinence du modèle qu'il défende dans le contexte local, un « modèle professionnel » qui aura du mal à passer : « *La ville compacte est un modèle purement idéologique, il est vertueux, intelligent en matière de desserte pour les usagers. Mais Bordeaux est une rigolade en matière de ville compacte ! On a toujours fait l'inverse, c'est un modèle professionnel détesté par tous les habitants.* »

### 3-2-4 Les doctrines spatiales environnementalistes

Autre fait marquant de la culture technique du projet, un nouveau corpus doctrinal en matière spatiale a été diffusé ces dernières années par l'institution communautaire, empreint d'une référence au cadre naturel de vie et au paysage, développement durable oblige.

Le rôle important joué par l'écologie urbaine dans l'émergence d'une culture technique du projet d'agglomération bordelais est en partie dû à la présence de ressources naturelles du territoire girondin, abondantes et remarquables. La présence d'espaces viticoles à l'intérieur

---

<sup>377</sup> Laurent Fagard (dir) « Complex'cites, densités et formes urbaines dans l'agglomération bordelaise ». *Les cahiers de l'agence d'urbanisme de Bordeaux métropole aquitaine*, n°1, janvier 2002.

<sup>378</sup> JR. Barthélemy, P. Pernot : « *PLU de la CUB expertise financière et technique* ». Rapport Fondation des villes pour la CUB Novembre 2004

<sup>379</sup> Intervention du maire de Talence, lors de la présentation à la FNAC de Bordeaux le 16 avril 2005 de l'ouvrage collectif *Urbi et Bordeaux*, éditions Bastingage.

de l'agglomération et dans son proche environnement, celle du fleuve et de ses berges, la proximité de l'océan et de ses côtes protégées, sont devenues dans le contexte actuel les atouts principaux d'une représentation positive et valorisée du grand Bordeaux, un facteur d'attractivité. Elles constituent l'affiliation identitaire et culturelle à un territoire au travers de son patrimoine naturel qui fait sens aux différents niveaux, local, national et international. De même, parmi les grands projets bordelais, l'aménagement des quais rive gauche a créé une impulsion majeure du projet urbain dès 2000 en faisant largement référence au paysage ( pas de construction !) pour restructurer le site historique bordelais par nature : la façade des quais de la Garonne. La nature et l'environnement (fleuve, coteaux, parties arborées) ne sont plus considérés en tant que territoire à conquérir mais comme des éléments d'une urbanisation réussie. L'imaginaire naturaliste est désormais intégré à de nombreuses opérations (ZAC Bastide à Bordeaux, ZAC du Tasta à Bruges) où l'on annonce là « une ville jardin » ou « un parc habité », ici « une cité-jardin », ou bien encore toute une série d'éco-quartiers. Cet imaginaire 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 d'ailleurs amplifié le phénomène et tous les projets aujourd'hui se réclament à divers titres d'une dimension naturelle, paysagère, environnementale.

Les collectivités locales (Ville et CUB) ont acté tous les éléments de cette nouvelle donne sous l'influence des problématiques et mobilisations écologistes. Les techniciens villes et CUB – via la réorganisation de leurs services – ont intégré la dimension du développement durable dans leur mode de faire et ont adopté dans l'élaboration des projets de ZAC les normes de qualité à respecter en matière environnementale. Pour leur part, les professionnels de la conception et du conseil se sont repositionnés sur le marché local en saisissant ce thème qui leur apporte la maîtrise d'un avantage concurrentiel nouveau. La marchandisation de la thématique environnementale leur a permis de proposer une nouvelle offre, intégrant les questions de l'énergie, de la qualité architecturale, du « green washing » (blanchiment écologique) généralisé. Certains opérateurs ont même acquis une avance stratégique en portant leur activité à l'échelle de l'aménagement d'éco quartiers (Berges du lac) et en s'érigeant dans le jeu d'acteurs de la fabrique urbaine en «éco- développeurs. »

Sur cette base et à l'initiative de la CUB, l'agence d'urbanisme a réalisé en marge du PLU des documents traduisant le corpus doctrinal en recommandations et principes d'action : chartes et guides ont été mis à la disposition des acteurs économiques et des professionnels du cadre de vie. On y reprend les acquis d'expérience et autres connaissances accumulées sur le terrain à

partir de projets d'aménagements considérés comme de bonnes pratiques<sup>380</sup>, suivant en cela, les initiatives prises dans ce domaine par les autorités anglaises et autres pays européens, mais aussi par certaines villes en France<sup>381</sup>. Ainsi, le guide de qualité urbaine et d'aménagement durable de la CUB tenu à la disposition des professionnels précise les principes d'action devant présider aux pratiques professionnelles pour tenter de réguler la production des formes urbaines<sup>382</sup>. L'intention est de constituer un corps d'artisans qualifiés de la ville ordinaire, à la fois traducteurs, portes parole et passeurs de l'enjeu qualitatif tel qu'il est spécifié dans les référentiels sectoriels du projet d'agglomération (aménagement d'espaces publics, d'espaces verts, composition urbaine de l'espace habité). Ce guide érigé à la hauteur de plan régulateur de la composition de la ville et de son cadre de vie, est ainsi susceptible d'encadrer de manière négociée l'invention permanente du projet d'agglomération.

On pourrait penser que l'abondance des documents, chartes, guides de qualité urbaine et architecturale suffit à créer les conditions d'un apprentissage commun pour une nouvelle culture technicienne, soucieuse de mettre en actes les principes du développement durable. C'est certainement accorder beaucoup d'importance à une interprétation par trop spatialiste de la vie urbaine, en donnant trop de place au déterminisme de la forme urbaine sur les comportements. La sociologie urbaine nous apprend que les interactions sociales qui caractérisent la réalité des villes et qui fondent la morphologie urbaine résultent principalement de la nature des rapports sociaux d'interdépendance entre les membres d'une société locale. Les formes urbaines sont pour une grande part la conséquence de la division du travail dans et entre les entreprises et de la répartition des rôles sociaux dans les regroupements institutionnels et familiaux.

Les doctrines et principes édictés par les pouvoirs publics ne suffisent donc pas à eux seuls à garantir la qualité de la vie pour les populations soumises de manière inégale à la machine ségrégative induite par les exigences de mobilité dans les grandes métropoles comme Bordeaux. Surtout pour la partie de la population reléguée dans des espaces d'impossible valorisation (communes rurales éloignées, cités), exclus par ces exigences de mobilité qui supposent de maîtriser de nombreux savoirs et dispositifs techniques, de bien connaître les territoires, bref pour des individus et des ménages disqualifiés socialement et culturellement

---

<sup>380</sup> Sur cette notion de bonnes pratiques, voir Laurent Devismes, Marc Dumont et Élise Roy : « Le jeu des " bonnes pratiques ", opérations urbaines, entre normes et fabrique locale » in *Villes et best practices. Espaces et sociétés*, n°131. 2008

<sup>381</sup> Référence ici à la CABE (commission pour l'architecture et l'environnement bâti) en Grande-Bretagne et en France avec les expériences de Lyon par exemple.

<sup>382</sup> A'Urba : *Guide de qualité urbaine et d'aménagement durable de la CUB* ; Editions de la CUB, 2008.

vis-à-vis de tout ce que cible cette même recherche de « qualité »<sup>383</sup>. Aussi, pour éviter les défauts de fabrication, la dimension environnementale est-elle à replacer dans une définition plus large – plus systémique - de l'action collective, intégrant les questions sociales, du logement, de l'emploi et de la mobilité<sup>384</sup>. Or sur ce sujet, comme nous l'avoue la directrice du service Développement durable et écologie urbaine de la CUB : « *La prospective sur le devenir et l'organisation de l'agglomération nous tient à cœur, mais au niveau méthodes, on ne sait pas par quel bout prendre le sujet, on tourne en rond !* »<sup>385</sup>.

Au total, le processus d'invention du projet se déroule en combinant deux types d'éléments. D'une part, des espaces professionnels singuliers et globaux mettant en scène des formes de travail caractérisées par l'adaptation des expertises et la coopération interprofessionnelle. D'autre part, l'application d'une culture technique du projet d'agglomération, reposant à la fois sur une conception particulière de l'action professionnelle (territoriale et multidisciplinaire) forgée aux contraintes et opportunités du terrain d'action et sur une production contemporaine saisie au travers de différents marqueurs architecturaux et urbains (patrimoine, espaces publics, habitat et environnement).

---

<sup>383</sup> Ainsi depuis 1997, 5000 familles bénéficiaires des minima sociaux (RMI-RSA) ont quitté la CUB pour s'installer dans le rural girondin : le Libournais, le Sud Gironde, le Médoc et le bassin d'Arcachon. Source : Parcours résidentiels des allocataires 1997-2008. Rapport CAF Gironde 2009.

<sup>384</sup> Eric Le Breton, *Domicile-travail, les salariés à bout de souffle*, op.cit. ; Marc Weil, *Pour planifier les villes autrement*, Paris, L'Harmattan, 2007,.

<sup>385</sup> Un conseil de développement durable (C2D) réunissant experts et personnes qualifiées a été mis en place en 2008 pour traiter des enjeux de concertation et de prospective. Il est présidé par une universitaire, professeur de philosophie et dirigé par l'ancien directeur de l'agence d'urbanisme.



# **CONCLUSION**



L'enjeu de ce travail de thèse a été d'appréhender sociologiquement la fabrication de la ville en prenant appui sur le contexte de la métropole bordelaise. Nous avons fait pour cela le choix d'une grammaire spécifique de la ville et de l'urbain – pour reprendre une notion chère à Marcel Roncayolo – de type opératoire, basée principalement sur une analyse en termes de processus. Une approche de la fabrique qui n'exclue pas toutes les autres, mais que nous avons voulu cerner au plus près, le temps d'un projet, avec l'objectif de reconstituer en quelque sorte, pour poursuivre la métaphore, une partie d'un livre complexe « en écriture permanente », autrement dit d'analyser sur une période précise la ville en train de se faire.

Dans ce cadre et d'après notre modèle d'analyse, analyser le phénomène consiste principalement à se pencher sur les trois grands processus interactifs par lesquels se construit de manière négociée l'action qui participe de la transformation des espaces urbains. Du point de vue des temporalités d'action, le processus de cadrage stratégique (d'entrée en projet) dont le référentiel donne la mesure en termes de socle de représentations partagées, est le premier qui se situe en amont. S'y greffe un deuxième processus (mise en réseau) d'organisation complexe de ressources et d'hommes dont il faut coordonner et réguler les actions et interventions au sein de dispositifs techniques, réglementaires et organisationnels spécifiques, existants ou inventés. L'ensemble conduit à l'élaboration d'un investissement de forme,<sup>386</sup> autrement dit à une structure de commande architecturale et urbaine, souvent désignée par la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine. S'enchaîne en différé ou en simultané selon les contextes un troisième processus, de traduction spatiale, matérielle et formelle, visant à la réalisation concrète sur des territoires privilégiés (la friche est le principal référent spatial) d'opérations combinant sur la base des intentions initiales et dans le cadre d'un espace d'activités spécifique, autant d'objectifs économiques, sociaux, politiques et symboliques.

La notion de projet urbain traduit le chaînage de ces trois processus qui à partir d'un enjeu défini en commun à l'échelle de la ville ou de l'agglomération génère en continuum sur une durée donnée (il y a un début et une fin au projet urbain) une activité collective, mobilisant et enrôlant à chaque étape et niveaux de responsabilités une pluralité d'acteurs autour d'une série d'opérations urbaines et architecturales. L'exemple de la métropole bordelaise nous conduit à penser que la vitesse d'enchaînement et de sédimentation de ces trois processus

---

<sup>386</sup> Au sens, qui est celui des conventionnalistes comme Laurent Thévenot, où « l'investissement permet la stabilité d'une situation dont la caractéristique est de tenir grâce à des formes » in Ambloux, Philippe Bernoux et alliés : les nouvelles approches sociologiques des organisations, p 160.

conditionne le rythme du changement et de transformation de la ville ainsi que la réception qui en est faite par les différents publics urbains.

Pour vérifier la pertinence de notre modèle, nous avons procédé à une longue observation (parfois participante) des changements ayant affecté la métropole bordelaise ces 15 dernières années. La ville centre et ses périphéries ont été l'objet, durant cette période, de transformations profondes, principalement liées au tramway. Elles y ont tracé un sillon durable pour le développement de l'agglomération. Même, s'il est toujours difficile et certainement vain d'isoler la part des variables externes des contingences locales, on peut avancer au final de ce travail que la part singulière de l'expérience bordelaise face aux épreuves urbaines est bien réelle et mesurable par rapport aux grands mouvements qui touchent toutes les autres grandes villes. Que la ville pensée, gouvernée et fabriquée ne relèvent - là comme ailleurs - ni du simulacre ni d'un modèle appliqué (la ville durable) mais de la construction spécifique et progressive d'un processus complexe de transformation à l'échelle de l'agglomération, que nous avons caractérisé plus globalement en se référant au modèle d'intervention négocié (avec les modalités de son projet, son organisation et son atelier).

Pour le dire autrement et de manière plus générale, la formulation d'un projet d'agglomération bordelais apparaît comme la version urbaine d'une mise en place de politiques nationales et locales cherchant à valoriser les spécificités de chaque territoire dans un contexte concurrentiel de globalisation. Avec pour Bordeaux, s'il faut en croire les spécialistes du projet urbain<sup>387</sup>, une originalité quant à son image de ville en mutation, celle de s'appuyer sur le mouvement de l'histoire et sur son héritage en la matière, de recourir par là même à une sorte d'actualisation conservatoire de son existant.

Au final, l'intérêt d'envisager la fabrique de la ville comme un processus et l'importance donnée au rythme, en lien avec les opérateurs de coordination d'action urbaine et donc avec le pouvoir, constitue pour l'essentiel les principaux traits de l'analyse sociologique que nous tirons de cette longue observation. Elle peut être prolongée par d'utiles questionnements sur la pertinence et le dépassement du modèle d'intervention négocié et au final constituer les composantes d'une sociologie de la fabrication des espaces.

