



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

COLLOQUE DU 15 MAI 2009, BORDEAUX

FORMES URBAINES, FORMES D'AGGLOMERATION, EXPERIENCES METROPOLITAINES

RETRANSCRIPTION DES DEBATS

14h30 – 16h30 : Bordeaux, Nantes, Montpellier, expériences comparées



Avec le soutien de :



Présidence : Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes Métropole

Nous allons parler de la fabrication des formes urbaines et de leur relation avec les territoires. Je voudrais tout d'abord dire la grande différence par rapport à ce matin, c'est qu'il y a des femmes à la tribune...

Dans mon introduction, je voudrais préciser un certain nombre de points pour permettre à ceux qui interviendront de réfléchir à ce que pourrait être notre échange. Je reprendrai volontiers les propos tenus par Emmanuel Raoul car je pense que ce programme POPSU est une occasion extraordinaire d'un repositionnement de l'Etat – le PUCA, c'est un peu spécial, c'est à la fois des fonctionnaires de l'Etat mais le comité d'orientation est présidé par un élu – par rapport aux collectivités territoriales. Par rapport au monde incertain et complexe dans lequel nous sommes, ce programme peut être une occasion extraordinaire de retisser des liens extrêmement forts entre l'Etat national, les chercheurs et les acteurs. Et peut-être, pour la suite, intégrer tous les professionnels, étendre aux professionnels de l'aménagement, aux promoteurs, etc., dans cette réflexion de la fabrication de la ville.

Il serait bien que l'on puisse débattre des formes urbaines et des modes de vie. Ce matin, nous avons eu des exemples remarquables des morphologies des trois villes présentées. C'est un travail de techniciens exceptionnel mais je pense qu'il est peu lisible pour nos concitoyens. Je crois qu'il est fondamental de partir de l'évolution des modes de vie pour réfléchir aux formes urbaines à partir de ces évolutions-là. Il ne sert à rien de garder des formes urbaines si cela ne correspond pas aux évolutions des modes de vie.

Je voudrais rappeler une phrase de Bernard Reichen que je trouve très intéressante : « *Dans les années 70, l'espace urbain a changé plus vite que la société, c'est à présent la société qui se transforme plus vite que l'espace.* » Quand on sait que deux tiers des ménages c'est une ou deux personnes, que l'allongement de la durée de vie va poser des problèmes tout à fait nouveaux et qu'on connaît les revenus de nos concitoyens... Je prends l'exemple de l'agglomération rennaise, mais on pourrait prendre celui de l'agglomération lyonnaise et d'autres, les chiffres sont à peu près les mêmes. A Rennes, un tiers des ménages gagne moins de 1 250 euros, deux tiers moins de 2 500 euros ; à Lyon, 40 % des ménages gagnent moins ou l'équivalent de 1 000 euros, 46 % entre 1 000 et 2 500 euros. Si l'on met à la fois ces analyses sociétales plus économiques, on s'aperçoit que nos concitoyens sont dans des situations, diverses certes, mais qui sont très problématiques.

Et puis il y a aussi l'individualisation qui entraîne quand même des demandes très diversifiées et donc, j'imagine, des offres très diversifiées. Puis le territoire, l'aménagement, ce n'est pas que l'aménagement de l'espace, c'est l'aménagement du temps ! On a un temps libre privatisé très important – je ne reviens pas sur les chiffres de Jean Viard : on vit 700 000 heures, on travaille 69 000 heures, on se forme 30 000 heures, on dort 200 000 heures et on a 350 000 heures pour soi. On fait 6 500 fois l'amour dans sa vie alors que nos grands parents le faisaient 1 500 fois...

Voici un certain nombre d'éléments qu'il faut prendre en compte dans la vie à la fois affective et sociale de nos concitoyens. Parler de la ville, si l'on ne parle pas de ces évolutions-là, cela

restera quelque chose de profondément technique. J'aimerais, dans cette table ronde, à partir des éléments dont on a parlé ce matin, que vous puissiez vous situer par rapport à cela.

J'aimerais avoir votre avis sur ces éléments de transversalité, ces nouveaux savoirs qu'il faut intégrer dans la démarche urbaine, ces relations nouvelles avec nos concitoyens, ce que j'appelle la citoyenneté urbaine qu'il faut sans doute créer, qui n'est pas au niveau de l'Etat national mais au niveau local. C'est-à-dire que les élus ne considèrent pas les citoyens comme des habitants mais comme des citoyens, c'est-à-dire que l'élu doit avoir son autonomie politique par rapport à son projet qu'il travaille avec des chercheurs et, là, l'Etat pourrait imposer aux collectivités locales.

Le Président de la République qui a tant de passion et de volonté devrait demander à ce que les budgets des collectivités locales aient 5 % d'investissement dans la recherche-action. Et il faudrait que l'Etat ne finance aucun projet si, au départ, les collectivités locales, les intercommunalités, ne font pas cette dépense-là.

Cette transversalité, ces connaissances nouvelles, on voit bien qu'il faut aller au-delà des cadres institutionnels. On peut ne jamais s'arrêter, il y a différentes limites à la ville suivant les thèmes que l'on aborde et il faudra toujours changer. Mais est-ce qu'il ne faut pas aussi créer, au-delà de l'institutionnel, des moments de rencontre ? Fabienne Cresci pourra parler, dans la dernière table ronde, de comment, sur La Part-Dieu, elle crée autour de ce dossier-là, en mettant en relation un certain nombre de gens au-delà de leurs responsabilités, au-delà de leurs institutions, un débat stratégique où, tout d'un coup, on laisse au vestiaire son costume et l'on accepte de dire des choses qui peuvent fâcher d'autres services, mais on accepte de se dire des choses.

Parce que cette transversalité, c'est quoi ? C'est à la fois donner dans le pot commun un certain nombre de choses, accepter de l'autre, et accepter surtout que l'autre, dans le domaine qui est le sien, puisse avoir aussi une expertise.

Vous comprendrez que quand on fait des politiques publiques, quand on est élu, il vaut mieux être un pasteur qu'un théologien. En disant cela, je fais une référence implicite au Pape Benoît XVI qui a le tort terrible d'être un théologien, ou, s'agissant des hommes politiques, d'être des idéologues alors qu'ils doivent être des pasteurs pour comprendre d'abord. Quand on a compris, on a le droit d'avoir des idées, mais si l'on ne commence pas par comprendre, cela ne sert à rien.

1. FABRICATION DES FORMES URBAINES

► Analyse comparée des formes urbaines : Nantes, Bordeaux et Montpellier

Bénédicte Grosjean, IPRAUS

J'ai été chargée, en tant que chercheuse au laboratoire de l'IPRAUS, d'une étude transversale sur la question des formes urbaines et la croissance des agglomérations dans le cadre de cette

plate-forme. Cette analyse a porté particulièrement sur quatre villes du programme : Bordeaux, Nantes, Montpellier et Lille.

Dès les premiers séminaires qui jalonnent le programme, il est apparu qu'il fallait arriver à définir deux choses : tout d'abord ce que pouvait être la notion de "forme urbaine" et, ensuite, quelle était la spécificité de cette approche, sa complémentarité par rapport aux autres analyses transversales. Ces deux questions ont sous-tendu tout notre travail.

La notion de forme posait question, d'un côté parce que nous ne voulions pas la considérer uniquement comme un dessein, une intention – cette forme-là, voulue, revendiquée et exprimée, nous l'avons plutôt nommée figure, c'est la ville « en forme de » –, et de l'autre côté, la forme ne devait pas non plus être un phénomène physique où la croissance urbaine serait une sorte de processus organique, spontané, détaché de toute décision.

Entre ces deux extrêmes, nous nous sommes appuyés sur une étude des sens étymologiques du mot forme, qui nous a amenés à envisager la forme urbaine comme l'association de trois données : une *structure* qui organise la forme, c'est l'armature urbaine, ses hiérarchies, que ce soit les réseaux ou les polarités ; une *matière* qui constitue la forme, c'est la densité urbaine principalement, sa répartition ; enfin, des *limites* qui circonscrivent la forme, ce sont les périmètres, les découpages des compétences de chacun.

Cette définition a pour intérêt avant tout de ne pas fixer la notion de forme urbaine dans une échelle *a priori*. Elle permet d'analyser tant la forme advenue d'une grande agglomération que des opérations très dessinées, dans une ZAC par exemple. Dans le cadre du programme POPSU, nous avons travaillé à deux échelles principales : la forme urbaine, au sens de la forme de la ville, et les formes urbaines, au sens des aspects spatiaux d'une opération urbaine. Je présenterai ici les travaux à la plus large échelle, pour être en cohérence avec la table ronde qui va suivre sur les SCOT.

Pour la seconde question, qui était la spécificité de cette approche, elle a été de nature principalement méthodologique. Du fait qu'elle portait sur les formes, elle impliquait de mettre en œuvre une analyse spatiale, qui avait l'intérêt d'être complémentaire de l'analyse de textes, l'analyse de discours, et même parfois de les mettre en porte-à-faux. En effet, en rapportant, le plus systématiquement possible, les figures urbaines qui étaient exprimées, notamment dans les SCOT, au territoire urbain observable, au moyen ici de l'INSEE et de l'IGN, il est apparu qu'il pouvait exister des écarts entre les *mots*, souvent semblables dans ces documents, et les *choses*, parfois très variées.

