

LE TRAMWAY, AXE CENTRAL DU PROJET URBAIN DE BORDEAUX

Au plan international, le nom de Bordeaux est d'abord associé à ses vins, considérés, depuis l'antiquité, parmi les meilleurs du monde. C'est, à ce titre, la ville française la plus connue après Paris et une étape incontournable dans un tour d'Europe. Les visiteurs découvrent alors une ville très séduisante, d'une étonnante modernité, une ville qui a su, en quelques années, accomplir une mutation majeure en mobilisant toutes ses forces vives au service d'un projet urbain ambitieux dont le tramway est le vecteur structurant et le support emblématique. Dans bien des villes, les projets de transports en commun en site propre, et les projets de tramway en particulier, ont été l'occasion de recomposer la ville autour de ces réseaux, mais Bordeaux a particulièrement réussi cette recomposition en mobilisant capitaux et techniciens, mais aussi urbanistes, architectes et paysagistes de premier plan.

1) CONTEXTE

Géographie: Bordeaux est une ville très ancienne: Elle est située à la pointe du Sud Ouest de la France, sur la Garonne quelques kilomètres avant que, rejointe par la Dordogne, celle-ci ne constitue la Gironde qui va se jeter dans l'atlantique. Elle est adossée à un vaste triangle de landes exploitées en pinèdes protégées de la mer par un épais cordon dunaire et se pose sur les terrasses alluviales du fleuve dont les « graves ¹ » constituent l'essentiel. Sa situation stratégique entre océan et route de la méditerranée, sur l'axe Nord-Sud vers les Pyrénées, va conduire les romains à y construire, au tout début de l'ère chrétienne, un camp et un port sur un village gaulois existant. Comme souvent le tracé de ce castrum avec son cardo et son decumanus sont encore nettement visibles et continuent de structurer la ville.

Aujourd'hui, l'agglomération bordelaise avec 660 000 habitants est la 7ème de France. La communauté urbaine, créée en 1967 regroupe 27 communes. La commune de Bordeaux proprement dite compte 215 000 habitants soit le tiers de l'agglomération, 2 communes, Mérignac et Pessac, comptent plus de 50 000 habitants, 8 communes plus de 20 000 habitants, la plus petite comptant 1100 habitants. Capitale de la région Aquitaine, préfecture du département de la Gironde, rectorat d'académie et ville universitaire, Bordeaux est une ville attractive et a cru de 6,2% de 1990 à 1999 en attirant une population jeune.

Bordeaux est une ville dense entourée de villages devenus des villes diffuses: Comme beaucoup de villes occidentales, Bordeaux est tout d'abord entourée de villages modestes à vocation agricole dont les bourgeois de la ville et les institutions religieuses possèdent l'essentiel du foncier. De ces structures villageoises subsistent trace: autour de la mairie et/ou de l'église, une place commerçante et quelques bâtisses anciennes, généralement assez basses (R+1). Depuis le début du XXème siècle et surtout depuis les années 60, un formidable développement de l'urbanisation a eu lieu par juxtaposition le long des voies existantes de lotissements de maisons individuelles, d'opérations d'habitat collectif, social ou non, de centres commerciaux et plus rarement de zones d'activité. Entre boulevard et rocade, un sérieux désordre urbain règne. Au delà de la rocade autour de laquelle s'implantent très majoritairement des zones d'activités, les landes (rive gauche) ou les vignes (rive droite) accueillent un développement urbain très diffus.

Bordeaux a connu une extraordinaire stabilité politique puisque seulement 3 « vrais » maires seront élus entre 1947 et aujourd'hui: Jacques Chaban-Delmas (1947-1995), Alain Juppé depuis 1995, et Hugues Martin n'assurant qu'une transition de 2002 à 2004. J Chaban-Delmas et A, Juppé ont par ailleurs été premiers ministres.

1 Graves: galets roulés par le fleuve qui donnent au terroir viticole ses principales qualités. C'est devenu l'une des appellations d'origine contrôlée des vins de Bordeaux qui couvre une partie de l'agglomération bordelaise, à l'ouest.

