

Une démarche de projet urbain à l'échelle d'un grand territoire : le Scot de l'agglomération de Montpellier Et les réflexions menées dans l'agglomération bordelaise

Ariella Masboungi introduit cette séance consacrée à l'expérience de l'agglomération de Montpellier, qui a organisé une étude de définitions pour élaborer son Scot (**voir aussi le compte-rendu de la séance du 10 avril 2003**).

Trois équipes ont travaillé, autour de Gérard Charlet, David Mangin et Bernard Reichen – le lauréat. Ces trois approches s'avèrent extrêmement intéressantes : il est rare que des concepteurs de ce profil se penchent sur ces échelles territoriales, avec une démarche projet dont ce groupe de réflexion est très demandeur. C'est un travail itératif entre projets territoriaux précis émanant du terrain et l'approche stratégique et planificatrice. Leur travail constitue un patrimoine d'idées très précieux pour ce groupe, qui cherche à construire une pensée du projet sur ces territoires, pour aider les aménageurs à agir sur eux.

David Mangin et Bernard Reichen vont présenter leur démarche. Auparavant, Frédéric Rossignol, directeur de l'urbanisme à la Communauté urbaine de Montpellier et maître d'ouvrage de cette étude, résumera l'ensemble du processus et présentera le travail de l'équipe Charlet.

Francis Cuillier, directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux, réagit ensuite en effet miroir à partir de son expérience dans une agglomération qui développe aussi une approche projet. Penser le territoire, c'est le structurer avec des projets et non pas se contenter d'une démarche planificatrice – donc développer les communes périphériques et les centralités.

Penser un large territoire à grandes mailles s'avère peu pertinent : il exige autant de soin, d'attention qu'un territoire circonscrit, notamment en ville consolidée. Ce qui amène à voir l'expérience de Montpellier comme une tentative de penser finement l'évolution des micro territoires dans le grand territoire, donc à y initier des projets particuliers mais aussi à dégager, à partir de ces projets et des potentialités inscrites dans les réalités locales, des orientations générales et stratégiques pour la globalité du territoire, orientations qui seraient à croiser bien entendu avec les analyses macro.

Frédéric Rossignol rappelle le contexte spécifique de Montpellier : une situation de grande urgence, avec à la fois de fortes potentialités et de fortes tensions en matière de développement économique, d'habitat, de déplacements, d'environnement. Le pari du temps court s'imposait donc.

Quelques éléments caractéristiques :

- Compte tenu de l'adéquation nécessaire entre le périmètre pertinent et le périmètre institutionnellement opérant, celui du Scot est calé sur celui de la communauté d'agglomération.
- Montpellier manque d'outils d'études prospectives : l'absence d'agence d'urbanisme implique le recours à un prestataire extérieur.
- Il existe un fort décalage entre le projet très volontariste de la ville centre et un déficit de réflexion prospective sur la périphérie. Il n'y avait pas de schéma directeur sur l'agglomération et le Scot est le premier document de planification stratégique.

D'où l'intérêt de faire rapidement émerger une vision anticipatrice du territoire. Pour cela, nous avons

besoin d'expertises et de regards neufs sur les problématiques de l'agglomération, à un moment clef de son évolution.

Ce contexte atypique a conduit à imaginer une démarche spécifique de conception du Scot : des études de définition à l'interface entre le travail de diagnostic et l'élaboration du Scot proprement dit.

Cela répondait à deux enjeux complémentaires (compte tenu de l'absence de planification stratégique) : impliquer les élus de toutes les communes dans la démarche de conception du projet mais aussi dans la réflexion sur la méthodologie d'élaboration du projet, afin de faire émerger une culture urbaine d'agglomération.

Se posait un enjeu méthodologique d'élaboration du projet à l'échelle de 60 000 ha – en l'espace de 20 ans, les échelles d'application du concept de projet urbain sont passées de l'îlot au territoire de l'agglomération. **Quelle est la part du projet urbain dans l'élaboration d'un document de planification stratégique à cette échelle ?**

La démarche, significative du basculement d'échelle de la ville constituée vers le périurbain, prend radicalement le contre-pied de l'approche planificatrice qui prévalait dans l'élaboration des schémas directeurs : les études y reposaient sur une définition préalable de concepts stratégiques globaux que l'on tentait ensuite d'appliquer localement et de traduire spatialement. Avec un avantage, une rationalité déductive imparable, mais des inconvénients : les applications locales pouvaient être décalées, voire contradictoires avec les concepts initiaux ; il est toujours difficile de débattre de concepts abstraits avec des élus, souvent de petites communes, qui n'en ont pas toujours la culture technique.

La démarche propose à l'inverse d'ancrer l'élaboration du projet dans les réalités des territoires, en commençant par travailler sur des sites d'enjeux identifiés par les acteurs locaux. C'est donc plutôt une approche inductive que déductive.

Tous les maires ont participé à la phase de diagnostic du Scot, ce qui a permis d'identifier différents enjeux. Et de soumettre aux équipes de l'étude de définition trente sites-test : la phase 1 a donc travaillé sur des réalités concrètes du territoire.

Phase 1 : L'investigation – à l'échelle micro (5-10 millièmes). Étant entendu que cette phase d'investigation ouverte (un Scot à blanc) se déroulait sur un temps court de 9 mois, au terme duquel serait désignée l'équipe chargée d'élaborer le document.

Ces études de sites-test ont porté sur 5 problématiques, assez classiques :

- 1- Les enjeux et perspectives d'évolution des grands paysages
 - Le rôle respectif des territoires identitaires et émergents
 - L'imbrication des espaces naturels ruraux urbains
 - Le traitement des interfaces
- 2- La prise en compte des besoins quantitatifs
 - Comment contrecarrer les effets d'étalement majoritairement constatés ?
 - La définition des limites d'urbanisation aux différentes échelles de territoires
- 3- La mixité fonctionnelle à l'échelle de la ville territoire
 - Comment organiser les centralités secondaires pour maîtriser l'effet «conurbation» ?
- 4- Les formes urbaines à privilégier dans les divers contextes urbains et périurbains
- 5- Le rôle des infrastructures dans l'organisation du territoire
 - Comment résoudre le paradoxe de cette mobilité structurante dans la ville centre et déstructurante dans la périphérie ?

Ces 5 thèmes étaient déclinés sur 3 catégories de territoires :

- 1- Les sites de grands enjeux territoriaux ou les sites métropolitains. Par exemple : la plaine Est de Montpellier (traitée par Bernard Reichen), qui donne lieu aujourd'hui à une étude spécifique alimentant les réflexions du Scot. Ces études n'avaient pas seulement pour but d'initier le Scot mais aussi d'alimenter la réflexion sur les Plu, voire sur certaines opérations

d'aménagement.

- 2- Les sites d'enjeux de proximité communaux ou intercommunaux. Pour chacun d'eux, un cahier des charges rappelait la parole des maires et situait la problématique.
- 3- Les espaces qui se rapportent aux liens viaires et fluviaux, tout ce qui crée du lien à travers le territoire, les axes et les vallées. Par exemple : la plaine Sud de Montpellier (étudiée par David Mangin) – comment la restructurer, voire retravailler son tracé, afin d'éviter les disfonctionnements notoires, notamment dans la traversée des communes.

Chaque équipe devait choisir 7 sites : 2 de la 1^{ère} catégorie, 3 de la 2^{ème} catégorie, 2 de la 3^{ème} catégorie. La maîtrise d'ouvrage a harmonisé ces choix, afin que les équipes y trouvent des possibilités d'expressions équivalentes et que ce cadre favorise l'expression cohérente de concepts. En effet, le risque aurait été de produire une succession de petits projets urbains éparpillés sur le territoire et qui ne permettent pas de donner forme à la phase suivante de conceptualisation.

Phase 2 : Concepts et idées forces – à l'échelle mezzo (25 millièmes, fonds de plans faciles à produire). Il s'agit ici d'appréhender les composants du socle commun du Scot, en identifiant les incontournables, les possibles et les souhaitables. Phase essentielle, qui se place au cœur de la démarche inductive. Au-delà de la planification, elle devait aussi avoir des effets en retour sur les 28 révisions de Plu engagées sur l'agglomération (sur 32 communes).

Phase 3 : Formalisation d'aménagements spatiaux globaux - à l'échelle macro (50 millièmes). 3 esquisses de « projet urbain d'agglomération » sont demandées. Cet exercice en situation sur les modes de représentations du Scot recherche une « valeur du trait » qui n'est pas évidente. Elle doit aussi informer les élus, qui n'ont pas en tête les références des anciens schémas directeurs.

Phase 4 : Préfiguration d'éléments rentrant dans la composition du document d'orientation du nouveau schéma de secteur (échelle mezzo). Cette phase intègre aussi une proposition méthodologique d'élaboration du Scot et une proposition financière.

