

— LA NATURE FACE AU PLAFOND DE VERRE URBAIN : QUELQUES ÉLÉMENTS SUR L'INVERSION DU REGARD À BORDEAUX MÉTROPOLE

Ophélie Touchard, Doctorante
Université Bordeaux Montaigne
UMR 5319 PASSAGES

courriel :
ophelie.touchard@gmail.com

RÉSUMÉ

Pourquoi parler d'un plafond de verre à l'égard de la nature dans les politiques d'aménagement ? Il s'agit de montrer que la nature, tout en étant de plus en plus débattue, ne parvient pas à changer en profondeur les discours et les pratiques à son égard. La problématique écologique inonde pourtant les discours sur la ville, au point que l'on considère aujourd'hui les espaces naturels et agricoles comme des supports au développement urbain. Il est question ici de comprendre l'inversion du regard, comme nouvelle norme d'aménagement, sur le territoire de Bordeaux Métropole et les ressorts du maintien d'un plafond de verre urbain.

MOTS CLEFS

Nature, action publique, aménagement du territoire, métropole, rationalité.

ABSTRACT

Why this talk of Glass Ceiling about Nature in urban policies? It shows that Nature, while being increasingly debated today, cannot fundamentally change the urban discourses and practices. The ecological problem is found yet everywhere throughout urban speeches so much so that we consider natural and agricultural areas as supports for urban development. It is a question of

understanding this ecological transition in the metropolitan city of Bordeaux, Bordeaux Métropole (France) and the motivations of the Urban Glass Ceiling.

KEYWORDS

Nature, local authorities, urban planning, metropolis, rationality.

—

— LA NATURE FACE AU PLAFOND DE VERRE URBAIN : QUELQUES ÉLÉMENTS SUR L'INVERSION DU REGARD À BORDEAUX MÉTROPOLE

La problématique écologique s'est durablement installée dans nos vies et nos institutions. Les transformations qu'elle produit sur le territoire, et notamment dans nos villes, sont révélatrices d'un nouveau rapport à la nature, décliné sous les vocables multiples de ville durable, ville-nature, nature en ville, biodiversité urbaine, éco-urbanisme ou encore écosystème urbain. Un processus de « normalisation » de la nature serait ainsi en marche. La question de la norme est une des principales réflexions en sociologie, laquelle cherche à comprendre ce qu'un individu ou un groupe social qualifie de « normal » ou « anormal », de conforme ou non à ses valeurs (Clair, 2010). Les herbes folles ou spontanées, autrefois considérées comme de mauvaises herbes, sont par exemple une nature de plus en plus acceptée et appréciée des citoyens. La norme tient également une place non négligeable en urbanisme où le poids de la règle, architecturale, urbanistique ou juridique, peut être considéré comme un marqueur de notre culture française. Doit-on en déduire que nous serions aujourd'hui en train de basculer dans un nouveau régime de valeurs aménagistes ? Les associations diverses de ville et de nature traduisent-elles une mode, un modèle urbain renouvelé ou une nouvelle norme d'aménagement ? La récurrence combinatoire tendrait plutôt à souligner un processus de transformation en cours. C'est pourquoi il est intéressant de se pencher sur les expériences de transition ou d'évolution. « L'inversion du regard » par exemple, expression émergente en France depuis une dizaine d'années, illustre le travail réflexif de l'urbanisme contemporain. Il s'agit de considérer les espaces naturels et agricoles comme une armature en amont du projet d'aménagement.

La nature occupe toutefois une place à la fois problématique et salvatrice en ville. Salvatrice, car elle devient par exemple une réponse au phénomène d'étalement urbain (Masbouni *et al.*, 2002). Problématique, car l'héritage de la pensée naturaliste occidentale (Descola, 2001) maintient la nature « en-dessous » de la ville dès que des arbitrages – entre enjeux écologiques et de développement notamment – doivent se faire. Finalement, l'objet nature, tout en étant de plus en plus débattu, ne parvient pas à changer en profondeur les discours et les pratiques à son égard. En cela, on peut parler d'un « plafond de verre » de la nature. Traditionnellement employé pour définir les obstacles à l'ascension professionnelle, le plafond de verre peut être utilement transposé dans le monde de l'aménagement. Ainsi, un ensemble de facteurs *a priori* tacites, voire opaques, écarte la valorisation des milieux naturels d'une reconnaissance et d'un statut semblable au développement économique local par exemple. On ne

lui attribue pas le même intérêt ni la même priorité. L'objet nature demeure dès lors un des parents pauvres des politiques publiques. Se sont le plus souvent des logiques d'intérêt entre les hommes dont il est question. Il n'est d'ailleurs pas anodin que l'attention des politiques publiques se porte sur le développement durable ou plus récemment la transition énergétique. Ces termes mettent plus volontiers en évidence l'action de l'homme sur son environnement qu'ils ne reposent les relations entre les êtres humains et non-humains.