---

<sup>387</sup> C'est l'avis donné par Ariella Masbounghi. On note que cette actualisation peut se juger au fait que le projet urbain ne passe pas par l'architecture iconique comme à Bilbao mais en grande partie par l'embellissement de l'existant : « Dix leçons européennes sur le projet urbain ». *A'urba. Les débats sur la ville* 7, sous la direction de Francis Cuillier. Bordeaux, éditions Confluence. 2008

## 1-La fabrique comme processus

### *1-1 Le processus d'entrée en projet (ou le dessein)*

Le processus qui voit les acteurs de la fabrique urbaine marquer leur « entrée en projet » au milieu des années 90 après des années d'atonie, en multipliant les éléments cognitifs, réglementaires et instrumentaux pour envisager un nouveau chemin de développement est le premier dont nous avons souligné la dynamique. Il se fonde autour de l'analyse de l'action publique comme ensemble de représentations partagées – le référentiel - destiné à définir sur un territoire l'intangible et le négociable quant aux actions à entreprendre dans le domaine de l'aménagement urbain. Il suppose l'existence chez un opérateur institutionnel d'une capacité d'interfaçage entre les diverses représentations de la réalité locale, mobilisant décideurs, élites spécialisées et les différents groupes sociaux. En tant qu'ensemble de savoirs, savoir-faire et artefacts techniques, les bases référentielles établies pour l'agglomération bordelaise se rattachent à plusieurs registres d'action et axes stratégiques : spatial, social, économique et environnemental.

En matière de stratégie spatiale, elles ont conjugué des phases de mise en ordre (avec la planification) et de mise en mouvement des territoires (le couple transports/urbanisme). Ces bases ont permis dans un temps relativement court à l'agglomération bordelaise de rattraper son retard et même de voir des réalisations devenir références comme pour le tramway<sup>388</sup>. L'ampleur du traitement concomitant des espaces publics a conduit à la reconnaissance de ces efforts par le label « patrimoine mondial de l'UNESCO ». La ville centre a de ce fait redéfini ses valeurs d'échange et d'usage avec le souhait de devenir une ville active d'envergure européenne. Suivant en cela un schéma d'organisation spatiale que les spécialistes rangent dans la catégorie de la polycentralité hiérarchique, les villes de la périphérie ont tenté d'acquiescer ou de renforcer une image urbaine en restructurant leurs centres. Une carte des possibles pour le développement de l'agglomération (au sens construit par l'intercommunalité depuis 1968) a été précisément et abondamment dessinée ces dix dernières années, un nouveau sentier de dépendance tracé qui met en réseau centre et périphérie, rive droite et rive gauche, en s'appuyant sur la mise en œuvre de grands projets structurants.

---

<sup>388</sup> Exemple de la fiche « Bordeaux : la relance d'une ville par le tramway », du groupe canadien de recherche Ubatod (Université du Québec à Montréal) qui diffuse sur son site web un certain nombre de bonnes pratiques urbanistiques dans le monde dont celle sur le tramway bordelais. [www.urbatod.org](http://www.urbatod.org)

Cette dynamique de recentrage s'est appuyée sur la programmation d'opérations qui apparaissent comme une catégorie à part, relevant d'une stratégie urbaine basée sur des modèles reproductibles, gages de faisabilité et d'efficacité. Cela a commencé par le projet de tramway qui a permis de mettre à profit cette stratégie de modernisation par les réseaux techniques, après Nantes, Grenoble et Strasbourg et bien d'autres villes, touchées par la tramania. D'autres « projets solutions » ainsi qualifiés pour signifier l'inspiration qui en est le moteur <sup>389</sup>, sont aujourd'hui en cours : un quartier d'affaire, des éco-quartiers, des pôles de compétitivité, des équipements culturels et sportifs, etc. Nous sommes dans l'univers des bonnes pratiques, des solutions reproductibles ayant par ailleurs fait leur preuve et témoignant de la modernité des métropoles qui veulent « rester dans la course », hisser leur niveau de classement et promouvoir leur image.

Cependant un référentiel pour être partagé doit proposer et entretenir ses référents en permanence. Autant dire que dans la nécessaire évolution des schémas cognitifs qui sous-tendent un référentiel, il y a aussi un enjeu social fort qui est à porter au dossier des capacités à offrir des solutions. Celles-ci ne seront validées qu'à partir du moment où du point de vue des politiques et des techniciens, le référentiel sera soumis au débat public et les pratiques urbaines régulièrement identifiées, mesurées, évaluées. De nombreux outils ont été mobilisés ces dernières années (observatoires, atlas) pour atteindre un meilleur niveau de connaissance de la condition urbaine d'agglomération, à l'image du travail réalisé par l'agence d'urbanisme. Elle concerne l'analyse du million de bordelais « statistiques » sous l'angle de la spatialisation des usages du territoire métropolitain. On y voit une réalité sociologique marquée par la grande mobilité des populations, la multi localité des fonctions, le cosmopolitisme. La difficulté d'appréhender tous ces contextes rend de plus en plus difficile la saisie d'ensemble d'une « ville mobile » étalée, prise dans les carcans administratifs traditionnels, découpés en communes. C'est pourtant le cadre structurant, temporel et spatial, d'une majorité des habitants des périphéries qui n'a jamais vécu dans les villes compactes, mais aussi pour la moitié des actifs de ces communes, situées au-delà de la rocade, qui rejoignent tous les jours le cœur d'agglomération pour aller travailler. De même pour la connaissance plus aboutie des flux économiques et du marché immobilier dont le manque de précision n'est pas sans conséquence sur la programmation urbaine.

---

<sup>389</sup> Jean Marc.Offner. Raisons politiques et grands projets. *Annales des Ponts et chaussées*, n°99, juillet-septembre 2001, pp. 55-59

Enfin, il faut insister sur le changement de paradigme auquel sont confrontées les villes dans leur façon d'envisager le développement urbain ; une nouvelle focale qui modifie en profondeur les schémas cognitifs des programmes d'action publique. Le développement durable renouvelle les idées, représentations et croyances sociales véhiculées par les collectivités locales. Les ingrédients symboliques composant ce référentiel, à base de densité, mixité, environnement, mobilités obligent d'expérimenter localement et d'élaborer des stratégies collectives en fonction d'enjeux territoriaux de plus en plus larges, bousculant les équilibres politiques et constituant à terme de nouveaux repères de citoyenneté (idée de métropole). Des stratégies qui dépendent elle-même pour l'essentiel de l'articulation entre urbanisme et transport à l'échelle de l'aire métropolitaine, mettant la mobilité au cœur de l'organisation d'ensemble des territoires girondins dont dépend la CUB. Les projets type « tramway d'agglomération » ou tram/train actuellement scénarisés y seraient à terme destinés à relier, mettre en réseau, les fragments de la ville archipel (ou ville polynucléaire), ainsi nommée tant elle correspond en fait plus globalement à une société d'archipels, où chacun veut son territoire propre, des mobilités aléatoires, des voies de passage spécifiques.

### *1-2 Le processus de mise en réseau (ou le design)*

Si au total, à l'issue de ce processus, un référentiel dresse le récit et trace les contours d'une métropole durable pour les 20 ans à venir, l'enjeu n'est pas moindre pour la phase de passage de l'idée à l'acte opérationnel. La notion de dispositif nous a semblé la plus à même de saisir la dynamique d'assemblage des différentes structures qui président à ce passage ; des structures capables de tenir ensemble tous les éléments humains et matériels devant servir la réalisation des multiples projets et opérations constitutifs de la transformation des territoires. Avec, pour la collectivité, la possibilité d'établir un dispositif global de pilotage de l'action urbaine communautaire (dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine) qui à la fois impulse, coordonne et met en réseau l'ensemble des dispositifs existant et ad hoc et sache répondre de manière cohérente aux volontés locales : la proximité, l'échelon communal. Ainsi, nous avons vu l'institution CUB, dans un mouvement continu depuis les années 90, se mettre progressivement en ordre de marche pour affirmer des fonctions de maîtrise d'ouvrage urbaine. Elle a progressivement réduit son activité typiquement sectorielle pour adopter de nouvelles méthodes d'action : création d'instances de régulation en matière de logement et logique de grand projet (mission tramway, mission quais) et opter pour une nouvelle organisation par la mise en place de nombreux dispositifs d'action pour lancer les opérations.

Elle l'a fait en intégrant à son organisation technique, déjà puissante (infrastructures), de nouvelles compétences (urbanisme, économie urbaine), en ayant recours à des expertises plus adaptées comme pour penser l'articulation entre communes, communauté, où le territoire devient à priori une catégorie de l'action et non plus seulement un cadre d'application sectoriel. Cet enrichissement fait que l'institution dispose aujourd'hui d'une boîte à outils abondante, d'un stock de solutions important pour produire une offre technique conséquente aux élus et aux populations. C'est le cas par exemple d'une intervention plus forte dans le domaine de la qualité urbaine (PLU communautaire et chartes diverses), à condition qu'elle ne masque pas les difficultés à limiter les effets de ségrégation urbaine, bien réels, que l'on peut mesurer dans un contexte de crise du logement accentué.

Pour autant, la question au sein de l'institution communautaire de la bonne distance, du technique avec le politique, reste un sujet délicat. Le club des maires est toujours au cœur du fonctionnement de l'institution qui détermine les politiques urbaines, ralentit les actions et limite les innovations. Au total, si l'effet de tiroir n'a pas perdu de son importance (logique de guichet), on cherche néanmoins à le contrebalancer par un effet de miroir qui passe par l'évaluation sous le prisme communautaire des déclinaisons à l'échelon communal des politiques engagées. La logique de projets ou plus précisément la logique de grands projets comme méthode a révélé un tournant radical dans la manière de faire la ville. Non pas parce qu'elle n'avait jamais été utilisée (la période Chaban-delmas a eu ses grands projets), mais parce que dans sa version actuelle moins « hiérarchique », elle interpelle les méthodes traditionnelles de planification et de programmation budgétaires en apportant localement des réponses d'ensemblier à une demande globale d'agglomération.

Conséquences de cet enrôlement des acteurs dans une logique de projet, on assiste à la création de dispositifs de régulation et au lancement de politiques contractuelles qui modifient les modes de faire de la CUB et des grandes communes de l'agglomération. D'une part en introduisant des partenariats public/privé dont on redoute là comme ailleurs les dérives éventuelles, faute de culture commune et d'autre part en recourant à la participation / concertation des habitants/usagers/citoyens, qui renouvelle du même coup la manière d'organiser et de penser la démocratie locale, la gestion des conflits et des tensions. Ce qui n'est pas une mince affaire pour bien des édiles et autres experts. Cette logique de projet a comme effet supplémentaire d'élargir aussi les périmètres de référence. On peut d'ailleurs penser que la mise en tension des territoires : aire métropolitaine, aire urbaine, CUB, territoires de projets, secteurs, est en elle même créatrice, qu'elle a comme conséquence de renouveler les référentiels sur les objectifs de l'action commune. Autant de territoires dont on

doit en effet fixer les règles en essayant d'accorder les institutions et les acteurs autour de quelques principes de développement et d'organisation. La dynamique de projet favorise ainsi les technostructures intercommunales pour s'imposer comme des scènes de régulation incontournable. L'enjeu primordial devient donc au total celui de la mise en réseau des acteurs et des territoires sous l'angle du développement durable urbain, nouveau paradigme qui redéfinit le cadre de l'action.

### *1-3 Le processus de mise en relation interprofessionnelle (ou le dessin)*

Le dernier processus concerne le lien entre les dynamiques précédentes et leurs rapports aux objets et aux formes. Il permet par là même, d'aborder la question concrète de la commande et de sa réalisation lors de la phase dite d'invention du projet qui nous semble stratégique, voire déterminante dans la réalisation d'un projet d'agglomération. Elle l'est dans la mesure où cette phase fonde les espaces possibles de négociation, de compromis, d'instrumentalisation et d'innovation qui détermine la réalité architecturale et urbaine de la fabrique. Nous avons eu recours à la notion d'espace professionnel pour identifier la coproduction qui caractérise ce processus avec la construction de relations complexes entre acteurs du projet urbain, les clients et leurs experts, les concepteurs et leurs spécialistes associés, les constructeurs et leurs techniciens et de plus en plus les utilisateurs et les citoyens. De même, nous avons retenu le concept d'interprofessionnalité pour en cadrer le fonctionnement, considérant que la coopération – parfois de nature concurrentielle - entre tous ces acteurs est une dimension fondamentale du processus.

Le projet urbain de ville puis d'agglomération a permis l'émergence progressive d'un milieu professionnel qui, tout en restant sous l'autorité des élus, a acquis une certaine autonomie de pensée, une culture technique partagée, a produit ses idées et les a fait valoir. Issus des services techniques ville et agglomération, de l'agence d'urbanisme, renforcés par quelques professionnels indépendants, les acteurs composant ce milieu – ingénieurs, urbanistes, architectes, juristes, sociologues - ont pris en charge les fonctions de maîtrise d'ouvrage urbaine du projet. Elles consistent pour l'essentiel à conseiller, piloter (manager) ou contrôler les équipes de projets aux différents échelons d'intervention du projet urbain dans la durée et dans l'espace, de la zone aux territoires. Ces professionnels se distinguent à la fois par leur qualification et leur expérience et par leur position dans le dispositif global - la maîtrise d'ouvrage urbaine - où ils tiennent différents rôles propres à l'aide à la décision et à l'élaboration de la commande. Certains y sont spécialistes de l'activité projectuelle ou de la critique politique et définissent les niveaux et les lieux de

réflexion en matière de projet urbain ; d'autres sont au cœur de l'activité opérationnelle et possèdent une culture et une vision large de la ville. Ils ont par leur connaissance des arcanes de l'action publique, une capacité d'agir pour que se concrétise le projet urbain. Mobilisés par la dynamique de réalisation, divers maîtres d'œuvre viennent étoffer cet espace professionnel en contribuant au montage d'une opération spécifique, voire au traitement d'un aspect architectural, urbanistique ou technique particulier.

Tous ces professionnels s'attachent à répondre aux nouvelles exigences des élus en matière de projets urbains et architecturaux en faisant évoluer leurs savoir-faire. Se constitue structurellement sur cette base, un espace professionnel du projet urbain, un collectif d'experts et de techniciens qui doit ajuster progressivement ses stratégies pour affronter dans une démarche commune de projet des contextes d'action par définition incertains. Le tout dans des jeux de coopération et de concurrence qui se renouvellent et se relégitiment sans cesse. Ses caractéristiques sont l'expression même de la coopération qui en constitue la dynamique principale. Cet espace est multidisciplinaire, fonctionnant en réseau avec des mécanismes de régulation spécifiques (procédures, cultures professionnelles, codes et conventions). Les acteurs des différentes scènes et dispositifs de coopération étudiés (tramway, quais, ZAC) élaborent des stratégies qui visent pour l'essentiel à assurer, préserver ou garantir leur autonomie professionnelle dans l'exercice de leur activité, par rapport à la commande. L'action se construit en fonction d'un cadre de référence et de ses principes (le référentiel global et ses déclinaisons sectorielles) autour d'une dynamique de convergence qui stabilise la coopération. Les professionnels présentent au sein de cet espace différents profils et figures qui participent, en fonction des dispositifs, de la médiation entre acteurs et de la coordination des différentes actions (chef de projet, architecte coordonnateur, poisson pilote).

