

Les enseignements



natba

Pour un projet partagé entre ville et campagne
Para un proyecto compartido entre a cidade e o campo
Para un proyecto compartido entre ciudad y campo



Ce livret a été réalisé à l'occasion du séminaire de clôture **naturba**. Il fait parti d'un coffret remis aux participants.



Introduction

« **naturba**, pour un projet partagé entre ville et campagne. »

naturba est un projet de coopération, inscrit dans le programme Interreg IV B SUDOE 2009/2011, et approuvé en juin 2009.

Les métropoles et agglomérations de l'espace SUDOE sont soumises à de fortes dynamiques d'accueil de populations, générant un étalement urbain important aux dépens des espaces ouverts. Ces derniers se situent pourtant au carrefour de nouveaux enjeux pour ces métropoles : maintien de la biodiversité, production agricole périurbaine, vocation culturelle et de loisirs...

L'enjeu aujourd'hui est de définir des projets urbains durables aux franges de la ville et de la nature pour dépasser les conflits d'usage et redonner une valeur partagée à ces espaces.

Pour répondre à cela, **naturba** s'est fixé deux objectifs : d'une part, concevoir, expérimenter et diffuser de nouveaux outils de conception et de gestion intégrée des territoires urbains, agricoles ou naturels aux franges des grandes agglomérations ; d'autre part, structurer un réseau pérenne de partenaires pour promouvoir un projet partagé et durable entre ville et campagne.

Les partenaires du projet ont eu pour volonté de redéfinir un modèle de développement urbain durable pour passer de démarches incitatives et organisationnelles (type Agenda 21) à des propositions opératoires, territorialisées et spatialisées, en partant de projets existants de collectivités locales ou territoriales comme support d'expérimentation : les projets pilotes. Il s'ensuit une démarche d'allers et retours entre coproductions sur les sites des projets pilotes : analyses croisées, ateliers, workshops..., selon un processus situé entre expérimentation et modélisation.

Trois fondamentaux sont intégrés à cette démarche : la construction d'un nouveau contrat social, l'intégration de la prospective, de la cohérence économique et de la diversité, ainsi que l'anticipation des changements climatiques.

naturba fait ainsi le pari d'une nouvelle posture : proposer une « inversion du regard » pour concevoir et réaliser des projets qui s'initient à partir des espaces ouverts et non urbanisés, et qui composent autant avec les trames urbaines, qu'avec les trames naturelles et agricoles et leurs usages associés. De nouvelles valeurs sont ainsi mises en avant pour légitimer le périurbain dans les politiques publiques à l'œuvre et reconsidérer la relation ville / nature. De nouvelles fonctions métissées sont imaginées, résultant d'une mise en synergie et non plus de confrontations.

Cette approche réinterroge de façon pertinente les systèmes d'acteurs et d'usagers en place et pose, sérieusement, la question de la gouvernance. Celle-ci prend tout son sens en tant qu'outil de médiation. L'implication des différents acteurs est revisitée, décloisonnée, pour construire un véritable projet commun négocié. La question du temps est sous-jacente : concilier arbitrages immédiats et pérennité des efforts sur le temps long pour garantir la démarche de projet.

naturba a rassemblé les métropoles et partenaires suivants : **Toulouse** (APUMP - Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées - et SMEAT - Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine) – **Lisbonne** (Communes de Palmela, Barreiro, Loures) – **Murcia** (Région de Murcia) – **San Sébastien/Irun** (Etorlu Gipuzkoako Lurra).

1 La méthode **naturba**

atelier 1

« Une démarche comparative autour de projets innovants. »

Les franges urbaines constituent des territoires complexes, au croisement des échelles et des stratégies territoriales, sans limites physiques ou d'usages perceptibles. Ce sont des espaces de confrontation urbain-rural, souvent en forte évolution, entre pression foncière et difficulté de soutenir une activité agricole pérenne. Elles sont aussi considérées de plus en plus comme des réservoirs de nature pour les urbains, qu'il s'agisse de biodiversité ou simplement d'espaces de nature et de loisirs à proximité de l'habitat.

Comment dans ces conditions être capable de formuler des projets pour ces territoires, en tenant compte de l'ensemble des échelles, contraintes et atouts qui les caractérisent, tout en osant des réponses ponctuelles, fortes qui pourront être les bases de leur reconnaissance ?

4 agglomérations du Sud Ouest Européen proposent de réfléchir à ces questions à travers des expérimentations sur leur territoire périurbain, soumis à des extensions urbaines de différentes natures.

La méthode **naturba** est un pari sur l'intelligence collective et sur la valeur du contexte comme base de travail.

Il s'agit de mettre en place un processus de travail choisi avec :

- l'expérimentation sur le site comme ouverture et questionnement sur une thématique plus large,
- la comparaison et la modélisation possible comme apport de connaissance et de concept pour l'intervention.

« Préciser et reformuler les enjeux et hypothèses de projet »

La démarche a pour but, dans un temps concentré, de cibler les connaissances et les compétences nécessaires, au service d'une intervention pertinente.

Elle se situe pour l'ensemble des sites pilotes au démarrage de problématiques et / ou projets existants, portés par différentes collectivités.

Elle a été basée sur deux apports :
 → les analyses comparées,
 → les ateliers de production faisant intervenir une expertise croisée.

→ Les analyses comparées

Préalables nécessaires aux ateliers sur site, elles ont eu également pour but de proposer une série de données identiques sur les différents contextes, permettant la mise en avant des particularités comme des similarités.

