



HAL
open science

Renouveler les villes nouvelles ?

Guy Baudelle, Estelle Ducom

► **To cite this version:**

Guy Baudelle, Estelle Ducom. Renouveler les villes nouvelles?. *Urbanisme*, 2008, 362, pp.33-36.
halshs-00351658

HAL Id: halshs-00351658

<https://shs.hal.science/halshs-00351658>

Submitted on 15 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Renouveler les villes nouvelles ?

Guy Baudelle (Université Européenne de Bretagne, UMR CNRS 6590) et Estelle Ducom (Université Paris IV-Sorbonne, UMR CNRS 8504) s'étonnent qu'on souhaite renouveler l'expérience des villes nouvelles alors que celles-ci sont confrontées à leur propre renouvellement. Un tel retour est cependant possible, sous conditions.

Partout dans le monde développé, les villes nouvelles ont pris de l'âge : ces adolescentes¹ font leur crise de croissance, bon nombre d'entre elles étant non seulement confrontées à la disparition de leur statut officiel et au désengagement public consécutif mais aussi à la stagnation voire au déclin démographique tandis que leur urbanisme fait l'objet de vives critiques. Aussi n'échappent-elles paradoxalement pas au défi du renouvellement urbain dans la quasi totalité des pays où l'on a recouru à ce modèle d'aménagement : Royaume-Uni, France, Pays Bas, Suède, Japon...

Ce bilan mitigé rend a priori surprenant le retour en grâce de l'idée de ville nouvelle², reprise aussi bien par le rapport Attali³ (janvier 2008) que dans les propositions de Gordon Brown (juillet 2007) ou par divers projets en périphérie de Reykjavik et de Dublin (Clongriffin et « supertown » Adamstown) et en Corée du Sud où, après l'éclipse des années 1980, ont resurgi plusieurs chantiers à vocation administrative (la nouvelle capitale de 500 000 h. projetée par l'ancien gouvernement à Gongju, à une centaine de kilomètres de Séoul), économique (Songdo, ville d'affaires non loin de la zone démilitarisée), technologique (dix *innopolis* réparties dans tout le pays) ou simplement résidentielle (Pangyo, en cours d'aménagement près de Séoul).

Enjeu du renouvellement en ville nouvelle mais retour en vogue du concept, ce double paradoxe soulève deux questions : faut-il incriminer l'obsolescence des conceptions urbaines

¹ J. Berg, S. Franke, A. Reijndorp (dir.), *Adolescent Almere. Hoe een stad wordt gemaakt*, Rotterdam, NAI Uitgevers, 2007.

² W. Bolle, « Eco-urbanisme : le retour en grâce des villes nouvelles ? », *Le Journal du Développement Durable*, 18 octobre 2007, www.developpementdurablelejournal.com.

³ J. Attali (prés.), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, 2008 (www.liberationdelacroissance.fr).

héritées ou simplement l'effet du temps sur tout organisme urbain ? Et à quelles conditions peut-on revenir à l'esprit innovant des villes nouvelles tout en échappant au risque de vieillissement précoce ?