De même, pour rendre plus stable le processus en question, les acteurs de l'invention du projet disposent d'outils leur permettant de réguler sur la durée (10 ans) les activités et pratiques collectives au sein de l'espace professionnel. Ils constituent les éléments d'une culture technique du projet d'agglomération, faite de principes d'action forgés à l'épreuve du terrain et de marqueurs architecturaux et urbains, tels le patrimoine, les espaces publics, l'habitat ou bien encore l'environnement et l'écologie. L'acquisition progressive de cette culture permet aux professionnels, non sans difficultés, d'avoir une vision globale et partagée du projet urbain et de ses composantes ainsi que la connaissance des principaux moments de fabrication de la ville et des chaînages à entreprendre.

## 2-Les rythmes de la fabrique

Mais, plus que l'articulation et la combinaison des trois processus, c'est la vitesse d'enchaînement et de sédimentation de ces derniers qui semble conditionner le rythme du changement et de transformation de la ville ainsi que la réception qui en est faite par les différents publics urbains. La période observée constitue en ce sens un « moment fort » de l'urbanisme bordelais, non pas du fait simple de la succession mécanique d'un temps fort à un temps faible (les années 85-95) mais dans une sorte d'accélération des flux qui se situent au cœur de ces processus.

### 2-1 *Un moment fort*

La période qui court de 1995 à 2006 correspond pour Bordeaux à un moment fort en matière de fabrique de la ville (grande et petite) ; phase qui se caractérise par la convergence rapide des trois processus constitutifs de la fabrique et la tendance à les voir se renforcer dans le temps et dans l'espace. Le tout permettant à l'action publique de sortir des sentiers de dépendance propre à une configuration territoriale historiquement construite comme l'est la communauté urbaine. Inscrite dans le périmètre du projet de la ville centre, élargi grâce au tramway à celui de l'agglomération, la vitesse de sédimentation des processus a été soumise en quelque sorte à une force d'accélération, ceci sous l'effet conjoint de différents facteurs.

Des facteurs exogènes (les mouvements) tout d'abord avec l'ouverture dans la période contemporaine d'un espace politique nouveau pour les acteurs des villes. La conjonction de toute une série de facteurs a créé une pression sur les élus, notamment les maires urbains, les forçant à s'engager dans des dynamiques collectives négociées. Ainsi la perte de centralité de l'Etat dans le domaine politique, la différenciation accrue des systèmes sociaux au niveau sociologique et ceci à toutes les échelles spatiales dont l'échelle urbaine ou bien encore les nouvelles formes de la géographie économique qui renforcent les centralités existantes et économiques, ont participé largement de cette nouvelle situation. Les travaux de Patrick Le Galès<sup>390</sup> montrent d'ailleurs que ces mouvements (cf. supra) ont été à l'œuvre dans la plupart des villes européennes.

Pour le cas bordelais, la construction localisée de ce contexte nouveau par les acteurs de la ville s'est enrichie de facteurs plus endogènes pour créer les nombreuses « fenêtres

---

<sup>390</sup> Patrick Le Gales : *Le retour des villes européennes*, op.cit

d'opportunité » permettant l'action : un relais générationnel chez les élites, une forte attente des populations face au sentiment d'atonie de l'action publique, un besoin de rattrapage en comparaison de la dynamique des métropoles proches, Toulouse, Nantes ou Montpellier. Dans ce cadre, le leadership politique territorial joue un rôle majeur avec la particularité de modalités culturelles singulières. Ainsi en est-il de l'héritage chabaniste (47 ans de règne) qui voit dès sa prise de fonctions un maire adopter rapidement certains traits de l'ancien système, tout en intégrant les nouvelles contraintes d'exercice de l'action publique. Qualifié comme celui de son prédécesseur d'aventuriste (cf. supra), le leadership d'Alain Juppé s'appuie sur un projet techniciste (réseaux techniques performants), relooké par la référence au développement durable urbain et associé à une volonté décisionnelle forte, avec l'objectif de faire de Bordeaux une métropole européenne. Le style de portage et de pilotage du projet qui lui est propre (le droit dans ses bottes) donne une visibilité de Grand maire incontestable, s'imposant en interne pour la technostructure comme à l'extérieur pour les populations. L'image du « pilote dans l'avion CUB » se dessine alors rapidement, la stature du patron de l'agglomération s'érige au-delà de son camp comme en témoigne de manière cocasse l'épisode de sa réélection en 2001 au poste de président de la CUB<sup>391</sup>.

Du point de vue organisationnel, la sphère technique et la bureaucratie communautaire avaient su en partie s'autonomiser et se professionnaliser durant la transition incertaine des années quatre-vingt, durant la fin de règne de Chaban-Delmas. En définissant une stratégie pour la ville centre et l'agglomération (un référentiel d'action urbaine), la présidence Juppé relance la machine communautaire, lui donnant des objectifs à court et moyen terme avec la prise d'initiatives fortes comme le tramway, l'aménagement des quais, la réhabilitation du patrimoine. Se diffuse alors le sentiment collectif de contribuer à une action d'intérêt supérieur, notamment chez les techniciens et praticiens du cadre de vie, comme le résume l'un d'entre eux : *« Je pense qu'il y a des moments plus favorables qui tiennent à la conjonction d'une réflexion propre aux administrations avec les échéances politiques. Je pense que les élus et les techniciens sentent les grands projets »*.

Mais la mobilisation ne porte pas seulement sur les moyens, sur des ressources accrues d'expertise et de compétences organisationnelles, elle s'affirme aussi dans les débats autour de la forme urbaine. Les problèmes de densité, de mixité de l'habitat, voire le recours éventuel aux tours de grande hauteur cristallise dans le cadre d'une logique de projet les débats et les controverses autour des représentations du plus grand nombre vis-à-vis du cadre

---

<sup>391</sup> Brilllement réélu au premier tour des municipales à Bordeaux, il est élu dans la foulée président de la CUB, alors qu'il est le représentant de la minorité politique, grâce à des voix de l'opposition dans le plus pur style chabaniste.

de vie. C'est la raison pour laquelle la mobilisation et l'animation d'un espace professionnel pour traduire spatialement et matériellement les intentions urbaines est une phase au moins aussi déterminante et stratégique que les autres dans le déroulement du projet. On le reconnaît d'autant plus qu'une scène propre au domaine architectural et urbain a été créée, entretenue par l'actualité de la question patrimoniale à Bordeaux, bénéficiant du travail de l'association Arc en Rêves et institutionnalisée avec la biennale Agora<sup>392</sup>.

À cet effet, les facteurs cognitifs prennent dans le rythme de fabrication de la ville une importance particulière. On les repère dans les discours, écrits et déclarations multiples à propos du « réveil de la belle endormie ». Ils sont liés à la dynamique identitaire que le projet urbain provoque en favorisant une convergence d'idées, de représentations et de croyances entre acteurs de la ville. La mise en relation contrainte de paroles multiples permet ainsi de lancer nombre de passerelles entre des univers de sens différents. L'élaboration d'un récit, d'une narration, comportant sa dose d'émotionnel et même une certaine tension dramatique, permet de dire dans le cadre d'un projet urbain d'agglomération, ce qu'est le bien commun pour 700 000 habitants. Les mots fétiches propres à la nouvelle action publique sont alors convoqués : durabilité, éco citoyenneté, partenariat, proximité. Ils sont le plus souvent enrichis de connotations locales à l'histoire et aux génies des lieux. Les rapports de force liés à des changements d'échelle et aux injonctions écologiques (le nouveau référentiel) sont à l'occasion saisis comme des fenêtres d'opportunité pour modifier les récits sur le bien commun et induire de nouveaux repères de citoyenneté. Un récit référentiel, un dispositif global de pilotage et de portage du projet pour « faire tenir » l'ensemble, une culture technique du projet d'agglomération, apparaissent bien au final comme les trois principaux mécanismes de la fabrique : un dessein, un design, un dessin.

## *2-2 La ville acteur*

Au total, à travers les trois processus, un acteur collectif s'est dessiné, une « ville acteur »<sup>393</sup> s'est constituée, rendue visible par des investissements de forme très emblématiques (les quais, le tramway), que renforce la touche patrimoniale des immeubles et espaces publics révélés. Le domaine du citoyen s'est étendu aux périphéries actives de la ville centre. La ville « sans projet » est devenue à nouveau une ville acteur, au sens où pour reprendre Max Weber, les fonctions de sociation et de communalisation des intérêts d'agglomération ont été activées

---

<sup>392</sup> Agora : biennale internationale d'architecture, de design et d'urbanisme qui comporte trois éditions.

<sup>393</sup> Alain Bourdin, « Projet urbain et complexité de la ville » in *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, op.cit., pp 37-48

consensuellement en un projet collectif. Le projet urbain participe pour sa part en tant que médiation qui fait correspondre une représentation mentale (un référentiel) à une appropriation du monde matériel par la société locale<sup>394</sup>. L'originalité n'est pas que l'agglomération bordelaise soit devenue à son tour un acteur collectif mais qu'elle l'ait assumé et assuré en un tempo aussi rapide et aussi structurant pour son avenir.

Les conséquences du « moment fort » sont nombreuses en matière de fabrique de la ville, notamment celle d'inscrire un nouveau sentier de dépendance pour l'urbanisme bordelais (un sillon), de constituer une nouvelle carte des possibles et des potentialités pour orienter le développement urbain de l'agglomération les prochaines décennies, du moins dans son périmètre intra rocade (cf supra ). Il y a certes des gagnants à cette dynamique : les grands élus communautaires, des experts, des professionnels (architectes, urbanistes, paysagistes, artistes), les propriétaires fonciers, les opérateurs de l'immobilier et les entreprises. Il y a aussi des perdants : les services déconcentrés de l'Etat, quasi absents de cette dynamique, les catégories populaires urbaines qui subissent la rupture patrimoniale du fait d'une gentrification généralisée aux quartiers ouvriers. Ce qui renvoie à la question plus générale de la « lutte des places »<sup>395</sup> qui se construit au cœur des processus de la fabrique et renvoie plus globalement au lien entre le projet urbain et un projet social d'agglomération à l'instar du GPV de la rive droite.

### *2-3 La résilience communautaire*

Mais des moments forts en urbanisme, Bordeaux en a connu d'autres, notamment durant la période contemporaine sous les mandats de Jacques Chaban-Delmas ; des moments qui ont nécessité pareillement l'orchestration savante du milieu local, en l'occurrence les sociétés privées de HLM soutenu par le patronat social. Ainsi au moment où Jacques Chaban-Delmas devient maire de Bordeaux en octobre 1947, les grands travaux sont suspendus dans la ville centre depuis le milieu des années 30. Malgré ses projets flamboyants, la mairie d'Albert Marquet a été bloquée par le manque d'argent car les fonds publics venant de Paris étaient taris<sup>396</sup>. Le bénéfice des fonds de la Caisse des Dépôts, dirigée alors par François Bloch-

---

<sup>394</sup> Jean Remy : « Projet urbain : sens et significations » in *Ménager les gens, aménager la ville*, Jean-Yves Toussaint, Monique Zimmermann (dirs), op.cit. pp 5-8.

<sup>395</sup> Pour reprendre l'expression de Michel Lussault in « *De la lutte des classes à la lutte des places* », Paris, Grasset, 2009

<sup>396</sup> Bernard Lachaise, Gilles Le Beguec, Jean-Pierre Sirinelli : *Jacques Chaban-delmás en politique*, Paris, PUF, 2007.

Lainé<sup>397</sup>, permet de rétablir à partir de 1953 la capacité d'emprunt de la ville. Un processus de « grande » fabrique urbaine peut à nouveau s'enclencher ; la ville est à nouveau urbanisée, industrialisée, puis tertiarisée. Trente ans après, un nouveau tournant a été pris, de cette ampleur, pour penser, gouverner et fabriquer la métropole, conjuguant idées, intérêts et institutions dans le nouveau contexte de la mondialisation.

Ce petit détour par la socio-histoire et l'institutionnalisme sociologique<sup>398</sup>, montre l'importance prise par l'épaisseur sociopolitique des territoires et de leur historicité et complète l'éclairage précédant sur les rythmes du changement et les moments forts en urbanisme. Elle permet surtout d'insister sur l'impact des choix passés sur les décisions présentes (les sentiers de dépendance), les permanences et les inerties qui caractérisent les grandes institutions nationales et sectorielles. À cet effet, l'institution CUB rend compte du fonctionnement par isomorphisme qui caractérise cette dynamique, guidé par la pression des conformités de gestion, des routines bureaucratiques, des apprentissages par mimétisme, des débats politiques classiques. Tout un ensemble de pratiques sociales que l'on retrouve à partir de 2005 dans des « moments blancs » (pour reprendre l'expression d'un cadre de la CUB) qui ne bénéficie plus des mêmes fenêtres d'opportunité pour définir un axe stratégique : « *le panier est plein mais on a ni direction, ni de priorités* ».

Si le risque est grand de voir une logique de guichet ou de troc de nouveau rythmer la vie politique de la métropole ; de se diriger vers une ville des projets (des cent projets) dont la seule logique incrémentale donne le tempo principal à la fabrique urbaine, le travail de l'organisation technique intercommunale (les pôles techniques de la CUB, l'agence d'urbanisme), la culture technique acquise du projet d'agglomération ne sont pas pour autant à l'arrêt ou en retrait. Un grand projet est en vue (Euratlantique), des modes de régulation sectorielle sont dorénavant institués entre acteurs et partenaires public/privé notamment pour le logement ; une quatrième phase de tramway financée, des expériences de participation et concertation capitalisées (à l'exception notable d'une véritable politique foncière). Les périodes d'entre-deux représentent en quelque sorte une séquence de résilience de la fabrique que nous pourrions définir non pas comme un moment faible succédant à un moment fort de l'urbanisme local, mais comme un ralentissement dans l'enchaînement des processus, une « roue libre » dans le déroulement des opérations. Cet état provoque à la fois des réflexes et des pratiques sectorielles, procédurales, demeurant éloignées de la logique de projet dans les

---

<sup>397</sup> Ce haut fonctionnaire a participé à la création de la S.C.E.T. (bras armé de la CDC) et du réseau des S.E.M au lendemain de la guerre pour rééquiper le territoire et construire les logements et équipements publics qui faisaient alors cruellement défaut.

