

VILLE ARCHIPEL

Démographie
Habitat
Cohésion sociale
Mobilités
Attractivité économique
Logistique
Agriculture et paysage
Consommation d'espace
Coopérations



L'ANNEAU MÉTROPOLITAIN 2050

La fabrique d'un territoire résilient

Le pari d'une agglomération multipolaire, telle que l'ont dessinée les différents schémas de planification depuis 50 ans, est aujourd'hui réinterrogé au regard de l'adaptation nécessaire du territoire au changement climatique. À l'instant où les premiers effets de ce changement deviennent concrets, et où se mettent en place parallèlement des politiques visant à la transition énergétique, il est opportun de réinterroger la forme de la ville et de son agglomération. Mais pour s'inscrire dans un dialogue constructif avec le passé, il faut d'abord comprendre les démarches successives de la planification rennaise, depuis le schéma directeur de la ville de Rennes de 1960, jusqu'au SCoT de 2015 et au PLUi de 2019.

DES VILLETES À L'ARMATURE URBAINE, 50 ANS DE PLANIFICATION

Le premier schéma de planification de la métropole de 1960 se concentre d'abord sur la ville de Rennes. Il est élaboré à l'échelle du territoire communal, même si le plan dépasse les limites communales (ZI Sud-Est, rocade Sud mais surtout le site de la Janais). À cette époque, le développement périurbain n'en est qu'à ses prémices. Jusqu'en 1960, l'expansion urbaine s'est réalisée selon différents plans d'aménagement, dans les quartiers populaires au sud de la Vilaine (1861) puis de la gare (1928). Après la seconde guerre mondiale, les plans de 1946 et de 1958 délimitent sur le territoire municipal les terrains sur lesquels construire,

essentiellement sur des parcelles affectées par la municipalité à des opérations programmées : nouveaux quartiers, zones à urbaniser en priorité, rénovation urbaine. C'est alors l'époque des grands ensembles (Le Blosne, Maurepas) avec, entre 1952 et les années 80, près de 60 % des constructions qui se réalisent dans ces grandes opérations planifiées.

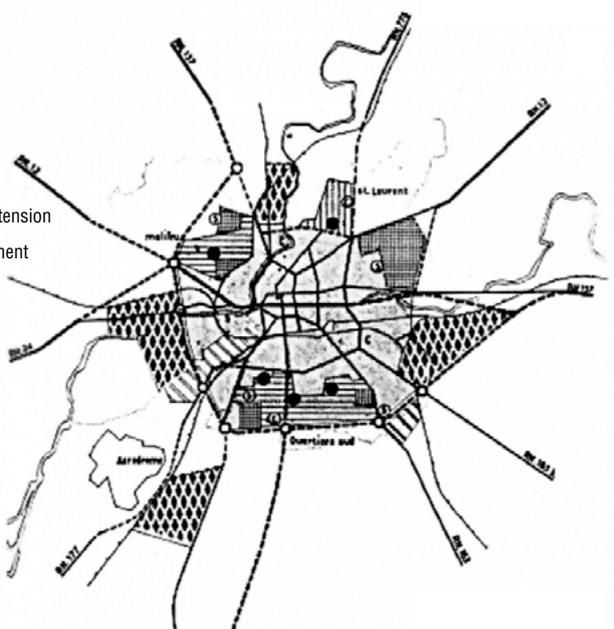
Le SDAU de 1974 concentre le développement selon un axe Bruz / Rennes / Cesson

En 1967, la loi d'orientation foncière (et surtout la circulaire Guichard de 1973) marque un coup d'arrêt aux grands ensembles. Déjà la ville centre, qui est passée de 115 000 habitants à 198 000 en trente ans (1945-1978) est à l'étroit. La périurbanisation s'accélère et la naissance des districts (et en parallèle la création de l'agence d'urbanisme) au début des années 70 annonce le premier schéma de planification de l'agglomération. La loi de 1967 oblige les agglomérations de plus de 10 000 habitants à établir, à l'échelle intercommunale, un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et, à l'échelle communale, un Plan d'Occupation des Sols (Pos).