Des conceptions avant-gardistes

Dans le contexte volontariste de la reconstruction puis de la forte croissance de la fin des années 1940 aux années 1970, le modèle de la ville nouvelle a connu un engouement sans précédent⁴. Aujourd'hui, les critiques sont à la mesure du succès passé, au point d'en oublier combien elles innovèrent en leur temps. Parmi ces principes novateurs dont le bien-fondé même explique la banalisation, citons l'importance de la maîtrise publique des sols rendue possible par des dispositifs antispéculatifs assurant la captation de la plus-value par l'organisme aménageur public, aussi bien au Royaume-Uni qu'en Suède, aux Pays-Bas, en Finlande, en France et au Japon. Ce contrôle foncier a permis la réalisation de deux objectifs majeurs. D'une part, le principe d'un *job ratio* au moins égal à un grâce à des terrains plus abordables, bien desservis et mieux équipés pour attirer les entreprises. Objectif généralement atteint, surtout en comparaison des grands ensembles, les neuf villes nouvelles françaises comptant par exemple en 1999 un peu plus d'emplois que d'actifs⁵. Les villes nouvelles japonaises font toutefois exception sur ce point : simples cités-dortoirs aménagées pour absorber la croissance des grandes métropoles (dont Tokyo) et avant tout destinées à répondre à l'expansion urbaine sur le plan résidentiel, sans déconcentration d'emplois, elles n'eurent jamais vocation à l'autonomie sur ce plan⁶. Partout ailleurs, l'autre objectif majeur était d'assurer la diversité des formes d'habitat et une mixité sociale et fonctionnelle. C'est ainsi que les villes nouvelles d'Ile-de-France ont à leur actif la construction de plus de 170 000 logements en 20 ans dont une forte proportion à vocation sociale. En véritables laboratoires de l'urbanisme, elles ont fait appel à de nombreux architectes pour diversifier les types de logement, allant jusqu'à concevoir le fameux *habitat intermédiaire* entre l'individuel et le collectif, et offrir une « *architecture contre-ennui* »⁷. Dans la tradition de la cité-jardin, partout « *la nature a droit de cité* »⁸ pour offrir un cadre de vie de qualité, souvent associé à de faibles densités résidentielles. A Tama par exemple, à l'ouest de Tokyo, on a aménagé des

⁴ C. Chaline, *Les villes nouvelles dans le monde*, Paris, PUF, 1995, coll. Que sais-je ?; V. Fouchier, T. Paquot (dir), « Villes nouvelles », *Urbanisme*, 1998, n° 301, p. 44-93.

⁵ *Pouvoirs Locaux*, « Villes nouvelles: le tournant du politique » (dossier thématique), 2004, n° 60-1, p. 19-100.

⁶ H. Tanabe, « Problems of the New Towns in Japan », *Geojournal*, 1991, vol. 2, n° 1, p. 39-46.

⁷ M. Champenois, « L'architecture contre-ennui », *Le Monde*, 17 novembre 1983.

⁸ C. Chatin, *9 villes nouvelles. Une expérience française d'urbanisme*, Paris, Dunod, 1975.

percées paysagères sur le mont Fuji ainsi que des espaces publics piétonniers, à l'opposé de la pratique urbanistique traditionnelle japonaise laissant peu de place à la perspective et à la petite échelle.



Ville nouvelle de Tama : espace public et Mont Fuji (E. Ducom).

D'autres conceptions d'urbanisme au service de la qualité de vie ont été mises en pratique en ville nouvelle comme les principes dits de Radburn en référence à cette cité privée du New Jersey où furent appliquées dès 1928 les idées novatrices de Clarence Perry : séparation des trafics et suppression de la rue classique, hiérarchisation des voies routières jusqu'à la desserte courbe en impasse, unités de voisinage centrées sur l'équipement scolaire, commercial et médical⁹. Le premier centre commercial à étages construit en Europe le fut dès 1954 à Vällingby (Suède) sur une station de métro¹⁰ tandis que le cœur commercial de Tapiola fit l'objet d'autant de soin que l'habitat¹¹. Diversité des fonctions et vrai centre-ville avec équipements intégrés garants d'animation urbaine –à l'instar du principe suédois ABC : *Arbete* (travail), *Bostäder* (logement) et *Centrum*– caractérisaient aussi les ambitions de départ. Pourtant, aussi innovantes qu'elles aient pu être, quasiment toutes les villes nouvelles durent ensuite rapidement faire face à des enjeux de revitalisation : dès les années 1970 on évoquait les « *rides* » des *new towns* britanniques¹² tandis que Vällingby, « l'idole des années 1950 », n'était plus « *qu'une banlieue prématurément vieillie* »¹³.

⁹ J. Tetlow, A. Goss, *Homes, towns and traffic*, Londres, Faber and Faber, 1965.

¹⁰ U. Sax, P. Skoglund, *Vällingby –en rundvandring. A walk around Vällingby*, Stockholm, Stockholmia Förlag, 1998.

