

Ouvrage collectif sous la direction de
Pascaline Gaborit

New Medinas : vers des villes nouvelles durables ?

**Expériences croisées
au nord et au sud
de la Méditerranée**



Préface

Jean-Pierre MARCHETTI

Gestionnaire, administrateur et expert des villes nouvelles

L'une des questions fondamentales que pose cet ouvrage est le « pourquoi » et du « pour qui », une ville nouvelle ou, pour reprendre un terme en vogue, la question de la gouvernance d'un tel projet.

Il ne saurait être question de laisser indéfiniment la conception et la réalisation d'une ville nouvelle aux seuls « techniciens » de l'aménagement et de la construction, bien que, sans eux, rien ne soit possible.

Mais, faire de la ville n'est pas, et ne doit pas être une affaire de « sachants ». On ne fait pas de la ville pour se faire plaisir, mais pour répondre à un besoin, pour répondre à l'aspiration d'êtres humains qui vont y habiter, d'entreprises qui vont s'y installer, d'élus qui vont la gérer. La gouvernance de telles opérations est donc essentielle et elle doit, le plus vite possible, regrouper, à parts égales de droits et de devoirs, tous les acteurs concernés.

Pour cela, il est nécessaire que tous les acteurs – techniciens de l'aménagement, élus, habitants, historiques du site, s'il y en a, progressivement, les nouveaux habitants... – aient, dès le début de l'opération, une vision claire de ce qui est en jeu.

Il faut donc impérativement que le partage de l'information soit le plus large possible et que le langage de tous les acteurs soit commun.

Dans la plupart des cas, il faut réaliser une mise à niveau de ceux qui n'ont pas la connaissance suffisante des processus en jeu : la formation est donc essentielle pour nombre d'acteurs de projets complexes, telle que la réalisation d'une ville nouvelle.

Enfin, si la participation de tous est primordiale, il n'en reste pas moins que ce type d'aménagement lourd nécessite une volonté politique forte, qu'elle se situe au niveau du pouvoir central, régional ou local. Après le temps du débat, des choix envisageables, vient le temps de la décision, si on veut éviter l'enlisement et les inévitables dérives financières.

L'autre question est celle des échanges Nord-Sud sur ces questions entre collectivités locales et experts.

Le projet New Médina notamment, dont est issu cet ouvrage, a permis une confrontation fructueuse entre des acteurs des villes nouvelles européennes et des femmes et des hommes du sud de la Méditerranée lancés aujourd'hui dans la réalisation de nouvelles entités urbaines.

Les acteurs algériens, marocains ou égyptiens, de formation supérieure de haut niveau, maîtrisant la totalité des techniques et processus d'aménagement.

Mais, étant au démarrage de leur opération d'aménagement, ils peuvent apprendre de nos propres hésitations et de nos erreurs passées, ce qui leur permettrait, peut-être, de ne pas les reproduire, de gagner du temps et de la confiance dans la tâche qu'ils accomplissent.

Plus encore que le dialogue Europe-Sud de la Méditerranée, c'est le dialogue Sud/Sud qui est important.

Dans le cadre des panels du projet New Medina, les professionnels et experts algériens, marocains et égyptiens se sont écoutés et entendus sur de nombreux points, même si des divergences d'appréciation ont pu persister. Ceci est fondamental pour l'avancée des projets urbains du sud de la Méditerranée car, quand bien même, il n'existe pas, et il n'existera jamais, de modèle urbain universel, les conditions climatiques, géologiques, institutionnelles, voire, politiques, rapprochent, au-delà des différences existantes, les acteurs du Sud.

Ce n'est pas forcément à un professionnel européen qu'il revient de dire comment l'on construit en zone désertique !

De même, confrontés à des situations similaires, des préoccupations semblables et des difficultés communes, les acteurs marocains du développement ont décidé de se rapprocher et d'échanger entre eux pour mieux travailler ensuite chacun dans leur territoire.

Au-delà du travail accompli au cours du projet New Medina, forcément daté dans le temps, il semble essentiel que ces collaborations et échanges puissent perdurer, tant il est vrai que la durée de l'aménagement est le long terme.

Nous savons pertinemment que ce qui est conçu à la naissance d'une ville nouvelle ne sera pas ce que deviendra ladite ville dix ans ou vingt ans après. La réalisation d'une nouvelle entité urbaine prend des décennies au cours desquelles l'environnement économique, social et politique évolue sans cesse. Il faut donc considérer que le modèle de départ n'est qu'un modèle destiné à fixer un cadre qui évoluera sans cesse, sinon, nous pouvons être sûrs de l'échec de l'opération.

Cet ouvrage a permis d'aborder tous ces thèmes essentiels et propose quelques pistes et réflexions pragmatiques.

Il serait sans doute intéressant de pouvoir poursuivre et approfondir tout le travail déjà effectué : pourquoi pas dans le cadre d'un nouveau projet ?