C'est l'étude de ces écarts qui a constitué notre principale problématique. Nous pensons en effet que le repérage, l'étude, la compréhension de ces écarts peut éclairer sur les enjeux stratégiques des villes et que, pour tisser au contraire des liens dans ces écarts, la notion de forme peut être assez utile.

Pour ce faire, les documents des SCOT se sont avérés un objet d'analyse, un terrain d'étude, assez passionnant non seulement parce qu'ils synthétisent efficacement un discours qui pouvait donc être mis en parallèle avec les observations que nous faisons à grande échelle,

mais aussi parce que, à une première lecture, il faut reconnaître qu'ils disent tous à peu près la même chose et visent les mêmes objectifs selon les mêmes enjeux actuels.

Notre but était donc d'aller un peu au-delà de ces grandes récurrences pour essayer de qualifier les démarches locales et cela en développant cette approche spatiale parallèle. Elle se base sur l'idée que les formes ne peuvent s'analyser que de manière relative, comparative l'une par rapport à l'autre, étant par définition l'inverse du quantitatif. C'est pourquoi beaucoup des observations qui vont suivre découlent d'une mise en série des données : mise en série des documents des SCOT, mise en série des données observables et puis une mise en miroir des documents des SCOT par rapport à ces données.

Un premier travail assez simple consistait à mettre à la même échelle les périmètres des différentes situations et à mettre en série quelques données chiffrées qui les concernent. Nous avons dressé des tableaux qui montrent plusieurs périmètres de définition de la ville, avec en particulier la partie physiquement agglomérée selon l'IGN et le pôle urbain selon l'INSEE, qui traduit deux critères : la concentration d'emplois mais aussi la contiguïté morphologique. Ensuite, deux périmètres construits politiquement, localement, celui de l'EPCI et celui du SCOT, et enfin un dernier périmètre INSEE, l'aire urbaine, qui se définit sur la mobilité domicile-travail et exprime donc l'attractivité locale d'un pôle en termes d'emplois.

On peut ainsi observer ce qui est récurrent, sur ce petit échantillon de quatre villes, et qui devient une "situation-type" et puis les écarts par rapport à celle-ci, qui qualifient les lieux. A Bordeaux, par exemple, nous voyons que l'EPCI est inférieur de moitié au pôle urbain, c'est-à-dire que la CUB est centrée en fait sur la partie agglomérée de l'urbanisation et n'en recouvre que la moitié. Par contre, la surface que gère la CUB, en hectares, est la même que celle gérée par la communauté urbaine de Nantes où, par contre, cela correspond au pôle urbain. On remarque aussi que c'est la même surface que gère la COURLY à Lyon, et que, en pratique, à peu près tous les EPCI présents dans le cadre de POPSU ont une surface comparable, entre 50 000 et 60 000 hectares, comme si, en plus du nombre minimal d'habitants comme critère de définition, il y avait aussi une superficie maximale qui serait gérable en commun.

A l'échelle des SCOT, Bordeaux et Nantes gèrent aussi exactement la même étendue de territoire, qui est assez colossale : deux fois celle du SD de Lille, quatre fois celle du SCOT de Montpellier. Mais concrètement, ces SCOT sont divisés en sous-parties et, pour celles-là, on retrouve une échelle comparable à celle du SCOT de Montpellier (autour de 40 000 ha). S'il y a ici une particularité formelle qui ressort, c'est celle de Nantes qui partage son SCOT avec Saint-Nazaire et qui a donc, contrairement aux autres, une forme qui n'est pas un anneau supplémentaire autour d'une ville mais plutôt un périmètre en longueur centré sur un vide entre deux pôles, qui est à structurer.

A Montpellier, les particularités qui ressortent du tableau sont que l'EPCI dépasse au contraire largement du pôle urbain et qu'il coïncide avec le SCOT. Mais il ne coïncide pas pour autant avec l'aire urbaine, la mobilité domicile-travail qui définit celle-ci allant plutôt

vers l'intérieur des terres, tandis que le SCOT de Montpellier rattache plutôt des communes parallèlement à la côte.

A l'intérieur des SCOT, on peut s'intéresser à la finesse des découpages communaux et y voir, en quelque sorte, le nombre d'interlocuteurs amenés à collaborer. On se rend compte par exemple qu'à Montpellier il y a deux fois moins d'interlocuteurs qu'à Nantes, trois fois moins qu'à Bordeaux et quatre fois moins qu'à Lille.

On peut aussi regarder comment ces interlocuteurs sont structurés. Si l'on essaie de décrire ces structures spatialement, on pourrait dire qu'à Bordeaux la structure serait pyramidale avec plusieurs communes seules, quelques communautés de communes, une communauté urbaine et même le conseil général. A Nantes, la structure est plus linéaire, avec une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une grande communauté de communes et deux petites. A Montpellier, la structure est la plus simple, avec une communauté d'agglomération.

Après ces quelques éléments de la spatialité observable, passons maintenant aux discours inscrits dans les SCOT. Nous avons cherché dans un premier temps quels objectifs de ces périmètres de grande échelle y étaient exprimés explicitement.

Il y a un premier stade où on lit à peu près la même chose partout – développement urbain, accessibilité, attractivité, environnement, identité, positionnement de la métropole – mais chaque objectif n'y est pas toujours développé avec le même poids. Ce qui nous a semblé caractériser Bordeaux serait l'équilibre entre ces différents enjeux : pas un ne ressort plus que les autres. Ce serait le phénomène inverse que l'on observe à Montpellier, dont le SCOT est au contraire dominé par un souci, la maîtrise de l'urbanisation. Plus curieusement, le SCOT de Nantes-Saint-Nazaire met en premier, comme à Lille, la question du positionnement de la métropole à l'échelle européenne puis s'occupe directement du positionnement à l'échelle régionale, tandis que le SCOT de Montpellier construit, lui, toutes ses comparaisons au niveau national.

Le SCOT de Nantes-Saint-Nazaire s'appuie pour cela sur l'un des nombreux classements actuels des villes, en particulier une étude de la DATAR qui a déclaré la ville « grande ville à potentiel urbain ». Quand on relit cette étude, on s'aperçoit que les quatre villes avaient en fait toutes ce même classement. On s'est donc demandé pourquoi certaines appuient leur argumentaire dessus et les autres non. On a interprété cette différence en comparant le rayonnement de ces villes avec leur poids démographique. En effet, dans cette même étude DATAR, on découvre que Bordeaux a déjà le rayonnement européen qui correspond à son poids démographique et que Montpellier a déjà un rayonnement nettement supérieur à son poids démographique. Ce qui peut expliquer que Bordeaux et Montpellier exploiteraient plutôt l'échelle des SCOT dans un autre but, celui de structurer au mieux en interne une situation dont l'échelle les dépasse déjà, tandis que la valorisation vers l'extérieur viendrait dans un second temps, en conséquence de cette organisation interne.

Pour Lille et Nantes-Saint-Nazaire, à l'inverse, le périmètre de grande échelle semble devoir d'abord servir à se valoriser dans l'armature européenne, tandis que le souci d'organisation interne viendrait plutôt ensuite, en conséquence du fait qu'il y ait un nouveau périmètre. Et en

termes de moyens, on a pu observer que ces deux SCOT décrivent des manières différentes d'augmenter leur rayonnement, qui peuvent à nouveau se comprendre par cette comparaison avec le poids démographique. En effet, Nantes a un poids démographique qui est déclaré inférieur à son rayonnement, donc elle va chercher à augmenter son périmètre pour monter dans la comparaison. Pour Lille, c'est l'inverse, elle a un rayonnement qui est inférieur à celui qu'il pourrait être, vu son poids démographique. Du coup, elle va plutôt construire son image avec les éléments existants, en misant sur les flux, sur les liens plutôt que sur la croissance.

Je voudrais maintenant développer deux exemples d'application de ces moyens, qui permettent de voir assez clairement ce que j'évoquais au début, c'est-à-dire comment derrière les mêmes mots, on peut observer des réalités assez différentes.

Le premier s'inscrit dans l'enjeu d'équilibre et concerne la notion de multipolaire. Tous les SCOT visent, de manière principale ou secondaire, à l'équilibre de la métropole et, pour tous, la forme qu'il convient de soutenir est immanquablement le multipolaire : citons l'enjeu de « promouvoir le développement urbain multipolaire » à Bordeaux ou d'aller « vers une métropole multipolaire » à Montpellier, Lille se décrivant comme « un système urbain multipolaire » et le SCOT de Nantes-Saint-Nazaire comme « une métropole bipolaire, un système polycentrique ». Il y a donc visiblement ici une certaine pénurie lexicale face à la diversité, au contraire des configurations physiques ainsi nommées.

Je passe rapidement sur l'armature de Lille qui est assez spécifique avec un triumvirat de tête au niveau 1 et une base très large avec douze points d'appui, pour arriver à l'armature bordelaise qui, elle, frappe plutôt par une grande régularité dans une décroissance continue des polarités, ce qui exprime une organisation radio-concentrique assez progressive que le projet bordelais semble être de conforter.