¹¹ J. Lahti, « Formation of planning and design principles in Tapiola commercial center by architect Aarne Ervi », Congrès international sur la recherche d'une architecture moderne, Jyväskylä, 30 août-1^{er} septembre 2002, www.alvaraalto.fi/conferences/universal/finalpapers/juhanalahti.htm

Un renouvellement urbain généralisé

Anciennes « villes-pilotes », les villes nouvelles n'ont pas échappé au cycle urbain général¹⁴ : décohobitation et dédensification du parc immobilier, recul démographique corrélatif –la population de Vällingby a diminué de plus de moitié, chutant de 29 000 à 13 000 h.–, vieillissement des populations sur place et appauvrissement social¹⁵, dégradation synchrone des VRD et des grands équipements¹⁶, obsolescence de la conception et détérioration du bâti de certaines opérations comme à Tama où les *danchi*, immeubles collectifs de 5 étages construits en hâte à partir de 1967, se sont rapidement délabrés¹⁷.

Tama : premiers *danchi* (1971) (Archives municipales de Tama)



¹² M. Champenois, « Les rides des "new towns" », *Le Monde*, 10 février 1976.

¹³ F. Boucher-Hedenström, « Vällingby, Stockholm, du modèle au musée », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2005, n° 98, p. 148-152.

¹⁴ J.M. Stievenard, « De la ville nouvelle à la ville renouvelée », *Pouvoirs Locaux*, 2004, n° 60-1, p. 75-80.

¹⁵ J.C. Driant (dir.), *Politiques et marchés du logement dans les villes nouvelles. Quid de la mixité sociale ?*, Actes de la Journée d'études du 19 avril 2005, Programme interministériel « Histoire et évaluation des villes nouvelles françaises », Paris, DGUHC, CGPC.

¹⁶ B. Verfaillie, « Villeneuve d'Ascq, une ville nouvelle à renouveler », *Traits Urbains*, 2006, n° 7, p. 26-29.

¹⁷ E. Ducom, M. Yokohari, « L'involution démographique et urbaine dans l'aire tokyoïte », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2006, n° 100, p. 7-23.

Tama : danchi dégradés et vacants (2006) (E. Ducom).



Tama : immeubles et logements de conception obsolète (2006) (E. Ducom).





Cette évolution présente évidemment une certaine parenté avec d'autres programmes réalisés à la même époque, Sylvia Ostrowetsky estimant que « *les problèmes qui surgissent dans certains quartiers de ville nouvelle sont les mêmes que ceux que l'on rencontre classiquement dans les grands ensembles* »¹⁸. La détérioration de certains résultats est manifeste : à la mixité initiale ont succédé appauvrissement social voire paupérisation et vieillissement, concentration croissante de population étrangère comme à Hässelby (Suède) ou Capelle aan den IJssel (Pays-Bas) et montée de problèmes sociaux. Ainsi pouvait-on lire en France, dès 1984, que « *les techniciens et les élus sont conscients que leurs villes nouvelles ne sont pas à l'abri de risques de dégradations physiques et sociales. Ils recherchent des solutions préventives qui peuvent être de leur ressort (qualité des constructions...), trouvées avec d'autres (équilibre population-emploi, logements locatifs sociaux et autres...)* »¹⁹. En 2002, un rapport parlementaire²⁰ s'est inquiété la « *spirale du déclin* » des villes nouvelles britanniques, « *proches de l'obsolescence* » car trop longtemps négligées et touchées tout à la fois par l'effondrement de leur marché immobilier, la déshérence de certains quartiers, de graves problèmes économiques et sociaux et des poches de chômage, une hausse inquiétante de la délinquance et la déliquescence de leurs centres conçus pour la voiture. Dénonçant l'incapacité des pouvoirs publics à s'adapter au changement, le rapporteur appelait une « *remise en état* » si coûteuse qu'elle nécessiterait un Fonds de réinvestissement en ville nouvelle.

D'une façon générale, plus la période de réalisation des villes nouvelles a été courte, plus la nécessité du renouvellement se pose de manière aiguë. L'importance des programmes de

¹⁸ S. Ostrowetsky, « Les villes nouvelles françaises : paris et apories. Esquisse d'une problématique », *Espaces et Sociétés*, 2004, n° 119; p. 25-36.

