

L'appel à projets urbains “ 50 000 logements ” à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratège

Gilles Pinson, Élise Reiffers, Stéphane Hirschberger

► **To cite this version:**

Gilles Pinson, Élise Reiffers, Stéphane Hirschberger. L'appel à projets urbains “ 50 000 logements ” à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratège. 2018, pp.1-6. halshs-01958075

HAL Id: halshs-01958075

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01958075>

Submitted on 9 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'appel à projets urbains « 50 000 logements » à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratégie

Gilles Pinson, Élise Reiffers et Stéphane Hirschberger

Dossier « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants »

Les appels à projets urbains se développent au-delà du Grand Paris. À Bordeaux, alors en pleine effervescence urbaine, la démarche a été mobilisée dès le début des années 2010 dans une perspective métropolitaine. Cet article revient sur la genèse et les enjeux de ce dispositif, puis met en lumière les écueils attachés à sa mise en œuvre.

Au début des années 2010, la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) lançait l'appel à projets innovants « 50 000 logements ». L'objectif était double : doter la puissance publique, intercommunale en l'occurrence, d'un projet et d'une capacité à maîtriser les processus d'urbanisation à l'échelle métropolitaine, d'une part ; inventer des dispositifs d'aménagement permettant de mobiliser les investissements privés dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, de l'autre. Cet article propose de faire un bilan critique de cette démarche¹ : si l'« urbanisme négocié » n'a fait que reconduire une pratique bordelaise de l'aménagement marquée par le libéralisme et la fragmentation opérationnelle, force est de constater que la maîtrise d'ouvrage publique métropolitaine se fait encore attendre.

Un API pour faire émerger un aménagement d'échelle métropolitaine

En 2010, la Communauté urbaine de Bordeaux, alors présidée par le socialiste Vincent Feltesse, lance une grande consultation en parallèle à la construction de la troisième ligne du tramway bordelais. La commande est claire : où et comment construire 50 000 logements autour des axes de transports collectifs ? L'initiative vient couronner une décennie 2000 marquée par un processus spectaculaire de renouvellement urbain, ponctué notamment par la construction de deux premières lignes de tramway, par la reconquête du « *waterfront* » des quais de Garonne et par le lancement des réflexions sur un « arc de projets urbains », allant du sud au nord de la ville en passant par la rive droite (les actuels projets Euratlantique, Bastide Niel, Brazza, Bassins à Flot et Ginko).

Bordeaux renoue ainsi avec ses ambitions de ville millionnaire formulées dans les années 1960. Le tandem Alain Juppé (UMP, puis LR), maire de Bordeaux, et Vincent Feltesse, président de la CUB, s'accorde à la fois sur un diagnostic et sur une stratégie, qui recouvre plusieurs enjeux. Alors

¹ Cet article s'appuie sur une enquête originale, fondée sur la réalisation d'une dizaine d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs impliqués directement dans l'API « 50 000 logements » et sur la consultation des documents produits dans le cadre de la démarche. Ce matériau a été complété par une recherche de plus long terme menée par Gilles Pinson sur la gouvernance métropolitaine à Bordeaux et par les retours d'expérience professionnelle d'Élise Reiffers et de Stéphane Hirschberger.

que 100 000 habitants supplémentaires sont attendus à Bordeaux à l'horizon 2030, il s'agit tout d'abord d'absorber cette croissance dans des quartiers équipés en modes de transports collectifs, afin de limiter le recours à la voiture et de réguler l'étalement périurbain. Cette condition d'accessibilité s'accompagne d'une volonté de trouver des solutions pour construire aussi vite que possible des logements de qualité et à des prix de sortie raisonnables dans les zones centrales et péri-centrales de l'agglomération. Cette opération doit, par ailleurs, permettre à la puissance publique de récupérer une part de la rente foncière générée par le développement du tramway, généralement captée sans contrepartie par les promoteurs, afin de la mettre au service d'objectifs d'intérêt général (accessibilité du logement, limitation de l'étalement, etc.). Enfin, l'ambition des « 50 000 logements » est aussi de faire exister la métropole bordelaise ; pour Vincent Feltesse notamment, l'appel à projets est l'occasion d'ériger le territoire métropolitain en échelle de réflexion stratégique, tout en œuvrant à un rééquilibrage des investissements publics, concentrés jusqu'alors, selon lui et la majorité qui le soutient alors, sur la ville-centre.