Le choix de parler de nature plutôt que de recourir à des notions plus récentes, comme l'environnement, la biodiversité ou les écosystèmes, n'est pas anodin. Si ces concepts sont une avancée dans la reconnaissance d'une coexistence entre l'homme et la nature, ils peinent en revanche à décrire cette situation d'entre-deux, les formes combinatoires actuelles, ou celles de résistance et de particularisme illustrés par l'idée de plafond de verre. Par ailleurs, la notion de nature est encore abondamment employée. Elle a encore l'avantage (peut-être plus pour longtemps) d'embrasser la pluralité des pratiques urbaines émergentes (valorisation des espaces naturels, expertise écologique, végétalisation urbaine...). L'évolution de la prise en compte de la nature à la Communauté Urbaine de Bordeaux (Cub), devenue Bordeaux Métropole au 1er janvier 2015, est à ce titre un terrain propice à l'observation du rapport ville-nature. La collectivité a en effet connu, au milieu des années 2000, une dynamique politique en faveur des espaces naturels et agricoles, à travers notamment la révision de ses documents de planification et le lancement de l'appel à projet stratégique des « 55000 hectares pour la nature ». Dans ce cadre là est apparue dans l'organisation des services une direction pour le moins originale : la direction de la nature. Une occasion pour moi d'observer de l'intérieur la façon dont la métropole prend en compte les questions de nature. L'observation participante est ainsi au cœur de cette recherche¹. Il s'agit de s'immerger dans les pratiques quotidiennes des techniciens afin d'observer les savoirs et savoir-faire ainsi que les logiques d'acteurs en matière de valorisation de la nature.

Ce n'est donc pas notre rapport à la nature en général dont il est question ici (si tant est qu'il en existe un seul de façon homogène) mais bien les discours et les pratiques d'un monde particulier : les acteurs publics de l'aménagement. Bien que d'autres acteurs publics aient un rôle dans la valorisation des milieux naturels sur le territoire (collectivités territoriales, services de l'Etat,

1 Cette enquête de terrain a été permise ici par le recours à une thèse CIFRE (Convention Industrielle pour la Formation et la Recherche) entre l'Université Bordeaux Montaigne et la Cub de 2014 à 2017. La CIFRE est un dispositif du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche qui subventionne depuis 1981 toute entreprise qui embauche un doctorant pour le placer au cœur d'une collaboration de recherche.

Union Européenne), nous nous focaliserons sur l'intervention de Bordeaux Métropole. La création de la direction de la nature marque en effet l'introduction de nouvelles croyances et façons d'agir qui se heurte au système en place. Il est alors difficile de savoir si l'on a affaire à une « rupture lente de l'équilibre » intercommunal ou à « de faux changements paradigmatiques » (Hoeffler *et al.*, 2014). Nous nous interrogerons plus précisément dans cet article sur les ressorts du plafond de verre métropolitain alors que l'inversion du regard semble la nouvelle norme d'aménagement de la collectivité. Le modèle de la « ville-nature » à Bordeaux Métropole présente une inversion du regard ambiguë du fait de représentations élargies mais aussi concurrentielles. Des pratiques innovantes apparaissent mais sont limitées par des dérives aménagistes rationalistes. Le plafond de verre urbain est alors entretenu par des logiques de projet déviantes au détriment du processus d'inversion du regard.

— UNE INVERSION DU REGARD NON STABILISÉE : LES APPROCHES PLURIELLES DE LA « VILLE-NATURE » À BORDEAUX MÉTROPOLÉ

On observe aujourd'hui une transformation récente de ce que l'on peut appeler la nature administrée de Bordeaux Métropole. Elle implique un changement de registre dans les discours et les interventions sur la nature. Les agents intègrent en effet de plus en plus et sous diverses approches la dimension environnementale dans les pratiques urbaines de la métropole. Pour autant, on ne peut pas dire que l'on assiste à un renversement du modèle urbain actuel. Il est plutôt question là d'une inversion du regard ambiguë et/ou inachevée, propice au maintien d'un plafond de verre à l'encontre de la nature.

LA NATURE À BORDEAUX MÉTROPOLÉ : UN « PAYSAGE » ADMINISTRATIF QUI S'ENRICHIT

Par nature administrée, il s'agit bien de cerner les représentations et les pratiques des acteurs publics de l'aménagement, *a fortiori* les techniciens de Bordeaux Métropole, sur lesquels reposent aujourd'hui en grande partie la définition et l'action en matière de nature. L'idée n'est pas d'apposer de connotation positive ou négative sur la nature administrée : il est « normal » que la nature soit organisée dans une administration. En revanche, la manière dont elle est administrée nous renseigne sur la façon dont elle est perçue par la collectivité. De même, le terme de nature procède d'un double objectif : interroger le recours à la notion dans l'organisation métropolitaine, tout en éclairant les débats sociétaux actuels sur sa définition (Laville, 2012). Traditionnellement, la dénomination de nature dérange en France et apparaît le plus souvent comme vide

de sens (Charles et Kalaora, 2008). La rationalité et la technique ont joué pour cela un rôle décisif. La nature citadine n'avait qu'une place délimitée, comme celle des espaces verts, pour un usage fonctionnel et urbain (Husson, 2005). La nature administrée était alors cloisonnée et spécialisée. L'évolution de la prise en compte de la nature au sein de Bordeaux Métropole tend à dépasser ce cadre institutionnel classique. La création de la direction de la nature en 2011 symbolise ce changement de registre d'action dans l'administration métropolitaine. Autrement dit, son arrivée signifie à la fois une étendue des interventions et un élargissement des savoirs et des espaces jusque là consacrés. La direction de la nature succède à la direction du développement durable et de l'écologie urbaine, dont le champ d'action se limitait aux risques naturels et aux cheminements doux (Figure 1). A partir de 2011, parler de nature à la Communauté Urbaine de Bordeaux renvoyait non seulement aux risques naturels et aux cheminements doux mais aussi à la valorisation des espaces naturels et agricoles et à l'amélioration de la connaissance sur la biodiversité. Cet intitulé simple et pour autant atypique marque plusieurs évolutions.

