



Un exemple d'habitat individuel dense à Saint-Jacques-de-la-Lande

Comment la ville s'est imposée à la périphérie. L'histoire d'un projet urbain

RÉSUMÉ > *La Ville de Rennes a imposé (pour leur bien ?) sa manière de voir aux communes de la Métropole. Nombre et types de logements à construire, mixité sociale, limitation de la consommation de terrains, catégories de population à ne pas oublier... La reconstruction après l'incendie de 1720, les architectes municipaux à la charnière du 19^e et du 20^e siècle, les grandes opérations de rénovation urbaine d'après-guerre, l'influence de l'école rennaise de géographie puis celle de Jean-Yves Chapuis, d'abord adjoint au maire puis vice-président de Rennes Métropole ont bâti un projet qui a sa cohérence et qui a diffusé dans toute la métropole à force d'imprégnation mutuelle, de conférences, de visites sur le terrain.*



ENTRETIEN > **CATHERINE GUY**

Parmi les textes qui imposent désormais aux communes d'étendre les territoires de la planification spatiale, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU, 2000) donne aux communes-centres et à celles du pôle urbain¹ des objectifs de diversité de l'habitat (la « mixité sociale »), de déplacements (le « transport en commun en site propre », les « déplacements doux »), et de renouvellement urbain (« refaire la ville sur la ville »). Si la question des formes urbaines n'est pas désignée frontalement, c'est le projet d'une ville plus compacte qui surgit du croisement des dispositifs : le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) associe les mobilités et l'habitat en posant la question de la densité du bâti. Les Programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacements urbains (PDU) doivent s'articuler étroitement au SCoT.

Une impression de standardisation des formes urbaines

1. Un pôle urbain est constitué des communes présentant une continuité d'agglomération et comptant au moins 5 000 emplois (INSEE). Dans la communauté d'agglomération rennaise, le pôle urbain est constitué de 10 communes : Bruz, Cesson-Sévigné, Chantepie, Chartres-de-Bretagne, Montgermont, Pont-Péan, Rennes, Saint-Grégoire, Saint-Jacques-de-la-Lande, Vézin-le-Coquet.

Catherine Guy est maîtresse de conférences en Aménagement et Urbanisme à l'Université Rennes 2 (UMR ESO 6590). Elle est membre du Comité de rédaction de *Place publique*





L'urbanisme rennais s'organise autour des interventions de deux architectes, Martenot et Le Ray.

ressort de ces dispositifs alors que leurs dynamiques s'avèrent profondément différenciées, spécialement quand on distingue les villes-centres de leurs couronnes. En effet, toutes ces injonctions ne sont pas forcément bien accueillies par les conseils municipaux dans la partie périurbaine des agglomérations, qui possède des caractéristiques éloignées des critères du développement durable : pas ou peu d'alternatives à la mobilité automobile; absence ou insuffisance de logements collectifs ; consommation importante de terrain à bâtir ; coût élevé des services à l'habitant ; vieillissement sur place des habitants. C'est pourquoi la question de formes urbaines plus durables y apparaît complexe, puisque, par exemple, il est impossible d'invoquer la densité urbaine pour justifier de construire en hauteur ou d'implanter des transports collectifs.

Ce clivage sur les formes urbaines entre la ville-centre et les communes sous influence urbaine peut-il être éclairé et dépassé par le seul débat politique ? Pour que la coopération intercommunale parvienne à produire de l'urbanité dans des limites territoriales moins définies, il faut sans doute que la diffusion des pensées urbaines et des pratiques de la ville vienne contribuer à la constitution du territoire de coopération (...). C'est ce que nous montrons ici dans le cas de Rennes.