Présentation de la démarche de l'équipe Gérard Charlet, Jacques Pastorello, Michel Desvigne, Gérard Sorel.

Le site-test : frange intercommunale, entre deux communes de la plaine Ouest de Montpellier. Approche géographique prioritaire, fondée sur 4 limites : la limite nette donnée par une route, la limite plus floue aux confins des garrigues, deux talwegs qui cadrent l'urbanisation des communes.

Intérêt majeur de l'étude : ses mécanismes d'agrégation et de conceptualisation.

L'équipe propose de réinvestir l'espace d'un vallon, frontière entre les deux communes. Un dispositif de greffes intercommunales prend appui sur le réseau viaire des deux communes et complète l'urbanisation sur quelques secteurs, mais en respectant strictement les limites viaires.

L'étude est resituée dans le cadre d'une réflexion sur le devenir de toute la plaine Ouest de Montpellier, par agrégation géographique avec d'autres sites que l'équipe avait choisi d'étudier sur d'autres communes de cette plaine, et sur la base du rôle structurant de la route départementale qui dessert longitudinalement la plaine.

En phase 2, l'équipe amène des éléments de fabrication de projet reposant sur les invariants de la géographie naturelle et sur la géographie fabriquée par l'intervention de l'homme : **aux yeux de Charlet, le paysage « naturel » a été travaillé, c'est ce qui fait sa valeur et le respect qu'on lui doit. Cette approche pose l'harmonie encore préservée entre la géographie et l'action de l'homme comme le bien le plus précieux de ce territoire ; d'où un plaidoyer sur la campagne pro-urbaine, qui repose sur un équilibre fragile entre la campagne habitée et la plaine active.**

C'est ce territoire de la plaine qui peut constituer le nouveau référent identitaire partagé entre l'ensemble des communes : non plus le côté « charmant » des cœurs villageois patrimoniaux, mais une nouvelle échelle de territoire.

Cette géographie n'étant pas égalitaire, elle exige des mécanismes de solidarité entre les

communes.

Par exemple Saussan, qui se trouve au milieu de la plaine agricole, a un rôle de « gardien de la plaine » ; elle est donc limitée dans son développement si on veut sauvegarder les 4 à 500 mètres de plaine qui constituent aujourd'hui l'entité géographique paysagère à préserver.

Ce thème de la solidarité territoriale par rapport aux disparités territoriales devient un vecteur de fabrication du projet.

D'autre part, le territoire et le projet doivent se définir non plus par adjonction de pleins mais par la prédéfini-tion d'un vide structurant autour duquel le projet prend place. Charlet : « Dès lors qu'il est admis que le territoire est le bien le plus précieux, il convient de déplacer le point de vue en privilégiant le contenant sur le contenu des projets ».

Il faut d'abord penser le rôle et la valorisation du grand espace naturel comme objectif premier, et en tirer toutes les conséquences, en termes de programmations sectorielles notamment. Les protections ne sont plus les contraintes du site mais des sortes de partenaires, utiles pour envisager la transformation du territoire.

Charlet a amené le **concept d'espace d'intérêt public, extension du champ classique de l'espace urbain au champ du territoire communautaire**, en identifiant les composants du grand paysage à travers ce qu'il appelle le « fond de carte actif ». Il déclinait alors différentes catégories d'espaces d'intérêt public, dont les espaces fédérateurs, ces sanctuaires à préserver, constituent l'armature fondatrice du projet. Sa typologie – espaces délimitants, espaces délimités, interfaces... – est très précise dans sa cartographie des espaces de solidarité territoriale.

Il propose de croiser ces approches territoriales avec les approches thématiques, notamment celle des objectifs quantitatifs du Plh, celle des polarités urbaines, commerciales et économiques, celle de l'armature socio-économique du territoire.

Finalement, la formalisation s'opère par la superposition de ces couches de connaissances de territoire : une esquisse de projet d'organisation spatiale, sorte de pré Padd, très cartographié, où la légende est aussi importante que le dessin.

Il décline 4 enjeux de développement du territoire assez classiques : la structuration de l'évolution urbaine ; l'organisation de l'espace économique ; la conjugaison développement, environnement, agriculture ; le réseau de transports et les déplacements.

En phase 4 (échelle mezzo sur un schéma de secteur), il propose une expression graphique pixellisée qui fait apparaître sur un même support cartographique les espaces naturels, agricoles et urbanisés et les intentions générales, les actions d'aménagement projetées par catégories de territoire. C'est une sorte d'image évolutive, une démarche de planification pragmatique qui repose sur quelques principes d'évidences, des règles du jeu assez simples.

Charlet insiste sur le fait que la ville ne s'invente pas. Cette approche, assez modeste, s'attache davantage au « comment fait-on » à partir du « déjà-là », considéré comme une part importante du projet, avec l'affirmation du primat du territoire, de sa géographie. Le diagnostic partagé est le fondement de la démarche, avec un travail cartographique comme support du projet.

David Mangin tire les enseignements de l'expérience – y compris de ses limites, des thèmes aussi essentiels que les grandes infrastructures et le foncier rural échappant au débat. (voir aussi le compte-rendu de la séance du 3 mars 2004)

Nous nous sommes heurtés à la difficulté de débattre de choix pourtant essentiels, sur les grandes infrastructures et les grands projets de centralités, pour lesquels nous avons manqué d'informations. À Montpellier, le doublement de l'autoroute A7 est un sujet-clé, avec des enjeux de centralité : en réponse aux encombrements, on double l'autoroute, mais quel sera le statut des voies, que va-t-il se passer autour des échangeurs ? Puisqu'il s'agissait de réfléchir sur les trente prochaines années, la question de la gare Tgv est tout aussi vitale : quelle qualité va-t-on lui donner, où va-t-elle être placée ?

Seconde question difficile, le foncier, notamment l'évolution du foncier agricole ; sans la participation de la Safer et une connaissance de ses stratégies, vous vous racontez des histoires ou vous en racontez

aux autres... **Le manque de collaboration de la Safer, comme de la Dde en matière d'infrastructures, restreint notre capacité à faire évoluer les choses.**

L'absence de débat sur les infrastructures et sur le foncier rural reste une frustration. J'ai eu le sentiment de travailler surtout sur les sujets annexes, le développements des bourgs et un peu l'intercommunal. Mais ce qui fabrique réellement la ville, c'est l'infrastructure routière – qui nous échappe : on continue à fabriquer des plans d'acceptation des infrastructures, avec des supers échangeurs et des micro rocades qui fabriquent des micros périphéries sur chaque bourg. Au final, nous faisons de la figuration.

La question rurale de l'horticulture ou du passage de l'agriculture à l'horticulture ou de toute alternative à la main mise de la grande distribution, est aussi un sujet très important. La question foncière est liée aux mutations possibles de l'agricole à l'horticole ou à une agriculture à haute valeur ajoutée, qui permettent la cohabitation avec l'urbanisation.

Thèmes sous-jacents aux débats sur l'élaboration des périphéries :

Veut-on que la ville se fasse, notamment en périphérie, par une juxtaposition d'environnements sécurisés, quels que soient les programmes (activités, commerces, habitat) ? Choisit-on d'y joindre une dépendance automobile, une offre foncière diversifiée et une proximité des services (l'arrêt de bus, le commerce, l'école) ? Ou ne vaut-il mieux pas privilégier « la ville passante » ?

Les questions de paysage : Qu'appelle-t-on « mitage » ? Comment les collines sont-elles passées du pâturage et des vignes à l'urbanisation ? Comment évolue le rapport entre village bas – village haut, grand classique dans le Sud ? En quoi les coefficients d'emprise au sol ou les coefficients végétaux peuvent-ils jouer sur les masses critiques ? Il existe des alternatives à la maison isolée sur la parcelle et il s'agirait de s'en préoccuper.

Distinguer l'urbanisme du réel et celui du fantasme – qui croit possible de revenir au plan de Copenhague de 1950, aux corridors verts et aux corridors de transports en commun. Le réalisme du possible, c'est ce que nous essayons de bricoler les uns et les autres, notamment à Montpellier.

La chose peut être tentée ici grâce au grand succès du tram et à la possibilité d'étirer les lignes jusqu'à certains villages. Des stratégies sur le tracé des lignes pourraient permettre des urbanisations à moindre consommation d'espace. **La consommation d'espace est un thème majeur à Montpellier :** la nouvelle génération n'arrive pas à se loger sur place et s'éloigne donc jusqu'aux vallées de l'Hérault.

Autre question spécifique à Montpellier, le « Lien » (liaison intercantonale d'évitement nord), une voie existant déjà par fragments, assez éloignée de l'agglomération. Quel statut lui donner : l'assumer comme une rocade ou comme une voie de contournement dans la campagne ?