Tout d'abord, l'intitulé nature était pour les agents une manière de couvrir une thématique environnementale à la fois plus large et plus spécifique qu'avant. Il importait de se démarquer des compétences techniques des grands travaux d'assainissement, qui ont fait autrefois la légitimité de la Communauté Urbaine de Bordeaux et qui aujourd'hui sont dénoncées comme étant une logique du « tout tuyau ». La création de la nature est née ensuite d'un volontarisme du président de l'époque. Au-delà du slogan politique, il s'agissait de traduire un besoin écologique que l'on pressentait sans trop en percevoir précisément les contours. L'apparition du concept de biodiversité, défini comme la diversité du vivant, n'était alors pas clairement identifiée à l'agenda intercommunal. Il était en revanche un besoin local connu, celui de répondre à la problématique de l'étalement urbain. L'aire urbaine de Bordeaux est en effet l'une des moins denses de France. Elle compte 197 habitants par km² contre 259 à Nantes, 345 à Strasbourg ou 351 à Lyon. Le phénomène de périurbanisation de ces 40 dernières années a par ailleurs accentué une urbanisation historiquement peu dense, passant de 47,8 habitants par hectare en 1973 à 21,5 habitants par hectare en 2010 (Agence d'Urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, 2013). Ce n'est donc pas un hasard si la réorganisation des services en 2010 met côte à côte, dans un même pôle des dynamiques urbaines, la direction de la nature, de l'habitat, de l'urbanisme et du foncier (Figure 1)².

2 Précisons que la réorganisation administrative de 2001 met déjà en lumière le passage d'une nature administrée depuis les directions de l'assainissement et des bâtiments et à la direction du développement durable et de l'écologie, placée sous l'égide du pôle développement durable de l'agglomération.

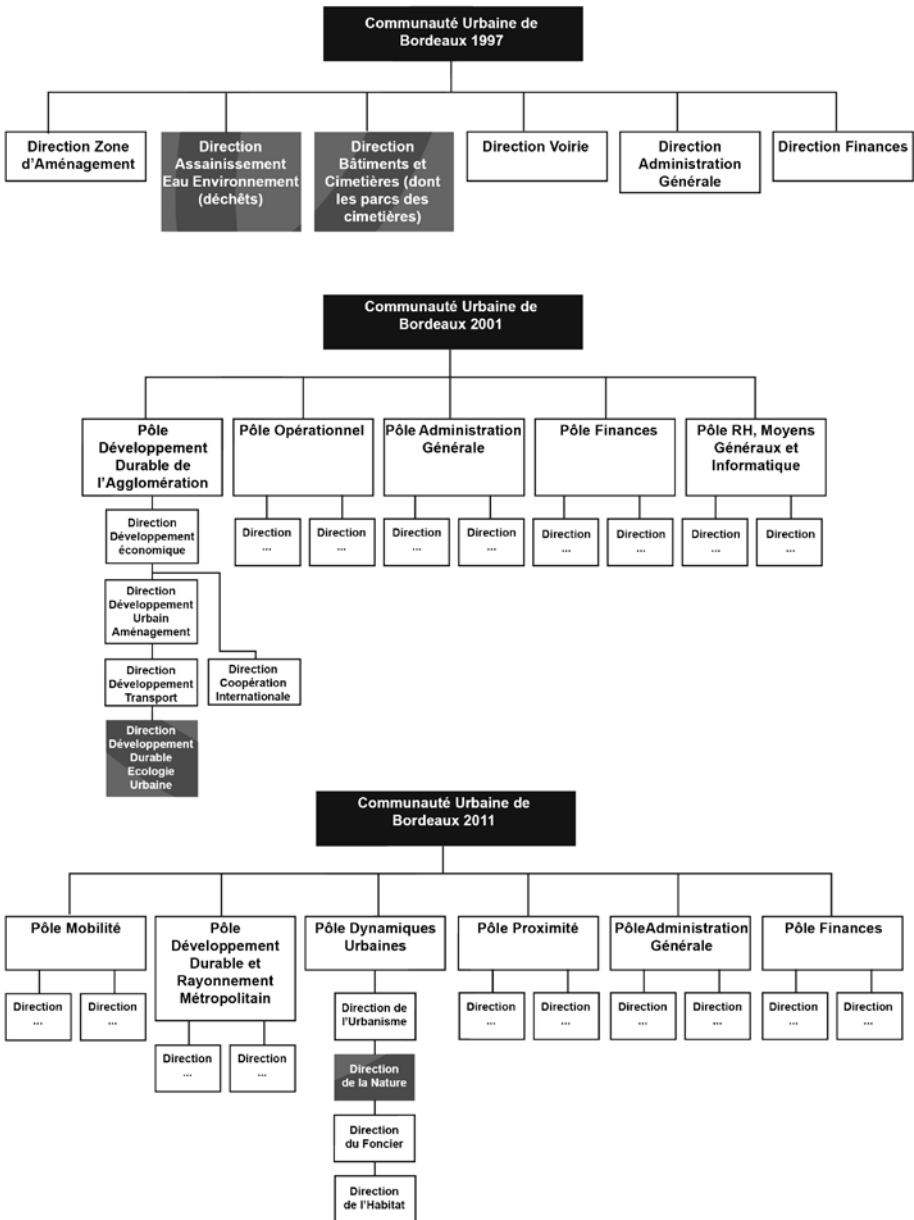


Figure 1 : Evolution de la nature administrée à la Communauté Urbaine de Bordeaux (aujourd'hui Bordeaux Métropole) – réalisation : Ophélie Touchard (2016)