RENNES, SCHÉMA DU PLAN DIRECTEUR VERS 1960

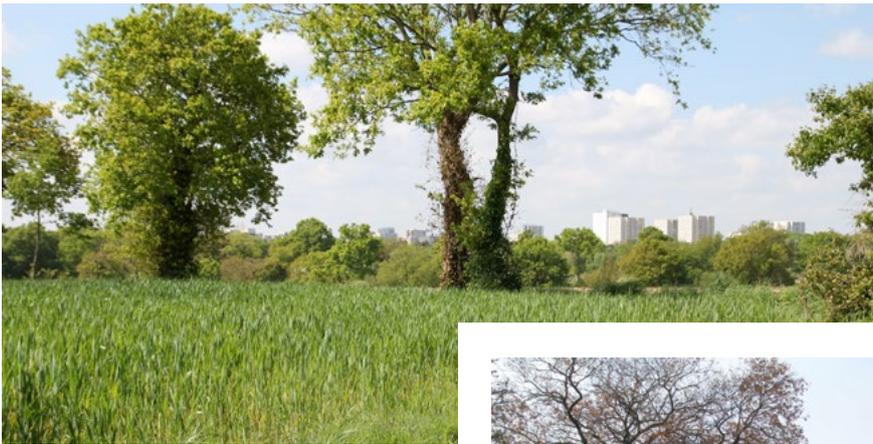
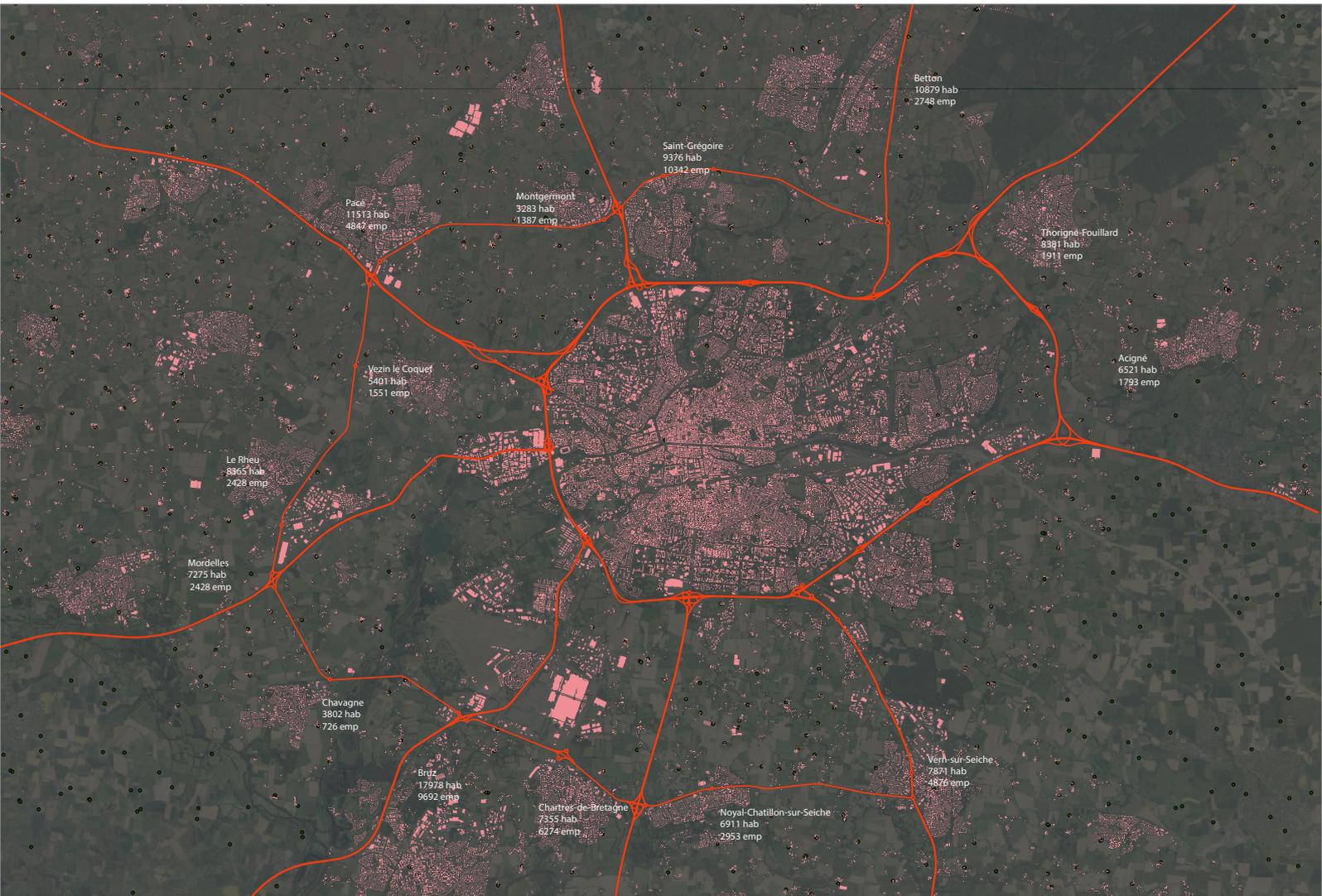
- Principaux quartiers d'extension
- Réserves pour enseignement
- Zones industrielles
- Terrains militaires
- Voirie à créer
- Nouveau centre urbain
- Sports
- Cimetière