<sup>398</sup> Peter Hall et Rosemary Taylor : la science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de Sciences Politiques*, vol 47, n°3, 1997

administrations et réactive les jeux d'acteurs autour du troc et des réflexes « naturalistes » (émanant du lieu au sens du leadership) chez les élus.

Ainsi, a-t-on pu assister ces deux dernières années, à une nouvelle entrée en projet pour l'agglomération qui n'est pas concordante avec la ville centre (projet urbain de la ville de bordeaux de 2009); à une mise en réseau qui ne s'appuie pas encore sur un plan de marche précis (un calendrier) et surtout sur une stratégie pas très bien définie, sur fonds global d'incertitudes, liée à la crise et aux réformes annoncées de l'Etat, concernant une nouvelle distribution des pouvoirs locaux.

### **3-La ville négociée**

L'exercice conclusif impose aussi une montée en généralité qui puisse répondre à la vertu d'exemplarité des résultats présentés. Or ma proposition d'analyser sociologiquement la fabrique urbaine contemporaine repose sur le cas unique d'une métropole qui concentrait à l'aube de l'an 2000, comme d'autres grandes villes françaises et européennes, toute une série de problèmes urbains à traiter dans l'urgence. À l'issue de ce travail, il reste donc à préciser ce que la fabrique bordelaise nous apprend de la réalité des autres villes après avoir décrypté la réalité de l'une d'entre elles. La réponse à cette interrogation présente deux modalités : un retour sur une expérience de recherche et la validité d'un modèle d'analyse de référence et son évolution.

L'expérience de recherche est celle qui a permis au sociologue de dresser (avec d'autres) le bilan transversal des logiques d'acteurs dans la manière de faire la ville européenne au milieu des années 90<sup>399</sup> (Cf. supra). Puis, dans la lancée, d'approfondir le cas de la métamorphose de Bilbao sous l'angle de l'analyse sociologique des démarches de grand projet, avant d'intégrer un dispositif de comparaison entre grandes métropoles françaises<sup>400</sup>. Cette expérience a montré que le projet urbain négocié était le résultat de trois grands mouvements, touchant largement des villes européennes (Manchester, Berlin, Birmingham, Bilbao, Utrecht) dans un contexte généralisé de métropolisation, dès les années 80-90. Des mouvements techniques, faisant suite à l'évolution rapide des outils de conception des modes constructifs ou de la communication des projets, sociétaux avec une demande sociale toujours en mouvement et

---

<sup>399</sup> Michel Bonnet (dir) : *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Les acteurs du projet architectural et urbain*, volume 1, op.cit.

<sup>400</sup> *Du politique à l'œuvre*, op.cit. et le dispositif POPSU (plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines) réunit depuis 2004, sept grandes agglomérations françaises. Le programme est coordonné par le PUCA.

institutionnels puisque le projet urbain devenait un instrument d'action pour un grand nombre de métropoles.

Un modèle d'intervention a été proposé dans le cadre de cette analyse comparative, discuté et actualisé autour de la notion de projet et de villes en projets qui fait la part belle à la négociation comme logique d'action dominante. Modèle d'analyse que le cas bordelais a permis d'illustrer après en avoir retranscrit la partition durant près de dix ans. Nous avons pu en décliner les grandes modalités d'expression concernant la construction du cadre d'action, l'organisation des ressources et l'élaboration des savoirs faire d'action. La mise en perspective du modèle avec le système d'action chabaniste, avatar « hiérarchique »<sup>401</sup> du processus précédant de fabrique urbaine, à base de formulation/imposition de la commande et de coopération planifiée, a offert de surcroît une scène particulièrement fructueuse pour mesurer les écarts entre deux périodes.

Cependant, le modèle n'épuise pas la situation rencontrée, loin de là. S'il en fait apparaître – sans grande surprise mais avec beaucoup de complexité - le poids des cultures et de l'histoire politique, mais aussi des particularismes des sociétés locales, il en souligne aussi toutes les évolutions intervenues sur dix ans. Ceci, sous l'effet du phénomène de métropolisation, ligne de développement de l'armature urbaine, qui progresse à l'image de la tâche illustrant, vu du ciel, la carte de la métropole bordelaise grignotant, année après année, les espaces ruraux girondins. Le cas bordelais concentre en lui-même, quelques-unes des mutations majeures pouvant être décelées aujourd'hui par rapport au travail de conceptualisation issu du comparatif entre villes européennes des années 90.

La première concerne, dans la construction du cadre d'action, le poids grandissant, chez les acteurs de la fabrique, des représentations et croyances (d'un référentiel) en lien avec une conception « soutenable » du développement urbain. Après la ville moderne des années 60, l'enjeu (de cohérence) est de renouer avec la planification urbaine afin de trouver, en s'appuyant sur les élites locales, une voie originale pour organiser la « ville mobile » et atteindre l'objectif d'une « ville durable » dont le maître mot est la proximité. Il s'agit en fait de réorganiser un existant fait d'une mosaïque de villes : rhénane, pérenne, patrimoniale, américaine, archipel, toutes devant préparer « l'après Kyoto » et conduire la métropole à acquérir un nouveau statut européen, afin –comme le réitérent experts et élus – de « rester dans la course » et devenir attractive, autrement dit de s'adapter au jeu concurrentiel entre

---

<sup>401</sup> Hiérarchique ne veut pas dire que la recherche de compromis politiques préalables à la décision entre élus de l'agglomération n'existait pas, c'était même le coeur du système Chaban et au delà du radicalisme à la sud ouest.

villes. L'enjeu de l'intégration des populations pour accompagner le changement social s'avère ici crucial et plus particulièrement pour les catégories menacées d'être durablement exclues –voire reléguées - de la dynamique en cours.

La seconde renvoie à la composante organisationnelle du modèle d'intervention où l'on remarque la mise en place de dispositifs d'action locaux activés par de nouvelles « ingénieries politiques » de conduite et de pilotage des projets. Avec comme point critique à résoudre la question récurrente du chevauchement institutionnel (le « mille feuille » de la gouvernance) qui rend difficiles la combinaison et l'articulation des niveaux d'action aux différentes échelles (territoriale, d'agglomération, de ville et de quartier).

La troisième mutation a trait aux changements provoqués par la diffusion du paradigme écologique et à ses effets induits sur les pratiques professionnelles, dans les savoirs faire de conception comme dans les manières opérationnelles d'aborder – au sein d'espaces professionnels élargis - la mise en œuvre au quotidien des objectifs du référentiel.

Transversal à ces différents niveaux d'action (stratégique, organisationnel, professionnel), le projet urbain de ville, d'agglomération ou de territoire ne peut s'envisager que dans une conception négociée de son élaboration comme de sa mise en œuvre, et ceci à toutes les échelles. Le thème de la ville négociée apparaît désormais comme une des conditions sine qua non d'un nouvel intérêt général. Ce qui, au terme de ce travail, peut nous permettre de préciser les contours d'une sociologie de la fabrication des espaces où le tout négocié devient une norme au cœur de la fabrique de la ville. Une norme dans les méthodes d'intervention spatiale avec le projet urbain négocié qui implique l'organisation et la pérennisation d'un espace professionnel original, renouvelant les identités professionnelles et les modes de coopération<sup>402</sup>. Une norme également dans la conduite de l'action publique en matière de fabrication de la ville, avec le partenariat entre acteurs publics et privés, une norme dans la mise au point des instruments d'action avec la concertation et de la démocratie participative au service d'une stratégie « prudentielle » des décideurs face au risque de refus et de contestation sociale. Le tout entraînant peu ou prou la mutation des modèles de décision et de fonctionnement des institutions publiques locales mais aussi de la plupart des organisations oeuvrant à la fabrique urbaine.

---

<sup>402</sup> Cf. Guy Tapie : *Sociologie de la fabrication des espaces. Architectes et autres professionnels*. Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Bordeaux II, section sociologie, 2003.

## **BIBLIOGRAPHIE**



## Ouvrages généraux de sociologie, théorie et méthodes

- Arstein (S.), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol 35, n°4, juillet 1969.
- Beaud (S.), Weber (F.), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 1997.
- Beck (U.), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Éditions Aubier, 2001
- Becker (H.S.), *Les ficelles du métier*, Paris, Editions La Découverte, Grands repères, 2002
- Becker (H.S.), *Comment parler de la société*, Paris, Editions La découverte, 2009
- Berger (P.), Luckmann (T.) *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986
- Boltanski (L.), Thevenot (L.), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991
- Boltanski (L.), Chapiello (E.), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999
- Boudon (R.), *La place du désordre*, Paris, PUF, 1984
- Boutinet (JP.), *Anthropologie du projet*, PUF, 1990
- Callon (M.), Lascoumes (M.), Barthe (Y.), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2002
- Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977
- Corcuff (P.), *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan universités, 1996
- Courpasson (D.), *L'action contrainte. Organisation libérale et domination*, Paris, PUF, 2000
- Delzescaux (S.), *Norbert Elias : une sociologie des processus*, Paris, L'Harmattan, 2001
- Dubar (C.), Tripier (P.), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998
- Dubet (F.), *Sociologie de l'expérience*, Paris, Seuil
- Dubet (F.), Martucelli (D.), *Dans quelle société vivons-nous ?* Paris, Seuil, 1998
- Durkheim (E.), *Sociologie et philosophie*, Paris, PUF, collection Quadrige, réed. 2004
- Elias (N.), *Qu'est ce que la sociologie ?*, Paris, Editions de l'aube, 1991
- Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), dir., *la construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Harvey (D.), *Conditions of postmodernity : an enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge MA, Blackwell, 1990.
- Jobert (B.), Muller (P.), *L'Etat en action : politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, Collection Recherches politiques 1987.
- Lascoumes (P.), Le Gales (P.), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007

Latour (B.), *Changer de société. Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006

Martucelli (D.), *Forgé par l'expérience. L'individu dans la France contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2006

Maurin (E.), *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil 2004

Negt (O.), *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot, 2007

Ogien (A.) *Les règles de la pratique sociologique*, Paris, PUF, 2007

Olson (M.), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

Padioleau (J.G.), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982

Reynaud (J.D.), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989

Schelling (T.), *La tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF, 1980

Sennett (R.), *La culture du capitalisme*, Paris, Albin Michel, 2007

Singly de (F.), *Libres ensemble, l'individualisme dans la vie commune*. Paris, Nathan, 2000.

Stone (C.), *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, 1989

Terssac de (G.), Friedberg (E.), dir., *Coopération et conception*, Toulouse, Édis Octarès, 1996

Touraine (A.), *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973

Urry (J.), *Consuming Places*, Londres, Routledge, 1995

Urry (J.), *Sociologie des mobilités. Une nouvelle frontière pour la sociologie*, Paris, Armand Colin, 2000

## **Ouvrages en sociologie urbaine, urbanisme et économie urbaine**

Amiot (M.), *Contre l'Etat, les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)* Paris, Ed EHESS, 1986

Ascher (F.), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995

Ascher (F.), *Les nouveaux compromis urbains. Lexique de la ville plurielle*, La Tour d'Aigues, L'aube, 2008

Authier (J.Y.), *La Vie des lieux. Un quartier du Vieux Lyon au fil du temps*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1993

Authier (J.Y.), « Mobilités résidentielles et effets de composition dans les processus de réhabilitation des quartiers anciens centraux » in Haumont (N.) (ed), *La ville : agrégation et ségrégations sociales*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp.143-160.

Bachmann (Ch.) et Leguennec (N.), *Violences urbaines*, Paris, Albin Michel, 1996.

Bacque (M.H.) Sintomer (Y.), dir., *Gestion de proximité et démocratie participative : une*

*perspective comparative*, Paris, La découverte, 2005

Bagnasco (A.), Le Galès (P.) *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

Bairoch (P.), *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, 1985.

Bassand (M.), *Cités villes, métropoles. Le changement irréversible de la ville*. Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires Romandes 2007.

Bauer (G.), Roux (JM.) *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Seuil 1976

Beaud (S.), Pialoux (M.), *Violences urbaines, Violence sociale*, Paris, Fayard 2003

Bidou-Zachariasen (C.), dir., *Retours en ville*, Paris, Descartes et cie 2003.

Bourdieu (P.) dir, *La misère du monde*, Paris, Seuil 1986.

Bourdin (A.), *Le Patrimoine réinventé*, Paris, PUF, 1984

Bourdin (A.), « Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites de la gouvernance », in May (N.) et al., *La ville éclatée*, Editions de l'Aube, 1998, Paris, Descartes & Cie, 2006

Bourdin (A.), Lefevre (MH.), Mele (P.), dir., *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie,

Castells (M.), *La question urbaine*, Paris, Maspero, 1972.

Castells (M.), *La société en réseaux. Tome 1 : l'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.

Chalas (Y.), Dubois-Taine (G.) *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Eds de l'Aube, 1997.

Chalas (Y.), « L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public » in *Annales de la recherche urbaine*, n°80/81, 1998

Chaline (C.) *Les politiques de la ville*, Paris, PUF, Que sais-je ?2006

Chamboredon (JC.) et Lemaire (M.) Proximité spatiale et distance sociale : les grands ensembles et leur peuplement, *Revue Française de Sociologie*, vol. XII, 1970.

Champy (F.), *Sociologie de l'architecture*, Paris, Repères, La Découverte, 2001.

Chapoulie (JM.) *La tradition sociologique de Chicago 1892-1961*, Paris, Seuil, 2001.

Choay (F.), *L'Urbanisme. Utopies et réalités*, Paris, Seuil 1965.

Coing (H.), *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Éditions ouvrières 1966

Costes (L.), *Henri Lefebvre, le droit à la ville, vers la sociologie de l'urbain*, Paris, Editions Ellipses, 2009

Damon (J.), dir., *Vivre en ville*, Paris, Paris, PUF, 2008

Davezies (L.), *La république et ses territoires*, Paris, Seuil, La république des idées, 2008

Davis (M.), (1990), *City of quartz, Los Angeles capitale du futur*, La Découverte, 2000

Devismes (L.), *La ville décentrée. Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*. Paris, Editions L'Harmattan, 2005.

