



« Bordeaux 3.0 » : amorcer un espace public métropolitain

Vincent Feltesse

Faire grandir un espace métropolitain est une affaire complexe. En plus de la construction d'espaces public urbains, la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a proposé de faire naître un espace du débat public en associant les citoyens à l'élaboration d'un projet politique pour la métropole. Vincent Feltesse, président de la CUB, revient sur ce travail d'émergence d'un espace public métropolitain.

Comme de nombreuses grandes villes françaises, Bordeaux vit un moment particulier de son histoire : la dilatation de ses faubourgs et l'extension de sa périphérie ont conduit la ville à sortir de ses limites historiques. Le mouvement est ici particulièrement marqué, puisque l'aire urbaine est l'une des moins denses de France, selon les statistiques de l'Insee. Que le tissu périurbain soit parsemé de grands crus classés n'explique pas tout : sous l'effet d'une croissance naturelle et migratoire très forte, Bordeaux grandit (la population de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a augmenté de 100 000 habitants depuis 1990 pour atteindre 720 000 personnes) et Bordeaux s'étend (la superficie de l'aire urbaine a augmenté de 76 % entre 1999 et 2008). Selon les démographes, le mouvement est même appelé à s'amplifier puisque la région bordelaise devrait accueillir environ 250 000 nouveaux habitants au cours des vingt prochaines années. Pour ne pas se laisser déborder par le phénomène et conserver le meilleur cadre de vie possible, la CUB mène depuis quatre ans une réflexion continue sur les conditions d'émergence à Bordeaux d'une métropole millionnaire à l'horizon 2030. Je reviens ici sur cette expérience dont la vocation était d'amorcer l'émergence d'un espace public métropolitain.

Élaborer un projet métropolitain partagé avec tous les habitants

Après un premier séminaire fondateur en 2008, consacré à l'enjeu de l'arrivée de la ligne grande vitesse et à ce qui allait devenir l'opération d'intérêt national Bordeaux-Euratlantique, la CUB a lancé en 2009 un grand travail d'expertise et d'exploration : « Bordeaux, métropole 3.0 ». Pendant deux ans, à l'occasion de sessions de remue-méninges, cette démarche a réuni en formation serrée les élus locaux, les services de la CUB, l'A'urba (l'agence d'urbanisme de Bordeaux), mais aussi le monde universitaire, associatif et les entreprises. Les nombreuses réunions, organisées autour d'interventions d'experts, ont permis d'associer dans la durée environ 300 Bordelais à cette réflexion sur l'avenir de leur territoire. Objectif de la démarche : doter la CUB, pour la première fois de son histoire, d'un projet politique métropolitain. Pour cela, il fallait élaborer une stratégie globale de développement territorial à moyen terme (2030), mais il fallait aussi élargir les pratiques de concertation pour constituer un espace public métropolitain : doubler les espaces publics physiques en gestation (places, cours, tramway, etc.) d'un espace public du débat qui soit, lui aussi, d'envergure métropolitaine.

Compte tenu des chantiers engagés ou à venir (Euratlantique, nouveaux ponts sur la Garonne, troisième phase du tramway, réaménagement des bassins à flot, etc.), ce ne sont pas les enquêtes publiques qui manquent à Bordeaux. Mais une telle mutation de la métropole ne peut se faire sans

impliquer plus largement encore la population. Aussi, au-delà des concertations ponctuelles régulièrement menées sur tel ou tel projet, la CUB a souhaité consulter les habitants sur le sens même de ces changements : pourquoi faire tout cela ? À quelle métropole les habitants et usagers aspirent-ils ? Quels sont les enjeux clefs auxquels la métropole doit répondre ?

À l'issue d'une première phase d'élaboration du projet métropolitain par les services de la CUB et l'A'urba, une vaste démarche d'écoute et de dialogue avec les habitants, les « Rencontres de la fabrique métropolitaine », a été engagée au printemps 2011. L'objectif était d'enrichir le projet en le nourrissant de la façon dont les habitants perçoivent et hiérarchisent les enjeux du territoire. Une série de neuf rencontres rassemblant à chaque fois deux à trois cents personnes a ainsi été organisée en différents points du territoire de la communauté urbaine.

En initiant cette démarche, la CUB doublait sa réflexion technique sur l'évolution des espaces publics urbains d'un travail sur l'espace public immatériel : la métropole est faite de ses places, ses rues, ses gares, ses services publics et ses centres commerciaux mais aussi de la façon dont les habitants y tissent des liens. Cet espace public « politique » est fondamental, il est même la condition d'une construction sereine des projets physiques. Sans une interrogation profonde sur le sens de chacun des projets, sur « pour quoi et pour qui » on crée ces nouveaux espaces, il n'y a pas de construction territoriale, juste une succession d'opérations plus ou moins bien reliées entre elles.