Le territoire du SCOT de Montpellier, par contre, apparaît comme composé de deux entités bien distinctes, la ville-centre d'un côté et le reste du territoire de l'autre ; même s'il y a des niveaux intermédiaires dans cette armature, comme Sète ou Lunel, que relève l'INSEE, ils ne font pas partie de la communauté d'agglomération. En outre, on y gère cette différence de manière assez tranchée en considérant qu'il faut distinguer les modes de faire dans Montpellier et ceux dans les petites communes, tandis qu'à Bordeaux, par exemple, on revendique l'inverse.

L'organisation de la métropole Nantes-Saint-Nazaire, comme elle est décrite dans son SCOT, est assez éloignée de l'armature urbaine telle qu'elle est aujourd'hui. L'écart de poids, par exemple, entre Nantes et Saint-Nazaire, présentés comme une bi-polarité de niveau 1, est plus important que celui entre Bordeaux et les polarités qu'elle nomme secondaires. Ou bien les localités dites « pôles structurants » sont en fait de densité presque rurale, trois à dix fois plus petites que les densités des « pôles d'appui » lillois, avec en outre une absence des niveaux intermédiaires qui caractérisent les autres structures.

En termes de vocabulaire, nous voyons bien à quel point il faut se garder d'assimiler ces pôles structurants entre Nantes-Saint-Nazaire à ce que Lille nomme des points d'appui ou ce que Bordeaux nomme des polarités secondaires. En fait, le choix de ces localités comme pôles

structurants ne se comprennent ni en termes démographiques ni d'attractivité fonctionnelle mais par leur situation physique dans le réseau d'infrastructures. Dans ce cas, la forme que doit prendre l'armature dépasse en importance les caractéristiques existantes des pôles.

On peut donc relever à quel point il y a une sorte de *doxa* sous-jacente à cette échelle du territoire où l'armature métropolitaine dite équilibrée se doit d'être constituée par un ensemble non pas isotrope mais hiérarchisé de polarités, ce qui est bien l'inverse du polycentrisme, où tous les pôles ont une importance similaire et se répartissent des compétences différentes.

Il est possible de faire des exercices similaires sur d'autres mots, comme le "périurbain" ou l'étalement. Dans ce cas, ce serait plutôt, d'abord, les discours qui sont assez différents. On relève en effet un ton très alarmiste dans le SCOT de Montpellier, qui veut vraiment « tirer la sonnette d'alarme ». Le SCOT de Nantes se veut plutôt rassurant : « 85 % du territoire est encore agricole ». Celui de Bordeaux se caractérise par une posture plus analytique, avec des descriptions de tous les tissus. Mais après ces diagnostics, chacun fixe en fait le même objectif : + 6 ou 7 % maximum de zones urbanisées en plus pour 2015, sauf Lille qui ne s'autorise que 3 %.

En termes de projets, enfin, je voudrais encore montrer comment nous avons exploité l'approche formelle pour voir que ce périurbain, qui est considéré comme générique, se développe sur des territoires sous-jacents qui peuvent être très différents, dont la matière a un grain spécifique et, surtout, chercher à comprendre par ce biais quelques écarts repérés dans les projets envisagés par chacun sur ce type de territoire.

Dans le périmètre du SCOT de Montpellier, on peut observer que, au-delà du pôle urbain, l'urbanisation, même de faible densité, est encore constituée de groupements. C'est ainsi que le SCOT peut proposer des encerclements matériels, il peut travailler à la définition de limites épaisses ou même de périphéries autour de ses bourgs.

A Nantes, c'est plutôt une urbanisation incroyablement pointilliste qui frappe, ce qui, paradoxalement, lui permet aussi, dans son SCOT, de raisonner en termes de limites parce que l'urbanisation dispersée se différencie encore assez clairement des parties agglomérées.

A Bordeaux, c'est là que les gradients de densité semblent les plus progressivement décroissants et c'est pour cela qu'on peut sans doute comprendre une difficulté de projet sur la forme de l'urbanisation à cette échelle, une forme des lisières qui irait au-delà du statu quo sur l'existant.

La situation est encore plus extrême à Lille où il y a une vision déjà presque inversée. L'urbanisation dispersée exprime elle-même des formes urbaines : on voit apparaître des rues, des places, etc. Et là, du coup, s'il y a des périmètres à dessiner, ce serait presque à l'inverse ceux des "poches" d'agriculture au milieu de l'urbain. Le schéma directeur de Lille évoque d'ailleurs l'idée d'agriculture urbaine, ou d'agriculture de services.

De notre approche sur les formes urbaines et ce que l'on peut apporter avec une lecture comparative des SCOT, il me semble qu'il ressort trois questionnements principaux qui se posent, non plus à la forme cette fois-ci mais au projet de forme urbaine. Ainsi, on le retrouve

d'abord sur un axe tendu entre, d'un côté, un modèle global que l'on cherche à appliquer le plus possible partout et, de l'autre, une multiplication d'intérêts locaux ; puis, entre deux formes d'écueils qui seraient, l'un, de projeter une forme un peu incantatoire mais éloignée de l'état existant et, l'autre, d'ériger plutôt un état existant en forme de projet.

Enfin, le troisième axe, que j'ai moins développé ici, serait celui de l'échelle de projet à construire pour que ces positionnements soient possibles, et qui n'est peut-être pas celle du grand territoire, sauf dans des situations bien circonscrites comme à Montpellier, ni celle d'une opération urbaine. Mais je pense que Claire Parin va nous éclairer sur l'émergence à Bordeaux d'une échelle intermédiaire de dynamique de projets.

► **Formes urbaines de l'agglomération bordelaise**

Claire Parin, *PAVE ENSAP*

Je commencerai cet exposé en précisant que l'analyse de la mise en œuvre des stratégies et des projets sur la rive droite de la Garonne que j'ai réalisée dans le cadre du programme POPSU a été fondée sur une hypothèse. Je présupposais, en effet, que les quartiers s'étendant dans la plaine et sur le coteau de Garonne, « de l'autre côté du fleuve », constituaient potentiellement, du fait de leur situation au cœur de l'agglomération bordelaise et des mutations fonctionnelles qui les traversent, un terrain d'observation privilégié des dynamiques de « recentrage » invoquées de façon récurrente dans le discours des planificateurs depuis plus d'une dizaine d'années¹.

Lors d'une première étape de travail², j'ai pu mettre en évidence le fait que depuis une dizaine d'années, à la faveur d'une mise en tension et d'une articulation entre les projets d'initiative communale (comme la plupart des ZAC) et les projets d'initiative communautaire (comme le tramway), un nouveau mode de gestion du développement et du renouvellement urbain tend à se dessiner. Un certain nombre de stratégies s'étendant à plusieurs territoires jusqu'ici séparés par des limites administratives (limites communales) ou symboliques (la rive droite sur le territoire de la ville de Bordeaux) voient en effet le jour. Qu'il s'agisse de la décision d'implantation d'équipements d'intérêt supra-communal, comme le jardin et le musée botanique de la Bastide ou de la scène musicale nationale implantée à Palmer, ou d'aires de loisir dont le périmètre chevauche plusieurs territoires communaux, comme le Parc des Coteaux, des équipements et des espaces publics structurants font leur apparition sur le territoire de la rive droite. Dans le même temps, l'on peut constater que des stratégies urbaines élaborées à l'échelon local sont mises en avant pour modifier des dispositifs de projet élaborés à l'échelon communautaire, débouchant sur des solutions négociées comme l'infléchissement du tracé du tramway pour desservir le quartier Carriet à Lormont ou la création d'un parc relais sous forme de silo sur le site des Quatre Pavillons à Cenon. Dans ces différents cas de figures, les initiatives sont en général prises à l'échelon local (communal ou intercommunal dans le cadre du GPV) et le processus de négociation qui s'enclenche avec l'échelon

¹ Cf. études préalables à la révision du schéma directeur.

² Claire Parin, « Les échelles du projet de territoire », *actes du colloque* La ville pensée et gouvernée. POPSU Bordeaux. 14.11.07.

communautaire permet la mise en œuvre d'une forme de coordination transversale au niveau des différents services de la CUB et des services municipaux impliqués dans les projets.

On assiste donc de fait à la croisée de stratégies s'exprimant à différentes échelles de gouvernance locale, à l'émergence de modes opératoires interactifs et transversaux qui répondent communément à un objectif de structuration de l'espace public et qui s'inscrivent dans une vision globale des enjeux d'aménagement du territoire de la rive droite.

