

Club Ville Aménagement
action urbaine dans les grands territoires
Réunion du 30 janvier 2003

Scénarios pour organiser la ville diffuse du Salento Lancement des débats et rencontre avec Paola Viganò

Ariella Masboungi cadre le débat du jour et la réflexion des futures rencontres de ce groupe. Les territoires de la ville dispersée, suburbaine ou diffuse, méritent d'être explorés dans le cadre du Club Ville Aménagement, non seulement en termes d'analyse mais surtout en termes de pistes d'action volontariste pour donner aménités, structure, lisibilité, image et identité à ces lieux le plus souvent ignorés, tant par les édiles que par les concepteurs et les aménageurs. En effet, peu de demandes politiques se sont exprimées à ce jour sur ces territoires, peu de travaux d'urbanisme par conséquent. Pourtant, quelle que soit notre volonté de lutte contre la dispersion urbaine, elle se produit. Il faut donc la préparer, la structurer, lui donner un sens. Les questions qui se posent aux aménageurs peuvent se décliner ainsi : faut-il agir ? Sur quoi ? Avec quels moyens ?

Quelques pistes récentes de réflexion : le thème d'Europas7 cette année, porte sur la ville suburbaine, dans 69 cités européennes ; les ateliers Projet urbain explorent l'apport de disciplines comme le paysage, la lumière et l'art contemporain, pour leur capacité à travailler sur le vide et à enrichir le champ conceptuel des urbanistes.

Ce groupe ne vise pas à refaire des études déjà menées ailleurs mais à définir ce que pourrait être le rôle et le contenu des actions et des missions des aménageurs sur de tels territoires. Il s'agit de mieux définir les attitudes de projet possibles ainsi que des méthodes de travail, sans doute originales par rapport aux habituelles opérations périmétrales de aménageurs.

Cette première réunion est structurée par deux interventions : Paola Viganò et Jean-Michel Roux.

Paola Viganò, architecte urbaniste associée à Bernardo Secchi (Studio 03), professeurs à Venise, praticiens.

Exemple d'étude menée sur la dispersion urbaine et les nouvelles formes d'habitat (expression employée de préférence au mot « ville »), un travail commandé par la Province du Salento, territoire situé au sud des Pouilles (talon de la « botte » italienne) : 1 800 km², 800 000 habitants, 2,2 millions de touristes en été, une centaine de petites communes (beaucoup ont entre 8 et 10 000 habitants, certaines de 50 000, Lecce 100 000).

Exemplaire des nouveaux territoires urbains en Europe, nouveaux par leur transformation physique et au sens conceptuel : ils ont besoin de visions – concepts, images, imagination...

cf **carte des lumières nocturnes en Europe** (une image artificielle obtenue à partir de photo aérienne) : le phénomène de la dispersion touche le Sud autant que le Nord – il faut le considérer comme une clé d'entrée à l'analyse de la transformation des modes de vie : il nous concerne tous, y compris ceux qui habitent dans les centres mais ont un usage dispersé du territoire.

Le Salento : une nouvelle écologie (relation entre une espèce et son territoire), liée à une nouvelle économie (économie mixte : agricole, petites entreprises).

Chaque commune avait préparé un plan – ces plans ne correspondant pas à la réalité du territoire et à

la dispersion de l'habitat dans la campagne (processus de gazéification de l'urbain).

Proposer plutôt la notion de parc, un concept spatial pour accueillir un territoire habité et habitable (une « éponge habitée »), composé d'ambiances naturelles et artificielles très variées. Ici, le fond de la toile devient le sujet.

La dispersion n'est pas homogène : points de diffusion plus ou moins gros, éléments de résistance – les maisons ont des difficultés à s'implanter dans le réseau de murets en pierre des plantations d'oliviers ; s'infiltrent plus facilement dans les parcelles horticoles.

Support de la dispersion : l'équipement réalisé à l'époque fasciste (canaux, routes rendant habitables des terres humides) a favorisé la construction abusive (illégale) de petites maisons de loisirs sur les parcelles - trop petites pour être cultivées. Certains voudraient les démolir ; selon nous, ces maisons montrent que la société a changé et que les documents d'urbanisme ne l'avaient pas compris.

La dispersion résulte de trois types de projets : institutionnels (infrastructures), collectifs (commerces) et multiples projets individuels (modes de vie).

Il y a désaccords sur l'attitude à adopter face à la dispersion. Donc nous proposons des scénarios à discuter, avec les maires, avec la Province, qui a organisé des débats en regroupant les maires par réunions de 20 ou 30, afin de produire le « Plan territorial » de la Province de Lecce (qui reste à être mis en cohérence avec la loi édictée depuis par la Région des Pouilles).