Jean-Pierre MARCHETTI

Expert senior en développement urbain

Ancien Directeur Général des Services du Syndicat
d'Agglomération de Marne-la-Vallée/Val Maubuée

Introduction

Quand l'espace renvoie à la continuité et la mémoire aux lieux, c'est que la ville donne des repères. *Réflexion*

Pourquoi écrire et disserter sur un sujet aussi spécifique, technique, problématique, débattu et ardu que les villes nouvelles ? Entendues comme villes créées de toutes pièces et *ex nihilo* à partir d'un plan d'aménagement, elles apportent une rupture par rapport aux villes historiques ayant connu un développement et une transformation plus organique, spontanée, limpide et une croissance complexe et multiforme que l'on a pu comparer à un mille-feuille urbain. Les villes nouvelles constituent des cas spécifiques en termes de développement urbain avec des projets de master plan, aménagement et organisation structurés de l'espace. Aventures périlleuses, elles essaient tant bien que mal de s'approprier un statut particulier, au carrefour de la banlieue et du périurbain.

Ces villes nouvelles ou neuves sont aussi le reflet des différents contextes et tendances. Elles regroupent sur un territoire donné un ensemble d'enjeux politiques, structurels, techniques, et font appel à toute une diversité de disciplines dans un bouillonnement d'interactions car elles tentent de répondre à un défi majeur : créer des lieux et des espaces de toutes pièces. Fabriquer ces villes signifie aménager l'espace incluant le milieu de vie, l'environnement et les espaces du vivre ensemble.

L'espace, par exemple le quartier d'une ville, règle le mode de regroupement de ses habitants, leur extension, leur resserrement ou leur éparpillement et leurs déplacements... Si bien que le fait d'appartenir à la ville ou la campagne ne provoque pas chez les individus la même conscience d'appartenance au groupe, du fait des modifications de la disposition dans l'espace des activités sociales.¹

Dans les villes nouvelles, le manque d'ancrage historique ne permet donc pas, de prime abord, l'affirmation d'une mémoire collective et spatiale. Les changements soudains de l'environnement physique cassent l'idée de continuité véhiculée par les villes plus historiques, mais empêchent-ils pour autant le sentiment d'appartenance ? La mémoire de

¹ Marcel J.C. in Deloye Y. et Haroche C., « Maurice Halbwachs : Espaces Mémoire et psychologie collective », Paris, 2004, pp. 53-54.

l'espace nouvellement créé étant fortement lié au vécu des premiers habitants, son intensité pourrait bien remplacer le manque d'années écoulées.

Le développement des villes nouvelles de manière rapide entraîne cependant de nombreux risques d'homogénéité, d'absence de contraste, des difficultés à mettre en place des services au bénéfice de la population, en somme, à créer de véritables lieux de vie.

Les différents enjeux liés à la création de nouvelles villes ont existé et persistent parfois des deux côtés de la Méditerranée, au cœur desquels les échanges entre villes et experts permettent d'enrichir les réflexions et les actions locales.

Dans les pays du sud de la Méditerranée, la création de villes nouvelles est devenue l'une des priorités des schémas directeurs et des politiques urbaines. Au Maroc, en Algérie et, de manière plus vaste, en Égypte, elles ont vu le jour en périphérie des grandes villes ou dans le désert pour faire face à un besoin croissant de logements, au détriment de projets d'inspiration locale, partant de la communauté.

« New Medina » est un projet européen financé par le programme CIUDAD.² Le projet affiche deux ambitions : la première est de permettre aux villes du Nord et du Sud de revenir sur l'expérience pionnière des villes nouvelles, identifiant bonnes pratiques et erreurs notamment en termes d'intégration de principes environnementaux, mais aussi en termes d'image, d'identité, de création de lieux de vie, de densité urbaine, d'accessibilité, d'aménagement ou encore d'association de la population. La seconde ambition est de créer des partenariats et des espaces de coopération inter-régionaux afin d'aider les villes du Sud comme du Nord, qui peinent à devenir des cités à part entière, et d'aider celles qui rencontrent des problèmes d'environnement, de réputation, de cohésion sociale et de vieillissement des infrastructures, à résoudre ces difficultés.

Les partenaires et acteurs du projet sont la Communauté d'agglomération de Marne-la-Vallée/Val Maubuée en France, l'ONG Touiza Solidarité, la Plate-forme européenne des Villes Nouvelles et Villes Pilotes (ENTP), le Centre de recherche égyptien pour le logement et la construction (HBRC), l'Établissement public d'administration de la ville nouvelle de Sidi Abdellah en Algérie (EPA-ANSA), et la holding al Omrane-Chrafate au Maroc. Le projet, initialement prévu pour trois ans, a été étendu d'une année suite à la révolution égyptienne pour prendre en compte les changements intervenus, non seulement en termes poli-

² <http://www.ciudad-programme.eu/>.

tiques mais aussi en termes de priorités concernant le logement, l’implication de la société civile et l’aménagement du territoire.

Le programme CIUDAD d’appui au développement urbain et territorial (cooperation in urban development and dialogue) s’inscrit dans le cadre de la coopération au développement de l’Union européenne, et il est financé par le mécanisme financier IEVP – Instrument européen de voisinage et de partenariat. Inspiré de l’expérience des programmes Med’Act et Med-Pact, CIUDAD soutient des projets de coopération directe entre collectivités territoriales et les sociétés civiles des pays européens et de 16 pays³ frontaliers.