DES NATURES EN CONCURRENCE ? L'EXEMPLE DE LA NATURE ET DU PAYSAGE

Depuis sa création, la direction de la nature cherche à sensibiliser les directions métropolitaines à la prise en compte de la nature dans l'urbain. Au sein du pôle dynamiques urbaines, il s'agit pour elle de démontrer, non sans difficulté parfois, que la nature n'est pas une contrainte pour la ville, à partir du moment où on en tient compte en amont du projet d'aménagement. En fait, la difficulté réside moins dans un refus catégorique d'intégration de la nature que dans la rencontre de cultures professionnelles, urbaine et écologique, qui jusque là se tournaient le dos. Nous pourrions même dire que c'est le rapprochement de ces cultures qui aujourd'hui cristallise les tensions autour de la nature. Prenons par exemple les différences de référentiel entre la direction de la nature et la direction de l'urbanisme. Le contexte de la révision du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) fait travailler ensemble les deux directions sur la définition et l'intégration des Trames Vertes et Bleues (TVB)³. Les directions de la nature et de l'urbanisme mobilisent des approches différentes voire conflictuelles, à dominante soit écologique, soit paysagère. Bien que les agents des deux directions traitent d'un même sujet, le vocabulaire employé pour l'élaboration des TVB diffère : méthode éco-paysagère, espace ouvert ou végétal pour les agents de la direction de l'urbanisme; faune, flore, inventaire, biodiversité, zones humides pour les techniciens de la direction de la nature. Chacun critiquant les limites et/ou les « archaïsmes » de l'une ou l'autre méthode.

L'opposition nature-paysage n'est pas nouvelle et les cultures professionnelles de la Cub sont en fin de compte imprégnées par des héritages disciplinaires qui évoluent petit à petit. Notre tradition occidentale du rapport à la nature a en effet longtemps été marquée par des interfaces bipolaires (Younès, 2000) dont faisaient partie la nature et le paysage. L'un et l'autre ont pris deux chemins différents : le paysage vers l'art, la nature vers la science. Le paradoxe étant qu'il fallait recourir au paysage pour saisir la nature, une nature elle-même dissociée de la fabrication urbaine, puisqu'elle ressortait d'une approche artistique, intime ou subjective du paysage. Les impacts de l'aménagement fonctionnel du 20e siècle (consommation des espaces naturels et agricoles, destruction des ressources naturelles, banalisation paysagère) ont participé à démanteler un peu plus la dissociation nature-paysage. Aujourd'hui, paysage et nature deviennent des notions connexes pour parler du territoire et de l'environnement.

3 Les Trames Vertes et Bleues (TVB) sont un outil de restauration et de protection de la biodiversité et d'aménagement du territoire. Elles sont la traduction française des réseaux écologiques de la Convention sur la diversité biologique (1992) et de la directive Habitat (1992). Les TVB rentrent dans le droit français en 2007 à travers les lois Grenelle (2007-2010).

A Bordeaux, c'est l'entrée paysagère qui marque la culture planificatrice du territoire à partir du milieu 20e. Elle émerge à partir des années 1960, sans véritablement marquée la planification territoriales, et ce jusque dans les années 1980, avant de changer de statut à partir de la fin des années 1990, au travers des valeurs de cadre de vie, d'identité locale ou d'environnement. Les dimensions de l'ordinaire, du territoire et du multi-sensoriel participent ainsi du renouvellement paysager et de son rapprochement avec l'environnement (Manola, 2010). L'approche paysagère, menée par exemple dans le Schéma Directeur de l'agglomération bordelaise de 2001, va donner une occasion aux communes périphériques de Bordeaux de revendiquer l'identité et la qualité de leur cadre de vie périurbain (Labat et Donadieu, 2013). L'émergence du concept de biodiversité fait également sortir la nature d'un cadre purement scientifique, en insistant sur la pluralité de ses valeurs, environnementale, génétique, sociale, culturelle, récréative et esthétique (Maris, 2014). Toutefois, la protection croissante de la biodiversité est souvent vécue par les communes de Bordeaux Métropole comme une contrainte réglementaire extérieure, rigide et inflationniste. Les acteurs de l'aménagement sur Bordeaux Métropole ont alors tendance à rentrer dans une forme de concurrence du paysage sur la nature. L'usage du paysage naturel sur Bordeaux Métropole se limite souvent plus à une « force tranquille » qu'à un « levier de mobilisation », quand il n'est pas tout simplement un rempart défensif contre une nature contraignante⁴.

L'INVERSION AMBIGUË DE LA « VILLE-NATURE » À BORDEAUX MÉTROPOLE

La notion d'inversion du regard est développée par l'urbaniste-paysagiste Alfred Peters et l'architecte Bernard Reichen, dans le cadre du Schéma de Cohérence Territorial de Montpellier de 2006. Au lieu de dessiner la ville, il est question de dessiner la nature. Elle est ainsi consolidée et fortifiée mais elle oriente également le développement urbain. La planification bordelaise du milieu des années 2000 a fait de l'inversion du regard un principe guidant la construction du projet de territoire. Elle inonde les supports institutionnels (compte-rendu d'atelier, programme de réunion, powerpoint...) au démarrage de la révision du PLUi en 2010. On pourrait parler d'une inversion par le préfixe « re » : « redéfinir les valeurs fondatrices du projet de territoire », « repartir des grands constituants de la géographie naturelle... », « renforcer la