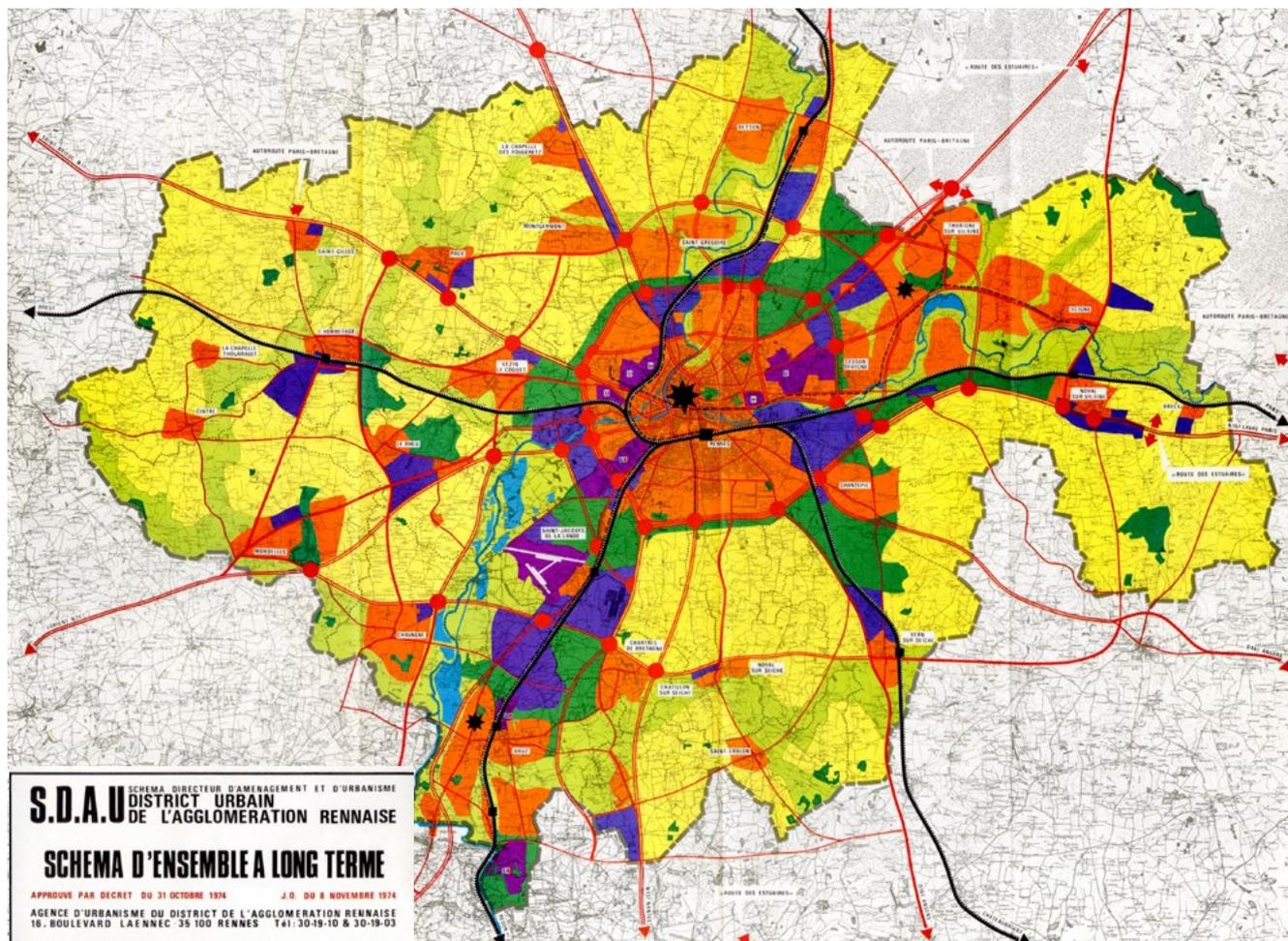


COFFRETTÉ : 1/40.000

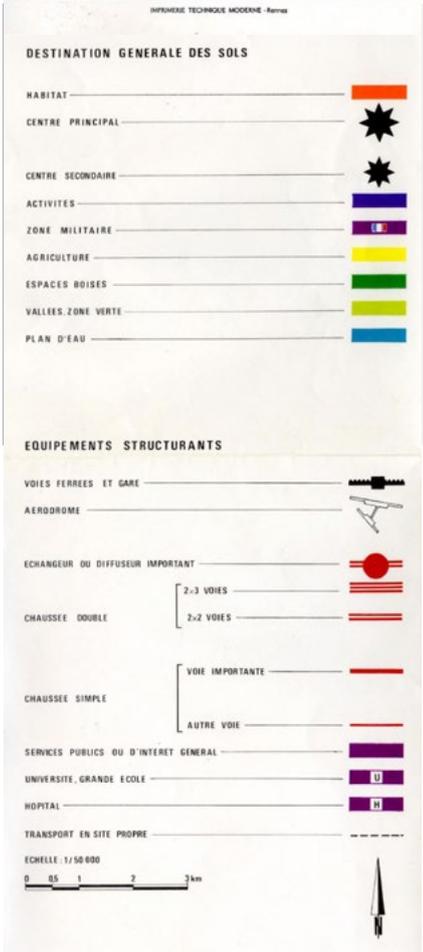


VILLE ARCHIPEL ET PREMIÈRE COURONNE DU NOYAU URBAIN

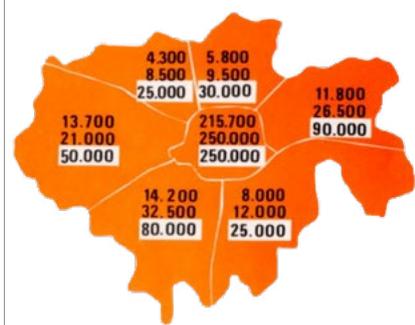




S.D.A.U. SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME
DISTRICT URBAIN DE L'AGGLOMERATION RENNAISE
SCHEMA D'ENSEMBLE A LONG TERME
 APPROUVE PAR DECRET DU 31 OCTOBRE 1974 J.O. DU 8 NOVEMBRE 1974
 AGENCE D'URBANISME DU DISTRICT DE L'AGGLOMERATION RENNAISE
 16, BOULEVARD LAENNEC - 35 100 RENNES T41 30-19-10 & 30-19-03



LES PRÉVISIONS DU SDAU DE 1974
 Développements de l'urbanisation, population par secteur



Le SDAU de 1974 s'applique au territoire du District urbain de l'agglomération rennaise, qui regroupe 27 communes. Il s'aligne sur les prévisions démographiques très ambitieuses (550 000 habitants en 2010). Il prévoit un développement urbain « classique » et envisage de répartir la population autour de deux « villes nouvelles » périphériques de Rennes, Bruz et Cesson. L'objectif est d'éviter le mitage de l'espace interurbain. Il est basé sur l'extension en continu de la « tache urbaine » suivant un axe Sud Ouest - Nord Est. Ce schéma directeur, compte tenu des prévisions démographiques utopiques, ne sera

