



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

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

Analyse transversale / Thème 3 : Formes urbaines et organisation de la croissance
(Extrait du tome 2 du rapport final)

METROPOLE LILLOISE

Equipe de recherche laboratoires LACTH (ENSAP Lille) et TVES (USTL)

Septembre 2008



Avec le soutien de :



d'information et de concertation depuis l'échelle de la ville jusqu'à celle de l'opération en passant par le niveau des quartiers et des secteurs de projets concernés. Des ateliers urbains de proximité ont été mis en place à l'échelle d'un objet de production urbaine : square, cœur d'îlot en mutation, place, opération de réhabilitation et de résidentialisation... D'autres opérations d'accompagnement ont été initiées, comme des actions, dans les quartiers, de sensibilisation des relais professionnels (agents de la ville, bailleurs sociaux) aux attentes des habitants en matière d'expression locale, des partenariats avec les écoles, etc. Une charte de la concertation constitue un cadre pour le développement de ces actions.

À Roubaix ont été développés des comités de quartiers, puis des conseils de quartiers qui sont des lieux de débat et d'expérimentation. La mise en place du Fonds de Participation des Habitants constitue une initiative originale qui permet le financement de microprojets par les habitants dans leur quartier. Le fonds est alimenté par la ville et le Conseil Régional. Ce FPH est constitué de trois sections. Le FPH « quartiers » concerne notamment les actions de solidarité, d'animation et d'amélioration du cadre de vie initiées par les habitants. Le montant de la subvention est limité à 450 € par action. Le FPH « associations - initiative et développement » apporte une aide rapide et limitée (2 300 €) aux associations éligibles à la politique de la ville, pour des initiatives innovantes qui ne peuvent bénéficier des financements de droit commun de la politique de la ville. Le FPH « associations - expertise et formation » vise les initiatives de formation, d'expertise, d'information au service des habitants, notamment au sein des comités de quartier. Il vise l'accès à une qualification collective. L'aide peut atteindre 4 500 €. Par ailleurs, à l'occasion de la création de parcs (square Wibaux dans le quartier de l'Alma), de contrats de rue (Epeule), ou d'intervention sur les espaces publics (Boulevard Montesquieu), des dispositifs de concertation ont mobilisé des associations en tiers personnes « décalées », à côté des habitants et de la municipalité. Mais selon les projets et leur échelle (une courée de 10 maisons, un quartier, la ville), les modalités d'action sont sensiblement différentes.

À l'échelle communautaire, la question qui reste posée est celle du niveau de concertation pour des opérations de maîtrise communautaire. Le plus souvent, c'est à la ville que revient la concertation avec les habitants : le maire est en prise directe avec eux et la ville s'identifie à leurs yeux à la maîtrise d'ouvrage. Cela contribue à minimiser la lisibilité de l'action communautaire au profit des communes. Il est vrai qu'avec plus de 300 projets à suivre à l'échelle de la métropole, les responsables politiques communautaires ne peuvent assurer l'ensemble des consultations. À côté des maires, ce sont donc souvent les techniciens communautaires qui se retrouvent face aux habitants. Un guide de gouvernance a ainsi été mis au point à leur destination, afin de leur donner les outils nécessaires à cet aspect de leur mission. La question du rapport de la communauté urbaine aux citoyens métropolitains reste donc posée. Toutefois, une évolution apparaît aujourd'hui dans les modes de faire, en particulier pour des espaces publics ou des grands projets importants, avec la présence du vice-président communautaire aux côtés du maire, et non pas des seuls techniciens communautaires.

Thème 3

Forme urbaine et organisation de la croissance urbaine

Quels sont les acteurs qui se saisissent de la question de la forme urbaine, de quelle manière et à travers quels moyens ?