La seconde phase du travail devant être pédagogique, les différentes thématiques ont été présentées sous forme d'abécédaire, afin de faire partager aux maires et aux experts quelques questions. Par exemple : schémas sur les limites entre urbanisation ou rurbanisation et terres agricoles ; ou schémas cherchant à faire visualiser aux élus la consommation de l'espace d'ici à 2015 si les Cos actuels sont maintenus (entre 0,1 et 0,5) : il y aurait 20 à 30 ans de réserves foncières suivant les estimations et tout l'espace disponible pour l'urbanisation serait consommé.

Une simulation encourage les élus à augmenter les Cos dès aujourd'hui. Elle montre qu'il est possible d'agir sur le renouvellement urbain des bourgs et des villages. Et préconise des Cos plus élevés sur les réserves foncières disponibles, avec un grand point d'interrogation sur le rapport entre la valeur immobilière des terrains et leur valeur agricole, s'ils passent à l'horticulture.

La phase 4 propose une application de ces systèmes. En particulier sur l'entrée nord-est de Montpellier, la plaine de Mauguio.

Les seuls leviers sérieux du Scot restent les lois environnementales et les politiques de transports et d'infrastructures. Comme l'agglomération connaît de graves problèmes d'inondations violentes, notamment dans la plaine du Lez, les gens sont sensés y être sensibles ; **on pourrait donc croiser des mesures sur les Ppri (protection des risques d'inondations) et les lignes de transports en commun en sites propres (Tcsp) :** le long des Ppri, des voies de rabattement permettraient de remonter vers les points de Tcsp. Le développement vertueux se

structure à partir de ces deux éléments : le long des rivières, des aménagements de promenades ou de pistes cyclables permettent de ramener aux Tcsp, qui ramènent dans le centre ville ou ailleurs.

Bernard Reichen : un projet d'Iba à la française, le Scot affirmant les grandes intentions vertueuses, valeurs exprimées par des projets urbains « labellisés ».

Faire un Scot est nouveau pour nous, doublement nouveau en raison de l'échelle. J'ai évité de travailler dans un esprit de compétition, la compétition étant un thème récurrent dans les discussions sur les échelles et sur la façon de gérer l'urbanisme. J'ai longtemps divisé le projet en deux thèmes, l'intelligence du territoire et la façon de se projeter dans le futur, l'intelligence du territoire étant un sujet passionnant mais dès que nous en sortions pour nous projeter dans le futur, nous perdions toute légitimité et nous faisions virer : les projets étaient bien reçus mais aucun n'a abouti au passage à l'acte. Dans les démarches de projet urbain, j'ai été sauvé par les études de définition, qui sont à la fois un débat et un concours et qui permettent de gérer les deux éléments en même temps, en l'annonçant clairement et avec légitimité.

Ce Scot a un paradoxe : on travaille sur une vision à 10 ans pendant un an et demi, puis une équipe plus politique au sein de l'agglomération prendra le relais. Notre rôle reste donc particulier et nous n'avons aucune prétention à faire le même métier que les agences d'urbanisme.

J'avoue un objectif caché : construire une Iba à la française, comparable à ce qui a été fait dans la Ruhr. Le cadre juridique du Scot ne procède que par transfert vers le Plu, qui reste donc le véritable cadre juridique ; et la véritable application est entre les mains des maires, dans l'agglomération Montpelliéraine 32 maires de toutes sortes, aux intérêts parfois divergents. Dans le cadre d'une Iba à la française, il s'agirait de prendre le Plu en tenaille, entre le Scot (les grandes intentions vertueuses) et les projets urbains, des projets « labellisés », exprimant les valeurs du Scot.

Dans la ville centre, à Montpellier, les procédures d'aménagement fonctionnent bien, les grandes Zac et les grandes opérations se construisent – même si on peut en discuter la forme. **Dès qu'on aborde les périphéries, les logiques sectorielles dominent** : les routiers agissent pour leur compte, l'agriculture a ses propres conventions, un ensemble de règles fabrique un syndrome de logiques sectorielles et la culture du projet concerté se perd.

Je propose de dégager, en accord avec les maires, une vingtaine de projets qui expliquent le Scot.

Si nous ne l'illustrons pas par du projet urbain dans toutes les situations – rurales, pas rurales, agricoles, denses, peu dense – nous perdrons la valeur d'exemplarité que le Scot veut produire. La réalité est têtue mais des évolutions sont possibles dès lors qu'existe une volonté de bâtir un projet représentatif d'une valeur supra communale, une valeur communautaire.

Du point de vue de la méthode : nous avons commencé par le projet urbain (nous sommes une équipe du projet urbain) et avons sauté d'échelles deux fois. Avec les élus, nous avons travaillé à partir d'images pédagogiques illustratives.

La mosaïque montpelliéraine

L'agglomération de Montpellier donne l'impression que le rapport ville – nature a été maîtrisé. Impression fautive car l'étalement urbain y est considérable.

À l'intérieur de la trame carrée de la ville, il est possible d'ordonner. La ville est passante par nature, même si à l'intérieur des mailles la ville franchisée peut se constituer – cela dépend de la largeur de la maille.

La mosaïque montpelliéraine repose à l'évidence sur une longue histoire complexe, celle du parcellaire. Montpellier est une ville sans tracé : le propre des villes sans tracé est de conserver à l'intérieur du labyrinthe les traces du parcellaire agricole. Les parties tracées sont des pièces urbaines et j'avoue comprendre Antigone non pas comme un projet néo-classique mais comme l'une des pièces urbaines de Montpellier, qui vient s'insérer sur la frange et qui donne un repère, une orientation, un ordre. Ces pièces urbaines sont toujours orientées vers le territoire – le Peyrou, le champ de Mars, Antigone... Le reste, c'est le tracé du chemin de fer.

La discussion avec les élus consistait à expliquer que, **dans la ville peu dense, ce sont les coupures d'infrastructures qui fabriquent la ville**. Par exemple au Crès : la route et le chemin de fer dominant, des mailles se constituent à l'intérieur du maillage du parcellaire. Un lotissement apparaît, avec des franges qui n'en sont pas vraiment ; la zone industrielle du Crès, le commerce avec son parking et les grandes surfaces qui s'installent ; la rivière pourrait être une magnifique trace verte mais le ruisseau se met en charge à la première inondation. Il reste deux masses viticoles un peu oubliées.

L'agriculture qui subsiste est une valeur d'ajustement de la ville – avec des charges foncières d'un rapport de 1 à 10. Sauf sur les territoires viticoles en Aoc, protégés par le classement qui apporte une image et une plus-value : le delta foncier est meilleur et ces terres tiennent, autant sur le plan marchand que psychologique.

La mise en friches s'opère d'une façon assez naturelle et évidente : les agriculteurs affirment d'une part « on ne donnera pas un mètre carré à la ville », puis « l'Europe nous étrangle, on ne peut plus y arriver ». La mise en friches multiplie par 10 la valeur de la terre. Ce qui a des effets sur la valeur spéculative et sur les héritages, donc sur les agglomérations vieillissantes, comme le montrent les études de l'Ensam et de l'Inra.

Figures de ville – figures de nature

En phase 2, nous avons voulu diversifier les représentations de la ville et de la nature : à sept modèles de villes – la ville historique, le village, la ville touristique, la ville zonée planifiée, la ville route, la ville contemporaine, la ville proliférante – répondent sept modèles de nature, et nous les avons superposés. On ne va pas agir dans la ville historique comme dans la ville dense proche ou dans la ville proliférante autour ; des opérateurs différents apparaissent et différents types de développement foncier.

Nous avons élaboré un système de parcellaire et d'échelles opératoires, à partir d'1,5 hectare, pièce de base du puzzle agricole, jusqu'à 450 hectares. Et nous avons comparé les consommations foncières de l'agriculture, l'habitat, l'équipement, les activités de commerces et loisirs : Antigone a 30 ha ; la Zac du Millénaire compte 100-150 ha, l'aéroport autour de 350 ha... Un tramway a un effet induit selon le principe des rabattements à pied. D'autres effets induits pourraient toucher 450 ha, par exemple l'entre-deux des autoroutes étudié par Nicolas Michelin (environ 300 ha).

Toutes surfaces confondues pour toutes fonctions confondues, accueillir 100 000 habitants dans les prochaines années risque d'induire la consommation de 7 000 à 8 000 ha – que nous espérons ramener à 5 000... Les systèmes opérationnels (les Zac), les zones véritablement contrôlées par la notion de projet urbain, représentent 400-500 ha maximum. Notre discours aux élus consiste donc à chercher les hectares manquants...

C'était une pédagogie de la consommation de l'espace et de ses raisons : faire comprendre assez simplement que l'étalement urbain est planifié. Du moins tout est planifié là où il y a de l'étalement urbain.

La densité

Exemple d'un village du nord-est de l'agglomération : dans le centre, Cos de 1 ; extensions : Cos de 0,1.