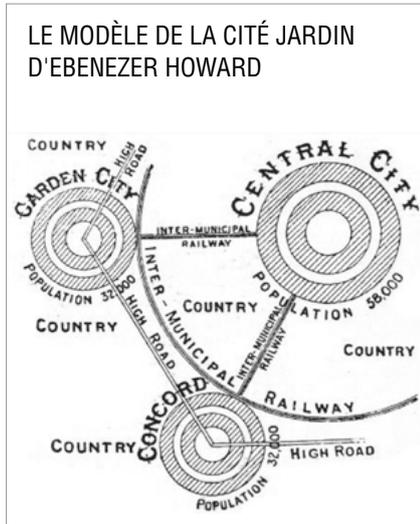
jamaï mis en œuvre. Toutefois, il ouvre de larges espaces à urbaniser qui, pour la plupart, resteront dans les plans ultérieurs. Le « costume » de 1974 était large puisque quarante ans après, il n'était pas entièrement consommé. Le choc pétrolier, la fin des trente glorieuses puis la mise en place de la décentralisation, entraînent la révision du schéma directeur et la fin du modèle de 1974.

1983, un modèle de développement inspiré des cités-jardins

Le SDAU de 1983 est la première « brique » de la ville archipel. C'est le schéma des villettes et de la ceinture verte. Rennes est alors une ville sans véritable banlieue. La métropole s'organise autour de la ville centre, qui concentre la grande majorité des équipements et des services. Au-delà de la rocade (qui était en cours d'aménagement), les communes rurales sous influence de Rennes évoluent rapidement et se métamorphosent en ce qui sera appelé les « villettes ». Autour de la ville mais aussi entre chaque commune, les espaces agricoles constituent la « ceinture verte ». Elle est occupée par des exploitations agricoles, quelques espaces naturels à vocation récréative, des sites d'exploitations du sous-sol, des délaissés naturels dont on commence à percevoir l'intérêt écologique.



Faubourg-jardin de Hampstead.



Bruz, vue aérienne du lotissement du Champ-l'Évêque conçu sur le modèle de la cité-jardin.

centre par une ceinture verte et qui disposent de l'ensemble des services de proximité nécessaires à la vie courante,

- des liaisons de transport en commun (le train à cette époque) entre la ville centre et cette couronne de villes secondaires et des liaisons transversales entre ces villes.

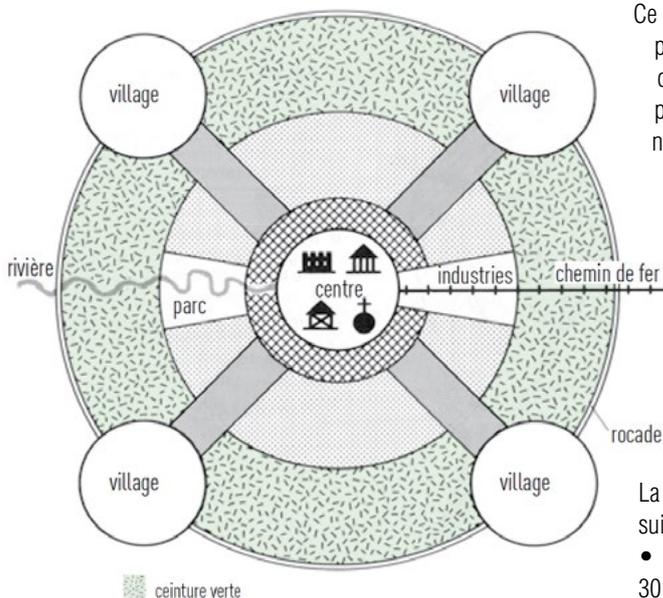
Ce modèle, qui inspire de nombreux plans partout dans le monde dès le XX^e siècle, se heurte sur notre territoire à une réalité très concrète ; la taille des villes autour de Rennes et l'éparpillement des zones d'habitat qui en résulte. Le district compte alors seulement deux communes de plus de 5 000 habitants, Bruz et Saint-Jacques-de-la-Lande (cette dernière appartenant en grande partie au noyau urbain à cette époque). Difficile, dans ces conditions, de faire émerger un pôle urbain qui puisse offrir des aménités suffisantes à ses habitants. Ce second schéma est en quelque sorte « inachevé » au regard du modèle dont il s'inspire. Et, de plus, en raison des largesses en termes de constructibilité qu'il offre à chaque commune, il ouvre la voie à une périurbanisation débridée et homothétique, chaque commune prenant sa part dans la croissance démographique très forte des années 1980-2000.

1994, les prémisses de la ville archipel

La première inclinaison vers la notion de hiérarchisation de l'armature urbaine est prise en 1994 avec la notion de pôle d'appui. Cette première esquisse de structuration urbaine se heurte là aussi à une gabegie foncière, chaque commune ayant gardé des réserves importantes pour répondre à la demande pavillonnaire. Bien que certaines communes, dans l'esprit de la ville centre, commencent à développer un urbanisme planifié de type ZAC, la plupart des projets sont le fait de lotissements produits les uns à la suite des autres. Ils sont soit d'initiative communale, soit d'initiative privée. Cela se lit très simplement dans les tissus urbains d'aujourd'hui avec des opérations disposant d'une voirie interne souvent isolés des tissus urbains avoisinants.