La Communauté Urbaine a parfois été présidée par un élu opposé au plan national au maire de la ville, mais elle n'est jamais le théâtre de violents affrontements et les élus de tout bord savent faire prévaloir l'intérêt supérieur de leur communauté, en témoignent les votes à l'unanimité sur les projets structurants, le tramway en particulier.

L'« ère Chaban » comme l'appellent les Bordelais sera marquée par de nombreuses réalisations urbaines d'envergure, notamment:

- le Grand Parc: grand ensemble de logements sociaux (tours et barres) dû à Jean Royer
- Mériadeck: quartier d'affaires (tours sur dalles) dû à Jean Royer puis Jean Willerval et Paul Lagarde
- Bordeaux Lac: pôles distribués autour du lac (logements, bureaux, centre commercial, foire-expo, équipements de sports et de loisirs) dûs à Xavier Arsène-Henry.
- La création d'un secteur sauvegardé pour la mise ne valeur du centre historique.

Dans les années 80, Jacques Chaban-Delmas lance le projet de la Bastide, restructuration de la rive droite de la Garonne qu'il confie à Ricardo Bofill et les études pour le VAL², mais ni l'un, ni l'autre de ces projets n'aboutira. Bordeaux est alors qualifiée de « belle endormie ».

Alain Juppé est élu en 1995 et lance, dès 1996, les études du tramway qui a la faveur des élus et de la population. Ce projet de transports collectifs va profondément changer la physionomie de la ville et de l'agglomération qui se restructurent autour de ce réseau. Le tramway devient un véritable outil de recomposition urbaine scellant la réconciliation de la ville avec son fleuve, redonnant au coeur de ville une solide attractivité, desservant de façon équilibrée les quartiers des communes périphériques, en particulier les quartiers en difficulté en cours de rénovation. Il confie par ailleurs à Dominique Perrault et Alain Charrier le projet de la Bastide et à Michel Corajoud³ l'aménagement des quais et des berges.

A l'origine, le tramway:

Confronté à des problèmes de saturation du réseau de transports collectifs, notamment de la ligne qui dessert l'université, et de saturation du réseau de voirie, la CUB engage le 27/01/1986 à l'unanimité un projet de métro automatique léger, le VAL, que Lille, Rennes et Toulouse ont choisi. Après les élections municipale de 1989 l'unanimité, qui prévalait, vole en éclat et le projet est contesté. Malgré tout, ce projet, après enquête publique, est déclaré d'utilité publique. Des associations engagent un recours contentieux et ont gain de cause: la DUP est annulée par le tribunal administratif.

Dès son élection en 1995, Alain Juppé, prend acte d'un nouveau consensus pour un projet de tramway qui est, lui aussi, approuvé à l'unanimité le 07/02/1997 par la CUB. Il comprend que ce projet est une occasion unique de restructurer et de moderniser la ville et l'agglomération et de changer leur image de « belle endormie ». Il ne s'agit pas seulement d'un projet de transports mais d'abord d'un projet urbain autour des 3 lignes du réseau.

Ce projet répond à d'autres éléments de diagnostic urbain qui font consensus: la paupérisation du centre, et plus précisément des quartiers voisins de la Garonne; la forte attractivité de la périphérie qui « vide » le centre; l'existence de friches industrielles à proximité du centre ville; l'enclavement des quartiers d'habitat social en difficulté.

A l'échelle de la ville ce projet vient conforter trois autres objectifs: valoriser un patrimoine architectural et urbain de premier plan, notamment les façades sur la Garonne dessinées par l'atelier

2 métro automatique léger développé par la société Matra, aujourd'hui en service à Toulouse, Rennes et Lille

3 Grand prix de l'urbanisme 2003

Gabriel⁴; réussir la restructuration des trois grandes friches industrielles, les « 3 B », Bacalan au Nord, Bercier au sud de la gare St Jean, la Bastide, rive droite; achever de réconcilier la ville avec son fleuve en en ré-aménageant les quais et les berges.