- Devismes (L.), Dumont (M.), Roy (E.) : Le jeu des " bonnes pratiques ", opérations urbaines, entre normes et fabrique locale in *Villes et best practices. Espaces et sociétés*, n°131. 2008
- Donzelot (J.), *La ville à trois vitesses*. Editions de la Villette, 2009
- Donzelot (J.), Mevel (C.) et Wyvekens (A.), *Faire société. La politique de la ville en France et aux Etats-Unis*, Paris, Seuil, 2003
- Donzelot (J.), *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, 2006
- Driant (JC.), *Les marchés locaux du logement*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1995.
- Dubet (F.) et Lapeyronnie (D.), *Les quartiers d'exil*, Seuil, 1992.
- Dupuy (G.), *Les territoires de l'automobile*, Paris, Anthropos, 1995
- Fijalkow (Y.), *Sociologie de la ville*, Paris, La découverte, collection repères, 2002.
- Gaudin (JP.), *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, Paris, Champ Vallon, 1995.
- Gaudin (JP.), (2002) *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Po, 2002
- Gaudin (JP.), dir., *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine*, Actes du séminaire de l'atelier thématique transversal, Paris, PUCA, 2005
- Grafmeyer (Y.), Authier (JY.), *Sociologie urbaine*, Paris, Armand Colin, 2008
- Jaillet (MC.), « L'espace péri-urbain : un univers pour les classes moyennes » in *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation*, revue Esprit 3-4, mars, avril 2004.
- Lacour (C.), Puissant (S.), coord., *La métropolisation, croissance, diversités, fractures*, Paris, Anthropos, collection villes, 1999.
- Lafaye (C.), « Praticiens de l'équipement et légitimités quotidiennes » in *Annales de la recherche urbaine*, n°44-45, 1989, pp 94-100
- Lapeyronnie (D.), Paris, Robert Laffont, 2007
- Lassave (P.), *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1997
- Le Breton (E.), « *Domicile-travail, les salariés à bout de souffle* » Les carnets de l'info. 2008.
- Lebreton (J.), Beaucire (F.), *Transports publics et gouvernance urbaine*, Milan, 2000
- Ledrut (R.), *Les images de la ville*, Paris, Anthropos, 1973
- Lefebvre (H.), *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968
- Lefebvre (H.), *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard idées, 1970
- Lepetit (B.), Topalov (Ch.), *la ville des sciences sociales*, Paris, Belin, 2001
- Le Gales (P.), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de*

*science politiques*, 46, 1995

Le Gales (P.), *Le retour des villes européennes*. Presses de la Fondation des sciences politiques, 2003

Lorrain (D.), Stocker (G.), dir., *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La découverte, 1995

Oberti (M.), « Le trompe-l'œil de la ségrégation et ses effets sur la mixité », in S. Paugam, (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, coll Le lien social, 2007, p. 635-651

Lussault (M.), *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Seuil, 2007

Lussault (M.), *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset, 2009

Mangin (D.), *La ville franchisée, Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Editions de la Villette, 2004

Mongin (O.), *La condition urbaine*, Paris, Seuil, 2005

Oberti (M.), Preteceille (E.), les classes moyennes et la ségrégation urbaine in *Rencontres avec d'autres champs de la sociologie*, Education et Sociétés, n°14, Debroeck, 2004.

Offner (JM.), Pourchez (C.), *La ville durable, perspectives française et européenne*, Collection Problèmes politiques et sociaux, Paris, La Documentation française, 2007

Padioleau (JR.), Demesteere (R.), « La planification des villes nord américaines » in *Annales de la recherche urbaine*, n°51, 1992

Pinson (D.), Thomann (S.), *La maison en ses territoires. De la villa à la ville diffuse*. Paris, L'Harmattan, 2002.

Pumain (D.), Mattei (MF.), coord., *Données urbaines 4*, Paris, Anthropos, 2003

Remy (J.), Voye (L.), *Vers une nouvelle définition ?* Paris, L'Harmattan, 1992

Rémy (J.), « Ville visible, ville invisible : un réseau aérotaire » in Levy (JP.), Dureau (F.), *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en question*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Rui (S.), *La démocratie en débats, le citoyen face à l'action publique*, Paris, A. Colin. 2004

Rocayonlo (M.), *la ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990

Rocayonlo (M.), *Lectures de villes : formes et temps*, Marseille, parenthèses, 2002

Rosemberg (M.), *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de ville*, Paris, Anthropos, 2000

Sassen (S.), *La ville globale. New York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes & cie, 1996.

Schoonbaert (R.), *Vouloir et dire la ville*, Bruxelles, AAM Editions, 2007.

Sennett (R.). (1990), *La ville à vue d'oeil*, Paris, Plon, 1992.

Simmel (G.) (1903), « Métropoles et mentalité » in Grafmeyer (Y.) et Joseph (I.), *L'école de*

*Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Champs Flammarion, 1979, pp. 61-77

Söderström (O.), *Des images pour agir, le visuel en urbanisme*, Lausanne, Eds Payot, 2000

Soderstrom (O.) Cogato lanza (E.), Lawrence (R.J.), Barbey (G.), *L'usage du projet*, Editions Payot Lausanne, 2000, pp 51-64

Stebe (J.M.), Marchal (H.), *La sociologie urbaine*, Paris, PUF, Que sais-je ? 2007

Sueur (M.), *Demain la ville*, La documentation française, 1998.

Topalov (Ch.), *Les promoteurs immobiliers*, Paris, Mouton, 1974.

Veltz (P.), « Les villes européennes dans l'économie mondiale » in *Villes en Europe* , Bagnasco (A.), Le Gales (P.), ed., Paris, La Découverte, 1997.

Viard (J.), *Eloge de la mobilité, essai sur le capital temps libre et la valeur travail*, La tour d'Aigues, Editions de l'aube 2006

Villechaise (A.), *La banlieue sans qualités*, *Revue française de sociologie*, XXXVIII, 2, 1997

Weber (M.) (1921), *Die Stadt, La ville*, traduit par Fritsch (Ph.), préface de Freund (J.), Paris, Aubier Montaigne, 1982

Virilio (P.), *L'insécurité du territoire*, Paris, Galilée, 1993

Virilio (P.), *L'université du désastre*, Paris, Galilée, 2007.

## **Ouvrages sur la production architecturale et urbaine.**

Ascher (F.), *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube intervention, 2001.

Ascher (F.), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, La tour d'Aigues, Eds de l'Aube, 2001.

Bacqué (MH.) Driscoll (J.), Filjakov (Y.), Mariolle (B.), Tissot S.), « Projets urbains en quartiers anciens. Une perspective comparative France/Etats-Unis » in *Echelles et temporalités des projets urbains*, Editions jeanmichelplace, Paris, 2007, pp 95-108.

Biau (V.), Godier (P.), Haumont (B.), « Les segmentations des marchés de maîtrise d'œuvre, esquisse européenne » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Volume 2. Paris, PUCA, collection Recherches n°78 1997, pp13-19.

Biau (V.), *La politique urbaine comme emblème municipal*, Plan Construction et Architecture, 1995

Biau (V.), Tapie (G.), *La fabrication de la vill. Métiers et organisations*, Marseille. Editions Parenthèses, 2009.

Blanc (C.), Hammann (P.), Henninger (F.), Le développement durable urbain : défi des grandes villes françaises in *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs* Alain Bourdin, Robert Prost (dir), Marseille, Editions Parenthèse, 2009

Bonnet (M.), resp., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 1 : les acteurs du projet architectural et urbain*. PUCA, collection Recherches n°77, 1997 ;

Bonnet (M.), resp., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 2, Les commandes architecturales et urbaines*, Paris, PUCA, 1997 ;

Bonnet (M.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 3, les pratiques de l'architecture, comparaisons européennes et grands enjeux*, Paris, PUCA, 1998.

Bonnet (M.), resp., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 4, Les maîtrises d'ouvrage en Europe : évolutions et tendances*, Paris, PUCA, 2000.

Bonnet (M.), dir., *La conduite des projets architecturaux et urbains. Tendances d'évolution*. Paris. La documentation française, 2005

Bourdin (A.), « Comment on fait la ville aujourd'hui en France », *Espaces et société, n°105-106*, 2001.

Cadiou (S.), : *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*. Sous la direction de Sorbets (C.), Thèse pour le doctorat en sciences politiques. IEP Bordeaux, 2004

Callon (M.), Concevoir : système hiérarchique et système négocié in Bonnet (M.), dir., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 1 : les acteurs du projet architectural et urbain*. PUCA, collection Recherches n°77, 1997.

Callon (M.), *La commande...de l'architecture à la ville, Tome 2. Evaluation des recherches*, PUCA, Collection Recherches n°139, 2001

Chadoin (O.), *Etre architecte : les vertus de l'indétermination – De la sociologie d'une profession à la sociologie du travail professionnel*, Limoges, PUL, 2006

Chadoin (O.), *La ville des individus – sociologie, urbanisme et architecture, propos croisés*, Paris, L'Harmattan, 2004

Chadoin (O.), Evette (T.), dir., *Activités d'architectes en Europe*, Paris, Editions de La Villette, 2004

Chadoin (O.), Godier (P.), Tapie (G.), *Du politique à l'œuvre. Systèmes et acteurs des grands projets urbains et architecturaux : Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian*. Editions de l'Aube, 2000.

Claude (V.), *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX<sup>e</sup>siècle*. Marseille. Editions Parenthèses. 2006

- Cuillier (F.), dir., *Les débats sur la ville 7. Fabriquer la ville aujourd'hui*. Bordeaux, Editions Confluence, 2008
- Devismes (L.), dir. , *Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Editions Parenthèses, 2009
- Dumons (B.), Pollet (G.), *Administrer la ville en Europe, XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, L'harmattan, 2004.
- Emelianoff (C.), Theys (J.), les contradictions de la ville durable » in *L'écologie au-delà de l'utopie*, revue Le Débat, n°113, Paris, Gallimard, 2001, pp 122-135.
- Godier (P.), Tapie (G.) avec la collaboration de Chimits (C.), « Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes » in Bonnet (M.) dir., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 1 : les acteurs du projet architectural et urbain*. Paris, PUCA, collection Recherches n°77, 1997.
- Godier (P.), Chadoin (O.), Tapie (G.), Les architectes et l'existant : de la part d'ombre au réenchantement in Toussaint JY (dir) *Concevoir dans l'existant*. Lausanne. Presses Polytechniques et universitaires Romandes, 2006.
- Godier (P.), Tapie (G.), « Unity and Diversity : Transformations of the French Model of the Architecture and Building Professions, *Second international congress on construction history* », Queen s'college University. Cambridge, 2006.
- Guarnet (M.), Albrecht (D.), *La ville négociée. Une approche stratégique du développement urbain*. Paris, Editions de L'Harmattan, 2008
- Gaudin (JP.), *Stabilité et instabilité des systèmes de décision urbaine*. Paris, PUCA, Collection Recherches n°146, 2003.
- Genestier (P.), dir., *Vers un nouvel urbanisme ?* La documentation française, 1996.
- Genestier (P.), « Que vaut la notion de projet urbain ? » in *Revue architecture d'aujourd'hui* n°288, 1993, pp 40-46
- Haumont (B.), « Savoirs pratiques et savoirs savants. Convergences, concurrences et indifférences dans le projet architectural et urbain » in *L'usage du projet* Soderström (O.) dir., Lausanne, éditions Payot, 2000
- Haumont (B.), *La conduite de projet : interprofessionnalité et gestion de la coopération*, Paris, document RAMAU, 1999
- Hayot (A.), Sauvage (A.), dir., *Le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de la Villette, 2000
- Ingallina (P.), *Le projet urbain*, Paris, PUF, collection Que sais je ? 2001
- Janvier (Y.), *L'aménagement urbain face aux nouveaux enjeux de société*, MELTT, 1994.

- Joule (B.), Lefebvre (C.), dir., *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, 2005
- Kauffmann (V.), Sager (F.), Ferrari (Y.), Joye (D.), *Coordonner transports et urbanisme*. Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires romandes, 2002
- Lacaze (JP.), *Les méthodes de l'urbanisme*, Paris, PUF. Que sais je ?
- Laigle (L.), *Les villes durables en Europe : Enjeux et perspectives*, Paris, MUST, CSTB.
- Laigle (L.), « Métropolisation et développement durable », *Pouvoirs* n°70/III, 2006
- Lelévrier (C.), *Politique de la ville ou comment lutter contre « l'exclusion » et la « ségrégation » dans la ville*. Note de synthèse réalisée pour un dossier transmis à une conférence à l'ONU par le ministère des affaires sociales (bilan de politiques publiques) janvier 2004.
- Offner (JM.), « les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts » *Revue française de sciences politiques*, vol 56, n°1, 2006, pp 26-47.
- Pennini (D.), Rousset (M.), « Le métier d'urbanisme : domaines d'activité, fonctions et compétences » *Le Moniteur*, cahier détaché n°3, 26 décembre 2006
- Pinson (G.), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes » in *Revue française de sciences Politiques*, volume 56, n°4, août 2006.
- Pinson (G), *Gouverner les villes par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Politique, 2009
- Piron (O.), *Renouvellement urbain, analyse systémique*, Paris, PUCA, 2002.
- Prost (R.), « Les pratiques architecturales en mutation » in Bonnet (M.), resp., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe. Volume 3, les pratiques de l'architecture, comparaisons européennes et grands enjeux*, Paris, PUCA, 1998.
- Ratouis (O.), Segaud (M.) « De la “ maîtrise d'ouvrage ” au “ collectif d'énonciation. .. maîtrise d'ouvrage, commande », *Espace et Société*, n°105-106, 2001
- Salet (W.), « New metropolitan space and metropolitan stratégies » in *The face of modernisation*, Métropoles, 2, 2007
- Smith (N.), « La gentrification généralisée » in Bidou-Zacharian (C.), dir., *Retours en ville*. Paris, Descartes et Cie, 2003.
- Tapie (G.), *Les architectes. Mutation d'une profession*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- Tapie (G.), *Futur de l'habitat et tentation sécuritaire : vers quelle privatopia française ?* Rapport de recherche, PUCA, Ministère de l'équipement, 2003.