Le schéma directeur de 1994 affiche une intention louable mais peu suivie d'effet. Les six pôles d'appui ont connu certes une croissance démographique soutenue (Betton, Pacé, Mordelles, Bruz, Vern-sur-Seiche et Agigné) mais qui ne se différencie pas beaucoup du reste de la métropole. Dans le même temps, et cela aura des conséquences notables par la suite, le schéma directeur inscrit ces premières dispositions protectrices avec l'élaboration d'un schéma directeur vert qui consacre la protection de la ceinture verte. C'est aussi la volonté de commencer à densifier les opérations autour de 12 logements/hectare.

LE MODÈLE DE LA VILLE ANGLAISE



Certaines villes émergent, dotées d'un ensemble habitat-services-activités propre à les constituer en véritables pôles secondaires. Ainsi Bruz, entre 1982 et 1999 connaît la deuxième plus forte croissance démographique de France passant de 7 000 à 14 000 habitants.

Ce modèle urbain est directement inspiré du modèle de la « cité-jardin » d'Ebenezer Howard qui a inspiré la planification urbaine anglo-saxonne notamment autour de Londres. Ebenezer Howard, théoricien anglais, propose une alternative réfléchie et maîtrisée au développement urbain en tache d'huile. Cet utopiste, visionnaire et socialiste, conceptualise les « garden cities ». Il décrit notamment son projet dans un ouvrage sorti en 1902 : « Garden City of Tomorrow ».

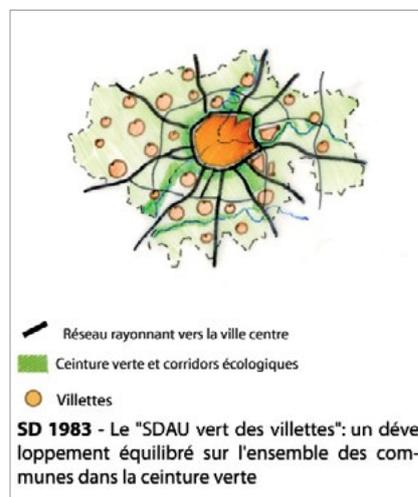
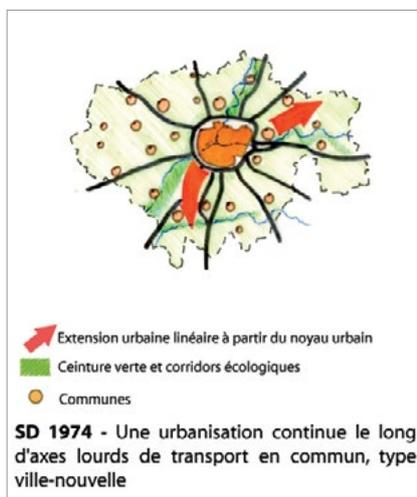
La cité jardin repose sur les principes suivants :

- des villes, d'une taille moyenne de 30 000 habitants, séparées de la ville

Le principe d'armature urbaine et le SCoT de 2015

Le SCoT de 2007 puis celui de 2015 s'inscrivent résolument dans le principe d'une armature urbaine avec pour la première fois un document d'orientation qui affiche clairement une hiérarchisation en pôles différenciés. Cette évolution du modèle originel se fait d'abord pour répondre à la controverse sur la « non adaptation » de la ville archipel aux nouveaux enjeux environnementaux.

Le SCoT 2015 prévoit ainsi une structuration urbaine qui s'organise autour du noyau urbain avec un système de pôle structurant et de pôle d'appui au cœur de métropole.

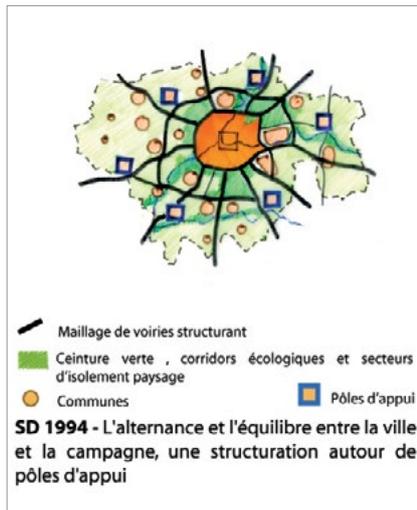


CONTROVERSES AUTOUR DE LA CEINTURE VERTE

Le débat qui a récemment vu le jour¹ autour de la protection de la ceinture verte questionnait plus généralement l'ensemble des fondements de la ville archipel. Le reproche qui est fait à ce modèle est de ne pas répondre aux impératifs écologiques requis depuis le grenelle de l'environnement :

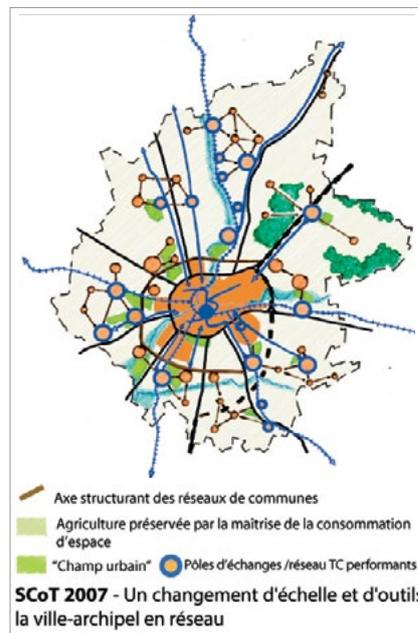
- une réduction des déplacements difficile à organiser sur un territoire étendu avec un allongement des déplacements quotidiens,
- une dispersion de l'habitat en 42 petites villes qui complique la desserte en transport en commun,
- une lutte contre les nuisances sonores et émissions polluantes contredite par le flot de voitures quotidien qui traverse la campagne,
- une ségrégation sociale qui s'opère naturellement entre les quartiers périphériques rennais et les villes de la première et seconde couronne.

