

CLUB VILLE AMENAGEMENT

Atelier F

Vendredi 26 novembre 2004

Penser et aménager la ville des grands territoires

par Ariella Masboungi

Consultants

TRANSVERSAL - Jean-Michel Roux - Courbevoie
Frédérique de Gravelaine - Journaliste

Atelier F

L'action urbaine dans les grands territoires

Ariella Masboungi, avec Frédérique de Gravelaine et Jean-Michel Roux

Peut-on penser un projet territorial et des projets de qualité pour la ville suburbaine ?

Ville diffuse, ville franchisée, dispersée, émergente, suburbaine, X-urbaine... Quelles définitions ? Agir sur le territoire qui devient la réalité de la ville européenne, autour des villes, entre les villes, s'impose après l'avoir considéré comme l'arrière cour de la ville, arrière cour où l'on entreposait ce qui n'était pas visible ni désirable et pourtant occupé, habité, fréquenté. Cette approche poursuit le propos de la réflexion sur l'urbanisme des modes de vie qui vise à concilier les comportements sociaux, le marché et le projet urbain.

L'urbanisme des grands territoires pose des problèmes spécifiques liés à son échelle autant qu'à l'absence d'institutions et d'acteurs aptes à formuler et décider les stratégies. Il implique donc un travail sur les relations complexes entre projets et planifications, entre échelles et temporalités de projets, entre interventions ponctuelles, politiques à moyen terme et stratégies à long terme.

Territoire à aménager, territoire à nommer, à désigner comme espace de projet, telle serait la proposition des aménageurs partant des expériences analysées tant en France qu'en Europe et dont se dégagent des concepts, des méthodes, des pistes de réflexion et d'actions pour conférer des qualités à ce nouvel espace urbain et trouver les modalités pour le réparer, l'intensifier et le doter de qualités qui seront les siennes sans mimer celles de la ville consolidée.

1- La croissance périurbaine se poursuit, quoique peut-être à un rythme moins intense que dans les décennies 70-80. Il n'est plus temps d'empêcher l'étalement urbain, mais de l'organiser, en le freinant.

Les aires urbaines, qui englobent désormais les villes historiques, requièrent des objectifs et des modes d'intervention adaptés. En les étudiant, l'urbaniste David Mangin a élaboré une méthode d'analyse urbaine « fondée sur 3 éléments mondialement généralisés : infrastructures routières, urbanisme commercial, étalement résidentiel, avec les victoires acquises de la voiture, de la grande distribution et de la demande de maison individuelle ».

Le groupe est parti d'un rapport introductif (J-M Roux/Scet : Nouveaux processus de projets pour les périphéries urbaines, conditions de leur conduite opérationnelle, pour le Club Ville Aménagement, novembre 2002). Il a débattu de politiques de métropoles et d'agglomérations (Montpellier, Bordeaux, Nantes St-Nazaire, Paris). À cette échelle, le Scot peut être un plan directeur et stratégique plus qu'un document de nature indirectement réglementaire. C'est la dimension spatiale d'un projet d'agglomération.

Ces sujets ont trop été négligés, particulièrement en France :

- La fragmentation des communes, initiatrices des projets urbains, a ralenti la création de maîtrises d'ouvrage urbaine sur de grands espaces.
- Il manque des opérateurs privés d'une certaine envergure, pour compléter les actions publiques.
- Le débat entre logement collectif locatif social et maison familiale en accession a pris

une ampleur exceptionnelle, au point de freiner l'observation pré-opérationnelle des phénomènes suburbains, et à plus forte raison leur aménagement cohérent. L'opposition rudimentaire collectifs/individuels, pour le seul habitat, a retardé la constitution d'un savoir faire.

- Les doctrines d'aménagement appliquées au cours du dernier siècle conduisent souvent à des urbanismes de secteurs, laissant les grands territoires à des politiques utilitaires de réseaux.

L'aménagement suburbain doit donc apprendre à maîtriser son vocabulaire, cadré par des principes de zonage, limites, densités, composition, et phasage, autour de la morphologie (agglomération/vides, liaisons, espace public) et de fonctions mixtes (habitat, commerce, emploi, déplacement, etc.). Le groupe a ébauché une typologie d'expériences recommandables, à plusieurs échelles.

Aux plans et programmes nouveaux s'ajoutent désormais des modes de faire innovants : partenariat publics/publics et publics/privé, politiques foncières, schémas directeurs, etc.

2- Une gouvernance de grands territoires se crée en France

Les grandes intercommunalités se multiplient, avec leurs outils d'intervention et leurs nouveaux instruments de planification, les Scot. Les entreprises, associations, universités, etc., sont (devraient être) parties prenantes de ces dispositifs. De là des montages complexes, avec des rôles à définir pour des acteurs nombreux.