L'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole (ADULM) est particulièrement attentive à la question de la forme urbaine. Elle a eu un rôle moteur dans le lancement du concours « Maisons en ville » dans le cadre de Lille 2004 ; son engagement dans des études théoriques au niveau de la densité¹, de l'innovation et du développement durable en fait un guide incontournable

¹ Le 29 novembre après-midi à la Communauté urbaine de Lille a eu lieu une rencontre organisée par l'ADULM sur le thème « Densités et formes urbaines ». Elle associait une exposition présentant quelques-unes des expérimentations

pour l'émergence d'une qualité urbaine renouvelée à l'échelle de la métropole. Ses études et réflexions sur les espaces publics sont directement injectées dans les préconisations qualitatives des différents services de Lille Métropole Communauté Urbaine qui gèrent le déroulement de nombreux projets.

Trois SEM se partagent la gestion des grands projets métropolitains. Les choix de la SAEM Euralille ont été déterminants pour la transformation du paysage urbain lillois : en instaurant, grâce à la forte personnalité de ses dirigeants, une politique « phare » par le choix des concepteurs, Euralille a proposé dès 1989 de jouer la rupture morphologique avec la ville constituée pour entrer dans une nouvelle ère d'urbanité. La SEM SORELI qui, avait été créée à l'origine comme outil de renaissance du Vieux-Lille, notamment avec le concours de la Treille en 1983, s'est ensuite emparée des grands projets de restructuration des quartiers complexes de Lille comme Lille-Sud, Fives, Les Rives de la Haute-Deûle. Si l'innovation formelle est incontestable dans ces différents projets, la ligne directrice s'inscrit dans la tradition urbaine de mixité sociale et fonctionnelle et de redéfinition des quartiers. Quant à la SEM Ville renouvelée qui avait été créée au début des années 1980 sous le nom de SEM du Versant Nord-Est de la métropole pour recycler les plateaux d'usines délaissés en nouvelles activités économiques, son rôle s'est peu à peu transformé en outil de recyclage foncier des poches de friches industrielles dans l'ensemble de la métropole. Ses préoccupations sont donc davantage liées à la dépollution des sites et au développement durable qu'à la cohérence d'une nouvelle forme urbaine.

Les institutions représentatives des professionnels, comme l'association des Architectes et Maîtres d'ouvrages (AMO) ou la Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs, sont à l'origine d'initiatives innovantes en relation avec un renouveau de la forme urbaine (le concours « Maisons en villes »), mais davantage par l'intermédiaire de la réflexion architecturale que par une pensée urbaine.

Les moyens employés pour aborder cette question de la forme sont essentiellement les cahiers des charges au niveau des marchés de définition, les concours promoteurs-concepteurs... avec en toile de fond les études théoriques de l'ADULM sur la forme urbaine, les cahiers des charges de LMCU en particulier pour les espaces publics et le contrôle des différentes SEM.

Mais à côté de ces formes innovantes, l'essentiel de la production urbaine reste comme dans d'autres métropoles une production standard soit sous forme de lotissements périphériques, soit d'immeubles collectifs en ville, initiés par les promoteurs privés.

**Comment les documents stratégiques et réglementaires sont-ils utilisés pour traiter de la question de la forme urbaine ?
Comment s'articulent-ils entre eux par rapport à cette question ?**

Le SDAU (2002) pose la question du renouvellement urbain à une échelle territoriale sans parler véritablement de forme urbaine. Mais il donne tout de même des orientations sur lesquelles le PADD du PLU s'est appuyé : amélioration de l'espace public, mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, architecture contemporaine, mixité programmatique, innovation en matière d'habitat pour lutter contre l'uniformité, prise en compte des principes de Haute Qualité Environnementale autant pour l'habitat que pour les espaces économiques et commerciaux. En revanche, le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, qui date d'octobre 2004, insiste sur une volonté de qualité et, en particulier, de développement de la qualité urbaine. Il définit plusieurs grandes orientations : la protection et la mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et paysager, concrétisée par la production d'un Inventaire du Patrimoine Architectural et Paysager (IPAP), annexé au PLU en complément du patrimoine reconnu par l'Etat (monuments inscrits ou classés) ; l'amélioration de la qualité de la production urbaine.