Madame le maire disait : « On n'accepte pas de parcelles inférieures à 1000 m² pour garder le caractère rural de la commune ». Mais la parcelle à 1 000 m² tue le caractère rural parce qu'elle tue l'esprit du village. Sans pour autant produire un caractère urbain, donc on perd sur les deux tableaux.

Nous sommes partis d'un premier slogan : construire la ville sur la densité du village, donc essayer d'introduire le Cos de 1 au regard de valeurs naturelles – le thème générique étant « La campagne est l'avenir des villes ».

À l'échelle de 10 ha, on retrouve globalement la même densité construite qu'un mas viticole. D'où le second slogan, « le mas du troisième millénaire », qui propose de commencer par habiter ce mas transformé en système construit, avec une densité de 1 à 3. Ce « mas du troisième millénaire » devrait devenir selon nous un projet « labellisé », image saisissante pour se faire comprendre. Nous montrons aussi Villelaure (Vaucluse) comme un modèle rural possible.

Ces idées commencent à prendre : lors d'un récent atelier avec les opérateurs et les maires, la question a été posée de savoir qui a intérêt à dédensifier : ce sont les derniers occupants... **À cause de ce syndrome du dernier occupant, la densification est mal reçue, alors que les opérateurs sont d'accord, les élus et la clientèle aussi.**

Phase 3 : Déplacements et développement urbain.

Comme le dit David Mangin, il faut pouvoir agir sur les infrastructures, le problème étant que le mal est souvent déjà fait.

Plutôt que d'intervenir frontalement sur les tracés, nous avons proposé d'harmoniser des voiries et de travailler sur les nouvelles échelles de vitesse : la diminution drastique des vitesses crée des « familles » de voiries – les 30, les 50, les 70, les 90, qui organisent la traversée d'une ville, hors de l'autoroute à 110.

Comment spécifier les infrastructures, mieux les hiérarchiser, reprendre des systèmes d'échangeurs ? Par exemple, récupérer l'espace autour d'un échangeur ; revenir progressivement sur la notion d'écoulement continu, qui n'est pas la meilleure solution dans les vitesses lentes. **En travaillant avec ces familles de vitesses et à partir de l'insertion du tramway (2 lignes en chantier), il faut chercher des typologies plus urbaines et plus accueillantes au développement urbain.**

La politique des déplacements à Montpellier repose sur un paradoxe : n'ayant jamais eu de rocade, elle doit organiser un bouclage pour accueillir l'autoroute de Millau ; s'y ajoute le doublement de l'A9 et l'A700, qui répond au bouchon historique de la route de l'Espagne. Donc **on augmente la capacité des grandes voiries, alors qu'au même moment on dissuade de s'en servir par le système de tramway.**

En matière de circulations douces, bâtir une politique de chemins verts appuyés sur le tramway permettrait un rabattement sur 2 ou 3 km au lieu d'un rabattement à pied sur 500 m. Les systèmes cyclables étant de compétences communales et non pas communautaires, il faut rapidement convaincre de réaliser ces chemins verts, pour qu'ils puissent participer à la constitution du grand paysage. Par exemple, le maillage de circulation douce de la Ruhr introduit dans la ville d'autres valeurs, d'autres systèmes de distances et d'autres vitesses. À partir d'une vitesse commerciale de 22 km/h pour le tramway, le vélo peut s'intégrer comme un élément complémentaire.

Ce débat ne fait que commencer ; il s'approfondira dès que l'intérêt de ces réseaux sera prouvé et valorisé et que l'on garantira la fiabilité des temps de transports. Nous supposons que la vitesse n'est pas l'élément important mais la garantie des temps de transports d'un endroit à un autre : que le transport s'effectue en voiture, en tram ou à vélo, la congestion détruit cette fiabilité des temps.

Ville, nature et culture – notre cheval de bataille.

La question hydraulique, centrale à Montpellier, est actuellement traitée par des bassins de rétention dans la plaine, qui prennent le risque de mettre en charge le système. Il nous semble plus judicieux de définir trois objectifs de zone – retenir, écouler, épandre... Débat difficile car toutes les communes ne sont pas également concernées mais toutes doivent apporter leur part financière à un traitement global de la question, à laquelle pour le moment on a tendance à répondre par des digues.

L'étude de l'Inra et de l'Ensam sur les agro-physionomies montre la diversité des 7 grandes zones d'enjeux, la zone 7 étant le centre de la ville. L'idée : chercher une relation agriculture-développement dans laquelle l'agriculture soit un partenaire du développement. Beaucoup d'expériences sont en cours, les élus des communes périphériques étant très demandeurs d'une agriculture urbaine qui soit un partenaire au service de la ville.

Parmi ces grandes zones d'enjeux agricoles, les zones de pression, celles où la déprise agricole se fait en priorité, ne sont pas pour le moment les grandes plaines.

La superposition de toutes ces cartes définit la notion d'agro-parc et d'agglomération-parc, travaillant à la fois sur la culture urbaine et sur l'agriculture en milieu urbain. Elle met l'accent sur un thème typologique entre-deux, ville-nature.

La phase 4 a été centrée sur le cas emblématique de la plaine Est, qui associe différentes « plates-formes » :

- Le territoire Aoc avec les deux grands sanctuaires verts (le parc de Gramont et le bois de Doscares).
- Les mas viticoles pourraient faire l'objet d'un parcours, « le chemin des mas ».
- La dynamique des infrastructures : coupure de la voie ferrée, route nationale 113, entrée de ville actuelle sur laquelle va s'insérer le tramway. Il s'agit d'une importante zone de recomposition urbaine car la suppression de flux automobiles pour insérer le tram suscite un projet urbain intéressant sur les voies d'entrée de ville.
- Un entre-deux se dessine, un secteur où fabriquer une ville extensive sur un modèle de densité moyenne, prolongement de la ville existante.
- La rue de la Vieille Poste, entrée de ville qui vient d'être réalisée, est une voirie communautaire typique des hésitations de l'époque – véritable pénétrante qui devait être à 4 voies dans un premier temps, elle est restée une pénétrante mais à 50 km/h, avec des aménagements latéraux dits urbains mais sans stationnement latéral : c'est une voie intermédiaire qui a choisi de ne pas être un aspirateur vers le centre-ville.
- L'entre-deux des autoroutes, voisin de la gare Tgv, enjeu très important.

En zoomant sur ce territoire, émerge l'hypothèse d'y fabriquer des points de densité. On peut conserver le territoire des Aoc, garder la lecture des mas viticoles autour d'un parcours qui mène aux sanctuaires verts et trouver ici une forme urbaine à la densité raisonnable, qui permet dans l'entre-deux la mise au point d'un projet agricole urbain : au regard des plates-formes construites, des plates-formes vertes selon une forme d'agronomie à définir.

Certaines de ces propositions seront inscrites dans le Scot, des intentions sur le rapport ville-nature concentrées dans cette zone de façon à faire de tout ce territoire une zone d'enjeux.

Ce territoire intermédiaire associe les Aoc, le projet de recomposition autour du tramway, les Zac traditionnelles déjà lancées (le Millénaire, Castelnau 2000, Odysseum). Il y a là un possible rapport ville-nature faisable au travers d'un projet urbain lui-même soutenu par le Scot. Une étude très intéressante va donc être menée sur ce secteur, dès que le maire sera d'accord : la problématique ville-nature qu'il concentre peut rejaillir sur la ville et sur la nature environnantes.

Notre idée est de travailler toujours sur quatre strates : une strate ville, une strate nature, une strate nature habitée et une strate ville dans la nature. Il s'agit de fabriquer une zone d'entre-deux.

Je vois davantage le Scot comme un guide pour l'action que comme un règlement. Montpellier a une culture du projet et ce thème entre l'incitation et le projet peut bien fonctionner, à condition que ces projets soient voulus et soutenus par les opérateurs et par les maires. Le problème sera ensuite de les fédérer entre eux.

Éric Bérard, directeur de la Société d'aménagement de l'agglomération de Montpellier, rappelle le contexte politique spécifique

Diverses questions ont été soulevées sur le schéma viaire de Montpellier et sur le désordre de densités en périphérie. Il faut savoir que les élus des 32 communes n'acceptent de se parler et de travailler ensemble sur l'avenir de l'agglomération que depuis moins de deux ans. Seule la ville de Montpellier a eu une stratégie depuis 25 ans. Les communes aux alentours, jusqu'à il y a 2 ans, rejetaient le développement urbain tout en acceptant des lotissements pour se financer. Si bien que la ségrégation urbaine est devenue terrible : compte tenu du renchérissement du coût du foncier, les gens qui ont les moyens habitent soit la ville soit la première couronne. Ceux qui n'ont pas de moyens vivent à 30 km, voire 50, rejetés au loin par l'autoroute A750. Les élus se posent donc maintenant le problème : « où vont loger les gens à revenus modestes ? »

Montpellier a fait face seule au développement économique et de l'habitat, se battant contre les politiques de la région, du département et même de l'État. Chacun des projets de rocade ou de schéma viaire cohérent proposé par le maire de Montpellier était écarté et tout ce qui s'est fait en périphérie l'a été contre lui. L'État s'est même opposé en 2002 à la deuxième ligne du tramway. Une loi a été votée

au Parlement pour faire voler en éclats la communauté d'agglomération. Aujourd'hui, il faut réparer ce dommage politique. Et ce Scot est le premier document de planification préparé sur l'ensemble de l'agglomération.