L'appel à projets est lancé au printemps 2010 sur la base d'un cahier des charges établi par les services de la CUB. Cinq équipes de maîtrise d'œuvre d'architectes-urbanistes (OMA, AUC, Lacaton & Vassal, Alexandre Chemetoff & associés et 51N4E) sont retenues pour participer à un dialogue compétitif : pendant six mois, les équipes retenues dialoguent avec un panel d'élus et de techniciens afin de faire émerger les projets. Au terme du processus, des sites pilotes, les « îlots témoins », sont attribués à chaque équipe afin qu'elles y mettent en œuvre leurs propositions. Au-delà de son intérêt économique et opérationnel, cette innovation procédurale est censée favoriser l'acculturation des élus et des services de la métropole aux enjeux d'urbanisme et d'architecture. Si les termes « densification » ou « *transit oriented development* » sont soigneusement évités, c'est bien vers ce type de solution qu'il s'agit d'emmener les acteurs locaux.

Le projet avant la procédure

L'API « 50 000 logements » porte la marque de l'urbanisme de projet qui a profondément renouvelé les pratiques en matière d'aménagement et de planification à partir des années 1990 (Pinson 2009 ; Ingallina 2010 ; Arab 2017). Il comporte, tout d'abord, une dimension stratégique : il s'agit de doter une organisation politique, la CUB, d'une vision de son avenir, susceptible non seulement d'inspirer les projets concrets et les politiques sectorielles, mais aussi de servir de marqueur identitaire vis-à-vis de l'extérieur. Il manifeste, par ailleurs, un renversement des rapports de force entre les disciplines et professions de l'urbanisme : face à l'urbanisme de réseaux des ingénieurs, face à l'urbanisme de règlement des juristes, mais aussi face à la pratique jugée obsolète d'une « architecture contre la ville », il consacre la réhabilitation à la fois de la composition urbaine et de la figure de l'architecte-urbaniste. Il s'agit de placer le projet urbain, la vision de la ville, avant la procédure juridique qui l'opérationnalise (Devillers 1994).

De fait, Vincent Feltesse est à la tête d'une organisation, la Communauté urbaine de Bordeaux, dominée par des ingénieurs et des services techniques dont la montée en puissance s'est fondée sur des compétences centrées sur la gestion des réseaux (eau, assainissement, voirie et transports), dans une certaine indifférence à l'égard des enjeux de composition urbaine, de qualité architecturale et d'espace public. Au contraire, le réaménagement des quais de la Garonne et le déploiement du tramway ont été dans une large mesure l'œuvre de l'agence d'urbanisme (a'urba), dirigée alors par Francis Cuillier, et de missions *ad hoc* constituées par Alain Juppé en marge des administrations municipale et intercommunale.

Deux autres éléments de contexte marquent le lancement des « 50 000 logements ». À Paris, la consultation internationale du Grand Pari(s) est lancée en 2008 dans le sillage du discours de Roissy de Nicolas Sarkozy ; l'initiative impose une échelle de réflexion métropolitaine et retient l'attention du président de la CUB. À l'échelle mondiale et nationale, l'éclatement de la crise financière, à laquelle l'immense majorité des gouvernements répond par des programmes d'austérité, annonce une raréfaction des ressources publiques : les élus et les professionnels de l'aménagement sont

contraints à rechercher des alternatives au « modèle d'affaire de la production urbaine à la française » (Blanchard et Miot 2017), qui repose pour l'essentiel sur le portage du foncier par la collectivité et le déficit public.

Un urbanisme négocié fondé sur la confiance réciproque entre acteurs publics et privés

Ainsi, l'ambition initiale du dispositif des « 50 000 logements » est d'organiser un encadrement des processus d'urbanisation sans passer par une maîtrise publique du foncier. Mais comment, dans ces conditions, obtenir des contreparties des opérateurs ? L'idée de Vincent Feltesse est de mobiliser l'API pour élaborer une vision du projet et de ses enjeux qui soit partagée à la fois par les services de la CUB, les élus et techniciens des communes et les opérateurs privés. Il s'agit, selon les termes de l'ancien président de la CUB, de « miser sur la matière grise plutôt que sur du déficit », de « réarmer intellectuellement la puissance publique ».