A l'échelle de la métropole, ce projet vient conforter deux objectifs: la dynamisation du coeur de l'agglomération et la maîtrise qualitative du développement périphérique.

Le Tramway

Le tracé: le réseau se compose de trois lignes qui se croisent au centre ville:

- la ligne A va d'est en ouest, de Mérignac et, après avoir traversé la Garonne sur le pont vieux, se dédouble, rive droite, pour aller à Cenon au sud et Carbon Blanc au nord. Elle est connectée au réseau ferré à Cauderan et à Cenon gare- Pont Rouge.
- La ligne B va de Bacalan au nord-est, à la gare de Pessac au sud-ouest, après avoir desservi la gare St Jean (TGV) et le campus universitaire de Talence
- La ligne C va des Aubiers au nord aux portes de Bègles au sud est.

En centre-ville le tracé emprunte les quais, le cours Alsace-Lorraine, la rue Vital Carles, le cours de l'intendance, et la place des Quinconces. Trois noeux permettent les correspondances: Quinconces, Hotel de ville, Porte de Bourgogne. Le quadrilatère constitué par les lignes reprend presque le tracé des limites du castrum romain.

Les lignes de bus ont été restructurées et le service aux usagers amélioré par un réseau principal hiérarchisé, et un réseau local.

7 parcs relais sont en service, à terme ils seront 15 pour une offre de 5000 places.

Le design: ce qui frappe dans le projet de tramway à Bordeaux c'est le soin avec lequel l'architecture, le design et le paysage ont été pris en compte. Contrairement aux habitudes des services techniques des collectivités publiques françaises qui sont à la fois maîtres d'ouvrage et maîtres d'oeuvre en régie⁵, la CUB a décidé de confier le projet à des concepteurs de talent: les architectes Brochet, Lajus et Pueyo, la designer E, Deportzamparc, les paysagistes de l'agence Signes⁶.

Ainsi, chaque ligne et chaque station ont été dessinées avec soin et leurs abords ont été restructurés et redessinés avec le même soin, redonnant à l'espace public une qualité qu'il avait peu à peu perdue au bénéfice de la voirie automobile et son encombrant système de signalisation. L'aménagement des quais de la Garonne, qui ont été largement engazonnés, mettent ainsi en valeur les façades XVIIIème dessinées par Gabriel fraîchement ravalées en supprimant deux voies de circulation automobile. C'est un exemple emblématique du soin désormais accordé au paysage urbain.

Le passage du tracé en secteur sauvegardé a obligé à choisir une technologie innovante d'alimentation par le sol.

Hors du centre-ville, le réseau se développe en étoile et ne permet pas de liaisons latérales notamment aux abords de la rocade autoroutière qui dessert les principaux pôles d'emplois industriels. Ni l'aéroport international, ni le palais des congrès et la foire exposition ne sont pour le

4 Famille d'architectes du XVIII ème siècle à qui l'on doit, entre autres, le petit Trianon à Versailles et la place de la Concorde à Paris.

5 In house

6 Agence créée en 1990 par Alain Cousseran

moment desservis. Par ailleurs, le tramway ne franchit la Garonne qu'une fois, sur le Pont de pierre, construit sur ordre de Napoléon 1er en 1807: le projet de pont (120 M €) sur la Garonne entre Bacalan et Bastide est à l'enquête publique. Ce projet intégrera des voies pour les transports publics en site propre mais pas le tramway.

La fréquentation⁷:

Le succès a été immédiat et la population a adopté ce mode de transport, disponible de 5h à 1h, qui représente aujourd'hui 53% de part de marché des transports collectifs urbains en transportant 110 000 voyageurs par jours⁸.

Ce succès est à tempérer: si le report de trafic en zone urbaine dense, le centre-ville, est significatif, l'agglomération a continué de s'étendre de part et d'autre d'une rocade saturée. Traversant des zones humides ou boisées, le projet de contournement ouest de l'agglomération, inscrit depuis longtemps, mais en pointillé, dans le schéma directeur n'arrive pas à aboutir, violemment combattu par les associations de protection de l'environnement.