- Sur des logiques de Métropole ou d'agglomération.
- Sur des territoires réunis par des voisinages, mais sans unité ni polarité. Le cas le plus original examiné par le Groupe concerne la Plaine de France, où l'établissement public fédère des intérêts et des projets assez disparates, dans le but de donner à l'ensemble une nouvelle dynamique de développement.

« Le premier acte consiste à nommer un territoire de projet. » (Christian Devillers, architecte urbaniste)

Cette action de désigner des territoires de projet a ainsi permis dans le cadre de l'Iba Emscher Park de définir une identité à cette vallée de la Ruhr, première étape de son renouveau et du dynamisme de ses habitants.

3- Les méthodes de travail restent à affiner et à confirmer, tant pour les concepteurs que pour les acteurs en charge de ces territoires.

Étudier des scénarios : la force de proposition des concepteurs.

En réponse aux incertitudes, les urbanistes italiens Bernardo Secchi et Paola Viganò travaillent en construisant des scénarios, afin de les visualiser et de les superposer. Puis de rechercher les compatibilités entre ces scénarios car des actions innovantes sont possibles aux points de convergence.

À Grenoble, dans le cadre d'une consultation sur l'avenir du Drac, l'équipe Michelin a proposé de conserver la rivière dans son état semi sauvage (au lieu d'en construire les rives) mais de prévoir le développement des activités à l'intérieur des communes voisines : proches du Polygone, bien desservies, elles offrent un cadre agréable aux laboratoires et aux petites entreprises innovantes... Ce scénario a beaucoup intéressé les communes concernées, ainsi que l'agglomération, qui va missionner Nicolas Michelin pour une étude plus globale sur cette partie Ouest de l'agglomération et sur l'avenir du Polygone – technopole en perte de vitesse faute de s'être renouvelée ces dernières années.

Procéder par induction, identifier les leviers de la transformation : « Travailler sur les points forts et la valorisation de ce qui a été délaissé, en priorité sur les espaces mutables. » (Alain Rouillard, Epa Plaine de France)

L'intervention sur les espaces mutables est aussi un élément essentiel de la stratégie conduite dans la Sarre par le Giu que dirige Dieter Blase.

L'emboîtement des échelles : stratégie, planification, projets urbains – « des allers et retours entre la stratégie, qui donne des idées de projets, et les projets concrets, qui donnent forme petit à petit à une stratégie. » (Michel Rousselot)

L'urbanisme des grands territoires implique un travail sur les relations complexes entre projets et planifications, entre échelles et temporalités de projets, entre interventions ponctuelles, politiques à moyen terme et stratégies à long terme :

« La somme des projets ne fait pas un projet global. Et alimenter la planification par les projets ne suffit pas : les enjeux de cohérence imposent un dialogue dans l'autre sens. » (Jean Frébault)

« Projets urbains, planification territoriale, stratégie métropolitaine : chaque sphère doit être clairement identifiée, afin de trouver les zones de recouvrement et de dialogue, inventer des points de passage. » (Laurent Théry, Samoa – Sem de l'Ile de Nantes)

L'étude de définition menée par l'agglomération montpelliéraine a particulièrement travaillé cette imbrication des échelles de territoire, « du micro, au mezzo et au macro – à contre-courant de l'approche planificatrice déductive, un ancrage dans les réalités du territoire ». (Frédéric Rossignol, agglomération de Montpellier) L'expérience soulève de nombreuses interrogations sur la notion même de projet : « Diffère-t-elle au niveau macro de celle du niveau local ? Beaucoup de projets d'agglomération manquent d'une dimension spatiale. Ou d'un mélange entre cette dimension spatiale et des actions publiques à caractère structurant, par exemple pour diminuer les fractures. » (Jean Frébault)

La réflexion sur les échelles concerne aussi la question de la durée : « L'emboîtement d'échelles, c'est aussi créer les conditions pour que les différentes actions, mises en relations, soient cohérentes dans le temps. Que des déclencheurs rendent les choses plus pertinentes. » (Alain Rouillard, Epa Plaine de France)

4- Développer des logiques de projets

Cet espace discontinu et non saturé qu'est la grande périphérie suppose un double mode d'intervention : par dispersion, par action sur des points précis. Et sur les réseaux et actions structurantes qui relient ces points – un travail sur le lien essentiel pour éviter la mosaïque de projets.

« Il faut travailler différemment selon les différentes parties du territoire. Passer d'un modèle en réseau à un modèle discontinu, cohérent avec la dispersion du territoire. Par exemple sur le réseau viaire : sans trop hiérarchiser, intervenir ponctuellement, construire des itinéraires narratifs pour révéler certains paysages. Ou sur l'énergie, élaborer avec le solaire un modèle discontinu, différent du modèle urbain traditionnel et suréquipé. » (Paola Viganò).