Quatre secteurs sont privilégiés pour améliorer cette production :

1. La qualité urbaine des sites d'activités doit favoriser la bonne intégration des entreprises dans le tissu urbain, tant dans les zones à vocation économique que dans les secteurs d'implantation diffuse en tissu hétérogène. À cet effet, une série de mesures vise la qualité architecturale et l'insertion paysagère des sites avec des règles concernant l'implantation des bâtiments, les volumétries, l'aspect extérieur, le traitement paysager des espaces privatifs et des interfaces, dans un souci de préservation du cadre de vie des riverains.
2. La qualité des extensions résidentielles en milieu périurbain ou en tissu urbain existant pour éviter la banalisation et la standardisation. Des mesures ont pour objectif d'améliorer et de diversifier l'architecture ; elles cherchent à favoriser l'intégration des opérations d'habitat dans leur environnement, à améliorer l'image des espaces communs par des règles sur la continuité de la trame viaire, l'implantation des constructions, les reculs, la volumétrie, l'intégration des annexes et des garages, le traitement architectural, l'implantation des espaces verts.
3. La rénovation des bâtiments et espaces publics dans le tissu urbain existant, en intégrant autant que possible les principes HQE. Innovation et sauvegarde sont appelées à cohabiter dans un même objectif de qualité urbaine pour contribuer à l'attractivité de la ville renouvelée.
4. La valorisation des voies et coupures urbaines doit rendre la ville lisible pour ses habitants, comme pour ses visiteurs, en rationalisant le réseau et en le qualifiant.

Toutes ces préconisations et mesures ont un impact direct sur la forme urbaine.

La rédaction du PLU et de son règlement s'est accompagnée d'une série d'études préalables sur les caractéristiques de la morphologie urbaine de la métropole et sur la mise en projet de cas type afin de visualiser la concrétisation des aspects réglementaires dans la production de la forme urbaine. Même si ces études n'ont pas du tout été reprises dans le PLU, la préoccupation pour la forme, support de qualité a été une constante dans la démarche de programmation du PLU...

Mais ce sont les Cahiers de Recommandations Architecturales, Urbaines et Paysagères (CRAUP), annexés au PLU, qui se focalisent sur la production qualitative de la forme urbaine sans pour autant être opposables au tiers. Les cinq cahiers approuvés par le conseil de communauté en octobre 2004 se réfèrent aux cinq thèmes dominant la mutation urbaine de la ville renouvelée :

- les zones à urbaniser à vocation mixte avec dominante habitat,
- les zones à urbaniser à vocation économique,
- la mise en valeur des voies d'eau,
- la mise en valeur du paysage dans les zones naturelles,
- le patrimoine bâti dans les zones urbaines.

Chacun des cahiers s'articule autour d'une méthodologie de diagnostic qualitatif sur des sites-type ou des situations réelles et exemplaires ; il propose des solutions morphologiques, architecturales et paysagères en relation avec les points du règlement du PLU. Des références extracommunautaires choisies pour leur qualité complètent cette approche. La valorisation de ces cahiers auprès du personnel communautaire, des maîtres d'ouvrages et des maîtres d'œuvre se fait par une série de conférences, d'échanges et de visites sous l'égide de LMCU.

La délimitation de secteurs spéciaux comme le Secteur Sauvegardé de Lille, mais plus encore les ZPPAUP, comme à Roubaix, Tourcoing et Lambersart, est un puissant moteur de renouvellement du tissu urbain. Les OPAH contribuent aussi, bien sur, à la qualification des quartiers et au maintien de leur identité. Dès 1995, le plan de référence de C. Devillers à Roubaix et, aujourd'hui, le nouveau plan de cohérence de D. Petermuller et P. Panerai guident les actions de renouvellement urbain et de mutation de la forme urbaine.