Construire l'espace public politique à l'échelle de la métropole

Mais la construction de cet espace public du débat suppose, elle aussi, un véritable travail : les réunions de quartiers, les ateliers de concertation et les enquêtes ou débats publics classiques ne touchent qu'une partie très spécifique de la population. Les acteurs engagés et les militants locaux tendent ainsi à privatiser l'espace du débat, en se l'appropriant *via* divers mécanismes, volontaires ou non¹. Les débats ont souvent tendance à se techniciser : les expertises d'usage de chacun sont sollicitées et l'on finit par se demander comment faire pour intégrer aux projets les contraintes avancées par les différents groupes. En définitive, l'intérêt général, le « pour quoi et pour qui » du projet, les valeurs qui le portent et le projet politique qu'il sert ne sont jamais discutés collectivement par l'ensemble des publics.

Dépasser le cercle de ces « professionnels » de la démocratie participative institutionnalisée suppose de pénétrer dans le territoire en mobilisant spécifiquement l'ensemble des publics invisibles dans l'espace de la citoyenneté : les ouvriers, les chômeurs, les femmes au foyer, les jeunes, etc. La démarche engagée par la CUB et confiée en assistance à maîtrise d'ouvrage à une agence spécialisée dans les consultations citoyennes a donc prêté une attention toute particulière à la mobilisation de ces publics qui se sentent moins immédiatement concernés par les débats. Le dispositif scénographique et l'animation des rencontres ont été conçus de manière à donner la parole aux habitants sur un mode qui autorise l'expression de chacun sur un pied d'égalité. Des salles à plat ont été choisies pour éviter toute hiérarchie implicite et les premiers cercles n'ont pas été réservés aux élus mais plutôt aux habitants. Chaque réunion était introduite par un film tourné auprès des habitants à l'issue d'une enquête approfondie² plutôt que par un exposé des élus : cela a permis aux habitants d'installer eux-mêmes les sujets et le registre de la réunion. L'animation a ensuite donné la part principale aux habitants invités à s'exprimer, les élus ou experts n'intervenant que ponctuellement et pour réagir aux propos plutôt que pour donner des réponses. Les débats ont donc été conçus à partir des habitants avec comme principale préoccupation de créer les meilleures conditions pour qu'ils s'expriment sur les enjeux stratégiques de la construction métropolitaine.

¹ Blondiaux, Loïc. 2008. *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Paris : Seuil.

² 600 personnes rencontrées et un échantillon représentatif de 126 personnes retenues sur la base de critères démographiques, socio-professionnels et territoriaux pour des entretiens semi-directifs ouverts filmés d'environ une demi-heure.

Créer cet espace de partage et faire qu'il soit un espace véritablement métropolitain suppose aussi un important travail de terrain : pour assurer une représentativité et une diversité des populations présentes dans les salles, il faut convaincre chaque citoyen qu'il a intérêt à venir et à s'exprimer et lui garantir qu'il sera écouté. Une démarche de mobilisation a donc été entreprise dans tous les territoires de la CUB afin de faire en sorte que les populations invisibles du débat public viennent participer activement aux rencontres de la fabrique. Des milliers d'habitants de la CUB et de ses environs ont ainsi été sollicités directement par une équipe dédiée (huit personnes à temps plein pendant deux mois) : que ce soit par téléphone, sur les marchés, aux sorties des écoles ou en déambulant dans chacun des quartiers, un travail a été mené auprès de chaque personne rencontrée pour la convaincre de l'intérêt et l'utilité de sa prise de parole. Les équipes étaient sensibilisées aux populations les moins souvent présentes dans les réunions afin d'insister particulièrement auprès d'elles et, pendant les débats, l'animation a directement sollicité les citoyens issus de leurs rangs pour qu'ils ne se laissent pas intimider par les salles pleines.

« Nous vous faisons totalement confiance pour construire une belle ville, notre seule question est de savoir pour qui vous la faites : est-ce que vous la faites bien pour tous ? »

Leur présence et la dynamique des débats ont ainsi amené les discussions sur le sens de la construction engagée bien plus que sur les modalités techniques des projets ou sur les attentes particulières de chacun des territoires. Ce qui s'est exprimé à l'occasion des rencontres, c'est la façon dont les Bordelais se rapportent à leur territoire, leurs représentations, leurs espoirs et les enjeux qu'ils identifient pour l'avenir : le débat, organisé dans le cadre du projet métropolitain, a surtout porté sur des questions d'économie, d'emploi et de pratiques culturelles, sur la question des jeunes et de leur place dans la construction métropolitaine. Avant même les questions de transport et de logement, la façon de vivre dans la métropole a donc été au cœur des rencontres.