Dans une deuxième étape³, l'analyse plus fine des opérations en cours a permis de montrer que la forme urbaine qui se met en place à l'échelle d'un territoire de projets – la rive droite – est celle d'une ville en réseau, soit un ensemble fait de pôles qui ont tous à peu près la même composition et qui captent et organisent la croissance autour des axes de transport existants ou projetés. Il apparaît également que cette forme de développement localisé tend à se diffuser sur le territoire et à s'ancrer dans celui-ci, matérialisant de façon discontinue la notion de « couloirs de densité » mise en exergue dans le schéma directeur. Toutefois, il s'avère que si ce mode d'agrégation correspond de fait à un mouvement de recentrage des opérations de logements et des grands équipements, cette évolution ne suffit pas pour confirmer l'émergence d'une véritable « centralité d'agglomération » sur la rive droite de la Garonne. Un tel basculement d'image et de fonctionnement nécessiterait en outre que des choix forts soient opérés à l'échelon communautaire concernant l'avenir de sites stratégiques dont la vocation reste imprécise, tant dans le schéma directeur que dans le PLU (grands « blancs » subsistant au niveau du « bouclage » des boulevards sur la rive droite notamment).

Il est intéressant de constater qu'un choix fort est précisément intervenu récemment avec la création de l'opération d'intérêt national du secteur de la gare, à l'initiative de la Ville de Bordeaux. Le périmètre de l'OIN englobe une partie de la plaine rive droite, et il jouxte plusieurs territoires du centre et du péricentre de l'agglomération où de nombreux projets sont en gestation en lien avec la consolidation de l'armature de transport en commun : notamment le territoire de projets de la rive droite à l'Est, mais également le territoire de projets de Bègles au Sud et celui du campus de Talence-Pessac-Gradignan au Sud-Ouest. Ces différents ensembles, s'ils se sont constitués sur la base d'une logique de réseaux, sont aujourd'hui en mesure d'influer grandement sur les choix concernant la structuration du cœur de l'agglomération. Leur mise en synergie pourrait permettre d'envisager à terme une forme d'élargissement du centre de l'agglomération qui ne soit pas fondée sur un développement exclusivement basé sur la concurrence (à l'instar de ce qui se produit dans les grandes métropoles asiatiques par exemple), mais sur la programmation coordonnée des nouvelles fonctions de centralité.

Cette évolution suppose que des arbitrages soient pris à l'échelon communautaire. Mais l'on note que si un tel processus vient à se concrétiser, les documents de planification (schéma directeur et PLU) auront plus servi à cristalliser une représentation dynamique du territoire du péricentre – notamment à travers la propagation des notions de densité et de mixité

³ Claire Parin, « Les nouveaux lieux de centralité émergents sur la rive droite de la Garonne », *actes du colloque La ville fabriquée. POPSU Bordeaux. 19.06.08.*

fonctionnelle à proximité de réseaux de transport en commun – qu’à anticiper la structure d’un nouveau centre d’agglomération. Ce repositionnement du rôle des documents de planification, comme un inducteur indirect des dynamiques de projet à l’échelle des territoires, corrobore l’hypothèse d’Alain Bourdin, à savoir que « ce n’est pas la stratégie qui s’applique à la ville, mais la ville que l’on fait exister pour donner corps aux stratégies urbaines »⁴.

Dans la dernière partie de cet exposé, je vais plus précisément m’attacher à montrer de quelle manière les deux notions potentiellement antagonistes prônées par les documents de planification, à savoir d’une part la notion de centralité d’agglomération et d’autre part celle d’un urbanisme de proximité susceptible de constituer une alternative à l’habitat individuel périphérique, ont « pris corps » concomitamment dans les opérations d’aménagement réalisées sur la rive droite.

Que disent les projets formalisés au regard de ces deux notions, ou comment les aménageurs et les concepteurs se sont-ils emparés de ces paradigmes tant à l’échelle urbaine qu’à l’échelle architecturale ?

Pour répondre à cette question, je me suis attachée à déceler en quoi les projets « formalisés » tendaient à innover et à remettre en question la production architecturale et urbaine courante (en termes de densité, de structure et de limites⁵), en interrogeant tout d’abord les méthodes et les outils d’aménagement qui se trouvaient mobilisés dans cette perspective.

A noter tout d’abord que l’outil de la ZAC sous maîtrise d’ouvrage communautaire a été largement utilisé dans les opérations initiées sur le territoire de la rive droite, selon un montage « classique » où l’on distingue nettement la phase d’aménagement de la phase de construction. On a noté précédemment⁶ que ce montage s’est avéré relativement lourd pour les collectivités mais que, tout en induisant des collaborations étroites entre services communaux et services communautaires à tous les stades du projet, il a permis d’élargir la problématique d’aménagement bien au-delà des limites du secteur opérationnel *stricto sensu* en l’inscrivant dans la continuité des réseaux et des trames vertes de l’agglomération. Parallèlement à ce type de montage, le cadre du GPV des Hauts de Garonne a induit de longue date des montages plus souples et plus intégrés, où un opérateur unique assure la maîtrise d’ouvrage de l’aménagement et de la construction des logements et cherche à opérer rapidement un marquage positif de l’espace urbain à travers l’architecture des bâtiments. A souligner que la cohabitation de ces deux formes d’intervention est à l’origine d’une forme de connivence et d’émulation entre les concepteurs intervenant localement qui s’avère propre à favoriser l’innovation tant au niveau de l’organisation urbaine qu’au niveau des typologies bâties.

⁴ Alain Bourdin, « La stratégie fait-elle la ville ? », in Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs. *Sous la direction de A. Bourdin et R. Prost. Paris, Editions Parenthèses, 2009.*

⁵ Pour reprendre les catégories proposées par Bénédicte Grosjean dans « Construction et maîtrise des formes urbaines : lecture comparée des SCOT de Lille, Nantes, Bordeaux et Montpellier », in Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs. *Ibid supra.*

⁶ Claire Parin, « Les nouveaux lieux de centralité émergents sur la rive droite de la Garonne ». *Ibid supra.*

S'étendant aux sites concernés par des opérations ponctuelles, un certain nombre d'outils de planification souples font par ailleurs leur apparition sur le territoire rive droite, qu'il s'agisse de « plans de référence » englobant des pans entiers du territoire des communes, ou du « plan guide » et de la Charte paysagère réalisés à l'initiative du GPV sur l'ensemble du site de la plaine et des Hauts de Garonne. Témoinnant précisément de l'état des lieux existant, ces documents visent à restituer une image globale des transformations en cours plus qu'à dessiner les évolutions à venir, et à accompagner l'évolution des représentations du territoire par les acteurs de l'aménagement plus qu'à anticiper celle-ci. De fait, c'est en faisant apparaître en creux les secteurs stratégiques où les orientations ne sont pas spécifiées par les documents d'urbanisme que le plan guide amène aujourd'hui les différentes parties prenantes à se positionner et permet à une dynamique intercommunale de s'enclencher sur des enjeux majeurs tels que la valorisation des terrains au débouché du pont Lucien Faure.

Au niveau des dispositifs spatiaux mis en œuvre dans le cadre des projets urbains, on citera ici quelques traits récurrents.

Les limites

Soulignons tout d'abord la tendance généralisée, qu'il s'agisse de la plaine ou des coteaux de Garonne, à établir des projets d'ensemble à l'échelle de *grands quartiers* (Cf. *le quartier Génicart à Lormont*). Regroupant des morphologies bâties composites, ces entités territoriales intègrent des structures évolutives et des structures stables, des fonctions d'habitat et des fonctions d'activités, et sont desservies concomitamment par plusieurs modes de déplacements (réseau primaire de voirie, tramway, déplacements doux). C'est à l'intérieur de périmètres englobant souvent plusieurs secteurs opérationnels que se trouve notamment posée la question de la mixité fonctionnelle, voire celle de la mixité sociale et que l'on tend à évaluer les besoins en équipements et en services, en envisageant une notion de proximité qui va bien au-delà du rayon d'accessibilité d'une station de tramway ou d'un échangeur. A noter que cette vision a pour effet de mettre en évidence la nécessité de résorber les discontinuités et les ruptures qui caractérisent le développement urbain sur cette rive de la Garonne, et qu'elle est à l'origine de la mise en œuvre d'opérations « chaînées » dans certains secteurs en mutation (Cf. *le quartier du Bas-Floirac*).

La structure

On a également évoqué précédemment le rôle structurant des aménagements d'espaces publics accompagnant la mise en place du tramway selon une logique unitaire et graduée sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Au-delà de l'aménagement des abords des stations de tramway, un travail de mise en place d'une trame continue tend à s'effectuer dans l'épaisseur des tissus dans le but de créer des repères forts au point de jonction entre des morphologies composites (Cf. *aménagement des abords du château Génicart*), et d'assurer la continuité des cheminements piétonniers sur de longues distances et leur articulation avec d'autres modes de déplacement. Une forme de *perméabilité* visuelle et –ou– fonctionnelle des quartiers d'habitation et d'activités tend ainsi à se mettre en place, à contre-courant des

tendances au cloisonnement et à la fermeture qui demeurent l'apanage des quartiers périurbains.

Une attention particulière est par ailleurs portée au développement d'une *trame verte* à différentes échelles d'aménagement du territoire. Celle-ci constitue systématiquement le contrepoint du maillage de voirie dans les opérations d'aménagement récentes (Cf. *Opération Bastide I*), et elle prend sa forme la plus aboutie à l'échelle du territoire dans le cadre du Parc des Coteaux qui traverse et relie les territoires des quatre communes de Bassens, Lormont, Cenon et Floirac. Le projet est fondé sur la mise en réseau des grands espaces naturels subsistant sur le coteau et des parcs servant d'écrin à des équipements sportifs et culturels qui sont reliés par une piste cycliste et piétonnière et aménagés de façon à pouvoir accueillir des pratiques de loisir très diverses.