Une tradition d'intervention publique

La ville de Rennes est depuis longtemps sensible aux enjeux d'urbanisme et d'architecture. L'incendie de 1720 qui a détruit mille édifices en une semaine a conduit à développer en la matière un répertoire cohérent qui s'est épanoui dans le centre historique avec la planification des architectes du Roi. Ce modèle en damier s'est ensuite étendu au sud de la Vilaine. À la fin du 19^e siècle et dans la première moitié du 20^e, l'urbanisme rennais s'est organisé autour de l'intervention de deux architectes municipaux qui ont successivement marqué de leur empreinte les bâtiments publics : Jean-Baptiste Martenot (...) puis Emmanuel Le Ray (...). Leurs réalisations sont prolongées par une activité d'enseignement très liée à leur production bâtie. L'école des Beaux-arts, créée en 1881, possède une dimension « d'application des arts du dessin à l'industrie » et intègre un cours d'architecture que professe Emmanuel Le Ray². Ce dernier fonde à Rennes une école régionale d'architecture en 1904, alors que seules sept villes de France en sont dotées par un décret de 1903.

Après la Seconde guerre mondiale, la période de rénovation urbaine se manifeste avec beaucoup d'intensité à Rennes. Le faubourg de la rue de Brest, largement insalubre, est radicalement transformé : toutes les maisons y sont démolies. Dans le nouveau quartier du Bourg-L'Évêque, les immeubles qui les remplacent sont très élevés. Les tours jumelles des Horizons, construites par l'architecte Georges Maillols, signent la ville du haut de leurs trente étages (...). La relance de la construction de bâtiments universitaires permet à Louis Arretche de réaliser la faculté de Droit en 1956 et en 1967 la bibliothèque universitaire de la faculté des Lettres. Surtout, les zones à urbaniser par priorité (ZUP, 1958) constituent un terrain d'invention inédit par leur échelle. Louis Arretche construit les 5 400 logements de Villejean entre 1964 et 1975. Le cas du Blossne – 11 400 logements construits entre 1967 et 1976 – est particulièrement intéressant. C'est à l'époque une des plus grandes opérations d'urbanisme en France. L'architecte Michel Marty en est l'urbaniste et il conçoit un plan d'ensemble organisé en unités de voisinage d'environ 1 000 logements, dotées des équipements de base. Comparativement aux autres opérations, cette ZUP présente une faible densité d'occupation de l'espace et laisse beaucoup de place aux plantations (...). Ces réflexions et ce travail sur l'urbanisme et sur l'architecture mettent en place des principes structurants pour la ville. En revanche, la périurbanisation, très rapide à partir de 1970, se réalise exclusivement sur le modèle pavillonnaire.

La Bretagne accentue tous les traits de ce modèle du pavillon isolé sur grande parcelle, pour des raisons économiques, mais aussi sans doute pour des raisons anthropologiques très enracinées. L'innovation vient de la petite commune du Rheu, dont le maire fait appel à l'urbaniste Gaston Bardet³. Entre 1959 et 1967, celui-ci imagine une cité-jardin très élaborée jusque dans ses détails artistiques et avec un soin précoce apporté à la végétalisation autour de placettes ou d'allées qui marquent fortement l'espace public. Sa présence se manifeste durablement à travers l'attention portée dans l'agglomération aux traces,

2. « Voir *Place Publique Rennes* n° 2 p. 63 « Jean-Baptiste Martenot, architecte des halles et du Lycée impérial » et, dans ce numéro, p. 61, « Emmanuel Le Ray, l'image du rationalisme républicain ».

3. Voir *Place publique Rennes* n° 1, pages 133 à 140 : *L'Héritage de Gaston Bardet au Rheu* par Gérard Darris

Après la Seconde Guerre mondiale, la rénovation urbaine est très intense

même ténues, du monde rural et de son empreinte sur la nature: espèces arboricoles, maintien des haies, etc.

Une tradition forte de « géographie appliquée »

La conjonction de ces expériences originales avec la réflexion générale sur les villes va se réaliser en Bretagne à travers l'enseignement et la recherche universitaire en géographie. Celle-ci se développe précocement à la faculté des lettres de Rennes, à travers la figure d'Emmanuel de Martonne, élève de Paul Vidal de la Blache, qui y crée en 1899 un institut dynamique. Après la Seconde guerre mondiale, le professeur Michel Phlipponneau y forme une génération de géographes qui vont effectuer leur carrière dans les cabinets d'urbanisme et d'aménagement, dans les sociétés d'économie mixte, et bien sûr, dans les collectivités locales et territoriales de Bretagne, et qui seront en place au moment clé de la décentralisation.

