

IMU Alpha

Atelier expérimental « Quels critères pour la qualité urbaine ? »

16 janvier 2014, Lyon, ENS

Fabien Mazenod, doctorant en géographie, Lyon 3, UMR 5600 EVS

fabien.mazenod@gmail.com

Quelles procédures et instruments pour penser et appliquer la qualité urbaine aux différentes échelles spatiales ?

Intro : En France comme à Rome, la qualité urbaine est un leitmotiv dans le discours des élus au sujet des politiques de la ville. Cette « expression » est présente dans toutes les communications et tous les programmes des élus. Qu'est ce que la qualité urbaine ? Quels sont ses critères ? Par qui et pour qui est-elle pensée et mise en œuvre ?

Lorsque que l'on entend l'expression « qualité urbaine » on associe cette notion au développement durable, au patrimoine et à la vie en ville. Mais ses contours restent flous.

La qualité urbaine est un concept, un objectif diffus dans les différents documents d'urbanisme : SCOT (schéma de cohérence territoriale), PLU (plan local d'urbanisme), ZPPAUP (zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), CUCS (contrat urbain de cohésion sociale), Agenda 21, etc.

Dans le code de l'urbanisme et pour l'ANRU, la qualité urbaine est suivie des adjectifs « architecturale et paysagère ». Comme si l'expression qualité urbaine ne voulait rien dire seule. L'urbain, l'urbanité sonnent mal aux oreilles du public.

Pourtant, de nombreuses collectivités (en France, ce sont principalement des communes et des communautés de communes) rédigent des « chartes de qualité urbaine ».

Alessandra Capanna nous a expliqué ce qui se cachait derrière la charte de la qualité de la commune de Rome. On se situe ici au niveau communal. Un niveau particulier puisque Rome est la commune la plus vaste d'Italie et d'Europe, puisqu'elle couvre 1 285 km², soit 26 fois Lyon et 2,5 fois le Grand Lyon. La commune de Rome rassemble des zones urbanisées et non urbanisées.

A Lyon, la qualité urbaine est appliquée au niveau de la communauté urbaine, ce qui permet d'englober une bonne partie du tissu urbain aggloméré.

Ce sont ces collectivités qui mettent en place et rédigent avec les agences d'urbanisme les chartes de la qualité urbaine.

Prenons quelques exemples. **Que disent ces chartes ? Quels sont leurs points communs ?**

Lyon : 2006 : l'objectif est d'« affirmer l'ambition de Lyon comme acteur de développement et de créativité à l'échelle d'une métropole européenne, valoriser son patrimoine architectural, urbain et paysager, sans renoncer à sa culture et à son objectif d'innovation ». Le Grand Lyon insiste donc sur la qualité urbaine comme outil de développement économique.

Niort : la charte ne s'applique qu'au centre-ville de la commune. L'objectif est de partager et de valoriser le centre-ville dans un périmètre restreint pour affirmer sa cohérence. Elle donne seulement des règles pour d'utilisation de l'espace public à destination des commerçants : terrasses, façades.

Albi : la charte ne s'applique qu'au centre-ville après un programme de renouvellement urbain. Elle formule l'intérêt de développement durable et d'équilibre des espaces dans le respect de leur identité. L'amélioration du cadre de vie, le meilleur partage des usages des espaces publics par les habitants et la dynamisation commerciale et touristique motivent ces projets. Elle s'adresse principalement aux commerçants.

Marseille : 2007 : la charte est rédigée par la commune de Marseille dans le cadre du plan climat municipal. Elle s'appelle « La charte de Qualité Marseille pour l'art de construire et d'aménager ». Elle place la qualité environnementale au cœur du développement urbain par l'utilisation de matériaux et d'équipements alliant performances techniques et environnementales. Pour cela la ville a mis en place un label « qualité Marseille » pour les constructions et réhabilitations.

Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) : 2004 : « Charte de qualité urbaine, paysagère et architecturale du grand projet des villes ». La charte a pour but d'accompagner le renouvellement du territoire du grand projet des villes en partenariat avec les communes, la CUB, l'Etat, les bailleurs sociaux. Elle poursuit quatre objectifs : renforcer la trame paysagère, faciliter la vie urbaine et sociale en permettant l'implantation de commerces et de services, privilégier la valeur d'usage des espaces de vie et choisir des références architecturales adaptées au contexte. LA CUB évalue les dernières réalisations selon cette charte, en lien avec plusieurs autres chartes : développement durable, mobilier urbain, charte des paysages, etc.

Que retient-on de ces exemples ?

-> Ces chartes sont bien différentes. Elles traitent principalement du patrimoine bâti, du développement durable et de l'occupation de l'espace public. Mais elles expriment mal le lien entre les trois pôles.

-> Ces chartes s'appuient sur des documents d'urbanismes (SCOT, PLU) mais ne sont que des déclarations d'intention le plus souvent.

-> Ces chartes s'appliquent à des territoires divers :

Parfois il est déterminé un zonage dans certaines communes, généralement le centre historique. Se pose alors la question du statut des autres parties du tissu urbain et du lien avec le périmètre concerné.