EuropAid,⁴ la direction générale de la Commission européenne pour la coopération au développement a lancé en décembre 2008 un premier appel à propositions à soumettre au programme CIUDAD. L’objectif principal poursuivi par le programme est de promouvoir la compréhension mutuelle, le dialogue et la coopération entre les acteurs locaux de l’UE et des pays du voisinage partenaires, en soutenant le renforcement des capacités afin de moderniser et renforcer les gouvernements locaux et régionaux. Les trois priorités thématiques sont : la durabilité environnementale et efficacité énergétique ; la durabilité économique et réduction des disparités sociales ; et la bonne gouvernance et planification du développement urbain durable.

Pour simplifier, le programme CIUDAD est l’un des rares programmes européens qui promeut et subventionne des actions de coopération décentralisée dans les pays du sud de la Méditerranée et qui la conditionne à des résultats attendus et à des évaluations. D’où son importance. Il oblige aussi les acteurs du projet à trouver des équilibres entre décisions politiques, priorités locales et problématiques régionales et de créer des coopérations ouvertes entre des villes de pays dont les frontières ne le sont pas.

Par ailleurs, si le phénomène « urbain » est à la mode depuis les années 1970 comme sujet d’étude et objet de politiques, et que les dernières années interrogent sur l’urbanisation massive au niveau global, il est à noter que l’Union européenne n’a pas de compétence explicite en matière d’aménagement urbain, mais que les collectivités locales et les

³ 15 des 16 pays de la zone dite de voisinage (incluant les pays partenaires du processus de Barcelone à exclusion de la Libye : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Palestine, Tunisie, plus les pays de l’est de l’Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine), plus la Fédération russe.

⁴ Maintenant « DEVCO », nouvelle direction générale chargée d’élaborer les politiques européennes en matière de développement et de fournir l’aide de l’UE dans le monde par l’intermédiaire de projets et de programmes. Elle réunit deux anciennes directions générales : la DG Développement et la DG EuropeAid. Source : http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_fr.htm.

ville sont de plus en plus considérées comme des acteurs du dialogue européen et de la mise en place des politiques (comme la politique régionale ou à travers les fonds structurels).

Le projet New Medina a proposé une méthodologie fondée sur les échanges, l'organisation d'événements et de panels d'experts. Cette initiative a permis la mise en place de plusieurs séminaires et panels d'experts sur des thèmes aussi variés que les techniques d'aménagement, la gouvernance, l'éco-construction et la gestion foncière. Ces panels et séminaires ont permis de structurer les échanges et de tirer profit des connaissances sur les villes nouvelles, tout en proposant des recommandations concrètes pour les partenaires du projet. Pour les impacts attendus, des études et actions pilotes sont aussi venues ponctuer le projet en proposant des solutions concrètes sur l'instauration d'un tramway entre Alger et Sidi Abdellah, en créant d'une feuille de route pour le développement de Chrafate et en encourageant la formation des responsables égyptiens à l'éco-construction menée par le HBRC. Des études sur le bouleversement des régions et l'impact attendu sur les populations locales sont aussi coordonnées par l'ONG Touiza Solidarité.

Cet ouvrage collectif met en évidence les résultats du projet New Medina, reposant sur les échanges et la coopération entre villes et associations de différents pays du Nord et du Sud. Les auteurs, d'origines diverses à la fois par leur localisation et leurs disciplines (sociologie, urbanisme, aménagement, géographie, sciences politiques), amènent des perspectives variées. Certains articles proposent en effet une vision croisée sur les villes nouvelles (R. Sidi Boumedine, P.A. Barthel, P. Gaborit), d'autres encore apportent des éléments de contexte (C. Horn pour l'urbanisme, L. Lahery pour le développement durable). Enfin d'autres articles tentent d'apporter des solutions pour la construction de villes plus durables (H. Farouh, D. Ruggeri).

Au fil des pages, comme tout au long du projet New Medina, certains éléments sont apparus comme des fils directeurs : l'inscription dans le temps des villes nouvelles notamment européennes qui ont atteint plusieurs décennies d'âge, la difficulté d'articuler des projets aussi complexes en différentes étapes entre le court terme et le long terme, la nécessaire adaptation des objectifs et leur renouvellement permanent en fonction des différentes contraintes en matière de gouvernance, de moyens et de mise en place. La nécessité de prendre en compte le vieillissement de ces villes neuves en termes de gestion urbaine est aussi une question qui fait contrepoids à « l'idéal voyageur des villes nouvelles » qui, comme le mentionne Deni Ruggeri, a plus de deux cents ans. Enfin la question de la hiérarchisation des priorités est devenue globale : la création de nouvelles villes fait appel à des programmes coûteux qui peuvent entrer en conflit avec d'autres nécessités

comme résoudre les problèmes liés à l'habitat informel ou l'accès à des services et infrastructures de qualité dans les zones déjà urbanisées.

C'est à travers un mélange de perspectives que cet ouvrage trouve toute sa profondeur et son intérêt.