Entre 1977 et 1989, Michel Phlipponneau devient à Rennes l'adjoint à l'urbanisme d'Edmond Hervé et le président du district urbain de l'agglomération rennaise. À ce titre, il s'intéresse de très près à l'élaboration du schéma directeur de 1983. Il intervient en faveur du maintien d'une « ceinture verte » autour de Rennes et préfère l'essor des « villettes » à l'agrandissement de la ville centre. Il est simultanément le président de l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (Audiard), qui fait évoluer les propositions d'urbanisme dans les communes de l'agglomération en proposant précocement d'y diversifier la végétalisation, y compris dans les espaces privés par la modification des haies dans les lotissements.

En ouvrant ses espaces intellectuels à l'intervention sur l'urbain, la géographie universitaire fait évoluer les formations qu'elle propose. À Rennes 2, l'ancienne faculté des lettres, se crée en 1992 un DESS³ « Aménagement et collectivités locales ») et une filière Aménagement. Elle commence à participer à des recherches contractuelles, au fur et à mesure que les organismes d'État et les collectivités territoriales identifient les ressources intellectuelles disponibles et tissent des réseaux interpersonnels.

Après 1968, sur les traces d'Henri Coing, d'Henri Lefebvre puis de Manuel Castells, la sociologie fournit un apport innovant à la pensée urbaine. À Rennes, cela se traduit par l'arrivée d'une génération de jeunes chercheurs qui, à travers le Laboratoire de recherches en sociologie (LARES),

dynamisent l'interaction entre l'action publique sur la ville et la connaissance sociologique (...). Les implications de ces recherches se traduisent également par la création en 1995 d'un DESS « Maîtrise d'ouvrage urbaine », avec l'appui de l'École d'architecture de Bretagne, embryon d'un Institut d'urbanisme de Rennes à développer.

Un projet urbain volontariste dans la ville-centre dès 1989

L'objectif du projet urbain de la majorité municipale est complexe: comme dans la plupart des grands centres urbains, il s'agit d'éviter de perdre de la population et même d'en accueillir une nouvelle, tout en respectant la part de logement social de 25 %, et sans remettre en cause la ceinture verte de Rennes. Il faut donc admettre la nécessité d'une redensification urbaine. D'ailleurs, les Verts et les élus de droite qui s'opposent à la densification ne parviennent pas vraiment à structurer le débat sur ce point aux élections municipales de 2001.

La dynamisation de la construction neuve se met en œuvre selon les principes suivants:

- le renouvellement urbain, rendu nécessaire par le peu de disponibilités foncières sur le territoire communal.
- la densification du bâti le long des axes urbains structurants, dans le Plan d'occupation des sols, puis le Plan local d'urbanisme.
- la forte attention portée aux signes architecturaux et à la qualité des espaces publics: végétalisation mise en place simultanément aux nouvelles constructions, etc.
- la place donnée à l'art dans les espaces publics, souvent ponctués de fontaines ou de sculptures lors de leur réaménagement.
- la maîtrise d'ouvrage publique des opérations menées en Zac et portées par la Société d'économie mixte Territoires.
- la mobilisation des promoteurs locaux autour de ces projets.

Le tout s'effectue durant deux mandats (1989-1995 et 1995-2001) sous la houlette du nouvel adjoint à l'urbanisme, Jean-Yves Chapuis, qui met une grande énergie à réaliser ces projets et à communiquer sur son action. Un Centre d'information sur l'urbanisme (CIU) proposant

Géographes et sociologues de l'université réfléchissent sur la ville.

La densification urbaine s'impose peu à peu.

