

# Pour de nouveaux compromis urbains

par Jean-Marc Offner  
Directeur général de l'a-urba

1970-2020 : 50 ans d'urbanisme à Bordeaux ; 50 ans de travail de l'a-urba. Cet anniversaire est une belle occasion de mettre en récit et en images les mutations urbaines qui ont marqué Bordeaux. Et la nouvelle édition de cet ouvrage permet non seulement d'actualiser le propos mais aussi de regarder, avec une attention accrue, les transformations à l'œuvre durant la dernière décennie. Ville « provinciale », certes au passé glorieux, certes capitale régionale, Bordeaux s'imaginait « métropole européenne ». Un lustre architectural restauré, des rives magnifiant à nouveau le grand paysage fluvial, un tramway pour combler le retard en matière d'infrastructures de transport, une accessibilité améliorée grâce à la LGV, une démographie girondine rééquilibrée au profit des communes de la Communauté urbaine (CUB) faisaient de l'agglomération bordelaise une localisation et une destination appréciées.

Les habitants, anciens et nouveaux, y louaient sa qualité de vie, les étudiants son offre universitaire et son animation, les touristes ses breuvages et sa beauté. À l'instar de Rennes, Nantes, Toulouse ou Montpellier, Bordeaux prenait ainsi sa part de l'attractivité des grandes villes de l'Ouest et du Sud-Ouest.

L'accompagnement de la croissance démographique (soldes migratoire et naturel l'un et l'autre positifs) et du développement bordelais se voulait stimulant, sobre, singulier, sensible et solidaire (projet métropolitain adopté par la CUB à l'automne 2011). Cette *métropole des cinq sens* devait renforcer à la fois l'efficacité et la légitimité de l'action publique, en économisant les ressources rares (l'espace, l'énergie, l'argent public...) tout en mobilisant les différents acteurs concernés. Qu'en est-il aujourd'hui de cette promesse métropolitaine ?

## Malaise dans la métropolisation

Au jeu des sept familles de l'espace contemporain, depuis Paris ville-monde jusqu'aux campagnes urbaines, les métropoles n'ont plus vraiment bonne presse. Leur reconnaissance institutionnelle à peine obtenue – au regard de leur rôle majeur dans les dynamiques économiques –, elles sont souvent accusées de promouvoir un développement peu soutenable, épuisant les corps, les esprits et la nature ; de favoriser des densités devenues promiscuités mortifères, de construire le terrain de manœuvre privilégié d'un nouveau capitalisme biberonné à la finance et au numérique ; à tout le moins de trop peu partager leurs richesses, de fragmenter la société, de préférer les grands projets à la quotidienneté, d'activer un marketing territorial destructeur d'identité locale et de monopoliser l'attention de l'État.

Expression juridique la plus aboutie à ce jour de l'intercommunalité intégrée, les métropoles affrontent également deux critiques paradoxales : à l'instar des autres dispositifs de coopération intercommunale, elles rabaissent aux yeux de certains un pouvoir municipal considéré comme le fondement de la démocratie locale ; alors que pour d'autres, elles font le lit d'un technocratisme encouragé par la faible légitimité de la gouvernance métropolitaine, absence d'élection directe de leurs présidents aidant.

## Quiproquos sémantiques

Déni démocratique, inadaptation aux impératifs de la transition écologique, concentration des injustices socio-territoriales, la charge est lourde.

Mais n'y a-t-il pas confusion, à tout le moins quiproquo ? Depuis que les villes existent, les hiérarchies urbaines s'établissent, et les mécanismes d'« agglomérations » se renforcent. Rien de nouveau en la matière. En revanche, la métropolisation constitue un phénomène inédit. Initiée par la mondialisation de l'économie, la métropolisation est une mise en réseau des territoires, *urbi et orbi*. Des liens plus nombreux et plus étendus dans la proximité, des relations renforcées et diversifiées dans la connexité. Et cela vaut aussi pour les pratiques sociales, pas seulement pour les échanges marchands.

La métropole, ce n'est pas plus de concentration, ce n'est pas une taille plus importante : des petites agglomérations présentent un fort niveau de métropolisation, et de grandes conurbations peuvent ne pas être métropolisées. De la ville à la métropole, la transformation est qualitative bien plus que quantitative.

## Coopérations

Les interdépendances qui organisent les systèmes territoriaux multi-échelles ne sont pas figées, mais évolutives et malléables. Dès lors, comment est-il possible d'agir sur les processus de métropolisation, dans un contexte de nécessaires transitions ? Ces interdépendances, par leur nature, leur intensité, leur spatialité, constituent une ressource, et non une contrainte, pour spécifier des dynamiques de métropolisation. C'est ainsi que les trajectoires métropolitaines se diversifieront.