Derrière toutes ces études, apparaissent les vrais enjeux de Montpellier, des problèmes de maîtrise foncière, ainsi que les questions de mixité urbaine. Pour commencer à mettre en place les premières urbanisations structurantes, le problème du financement du foncier, le financement des opérations à moyen et long terme, se pose sur l'ensemble de l'agglomération. Mais certains maires se battent encore pour des Cos de 0,1. Les lotisseurs se sont empressés de prendre des promesses de ventes sur tous les terrains en déprise. Ils ont donc déjà tout bloqué, vendant aux maires des lotissements de 1 000 m², en leur promettant de pouvoir ainsi financer l'école.

Les communautés d'agglomération vont avoir besoin de maîtriser globalement un certain nombre de moyens, les grandes infrastructures comme les grands paysages : l'économie et le logement ne suffisent pas. Là se place le pari : il faut planter des banderilles auprès d'un certain nombre de maires, pour faire passer ces idées.

On en arrive là aujourd'hui parce que, dans l'ensemble méditerranéen, Montpellier dispose encore de grands territoires. Elle a été la seule ville à se développer, à maîtriser le foncier et à développer une politique économique forte. Elle a réussi à attirer des emplois dans le tertiaire supérieur, les services ou l'université. L'agglomération n'a pas d'emploi industriel, ni secondaire ni primaire ; pas de collège technique donc pas de grandes industries à attirer. La population qui arrive se compose soit de bas salaires, soit de cadres moyens en premier emploi, qui ont de l'argent à dépenser. Et, sur la côte, une population du troisième âge, attirée là parce que le logement est trois fois moins cher que sur la Côte d'azur. Compte tenu de ces afflux de population, l'ensemble des problèmes urbains double chaque année.

S'ajoute **la nécessité d'un opérateur à la Communauté d'agglomération**. La Fnpc confirme que, à Montpellier comme dans d'autres agglomérations françaises, les promoteurs sont prêts à travailler dans les tissus denses et interstitiels mais ne peuvent le faire que si des aménageurs préparent le terrain. Sur les 25 promoteurs qui interviennent sur nos opérations, un seul travaille dans une des 30 communes périphériques : ils ne savent pas faire, ne savent pas vendre ; seuls les lotisseurs y travaillent. Sans oublier que, en France en 2004, sur 300 000 logements construits il y a eu 190 000 individuels et les lotisseurs n'en ont maîtrisé que le tiers, donc le reste est diffus.

Frédéric Rossignol compare les démarches pédagogiques des 3 études

En matière d'infrastructures, les tracés ne sont pas encore arrêtés, la séquence de la rocade Nord comme le contournement de la déviation Est ou le futur contournement Sud, dont on ne sait toujours pas s'il va être jumelé avec la ligne Tgv... Tout prend corps en même temps, y compris le schéma directeur d'assainissement et le Plh qui sont à l'étude.

C'était une des difficultés de l'exercice, travailler à l'aveugle sur des sujets essentiels, mais aussi un avantage car le Scot peut influencer les décisions.

Les leçons que je tire de l'expérience :

1- Par-delà les projets proposés, les méthodologies étaient importantes, la manière d'expliquer aux élus comment ils allaient pouvoir participer au travail du projet. Et les trois équipes se sont positionnées de façons différentes : toutes trois savaient faire un Scot et mettaient le territoire sous tension avec des postures différentes. Ce que les images et l'expression graphique ont bien montré.

- Le Padd de l'équipe Reichen, assez expressif, traduit une transposition des pratiques de concepteurs urbains à l'échelle du grand territoire. La notion de contrat correspond ici à la recherche d'un maillage territorial et thématique à l'intérieur duquel s'emboîtent des projets urbains d'échelle mezzo.

- Le point fort du projet Mangin est dans le rôle prépondérant des infrastructures : c'est probablement celui qui était le plus en prise directe avec les objectifs du Pdu.

- L'équipe Charlet a exprimé un Padd très géographique, avec une expression cartographique précise et rigoureuse qui renvoie à une démarche de planification au sens classique du terme (analyse, programmation et prescription du territoire).

Les élus ont bien saisi les différences entre ces trois démarches. Leur choix est allé vers celle

qui leur a semblé la plus proche de ce qu'ils étaient en mesure de mettre en œuvre aujourd'hui, compte tenu des délais très courts. La démarche de projet urbain appliqué, inductive, présentée par l'équipe Reichen, a globalement répondu à nos attentes dans le sens où les élus ont une bonne conscience des enjeux et des problématiques du Scot.

2- Second constat : les équipes ont eu du mal à se délester provisoirement de leur bagage théorique pour aborder la phase 1 sans *a priori* conceptuels. C'était la règle du jeu : partir de projets concrets territoriaux pour extrapoler ensuite aux concepts, et non pas amener les concepts d'abord. En phase 2, sorte de *coming out* de la théorie, les équipes se sont senties plus à l'aise. La phase 3 a été difficile, mais l'angoisse ne doit pas conduire à l'abstinence. Par exemple Bernard Reichen avait une réticence à dessiner au 50 millièmes sans connaître parfaitement le territoire. La phase 4, finalement plus classique, revenait à une démarche déductive.

3- En ce qui concerne la production, tout reste à confirmer par les élus puisque nous étions dans le registre de la simulation, de la prospective. **L'important, c'est que les élus aient apparemment compris les jeux d'emboîtement d'échelles de territoire, à travers cet effet yo-yo que nous avons mis en place.**

Les trois valeurs fondatrices de la démarche du Scot

Nous avons proposé une sorte de cahier des charges du Scot, à partir d'une triple dynamique de projet, trois valeurs fondatrices de la démarche :

- Les valeurs sociales, influencées surtout par l'apport de l'équipe Seura, développent la notion de ville de proximité : diminuer la dépendance automobile, défendre un développement multipolaire, la mixité sociale, la mixité des fonctions, tout ce qui répond aux préoccupations quotidiennes des habitants.

- Les valeurs économiques (au sens économie du territoire), ont plutôt été amenées par l'équipe Reichen : intensification du développement par rapport au mode de développement extensif actuel, valorisation du capital foncier, ménagement du territoire, densités raisonnées (pour construire la ville sur la ville).

- Les valeurs environnementales, les notions d'espace d'intérêt public, de patrimoine commun, de promotion des solidarités territoriales et de conception du projet à partir d'une armature des vides, ont surtout été développées par l'équipe Charlet.

Pour l'instant, sont mises en place sept ou huit études de projets urbains particuliers, qui approfondissent souvent des éléments des études de définition. Des équipes nouvelles y participent et il est envisageable de faire travailler les équipes qui ont participé à l'étude de définition.

Hervé Huntzinger, (agence tetra) économiste associé à l'équipe de Bernard Reichen : une agriculture urbaine qui valorise les franges de la ville

Sur notre territoire, pour lequel il s'agissait de démontrer en phase 4 notre capacité à simuler un schéma de secteur, il nous fallait tirer profit des diversités – donc des inégalités morphologiques, topologiques, urbanistiques – pour jouer sur ce que Bernard Reichen appelle l'entre-deux.

D'un point de vue contractuel, il s'agit de croiser les « externalités », pour que la ville exporte ses externalités urbaines vers la nature, pour une « agriculture urbaine ». Cette réflexion est d'ordre économique : l'agriculture extensive d'un département comme la Marne n'a rien à voir avec celle d'une métropole où vivent en voisins 400 000 clients. Et cette agriculture urbaine (dont la définition reste à élaborer, nous y travaillons) a aussi pour mission de valoriser les franges, les limites de la ville. Ainsi s'opère de façon quasi « contractuelle » une valorisation réciproque des limites et des franges, qui peut se décliner sur chacun des secteurs de l'agglomération de Montpellier.

Dans le cadre des figures imposées d'un Scot, ces notions peuvent se formaliser de façon contractuelle – peut-être dans des pièces annexes ou dans un rapport d'orientation.