- Tapie (G.), Courdurier (E.), *Contrat emploi prospective-Les métiers de la maîtrise d'œuvre*, Paris, La documentation française, 2004
- Tsiomis (Y.), Ziegler (V.), *Anatomie des projets urbains*, Paris, Editions de la Villette, 2006
- Toussaint (J.Y.), Zimmermann (M.), *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Belgique, Mardaga, 1998
- Toussaint (J.Y.), Zimmermann (M.), dir., *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2001.
- Tsiomis (Y.), Ziegler (V.), dir., *Anatomie de projets urbains, Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Éditions de la Villette, 2007.
- Tsiomis (Y.), dir., *Echelles et temporalités des projets urbains*, Paris, jeanmichelplace, 2007
- Tsiomis (Y.), dir., *Matières de ville. Projet urbain et enseignement*, Paris, Editions de la Villette, 2008
- Verpraet (G.), *Les professionnels de l'urbanisme : socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Paris, Economica-Anthropos, 2005
- Wiel (M.), *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Bruxelles, éditions Mardaga, 1999.
- Wiel (M.), *Ville et automobile*, Paris, Descartes & Cie, 2002.
- Wiel (M.), *Planifier les villes autrement*, Paris, L'Harmattan, 2007
- Zepf (M.), dir., *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires romandes, 2004.

## **Ouvrages et rapports sur Bordeaux**

- A'urba, INSEE (dir), *Atlas de la métropole bordelaise*, Bordeaux, Édts Mollat et A'urba. 2001
- Arc en Rêve, Communauté Urbaine de Bordeaux, *Bordeaux : 1995-2005-2015*, Bordeaux, Éditions Mollat et Arc en Rêves. 2004
- Baraize (F.), Négrier (E.), dir., *L'invention politique de l'agglomération*, l'Harmattan, 2001
- Barthélemy (J.R.), *La justification technique de l'intervention des acteurs publics. Le cas de l'agglomération bordelaise*. Paris, Fondation des Villes. 1996
- Barthélemy (J.R.), Pernot (P.), « *PLU de la CUB, expertise financière et technique* ». Rapport Fondation des villes. CUB, Novembre 2004
- Becot (C.), *Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière : la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise*, Thèse de doctorat : Sciences politique, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1996.

Benz (A.), Frentzel (A.), « La dynamique institutionnelle de la région urbaine de Bordeaux : du système Chaban à Alain Juppé » in Jouve (B.), Lefèvre (C.), dir., *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos Économica, 1999.

Bergeron (M.), Bordeaux moderne et éternelle, *L'ingénieur et le constructeur*, n°48, 2006

Bull (C.), Boontharm (D.), Parin (C.), Radovic D, Tapie (G.), dir., *Cross-cultural Design, Global or local practice ? Bordeaux, Melbourne, Bangkok*. London, New-York, Éditions Routledge. 2007.

Callais (C.), Jeanmonod (T.), Ragot (G.), *Bordeaux, Portrait de ville*, Paris, Cité de l'Architecture et du Patrimoine, Ifa, 2006.

Chadoin (O.), Godier (P.), Tapie (G.), *Du politique à l'œuvre, Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian*, La tour d'aigues, Éditions de l'Aube, 2000.

Chastenet (P.), *Chaban*, Paris, Seuil, 1991

Communauté Urbaine de Bordeaux, *Tramway, le livre*, Bordeaux Arc en Rêve, 2003.

Communauté Urbaine de Bordeaux, *Bordeaux métropole sous le signe du dynamisme*, Bordeaux, CUB, 2006

Coustet (R.), Saboya (M.), *Bordeaux, la conquête de la modernité. Architecture et urbanisme à Bordeaux et dans l'agglomération de 1920 à 2003*, Bordeaux, Éditions Mollat, 2005

Cuillier (F.), dir., *Les débats sur la ville. 6 : à propos du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de Bordeaux : paroles d'experts*, Bordeaux, Éditions Confluences/A'URBA, 2005.

Direction Générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), dir., *Bordeaux agglomération, un projet urbain pour le territoire*, Ville architecture n°5, mai 1998.

Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme (DAFU), dir., *Bordeaux, une démarche urbaine* (atelier ville architecture n°5) Bordeaux, Arc en Rêve centre d'Architecture, 3-4 juillet 1997.

Dossier : *Bordeaux une agglomération en mutation*, Urbanisme, 2004 (hors série), n°22.

Dumas (J.), *Bordeaux, ville paradoxale : temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2000.

Fagart (L.), dir., *Densités et formes urbaines*, Les cahiers techniques de l'A-urba, Bordeaux, juin 2001.

Godier (P.), Tapie (G.), « La permanence de l'équipement public dans les stratégies d'aménagement », *Annales des Ponts et Chaussées*, Septembre 2001.

Godier (P.), « Coordination et coopération dans les grands projets urbains et architecturaux en France et en Espagne », *Cahiers Ramau 2*, Éditions de La Villette, Paris, mai 2001.

Godier (P.), « Les nouvelles logiques d'action de la maîtrise d'ouvrage : le cas du projet urbain

de Bordeaux » in *La commande... De l'architecture à la ville*, Ouvrage collectif, PUCA, Collection Recherches. Paris, Décembre 2001.

Godier (P.), Les nouvelles logiques d'action de la maîtrise d'ouvrage : le cas du projet urbain de Bordeaux in Bonnet (M.), Claude (V.), Rubinstein (M.) dir., *La commande...de l'architecture à la ville. Tome 1*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture, collection Recherches, n°138. 2001.

Godier (P.), Tapie (G.), *Expériences d'acteurs dans la ville de Bordeaux* (rapport final, action « Projets urbains et nouvelles cultures urbaines, Talence, École Nationale d'Architecture et de Paysage de Bordeaux/ Paris, PUCA et IFA, mars 2002.

Godier (P.), « Du projet à la coordination : parcours d'un architecte urbaniste " coordonnateur " » in *Cahiers Ramau 3*, Éditions de la Villette. Paris, Octobre 2003.

Godier (P.), Tapie (G.), *Recomposer la ville : mutations bordelaises*, L'Harmattan, 2004.

Godier (P.), Tapie (G.) De la ville moderne à la ville renouvelée in *Urbi & Bordeaux, Décisions et Représentations urbaines*, ouvrage collectif. Bordeaux. Éditions Bastingage, 2005.

Godier (P.), Bergeron (M.), Making the city, in Bull C (dir) *Cross-Cultural Urban design : Global or Local Practices ?* London. Routledge, 2006.

Godier (P.), Tapie (G.), Retour sur l'expérience de l'aménagement des quais in Tsiomis (Y.), Ziegler (V.), dir., *Anatomie de projets urbains, Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, Éditions de la Villette, 2007.

Godier (P.), L'interprofessionnalité en acte : Le cas des infrastructures de transport urbain in Biau V, Tapie G (dir) *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*. Marseille. Editions Parenthèses, 2009

Godier (P.), Sorbets (C.), Tapie (G.), *Bordeaux métropole : un futur sans rupture*, Marseille, Editions Parenthèses, 2009

Grandmaison de (H.), *Je t'écris de Bordeaux*. Bordeaux, Éditions Mollat 1995.

Haumont (B.) et V.Biau (V.), Godier (P.), « Métiers de l'architecture et position des architectes en Europe : une approche comparative » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, vol. 3 : Les pratiques de l'architecture*, PUCA, Coll. Recherches, 1998, pp 33-53..

Haumont (B.), Biau (V.), Godier (P.), «Les segmentations des marchés de maîtrise d'œuvre, esquisse européenne », in *L'élaboration des projets architecturaux et, urbains en Europe, vol 2 : La commande*, PUCA, Coll. Recherches, 1998, pp 29-49.

Laborde (P.), dir., *Bordeaux : métropole régionale, ville internationale ?*, Paris, la Documentation française, 1998.

Lacan (M.), Mouton-Barrère (M.), Prost (D.), *L'agglomération bordelaise, un espace en mutation*. Bordeaux, CRDPA. 2003

- Lachaise (B.), Le Beguec (G.), Sirinelli (J.P.), *Jacques Chaban-delmas en politique*, Paris, PUF, 2007.
- Lagroye (J.), *Société et politique : J. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Bordeaux, Pédone, 1973.
- Mabileau (A.), *Le système local en France*, Paris, Éditions Montchrestien. 1991.
- Maillard de (J.), *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 2004 (Droit et société. Série Politique).
- Mariou (J.), *Bordeaux ou la ville sans projet ? Chronique d'un territoire annoncé*, Thèse de doctorat : Géographie de l'aménagement, Université Michel de Montaigne, Bordeaux III, Institut d'aménagement, 1997.
- Mariou (J.), « Les agglomérations métropolitaines en quête d'un projet » in Cuillier (F.), dir., *Les débats sur la ville. 1*, Bordeaux, Éditions Confluences ; A'URBA, 1998.
- Paulhiac (F.), *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et à Montréal*, Thèse de doctorat : Géographie, Université Michel de Montaigne, Bordeaux 3, 2002.
- Sachet (S.), *D'un tramway à l'autre... : un siècle de politique de transports en commun dans la communauté urbaine de Bordeaux*, Mémoire Institut d'études politiques Bordeaux, 1999.
- Sallenave (C.), dir., *Urbi & Bordeaux, décisions et représentations urbaines*, Bordeaux, Éditions Bastingage, 2005
- Savary (G.), *Chaban. Anatomie d'une féodalité républicaine*. Bordeaux, Éd. Auberon. 1995
- Victoire (E.), *Sociologie de Bordeaux*. Paris. La découverte, collections Repères.2007
- Villechaise-Dupont (A.), *Amère banlieue. Les gens des grands ensembles*. Paris, Éditions Grasset/Le Monde. 2000

## **Sites internet consultés**

www.lacub.com

www.bordeauxregion.com

[www.bordeaux.fr](http://www.bordeaux.fr)

[www.insee.fr/fr/regions/aquitaine](http://www.insee.fr/fr/regions/aquitaine)

[www.vivre-bordeaux.com/bra/bra.asp](http://www.vivre-bordeaux.com/bra/bra.asp)

[www.gironde.equipement.gouv.fr](http://www.gironde.equipement.gouv.fr)

[www.gip-epau.archi.fr/POPSU/](http://www.gip-epau.archi.fr/POPSU/)

[www.ramau.archi.fr](http://www.ramau.archi.fr)



# **ANNEXES**



## **1-Annexe méthodologique**

Ma posture de recherche a bénéficié de conditions d'observation et d'enquête particulièrement favorables pour réaliser ce travail de thèse. Par le fait, tout d'abord, d'avoir pu assister en heures et en dates aux différentes étapes d'un projet urbain d'agglomération durant pratiquement dix ans. Ensuite, d'avoir profité du cadre des programmes de recherche contractuelle lancés par l'Etat, via le PUCA, à propos d'une série d'études portant sur des thèmes de sociologie urbaine et de sociologie de la ville dont Bordeaux fournissait en partie le terrain. Enfin, grâce à l'inscription de ces recherches dans l'activité collective du laboratoire PAVE de l'Ecole Nationale d'Architecture et de Paysage de Bordeaux, ce qui a facilité le travail théorique et méthodique seyant à l'exercice d'observation.

### *1-1 Les études préalables*

Quatre « vagues » d'études ont été engagées ces quinze dernières années en lien avec le travail sur la fabrique de la ville :

**1995-1996** : Etude sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe : les cas de Berlin Karow, Bilbao, Birmingham, Dunkerque, Manchester, Utrecht, Lyon-Vaulx en velin (direction scientifique : François Ascher).

**1998-2000** : Première recherche sur la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine du projet bordelais (direction scientifique : Michel Callon).

**2001-2003** : Atelier urbain réunissant sous l'égide du PUCA (Yannis Tsiomis, Jean-Yves Chapuis) des chercheurs de PAVE et les acteurs de la ville de Bordeaux sur le projet d'aménagement des quais rive gauche.

**2005-2008** : Plate-forme bordelaise du Programme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines, regroupant les laboratoires PAVE de L'ENS d'Architecture et de Paysage de Bordeaux, SPIRIT de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux (direction : Claude Sorbets du SPIRIT de l'IEP Bordeaux et Guy Tapie de PAVE).

L'objectif commun à toutes ces études de « sociologie expérimentale »<sup>403</sup> a été de saisir les transformations et mutations urbaines à l'œuvre sur le territoire de l'agglomération bordelaise. Nous avons choisi, pour cela, une approche en termes de processus qui nous a permis

---

<sup>403</sup> Lahire (B.), « Utilité : entre sociologie expérimentale et sociologie sociale », dans Lahire (B.), *À quoi sert la sociologie ?*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui », 2000, p. 43-66,

d'analyser les logiques d'action sous-jacentes<sup>404</sup> à partir de l'observation de projets urbains achevés, en cours ou à venir. D'où l'analyse en profondeur des dynamiques contextuelles, historiques, présentes et à venir, portées par les acteurs en charge de la prospective, de la décision, de la conception et de la gestion de l'espace métropolitain.

## *1-2 Les étapes de la démarche*

Pour reprendre la notion de traduction, chère à Michel Callon<sup>405</sup>, nous avons entrepris un travail de réductions successives du « grand monde » de la fabrique urbaine au « petit monde » du laboratoire, avant de retourner plusieurs fois, sous différentes formes d'exploitation et de valorisation (séminaires et colloques) dans le « grand monde » pour y livrer nos résultats. Quatre phases y ont contribué :

### *1-2-1-Phase de formulation des hypothèses et de mise au point du modèle d'analyse (partie I)*

Le cadre global de la thèse repose sur un modèle de production des villes qui s'appuie d'une part sur le programme de recherches engagé en 1996 dans la comparaison de projets urbains européens (PUCA 1996) et d'autre part sur l'analyse du cas de Bilbao qui a servi de référent quant à la notion de grand projet. Ce modèle a été soumis à l'épreuve des réalisations entreprises depuis la fin des années 90 dans la ville de Bordeaux, proche par certaines caractéristiques urbaines du cas de Bilbao. Cette démarche nous a progressivement conduit à affiner nos hypothèses et à opérer un glissement du modèle négocié d'intervention urbaine vers les notions de projet négocié et de ville négociée.

### *1-2- 2-Phase d'analyse des projets (partie III)*

Afin de classer au mieux l'information concernant les cinq projets du socle d'observation, chaque situation de projet a été soumise à une grille multicritères, comprenant quatre thèmes de classement nécessaire pour analyser les projets en termes de dispositifs.

Premier thème : le cadre d'action et l'origine des projets comprenant la description de la situation initiale d'intervention ; les conditions contextuelles d'ordre politique, social,

---

<sup>404</sup> L'analyse d'un processus ne doit pas être confondue avec la description simple d'un changement, d'où l'importance de : « la mise en évidence des logiques qui permettent de rendre compte des évolutions observées » dans Grafmeyer (Y.), sociologie urbaine, Paris, Nathan université, coll.128, 1994, p 29.

<sup>405</sup> Callon (M.), Lascoumes (P.), Barthe (G.), op.cit., p 75.