La densité

D'une façon générale, les constructions réalisées à l'intérieur des opérations d'aménagement obéissent à un principe de *densification horizontale graduée*. Quel que soit le cadre de la réalisation, ce principe met en place une gamme d'immeubles de logements allant du collectif à l'individuel groupé, en passant par de l'habitat intermédiaire, correspondant à des types bâtis relativement soft en terme de hauteur et de compacité. A souligner que si elle ne contribue pas à augmenter de façon significative le COS des quartiers existants, la répartition des pleins et des vides tend à évoluer de façon significative de façon à favoriser l'immixtion de l'espace végétal au plus près de l'espace habité.

La redistribution des espaces non bâtis tend à conjuguer la notion d'intimité avec la densité inhérente au milieu urbain, renouant en ceci avec la tradition des îlots d'échoppes qui préservent en leur cœur un précieux morceau de nature dans les quartiers de la rive gauche jouxtant immédiatement l'hypercentre. Elle s'opère à différents niveaux de l'organisation de l'espace sur les divers sites de projets répartis sur la rive droite.

- A travers un travail sur les *typologies d'habitat individuel groupé* à l'intérieur d'îlots linéaires formant filtres vers des espaces publics majeurs. La conception de maisons étroites disposées en batterie sur d'étroites lanières de terrain autorise une double exposition des logements et la mise en commun d'une bande d'espace central, le plus souvent traitée en jardin, qui connecte le cœur d'îlot à des espaces verts plus importants (ex. *d'ensembles de logements individuels groupés réalisés à la Bastide et à la Cité Carriet*). A noter que cette innovation typologique a initialement été mise au point par l'architecte Bernard Bühler dans le cadre de la rénovation des immeubles de chais du quartier des Chartrons, puis exportée par le même architecte de l'autre côté de la Garonne.
- A travers un travail sur des *typologies d'îlots associant plusieurs types de logements individuels et intermédiaires*, basé sur la recherche d'une transition douce entre l'espace privé et l'espace collectif et d'un grain bâti diversifié (ex. *des îlots en cours de réalisation dans la ZAC des Quais à Floirac*). A noter que cette recherche conjointe de densité et d'urbanité a été notamment formalisée dans le cadre d'un programme expérimental intitulé

« *Les diversités* » réalisé par la SA HLM Domofrance dans un quartier central de Bordeaux.

- Enfin, à travers un travail de *composition urbaine unitaire à l'échelle de plusieurs îlots* visant à mettre en œuvre des formes de densification plus marquée dans l'épaisseur du tissu urbain jouxtant les grands tracés urbains, selon des codes qui s'apparentent au traitement des radiales et des boulevards dans les quartiers du péricentre rive gauche. Une forme de hiérarchie urbaine se dessine ici à partir de l'accentuation des hauteurs et de la régularité des découpages et des typologies bâties, mais également de la mixité d'usage recherchée en pied d'immeuble et du partage de l'espace de la rue entre plusieurs modes de déplacement (*ex. de fragments urbains organisés autour des grands tracés dans le Bas-Floirac et à la Cité Carriet*).

A noter également une tentative de densification à travers la *recomposition urbaine en lisière de la trame verte majeure*, où le système d'implantation des îlots d'habitat rompt délibérément avec le principe du lotissement pavillonnaire introverti pour insérer l'habitat dans le paysage et optimiser les vues et les connexions avec l'espace naturel environnant (*ex. du lotissement de Sérillan à Floirac*).

On assiste donc, dans les différentes opérations de renouvellement urbain réparties sur le territoire de la rive droite, à la mise en place de dispositifs de projets qui tendent à se conformer à un ensemble de règles emboîtées, sans pour autant exclure l'innovation architecturale. Sur les différents sites, l'accroche des projets tend à s'opérer autour d'un ensemble de réseaux potentiellement très divers et avec un souci de raccord avec l'existant, et une série de variations typologiques se mettent en place à l'initiative des concepteurs sans pour autant déroger à une sorte de « grammaire » commune (*Cf. Projets d'habitat intermédiaires à la Bastide*). Comparé à la diversité architecturale qui caractérise le processus de renouvellement urbain dans d'autres villes (*Cf. exemple de l'Île de Nantes*), la production bordelaise peut sembler relativement « classique », mais il nous semble important de pointer le fait qu'elle témoigne de l'émergence d'une culture de projet partagé sur un territoire très vaste et encore très éclaté.

L'analyse de modes de génération du tissu urbain montre qu'à la faveur du grand mouvement de mutation qui s'opère sur le territoire rive droite et comme en écho avec les préconisations du schéma directeur, c'est plutôt une fabrique urbaine de type péricentrale relativement homogène qui est en cours de constitution. Mais, contrairement à ce qui s'est produit sur la rive gauche au tournant du 20^e siècle à partir d'un processus de régularisation des grands tracés et de remplissage progressif des quadrants interstitiels, cette évolution est le fait d'une *stratification discontinue à l'intérieur d'un corps de règles flexibles* et paraît susceptible d'intégrer une nouvelle nappe correspondant à l'implantation de foyers d'activités plus concentrés sur les sites qui apparaissent aujourd'hui comme stratégiques. Notamment, les nouvelles accroches qui se dessinent au niveau structurel et au niveau typologique – continuités vertes et grands tracés d'une part, et nouvelles formes d'organisation de l'espace habité d'autre part – paraissent susceptibles à ce stade d'aimer des fonctions participant d'une centralité d'agglomération.

Je conclurai en soulignant que la pratique du projet urbain sur le territoire de la rive droite, en « donnant chair » à une alternative à l'expansion périphérique, est aujourd'hui à même de nourrir le débat sur les enjeux de recentrage de l'agglomération dans le cadre du schéma directeur. Elle fait en outre émerger en filigrane le fait que les critères de la centralité tendent à évoluer, et que désormais celle-ci ne peut plus s'apprécier seulement à travers le filtre de modèles de croissance expansionniste (doigts de gants versus aréoles autour du centre historique), mais en intégrant la capacité des territoires à s'articuler et à participer à des logiques de transformation d'ensemble.

2. FORMES ET TERRITOIRES

► Le SCOT de Montpellier

Nicolas Roubieu, directeur adjoint de Montpellier Agglomération

Nous avons beaucoup parlé des questions de formes urbaines en ayant, bien sûr, comme préoccupation le référentiel de l'habitat, des formes urbaines résidentielles. Or ce qui nous a intéressés dans la démarche du SCOT c'est d'introduire le territoire dans ce qu'il a de capacité à construire lui-même des morceaux de forme. Le grand territoire conçu comme un élément de cette ville territoire était une manière de traiter cette question. Peut-être difficile parce que c'est s'affronter à des sujets qui sont souvent peu traités par les urbanistes, les grands vides du territoire, mais c'était bien l'objet de cette démarche d'inversion du regard sur le territoire qui était censée permettre d'approcher les vides comme faisant partie du projet urbain.

Bien sûr, ces vides intègrent des déterminants qui sont souvent présentés comme des contraintes mais que nous nous sommes efforcés d'introduire comme des déterminants. L'hydraulique est une question fondamentale dans les régions cévenoles, vous vous en doutez, mais il faut faire avec le risque et non pas contre le risque. Ça aussi c'est une petite révolution dans le traitement de ces questions d'aménagement qui ont à voir avec la forme de ce territoire. La qualité de l'agronomie, ses capacités à se renouveler, faire parler la géographie comme un élément de ce projet urbain est aussi une des questions qui a suscité cette réflexion sur les formes urbaines.

Le SCOT de Montpellier se caractérise par des limites précises, relativement déterminées, qui permettent d'avoir une visibilité sur le développement urbain, avant toute chose en fixant cette armature de l'espace naturel agricole non pas uniquement dans une logique quantitative, l'espace naturel agricole pour lui-même, mais bien une armature conçue comme un ingrédient du projet urbain. Bien sûr, c'est aussi un élément fondamental dans la mécanique de gestion de ce territoire pour donner une visibilité aux acteurs de ces vides que sont les agriculteurs aujourd'hui. On connaît la crise viticole dans nos régions, c'est sans doute aussi une transformation de ces modèles économiques, de cette agriculture périurbaine. Cette visibilité donnée par le projet est indispensable pour donner un peu de crédibilité à ce type de démarche de nouvelle agriculture de proximité périurbaine.

Jean-Yves Chapuis

Si je comprends bien, la nature de l'agriculture appartient au débat urbain, vous faites rentrer ça dans la réflexion urbaine.

Nicolas Roubieu

Nous nous y efforçons mais ce n'est pas simple. Ce sont souvent des paradoxes que l'on est amenés à soulever entre les logiques des propriétaires agricoles et les logiques des nouveaux exploitants agricoles, mais cela fait partie de cette problématique.