⁴ La révision du Schéma Directeur en 2007 met en lumière cette confrontation des approches. Le diagnostic écologique initial du territoire a généré de fortes oppositions vis-à-vis des élus qui voyaient arriver de nouvelles protections réglementaires issues des lois Grenelles I. Une terminologie paysagère a été préférée « fils de l'eau », « qualités paysagères » aux notions de continuités écologiques, de cours d'eau ou de zones humides. Au-delà des mots, la dimension écologique des orientations du schéma est aussi moins visible.

place de la nature dans les espaces urbanisés »⁵... Il s'agit de révéler des espaces oubliés existants. Il existe cependant dès le début une traduction locale ambiguë de la « ville-nature ». Deux entrées se font face tout au long de la révision. D'un côté, le PLUi s'inspire de la démarche « Fonder le projet urbain et de territoire par la nature et le paysage », menée par le Conseil Architecture Urbanisme et Environnement (CAUE) de la Gironde en partenariat avec la direction de la nature. Comme à Montpellier, cette approche veut inverser le schéma traditionnel du projet urbain, en partant des repères de nature et de paysage, pour ensuite définir l'urbanisation. Il en ressort la volonté de penser le système urbain comme un système vivant et interconnecté. De l'autre, le PLUi reprend un principe issu du « Projet métropolitain » de 2011, celui d'un d'équilibre 50-50 entre espaces naturels et espaces urbains. Il est alors question de maintenir la part des espaces non-construits du territoire.

L'inversion du regard de la « ville-nature » semble ici arrêtée dans sa course par l'objectif chiffré du 50-50. Tandis que l'approche du CAUE donne à voir des dynamiques naturelles intra-urbaines et extra-métropolitaines de l'agglomération bordelaise (Figure 2), la démarche du PLUi souligne deux types d'espace distincts, naturel et urbain au sein de la métropole (Figure 3). La nature est reconnue et pourtant maintenue séparée de la ville. Cette ambiguïté reflète l'articulation encore délicate entre valeur patrimoniale et valeur d'usage de la nature en ville. Les espaces naturels ne sont certes plus pensés comme une simple réserve d'ajustement à l'étalement urbain mais comme une ressource du projet de développement. Pour autant, ils restent au service d'une logique urbaine. La nature devient une opportunité quand on lui attribue un usage pour l'aménagement urbain. Quand on la découvre sur de futures opérations d'aménagement, elle demeure souvent une contrainte. L'inversion n'est donc pas totale : il s'agit plutôt de cadrer et/ou de maîtriser « l'instable urbain » au lieu de chercher des « passages » entre ville et nature (Marcillon et Younès, 2006). La planification métropolitaine affiche ainsi une pluralité des espaces de nature selon l'usage des lieux mais ne propose pas une articulation renouvelée entre les 50 % d'espaces urbains et les 50 % d'espaces de nature. Le lancement de la démarche « 55 000 hectares de nature »⁶ en 2012 a cherché à y répondre. 55 000 hectares, c'est la superficie globale du territoire communautaire de l'époque. Le parti pris était alors de partir d'une nature omniprésente dans l'urbain, pour cibler ensuite des approches et des espaces stratégiques où se rencontrent ville et nature.

5 Extrait des supports de communication des ateliers de coproduction du PLUi de l'agglomération bordelaise.

6 L'initiative « 55 000 hectares pour la nature repose sur la consultation d'équipes pluridisciplinaires durant deux ans, dans le but de renouveler les approches ville-nature et de constituer portefeuille de projets et de méthodes opérationnelles.

2 – Construire un projet partagé à l'échelle de l'agglomération : "un système de nature et de paysage pour fonder le projet de territoire"

Un système de nature et de paysage décliné en six types d'éléments

- 1 - Les grands paysages naturels, agricoles et forestiers constituant le socle géographique et l'écrin de la ville.
- 2 - Les grands parcs publics.
- 3 - Les équipements publics ayant une fonction paysagère : équipements sportifs, parcs cimetières, etc.
- 4 - Les lieux de nature et les espaces paysagers de proximité
- 5 - Les liens paysagers structurants.
- 6 - Les éléments paysagers repères et/ou ayant une valeur patrimoniale propre

Ce projet s'inscrit dans le prolongement des orientations paysagères du schéma directeur de 2001 (AURbA-Bertrand Follea)

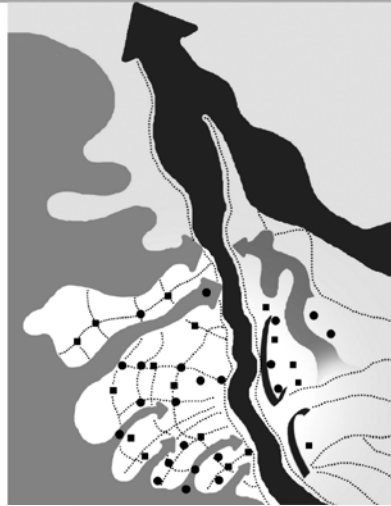


Figure 2 : Extrait de la présentation powerpoint «Fonder le projet de territoire par la nature et le paysage» – CAUE Gironde

Invariants posés par la CUB

> Préserver l'équilibre 50/50 entre espace urbain et espace naturel et agricole (superficie)

« Maintenir la part des espaces non construits sur la surface de la Communauté urbaine »
Project Métropolitain



Démarche

Stratégie de mise en œuvre



Figure 3 : Extrait de la présentation powerpoint des ateliers de coproduction «PLU ville-nature» – Agence d'Urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine

La constitution d'une « ville-nature » comme modèle bordelais de l'inversion du regard comporte des limites dans l'approche retenue. Bien qu'elle élargisse la place dédiée à la nature, celle-ci tend plus volontiers vers un principe prédéfini (le 50-50), que dans la reconnaissance d'une nature métropolitaine, vers l'élaboration d'un modèle original propre. La question du sens, du projet et de la stratégie territoriale, est au cœur de la problématique naturelle de Bordeaux Métropole. Le renouvellement de la nature administrée oscille entre pluralité et accumulation.