Les questions que les habitants ont adressées à la CUB à cette occasion témoignent ainsi d'une convergence entre les espaces publics matériels et immatériels : la question qui a envahi le débat métropolitain a pris la forme d'une interpellation : « nous vous faisons totalement confiance pour construire une belle ville, notre seule question est de savoir pour qui vous la faites : est-ce que vous la faites bien pour tous ? ». En ménageant, en amont du projet métropolitain, un espace public de débat suffisamment ouvert pour que tous les habitants et usagers de la métropole s'y retrouvent, la CUB a ainsi permis que le débat ne porte pas sur différents objets d'envergure locale mais fasse émerger publiquement la question de la destination et de l'appropriation des différents territoires de la métropole. Le projet métropolitain a pu être enrichi et reformulé en tenant compte de ces éléments – par exemple, en accordant une place plus importante que prévu à la question de l'emploi : les débats ont montré que ce sujet, qui ne fait en principe pas partie des compétences communautaires, était au cœur des attentes d'une population et en particulier des jeunes. Nourri par les débats, le projet a ainsi intégré plus fortement cette préoccupation dans le déploiement des services urbains dont la CUB a la charge (transport, logement, etc.) et a réfléchi aux ressources et compétences mobilisables pour apporter des solutions concrètes aux usagers de la métropole.

Mettre l'intérêt général au cœur des débats

Selon que l'espace public du débat est plus ou moins bien construit, qu'il porte sur les valeurs plus que sur les objets, qu'il est instruit en amont de la programmation des multiples projets et qu'il est organisé à la bonne échelle, il sera à même de nourrir et d'enrichir les projets d'aménagement de la ville, ou, au contraire, de les ralentir et de les particulariser. À travers l'exemple de la consultation engagée par la CUB, c'est la façon même de se rapporter à la démocratie locale qui est en jeu : les citoyens sont-ils les meilleurs connaisseurs des valeurs qu'ils portent ou bien sont-ils les experts du local et du quotidien ? Doit-on les écouter pour ce qu'ils ont à dire avec leurs mots et

leurs priorités ou bien doit-on les former aux sujets et techniques des experts pour qu'ils puissent débattre avec eux ?

Les débats et enquêtes publiques ont fait la preuve de leurs limites à plusieurs reprises : pour redonner une place aux citoyens, on les a érigés en experts et on les a mis dans la même position que les services techniques des collectivités. Or il ne faut pas s'y tromper : si certains citoyens sont des experts dans le cadre de leur vie professionnelle, l'expertise qu'ils mobilisent dans leur vie de tous les jours est une expertise politique. C'est tout le sens de nos démocraties que de considérer la capacité de chacun à formuler un avis général et pertinent sur les choses qui concernent et engagent la vie publique. C'est à ce citoyen « tout entier » que la démocratie s'adresse quand la technocratie, précisément, découpe l'humain en tranches de compétences.

Un processus à inscrire dans la durée

Les « Rencontres de la fabrique » ne sont qu'un amorçage de l'espace public métropolitain bordelais. Même si trois mille personnes ont participé physiquement aux débats, même si, au total, près de quinze mille habitants de la CUB se sont à un moment ou à un autre mobilisés au cours de cette longue séquence participative, il ne s'agit que d'un moment dans la vie de la métropole. La question qui est désormais devant elle, c'est la façon dont cet espace public métropolitain va continuer de vivre.

C'est tout l'enjeu de ce que la CUB essaie depuis d'initier sous le nom de « coopérative métropolitaine » : faire en sorte que la gouvernance de l'espace métropolitain ne soit pas uniquement l'affaire de la communauté urbaine et des élus, mais mobilise l'ensemble des acteurs, à commencer par les citoyens eux-mêmes. Mais aussi faire en sorte que le projet métropolitain, élaboré de manière partagée, irrigue véritablement les projets locaux. Il en va de la légitimité de l'action publique locale. Il en va aussi de son efficacité. Car c'est bien à l'échelle métropolitaine que se posent désormais les principales questions urbaines.

Vincent Feltesse est député socialiste de la deuxième circonscription de la Gironde et membre de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Il est également président de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) depuis 2007 et président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) depuis 2010. Il a récemment publié un livre d'entretiens avec le sociologue Jean Viard : *La décennie bordelaise. Quelle politique urbaine à l'heure des métropoles ?* (Éditions de l'Aube, 2012).

Pour citer cet article :

Vincent Feltesse, « “Bordeaux 3.0” : amorcer un espace public métropolitain », *Métropolitiques*, 21 novembre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Bordeaux-3-0-amorcer-un-espace.html>.