I – Face à la dispersion, travailler les polarités et les fragments

Régénérer les centralités existantes

« Agir sur les grands territoires passe par une revitalisation des villes existantes. Renforcer les centres limite l'expansion urbaine. » (Ariella Masboungi)

« Investir dans les périphéries plus que dans les centres contribue à déstabiliser le territoire, ainsi que l'a fait l'Iba. » (Dieter Blase) : l'action du Giu à Sarrebruck touche maintenant le

centre de la ville, avec un important projet de recomposition urbaine.

Le traitement des centres historiques participe à cette politique. Ainsi des nouvelles collaborations intercommunales qui apparaissent autour de Paris : à partir d'un état des choses très conflictuel, des relations difficiles entre Paris et les communes voisines, des distances administratives aggravées par la barrière physique du boulevard périphérique, la conscience d'une solidarité peine à se manifester : il s'agit encore de jeter les bases d'actions communes, grâce au tramway et à des projets urbains de part et d'autres du périurbain.

Créer des polarités et renforcer les centralités périphériques

Ces pôles de centralité multifonctionnels, nouveaux ou recyclés intègrent des pièces urbaines autrefois célibataires (groupements d'habitat, parcs scientifiques ou d'affaires, galeries commerciales, équipements culturels et de loisirs). Le groupe a notamment examiné le centre d'Almere (près d'Amsterdam) et les ZAC périphériques de Blagnac.

« Il est moins important de savoir ce que peut accueillir un site particulier que ce qu'il doit accueillir pour l'intérêt de l'agglomération... Il faut redistribuer la centralité dans la croissance radio-concentrique. » (David Mangin)

Participent de cette stratégie plusieurs opérations : le Val d'Europe à Marne-la-Vallée, le Carré Sénart comme invention d'une centralité nouvelle à l'échelle d'un territoire de ville nouvelle manquant d'identité collective, le développement à La Courrouze, près de Rennes, d'un pôle mixant habitat, équipements et activités...

Des fragments de qualité pour l'habitat

L'intervention par dispersion concerne aussi la création de fragments (anciennes « greffes urbaines ») dont la qualité a des vertus structurantes pour le territoire : par exemple, les îles vertes de la Lironde à Montpellier, le lotissement de Bois Guillaume (banlieue de Rouen), le projet de Monges Croix-du-Sud près de Toulouse...

Le « mas du 3ème millénaire » proposé par l'équipe Reichen dans l'agglomération de Montpellier répond aussi à la nécessité de construire des opérations de logements individuels denses.

II – Réseaux et liens

Créer du lien à partir des infrastructures routières : la création de boulevards urbains, la transformation des voiries en profitant du passage du tramway ou en intervenant sur des infrastructures lourdes – par exemple la couverture de l'A1 dans la Plaine Saint-Denis, ou l'entrée de Montpellier plantée afin de donner une identité à un entre-deux...

Le lien peut aussi se tisser par les transports en commun.

Et par le maillage du territoire – des anciennes lignes de chemin de fer remises en service dans le Salento (Pouilles), un réseau de circulations douces traversant l'Emscher Park ou se reliant au tramway de Montpellier.

III – À l'échelle du grand paysage

Dans cette problématique, les espaces naturels jouent un rôle structurant fondamental.

- Par les actions qui tendent à organiser une lisibilité du territoire – ainsi le projet nantais d'Atlanpole (préservé les « vides » du paysage, y inclure les villages existants et les nouveaux quartiers de la technopole, « îles » fédérées par un axe), l'Axe Majeur créé à Cergy Pontoise (structure identifiant cette ville nouvelle conçue comme une ville paysage), les propositions de David Mangin pour Chartres (préservé des faisceaux de visibilité sur la Cathédrale) ou pour Montpellier (des parkways vers la mer). Ou encore la réflexion de Michel Corajoud pour l'Isle d'Abeau, organisant l'urbanisation afin de préserver les vues sur le paysage et le sentiment de la nature.

- Par la capacité de certains projets paysagers à grande échelle de préparer le futur : la Porte des Alpes dans la métropole lyonnaise, la trame posée autour de la gare TGV d'Avignon, le grand parc que proposait Christian Devillers dans la région toulousaine...

- Par la possibilité d'utiliser l'espace naturel comme cadre du projet, à condition de chercher à mettre en place des mécanismes de contrôle foncier innovants :

- en prenant appui sur les contraintes écologiques (risques d'inondation, forêts...) pour décider de réserver des terres : un élément force retenu par les équipes consultées dans l'étude de définition du Scot de Montpellier.