— SAVOIRS ET SAVOIR-FAIRE DE LA NATURE ADMINISTRÉE : DES LOGIQUES ENTRE INNOVATION ET ACCUMULATION

L'inversion du regard induit non seulement une vision renouvelée de la ville mais aussi un mode d'action. La reconnaissance d'une nature plurielle se manifeste dans des savoirs et des savoir-faire transversaux et contextuels propre aux logiques actuelles du projet en aménagement. La nature administrée expérimente ainsi des pratiques de projet au profit d'innovations multiples mais sans toutefois réussir à aboutir à une stratégie de territoire. Le projet dérive ici vers une accumulation des savoirs et savoir-faire mais pas vers une décision collective propice à une véritable inversion du regard. Le plafond de verre urbain est alors persistant.

LA NATURE ADMINISTRÉE AU CONTACT DES LOGIQUES DE PROJET : DES PRATIQUES MÉTROPOLITAINES INNOVANTES

La logique de projet à l'œuvre dans le monde de l'aménagement et de l'urbanisme infuse autant les acteurs privés que les acteurs publics. Ces derniers sont confrontés alors à l'enjeu (parfois épineux) d'intégration des logiques de projet, au sein d'un modèle administratif français souvent qualifié de bureaucratique et de technocratique. Du latin « projectum », de « projicere », qui signifie littéralement « jeter quelque chose vers l'avant », la notion de projet renferme plusieurs idées : celle du changement et la pensée du changement. Les praticiens de l'aménagement rejettent ainsi les approches normatives, sectorielles et systématiques de l'urbanisme fonctionnel et prônent au contraire une vision contextuelle, ouverte et relationnelle des modes de penser et de faire la ville (Ingallina, 2001). Les logiques de projet comprennent donc des dimensions telles que la capacité de mobilisation sociale (concertation, co-construction, participation), la transformation de l'espace à partir d'une pensée de l'existant (diagnostic) ou bien la critique des savoirs experts et sectoriels (transversalité,

pluridisciplinarité). Le projet se thématise – projet urbain, projet de territoire, projet nature – et rencontre des sens parfois très différents qui vont du dessin urbain jusqu'à la stratégie territoriale (Avitabile, 2005).

Pour la direction de l'urbanisme, le projet signifie avant tout une souplesse, une adaptabilité et une diversification des règles de planification selon la qualité des espaces naturels et agricoles. Le PLUi contient ainsi un zonage agricole (A) et naturel (N), démultiplié et décliné à l'aide d'indices (par exemple Ab ou Nb pour les réservoirs de biodiversité ou Nu pour les zones naturelles à usage récréatif), ainsi que des périmètres définissant des éléments nouveaux comme les continuités écologiques. La direction de la nature voit quant à elle dans l'idée de projet une manière de révéler les espaces naturels et agricoles dans l'urbain et permettre ainsi de « décloisonner » la nature des projets d'aménagement. Et de proposer également de nouveaux modes de faire la ville qui intègrent la nature. C'est dans cette perspective que la démarche « 55 000 hectares pour la nature » a développé des méthodes transversales et partagées qui renouvellent les outils urbains en place. Les équipes ont par exemple insisté sur la phase du diagnostic urbain, bien souvent réalisé rapidement pour passer à la conception de projet, ou qui s'éternise, au contraire, faute d'une reconnaissance partagée des acteurs locaux en amont.

APPORTS ET LIMITES DES LOGIQUES DE PROJET NATURE : LES PRATIQUES TRANSVERSALES DE LA DIRECTION DE LA NATURE

La direction de la nature revendique souvent son appartenance à la génération des administrations dites de projet. En l'absence de compétences obligatoires, cette dernière a légitimé son intervention en recourant notamment à des démarches expérimentales et sur une capacité renforcée d'accompagnement aux autres directions et aux porteurs de projet. Elle a pour cela largement mobilisé des logiques de transversalité à travers des activités d'animation, de mise en réseaux ou d'accompagnement. A l'inverse de l'organisation bureaucratique, qui met l'accent sur la distinction des tâches ou l'expertise, l'organisation transversale s'attache en effet à la coordination des tâches ou au management. L'action de la direction de la nature est toutefois tiraillée entre transversalité et expertise. L'action de la direction de la nature est d'abord plus probante à l'extérieur (mise en réseau) qu'à l'intérieur de son organisation (Figure 4). De manière générale, la légitimité de la direction de la nature a trouvé un écho plus favorable via ses partenaires institutionnels – services de l'État, collectivités territoriales extérieures, syndicats mixtes, associations environnementales – souvent considérés par ailleurs comme des contradicteurs au sein de l'administration métropolitaine.