Marcel Smets, architecte urbaniste belge associé à l'équipe Reichen : entre-deux de la décision, limite à l'action stratégique

Aborder les territoires urbains, plutôt que la ville ainsi qu'on le fait plus souvent en Europe, suppose d'opérer de façon stratégique, c'est-à-dire par opération et non par réglementation. Ce à quoi le Scot n'arrivera pas, parce que le pouvoir de la communauté urbaine ne remplace pas celui de la ville et que les intérêts des petits et des grands maires continuent à s'opposer. On se trouve donc dans l'entre-deux, pas simplement vis-à-vis du territoire mais aussi de la décision. Cela n'empêche pas de réfléchir, puisqu'il n'y a pas d'autres moyens, mais cela empêche de progresser véritablement.

Bernard Reichen : On ne peut générer du projet qu'avec le volontariat d'un maire sur un sujet donné en un lieu donné. Et ensuite croiser ce projet avec le projet global qu'est le Scot, en une application raisonnée qui serait un projet urbain. Je ne vois pas d'autre solution dans le système juridique actuel.

Frédéric Rossignol : Les études de ce type apportent malgré tout une prise de conscience. Aucune commune seule n'est en mesure de maîtriser son développement, ce dont les maires sont bien conscients. En matière de politique foncière, des outils de l'aménagement ou du traitement des franges intercommunales, ils ne savent pas agir seuls, ce dont les trois études ont apporté la démonstration à travers leurs applications territoriales.

Bernard Reichen : Superposer les cartes

Superposer les cartes est essentiel, d'abord pour montrer qu'elles existent : personne ne les superpose parce qu'on ne cherche pas les valeurs de développement **en croisant l'intelligence du projet produite par chaque logique sectorielle.**

Par exemple, sur un village dans les garrigues, une carte repère les densités – qui vont de 4 maisons à l'hectare, jusqu'à 55 maisons à l'hectare, avec des Cos de 0,1 à 1,5 – où nous pouvons montrer que, sur la notion habitat-nature, existent des marges de densité de 1 à 2, ou à 3. Ensuite, une carte du système hydraulique, dont l'objectif est d'organiser la rétention. Puis une carte de l'agrophysionomie. **Un tel travail permet de faire comprendre aux élus leur territoire et de trouver des limites là où il n'y avait pas de raison d'en fixer** – par exemple en fonction de l'inondabilité. On peut aussi donner des valeurs marchandes, qui sont des façons d'équilibrer les territoires.

Il est excitant de faire ainsi entrer dans les valeurs du projet urbain des données auxquelles nous ne sommes jamais confrontés. C'est le nouveau problème de la ville territoire, qui concerne désormais l'urbanisme de tous les pays d'Europe.

En débat, les risques juridiques de ces démarches

Bertrand Ousset, directeur général adjoint d'EpaMarne : les outils opérationnels manquent encore

Ces trois approches, par leur différence même, posent la question de savoir à quoi sert un Scot – question renvoyée au législateur. Les textes publiés récemment sur lui sont déjà obsolètes, encore trop proches de la planification urbaine et de sa constante problématique des droits des sols. Hors cette problématique est très handicapante pour appréhender un grand territoire de façon stratégique.

Le Scot se présente comme une des seules possibilités évidentes d'intervention sur un grand territoire mais elle est mal adaptée. Compte tenu de ce qu'est le droit positif français, cela risque de produire un nid à contentieux. La démarche stratégique menée à Montpellier me semble pertinente, mais elle va devoir revenir vers le législateur.

Cette démarche stratégique de projet urbain a clairement un caractère dynamique qui renvoie à une problématique opérationnelle. Elle postule à l'évidence des outils qui n'existent pas, comme en témoigne Éric Bérard. C'est la richesse du problème posé, qui génère des questions et produit des évolutions vers des outils. Ce que je trouve tout à fait intéressant.

Olivier Piron :

Les lois et les décrets sur les Scot sont des monstres juridiques remplis de contradictions intellectuelles. Parler de servitudes oblige à parler de parcellaire. Donc à élaborer le Pdui. Il y aura forcément des problèmes juridiques. Heureusement, quand dix élus en auront avec leur Scot, ils en discuteront pour préparer une loi destinée à corriger une partie des erreurs de la loi Sru. Donc soyons

optimistes et travaillons. Mais il faut qu'il y ait, quelque part, un Club pour identifier les obstacles juridiques et les réparer.

Il y a toujours eu deux politiques différentes sur les grands territoires. Il y a celle de chacun pour soi : Madame Blandin disait « Les villes compactes sont comme les porcheries, propres à l'intérieur et n'importe quoi à l'extérieur ». L'autre politique consiste à jouer l'équité territoriale : la France a décidé de conserver 35 000 communes, chaque habitant de chaque commune a droit à un même niveau de services publics. Donc il y a bien deux discours concurrents sur des territoires devenus à la fois ruraux et urbains.

Le cas de Montpellier reste exceptionnel. Dans la moitié des agglomérations françaises, les élus se répartissent Scot de droite, Scot de gauche et Scot rural – appelé contrat de pays. Ce qui divise la même aire urbaine en trois Scot. Ce n'est pas forcément une mauvaise solution, si elle permet trois projets intelligents regroupant des gens qui s'entendent à peu près sur le plan politique. Tout dépendra de leur capacité à créer des comités de liaison. Mais, notamment grâce à la loi Sru, les aires urbaines peuvent se dispenser de tout instrument de prévisions.

Francis Cuillier

Le travail produit par ces études de définition est très intéressant mais, étant donné les temps d'approbation et de négociation qui prolongent le Scot avant d'arriver au projet, ne devrait-il pas se placer entre Scot et Plu plutôt qu'en amont ?

La procédure commence à peine et il sera difficile de l'achever en un an, compte tenu des temps de négociation nécessaires avant l'approbation. D'autant qu'il y a un réel déficit de coopération intercommunale dans l'agglomération de Montpellier ; même dans l'agglomération de Bordeaux, où existe une habitude de coopération intercommunale, nous avons souffert de ces négociations entre le centre et la périphérie. Pour arriver à un projet partagé et voté, ça peut prendre du temps...

D'autre part, le porter à connaissance de l'État peut encore intervenir, à n'importe quel moment, sur n'importe quel thème, jusqu'à la fin. À Bordeaux, l'État nous a fait refaire une partie du schéma directeur après qu'il ait été approuvé.

Enfin, Olivier Piron voit juste : cette loi et ces procédures posent problème, ce qui rend encore plus hasardeux de s'engager sur un échéancier d'un an.

la démarche de fabrication du Scot – ateliers, schémas de secteurs et actions

Frédéric Rossignol

Au quotidien, nous travaillons avec les communes les différentes strates en même temps, celle des Plu et celles des projets d'aménagements. Concrètement, nous essayons de faire supprimer des Plu l'article 5 (qui autorise des surfaces minimum de parcelles). La gestion de toutes les zones naturelles est aussi un point important. Nous lançons une douzaine d'études de projets urbains, en particulier sur les secteurs d'enjeux repérés. Et nous mettons en place **des ateliers par groupement de communes, qui correspondent aux futurs périmètres des schémas de secteurs et qui croisent les sites d'études et les thématiques.** Les six premiers ateliers prévus ont déjà eu lieu, relançant la logique de démarche inductive : nous reprenons ce qui s'est passé dans les études de définition mais en vraie grandeur. En s'attachant aux interfaces communales, commencent à émerger des idées partagées entre les maires des communes.

Fin 2004, une seconde série d'ateliers doit tirer la substance de ces travaux : des dessins annotés, des rapports, qui vont constituer un capital partagé. Cela va permettre d'esquisser des schémas de secteurs et de travailler à la rédaction du Padd, qui pour nous n'est pas l'essentiel (on peut l'écrire avant, pendant ou après).

À la fin de l'année, nous ferons acter un certain nombre de préceptes d'aménagements et de règles de bonnes conduites. Forts de ce qui sera dit dans les ateliers, nous pourrions reprendre des conférences de schémas de secteurs. Et la validation de quelques concepts alimentera les schémas de secteurs.

Nous comptons ainsi imbriquer les échelles de Plu et de Scot avec les logiques de projets d'aménagement, pour arriver au terme de deux conférences à finaliser les schémas de secteurs puis à arrêter le projet de Scot à l'été 2005. À l'échelle de 32 communes, nous pensons pouvoir réaliser un

projet urbain opérationnel.

Parallèlement, Bernard Reichen a étudié quelques actions susceptibles de marquer rapidement le territoire, dans l'Est montpelliérain, où il a défini une zone d'urbanisation dense. Nous lançons là tout de suite une étude pré-opérationnelle avec le maire de Castelnaud, site stratégique car, pour aménager ces 200 hectares, une mutualisation est indispensable entre la vitrine le long du tram, la RN 113 et les terrains d'arrière-cour (des ponts sont nécessaires pour franchir la voie ferrée) : une fois monté le pré-opérationnel, la Serem pourra opérer.