Chaque scénario répond à une incertitude spécifique (qui peut concerner les enjeux ou les évolutions techniques). Par exemple :

Imaginer que tout le bâti nouveau le serait en périphérie des centres, avec des densités d'habitat social ; ce scénario ne modifie pas, par ses dimensions et par son occupation du sol, la structure du territoire et ne pose pas trop de problèmes. Il reste assez loin de ce qui est en train de se passer.

Ou explorer des hypothèses de densités inférieures, utilisant la trame de la dispersion. Ces organisations, qui se définissent d'une façon implicite, présentent une certaine rationalité. Ce modèle nous propose une approche différente de ce que l'urbanisme moderne nous a enseigné. Les scénarios de « campagne urbanisée » impliquent d'engager de nouvelles infrastructures – les tracés actuels utilisés surtout par les petites industries, peu par l'habitat, qui s'implantent plus à l'intérieur des mailles.

Étude de l'implantation des activités, qui s'opère de préférence le long des routes et seulement pour 50% dans les zones industrielles aménagées.

À propos des paysages naturels, compte tenu des faibles surfaces boisées actuelles et de l'absence de fleuve (donc pas de lien écologique important), le scénario proposé ne peut être que volontariste : élargir les zones actuellement plantées. Un choix qui nécessite des décisions politiques fortes et une méthode différente (partant des fragments et procédant par percolation, en s'appuyant sur la structure en éponge du territoire).

Étude d'un scénario envisageant le développement des vignobles.

Compte tenu de la force d'attraction du littoral, montrer que le scénario d'urbanisation des côtes n'est pas réaliste – en particulier en raison du cycle de l'eau. Le Salento n'est pas pauvre en eau (il bénéficie d'une sorte de citerne d'eau douce) mais la mauvaise utilisation de la nappe phréatique, due aux milliers de maisons construites là, provoque une salinisation ; s'y ajoute la pollution. Donc seule la partie centrale de la région peut consommer de l'eau, où l'habitat dispersé peut s'implanter alors que sur la côte la densification est nécessaire (pour amortir les réseaux qu'il faut créer) : question politique délicate. Va contre l'idée que le Salento est un territoire homogène et envisage des densifications, pour répondre aux demandes sociales comme pour résoudre les problèmes écologiques et construire un paysage.

Un travail **interdisciplinaire** fait intervenir économistes, agronomes, hydrologues, écologues, sociologues...

Ces scénarios proposés à la discussion avec les élus peuvent se superposer – **recherche des conjonctions et étude des incompatibilités**. Beaucoup d'actions innovantes sont possibles sur les points de compatibilité. Par exemple créer une continuité du paysage naturel reliant les zones d'habitat à l'échelle de 3 ou 4 communes.

Il faut travailler différemment selon les différentes parties du territoire et selon les degrés d'incertitude. Passer d'un modèle en réseau à un modèle discontinu cohérent avec la dispersion du territoire. Par exemple sur le réseau viaire, très dense (construit pour l'activité agricole) et capable d'assurer la fluidité de la mobilité : sans trop hiérarchiser, intervenir ponctuellement, construire des itinéraires narratifs pour révéler certains paysages. Sur l'énergie aussi on peut élaborer un modèle discontinu, différent du modèle urbain traditionnel et suréquipé, avec le solaire : dans cette région du Sud, une surface de 3 x 3 km suffirait à produire assez de kWh pour les besoins domestiques de toute la Province.

Certains projets sont travaillés à des petites échelles, pas des projets urbains au sens traditionnel mais par exemple des itinéraires narratifs, avec des interventions artistiques.

Quelques leçons méthodologiques :

Inutile de prendre position pour ou contre la dispersion. Nécessaire d'observer ces territoires à des échelles différentes, reconnaître leurs crises et leurs innovations, souvent partielles mais réelles. Par exemple sur la mixité, qui est déjà là, même si elle ne correspond pas à l'idée que nous nous en faisons et montre que les relations de proximité et de compatibilité sont à réécrire.

Les supports et les matériaux sont spécifiques à chaque territoire. On ne peut pas imaginer les structurer tous comme on l'a fait par le passé.

Le projet de la dispersion (clé d'entrée à la réflexion sur les modes de vie, les économies nouvelles et les styles de vie) doit prendre en compte les projets individuels, institutionnels, collectifs. La dispersion pousse à étudier les limites des technologies d'infrastructure urbaine mises en place pour la ville du 19^{ème} siècle (ville de réseaux et de continuité de la maille et du bâti) et à expérimenter des technologies et des méthodes nouvelles.

Reconnaître le support correspondant à chaque situation : cesser de considérer que l'innovation (y compris culturelle) n'existe que dans la ville. Voir les espaces naturels comme jouant un rôle structurant fondamental.