L'accompagnement de la direction de la nature dans les projets d'aména-

gement peut ensuite être qualifié de transversalité par défaut. Elle connaît des difficultés à légitimer son intervention transverse. Comme le souligne un technicien de la direction de l'urbanisme, les agents de la direction de la nature sont à la fois des « sachant » (en apportant des connaissances inédites) et des « non-sachant » (les connaissances apportées sont souvent jugées de militantes par les autres services métropolitains). Elle est par conséquent rarement sollicitée en amont. Son action s'exerce a contrario couramment au coup par coup, selon une logique de rattrapage. Cela révèle également les limites internes de la logique transversale. En effet, la transversalité est l'apparition d'un élément nouveau qui « traverse » l'existant (Ménégoz, 2003). Mais les domaines ne disparaissent pas et leurs contours sont à la fois plus opaques et plus exigeants. En l'absence de gestion directe stabilisée, les tentatives de légitimation de la direction de la nature l'amènent par exemple à renforcer son expertise, quitte parfois à tomber dans les travers de la technicisation écologique (règne des inventaires notamment). Son expertise doit en effet apporter toujours plus de justifications et faire la preuve de sa scientificité. Pire, l'expertise apportée peut parfois se retourner contre elle, quand on exige d'elle qu'elle apporte des éléments techniques pour valider des dossiers néfastes pour l'environnement.

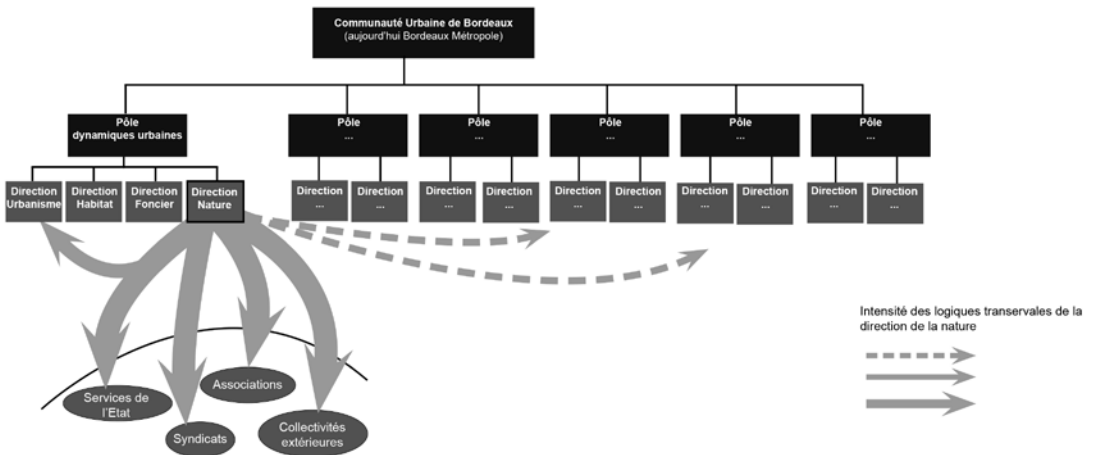


Figure 4 : Les logiques transversales de la nature administrée à Bordeaux Métropole – réalisation : Ophélie Touchard (2016)

LES OBSTACLES À L'INVERSION DES PRATIQUES : RÉSISTANCES URBAINES ET DÉTOURNEMENTS DES LOGIQUES DE PROJET

Les nouveaux savoirs et savoir-faire de la nature administrée se développent dans les pratiques urbaines mais se limitent bien souvent à des logiques d'expérimentation. L'inversion des pratiques à Bordeaux Métropole se heurtent en effet à des formes de résistance techniciste aux logiques de projet. La réception de l'Atlas de la biodiversité, outil répertoire des données faune et flore, en est une illustration. La nouveauté des problématiques environnementales et le manque de connaissance des milieux naturels sur le territoire métropolitain amène la direction de la nature à un travail de recollection de données aux producteurs pluriels (bureaux d'études, associations environnementales, particuliers naturalistes). L'Atlas donne lieu à une homogénéisation des données et une expertise complémentaire des données manquantes. Un petit volet participatif permettait également aux citoyens d'apporter de la donnée dans le temps de l'inventaire. Ses expertises font ainsi la part belle à « l'expérience des milieux » (accumulation et diversification des expériences, comparaison empirique, terrain et données vernaculaires) plus qu'à des raisonnements rationnels canoniques (Vion, 2008). L'Atlas est pourtant souvent réduit à un dispositif de participation « amateur » de la part des autres directions. La question de l'intégration des données de l'Atlas dans des dispositifs réglementaires ou contraignants oblige les services de la direction de la nature à justifier de nouveau et régulièrement la scientificité du dispositif.

Le second obstacle réside dans le détournement des logiques de projet. Le projet est une conduite d'anticipation dynamique. Il est produit par un compromis entre le possible et le souhaitable (Boutinet, 2005). C'est l'appréhension de la situation existante qui permet la réorientation de l'action vers la sélection d'enjeux et d'objectifs. C'est donc plus une question de choix que de synthèse. Les diagnostics environnementaux dans les projets d'aménagement de Bordeaux Métropole souffrent à ce titre d'une analyse linéaire peu favorable à l'émergence d'enjeux, d'objectifs puis de décisions locales. L'accumulation des données devient une version déviante de la méthode de projet. Elle vise à une exhaustivité fictive (et généralement frustrante) et assujettie le diagnostic à une obsolescence renforcée. Il en résulte une saturation des projets et une complexification de l'objet nature. Le volet environnemental du diagnostic territorial du PLUi, à titre d'illustration, se limite à un catalogue descriptif en ne proposant qu'un état initial de l'environnement, sans que soient dégagés en suivant des enjeux et des objectifs nature pour le projet de territoire. La nature est de ce fait ressentie de nouveau comme compliquée, « ingérable » et soumise à plus de maîtrise. C'est une forme rationaliste de l'aménagement qui se perpétue (Martouzet, 2002). D'autres logiques éclairent également la place ambivalente de la nature au sein du PLUi : des

logiques structurelles, comme l'emboîtement des échelles entre planification et projet, ou les décalages entre projet technicien et projet politique ; des logiques conjoncturelles, tels que la réorganisation administrative de 2010, qui séparent les fonctions de planification et de stratégies métropolitaines dans des services différents.