Claire Schorter, architecte urbaniste membre de l'agence Reichen

Nous organisons ces fameux ateliers par secteurs (les garrigues et les territoires viticoles) et par entrées thématiques. Avec trois niveaux de lecture qui s'emboîtent comme des poupées russes et qui constitueront au final le Scot :

1- L'armature, la cohérence globale, autour des questions de risques, d'hydraulique, d'agriculture, d'intermodalité... Avec la question de savoir qui est le maître d'ouvrage compétent : sur l'hydraulique, tout le monde est d'accord pour « retenir en amont et épandre en aval » mais qui possède les compétences pour le faire ? Ni l'agglomération ni la Duren : il faut donc chercher, sans quoi il n'y aura ni cohérence à l'échelle de l'agglomération ni projets.

2- Les schémas de secteurs, qui cherchent à superposer Plu, réglementation hydraulique, agriculture. Ces superpositions nous donnent des intentions de projets et un début de cahiers des charges pour mettre en relation des projets urbains.

3- Les projets labellisés, locomotives du prochain Scot. À travers ces ateliers, nous tentons de repérer quelques élus, quelques germes de projets qui pourront être portés, et qui (par des financements habituels) deviendront des exemples de la manière de concrétiser les emboîtements entre cohérence globale, intentions, cahiers des charges à l'échelle de chaque secteur et application sur des projets.

Bernard Reichen : Fabriquer une mosaïque

Un Scot a une durée de vie de 10 ans minimum, alors s'il faut sept ans pour le faire... La durée de vie de l'Iba avait été fixée dès l'origine à dix ans – cinq pour préparer les projets et cinq pour les faire. Pourquoi pas reprendre la formule : au bout de dix ans, faire le bilan et repartir à zéro ?

La ville territoire est pour nous, urbanistes, un problème compliqué : à constater la distorsion entre ce qu'on fait dire aux projets et les projets eux-mêmes, il y a de quoi rendre nerveux ceux qui s'occupent de grandes échelles. On sait faire un cahier des charges pour des architectes à l'intérieur d'un plan urbain, comment faire le cahier des charges d'un projet urbain par rapport à un autre projet urbain ?

Nous cherchons les lignes de force et les invariants entre un projet urbain et un autre projet urbain. Cela signifie fabriquer une mosaïque dans laquelle, en un lieu donné, certains paramètres, qui font partie de l'intelligence du territoire, s'imposent aux urbanistes. Cela n'est pas fait en général, parce qu'il n'y a pas de procédures d'aménagement à ces échelles. Les opérateurs étant différents, chacun tient boutique. À l'intérieur d'un système homogène comme la ville de Montpellier, cela devient possible, même si on reste encore dans une mosaïque.

Les maires rencontrés réagissent à partir d'un ensemble d'idées, puis discutent sur des points particuliers, en nous demandant comment faire. En tenant une sorte de comptabilité de la nature des projets et en la mettant en rapport avec une comptabilité de qualité des sites, nous essayons de fabriquer au final une sorte de cadavre exquis : imaginer une dizaine de projets représentatifs, sur les 32 communes, initiés ou demandés par les maires autour d'un thème.

J'espère que les deux séries d'ateliers puis les deux conférences vont fédérer ces projets et dessiner un mode opératoire pour les mener. Pourrons-nous aussi impliquer des opérateurs publics ou privés ? Je n'en sais encore rien, mais je constate que la demande existe et que de très beaux sujets se développent.

Les ateliers sont organisés par zone géographique et les maires nous reçoivent chez eux. Chaque journée d'atelier se passe dans un lieu différent. Parfois les gens se parlent pendant les ateliers, parfois après – il y a divers jeux entre un maire et un autre.

La potentialité existe de fabriquer une dizaine de projets, à toutes les échelles, pouvant être expliqués

comme une représentation du Scot. Si la mayonnaise prenait, chaque commune demanderait son projet labellisé. Mais nous n'en sommes pas encore à identifier les moyens communautaires sur ce sujet.

Francis Cuillier décrit à Bordeaux une situation institutionnelle « radicalement différente » de celle de Montpellier.

La Communauté urbaine existe depuis 1967 et associe 27 communes. Le Schéma directeur (Sdau), étudié en 1975, n'a été approuvé qu'en 1980 par le Conseil d'État, les élus n'étant pas d'accord entre eux. En 1995, tous les élus voulaient réviser le Pos communautaire, ainsi que les communes périphériques hors de la Cub, ce qui aggravait les risques juridiques, étant données les contradictions et incompatibilités entre les Pos et le schéma directeur, dont la révision devenait inévitable – d'autant plus que les fameuses coupures vertes prévues dans le Sdau des années 1975 ont été truffées de permis de construire, ce qui entraîne une situation juridique difficile.

Nous avons donc convaincu les élus de donner priorité à la révision du schéma directeur, conçu alors que la loi Sru était en gestation. L'Agence d'urbanisme a fait un document « Schéma directeur valant Scot », en s'inspirant de la loi Sru afin d'éviter d'avoir à le réviser. Nous l'avons abordé comme un document stratégique et comme un document mère par rapport à d'autres procédures.

Se posait la question de l'étalement urbain, avec le doublement voire le triplement de la tache urbaine et une densité beaucoup plus faible en 2000 qu'en 1950. La Communauté urbaine a favorisé l'étalement urbain : plus l'on s'éloigne en périphérie, plus les densités sont faibles ; plus le linéaire de voiries est court, plus les densités sont fortes en zones centrales. Phénomène qu'il nous faut traiter.

En matière de transports en commun, pour compenser l'absence de métro, un schéma directeur des transports urbains communautaires a été élaboré, sorte de pré Pdu. Une carte établie par l'Agence avec l'Insee analysait un certain nombre d'indicateurs sociaux – chômage, éducation, taux de motorisation – qui révélaient les zones d'exclusion et en voie d'exclusion : cette carte a servi pour les tracés de transports en commun en site propre.

L'ensemble des procédures a donc été repris et mené en parallèle : schéma directeur, Pdu, Plh, projet d'agglomération, Plu... Avec dès 1995 les études sur le projet tramway. La question des transports publics a été reprise avec Alain Juppé à partir du projet urbain. Le corpus de réflexion commune a servi pour le projet de tram comme pour le Plh, le schéma directeur et le Plan local d'urbanisme communautaire (en révision actuellement).

Tout cela s'est déroulé sur trois ans, avec en amont les approches transport et planification urbaine, définissant des territoires prioritaires pour les projet et les liens entre centre et périphérie.

Les objectifs : une ville plus économique en termes de fonctionnement urbain, de foncier, d'impacts financiers, l'optimisation des réseaux existants pour les actions futures, le milieu naturel, et un modèle de ville plus compacte et plus attractive.

Nous attendons du Scot qu'il exprime des objectifs stratégiques d'aménagement et fédère les différentes politiques sectorielles. Nous ne sommes pas partis sur la notion de projet urbain mais de projet de territoire, sachant que le Plu décline le projet urbain (le Plu concerne 27 communes et le schéma directeur 91 communes, soit 900 000 habitants).

Nous avons travaillé sur une charpente paysagère qui intègre toutes les contraintes : forêt, protection naturelle et environnementale, vignoble, inondation, etc. Notre chance, alors que les maires des périphéries voulaient doubler leur surface d'urbanisation, a été de pouvoir passer un accord avec les viticulteurs : le château Haut-Brion avait racheté des terrains urbanisables pour replanter de la vigne ; nous avons passé un accord avec les syndicats viticoles et les propriétaires afin de les faire entrer dans le jeu du Scot ; nous nous sommes mis d'accord sur une étude des terroirs pour sortir une carte de tout ce qui devait être sanctuarisé contre l'urbanisation. Le vignoble a donc beaucoup protégé les espaces naturels.

La carte des orientations stratégiques à 2020 sur les transports collectifs et déplacements présente le projet du tram dans sa première et deuxième phase, des couloirs d'urbanisation renforcés en termes de

densité, les liens avec la SNCF et les pôles d'intermodalité. À l'intention du Plu, elle montre la stratégie à long terme du plan de transport.

La carte de l'organisation urbaine dessine des patatoïdes autour des pôles de développement et des espaces économiques majeurs (le port, l'aéroport, l'université...).

Pour dégager un consensus (91 communes), nous avons produit une carte qui multiplie les centralités périphériques, sachant que personne n'est dupe et que les centralités importantes restent au cœur de la communauté urbaine.

Le Schéma directeur étant porté par un syndicat de communes qui va au-delà de la Cub, et qui a un droit de regard sur les Plu, hors Communauté urbaine, cela commence à créer des bras de fer intéressants.