3. DESS: diplôme d'études supérieures spécialisées. Ces formations sont devenues des Master depuis 2004.





L'adjoint au maire, Jean-Yves Chapuis, mobilise des architectes de renom.

animations et expositions est créé en 1994 rue Le Bastard. L'adjoint à l'urbanisme s'appuie sur des acteurs nationaux, voire internationaux, qu'il mobilise sur son projet urbain. Il fait appel à des architectes connus pour chacune des quinze stations du métro, dont Norman Foster pour la construction de la station Poterie et celle du viaduc sur la rocade sud. Christian de Portzamparc est retenu pour construire « Les Champs Libres ». Dans le domaine de l'habitat, Alexandre Chémétoff, paysagiste renommé, est présent dès l'origine dans les opérations de renouvellement urbain du Mail et de la Mabilais. Quant à l'aménagement de la Zac communautaire de La Courrouze, à cheval sur Rennes et Saint-Jacques-de-la-Lande, il est confié au tandem italien Bernardo Secchi-Paola Vigano, pour construire 4 800 logements dans un quartier intégrant variété des formes urbaines, mixité sociale et qualité paysagère (...).

En dehors de la commune limitrophe de Saint-Jacques-de-la-Lande où le maire, Daniel Delaveau, décide de construire *ex nihilo* un nouveau cœur de ville, les élus de l'agglomération restent relativement à l'écart de ces projets. La dynamique de construction est très inégale d'une commune à l'autre comme le montre l'imparfaite application du Programme local de l'habitat (PLH) de 1998, et, sans nier l'effort réalisé par certaines communes avant 2000, il faut admettre que les formes de la construction demeurent marquées par les lotissements pavillonnaires. Tout se passe donc comme si la réflexion sur la ville reproduisait la dichotomie urbain/rural.

Un laboratoire à grande échelle

Passer d'une dynamique de ville-centre à une dynamique de territoire urbain sur la question des formes urbaines provoque un renouvellement du débat sur les caractères de l'intercommunalité et en accentue sans doute la normalisation. Le contexte de la coopération intercommunale à Rennes se caractérise par son antériorité sur les points suivants :

- la planification spatiale : le premier Schéma directeur, ancêtre du SCoT, date de 1974. Il a été actualisé tous les 10 ans, en 1983, 1994 et 2005 ;

- l'exercice de la compétence habitat : le premier observatoire de l'habitat de France a été créé en 1979 à Rennes ; le premier PLH date de 1983, le deuxième de 1998, le troisième de 2006.

- l'intégration fiscale : la taxe professionnelle communautaire (TPC) a été votée en 1992 pour la première fois en France. La fiscalité mixte existe depuis 2005.

Dans ces trois domaines, le rôle d'étude et d'animation de l'Agence d'urbanisme a été décisif et a habitué les maires des communes à travailler ensemble. Si bien que, comme dans beaucoup d'agglomérations urbaines, les clivages entre communes recourent assez rarement des clivages partisans. Ils sont plus souvent liés à l'ancienneté de la périurbanisation, qui conditionne l'âge de la population (elle vieillit sur pied), sa richesse (les plus vieux sont les plus riches) et son rapport à la croissance des effectifs (réticence des derniers arrivés). Ils se doublent d'une dimension générationnelle qui se reflète dans une logique de « clubs » d'élus, avec un fort degré d'interconnaissance entre ceux qui ont construit l'intercommunalité, alors que ceux qui intègrent la communauté ou le périmètre – plus large – du SCoT la découvrent comme une donnée, non comme une conquête. Aussi, les points qui font débat portent assez généralement sur le niveau des services, de desserte en transports collectifs, mais surtout sur l'accueil de population, donc sur la croissance de l'habitat, sa diversification et sa part d'habitat social. La normalisation du développement urbain édicte dans le PLH de 2006-2012 des règles strictes qui cherchent à dessiner un nouveau futur aux villes périurbaines, en décalage avec leur état actuel et surtout avec la représentation qu'en ont leurs habitants.