Construire des scénarios et les superposer : face aux incertitudes, les scénarios expliquent des tendances, aident à s'interroger sur les points de catastrophe, les collapsus. Outils d'aide à la décision, ils permettent de visualiser l'impact de choix différents, de comparer des stratégies, de mesurer les conséquences du laisser faire.

Quelle était la commande politique ?

Réaliser un plan (Ptcp), à la fois carte d'identité du territoire et document de politique pour le gérer.

Commande par le président de la Province, tenu par la loi à rédiger ce Plan. Ces plans existent partout en Italie (même en Lombardie où pas encore obligatoire, alors que Bologne en est déjà au 2^{ème} plan). Nous avons déjà fait celui de la Spezia et de Pescara.

Leur utilité ? Nécessaires dès qu'il y a conflits entre communes. Conçus à la fois comme opposables (en cas de conflits) et expression d'une stratégie, pour donner forme aux différentes politiques qui dépendent de la Province comme l'écologie, les infrastructures... Ils facilitent les coordinations entre commune pour accéder aux financements européens. La Région doit ensuite approuver les plans, qui doivent être cohérents avec sa politique.

Quelle articulation avec les autres thèmes programmatiques, par exemple sur les Pme ? On essaie de prendre en compte les différentes dimensions de la dispersion, en particulier les Pme qui font parler du petit miracle économique du Salento, afin d'utiliser mieux les zones industrielles.

Le Ptcp de la province de Lecce se compose de 3 éléments : un récit (livre publié par Electa Napoli en 2001 : *Territori della nuova modernità / Territories of a new Modernity*) ; des règles et des prescriptions (allant de l'obligation à la suggestion), structurées en fonction des politiques qui sont de la compétence de la province (sociales, mobilité, écologie et paysage, habitat) ; 38 cartes (parmi lesquelles, un plan à l'échelle de 1/25 000).

Le plan a aussi une importante fonction culturelle, pour affirmer la carte d'identité du territoire. La province nous a demandé de continuer à en suivre l'application mais on ne sait pas encore selon quelle forme.

Le Salento était pour nous un territoire inconnu et lointain, dont nous avons essayé de comprendre le caractère. Peut-être est-ce pour cela que nos arguments ont convaincu. Nous avons été étonnés par la portée de certains arguments, par exemple sur l'énergie solaire : nous pensions que la proposition était radicale mais elle a rencontré ici un consensus (cela serait impossible dans le Nord de l'Italie). Les thèmes développés ont à voir avec l'identité de ce territoire, géographique, climatique... Ils ont rencontré les volontés locales. Notre argument pour un « nouveau modèle de développement » correspond à une tradition locale, dénuée de grand pôle industriel.

Il y a là une idée de « nouvelle modernité ». Notre démarche reste expérimentale. Les politiques en sont le moteur mais la fonction d'une telle étude est d'abord de permettre que des gens comme nous et vous puissiez changer les idées qu'ils ont sur ces territoires.

Jean Frébault

La démarche de plan implique de combiner la notion d'intérêt collectif avec la reconnaissance des aspirations individuelles. Que se passe-t-il quand il y a conflit ? Vous citez l'exemple de l'eau et de l'énergie solaire, il y a aussi la consommation de l'espace et la protection du paysage, le coût des services urbains, la politique de déplacements... Est-ce le tout-voiture ou y a-t-il des transports en commun ? Derrière les mots on peut mettre beaucoup de choses... Je vois derrière les notions de dispersion, discontinuité, habitat individuel, multipolarité, habitat individuel, etc. des formes très différentes, qui fonctionnent plus ou moins bien. On a du mal à sentir, à partir des images que vous montrez, quelles formes urbaines et quelles densités elles impliquent.

Paola Viganò

Je n'ai pas eu l'intention de défendre la dispersion mais de montrer quelles coexistences sont possibles et impossibles selon les cas. La dispersion existe et nécessite des projets spécifiques, en particulier en infrastructures. Le Salento est une région sans autoroute, avec un réseau dense, au maillage très fin. Et il existe un réseau ferroviaire intéressant (né pour l'agriculture) qui a de grandes potentialités. Il est possible de concevoir les zones industrielles comme des noyaux d'infrastructures, structurantes aussi pour les industries plus dispersées. Et d'intervenir ponctuellement sur « l'éponge », pour l'adapter à des fonctions nouvelles mais sans oublier son rôle écologique (en évitant par exemple d'asphalter les routes de campagne). Le réseau ferroviaire peut permettre de concentrer des équipements et des activités, sur le thème « habitat de l'accessibilité ».

Jean-Michel Roux présente une synthèse de l'étude qu'il a réalisée à la suite des réunions du Club de l'an passé sur les périphéries urbaines et sur les conditions de la conduite opérationnelle sur ces territoires.