La question cartographique doit être traitée avec prudence car les tribunaux s'appuient sur les pièces graphiques. Nous avons un exemple très précis avec l'université, qui voulait construire un centre de recherche en mordant à peine 100 mètres carrés sur un petit espace sanctuarisé en tant que vignoble : il a fallu l'arbitrage du comité du schéma directeur et négocier avec tous les syndicats viticoles pour s'assurer qu'ils ne feraient pas de recours.

Nous avons eu un grand débat sur l'utilisation générale des sols : des élus voulaient une grande précision, que nous refusions. Nous avons dessiné une carte sans fond de plan, pour éviter qu'un tribunal administratif puisse s'en prévaloir. Ou pour éviter le cas de Lille où le préfet a bloqué des zones industrielles en arguant des pixels représentés, qui donnaient droit à 50 ha et pas à 100 mètres carrés de plus...

À partir des objectifs de construction du Schéma directeur et des objectifs démographiques, nous cherchons à introduire dans le Plu une sorte de plan régulateur. En 3 parties :

- La ville composée et les vides : identification des espaces naturels et de tous les espaces où on pourrait faire de l'espace public, retraiter des voiries, des carrefours et surtout terminer le maillage viaire, cohérent par rapport à l'ensemble de l'agglomération. La rocade de Bordeaux (2^{ème} ceinture) est saturée parce que 65% de son trafic est communautaire alors qu'elle était destinée au départ au trafic de transit : elle est en fait devenue un boulevard périphérique, d'où le projet de construire un grand contournement à l'ouest.

- Une carte des densités compare les densités actuelles et les densités proposées le long du transport en commun en site propre, ainsi que les sites de projets des centralités secondaires.

- La carte de la ville en projet recense tous les sites de projets sur la Communauté urbaine pour les 10 ans à venir. Mais nous sommes alertés sur le risque que ce document soit trop précis et devienne opposable.

D'autres cartes présentent le Padd (la ville de proximité, la ville plus viable, plus verte...).

En matière d'habitat, nous proposons une typologie entre la ville centrale, la ville des quartiers, la ville périphérique et la ville périurbaine, qui inspire le Plu sur la ville habitée. Nous essayons de défendre une stratégie spatialisée du Plh, où l'on retrouve la carte avec les doigts de gants, mais nous avons des difficultés à la mettre en œuvre.

Les prévisions démographiques : 660 000 habitants sur la CUB en 1990 ; 760-790 000 en 2020 ; sur l'aire du schéma directeur : 819 000 en 1999 et une hypothèse de plus d'un million en 2020, qui n'englobe pas Arcachon : nous essayons d'intégrer Arcachon dans l'aire urbaine, ce qui donnerait 1,2 million d'habitants.

À l'occasion du Plu (après une version 0 et une version 1, la version 2 est en préparation), **le problème des densités et des formes urbaines est présent dans pratiquement toutes les agglomérations. Il a suscité un bras de fer avec de nombreux élus :** il a fallu leur démontrer que le projet initial aurait entraîné une pénurie de foncier et de logement social dramatique dans les cinq ans à venir, mais évitable en augmentant légèrement les densités, par exemple le long des corridors des transports.

Avec des calculs assez précis (n'ayant qu'une valeur indicative), il a été possible de moduler des hypothèses : le projet en cours de discussion prévoyait 100 logements à l'hectare dans la zone urbaine non pavillonnaire et 21 logements à l'hectare sur les zones pavillonnaires ; nous avons montré que

passer à 40 économisait X hectares de foncier et permettait de produire X logements en plus, sans investissement supplémentaire, argument qui a convaincu.

D'après les études de la Fondation des villes sur les prix d'urbanisation, dans les projets du Plu le renouvellement urbain coûte 25 % moins cher que l'urbanisation périphérique (pour l'habitat). Dans l'hypothèse 2 du Plu, acceptée, le coût foncier et réseaux par logement baisse encore de 18%.

Certes, les statistiques de la Fondation des villes ne sont pas toujours fiables. Mais elles nous ont permis de fortifier notre raisonnement auprès des élus pour démontrer que le renouvellement urbain (surtout sur les friches) économise l'investissement public, l'intervention en secteur ancien étant plus onéreuse. Et il économise du foncier, thème essentiel car, si l'on suivait les densités actuelles, 4 000 ha seraient consommés en 10 ans. Nous avons gagné de la hauteur (+ 18 mètres à certains endroits) et comparé les compacités, par exemple avec la construction de maisons de ville.

Michel Bergeron, Communauté urbaine de Bordeaux

Je retiens de Montpellier une situation de crise, en particulier sur le prix du logement et du foncier, qui a généré une volonté locale de recherche d'un nouvel équilibre. La réflexion proposée par les équipes trouve là toute sa vertu, partant du réel pour proposer très concrètement aux élus des éléments de stratégie territoriale. Et sortir du processus avec des éléments de stratégie partagée, la conscience que les destins sont liés entre la ville centre et les périphéries.

À Bordeaux, la situation est différente, avec une Communauté urbaine ancienne mais un problème urbain posé très au-delà de ce périmètre et qui est loin d'être résolu. La problématique est donc double : intracommunautaire à l'intérieur de la Cub, et entre la Cub et sa périphérie. Certains combats n'ont pas encore de solution ; par exemple, le tram valorise le territoire urbain de la Cub et, faute d'avoir suffisamment anticipé la production foncière, cela nourrit une crise du logement : avec les démolitions, l'insuffisance de crédits de logements sociaux, on ne produit pas assez de logements, en particulier sociaux. Ce qui pousse les primo-accédants aux frontières de la Communauté urbaine. En résolvant une partie de notre problématique, le passage du développement urbain extensif au renouvellement urbain, on a provoqué un problème au-delà de nos frontières. Sa résolution passe par la question foncière et l'étude d'un établissement public foncier local organisant des synergies entre l'intracommunautaire et l'extracommunautaire.

Il me semble qu'à Montpellier aussi, la vraie question qui se pose est foncière.

Frédéric Rossignol

Montpellier jouit d'un territoire à fortes disponibilités foncières – 15 000 hectares, donc pas de contraintes vraiment fortes pour étayer l'économie d'un projet politique très volontariste. Ce projet volontariste doit s'appuyer sur autre chose que sur les contraintes foncières : sur des valeurs de projets urbains, hydraulique, agricole, environnemental, Natura 2000...

Marcel Smets : Passer du principe au projet

Ce que produit Bordeaux ressemble davantage à un Sdau, qui dessine des principes d'aménagement durable sans définir le type de projet à mettre en œuvre, donc sans risquer de conflits : sur les principes généraux d'aménagement durable, un consensus peut être obtenu. Le Scot peut aller au-delà en cherchant comment, à partir de ces principes généraux, introduire des projets concrets qui produisent du développement durable. Par exemple une zone inondable peut servir à créer un parc régional ou un réseau cyclable : il s'agit de passer du principe au projet.

Quand Bernard Reichen parle de l'Iba, c'est avec la même idée : identifier au nom de la cohérence un nombre limité de projets porteurs qui dépassent les intérêts communaux et sont au service de la zone urbaine.

Olivier Piron : Scot et loi Sru provoquent l'étalement périurbain

Sur les 35 000 communes françaises, 5 000 sont déclarées urbaines, 18 000 rurales et 12 000 périurbaines. Cela dessine une offre foncière illimitée en termes de territoire, pour loger les gens. Les Scot prétendent « maîtriser » l'urbanisation, ce qui signifie d'abord bloquer et réduire. C'est pourquoi la loi Sru s'est traduite immédiatement par l'explosion de l'étalement périurbain à un niveau jamais

vu.

À Montpellier, le premier effet du Scot sera de diminuer en moyenne de 1,8 à 1,6 l'expansion démographique de la communauté urbaine. Que va-t-il se passer dans l'aire urbaine au-delà ? D'une part, cela m'inquiète, d'autre part je m'en réjouis, parce qu'un espace de liberté va se créer, qui va permettre aux gens qui auront des idées d'inventer !

Si nous essayons de penser jusqu'en 2020, que va-t-il se passer pour tout ce que nous n'aurons pas prévu ? Réviser tous les 10 ans, c'est assez hasardeux. La seule possibilité serait un document glissant, intégrant de bout en bout l'attitude de projet, qui est fondamentale. Selon Bernard Reichen, « il n'y a pas de différence entre le projet et le procès ».

Frédéric Rossignol : Pour une meilleure adéquation entre progression de l'emploi et croissance démographique

La progression Insee est effectivement à 1,8% et l'objectif dit maîtrisé à 1,6%, dont deux tiers proviennent du flux migratoire extérieur. Le taux de chômage est à 18%, un chômage de croissance chronique lié au décalage entre la courbe de progression démographique et la courbe de progression de l'emploi. L'enjeu est la recherche d'une adéquation entre développement économique et ressources humaines locales. Cette adéquation peut seule permettre de réduire le flux migratoire et de réduire ainsi la consommation de territoire.