Coût et Financement:

Le coût total du projet s'élève à plus d'un milliard d'euros, couvert à hauteur de 65 % par les recettes, 15 % par les subventions publiques et 20 % par l'emprunt. Toutes les collectivités publiques concernées ont contribué au financement du projet, y compris l'Etat qui depuis s'est dégagé de ce type de financement. Avec un tel budget, il allait de soi que les aménagements urbains devaient se situer dans la même gamme de qualité que le tramway lui-même pour un surcoût somme toute négligeable à cette échelle.

La mobilisation d'un tel budget a eu un effet d'entraînement sinon de levier considérable sur les entreprises bordelaises qui n'ont plus hésité à investir sur le territoire d'une agglomération résolument dynamique.

Cependant, l'impact du projets sur les impôts locaux des bordelais n'est pas publié⁹, recettes et dépenses étant disjointes dans la comptabilité publique française. Par ailleurs son financement croisé rend difficile l'imputation, collectivité par collectivité, dont la CUB, de la dépense tramway sur la feuille d'impôts des contribuables, qu'ils bénéficient directement de la desserte ou non.

2) PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA DEMARCHE

Les Acteurs:

Ce qui frappe dans la conduite du projet urbain de Bordeaux c'est l'intelligence et l'efficacité de l'organisation dans un contexte où les responsabilités politiques, techniques et financières sont très nombreuses et les démarches multiples et complexes.

Le système politique français est en cours de recomposition depuis la loi de décentralisation de 1982. Auparavant, le système, hérité de la Révolution était centralisé, les services de l'Etat étant déconcentrés à des échelons territoriaux très fins, se substituant de fait aux services des collectivités locales. Il reposait sur la commune, le département et l'Etat. Certes, il y avait eu création des régions

7 Chiffres CUB

8 Chiffres CUB 2007: ligne A: 40 000 voyageurs/jour, ligne B: 52 000 voyageurs/jour, ligne C: 18 000 voyageurs/jour

9 Il ne l'est pas davantage pour les autres projets.

mais elles n'avaient pas d'assemblées élues, et des communautés urbaines instituées en 1967 pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants. Les groupements de communes étaient autorisés depuis la fin du XIXème pour gérer des équipements publics. Après 1982, les départements et les régions ont vu leurs compétences se développer. En 1999, la loi Chevènement renforce les structures intercommunales, cependant que la loi Solidarité et Renouvellement Urbain réformait en profondeur les outils de planification.

A Bordeaux les acteurs institutionnels sont les suivants:

- la ville de Bordeaux et les communes périphériques: elles sont compétentes¹⁰ pour la voirie communale, le stationnement, l'aménagement des espaces publics, les équipements publics de proximité.
- La CUB: elle est compétente pour la planification urbaine (le Plan Local d'Urbanisme approuvé le 21/07/2006), l'organisation des transports urbains et la planification des déplacements (Plan de Déplacements Urbains, approuvé le 26/05/2000), le logement et la planification de l'habitat (Programme Local de l'Habitat approuvé le 14/12/2001 et actualisé le 28/02/2003), pour la voirie d'intérêt communautaire, pour le développement économique (charte du développement économique), les projets d'aménagement d'intérêt communautaire (18 Zones d'Aménagement Concerté d'intérêt communautaire)
- Le SYSDAU (Syndicat Mixte en charge du Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise approuvé le 26/09/2001) il est compétent pour la planification stratégique (Schéma de Cohérence territoriale) sur un périmètre de 91 communes.
- L'AURBA (agence d'urbanisme): elle réalise ou conduit les études d'urbanisme pour l'agglomération notamment le SCOT et le PLU et est fortement impliquée dans le PLH, le PDU et dans les grandes opérations d'aménagement.
- La CCI (chambre de commerce et d'industrie) elle est compétente pour le développement économique (zones d'activité, accueil des entreprises, observatoire de l'équipement commercial) et le gestionnaire de l'aéroport international.
- Le Département de la Gironde: il est compétent pour les routes départementales et les transports routiers inter-urbains de voyageurs.
- La Région Aquitaine: elle est compétente pour le développement économique et l'aménagement du territoire et pour les transports ferroviaires inter-urbains de voyageurs.
- L'Etat: il est un partenaire financier (contrat de Plan Etat-Région, contrat d'agglomération, contrat de Ville) et est associé à toutes les démarches de planification en plus d'être garant de la légalité des actes des collectivités territoriales.
- Le port autonome: comme son nom ne l'indique pas c'est un établissement public industriel et commercial de l'Etat placé sous la tutelle du ministère des transports. Il est le gestionnaire des installations portuaires et du domaine public maritime et fluvial y afférant (140 ha dans Bordeaux).