La structuration du polycentrisme de la grande aire urbaine bordelaise, indispensable à une meilleure gestion des déplacements, mérite ainsi un dialogue soutenu entre Bordeaux Métropole et le Département de la Gironde. À ces deux interlocuteurs revient également la tâche de réunir les conditions pour faire projet dans le périurbain, espace stratégique de la transition écologique. Les questions d'enseignement supérieur, de culture, de santé, d'alimentation demandent échanges et accords entre la Région Nouvelle-Aquitaine et la métropole, qui saura développer ses liens, au-delà des voisins immédiats, avec La Rochelle et Poitiers, Pau et Limoges... Il faudra plus qu'évoquer les coopérations avec Toulouse, l'autre métropole d'un grand Sud-Ouest riche de complémentarités. Quant au défi de la sobriété foncière, c'est bien l'idée du sol et des paysages comme patrimoines communs qui permettra d'établir des dispositions contextualisées entre les responsables des différents documents de planification.

## Transitions

De nouveaux récits métropolitains s'inventent, porteurs d'une action collective moins alignée sur la doxa d'une attractivité standardisée, plus inventifs pour donner sens et forme au nouveau lexique politique : inclusion, résilience, sobriété, hospitalité, coopération.

La métropolisation ne signe aucun destin territorial. Loin de l'entre-soi délétère des phantasmes de l'indépendance, loin de l'asservissement au centre dénoncé par des périphéries déboussolées, la métropolisation est porteuse de solidarités territoriales. Réflexives et renseignées, les métropoles ont les cartes en main pour élaborer leurs propres modèles de transformation.

Ces objectifs affirmés passent par des manières renouvelées de penser les coopérations territoriales. Cela suppose de qualifier les ressources partenariales entre territoires et entre acteurs : collaborations, assemblages, transactions, réciprocités, alliances... Cela implique d'établir une gouvernance des interdépendances, donc une régulation des flux et des réseaux. Les opérateurs des déplacements, de la logistique, des télécommunications, du numérique, de l'énergie, de l'eau, ne sont pas seulement des gestionnaires de réseaux et de plates-formes techniques. Maîtres discrets des maillages de l'espace, ils dimensionnent les potentiels d'interdépendance territoriale. Leur activité est intrinsèquement politique.

## En bonne intelligence

Plus que jamais, l'ajustement des distances entre les lieux, entre les activités, entre les individus, est l'essence même du travail de l'urbaniste. Débattant de mixité, de densité, d'accessibilité, de voisinage, de métabolisme, de mobilité, les politiques publiques locales s'essayent à modifier les espacements, à déplacer les curseurs du proche et du lointain. À élaborer des compromis entre concentration et dispersion, séparation et agrégation.

Aucun schéma type proposé ici ou là – de la petite ville très dense à la métropole apaisée, du périurbain polycentrique à la biorégion urbaine durable – n'est a priori vertueux ou néfaste, qu'il s'agisse d'évaluer son empreinte écologique ou d'apprécier les qualités de vie de ses habitants. Entre une offre aux évolutions nécessairement incrémentales et une demande toujours hétérogène, la réponse pertinente réside probablement dans la démultiplication des propositions urbaines et territoriales ; pas dans la promotion d'une panacée spatiale.

La mise en œuvre de la transition écologique, et plus conjoncturellement la crise sanitaire, nécessitent débats et négociations sur les nouveaux compromis « sur mesure » à élaborer. C'est aussi pour cela que la notion de transition devient utile, la transition comme intelligence transformationnelle et comme pratique du changement ; le chemin à suivre, même si l'avenir reste incertain. Faute de révolution qui permettrait de passer « sans transition » d'un état à un autre, faute de planification qui conduirait à un futur certain, des transitions au long cours s'opèrent.

Les agences d'urbanisme possèdent les qualités intrinsèques pour répondre à ces défis, entre technique et politique, méthodologie innovante et expertise d'usage, acuponctures urbaines et vision métropolitaine, de la bordure de trottoir aux trames vertes des schémas régionaux. Avec leurs partenaires, elles peuvent aider l'action publique à se débarrasser de quelques-uns de ses vieux démons : la sectorialité des interventions, le diktat des périmètres, le primat de l'investissement, le pilotage par les nombres. À l'instar de l'a-urba, les plus anciennes ont été créées il y a un demi-siècle pour éclairer la décision publique et permettre aux territoires de « vivre en bonne intelligence ». Pour les cinquante prochaines années, l'ambition reste manifestement d'actualité.