L'exercice collectif de diagnostic, de prospective et de conception a pour objet de faire émerger une compréhension et une confiance réciproques, qui pourrait finalement primer sur le rapport de force scellé par la règle de droit et s'imposer comme une nouvelle modalité d'articulation des interventions et des ressources publiques et privées.

L'opérationnalisation ou le retour du refoulé aménagiste

Quel héritage a laissé le dispositif « 50 000 logements » ? S'il a suscité une certaine effervescence intellectuelle au moment du dialogue compétitif, celle-ci n'a guère été entretenue pendant la phase opérationnelle et ne s'est pas véritablement diffusée au-delà du comité restreint réunissant élus et techniciens. L'effet d'acculturation recherché n'est pas au rendez-vous, ce qui explique non seulement la grande difficulté à trouver des communes volontaires pour offrir des sites où expérimenter les idées développées au cours du dialogue, mais aussi les réflexes de « refus de la densification » qui resurgissent aujourd'hui chez de nombreux élus des communes de la périphérie bordelaise. L'absence des maîtres d'ouvrage des projets, en particulier des promoteurs, contrairement à ce qui est devenu la règle dans les API grand-parisiens récents, a aussi sans doute nui à la diffusion et au partage des principes d'action discutés dans le dispositif.

En revanche, le dispositif a sédimenté sur le plan organisationnel. En effet, malgré les réticences initiales de Vincent Feltesse, une structure dédiée à la mise en œuvre du programme des « 50 000 logements » est créée en avril 2012. C'est même la formule la plus dirigiste des outils de l'aménagement public, la société publique locale, qui est adoptée. L'origine de « La Fabrique de Bordeaux Métropole » se trouve dans les préconisations formulées par l'urbaniste Jean-Louis Subileau. Dans un rapport commandité par la CUB, il préconise la création d'un outil opérationnel dédié, notamment parce que les capacités opérationnelles de la Ville de Bordeaux et de la CUB seraient insuffisantes pour mener à bien de telles opérations en régie.

« La Fab » est donc créée le 1^{er} avril 2012, dans une conjoncture qui ne va pas lui rendre la vie facile : Vincent Feltesse se lance alors dans la conquête de la mairie de Bordeaux contre Alain Juppé. La compétition électorale va sensiblement gripper les dynamiques coopératives qui s'étaient enclenchées entre les deux hommes – et les deux institutions qu'ils dirigent. Par ailleurs, début 2015, la CUB se transforme en Métropole et engage un processus de réorganisation et de mutualisation des services métropolitains et municipaux. L'énergie de l'institution est dans une large mesure absorbée par le processus, qui fait passer au second plan les projets stratégiques.

Plus profondément, la nouvelle SPL peine à se faire une place au sein du paysage organisationnel de la métropole, déjà saturé d'outils opérationnels et de projets urbains : la Ville de Bordeaux dispose d'une SEM, Bordeaux Métropole Aménagement, impliquée dans les grandes opérations de la rive droite (ZAC Cœur de Bastide, ZAC Bastide Niel) ; la Métropole (ex-CUB) est la tutelle principale d'opérateurs – comme Aquitanis ou InCité – qui ont dépassé leur fonction historique de

bailleurs sociaux pour devenir de grands aménageurs ; le projet Euratlantique, autour de la gare Saint-Jean, est porté par un Établissement public d'aménagement (Morel-Journal et Pinson 2012) ; enfin, certains projets, comme les Bassins à Flot, sont réalisés en régie par la ville ou la Métropole.

Un bilan contrasté

Six ans après le lancement de la phase opérationnelle des « 50 000 logements », le rythme de production de la Fab ne laisse pas entrevoir l'atteinte des objectifs initiaux. En septembre 2018, plus de 10 000 logements sont programmés (en cours d'étude) et seulement 200 ont été livrés. Pour atteindre les objectifs du programme, la Fab devrait donc construire 37 000 logements d'ici 2030. Parmi les nombreux facteurs qui compromettent la réalisation des objectifs, la cherté du foncier bordelais est sans doute le plus déterminant. Cette situation est assez banale pour des marchés métropolitains tendus, mais elle est aggravée à Bordeaux par deux éléments : l'absence de politique foncière – la CUB ne s'est jamais investie dans ce domaine et Alain Juppé n'a décidé que très récemment de faire rentrer la métropole dans l'établissement public foncier régional, d'une part ; la multiplicité des opérateurs de l'aménagement, qui se livrent une concurrence acharnée pour l'accès à un foncier libre en voie de raréfaction et activent ce faisant les anticipations spéculatives des propriétaires, d'autre part.