Les chartes peuvent également s'appliquer à des communes entières ou à des agglomérations entières et donc prendre en compte des espaces non urbanisés.

-> Ces chartes mettent en avant le développement territorial à plusieurs échelles : le développement du centre-ville face à l'étalement urbain, le développement de la ville-centre au cœur de l'agglomération, le développement de l'agglomération dans l'Europe.

Les références supranationales sont la Charte Urbaine Européenne, rapportée à la commission en 2008, qui est une déclaration d'intention pour une ville plus démocratique, plus durable, plus solidaire. Une autre référence est la Charte de Leipzig sur la ville durable. 2007

Mais dans les textes, chaque collectivité met en avant ce qu'elle veut dans la notion de qualité urbaine.

On peut néanmoins repérer des principes, des procédures à suivre, des solutions d'aménagement, des labels communs à la plupart des chartes de qualité urbaine.

Quels sont les grands principes de la qualité urbaine ?

_ **Aménagement durable** : la notion de durabilité renvoie à l'impératif de concilier, dans l'urbanisme, le bien-être, l'équité, la cohésion sociale et le développement économique avec le respect du cadre naturel.

_ **Multimodalité** : une notion relative à la diversité des modalités sociales de réalisation des besoins des usagers : divers usagers aux modes de vie variés réalisent différemment leurs déplacements, leurs loisirs, leur consommation. Les fonctions urbaines devraient donc prendre en compte la diversité de ces pratiques sociales : par exemple les zones piétonnes devraient être multi-usages (détente, jeu, échanges, déplacement).

_ **Cohérence territoriale** sur laquelle nous reviendrons

-> **Pour traduire tous ces principes dans le tissu urbain, il faut savoir articuler les différentes échelles spatiales : de l'ilot à l'agglomération en passant par la rue, le quartier.**

C'est une des conditions pour produire une ville de qualité.

Or l'aménageur public ou privé, les promoteurs, les usagers agissent à l'échelle locale : celle du projet.

La notion de **projet urbain** se développe dans la seconde moitié du XXe siècle. L'outil vise à travailler sur des territoires fragmentaires, souvent déshérités, privilégiant l'échelle de l'espace vécu par les habitants : le quartier.

Alain Avitabile, urbaniste donne cette définition du projet urbain : « une démarche d'initiative publique qui a pour objet de définir un cadre et une stratégie d'action en vue d'induire des dynamiques urbaines (ou un processus de mutation urbaine) en prenant en compte les logiques des agents et les jeux d'acteurs et en articulant les différents registres d'action aux différentes échelles inférant sur ses conditions de concrétisation ». A. Avitabile, *La mie en scène du projet urbain*, 2005

Ainsi, avec l'avènement de la démarche du projet urbain, « le **territoire** devient le point d'ancrage conceptuel et la référence de tout aménagement. Il est la justification socio-économique et le support physico-spatial des projets urbains. Il est aussi la source et l'aboutissement de toute action publique localisée ». M. Zepf, *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, 2004

La qualité urbaine est appliquée prioritairement à l'échelle du projet urbain dans le cadre d'un renouvellement urbain dans la plupart des collectivités comme à **Albi**. Il faut donc délimiter un **périmètre** où s'appliqueront les normes, les procédures de décision et de production des nouvelles formes bâties.

Toutefois, le projet urbain se caractérise également par sa **multiterritorialité** référentielle et surtout par la **globalité** de sa portée. Selon son échelle, le projet urbain peut ainsi concerner le quartier, la commune, l'agglomération, l'aire métropolitaine, etc. Les référents territoriaux se superposent dans un même projet et le **multipartenariat** dans l'action s'impose : des acteurs extraterritoriaux étrangers au territoire participent également par leurs intérêts (économiques, politiques) à la réalisation du projet.

On observe cette tension à travers les labels officiels qui récompensent les démarches de qualité urbaine :

Le label le plus connu, l'écoquartier, s'applique à des projets : pour encourager, accompagner et valoriser l'aménagement et l'urbanisme durables. Ex : La Duchère à Lyon. Novaciéries (ancien site Giat) à Saint Chamond.

D'autres labels s'appliquent, eux, à une ville entière. Ex : Label Qualicities : il labellise l'engagement politique vers le développement durable et la valorisation du patrimoine des villes et territoires historiques d'Europe. Ex : Vienne (France)

Penser à l'échelle du projet comporte des **risques** :

_ **Ségrégation** : coupure avec les zones en dehors du périmètre, donc perte de cohérence d'ensemble.

_ **Appropriation** de l'espace par certains groupes ou certaines pratiques allant jusqu'à la **privatisation** de l'espace, notamment des espaces publics.

Ex : cas du projet Docklands de Londres développé par la London Docklands Development Corporation, organisme public-privé se substituant aux collectivités locales. Produit : certains aménagements coupent l'accès à la Tamise, il y a donc privatisation d'espace public. P.

Michon, *Des docks aux Docklands : modalités morphologiques et politiques de la production d'un nouveau morceau de ville*, 2005

Pour qu'une stratégie urbaine fonctionne, il faut qu'elle soit capable de raisonner simultanément à **grande échelle** (aire de l'influence économique, du bassin d'emploi) et à **petite échelle** (quartier, vie au quotidien).