¹⁹ A.M. Roméra, C. Corbille, *Evolution des quartiers denses en villes nouvelles*, Paris, IAURIF, 1984.

²⁰ A. Bennett (rapp.), *The New Towns : their problems and future*, Transport, Local Government and the Regions Committee, Urban Affairs Sub-Committee, 2002.

renouvellement urbain est à la mesure de l'ampleur des villes nouvelles. A l'exception du Japon où les difficultés ont conduit le gouvernement métropolitain de Tokyo, à l'origine des villes nouvelles, à vendre le foncier resté vacant à des promoteurs privés, on constate globalement une intervention publique massive qui contraste avec le retrait de l'autorité centrale à l'achèvement des villes nouvelles. Au Royaume-Uni, la Commission pour les villes nouvelles a ainsi fusionné en 1999 avec l'Agence de rénovation urbaine pour former l'agence nationale de rénovation urbaine *English Partnerships*, spécialisée dans le traitement des 21 villes nouvelles anglaises créées de 1946 à 1970. En France, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine conduit de nombreux projets au sein des villes nouvelles : quartier Germe de Ville à Val-de-Reuil pour 82 M€, Pyramides d'Evry pour 56 millions, quartier Croix-Petit-Chênes-d'Or à Cergy pour 82 millions, etc.

L'objectif du programme INTERREG III C « Régénération urbaine en ville nouvelle » du réseau de villes ENTP (*European New Towns Platform*) résume bien les enjeux de renouvellement communs à la vingtaine de villes associées dans ce partage d'expériences : plus que d'une « simple maintenance cosmétique » comme il est dit, il s'agit de les requalifier en visant aussi bien l'amélioration de l'habitat et des espaces publics que la réanimation économique et la cohésion sociale²¹. Aux premiers rangs des défis pointés par les villes adhérentes entrées, disent-elles, dans « l'âge ingrat » de la « maturité » marqué par la fin de leur statut privilégié et l'apparition de problèmes analogues aux autres villes figurent la diversité sociale ainsi que le renouvellement du tissu économique, des services, des espaces résidentiels et surtout de leur centre.

Vällingby achève ainsi la modernisation de son célèbre centre commercial, non sans contraintes du fait de son classement au titre du patrimoine architectural. Pour 320 M€, Svenska Bostäder, la société immobilière de l'agglomération de Stockholm, en a organisé par concours l'extension et la rénovation et encouragé l'installation de nouvelles enseignes et de boutiques de marque pour relancer l'attractivité économique et résidentielle de la ville. Cette opération-phare combinant contrôle public et concertation poussée avec l'association municipale des commerçants s'accompagne de l'aménagement de coûteux parkings souterrains, de la remise à niveau des VRD par la SB, de la modernisation d'équipements (dont les autrefois célèbres cinéma Fontänen et salle des fêtes Träppen), de la construction de 6000 logements et d'une rénovation du parc immobilier incluant des opérations de

²¹ ENTP, *Annual report*, Bruxelles, 2007 et www.newtowns.net.

renouvellement, notamment à Hässelby, ville-terminus du métro comportant désormais une proportion record de population immigrée.



Vällingby (2007), rénovation du centre commercial : le toit de verre pour créer une rue semi-couverte est le compromis trouvé entre Svenska Bostäder et l'architecte de l'Etat initialement hostile à toute transformation d'un ensemble classé. (G. Baudelle)



Hasselby (2007). Programme de renouvellement urbain de la Svenska Bostäder en quartier difficile, avec forte imbrication des espaces publics et privés. (G. Baudelle)