Mais c'est aussi, selon ses détracteurs, à travers la politique du logement que la ville archipel a montré ses effets contreproductifs. La préservation des espaces verts (la ceinture verte de Rennes mais aussi la coupure d'urbanisation



entre les communes) ont conduit indirectement à un renchérissement des coûts du foncier à l'aube des années 2000 et contraints les périurbains à l'éloignement au-delà de la métropole. Le PLH de 2007 a permis de rapidement corriger le tir en redynamisant la construction neuve.

La crise de 2008 a aussi contribué à un resserrement des produits immobiliers sur le cœur de Métropole. Toutes ces critiques adressées à la ville archipel sont-elles justifiées ? Si l'on reprend chaque sujet et que l'on compare la situation rennaise à d'autres agglomérations, cela peut faire débat.



¹ Place publique, décembre 2014.





Sobriété ou pénurie foncière ?

Il est vrai que le schéma directeur incite à la sobriété foncière. Il le fait autant par la volonté de maîtriser l'urbanisation que par souci de préserver les terres agricoles et les espaces naturels. De plus, les réserves foncières actuelles sont suffisantes pour une vingtaine d'années. Si l'anticipation foncière est bien menée, en amont du projet, l'enveloppe constructible est encore largement suffisante pour assurer la production de logements.

La ségrégation sociale

Si le profil sociologique est encore nettement différencié entre les communes de la première couronne et la ville centre, cela est lié à l'offre standard (pavillon en accession) et monotypée développée pendant des années. L'idée d'une ceinture verte agissant comme cordon sanitaire est une image « saisissante » mais erronée. La même ségrégation a eu lieu sur des villes très différentes¹. Cette « ségrégation » reflète un marché et n'est pas une conséquence du développement du modèle de la ville archipel. Et tout au contraire, dans l'agglomération rennaise, le PLH a largement contribué à en atténuer les effets.

La question des déplacements

Le principe de la ville archipel et des coupures d'urbanisation qu'elle génère aurait un effet contreproductif en dédensifiant l'agglomération. Cela se ressentirait au regard des kilomètres parcourus par les habitants dans les mouvements pendulaires. De nombreux auteurs ont mis en évidence les effets néfastes de la périurbanisation et du morcellement de l'habitat. L'alternative mise en avant est, dès lors, le

retour à la ville dense et compacte car celle-ci offre une bonne accessibilité aux équipements et services et favorise l'utilisation des transports en commun.

Toutefois, plusieurs bémols contredisent ces affirmations. Tout d'abord la périurbanisation répond à une demande sociale d'espace et de nature. Plusieurs auteurs ont là aussi mis en évidence que la ville dense pouvait entraîner une augmentation de la mobilité de loisirs notamment sur de longues distances (avec les voyages low cost notamment). Les citadins plus aisés s'échapperaient plus facilement le temps d'un week-end vers des destinations lointaines ou dans une résidence secondaire. Des études norvégiennes ont ainsi montré que l'accès à un jardin privé réduit la mobilité des loisirs. Il est donc utile d'intégrer cette démarche sociale des habitants dans la stratégie d'aménagement.

Deuxième bémol au modèle de la ville dense et compacte, le zoning². Si la ville se décompose en zones dédiées à une activité particulière, celles-ci génèrent de nombreux déplacements au sein de l'espace urbain. Cela a pour effet d'annihiler les avantages de la compacité.

Le développement de centre secondaire (polarités de quartiers ou pôles d'appui et structurants à l'échelle de la métropole) constitue une réponse au besoin de mobilité. Il permet une ville « courte distance » accessible aux modes doux. S'inscrivant dans cette logique, l'aménagement polycentrique et multi échelles de la ville archipel est une réponse équilibrée dès lors qu'elle s'organise sur un espace relativement restreint. Cela peut être illustré par la théorie des lieux centraux de Christaller. Mais

² *Le zonage selon les tenants de l'urbanisme moderne, devait diviser la ville et mettre de l'ordre dans le territoire urbain, en tenant compte des fonctions-clés : habiter, travailler, se récréer, Le Corbusier, Charte Ath., 1957, p. 103.*

celle-ci peut être améliorée par un système de rabattement et donc de mise en place d'un réseau performant de transport en commun. Ce système est proche des réflexions qui ont conduit au schéma de Berlin ou à celui de Copenhague. C'est aussi le modèle des « villes araignées »³ qui s'organise autour d'un réseau de transports en commun moins radial qu'autrefois. Des liaisons transversales permettent une organisation de polarités en toile d'araignée autour des gares notamment.

Pour conclure, les différentes études sur les modèles de villes durables invitent à être plus nuancés sur la critique de la ville archipel. La densité est certes favorable à un urbanisme durable, mais c'est aussi l'organisation urbaine en polarités accueillant de la mixité urbaine qui doit être recherchée. Dans un modèle de ville idéale, il ne serait pas gênant de voir un bus rempli, provenant d'un pôle secondaire, traverser quelques kilomètres de campagne pour rejoindre la ville centre.

VERS D'AUTRES FORMES DE DÉVELOPPEMENT ?

D'autres modèles de développement de la ville européenne ont été proposés. Sans être exhaustifs, entre la ville dense classique et la ville archipel, d'autres propositions ont vu le jour en Europe.