Une culture du conseil de l'expertise, de l'animation

Comment comprendre que les élus des conseils municipaux aient accepté de décliner ces choix dans leurs communes? (...). Le travail de sensibilisation du niveau communautaire est l'élément décisif pour expliquer la capacité à changer d'échelle de réflexion. Si Jean-Yves Chapuis n'est plus, après 2001, adjoint à l'urbanisme de la ville de Rennes, il obtient du président de la communauté d'agglomération la création d'une vice-présidence « chargée des formes urbaines », cas unique en France. Il y duplique sa vision du projet urbain en donnant les moyens aux conseillers municipaux, et non seulement aux conseillers communautaires, de se constituer une véritable culture urbaine : il met en place à partir de 2002 des cycles de conférences pour lesquels il mobilise son réseau national, sociologues, paysagistes, architectes, géographes... Parallè-

Cas unique en France, il devient vice-président de la métropole, chargé des formes urbaines

lement sont organisées des expositions, des colloques, des visites.

De cette effervescence surgissent des projets à l'échelle de l'agglomération, comme celui de formaliser l'assistance à maîtrise d'ouvrage de la communauté pour les communes, celui de promouvoir par ce biais une démarche de développement durable, celui de produire une émulation entre communes (...). L'agence d'urbanisme introduit progressivement son expertise dans le dispositif, en élaborant des Plans locaux d'urbanisme adaptés aux exigences d'économie dans la consommation du sol ou en aidant à la mise en place de la démarche Addou (approche développement durable des opérations d'urbanisme).

En 2005, le conseil communautaire adopte à une très large majorité un nouveau PLH, qui décline à l'échelle des 37 communes de la métropole le modèle d'urbanité plus compacte de la ville de Rennes. Le territoire d'agglomération est modelé par deux éléments essentiels. D'une part, le PLH s'engage sur un volume important de construction de logements : 4 500 par an (1 500 à Rennes et 3 000 dans les autres communes). D'autre part, il impose des formes urbaines inhabituelles en périurbain. Les contrats passés avec les communes impliquent qu'au moins la moitié des logements devront être collectifs et semi-collectifs et que les terrains à bâtir d'une surface supérieure à 350 m² ne pourront dépasser 20 % de la programmation totale des logements. Les opérations de renouvellement urbain dans les centres des communes, les compositions urbaines passantes, la hiérarchisation des densités selon les pôles d'échanges, la place donnée aux espaces publics de qualité, structurent désormais les projets d'habitat. Le périurbain devient de l'urbain par les formes qu'il est tenu d'adopter. La volonté politique communautaire s'est montrée continue et opiniâtre tant sur le nombre de logements à construire que sur la composition urbaine en périurbain. De plus, une nouvelle étape a été franchie avec le SCoT, qui étend ce modèle de « la ville archipel » à l'échelle du Pays de Rennes (62 communes concernées). Le SCoT exporte ainsi les idées d'urbanité et de formes urbaines plus compactes dans un territoire dont la ruralité se fait plus hésitante.

L'élection au second niveau des membres du conseil communautaire a permis au projet de formes urbaines plus compactes en périurbain de se développer en de-

hors de la sanction immédiate des habitants, peu enclins à adopter d'eux-mêmes cette orientation. Le niveau communautaire s'est appuyé sur une délégation politique peu identifiée car totalement inédite, ainsi que sur le regard et l'intervention d'acteurs extérieurs, pour faire émerger puis pousser en avant cette réflexion à travers le PLH d'agglomération.

De façon plus générale, la capacité à effectuer cette translation du territoire urbain au territoire périurbain a été rendue plus aisée par l'imprégnation mutuelle entre les élus et les multiples situations qu'ils suscitent de conseil, d'expertise et d'animation, auxquelles participent les universitaires (et leurs étudiants) par leurs recherches ainsi que les nombreux bureaux d'études et cabinets d'architectes qui travaillent dans les communes périurbaines. L'enjeu à venir de la gouvernance s'incarne dans la nécessité d'impliquer et de convaincre les conseillers municipaux sur un projet commun pour le territoire de l'agglomération, alors que le gouvernement demeure encore très communal du fait du mode d'élection.

Extrait de « *Dessiner ensemble l'urbanité périurbaine. Le projet urbain comme laboratoire intellectuel du projet communautaire rennais* », par Catherine Guy, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°104, pp.68-75 © Meeddat, Puca.

Le périurbain devient de l'urbain par les formes qu'il est tenu d'adopter.