**Comment la question de « l'étalement urbain » est-elle formulée par les acteurs ?
Quels sont le registre et la nature des différentes réponses proposées ?**

La spécificité du territoire métropolitain lillois qui englobe encore 56% d'espaces ruraux et agricoles dans la délimitation de son périmètre l'apparente de fait à un modèle de ville diffuse. Il n'y a pas à proprement parler de périurbanisation, mais une densification du périmètre existant autant au centre de l'agglomération qu'en marge des pôles urbains majeurs puisque nous sommes structurellement dans une métropole multipolaire. Le principe énoncé dans le SCOT est de contrôler l'ouverture des sols à bâtir dans les périphéries. La règle donnée est de un tiers en extension, deux tiers en renouvellement urbain à partir des nombreuses friches industrielles et du développement dans l'existant. Il s'agit ainsi d'économiser l'espace et de permettre une gestion plus rigoureuse du territoire. En réalité, la trame historiquement très dense ne fait que se densifier et s'étoffer, posant alors des problèmes de déplacement au sein du bassin de vie et d'emploi métropolitain. C'est pourquoi un grand rôle est dévolu au plan de déplacements urbains dans le PLU, en insistant sur la nécessité de modes doux de déplacement en articulation avec tous les quartiers.

Dans les projets urbains, quand fait-on appel à la production de formes spatiales innovantes ? Pour répondre à quels objectifs : évolution des modes de vie, mixité, développement durable, etc. ?

Quelle que soit l'échelle des projets, du pôle de nouvelle centralité de niveau européen au renouvellement de quartiers complexes, le souci est l'attractivité de l'opération. Mais comment être attractif ? La qualité architecturale et paysagère est le moyen le plus visible pour une reconnaissance effective de la mutation.

L'innovation suppose cependant une prise de risques. De ce point de vue, le pari de la SAEM Euralille sous la direction de Baïetto — appuyer le développement métropolitain sur une pensée théorique et sur des dessins maniant l'utopie urbaine, choisir pour cela l'architecte Rem Koolhaas alors davantage théoricien médiatique que constructeur et humaniste — reste un événement hors norme. Si la volonté de rupture avec la morphologie traditionnelle est ainsi affichée d'emblée, c'est que l'opération Euralille préfère s'adresser à 70 millions d'européens en s'appuyant sur les réseaux rapides de communication qu'être intégrée à la ville de Lille. Cette option engendra de vives polémiques sur les formes choisies que sont les tours et constructions à usage mixte davantage en rapport avec les infrastructures de communication qu'avec la ville héritée. La deuxième phase de ce grand projet, sous la direction de Subileau qui succède à Baïetto, tente le raccordement à la ville existante. Utilisant des modèles de maisons de ville et d'habitat intermédiaire (cf. « le Bois habité », les îlots ouverts de St-Maurice), orientant les nouveaux immeubles de services en regard d'une trame urbaine reconsidérée, elle joue l'innovation et privilégie ainsi la cohérence et l'intégration contre la théorie dynamique du chaos énoncée un premier temps. Pour répondre au cahier des charges de la SAEM, dans un souci de qualité et d'innovation formelle, le choix des concepteurs est primordial : on retrouve les grandes figures, également présentes dans tous les grands projets des villes françaises, mais aussi en Europe et à l'international, comme C. de Porzamparc, J. Nouvel, C. Vasconi, D. Perrault... On peut parler de logique assurancielle dans la mesure où le choix de grandes signatures rassure autant les politiques que les opérateurs et les investisseurs. Mais on trouve aussi nombre de jeunes talents, y compris locaux, qui ont pu éprouver là leurs premières grandes réalisations. Ceci est vrai pour tous les grands projets métropolitains, sur la zone de l'Union ou à Euratechnologie.

Le renouveau de la forme urbaine est devenu une réalité grâce aux différentes propositions faites. Ainsi, à Euralille, dans « le Bois habité » comme dans St-Maurice, on constate la fin de l'îlot classique fermé : les îlots semi-ouverts sont accessibles ou perceptibles depuis la rue, ils offrent des transparences et perméabilité visuelles vers le cœur d'îlot... De même, dans les opérations d'habitat, on insiste sur la mixité des typologies utilisées au sein du même îlot ou de la même opération : maisons de ville, logements intermédiaires et collectifs (Euralille et Haute Borne). À Villeneuve d'Ascq, les « petites maisons de ville » sur le site de la Haute Borne correspondent à une demande de la municipalité par rapport aux primo-accédants.