- en inventant des outils de maîtrise foncière agricole (par exemple grâce à la valeur du vignoble dans le Bordelais).

« L'étalement urbain peut être maîtrisé en cherchant les facteurs de développement qui y font obstacle et non par le biais de la contrainte (on a vu comment les règlements précédents y ont échoué). Le développement d'une agriculture périurbaine reste la meilleure défense contre l'urbanisation. » Ce souhait de Laurent Théry est développé également par l'équipe Reichen pour le Scot de Montpellier.

Mais le foncier reste l'expression de la fracture sociale. Et associer la politique foncière et le projet suburbain s'avère difficile (J-M Roux : « La seule élaboration des Scot est déjà très mal financée. Comme en plus faire des réserves foncières ? »).

5- Quelques questions collatérales à ces problématiques

Densité, compacité, continuité, étalement et dispersion : ces concepts, constamment utilisés, ne sont pas assez clairs et précis (mesures, échelles, transcriptions planificatrices et réglementaires). Leur évolution dans le temps, à partir d'un programme initial, devrait être mieux appréciée pour comprendre la durabilité d'un projet. Par exemple, « la densification ponctuelle est moins prioritaire que la compacité des projets et la continuité de l'espace urbain » (J-M Roux).

Certains acteurs parlent aussi d'intensité – création de pôles où retrouver les qualités d'échange et de frottement qui font l'urbanité.

Réflexions sur les dispositifs : l'innovation nécessaire

« Contrairement à l'idée qu'on pourrait constituer des figures, il faut à chaque cas inventer un outillage, un dispositif, une forme d'organisation de maîtrise d'ouvrage, avec divers métiers, diverses fonctions. » (Laurent Théry, Samoa)

L'exemple de l'Iba Emscher Park, dans la Ruhr, fait réfléchir sur un dispositif qui reste très original : rapidité, légèreté (équipe de 30 personnes seulement, assurant le pilotage des projets), politique d'offre (stratégie d'impulsion) conduite par un État fort (le Land), fondée sur un apport massif d'argent (5 milliards de DM dont 2/3 investis par le public) pour une durée limitée (10 ans et 100 projets). Mais, n'ayant pas touché à l'organisation politique de la région, cette politique a été remise en question. « L'urbanisme de valorisation fonctionne toujours. Mais ne peut être qu'un moment dans une histoire. » (Bernard Reichen)

Le Giu, société d'aménagement et d'innovation dirigée par Dieter Blase à Sarrebruck, a été créé pour intervenir sur des sites industriels dégradés, en périphérie. Puis il a étendu de lui-même son champ d'action – au centre ville, dans le Land, hors du Land... Il exerce un pouvoir de planification et de proposition, sur un territoire très vaste (250 km²) ; il tient sa liberté de son financement (par les opérations réalisées et les fonds européens qu'il mobilise). Et de la personnalité de son directeur.

L'exemple hollandais stimule par l'implication de partenaires privés dans des projets

urbains très ambitieux. Ces partenariats permettent aux collectivités d'assumer la complexité de projets qui mêlent intensément les fonctions. La puissance publique doit cependant affirmer avec détermination son rôle et ses objectifs, dans un processus de négociation très ouvert. Ainsi, sur les « projets clés » que conduit l'État autour des nouvelles gares Tgv, occasion de rénovation urbaine : les Villes et les Chemins de fer, propriétaires du foncier, s'entendent avec les investisseurs privés sur les Master plans, contrôlés par un architecte conseil de l'État. Le public passe avec le privé un accord de partage des bénéfices, récupérant l'argent investi dans les infrastructures si les rentes foncières augmentent.

En France, comment trouver des maîtres d'ouvrage et opérateurs privés complémentaires de l'action publique ? Le groupe note l'apparition d'investisseurs patrimoniaux à long terme. Mais l'outillage de l'aménageur (Zac, lotissement...) reste mal adapté au partenariat.

Les aménageurs ont en tout cas un rôle essentiel à jouer dans la perspective d'une action sur les grands territoires – tant par leur capacité à mettre en œuvre des logiques de projets que par leur pratique du dialogue et des partenariats.

Un Power Point illustrant l'ensemble de ces thèmes va bientôt être disponible sur le site du Club Ville Aménagement.

De même que les compte rendus des séances du groupe consacrées aux différents exemples qui ont alimenté ses réflexions : le Salento (dans les Pouilles italiennes), Plaine de France, le Scot de Montpellier, le Scot de Nantes – Saint-Nazaire, l'Iba Emscher Park et la Sarre, les exemples néerlandais, la programmation bordelaise, les projets parisiens en lien avec la première couronne.