On a parlé à Bordeaux de la question de l'égalité de traitement des communes. Cet exercice du SCOT est l'occasion de démontrer que face aux enjeux de densité, de formes urbaines, de logiques, de stratégies de développement, la géographie n'est pas égalitaire vis-à-vis de la géographie naturelle, on l'a vu avec le risque inondation, vis-à-vis des qualités agronomiques des sols. Donc cette inégalité, cette disparité de la géographie dicte bien évidemment des choix en termes de stratégies qu'il n'est pas simple d'aborder quand on est dans une histoire de POS, PLU communaux où chacun a l'ambition d'avoir son propre développement homothétique.

La question est d'introduire une variable dans cette stratégie de formes urbaines qui détermine les critères de localisation et les critères de densité. Le transport public a été le levier par lequel nous avons fixé des objectifs de densité par secteurs d'urbanisation, qui ne sont pas une norme en soi, une grille d'analyse strictement juridique, mais bien une invitation à réfléchir à de nouvelles formes urbaines au travers du projet urbain, ce qui est une révolution pour beaucoup de communes. Donc d'introduire dans le mécanisme du projet urbain une chaîne de fabrication entre le SCOT et les documents communaux qui passe par cette étape indispensable qu'est le projet urbain.

Jean-Yves Chapuis

Bernard Reichen, qui a travaillé sur votre SCOT, explique une chose qu'il faut que vous disiez. Les réunions se sont faites dans les communes et pas toujours au siège de la centralité. Bernard Reichen a dîné, il a bu du vin avec les maires, il a discuté...

Nicolas Roubieu

Nous aussi...

Jean-Yves Chapuis

On parlait tout à l'heure de dépasser le cadre institutionnel. Ce sont des éléments très importants, ça, pour faire partager un certain nombre de choses, non ? Il faut nous parler de ça !

Nicolas Roubieu

La vision que l'on a ici n'est bien sûr pas une vision descendante de la planification mais une logique où l'on travaille sur des études de territoires extrêmement précis. On traite la réalité

des projets en prenant à bras le corps ce qu'est la réalité des enjeux communaux en faisant émerger ces logiques et en leur donnant du sens à l'échelle globale du territoire.

► **Le SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire**

Thierry Violland, directeur de l'AURAN (Nantes)

Je vais vous parler du vide. Je voulais réagir à l'intervention de Bénédicte Grosjean sur les vides de ce grand SCOT, cinquante-sept communes de Nantes à Saint-Nazaire, 800 000 habitants, donc territorialement assez grand. Il y a deux vides, il y en a un qui est très grand, c'est l'estuaire, l'autre c'est le futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui risque de ne pas être vide très longtemps.

Jean-Yves Chapuis

C'est le serpent de mer...

Thierry Violland

Les consultations sont en cours et la probabilité qu'il se fasse est réelle

Nantes, pour simplifier, a d'abord un passé portuaire, maritime. Si le port de Nantes-Saint Nazaire a glissé vers l'aval, il reste d'ailleurs une petite part de l'activité portuaire à Nantes. Nantes a quand même vécu pendant très longtemps sans hinterland réel et, même quand il a existé, elle ne s'en occupait pas.

Je vous raconte une petite anecdote qui s'est passée en 1998. La ville de Nantes était propriétaire d'un château de 40 hectares à Casson, une commune de 2 000 habitants à trente kilomètres de Nantes, un centre aéré assez classique pour une grande ville, un château à la campagne. Lors d'une réunion, le maire de Nantes et ses adjoints décident de la vente et, à la fin de l'échange, le premier adjoint de l'époque dit : « Est-ce qu'on a prévenu le maire de Casson ? » Cela n'avait pas été fait... Cinq ans après, vous avez au bureau du SCOT le maire de Casson qui vient présenter son PLU au maire de Nantes, et la ville de Nantes qui présente celui de Nantes au maire de Casson...

Pour Nantes, qui a vécu très longtemps dans l'idée que la ville-centre se suffisait – il a certes fallu s'occuper de l'agglomération pour les transports publics –, le SCOT a vraiment été l'occasion d'un dialogue avec les territoires périurbains, qui ne s'étaient pas engagés parce que Nantes les avait ignorés. Le SCOT a été pour elle un formidable outil de dialogue avec son territoire.

Le SCOT de Nantes-Saint-Nazaire est adopté depuis 2006. Paradoxalement, cela s'est fait assez vite. Il n'y avait pas une habitude de dialogue mais il y a eu des conditions favorables. On a des schémas de secteur parce qu'on est dans un système assez peu normatif, on a de la subsidiarité. Donc il y a le SCOT, des schémas de secteur par intercommunalité. Aujourd'hui, la question est posée de savoir comment on fait vivre le SCOT et l'on essaie d'avancer.

Vincent Morandeau parlait de ce que Nantes Métropole va faire en termes de recherche de la densité et je lui ai appris hier soir que le SCOT, avec l'appui de l'agence d'urbanisme, faisait

une démarche du même type. Nous allons donc pouvoir nous rencontrer pour en parler !... Cela renvoie au problème des logiques de structure.

A Nort-sur-Erdre, une ville à trente kilomètres de Nantes, un des pôles structurants du SCOT, au-delà de l'aspect normatif du SCOT, s'est engagée une démarche de travail sur le projet urbain financée par le SCOT, avec des moyens que n'avait pas cette commune. A l'échelle de Nort-sur-Erdre, on a une démarche de projets d'avenir qui prend en compte l'ensemble, et qui est du même type que celle qu'a eu Nantes il y a quelques années sur son centre-ville. C'est cela qui est intéressant à signaler en termes de dialogue partagé.

J'ai une deuxième remarque sur l'ambition européenne du SCOT qui est assez affirmée. Ce que je viens de dire sur le non-dialogue de Nantes avec le reste de son territoire, historiquement, est contredit un tout petit peu par le fait que, avec Saint-Nazaire ville, il y a eu un dialogue depuis vingt ans dans l'idée d'atteindre une taille critique notamment en termes de population au niveau européen.

Le SCOT est arrivé à Nantes, au sens large, au moment où la question se posait de faire une pause. Le formidable développement de la métropole nantaise depuis 1989 a entraîné toute une série de conséquences en matière de déplacements, en matière d'habitat, en matière d'étalement urbain aussi, et donc est arrivé assez fort dans le débat public cette idée qu'il fallait peut-être envisager une pause dans le développement

Le débat a été lancé, avec l'organisation d'une conférence métropolitaine sur cette question. Cela a été un vrai débat public qui a traversé le SCOT parce que les communes, notamment les communes périurbaines, avaient envie de se développer mais rencontraient en même temps toutes les problématiques que cela pose en termes d'anticipation par exemple sur l'extension des écoles, les exigences des habitants qui venaient de la ville avec des demandes de crèches, etc.

A la suite de ce débat, tout le monde a quand même admis que, au bout du compte, il valait mieux gérer les embarras du développement que la crise. C'est aussi cela la raison de l'affirmation du nécessaire développement de la métropole dans le SCOT

Jean-Yves Chapuis

Nous avons compris que vous alliez travailler avec Vincent Morandea sur les formes urbaines... C'est au moins l'avantage, quand l'Etat organise des débats entre les villes, il aide aussi les villes à discuter entre les services...

► Le SCOT de l'agglomération bordelaise

Francis Cuillier, directeur général de l'A'URBA

Je voudrais saluer François Ascher qui vient d'avoir le Grand prix de l'urbanisme. Je suis particulièrement heureux qu'un de nos amis, chercheur et enseignant, soit récompensé par ce prix et qu'il ne revienne pas toujours à un concepteur. C'est la première fois qu'un chercheur est honoré par le Grand prix de l'urbanisme. Nous avons tous une pensée pour lui, qui est gravement malade, et espérons tous qu'il pourra participer à la cérémonie.

Pour commencer, je voudrais lever une confusion. Ce qui me surprend dans les exposés que j'ai entendus cet après-midi c'est qu'il y a une confusion, et pas uniquement chez les chercheurs, entre SCOT et PLU. Je crois que c'est extrêmement grave parce qu'il ne faut pas faire vouloir faire porter à un SCOT ce pour quoi il n'est pas fait.

Un SCOT est un document stratégique, il n'a pas à s'occuper de formes urbaines. Il a à s'occuper de stratégies, de grandes orientations. Il ne faut surtout pas que l'on puisse voir trop précisément ce qui est proposé, les tribunaux auront moins de travail... En revanche, il y a une articulation entre un document stratégique qui est le SCOT et un document de projet qui est le PLU. J'insiste parce que l'on a beaucoup critiqué le POS comme un document bureaucratique. Mais pour une fois que l'on a un document, que la loi nous recommande de faire du projet et de faire le lien entre transport, habitat et urbanisme, ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain ! Le PLU doit être un vrai document de projet et, après, on décline le projet urbain.