Dans tous les cas, tant dans les grands projets affichés que dans la restructuration des quartiers en difficulté, les questions de densité, mixité et qualité des espaces publics se conjuguent pour répondre à l'évolution des modes de vie intra-urbains. Le recours aux paysagistes autant qu'aux architectes ouvre la voie à un embellissement urbain global qui n'est plus tributaire du seul objet architectural. C'est le projet urbain par le paysage, par la mise en lumière, par l'accompagnement des arts plastiques qui permet l'émergence d'un urbanisme innovant. Les nombreux jardins créés à Roubaix, la création ou requalification de places publiques, à Fives, Lille et Roubaix, attestent de cette intention d'un renouvellement urbain qualitatif favorable à la création d'une urbanité contemporaine. Dans ce renouveau des formes de l'urbanité, il faut aussi signaler le rôle du PDU qui, en organisant de nouveaux modes de déplacements, offre aux habitants comme aux visiteurs une nouvelle lisibilité à la ville.

La floraison de maisons de ville dans la métropole et le succès de ces programmes innovants qui concourent à enrayer la périurbanisation, a plusieurs origines. La métropole lilloise a historiquement un profil bas et étalé dû à une majorité de maisons unifamiliales jointives ; dans les années 1970, la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq a été un formidable laboratoire de recherche sur les formes liées à l'habitat individuel et intermédiaire. Le concept de renouvellement urbain mis au point dans la métropole lilloise dans les années 1990 implique une cohérence de formes entre la réurbanisation des poches industrielles et le tissu urbain environnant ; enfin, les attendus actuels du développement durable vont dans le sens d'une densification modérée conforme aux désirs de la population.

Hors les grands projets dirigés par les SEM, il faut noter, en particulier à Roubaix, l'intérêt des investisseurs-promoteurs pour la transformation en lofts des locaux industriels, à la manière anglaise. Les 500 logements ainsi réalisés ou prévus contribuent largement au renouveau des quartiers, ne serait-ce que par la mixité sociale qu'ils établissent de fait, et à la modification de leur image.

Quel est le rôle accordé à la forme et à sa communication par la production d'images dans les processus de production de différents projets urbains, notamment en lien avec les stratégies de marketing urbain ?

Dans un monde voué à l'image et à la communication, la forme urbaine et architecturale est utilisée et communiquée à plusieurs niveaux : le projet Euralille et le dessin particulier de ses tours ont été diffusés dans le monde entier, davantage d'ailleurs par les concepteurs eux-mêmes que par la ville ou la SAEM. Ces images diffusées dans les colloques, les expositions et les revues spécialisées ont sans conteste favorisé le marketing urbain de la métropole, quelquefois à son insu. En 1990 à Tokyo, une exposition présentait au public japonais et international le dessin des tours d'Euralille, alors que le projet n'était diffusé qu'en cercle restreint dans la métropole lilloise.

Pour autant, un travail considérable a été fait pour la communication du projet en direction des habitants autour d'une maquette détaillée apportant des explications didactiques et des réponses aux questionnements de chacun. Ceci a d'ailleurs eu un impact et mobilisé plusieurs associations de riverains, entraînant des procédures, retards et modifications de certains aspects du projet (cf. déviation du périphérique et amputation du jardin des Dondaines). Depuis, le souci de faire participer la population ou au moins de la tenir informée est une constante pour tous les projets métropolitains ou communaux. Le projet du Grand Stade de Lille en a fait les frais : il a été débouté après l'action en justice d'une association de défense du patrimoine pour non-conformité au règlement d'urbanisme et à la protection d'un site classé. Le projet de l'Union doit aussi faire face à la sagacité des associations de riverains et habitants.