économique, culturelle et institutionnelle d'émergence du projet ; son démarrage et les principes de départ ; le rôle d'un acteur, d'un diagnostic, la formalisation d'une décision dans sa mise en œuvre.

Deuxième thème : les acteurs et leurs fonctions dans le processus, les expertises mobilisées, les qualifications des acteurs et les compétences dans le processus, la structuration de dispositifs particuliers.

Troisième thème : le temps du processus avec l'enchaînement des étapes du projet ; le calendrier ; le portage et les méthodes de conduite du projet.

Quatrième thème : la culture du projet et le mode de coopération, portant principalement sur les relations entre acteurs publics, acteurs privés et populations.

### *1-2-3- Phases d'enquête et de recueil d'informations (Partie II, IV)*

Une série d'enquête par entretiens semi directifs a été programmée sur cette période 2007-2008 auprès de cinq catégories d'acteurs des systèmes de maîtrise d'ouvrage locaux (ville, communauté urbaine, entreprises, bureaux d'études). Ont été interrogés – certains plusieurs fois - des élus, opérateurs immobiliers (publics et privés), praticiens des services techniques CUB et villes, des professionnels du cadre de vie (consultants, experts) et des associations. Au total, près de 50 personnes ayant comme caractéristiques d'avoir participé au travail de transformation entrepris sur l'agglomération cette dernière décennie, d'avoir été de près ou de loin et à des titres divers mis en projet durant ces dernières années, pour traiter de tel ou tel aspect de l'organisation et du devenir urbain de la métropole bordelaise. La méthode par entretiens a été complétée par l'organisation de réunions de groupe. La première réunissant, en janvier 2006, les responsables des pôles opérationnel et urbanisme la CUB, l'agence d'urbanisme, le DGST de la ville de Bordeaux et les chercheurs de POPSU. Les autres ont réuni, de juin à octobre 2007, entre cinq et huit membres du service de Développement Opérationnel et Aménagement de la CUB, avec comme objectif de partir du choix raisonné de projets urbains, réalisés ou en cours de réalisation, afin de mieux saisir le processus de « montage » et de « pilotage » des projets urbains à vocation d'agglomération.

### *1-2-4-Phase de restitution -*

Ce fut l'objet de deux séminaires réunissant entre 60 et 100 personnes (public compris) :

*La ville pensée et gouvernée.* Actes du séminaire du 14 novembre 2007 organisé sous la direction

de Michel Bergeron et Patrice Godier par la Communauté urbaine de Bordeaux et le GIP Europe des Projets Architecturaux et Urbains. Bordeaux, CUB, 2007. 94 p

*La ville fabriquée.* Actes du séminaire du 19 juin 2008 organisé, sous la direction de Michel Bergeron et Patrice Godier, par la Communauté urbaine de Bordeaux et le GIP « Europe des Projets Architecturaux et Urbains. » Bordeaux, CUB, 2008. 110 p.

Et d'un colloque national intitulé :

*Formes urbaines, formes d'agglomération, expériences métropolitaines,* organisé par le PUCA GIP EPAU et la Communauté Urbaine de Bordeaux, les 14 et 15 mai 2009, dont le contenu est disponible sur [www.gip-epau.archi/POPSU/](http://www.gip-epau.archi/POPSU/)

### *1-3 Les principaux rapports de recherche*

Godier (P.), Tapie (G.), *Fabriquer la ville : une expérience de maîtrise d'ouvrage urbaine. Le projet urbain de Bordeaux.* Rapport pour le PUCA, avril 2000, 155 p.

Godier (P.), Tapie (G.), *Projet urbain et cultures urbaines Expériences d'acteurs dans la ville de Bordeaux.* Rapport pour l'Institut Français d'Architecture (IFA) et le PUCA. Mars 2002 68 p

Godier (P.), Données de cadrage des projets urbains de l'agglomération bordelaise 2°*Rapport POPSU*, décembre 2005, 43 pages.

Godier (P.), Projets urbains et projets d'agglomération, 3°*Rapport POPSU* juin 2006, 24 pages

Godier (P.), Le logement dans l'agglomération bordelaise, 4°*Rapport POPSU*, décembre 2006, 13 pages

Godier (P.), Le référentiel territorial : enquête auprès des acteurs de la ville, 6° *Rapport POPSU*, décembre 2007, 24 pages

Godier (P.), Fondements socio-économiques de projets et des stratégies urbaines, 6° *Rapport POPSU*, décembre 2006, 6 pages

Godier (P.), Le référentiel, experts et professionnels de l'urbain, 7° *Rapport POPSU*, juillet 2008, 37 pages

### *1-4 Les outils : les guides d'entretien*

#### *1-4-1 Guide d'entretien « Opérateurs »*

#### ***Th 1 : Évolutions et mouvements économiques à l'échelle de l'agglomération.***

*-Quelles appréciations avez-vous du développement économique actuel de l'agglomération bordelaise : attractivité, image (atouts et handicaps), situation régionale, nationale ?*

*-La collectivité donne t-elle aujourd'hui à travers les documents de planification (SCOT, PLU, PLH) une bonne vision stratégique du développement social et économique de l'agglomération pour les 20 ans à venir ?*

*-Ce cadre est-il pour les opérateurs, suffisamment structuré ou trop contraignant ?*

*-Quels sont pour vous les principaux territoires attractifs pour les investissements publics et privés sur l'agglomération ?*

*- Plus particulièrement, quelle analyse faites-vous de la question foncière et des solutions à envisager ?*

### ***Th 2 : Les marchés immobiliers locaux et la “ demande ” urbaine***

*Quelles sont les attentes à satisfaire en termes, par exemple, de produits (qualité), de services (sécurité) ?*

*Comment abordez-vous la question de la mixité sociale et fonctionnelle ?*

*Quelles sont vos opérations phares sur l'agglomération (réalisées ou en projet) : nature de l'opération, publics visés ?*

*Quelle est la part accordée à l'innovation dans vos opérations et celle qui est donnée au développement durable (éco-quartiers) ?*

### ***Th 3 : La maîtrise d'ouvrage urbaine***

*Comment percevez-vous le partenariat privé/public (CUB, mairies) ? Comment a-t-il évolué (aux différentes échelles intercommunales et communales) et quelles sont les attentes ?*

*-Quel est l'impact des structures de partenariat (exemple service habitat de la CUB), celui*

*des documents indicatifs comme les chartes (cf. charte du développement économique) ?*

*Comment évaluez-vous le partage des risques dans les principales opérations d'aménagement (sur les coûts préalables à l'aménagement par exemple) ?*

*-Que pensez-vous des principaux outils mis à la disposition des opérateurs par la collectivité (études, observatoires, rapports) ?.*

#### ***Th 4 : Savoirs, savoirs faire et expertises mobilisés***

*-Comment dans votre secteur ont évolué les façons de faire et de réaliser des opérations ?*

*-Quelle est par exemple, la place des espaces collectifs dans vos projets immobiliers ?*

*-Quelle perception avez-vous du rôle de l'architecture et des architectes dans la constitution de votre offre ?*

*- Localement, y a t-il une culture de la négociation qui facilite les relations entre les services techniques des collectivités et les opérateurs ?*

*-Pensez-vous que les compétences économiques sont suffisamment diffusées, notamment au sein des services techniques ville ou communauté urbaine ou/et chez les équipes projets type GPV ? (suivant les opérateurs).*

*1-4-2 Guide d'Entretien « professionnels et experts (architectes urbanistes AMO) »*

#### ***Th 1 : Sur les transformations de l'espace urbain***

*-Où se situent les grandes transformations de l'espace urbain bordelais aujourd'hui et à quelles échelles celles-ci s'opèrent-t-elles ?*

*-Quels sont les sites où les transformations sont les plus significatives (y compris sur des sites pour lesquels les interviewés ne sont pas partie prenante) ?*

*-Quelles analyses faites-vous des différentes formes prises par la croissance urbaine bordelaise, dans la ville centre (friches) comme dans la ville périphérique ?*

*-La stratégie choisie qui s'appuie sur la notion de ville compacte comme axe de développement urbain peut-elle être tenue ? Si oui à quelles conditions ?*

## ***Th 2 : Sur la commande urbaine***

*-Quelles ont été les évolutions depuis 10 ans de la commande publique et de la commande privée (pour les professionnels locaux) ?.*

*-Quelles en sont les caractéristiques locales ?*

*-A t-on mis pour autant en place à la faveur des différents projets une véritable maîtrise d'ouvrage urbaine à l'échelle de l'agglomération ?*

*-Quels sont les espaces de négociation pour la conception et la mise en œuvre de ces projets (entre Maîtrise d'Ouvrage publique et opérateurs, avec les habitants)?*

*Dans ce cadre, quelle perception avez-vous de la coordination d'ensemble ? Qui prépare, qui formule et qui pilote ?*

## ***Th 3 : Sur les formes urbaines***

*-Bordeaux se positionne sur des préoccupations de qualité architecturale en matière de production urbaine (Agora) : qu'en pensez-vous ?*

*-Y a t-il en ce sens des modèles de référence (notamment pour les espaces publics) ?*

*-Quelles positions dans le débat actuel autour des notions comme la densité*

*la mixité sociale et fonctionnelle ?*

*le développement durable ?*

*-Les formes urbaines peuvent-elles servir de plate-forme pour la démocratie locale ?*

#### ***Th 4 : Sur les savoirs et expertises***

*-Quelles nouvelles expertises avez-vous du intégrer dans votre pratique professionnelle, en interne ou/et en coopération (à l'exemple du paysage) ?*

*-De manière générale, le renouvellement de la commande s'est-il accompagné d'un renouvellement des méthodes de projet ?*

*-De votre expérience bordelaise, tirez-vous un savoir-faire qui pourrait servir à d'autres projets ?*

#### ***1-5 Liste des entretiens***

##### **Élus**

Monsieur Lamaison, Président de la commission urbanisme CUB, maire de la ville de saint Médard en Jalles (PS).

Monsieur Baudry, Vice-président Commission urbanisme CUB, adjoint au maire de la ville de Mérignac (PS).

Monsieur Labardin, Vice-Président Commission urbanisme CUB, maire de Gradignan (centre-droit)

Monsieur Duchêne, Adjoint au maire de la ville de Bordeaux, chargé de l'urbanisme (UMP)

##### **Acteurs opérateurs de l'aménagement et de l'immobilier**

Directeur Bouygues immobilier, agence aquitaine

Directeur régional Groupe Lazard

Directeur SEM Bordeaux Métropole Aménagement

Directeur SNI, Sud-ouest, Groupe CDC.

Responsable développement Aquitaine Nexity

Directeurs patrimoine Aquitanis OPAC

Directeur SEM In cite

Directeur GIP GPV Hauts de Garonne

### **Acteurs publics, services techniques CUB et collectivités**

Directeur Général adjoint Pôle Finances CUB  
Directeur Général adjoint Pôle Développement urbain et habitat CUB  
Directeur Général adjoint Pôle Développement économique CUB  
Directeur Général adjoint pôle Ressources humaines et conseil CUB  
Directeur adjoint Pôle Aménagement urbain et habitat CUB.  
Directrice Développement urbain et planification CUB.  
Directeur Général adjoint Développement opérationnel et aménagement CUB  
Directeur adjoint Développement opérationnel et aménagement CUB  
Directeur Déplacement urbains CUB.  
Directeur Général Services Techniques ville de Bordeaux  
Directeur Services techniques Ville de Lormont  
Directeur A'urba, agence d'urbanisme Bordeaux métropole.  
Directeur adjoint agence d'urbanisme A'Urba  
Adjoint au chef de projet Mission Tramway CUB  
Chargé de mission Pôle développement urbain CUB  
Chargé de mission Centre ancien, ville de Bordeaux  
Chargé de mission Écologie urbaine et développement durable, ville de Bordeaux.  
Directeur DDE Gironde  
Chargé de mission Mérignac  
Chargée de mission Pessac.

### **Acteurs privés des chefs de projet et maîtres d'œuvre d'urbanisme**

Architecte-urbaniste coordonnateur ZAC Bastide 1  
Architecte lauréat projet Berges du Lac  
Architecte-urbaniste, chef de projet ZAC Bassins à flots.  
Architecte conseil, ville de Bordeaux

### **Acteurs associatifs**

Bruits du frigo.  
Arc en rêves.  
ADIL 33  
Chambre des propriétaires de bordeaux et de la Gironde.  
Association des Usagers des transports de la région Aquitaine (AUTRA).

BRA Agence de développement économique de Bordeaux Gironde

Transcub.

Vélo Cite.

## **2- Annexe Projets**

Les fiches « projets » ont été élaborées en collaboration avec Caroline Mazel, architecte, enseignante chercheure à PAVE.

## PROJET DE TRAMWAY

### CADRE D'ACTION

- Contexte : 5<sup>ème</sup> projet de TCSP en 25 ans.
- CUB de 27 communes de faible densité.
- Elaboration d'un SDDUC en 1996 comme programme au futur réseau de transports.
- Définition de corridors de déplacements avec équipements et services attenants.
- Enjeu de construire les bases d'un déplacement durable.
- Concours de définition : 3 bureaux d'études en ingénierie.
- choix d'un réseau de 3 lignes en surface.

### ACTEURS

- Maîtrise d'ouvrage : CUB -comité de pilotage, structure technique (mission tramway), assistance à M.O. (interne : services communautaires / externe : A'Urba).
- Maîtrises d'œuvre : ingénierie / Systra
- Ingerop - Thalès, aménagement urbain / BLP- Signe- E. de Portzamparc.
  - Entreprises : Alstom (matériel roulant).

### MODE DE COOPERATION

- Après blocage du projet, rencontre des logiques d'action et de pouvoir.
- Émergence d'une nouvelle culture urbaine d'intervention et introduction d'une nouvelle culture de l'espace public.

| TEMPORALITES                                       | 1996 | 1997 | 1997-98 | 1998 | 01 2000 | 02 2000 | 03 2000 | 05 2000 | 2000-2003 | fin 2003 | 09 2005 | 2007-2008 |
|--|------|------|---------|------|---------|---------|---------|---------|-----------|----------|---------|-----------|
| SDDUC  |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Choix MO ingénierie                                |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Concertation                                       |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| - Adoption tracé<br>- Choix MO aménagement         |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Signature DUP                                      |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Travaux préalables                                 |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Révision et mise en valeur Plan secteur sauvegardé |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Signature marchés fournisseurs                     |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Chantiers  |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Mise en service 3 lignes                           |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Ouverture extension ligne A (Pelleguin)            |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |
| Ouvertures extensions lignes A, B & C              |      |      |         |      |         |         |         |         |           |          |         |           |

## PARTI ARCHITECTURAL & URBAIN



Programme : 3 lignes A, B & C  
Phase 1 : 24,5km, 53 stations  
Phase 2 : 43,7km, 31 stations  
14 parc relais

1 500 emplois et 100 entreprises impliqués pendant le chantier.  
À terme 50% des emplois de la CUB.