Sans entrer dans le détail des documents de planification par ailleurs disponibles en ligne, il convient de souligner que, en France, la planification territoriale et la programmation des projets urbains ne sont pas liées. Mieux, le Code l'Urbanisme dispose que la programmation s'impose à la planification dès lors que les projets sont déclarés d'intérêt général ou d'utilité publique. Les documents d'urbanisme sont alors révisés ou mis à jour pour prendre en compte ces projets.

Le projet urbain de Bordeaux a été conduit par une équipe de pilotage restreinte (Ville, CUB, Agence d'urbanisme, mission tramway) qui a su agréger par cercles concentriques les collectivités publiques concernées et les forces vives de l'agglomération sans perdre de vue les objectifs opérationnels. Au large consensus politique se sont ajoutés un fructueux consensus économique et financier et un relatif consensus social. La CCI a su mobiliser ses réseaux et se positionner en

¹⁰ Ne sont indiquées que les compétences ayant un lien direct avec le projet urbain

partenaire constructif. Le Port autonome, prenant acte de l'obsolescence de ses installations urbaines¹¹, a ouvert le domaine public fluvial permettant ainsi de restructurer les berges.

La participation du public:

Suite à l'échec du projet de VAL, tout a été mis en oeuvre pour assurer le succès du projet de tramway, et la culture de la concertation s'étant développée elle est été mobilisée avec beaucoup de professionnalisme et de moyens, pour toutes les démarches évoquées précédemment.

- multiples expositions temporaires ou permanentes¹²
- multiples débats publics autour de ces expositions
- publication de périodiques pour chacun des projets
- mise en ligne de dossiers complets et ouverture de forums

Pour le tramway, il convient de signaler la mise en place :

- de médiateurs de chantiers et d'une commission multipartite d'indemnisation pour les riverains qui ont subi un préjudice. Cette commission s'est réunie 100 fois, a examiné 1222 dossiers et a octroyé 10 M € d'indemnités, soit 1,5% du budget des travaux de la première phase.
- d'une mission d'appui aux entreprises à la Chambre de Commerce et d'Industrie qui a rencontré 2500 entreprises sur le terrain et organisé 270 réunions avec commerçants et collectivités locales

3) LES RAISONS D'UN SUCCES

Il est facile, après coup, de proposer les raisons d'un succès mais, à Bordeaux, la succession de Jacques Chaban-Delmas était d'autant moins acquise que le situation socio-économique de l'agglomération n'était pas des meilleures.

On peut avancer trois facteurs indépendants qui se conjuguent:

- l'attractivité de la région Aquitaine qui a une croissance démographique soutenue avec de nombreux nouveaux arrivants (6500 habitants nouveaux par an pour la CUB). Dans une France qui connaît une croissance démographique satisfaisante, les façades maritimes ont une attractivité nettement supérieure à la moyenne nationale.
- Le hausse du marché de l'immobilier en France en général et sur la CUB en particulier qui stimule les investissements dans ce secteur. Cette tendance lourde au niveau mondial dans les pays de l'OCDE s'aggrave en France par une pénurie de logements, notamment pour les classes laborieuses.
- L'engouement des français pour le tramway qui apparaît comme un vecteur de modernité par ailleurs garant de développement durable. Le succès inattendu du tramway de Strasbourg a fait école et aujourd'hui, toutes les métropoles françaises, fortement encouragées par le ministère des transports se sont engagées dans ce mode.