— EN GUISE DE CONCLUSION

L'existence d'un plafond de verre réside dans l'apparente absence de problème de fond. Alors que tout tendrait à l'amélioration d'une situation, on ne l'atteint pourtant pas. C'est le cas de la nature administrée à Bordeaux Métropole. Le plafond de verre qu'elle connaît n'empêche pas la métropole d'intégrer la nature sur son territoire ni même d'innover en la matière. De même, les approches de la « ville-nature » ne s'opposent pas frontalement et se rapprochent au contraire de plus en plus. Le flou qu'elle génère aujourd'hui ne découle pas des emprunts réciproques entre approches mais de l'absence de consultation et de hiérarchie entre elles. On reconnaît plusieurs échelles d'intervention de la nature mais les tentatives de re-sectorisation et les réappropriations rationalistes des logiques de projets entraînent aujourd'hui une superposition épuisante des données. Il existe alors un divorce grandissant entre la pratique foisonnante de la nature administrée et le modèle territorial qui s'en dégage. La direction de la nature, dans cette configuration, peine à affirmer une nature administrée vivante et transversale. Son expertise écologique se heurte encore à un héritage fonctionnel de l'aménagement où ville et nature ne sont qu'une addition d'espaces. La nature apparaît mais son caractère dynamique effraye encore. Malgré les injonctions répétées à l'inversion du regard en urbanisme, la nature pour elle-même, en tant que milieu vivant, ne semble pas crédible voire irrationnelle. L'incertitude a priori de la nature est pourtant ce qu'elle a de mieux à apporter, en faisant émerger une nouvelle forme de rationalité, à la fois plus simple et plus exigeante, fondée sur la prise en compte de l'existant, la consultation, la hiérarchisation et la décision collective (Latour, 2004).

— BIBLIOGRAPHIE

- Agence d'Urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (2013). Pour une mobilité fluide, raisonnée et régulée : Rapport du Grenelle des mobilités de la métropole Bordelaise. Bordeaux : Publications A'urba.
- Avitabile, A. (2005). La mise en scène du projet urbain. Paris: L'Harmattan.
- Berlan-Darqué, M., Luginbühl, Y., Terrasson, D. (2007). *Paysages : de la connaissance à l'action*. Versailles. Editions Quae.
- Boutinet, J-P. (2005). Anthropologie du projet. Paris : Presses Universitaires de France.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (2010). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Charles L., Kalaora B., (2008). « Pensée, sensibilité et action dans la société française autour de la question de la nature ». *Annales de géographie*, 663, pp. 3-25.
- Clair, I. (2010). Normes. In S. Paugam (Ed), *Les 100 mots de la sociologie* (pp. 83-84). Paris : Presses Universitaires de France.
- Descola, P. (2001). *Anthropologie de la nature*. Paris : Collège de France.
- Hoeffler, C., Ledoux, C., Prat, P. (2014). Changement. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Ed.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 132-140), Paris : Presses de Sciences Po.
- Husson, J-P. (2005), « Les espaces verts dans la politique urbaine ». In Wackermann G. *Ville et environnement*. Paris : Ellipse.
- Ingallina, P. (2001). *Le projet urbain*. Paris. Presses universitaires de France.
- Labat, D., Donadieu, P. (2013). « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale ». *L'Espace Géographique*, pp. 44-66.
- Latour, B. (2004). *Politiques de la nature : comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris : La Découverte.
- Laville, B. (dir.), (2014). « Biodiversité ou nature ? », *Vraiment durable*, 1/2 (no. 5, 6).
- Le Bianic, T., Vion, A. (2008). *Action publique et légitimités professionnelles*. LGDJ « Droit et Sociétés. [Http : //journals.org/lectures/668](http://journals.org/lectures/668) ».
- Manola, T. (2010). « Paysage et environnement : quelle association ? » In Paquot, T., Younès, C. (dirs.), *Philosophie de l'environnement et milieux urbains*. Paris : La Découverte.
- Marcillon, D., Rebois, D., Younès, C. (2006). « Figures urbaines du durables ». *Urbanisme*, no. 348, pp. 54-56.
- Maris, V. (2014). *Nature à vendre*. Versailles : Éditions Quae « Sciences en questions ».
- Martouzet D. (2002). « Normativité et interdisciplinarité en aménagement-urbanisme ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, pp. 619-642.
- Masboungi, A., Gravelaine de, F. (2002). *Penser la ville par le paysage : autour de Michel Corajoud, Alexandre Chemetoff, Georges Descombes*. Paris : Éditions de la Villette.
- Ménégoz, L. (2003). *La transversalité, une utopie organisationnelle contemporaine, le cas France Telecom*. Thèse de doctorat. Grenoble. Uni. Pierre Mendes-France.
- Vion, A. (2008). Situations d'action publique et légitimités professionnelles : esquisse d'un cadre d'analyse. In T. Le Bianic & A. Vion (Ed.), *Action publique et légitimités professionnelles* (pp. 297-320). Paris : LGDJ.
- Younès, C. (1999), *Ville contre-nature : philosophie et architecture*. Paris : La Découverte.