Coût global opération :  
1 170 000 000€



### Orientations d'aménagement :

- Tramway pensé comme élément de cohésion de l'agglomération : colonne vertébrale
- Conception conditionnée par exigence esthétique et technique. : image globale de modernité.
- Redistribution et requalification des espaces publics avec rééquilibrage partition espaces piétons / cyclistes / automobilistes.
- Dynamique artistique avec programme de commandes artistiques et d'infrastructures parallèles.



## PROJET DES QUAIS JARDINÉS

|              | CADRE D'ACTION  |                            | ACTEURS  |   | MODE DE COOPERATION  |          |                    |   |                              |                |                      |                           |                                  |                 |
|--------------|---|----------------------------|--|---|--|----------|--------------------|---|------------------------------|----------------|----------------------|---------------------------|----------------------------------|-----------------|
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Libération des activités portuaires laissant les quais en friche urbaine.</li> <li>- Inscription du projet de reconversion au sein du Projet urbain de Bordeaux.</li> <li>- Programme irrigué par débats publics (engendrés par intentions politiques), choix des concepteurs et arbitrages opérés.</li> <li>- Force du site et de son histoire + nouveaux usages + intentions programmatiques commanditaires = nouvelle conception de l'espace public : "espace à partager".</li> </ul> |                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Structure décisionnelle : autorités locales + investisseurs privés.</li> <li>- Pôle politique : comité de pilotage (Maire, élus, membres cabinet, techniciens ville, A'Urba, CUB).</li> <li>- Pôle technico-économique : Mission quais (techniciens CUB et ville, A'Urba).</li> <li>- Concepteurs : équipe lauréate autour de Michel Corajoud.</li> </ul> |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet de mutation qui révèle et met en scène des enjeux pour la ville et l'agglomération : "rupture historique, rupture culturelle (du "tout auto" à l'espace public "partagé"), rupture professionnelle de la culture du domaine public.</li> </ul> |          |                    |   |                              |                |                      |                           |                                  |                 |
| TEMPORALITES | 1988-1994   | 1995                       | 1996   | 05 à 12 1996  | 02 1997  | 12 1998  | 08 1999            | 10 1999                                       | 02 2000                      | 04 2000        | 2001                 | 2002                      | 10 2004                          | 2008            |
|              | 1ères réflexions reconversion + concours d'idées + projet des 2 rives   | Illumination place Boursee | - Projet urbain - Demarcation H11 et grilles   | - CUB gestionnaire domaine public quais - Concentration | Ravalement façades   | Concours | Réhabilitation H14 | Choix groupement pour réhabilitation H15 à 19 | Présentation projet Corajoud | Travaux voirie | Parkings souterrains | Livraison quais Chartrons | Inauguration "Hangars des quais" | Fin des travaux |

### PARTI ARCHITECTURAL & URBAIN



Programme :  
aménagement de 4,5km de quais  
sur 80m de large

Coût global opération :  
128 000 000€

Investissement public (4 premières  
séquences) :  
100 000 000€

Investissement privé (séquence 5) :  
28 000 000€



#### Orientations d'aménagement :

- Viabiliser les quais pour les pratiques publiques en qualifiant la lumière et en jardinant l'espace.
- Hiérarchiser les quais de manière longitudinale et transversale en fonction des nouvelles occupations : circulations, détente, animations, commerces, jeux, navigation, etc.
- Harmonisation des aménagements avec le linéaire de façade patrimonialisé.



## ZAC CŒUR DE BASTIDE / BORDEAUX

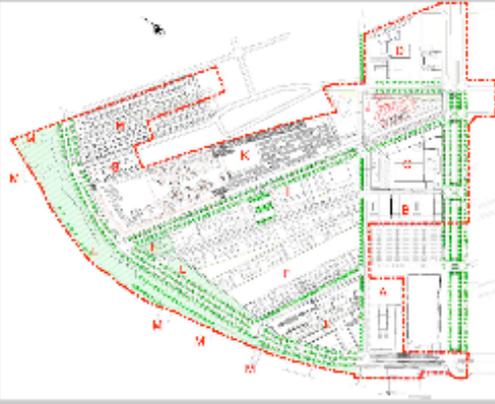
|              | CADRE D'ACTION   |              |                       |              | ACTEURS  |                              |  |                      | MODE DE COOPERATION   |                                       |                 |  |
|--------------|--|--------------|-----------------------|--------------|--|------------------------------|--|----------------------|---|---------------------------------------|-----------------|--|
|              | - Rive droite : 450ha de friches urbanisables.<br>- Ère chabaniste : action urbaine "hiérarchique", territoire délaissé, difficultés à concrétiser les projets.<br>- ZAC "Cœur de Bastide" : pragmatisme, passage du projet à l'action.<br>- Choix d'extension du centre-ville d'agglomération sur la rive droite.<br>- Actions : tramway, revitalisation friches, relance économique, traitement paysager, densification. |              |                       |              | - État (RFF), Europe (Urban II), Région Aquitaine, CUB, ville de Bordeaux, villes du GPV, Aquitanis, Domofrance, ...<br>- BMA, A'Urba, ...<br>- Agences Perrault, Fortier, Charrier, Desvignes / Lion, De Portzamparc, Wilmotte, Lacaton-Vassal, ...<br>- Bouygues, Nexity-Apollonia, Vivendi, Fradin, Clairsième, ...<br>- Atelier d'urbanisme, ... |                              |  |                      | - Le front de Garonne et les ponts : une "épreuve révélatrice".<br>- Une stratégie d'attente comme culture du projet. |                                       |                 |  |
| TEMPORALITES | 1980   | 1989         | 1994                  | 1996         | 1997   | 1998                         | 1999                                       | 2000                 | 2003  | 2005                                  | 2008            |  |
|              | Début des intentions programmatiques   | Projet Bollé | Projet des deux rives | Création ZAC | Mise en place ZFU Haut de Garonne  | Concentration franchissement | Commercialisation ZAC : terres réalisables | Décision pont levant | Ouverture ligne A tramway   | Début construction pont chemin de fer | Fin d'opération |  |



Programme : 192 400m<sup>2</sup> SHON  
 82 100m<sup>2</sup> de tertiaire, service et commerce,  
 61 300m<sup>2</sup> de logement,  
 49 000m<sup>2</sup> d'espace universitaire

Coût global opération : 50 249 179€  
 Coût travaux d'aménagement : 33 195 012€

### PARTI ARCHITECTURAL & URBAIN



- A** - ZONE DE LA RIVE
- B** - PROGRAMME DE LOGEMENT (LOGEMENTS INDIVIDUELS EN PAVILLONNAIRE, LOGEMENTS COLLECTIFS EN APPARTEMENTS ET EN LOGEMENTS INDIVIDUELS EN COLLECTIF)
- C** - ZONE DE LA RIVE (LOGEMENTS INDIVIDUELS EN PAVILLONNAIRE, LOGEMENTS COLLECTIFS EN APPARTEMENTS ET EN LOGEMENTS INDIVIDUELS EN COLLECTIF)
- D** - ZONE DE LA RIVE (LOGEMENTS INDIVIDUELS EN PAVILLONNAIRE, LOGEMENTS COLLECTIFS EN APPARTEMENTS ET EN LOGEMENTS INDIVIDUELS EN COLLECTIF)
- E** - ZONE DE LA RIVE (LOGEMENTS INDIVIDUELS EN PAVILLONNAIRE, LOGEMENTS COLLECTIFS EN APPARTEMENTS ET EN LOGEMENTS INDIVIDUELS EN COLLECTIF)
- F** - PROGRAMME RESIDENTIEL - LOGEMENTS
- G** - PROGRAMME RESIDENTIEL - LOGEMENTS
- H** - PROGRAMME RESIDENTIEL - LOGEMENTS
- I** - PROGRAMME RESIDENTIEL - LOGEMENTS
- JK** - ZONE DE LA RIVE (LOGEMENTS INDIVIDUELS EN PAVILLONNAIRE, LOGEMENTS COLLECTIFS EN APPARTEMENTS ET EN LOGEMENTS INDIVIDUELS EN COLLECTIF)
- L** - PROGRAMME RESIDENTIEL - LOGEMENTS
- M** - ZONE DE LA RIVE

### Orientations d'aménagement :

- Diversification des fonctions résidentielles grâce à l'accueil d'un programme d'habitat lié à des équipements de proximité, espaces publics, parcs et jardins et à une offre d'activités économiques à caractère urbain.
  - Organisation du parcellaire en îlots perpendiculaire au fleuve.
- Mise en valeur des berges par la création d'un parc promenade face à la rive historique, le parc des Berges.
  - Renforcement de la trame plantée des espaces publics et non bâtis.



PROJETS DE BORDEAUX NORD : LE TASTA, LES BERGES DU LAC, RAVEZIES, LES BASSINS À FLOTS

|              | CADRE D'ACTION   | ACTEURS  | MODE DE COOPERATION  |
|--------------|--|--|--|
|              | - Entrée de ville stratégique : 3 000ha de paysage "vide poche" aménagé au coup par coup les années 60.<br>- Secteur intégré au projet urbain de Bordeaux.<br>- un Plan directeur réalisé par l'AUrba qui aboutit en fonction des entités géographiques à la création de ZAC et de pôles d'aménagements. | - Maîtrise d'ouvrage : CUB, Port autonome, groupe Auchan, opérateurs nationaux et internationaux (APSYS).<br>- Experts : Agences Chemetov, Grumbach, Baggio, A'Urba...<br>- Population habitante, notamment sous forme d'un réseau associatif actif. | - Approche de "planification stratégique", de l'ordre de la démarche ouverte, où, fautes de certitudes financières, techniques et réglementaires, seules sont définies de grandes orientations stratégiques. |
| TEMPORALITES | 1988-2012  | 2006-2012  | 1995-2009  |
|              | LE TASTA   | LES BERGES DU LAC  | RAVEZIES   |
|              |  |  | LES BASSINS À FLOTS  |

PARTI ARCHITECTURAL & URBAIN

Orientations programmatiques

**Le Tasta**

206 718m<sup>2</sup> SHON dont 171 806m<sup>2</sup> de logement et 34 912m<sup>2</sup> de bureau.  
 Coût total opération : 37 767 759€ coût des travaux d'aménagement : 22 758 473m<sup>2</sup>.

**Berges du Lac**

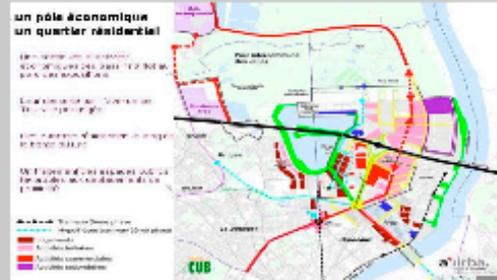
1 500 logements, 12 500m<sup>2</sup> d'équipement public.

**Ravezies**

186 800m<sup>2</sup> SHON dont 145 400m<sup>2</sup> de tertiaire, 32 800m<sup>2</sup> de logement et 8 600m<sup>2</sup> d'occupation mixte.

**Bassins à flots**

263 210m<sup>2</sup> SHON dont 66 219m<sup>2</sup> de logement, 37 218m<sup>2</sup> de commerce, 175 638m<sup>2</sup> de tertiaire et 4 136m<sup>2</sup> d'équipement.



Orientations d'aménagement :

- À l'échelle de Bordeaux Nord : désenclavement du secteur, rapprochement de l'ensemble du centre-ville et organisation d'une structure spatiale dans un esprit de "ville d'eau et de verdure".
- À l'échelle des ZAC : souci de mixité fonctionnelle avec comme action l'augmentation et la diversification de l'offre de logements, l'accueil de nouvelles activités autour des commerces, services et tertiaire, la création de centralité de quartier, la requalification et l'apport d'équipements et d'espaces publics.



BERGES DU LAC



BASSINS À FLOTS



RAVEZIES



LE TASTA

POLARITÉS SECONDAIRES : GRAND PROJET DE VILLE DES HAUTS DE GARONNE

|              | CADRE D'ACTION   | ACTEURS   | MODE DE COOPERATION  |
|--------------|--|---|--|
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bassens, Cenon, Floirac, Lormont : ZUP de 66 500 habitants, 11 500 logements / vieillissante, accompagnée de problèmes sociaux et d'un effet d'enclavement.</li> <li>- Objectifs : retourner la marginalisation pour en faire un territoire de vie et de projet ; désenclaver la rive droite par la création de lien entre les communes, la ville centre et l'agglomération.</li> <li>- 4 volets structurants de mise en application du GPV : habitat, paysage, culture, social.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise d'ouvrage partenariale : groupement d'intérêt public, État (ANRU), collectivités locales (CUB), bailleurs sociaux (Domofrance, Aquitanis), maîtrise d'ouvrage déléguée (BMA).</li> <li>- Experts conseils architectes, urbanistes, sociologues, ingénierie sociale (MOUS).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un projet territorial et une coopération intercommunale.</li> <li>- Culture et paysage comme facteurs d'attractivité et de mixité.</li> </ul> |
| TEMPORALITES | 2001   | 2001-2003   | 2004   |
|              | Signature de la convention territoriale  | Mise en forme des dossiers  | Validation du projet par l'ANRU + lancement des premières opérations   |
|              |  |   | 2008   |
|              |  |   | Achèvement des missions du GPV   |



**Orientations programmatiques**

11 sites opérationnels sont concernés par des opérations de construction-démolition (5000 logements), le réaménagement de la voirie, la construction et la rénovation d'équipements :

Bassens centre, le Bousquet / Lormont Géricart, les Berges, Carriet / Cenon la Morlette, Port-Rouge, 8 mai 1945 / Floirac ZAC des quais, Libération.

Engagements financiers des partenaires : État : 16,8M€ / CUB : 16,8M€ / Conseil Général : 10,1M€ / Conseil Régional : 6,7M€

**PARTI ARCHITECTURAL & URBAIN**



**Orientations d'aménagement :**

- Conforter et créer des centralités de proximité.
- Aménager un fonds de scène paysager à partir du Parc des Coteaux.
- Fédérer les aménagements au travers du passage du tramway.

**Floirac**





**Bassens**



**Lormont**

**Cenon**