La mairie de Lille par l'intermédiaire des comités de quartiers se veut héraut de la démocratie participative en diffusant les images des nouveaux projets au risque souvent d'un défaut de lecture par les non-initiés aux modes de représentations. L'ouvrage de Martine Aubry sur le projet urbain de Lille a été largement diffusé et explicité auprès des spécialistes comme auprès du grand public avec ses nombreux dessins perspectifs et évocateurs : il s'agit là d'une opération de marketing urbain à usage de la communication citoyenne.

Il est à noter ici le travail réalisé par le CAUE du Nord en direction de l'Education Nationale en particulier sur l'initiation à la lecture des documents de projets urbanistiques, architecturaux et paysagers afin de permettre un vrai dialogue entre maîtres d'ouvrages, maîtres d'œuvre et habitants².

La MAV, Maison de l'Architecture et de la Ville, située dans le complexe Euralille se veut une vitrine ouverte de la production architecturale et urbaine de la métropole. Trop jeune pour avoir le poids du Pavillon de l'Arsenal à Paris ou la notoriété du NAI à Rotterdam, elle permettra sans doute la sensibilisation d'un public élargi aux représentations urbaines.

Il faut rappeler encore le rôle joué par « Lille 2004, Capitale Européenne de la Culture » dans la diffusion de la culture architecturale et urbaine auprès d'une large population. Dans les différents quartiers, les projets des « Maisons folie » et les aménagements des « Ramblas » ont contribué à une nouvelle lecture des espaces publics, avec un effet durable.

L'ADULM, agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et LMCU ont fait un travail exemplaire de sensibilisation à la conception des espaces publics. Une série de conférences, les « Rencontres de l'espace public de Lille-Métropole », a largement ouvert le débat, tandis qu'en parallèle, leur atelier commun « espaces publics », plus institutionnel et professionnel, a permis la production de la charte des espaces publics de Lille Métropole.

À ce niveau professionnel, la médiation est plus aisée et les revues spécialisées comme *Projet Urbain*, la revue du *Moniteur*, *Urbanisme* se font l'écho de tous les projets métropolitains dessinés.

Au niveau national, par ailleurs, l'ADULM participe largement à un travail sur les formes urbaines en liaison avec les nouveaux impératifs de densité ; elle s'y fait l'ambassadrice des expérimentations locales³.

Thème 4

Prise en compte du développement durable dans les stratégies urbaines

Note : Il convient de préciser ici que le questionnement intéresse le développement durable dans son acception la plus large (environnementale, sociale, économique).

Quelles sont les modalités (réglementaires, prescriptives ou incitatives) et les différentes échelles d'application des objectifs du développement durable au niveau de la ville et/ou de l'agglomération ?

Comment les acteurs appliquent-ils les objectifs du développement durable au-delà de la production de documents : affichage communicationnel, recours à la diffusion de « labels », actions pédagogiques, médiation sociale, etc ?

La Région Nord-Pas-de-Calais a été la première région « verte » de France avec l'élection de Marie-Christine Blandin en 1992 à la présidence de région. Dès les années 1990, la sensibilisation à l'écologie et à l'environnement est ainsi devenue une action prioritaire tant au niveau des différents services qu'en direction de la population, avec notamment les « Assises du Développement durable ».

Concilier les trois bulles, économique, sociale et environnementale, dans un équilibre territorial et urbain a engendré une nouvelle culture de l'aménagement ; la production de nombreux agendas 21, même s'ils correspondent davantage à des déclarations d'intention qu'à de réelles mises en projet, est un premier aboutissement de la réflexion. Il existe à ce jour six agendas 21 communaux pour l'agglomération qui nous intéresse, ils ont été élaborés sans concertation apparente...

² Le 5 décembre dernier, par exemple, le CAUE du Nord a organisé une journée thématique « Architecture : images et représentations ». Proposée prioritairement aux enseignants des collèges et lycée, la journée était ouverte à tous sur inscription.

³ Cf l'ouvrage de la FNAU d'octobre 2006 sur *Habitat Formes Urbaines*