La **compétition économique** et l'étalement urbain entraînent spontanément les villes à étendre leur aire d'influence politique aux dimensions de régions urbaines. Cette tentation régionale porte le risque d'un éloignement entre le pouvoir urbain et les citoyens. -> **Comment donc concilier cette double tension du local et du régional ?**

Des solutions pour l'articulation des échelles de la qualité urbaine :

_ **Travailler sur la cohérence et l'agencement des territoires** : les lieux sont alors envisagés comme s'articulant à leurs voisins. La cohérence est portée par la subordination des lieux à certains principes minimaux d'unité, par l'existence de dénominateurs communs.

La cohérence peut être fonctionnelle : les fonctions d'un espace, bien que multiples, convergent vers un but commun.

Cohérence sociale : grâce à des activités collectives et des aménagements qui facilitent les coprésences.

Cohérence architecturale : « dans l'ordonnance des formes, la lisibilité des structures bâties et des réseaux, la présence de marqueurs symboliques, de monuments, ou la hiérarchisation des centralités. » J.-Ph. Dind, *La qualité urbaine, quelle grille de lecture ? Quels principes de conception*, 2009

La notion de **ville compacte** est fréquemment mise en avant. Elle repose sur l'économie d'espace pour donner à l'espace urbain une intensité fonctionnelle. « La compacité, c'est le regroupement dans un espace appréhendable à pied, d'une masse critique de population et de fonctions urbaines élémentaires. » Une ville peut être compacte avec des densités urbaines considérées comme moyennes. Pour une ville compacte, la forme privilégiée est celle du petit immeuble ou de la maison de ville. J. Haëntjens, *Urbatopies. Ces villes qui inventent l'urbanisme du XXIe siècle*, 2010

_ **Travailler sur les flux entre les territoires urbains** : libérer les flux, ouvrir le quartier sur l'extérieur pour plus de mixité des usages et de mixité sociale. Créer des continuités urbaines sur les franges des secteurs renouvelés pour les lier avec le reste de la ville.

Pour cela on peut mobiliser la notion de **ville passante**. « Il s'agit redonner aux villes une perméabilité qu'elles ont perdu, à cause de produits urbains tels que les lotissements en escargot, les centres commerciaux, etc. » D. Mangin, *Projet urbain*, 1999.

Il faut enlever tout ce qui bloque le passage, et rendre la fluidité des déplacements. C'est le principe des îlots ouverts. Ex : Confluence ou cité idéale de Tony Garnier à Lyon.

_ Travailler sur la cohérence urbanisme-transport :

Deux voies sont privilégiées :

Le déploiement des villes selon des axes denses qui peuvent être entrecoupés de zones moins denses ou d'espaces naturels. C'est l'exemple du plan en doigts de gant des transports de Copenhague.

La structuration de la ville comme un archipel de sous-ensembles compacts desservis chacun par une gare et un centre (ce qu'on essaye de faire à Rome).

Cela pose la question de l'usage des espaces non-urbanisés séparant les sous ensembles. L'enjeu est qu'ils ne soient pas des espaces obstacles à la continuité urbaine mais qui revêtent des valeurs d'usage complémentaires.

Mais pour articuler les échelles de la ville dans une démarche de qualité il faut surtout travailler sur la **gouvernance de la proximité**

« Alors hiérarchique, le système de décision tend aujourd'hui à devenir un **réseau polycentrique** d'acteurs complémentaires et en concurrence » : ce sont les habitants, les promoteurs, les élus, les professionnels de l'aménagement, les commerçants, etc. G. Novarina, *L'application du plan de déplacements urbains à l'échelle communale*, 2000

La gestion urbaine de proximité répond à deux objectifs principaux :

Améliorer une gestion urbaine considérée comme insuffisante

Relégitimer le système politique par le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux de dialogue, (M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative*, 2005)

Surtout, la proximité doit être considérée comme une aptitude à la connexion interterritoriale

Car elle est d'abord une tension et non un état de fait : « une aptitude dont chacun dispose, à des degrés divers, à se connecter à d'autres lieux, d'autres territoires et d'autres acteurs sociaux. La question est le seuil que l'on est prêt à franchir pour affronter l'autre. » A. Bourdin, A. Germain, M.-P. Lefeuvre, *La proximité: Construction politique et expérience sociale*, 2006

-> La conséquence spatiale est l'affirmation du **quartier** comme référent territorial privilégié : se construit un espace d'appartenance et d'identification au fil des engagements dans l'espace public. Ex : conseils de quartier Lyon.

Conclusion : En regardant les diverses chartes de la qualité urbaine, la notion semble bien floue. Chaque collectivité met en avant ce qu'elle veut, la plupart du temps dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain. Pourtant, on peut distinguer un principe élémentaire d'une démarche d'aménagement urbain de qualité : celui de l'articulation des différentes échelles de la ville. Le défi est grand car la ville est tiraillée entre le local et le régional. Il faut concilier la proximité spatiale, sociale et décisionnelle et l'ouverture aux autres territoires pour que les agents et les acteurs de la ville interagissent.