La ville diffuse

La ville diffuse reflète une urbanisation spontanée comme celui de la région de Bruxelles, au sens large. Fortement dispersée, cette vaste zone urbaine englobe plusieurs villes im-

³ *Jean Haentjens, La Ville frugale, 2011.*

portantes comme Amsterdam, Anvers ou La Haye. Un autre exemple est celui de la Vénétie italienne, la région de Venise, sorte de vaste espace habité sans centre dominant. Selon Bernardo Secchi, « la ville diffuse va de pair avec un mode de vie, celui de la maison unifamiliale avec petit jardin. Je pense que c'est un trait culturel du XXI^e siècle. Cette « idéologie » est devenue très forte en Europe. Je le perçois quand des gens me disent, comme une évidence, qu'ils vont se marier, faire des enfants et donc partir s'installer à la campagne ».

La ville diffuse est d'abord une imbrication entre le fait urbain, « diffus », et la présence de la campagne. À la différence des extensions urbaines classiques où la campagne s'efface progressivement, la ville diffuse s'étend dans les campagnes, se diffuse sans que ces dernières disparaissent complètement. Dans la ville diffuse, campagne et urbanisation s'entremêlent, constituant ce que Bernardo Secchi a qualifié de « *peau de léopard* ».

La ville diffuse est caractérisée par un tissu constitué pour l'essentiel de maisons individuelles. Si cette caractéristique est évidemment importante, elle n'explique pas toute l'originalité ni la spécificité du concept.

La ville diffuse est aussi marquée par l'absence de centre dominant. À la différence du concept du périurbain, qui est polarisé par un centre (souvent le centre historique), ou celui de ville archipel qui est souvent multi polarisée, le concept de ville diffuse repose sur un tissu dans lequel ce ne sont pas seulement les logements qui se diffusent dans les campagnes, mais aussi les entreprises, les services, les équipements, etc. La ville diffuse est un territoire isotrope, une sorte de ville-campagne parsemée de polarités diverses et de taille variable. La ville diffuse est une ville qui s'est construite spontanément hors de toutes démarches de planification. Elle est le résultat, la ville de l'addition d'initiatives individuelles qui ont bénéficié de largesses de la réglementation pour offrir du foncier disponible à ces familles évoquées par Bernardo Secchi qui décident de s'installer et vivre à la campagne.

La ville en doigts de gant

Le modèle danois de Copenhague est l'un des exemples de réussite d'une politique de maîtrise de l'étalement urbain et de développement durable de la ville. Avec une superficie de 43 000 km² seulement, préserver ses espaces naturels était pourtant une tâche difficile. Mais le pays a choisi de se doter d'une « culture planificatrice très forte » en termes d'urbanisme, au travers du « Finger Plan ». Ce plan d'urbanisme vise ainsi « à concentrer l'urbanisation autour des corridors ferrés pour former des doigts d'urbanisation dans le but de conserver entre

chacun de ces doigts des intervalles verts », où tout développement urbain est prohibé, favorisant le maintien de la biodiversité et de terres agricoles. Ce plan régit notamment l'implantation des logements, bureaux et locaux commerciaux. Ainsi, les habitations ne peuvent être implantées au-delà d'une limite fixée à 1 kilomètre de part et d'autre des voies ferrées. Les bureaux, quant à eux, se doivent d'être situés à moins de 600 mètres d'une gare. Enfin, les centres commerciaux sont invités à s'implanter dans les centres villes, et non en périphérie.

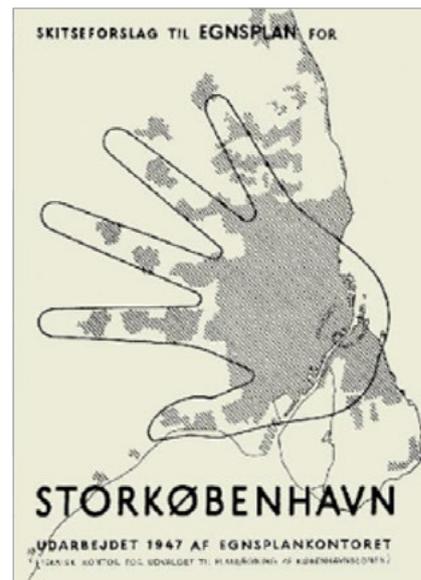
La ville polylobée

Le modèle de la ville polylobée est simplement une variante du modèle précédent. Il consiste à développer l'urbanisation le long des axes de transports lourds, en particulier le ferroviaire. Cela renvoie aux principes de la ville en étoile, c'est-à-dire constituée de plusieurs branches correspondant aux axes de transports ; ou encore à l'urbanisation en « doigts de gant », terme appliqué notamment à Paris pour désigner le développement de la ville le long des lignes de trains de banlieue. L'expression de ville polylobée, employée par Cyria Emelianoff, renvoie à une forme urbaine constituée de plusieurs « lobes ». En matière d'urbanisme, ces lobes consisteraient en des centralités denses et mixtes, concentrées le long des axes de transport en commun à haut niveau de services. Ce modèle permettrait ainsi d'assurer une bonne desserte en transport en commun des espaces périphériques et périurbains à partir de la ville-centre, et donc de limiter l'usage de la voiture qui concerne surtout ces espaces. Cela permettrait aussi de préserver des espaces ruraux entre les branches de l'étoile – ou les lobes de la ville polylobée, afin d'éviter le « mitage » des espaces ruraux et une consommation d'espace nuisible aux activités agricoles et aux espaces naturels. En d'autres termes, le modèle de la ville polylobée permettrait de concilier les objectifs projetés d'une « ville dense » et multipolaire, avec la réalité d'une urbanisation diffuse qui s'étale de plus en plus.