Trois facteurs locaux peuvent être avancés:

- La volonté d'un homme politique talentueux et ambitieux pour sa ville, Alain Juppé, qui a su, dans un contexte et une culture locale du consensus favorables, fédérer les « forces vives » de

11 Une grille et une série de docks modernes mais mal dessinés ont longtemps séparé la ville des installations portuaires, une voie rapide aggravant la césure entre ville et fleuve.

12 A signaler la contribution de la galerie Arc en Rêves, institution unique en France au service de l'urbanisme, l'architecture, du design et des paysages.

l'agglomération en fixant des objectifs clairs et partagés et un calendrier assez resserré.

- Des équipes de talent, tant côté maîtrise d'ouvrage publique que maîtrise d'oeuvre privée à qui la collectivité a donné les moyens de réaliser des projets urbains de qualité. Deux lauréats du grand prix d'urbanisme Michel Corajoud (2003) et Francis Cuillier (2006).
- Un public exigeant, sensibilisé à la qualité urbaine et architecturale dans un contexte où la compétition entre villes se joue aussi sur la qualité des projets urbains.

4) LES ENJEUX A VENIR

Incontestablement le projet de tramway est une réussite mais il ne pouvait résoudre à lui seul les grands enjeux auxquels est aujourd'hui confrontée l'agglomération:

- Un changement d'échelle: la CUB a depuis 1967 fait ses preuves en terme de gouvernance de l'agglomération, mais celle-ci est aujourd'hui très en deçà de l'aire urbaine qui intègre le bassin d'Arcachon au sud ouest, Langon au sud -est et Libourne au nord-est. L'intégration économique au sein de cette aire urbaine va croissant mais elle se heurte à la saturation du réseau routier et autoroutier cependant que l'offre ferroviaire peine à être suffisamment attractive pour une alternative crédible. La gouvernance de ce territoire reste à constituer.
- Un déplacement des enjeux urbains: si la « bataille » du centre-ville semble gagnée reste à réussir les projets de rénovation urbaine en cours dans les quartiers d'habitat social dans un contexte d'aggravation de la ségrégation urbaine: si Bordeaux n'a jamais été une ville ouvrière, une partie de sa population connaît de graves difficultés. Malgré une politique d'offre de logement social (construction, réhabilitation), la gentrification du centre-ville développée autour du tramway risque de reléguer en périphérie ces populations. Les plus fragiles, se polarisant sur les quartiers d'habitat social; les plus modestes, solvables ou solvabilisées¹³, se dispersant au delà de la périphérie, hors CUB voire hors aire urbaine, où elles trouvent foncier et immobilier abordables pour accéder à la propriété.
- Une accélération de la compétition entre territoires: Bordeaux et son agglomération sont sans doute plus dynamiques qu'elles ne l'ont jamais été mais la globalisation de l'économie accélère la compétition entre entreprises, entre territoires donc. La restructuration du secteur de la maintenance aéronautique, très présent à Bordeaux, a montré qu'aucun secteur, aucun groupe n'est épargné par la course à la rentabilité, pas même celui du vin, soumis à turbulences lui aussi. La construction du laser mégajoule¹⁴, même située hors CUB, devrait être un atout majeur pour Bordeaux.
- Une accentuation des enjeux d'environnement: l'aire urbaine de Bordeaux inclut de nombreux espaces naturels sensibles menacés par l'urbanisation en général et l'urbanisation diffuse en particulier: le littoral (dunes, trait de côte), la lande girondine (boisements, zones humides), l'estuaire de la Gironde et les berges de la Garonne et de la Dordogne (qualité des eaux, zones d'expansion des crues). A ces biotopes, parfois remarquables, il convient d'ajouter les paysages ruraux et le vignoble en particulier.

¹³ Des aides publiques comme le « prêt à taux zéro » favorisent l'accession à la propriété

¹⁴ Équipement permettant de réaliser des conditions n'existant que dans le coeur des étoiles et les armes thermonucléaires (substitutif aux essais nucléaires), Ce projet coûte plus de 2 milliards d'euros