Que peut-on dire du point de vue des objectifs organisationnels et politiques de l'API ? Eu égard à l'objectif de mobilisation des ressources privées, il est indéniable que les « 50 000 logements », avec d'autres opérations d'envergure, ont permis d'attirer les regards et d'aiguiser les appétits des investisseurs privés sur la métropole bordelaise, avec comme conséquence une ouverture des marchés locaux de la conception architecturale et urbanistique et de la promotion immobilière, plutôt réservés aux acteurs bordelais jusqu'alors. L'intérêt des opérateurs privés pour le gâteau immobilier bordelais s'est donc renforcé, même s'il est loin d'être sûr que leurs ressources ont été mises à contribution pour mettre en œuvre des objectifs d'intérêt général.

Recherche maîtrise d'ouvrage métropolitaine désespérément

Les effets en termes de montée en puissance d'une capacité métropolitaine de maîtrise d'ouvrage, autrement dit de capacité d'un pouvoir métropolitain à organiser la mise en cohérence des opérations d'urbanisme sur son territoire et à négocier la mise en œuvre de principes d'intérêt général avec les opérateurs privés, sont encore beaucoup plus incertains. La création de la Fab n'a pas résolu la situation de fragmentation opérationnelle qui caractérise Bordeaux ; elle a même contribué à l'aggraver. La métropole a aujourd'hui sa SPL, mais la nouvelle majorité politique qui la dirige ne semble pas vouloir faire de cet outil une pièce essentielle de son dispositif. La multiplication des structures ne serait pas fondamentalement problématique si, parallèlement, la Métropole parvenait à coordonner les différentes opérations et à y imposer des principes d'aménagement opposables aux opérateurs. Or, tel n'est pas le cas. Tout se passe comme si la définition de principes d'action dans le cadre de l'opération des « 50 000 logements » dédouanait la Métropole de toute action de régulation sur les nombreuses autres opérations qui transforment la ville.

Une illustration de ce désengagement est fournie par l'opération d'intérêt national Euratlantique : privilégiant une lecture littérale du statut des établissements publics d'aménagement, créations de l'État bénéficiant de pouvoirs dérogatoires au droit commun de l'urbanisme, la métropole, la ville de Bordeaux et leurs élus n'exercent pas véritablement leur droit de surveillance sur le projet, alors même qu'il semble aujourd'hui souffrir des premières conséquences d'un manque initial de réflexion prospective (programmation des équipements publics, accessibilité des sites).

Un autre exemple de la difficulté à faire émerger une maîtrise d'ouvrage métropolitaine est l'opération des Bassins à Flot. Mené en régie d'abord par la ville puis par la métropole, le projet a

été conduit au nom des principes de l'urbanisme négocié, en se fondant sur un découpage en macro-lots (Christy 2016). Les témoignages de plusieurs acteurs impliqués dans le projet, notamment les échos des « ateliers » censés être les lieux de concertation et de négociation, semblent indiquer que, faute de principes à faire valoir sur les espaces publics, les densités ou la qualité des logements, les opérateurs publics n'ont, la plupart du temps, pas pu – ou pas voulu – résisté aux exigences des promoteurs.