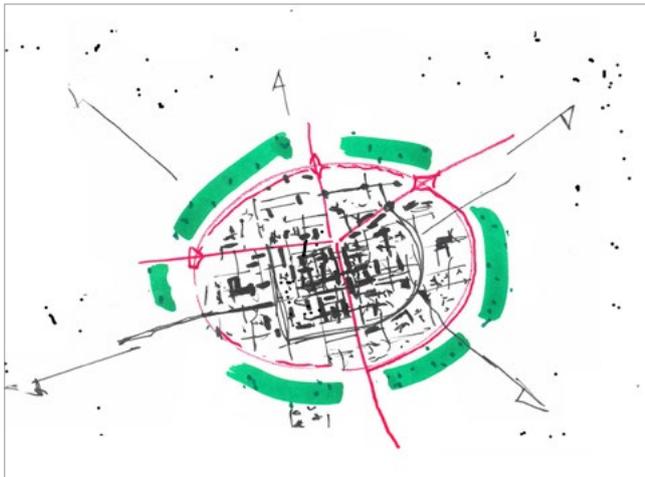
Cette question du modèle urbain se pose désormais à l'échelle de la première couronne, c'est-à-dire l'anneau que forment les villes autour de la deuxième ceinture. Son évolution conditionnera en grande partie le modèle de la métropole de demain.

Le modèle urbain sur lequel s'est construite l'agglomération rennaise, ces quarante dernières années, ne porte pas en lui les germes d'une urbanisation non durable. Cependant, il doit s'adapter à de nouveaux défis, notamment celui de la réinvention d'une ville mixte accessible et résiliente. Ce saut vers 2050 est une occasion non pas de prévoir l'avenir mais plus simplement de s'y préparer.

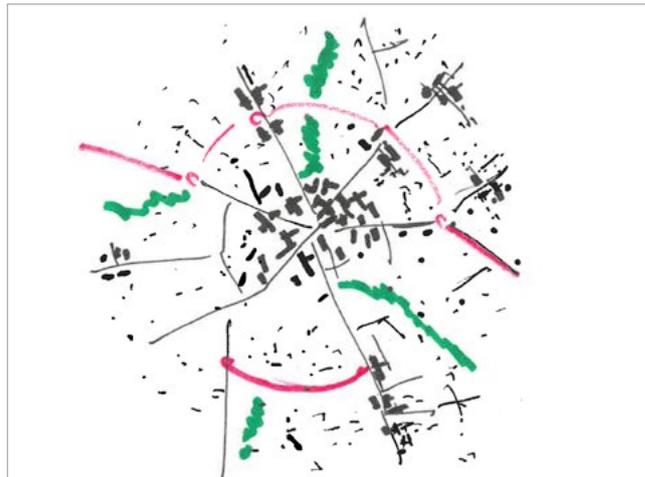
FINGER PLAN DE COPENHAGUE



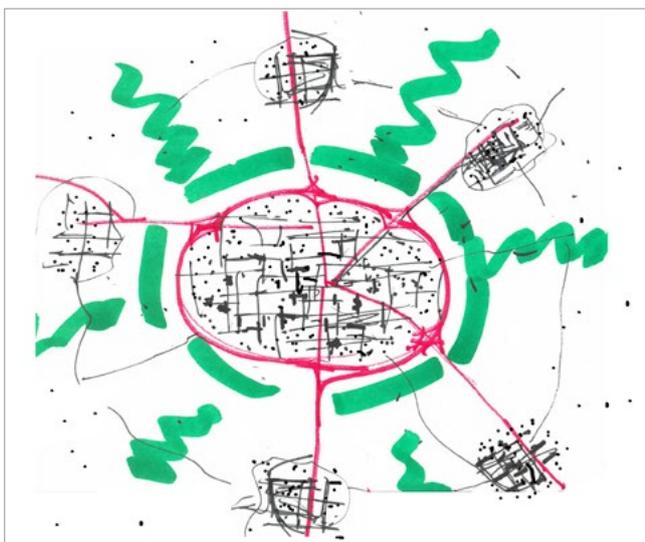
SYNTHÈSE DES MODÈLES D'URBANISATION



La ville dense, ville européenne traditionnelle, est vertueuse par sa densité, riche par sa mixité urbaine mais elle présente le risque d'un éloignement des péri-urbains à la recherche d'un cadre de vie différent et d'un logement à moindre coût.



La ville « diffuse » présente un émiettement de l'urbanisation qui s'accompagne parfois d'un découpage de la ville selon ses fonctions clés (habiter, travailler, se divertir). La ville « diffuse » s'étend et cloisonne les espaces agro-naturels voisins. La question de la desserte en transports en commun est souvent problématique.



La ville archipel reporte l'urbanisation au-delà de la ville-centre en proposant de nouvelles centralités pour répondre aux besoins des habitants. Entre les deux, les espaces agro-naturels et les coupures vertes sont préservés. Le voisinage entre la ville et la campagne est un atout pour cette forme d'urbanisation alors que la question des déplacements vers la ville-centre est un enjeu majeur.



La ville polylobée ou en doigts de gants permet un développement d'une urbanisation dense mais à proximité d'espaces de nature. Cette interaction « ville nature » permet de conjuguer la performance des transports en commun et le maintien de coupures vertes.

Contacts :

Jean-Michel Marchand
02 99 01 85 20
jm.marchand@audiar.org

Audrey Naulin
02 99 01 86 42
a.naulin@audiar.org