De même Almere (Pays-Bas), dont le centre commercial avait beaucoup vieilli, achève après huit ans de travaux un très ambitieux programme de révilisation et de renforcement de son centre principal dont elle a fait le cœur d'une stratégie visant à contrebalancer son image de ville-dortoir si peu... amène qu'un homme politique a traité son adversaire de « 100 % Almere » pour lui signifier son caractère médiocre et provincial... Confiée au fameux cabinet OMA de Rem Koolhaas, l'opération comporte une forte augmentation des surfaces commerciales et de stationnement doublée d'une meilleure desserte publique, de plusieurs équipements culturels d'envergure et de programmes de logements faisant appel aux plus grands architectes (Seijima, Portzamparc, Chipperfield, Gignon & Guyer...) avec une audace à la mesure de son ancienne disqualification, et d'une modernisation des voiries complétée par une amélioration des espaces publics. Profitant de la proximité de la capitale, le centre d'affaires devrait être achevé en 2010 avec une tour Carlton de 120 m assez singulière sur un polder à l'urbanisme resté très horizontal. Le succès de ce nouveau cœur de ville (*stadshart*) est tel que le célèbre centre commercial de Milton Keynes en prendrait presque ombrage...²².

Almere (Flevoland, 2006. Le centre commercial.

²² S. Rose, « Urban outfitters », *The Guardian*, 15 juillet 2004 (<http://arts.guardian.co.uk>).



(<http://picasaweb.google.com>)

Plusieurs autres villes nouvelles comme Sénart ou Craigavon (Irlande du Nord) ont fait de leur centre commerçant un élément clé de leur attractivité, d'autres privilégiant l'intégration des populations étrangères (Capelle aan den IJssel) ou le renouvellement de leurs quartiers difficiles (Haarlemmermeer). Dans les cas les plus délicats, comme Harlow, devenue l'une des villes les plus déshéritées de l'Est anglais, la stratégie de régénération est nécessairement globale, comprenant aussi bien l'habitat que le commerce et les zones d'activité ou des actions en direction des minorités ethniques. Au Royaume-Uni, English Partnerships collabore avec les autorités locales et les *Urban Regeneration Companies* dans le cadre de divers programmes (*Millenium Communities, Town Centre Renewal, Ecohomes*). Cette aptitude des villes nouvelles à rebondir justifie-t-elle qu'on y revienne ?

Renouveler une initiative ? Le retour paradoxal de l'esprit villes nouvelles

« Pour faire progresser massivement l'urbanisme général » au service d'un développement durable, la Commission Attali préconise la création d'ici 2012 de dix *Ecopolis* d'au moins 50 000 habitants « intégrant technologies vertes et technologies de communication » mais aussi « emploi, logement, cadre de vie et mixité sociale » et devant servir de « laboratoires de

la réduction de la consommation d'eau, du tri des déchets, du développement de la biodiversité, de la réduction de la consommation d'air conditionné, de l'aménagement de plans d'eau, de la création d'espaces verts (...), de l'accès (...) gratuit aux nouvelles technologies de l'information ». Le rapport évite soigneusement toute référence aux villes nouvelles existantes, mais le lancement des *Ecopolis* par l'Etat dans le cadre d'opérations d'intérêt national à l'aide d'établissements publics d'aménagement assurant le portage foncier n'est pas précisément inédit... L'initiative s'inspire explicitement des dix *Ecotowns* prévues par le nouveau gouvernement britannique et rappelle les projets coréens d'*Ecocities* de Pangyo et Songdo, cette dernière étant du reste citée tout comme le quartier de Stockholm Hammarby Sjöstad (et non *Hammerdy Sjöstat* comme il est malencontreusement écrit dans le rapport...).

Un tel retour à des « *villes ou quartiers d'un genre nouveau* » n'a a priori rien d'étonnant car la ville nouvelle reste par essence associée à un esprit pionnier et à l'idée d'innovation, avec ici des échelles d'approche plus fines et une nouvelle terminologie (*éco-quartiers*). Cela dit, ce type de projet porte à son tour le germe du syndrome des villes nouvelles, à savoir le risque d'obsolescence lié à l'excès de finalisation (ici, la préoccupation écologique) malgré le souci déclaré de durabilité. Une ville nouvelle aménagée dans un but trop précis répondra aux impératifs du moment, par définition conjoncturels, mais comme les besoins évoluent au fil du temps, elle se retrouvera inadaptée face aux enjeux ultérieurs. Certes, à la différence des grands ensembles, les villes nouvelles ont fait preuve de capacité d'anticipation sur des tendances qui se sont révélées exactes –en matière universitaire, technologique, environnementale, etc.– et cherché au cours de leur développement à répondre à l'évolution de la demande, revenant notamment à la voie traditionnelle bordée de trottoirs ou à un habitat pavillonnaire classique. L'exemple récent de lotissements aménagés sur le modèle « sud-européen » à Tama illustre cette tentative maladroite d'adaptation qui est pure copie

Tama (2006) : en arrière plan des *danchi*, les lotissements « sud-européens » (E . Ducom).