Peu importe dans quel sens, on ne va pas jouer à la poule et l'œuf, c'est une boucle, un enchaînement entre les documents. Actuellement, avec la loi sur le Grenelle 2, il y a des risques de confusion sur le rôle que l'on va faire porter au SCOT par rapport au PLU. C'est pour cela que je me permets d'insister parce que cela me paraît être extrêmement difficile pour des maîtrises d'ouvrage d'avoir cette confusion. Après, peu importe par où l'on rentre dans le dispositif. A Bordeaux, cela a été par le problème d'un transport en commun et nous avons redécliné ensuite toute une série de documents, SCOT, etc. Le problème est donc l'entrée.

Le deuxième point sur lequel je voulais insister c'est que la forme urbaine se fabrique tous les jours. Il faut faire très attention parce qu'il y a l'urbanisme ordinaire, on parle beaucoup de tout ce qui est grands projets, urbanisme ordinaire qui tous les jours transforme la ville. C'est cette préoccupation qui souvent nous échappe et qui fait, je crois, la qualité d'une ville ou d'une agglomération. C'est bien que l'on s'intéresse à de grands projets mais n'oublions pas qu'il y a autre chose.

Pour revenir à l'expérience bordelaise, lorsque nous avons fait le schéma directeur valant SCOT, qui a été approuvé en 2001 et que nous sommes en train de réviser maintenant, nous avons fait deux travaux qui ont été importants pour nourrir le débat. Le premier est la charpente paysagère, travail que nous avons fait avec Bertrand Folléa, où l'on a repéré des grands paysages et des grandes constitutions de l'agglomération entre la partie plus landaise des pins, les parties viticoles.... En passant, je vais faire une révélation qui est que nous avons réussi à endiguer certains appétits de maires périphériques grâce à une alliance avec les grands crus...

Je vais vous raconter une anecdote. Comme on essayait de réduire les appétits, on avait vu les syndicats de grands crus et on leur avait dit que s'ils ne faisaient pas attention, ils allaient se faire manger. Nous avons fait des cartes avec des organismes appropriés pour essayer de réduire et André Lurton a frappé un grand coup en invitant tous les élus du schéma directeur et nous-mêmes au CIVB à un repas somptueux avec des vins. Quand on est arrivés pour

l'apéritif, il y avait une carte de toute l'agglomération avec des punaises rouges un peu partout. Il a commencé à nous commenter les crus en nous disant que toutes ces punaises représentaient les châteaux disparus depuis 1930 et qu'il fallait que l'on s'interroge sur les nouvelles punaises qu'il y aurait dans vingt ans du fait des terres viticoles que nous aurons fait disparaître. En milieu de repas, il nous a fait amener un vin en nous disant : « Ce vin a mon âge, il a 75 ans. Vous allez le boire mais sachez que vous n'en boirez jamais plus parce que ce château a disparu. » Les élus ont été frappés par cette démonstration tout à fait élégante, et nous avons eu ensuite un dialogue extrêmement différent avec les maires sur la réduction des objectifs d'urbanisation.

Cette charpente paysagère était très importante pour poser le problème des limites. Mais c'est un problème que nous n'avons pas su régler à travers les pays. La limite entre la ville constituée, la ville périphérique ou périurbaine et ce qui est campagne, aujourd'hui on ne sait pas le traiter. Je crois que c'est un vrai sujet de travail parce que si l'on veut à la fois préserver les entités urbaines, essayer d'organiser intelligemment le périurbain ou la périphérie et avoir de vraies campagnes, de vraies zones agricoles, il faut que l'on sache traiter ces limites. Aujourd'hui, on ne sait pas très bien le faire.

Nous avons fait à Bordeaux un gros travail sur les densités et les formes urbaines qui nous a servi pour le PLU. Cela a été le moyen de définir les secteurs géographiques du PLU. A travers cette réflexion assez lourde que nous avons faite sur les densités et les formes urbaines, nous avons abordé un certain nombre de problèmes de règlements et nous avons pu, par ces secteurs, avoir des règlements un peu génériques – on nous avait demandé surtout de les simplifier. Or vous savez très bien que plus on demande de simplifier, plus c'est compliqué parce que c'est toujours compliqué de faire très simple.

Je crois que sur cette réflexion sur formes urbaines et territoires, il faut plutôt se mettre d'accord sur un certain nombre de principes parce que chacun a le souci d'une identité locale. Il n'y a en effet rien de pire que de se balader et de voir cette uniformité qu'il y a partout. Pour arriver à préserver des caractères locaux, il faut qu'il y ait un travail sur le terrain mais aussi un minimum de règles qui le permettent. C'est pour cela que le lien entre le projet et le règlement est très important. Tous ces problèmes de discontinuité, de ruptures dont parlait Claire Parin sont extrêmement complexes à régler et on n'a pas encore trouvé la recette. Autant on sait intervenir sur la ville constituée, on commence à savoir comment intervenir sur le tissu pavillonnaire, la banlieue, mais il y a des secteurs où l'on ne sait pas faire et où l'on s'aperçoit qu'on est en train de faire des choses que l'on retrouve partout. Si l'on retrouve les mêmes projets à Nantes, Montpellier, Bordeaux ou Lille, on ne sait plus où l'on sera.

Il y a là un vrai travail à faire avec les architectes et avec les chercheurs aussi, pas uniquement les chercheurs en urbanisme, il y a les chercheurs en philosophie, en histoire, etc., qui doivent nous apporter des regards sur tout cela.

► Synthèse de la deuxième séquence

Jean-Yves Chapuis

J'aimerais que vous réagissiez tous les trois. François Ascher a écrit récemment quelque chose d'intéressant sur la ville-territoire. Il dit qu'il y a cinq villes dans une agglomération urbaine : la ville-centre, dense, la ville de la périphérie immédiate, la ville suburbaine de la seconde couronne qui correspond à un mode de vie périphérique très consommateur d'automobile, la ville néo-rurale qui voit actuellement sa population augmenter sensiblement et la ville des grands ensembles où les habitants sont affectés à résidence.

Ce que je trouve intéressant dans ce qu'il essaie de voir à travers ces différentes formes, et à travers tout ce que vous avez dit depuis ce matin, c'est qu'il ne s'agit pas d'avoir sur cette ville-territoire la même conception partout, c'est impossible – on a bien démontré à travers les deux exposés qu'il y a des histoires de vides –, par contre, il y a peut-être certaines cohérences qu'il faut trouver, par exemple à travers leur structuration végétale. Manifestement, dans cette ville-territoire, on donne à la structuration végétale un poids important. Est-ce que vous le ressentez ?

Deuxième chose, on voit qu'à travers les transports en commun, ils sont de différents niveaux parce que quand on est dans le noyau urbain, l'intensité est plus forte qu'ailleurs. Est-ce que cela joue aussi ?

Troisièmement, le terme d'intensité urbaine. Aujourd'hui, on est plus subtiles, on parle moins de densité urbaine que d'intensité urbaine parce que l'on introduit du qualitatif. Bien que dans ce terme d'intensité urbaine, il y ait deux sens : il y a le sens que donne Antoine Grumbach qui est de dire qu'il faut que chacun trouve la ville des proximités, c'est-à-dire les services de la vie quotidienne proches de l'habitant et qu'il puisse les avoir à pied ou en modes doux – c'est ce que Jean-Marc Offner expliquait tout à l'heure quand il parlait de faire des mobilités plus douces par rapport à un certain nombre de services. Puis il y a le sens que donne Bernard Reichen sur comment on retrouve de nouvelles centralités avec des intensités plus fortes. Enfin, il y a un terme qu'emploie souvent Alain Bourdin, parce qu'il est chercheur et pas opérateur, qui est l'envie de ville. Lui, il a une envie de ville, avec le côté ludique, le côté événementiel, etc.

J'aimerais savoir comment vous vous situez par rapport à ces nouveaux termes qui apparaissent aujourd'hui, qui sont différents des termes de la planification urbaine qui était très quantitative, du projet urbain qui avait un côté contre la ville éclatée. Aujourd'hui, on est dans des domaines où l'on mélange l'économique, le culturel, ces villes un petit peu disparates, etc. Est-ce que vous ressentez cela quand vous travaillez sur vos territoires ?

Thierry Violland

En ce qui concerne la structure végétale, dans la métropole de Nantes-Saint-Nazaire, nous avons des zones humides protégées extrêmement nombreuses. Nous n'avons donc pas eu un effort aussi considérable qu'ailleurs à faire pour les identifier parce qu'elles sont déjà là. Elles

étaient donc presque imposées pour partie, plus les périmètres agricoles sur lesquels je ne vais pas revenir.

La question de la gestion des déplacements à différentes échelles se pose partout mais pas forcément de la même façon. Les grands quartiers d'habitat social sont situés différemment à Bordeaux et à Nantes. A Nantes, ils sont dans la ville-centre. Est-ce que cela veut dire que nous n'avons pas les mêmes problèmes de mobilité, les mêmes problèmes sociaux et de revenus ? Bien sûr que si, mais on ne les traite pas forcément de la même façon quand ils sont à l'extérieur et dans la ville-centre.