Aujourd'hui, un certain nombre d'acteurs à Bordeaux célèbrent cette diversité des modes opératoires, y voyant le signe d'un pragmatisme de la société locale. Il semblerait plutôt que passée une période où, pour la première fois, l'intercommunalité bordelaise semblait en passe de devenir autre chose qu'un syndicat de maires et de développer une véritable maîtrise d'ouvrage métropolitaine, on soit revenu à la matrice libérale qui définit les politiques urbaines bordelaises depuis les années 1960. La greffe stratégique dont les « 50 000 logements » étaient l'instrument n'a pas pris. En reprenant la tête de la Métropole, Alain Juppé y a imposé une approche légaliste de la coopération intercommunale, faisant la part belle aux tractations entre maires. Les réorganisations qui ont accompagné le passage en métropole et la mutualisation ont permis à la culture libérale et pragmatique de l'administration municipale bordelaise d'avoir raison d'une approche plus stratégique et métropolitaine, dans une alliance objective pour le moins étrange avec la « vieille garde » de la CUB, attachée à une limitation de l'intervention de l'EPCI aux compétences strictement techniques (transports, voirie, réseaux). Privé du soutien politique et technique de son institution de tutelle, la Fab peine à faire vivre l'esprit des « 50 000 logements ».

Bibliographie

- Arab, N. 2017. « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », *Revue internationale d'urbanisme* [en ligne], n° 3. URL : <http://riurba.net/Revue/lelaboration-collective-des-projets-durbanisme-organiser-lintegration-des-acteurs-et-gerer-lincertitude-des-processus-de-conception>.
- Blanchard, G. et Miot, Y. 2017. « Quelle activité de conception dans les séquences aval des projets d'aménagement ? Apprentissages et négociations dans l'encadrement des opérations immobilières à Bordeaux Euratlantique et Lille-Arras-Europe », *Revue internationale d'urbanisme* [en ligne], n° 3. URL : <http://riurba.net/Revue/quelle-activite-de-conception-dans-les-sequences-aval-des-projets-damenagement-apprentissages-et-negociations-dans-lencadrement-des-operations-immobilieres-a-bordeaux-euratlantique>.
- Christy, H. 2016. *L'Urbanisme négocié. Bordeaux, les Bassins à flot*, Paris : Dominique Carré-La Découverte.
- Devillers, C. 1994. *Le Projet urbain*, Paris : Pavillon de l'Arsenal.
- Godier, P., Oblet, T. et Tapie, G. (dir.). 2018. *L'Éveil métropolitain. L'exemple de Bordeaux*, Paris : Éditions du Moniteur.
- Ingallina, P. 2010. *Le Projet urbain*, Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- Lorrain, D. 2018. *L'Urbanisme 1.0. Enquête sur une commune du Grand Paris*, Paris : Raisons d'agir.
- Morel-Journel, C. et Pinson G. 2012. « Néo-management et/ou néolibéralisme des politiques urbaines : analyse de "l'outil EPA" et de son acclimatation stéphanoise », in J.-M. Guénod (dir.), *Desseins de villes : un retour de l'État aménageur ?*, La Tour d'Aigues : Éditions de l'aube, p. 172-216.
- Pinson, G. 2009. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po.

Professeur de science politique, **Gilles Pinson** est enseignant à Sciences Po Bordeaux et Sciences Po Paris, où il dirige le master « Stratégies et gouvernances métropolitaines », et chercheur au Centre Émile Durkheim (UMR 5116). Il est responsable scientifique du Forum urbain, structure dédiée à la valorisation de la recherche urbaine et à l'animation du débat public sur les enjeux urbains dans la région métropolitaine bordelaise.

Élise Reiffers est diplômée de l'EnsapBx (École nationale supérieure d'architecture et paysage de Bordeaux). Après avoir collaboré à Barcelone avec Manuel Gausa (IAAC), elle a exercé en agence d'architecture à Paris, puis à Bordeaux en tant qu'architecte associée. Elle intervient principalement dans le cadre d'opérations de logements inscrites dans les grands projets urbains de la métropole.

Stéphane Hirschberger est architecte et enseignant à l'EnsapBx (École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux), où il dirige depuis 2014 le master « Intelligences et architecture des territoires ». Il est associé de l'agence ADH et conduit des projets privés et publics, notamment dans le domaine culturel (CIRCA à Auch, le Cube Cirque à Boulazac, le Pôle des cultures urbaines à Périgueux).

Pour citer cet article :

Stéphane Hirschberger & Gilles Pinson & Élise Reiffers, « L'appel à projets urbains « 50 000 logements » à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratège », *Métropolitiques*, 5 novembre 2018. URL : <https://www.metropolitiques.eu/L-appel-a-projets-urbains-50-000-logements-a-Bordeaux-la-mise-en-echec-de-la.html>.