On constate la même banalisation des formes urbaines en France, à l'image du secteur de Bussy St-Georges à Marne-la-Vallée et de son habitat massivement individuel sur un plan-masse sans originalité, fort éloignés de l'esprit inventif du début des villes nouvelles, ce triomphe final du pavillonnaire étant peut-être l'aboutissement du rejet initial de ce qu'on appelait « l'ennui des grands ensembles ».

Plan masse des aménagement résidentiels de Bussy-Saint-Georges, dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (2008). Conception: Estelle Ducom. Réalisation cartographique: Véronique Lahaye.



Or, un développement durable doit anticiper en intégrant la réversibilité au regard des problèmes actuels, dans une vision prospective. En ce sens, reprendre l'idée de villes nouvelles avec leurs héritages positifs (rôle de l'action publique, innovation, motivation et élan pionnier) peut avoir du sens si l'on conçoit des aménagements adaptables et pas uniquement focalisés sur les besoins du moment. Ces villes doivent pouvoir se montrer évolutives face à la « *création continue d'imprévisible nouveauté* »²³. Non seulement l'aménagement doit être un mouvement continu mais aussi tendre vers une *planification stratégique spatialisée* qui est plus large, pragmatique et collective, ouverte sur l'avenir et transgénérationnelle, centrée sur la résolution des problèmes mais en constant réajustement, dynamique et créative, repensant de ce fait entièrement la place de la régulation de l'usage des sols²⁴. Une telle approche globale, qualifiée en Allemagne de « *développement visionnaire* » (*Leitbildentwicklung*)²⁵, convient bien aux villes nouvelles car elle s'efforce de dépasser les modèles sectoriels et séquentiels de planification censés accompagner la croissance. Or, les *écopolis* planifiées, trop orientées sur des buts arrêtés et trop peu attentives aux forces à l'œuvre et aux pratiques, n'appartiennent manifestement pas à ce registre. La planification

²³ H. Bergson, *La pensée et le mouvant*, Paris, PUF, 1934.

²⁴ A. Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Paris, PUCA, 2006.

²⁵ L. Albrechts, P. Healey, K.R. Kunzmann, « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », *Journal of American Planning Association*, 2003, vol. 69, n° 2, p. 113-129.

spatiale stratégique risque fort de demeurer cette *Geheimwissenschaft* (« science secrète ») ignorée des décideurs²⁶.

En outre, tout projet de ville nouvelle, aussi évolutif et exemplaire soit-il, reste limité dans l'espace. On sait que même en Angleterre, les vastes programmes de villes nouvelles qui ont pourtant revêtu une ampleur inédite puisque pas moins de 2,5 millions de personnes y vivent, n'ont pas empêché la poursuite de l'urbanisation spontanée (alors que c'était l'un de leurs objectifs), n'absorbant qu'une infime partie de la croissance urbaine. A nouveau, « *le risque est de déboucher sur une poignée d'éco-quartiers exemplaires ne concernant que des populations très limitées* »²⁷.

En définitive, vouloir revenir aux villes nouvelles est une très bonne chose s'il s'agit d'un retour à l'esprit avant-gardiste des fondateurs et au volontarisme, notamment sur le plan de l'action foncière, à condition toutefois de leur assurer une capacité d'évolution dans la durée.

²⁶ K.R. Kunzmann, « Strategic spatial development through information and communication », in W. Salet, A. Faludi (dir.), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, Koninklijke Nederlandse akademie van wetenschappen verhandelingen, 2000, vol. 181, p. 259-274.

²⁷ A. Loubière (www.anru.fr/article.php3?id_article=235, décembre 2007).