Il faut aussi regarder comment la ville se fait. On a tendance à vouloir décider mais quelquefois elle se fait toute seule et quelquefois on la fait soi-même sans le savoir. Quand je regarde, par exemple, les conséquences pour Nantes d'une décision stratégique qui a été prise en 1990 – le premier plan de déplacement c'est la rocade et un réseau de tramway en étoile à six branches, achevé en 2006 avec la ligne de BusWay –, je peux dire que cela a produit des effets. Dont un notamment c'est qu'il a créé un espace intra-périphérique où il est très clair aujourd'hui que la question de la mobilité et la réponse au problème de mobilité ne sera plus la même chose, ce n'est déjà pas la même chose, à l'échelle de l'intérieur du périurbain, ou même juste à côté, et dans le périurbain.

Nous allons devoir nous adapter, au-delà des périmètres institutionnels en prenant en compte l'agglomération mais aussi les espaces périurbains. Nous verrons après comment nous ferons dans la gestion, les déplacements c'est à peu près 50 % en voiture en intra-périphérique alors que c'est 70 % à l'extérieur, et nous ne pourrons pas faire du tramway parce que la ville est moins dense.

Sur l'intensité urbaine, l'envie de ville, je crois qu'il y a l'idée que cette ville-là c'est la grande ville et elle doit être accessible à tous. Je crois qu'il y a une forme de hiérarchisation qui est acceptée maintenant entre le rôle des différentes villes, ville-centre et pôles intermédiaires. Je dis « je crois » parce que, à Nantes, nous sommes vraiment à une étape. D'abord, nous n'avons pas une grande tradition planificatrice, c'est le moins que l'on puisse dire, et même pas du tout, et, en plus, les quelques éléments de planification qui ont été mis en place – je pense au PDU – sont au moment où il faut les renouveler. Je parle donc en exprimant des questions et des doutes mais je pense que la question des déplacements va être centrale, y compris au niveau des quartiers avec les déplacements doux.

Sur la question de la réponse aux nouvelles pratiques de mobilité – nouvelles... les déplacements doux, cela fait un petit moment –, Nantes vient d'avoir un prix à Bruxelles sur le Bicloo mais je vous dis franchement – ne le répétez pas – que si nous avons bien su communiquer sur le Bicloo, sur les vélos on a du boulot à faire... Si nous sommes au top sur les transports en commun, nous ne le sommes pas sur ce point-là. Donc, oui, nous avons des choses à faire, et cela va passer par de l'aménagement urbain pour la facilité à circuler.

Nicolas Roubieu

Un mot sur le thème de la vraie nature des SCOT. Nous avons eu ce matin l'occasion de le dire, chaque territoire, chaque contexte institutionnel, dicte la nature des différents SCOT, il n'y a pas une vraie nature de SCOT. Quand un territoire dispose d'un PLU intercommunal déjà extrêmement structuré, effectivement les SCOT ont d'autres vocations. Dans des territoires où l'on est vraiment « en friche » de planification urbaine à l'échelle intercommunale, les SCOT peuvent avoir un rôle important, j'en suis convaincu, sur la question des formes urbaines. Etant entendu que nous ne sommes pas là en train de fixer une règle qu'il s'agira d'appliquer d'une manière extrêmement rigide mais, au contraire, d'inviter à une espèce d'emboîtement de cahiers des charges, de contractualisation du projet en fonction des échelles territoriales ou locales.

Sur la question des limites et de l'interface avec les espaces naturels ou agricoles, évidemment que la densification appelle une autre forme de rapport avec le vide, avec l'espace vert, naturel. C'est vrai que le pavillonnaire, classiquement, est une forme de privatisation de l'espace naturel et, dans nos contrées, nous avons tendance à matérialiser cette privatisation par des murs très élevés.

Nous nous efforçons donc, chaque fois que l'on procède à des études très localisées, de rechercher systématiquement dans nos cahiers des charges avec les communes des formes qui peuvent être très variables et qui ont souvent des traductions très spécifiques en fonction des contextes pour inventer, à chaque fois au chausse-pied, des relations nouvelles entre l'habitat, effectivement un peu plus dense, et un espace ouvert qui n'est plus forcément tout à fait le parc public de la ville constituée, qui n'est plus tout à fait l'espace privatif du jardin.

Je pense à une étude où l'on voit un traitement d'un territoire villageois excentré, donc sans grands objectifs extrêmement affirmés du point de vue des densités, mais où l'on a des grands secteurs de bois, de carrières, avec un site très particulier où l'une des réponses proposée aujourd'hui est un travail en lanières où l'on introduit des bandes végétalisées qui ont vocation à rester sous la forme d'espaces communs. On a donc introduit de nouvelles réponses qu'il convient d'explorer et qui ont vocation à prospérer tout en veillant, dans chaque situation, à les adapter à leur contexte.

Un deuxième point sur la question des mobilités. J'ai parlé tout à l'heure d'objectifs différenciés de densité, ce qui renvoie bien sûr à cette question de la disparité du territoire. Bien sûr, tout territoire n'est pas égal face à la qualité des transports et l'accès aux aménités urbaines. On a introduit cette question-là qui répond de fait, en tout cas c'est notre sentiment, à une prise de conscience des usages et des pratiques. Nous avons été frappés, dans toutes les grandes villes où le tramway a transformé les usages et les pratiques, par l'énoncé des annonces immobilières. Il y a dix ans, vous n'auriez jamais vu à Montpellier une annonce immobilière indiquant en première ligne : « proche bus ». Or vous ne trouvez plus aujourd'hui une annonce immobilière dans le centre de l'agglomération de Montpellier qui ne fasse pas mention des termes « à proximité de la station de tramway x ».

On le voit. Cet énoncé révèle une prise de conscience de nouvelles valeurs de localisation qui intègre les points de condensation urbaine induits par les transports publics. Cette prise de conscience s'accompagne de nouvelles pratiques de mobilité qui engagent la société dans une mutation qui a déjà dépassé le cercle des experts et des décideurs.

Francis Cuillier

Je ne partage pas votre sentiment sur le SCOT, je pense qu'il y a quand même un code de l'urbanisme. Il faut faire attention, il y a des recours et, quand on crée des jurisprudences, après on s'en mord les doigts. Mais c'est un autre débat.

Tout à l'heure, on a parlé d'égalité, or je pense qu'il faudrait plus affiner la notion d'équité que la notion d'égalité parce que les territoires ne sont pas les mêmes, les conditions de services ou d'intervention ne sont pas les mêmes et c'est peut-être plus vers une équité qu'il faut tendre. Moi, je suis tout à fait favorable à ce que certains territoires reçoivent plus que d'autres. Quand on voit l'exposé de Claire Parin sur le GPV, je trouve qu'on pourrait mettre beaucoup plus d'argent sur l'espace public dans le territoire du GPV, parce que justement on a à requalifier des tissus urbains qui sont extrêmement dégradés ou qui ont mauvaise image. Malheureusement, ce sont souvent des endroits où l'on met moins d'argent au mètre carré que dans les centres-villes et je trouve que ce n'est pas logique. Je crois que, en la matière, il faut qu'on ait le courage de se dire que des secteurs méritent des traitements différenciés.

Si l'on reprend la question par rapport à la typologie de François Ascher, le néo-rural je ne sais pas trop comment on va le régler. Pour moi, ce qui est prioritaire c'est que l'on essaie de régler la vie des grands ensembles. Là, on a quand même un héritage très lourd où les densités sont très fortes et c'est là où les efforts importants doivent porter parce que c'est là où, en plus, on a socialement un certain nombre de risques.

Sur l'aspect du vert. Tout le monde veut du vert, c'est à la mode, maintenant il faut du vert partout. Très bien. On sait faire et on va en faire. Qui va s'opposer aujourd'hui à ce que l'on demande à ce que l'on mette de nouveaux espaces verts en ville ? Personne. En revanche, ce qui me paraît un enjeu très important c'est de ne pas faire les erreurs qui ont été pointées du doigt sur le Grand Paris, en particulier en matière de transports. C'est bien beau les réseaux étoilés, on en fait tous, sauf que l'on sait que la plus forte croissance de déplacement c'est de périphérie à périphérie. On se réveille souvent trop tard et l'on ne répond pas à ce problème.

Si l'on veut traiter la ville suburbaine, la ville de la périphérie, la ville néo-rurale, la première condition c'est déjà que l'on favorise la mobilité entre ces secteurs-là. Pourquoi être obligé de passer par le centre-ville ? Tirons donc les leçons de toutes les erreurs commises dans un certain nombre d'agglomérations et essayons plutôt d'avoir des réseaux maillés que des réseaux étoilés où l'on concentre tout. Je crois qu'il y a là un véritable enjeu dans toutes les agglomérations pour répondre à ce problème-là. Je ne vois pas de contradiction entre le fait de lutter contre l'étalement urbain et d'aménager la périphérie. Si l'on veut rééquilibrer, on sait que l'on ne pourra pas loger tout le monde dans le centre-ville, il faut arriver à densifier autour de polarités.

Le département de la Gironde fait 1,2 million d'habitants et le Grand Bordeaux, au-delà du SCOT, c'est presque 1 million d'habitants, donc c'est pratiquement tout le département qui est en cause. Il faut donc bien que l'on règle le problème de territoires qui sont assez éloignés, assez peu denses, et qui ont aussi le droit d'avoir des conditions de vie, d'éducation et de travail aussi bonnes que les urbains.