Préparées par les partenaires locaux pour une diffusion auprès des professionnels mobilisés, elles ont été l'occasion de formuler plus clairement un contexte et des attendus.

Elles ont été menées à travers deux outils principaux :

Les « guides de visite »

- présentation du site pilote dans les contextes et enjeux locaux
- caractères et fonctions particulières dans la dynamique métropolitaine
- projet envisagé dans la perspective d'intégration ville / Nature
- résultats attendus de l'atelier de projet

Ces guides intégraient également des cartographies à différentes échelles permettant de comprendre les sites et de situer les circuits de visite faits dans le cadre des ateliers.

Les « outils territoriaux »

Règles, documents, procédures, compétences, associés aux territoires concernés pour permettre la compréhension des dynamiques et contraintes en œuvre du côté de la puissance publique.

- niveau de compétence des différentes collectivités territoriales dans les 3 pays en urbanisme, planification et aménagement, environnement ;
- types de documents et procédures réglementant la planification et les opérations d'aménagement ;
- protection et gestion des milieux naturels, agricoles, forestiers, paysagers ;
- mesures fiscales et financières liés à la maîtrise foncière et à la gestion des espaces ;
- procédures de concertation et de participation : obligatoire, volontaires, initiatives habitants...

→ Les ateliers de production, cœur de la démarche d'échanges

Ils ont été conçus en ateliers intensifs, avec dans l'idée quelques ingrédients de base susceptibles de faire avancer significativement les projets :

- Mettre ensemble des regards les plus divers possibles, experts chacun de leur côté de l'aménagement urbain ou rural, professionnels comme chercheurs, élus et techniciens.
- Additionner des expériences différentes et complémentaires : partenaires français, espagnols, portugais.
- Connaître physiquement un lieu en l'arpentant, entendre des acteurs locaux parler de leurs enjeux, de leurs idées, avant de formuler des expertises.
- Produire ensemble des recommandations et des propositions pour ouvrir le champ des possibles.

« Concrétiser des projets innovants à la rencontre entre nature et ville »

La démarche de naturba avait pour objectif de servir de catalyseur pour la production de projets innovants. À l'issue de l'ensemble des ateliers, les différents partenaires ont précisé et souvent fait évoluer leur projet. Ils sont en cours actuellement, influencés directement par le temps de travail mis en œuvre dans le projet naturba.

« Une approche par le site, le projet et le croisement des regards. »

La spécificité des territoires aux franges des villes a permis de mettre en avant un mode de production pour un projet partagé, plus complexe certainement dans ces sites que dans la ville constituée. La multiplicité des acteurs, les enjeux contradictoires, les processus en cours nécessitent des approches particulières.

Il s'agit de mettre en avant les principes opérants de cette méthode d'intervention, pour permettre son extrapolation et son utilisation dans les sites périurbains du territoire Sud Ouest Européen.

→ L'arpentage du site, base d'un diagnostic partagé

À l'heure où toutes les données sont disponibles sur internet, les écrits consultables et les analyses facilement échangeables, le plus difficile est souvent de partager une expérience de terrain, que de nombreux experts n'ont souvent même pas vue. Nous avons confirmé que la compréhension, mais aussi ensuite la possibilité de parler un langage commun, vient de ce repérage sensible, physique, culturel de chacun. Lors de ces arpentages, des acteurs locaux sont venus nous parler « de visu » des questions posées et des actions menées.

→ Le projet local, mode de compréhension d'un territoire plus large

Nous aurions pu concevoir ces ateliers comme des regards « diagnostiquant » des enjeux, et les réorientant par l'effet du croisement. Le fait de parler concrètement d'un projet permet dans le même temps de valider ou non son intérêt, de voir s'il est décalé ou intégré dans son territoire. La nécessité de proposer implique des allers et retours constants avec les données existantes pertinentes qui sont en lien avec le projet.

Travailler en commun sur un projet, qu'il soit stratégique ou d'aménagement, est un moyen direct d'entrer dans la connaissance du territoire.

→ L'atelier de production, lieu d'une ré-interprétation de la question posée et de la réponse apportée

Le moment de l'atelier n'est pas neutre. Les projets proposés l'ont été à partir d'ébauches pour permettre cette interrogation. La multiplicité des regards extérieurs, des expertises différentes venant de l'écologie, du paysage, de l'urbain, l'arrivée sur un territoire nouveau permet une liberté d'interprétation parfois difficile au quotidien.

La programmation urbaine contient déjà les prémices du projet futur. Son questionnement s'est avéré toujours judicieux, même s'il a été parfois l'objet de tensions et de débats forts.

→ Les propositions issues des ateliers, outils pour prioriser analyses et expertises complémentaires

Dans des territoires aussi mouvants, complexes que les périphéries urbaines, il s'agit souvent de choisir les indicateurs pertinents plutôt que de travailler sur une exhaustivité.

Positionner des hypothèses de projet presque au démarrage d'études urbaines larges, les valider ou les modifier à travers l'expertise apportée par les ateliers permet de cibler ensuite plus précisément les attendus d'une analyse. Cela implique également de définir des partenariats et acteurs possibles, pour une intégration en amont de la production.

→ La démarche comme moyen de faire évoluer les pratiques et les échelles d'intervention

La nécessité de préparation des ateliers à travers les guides mais aussi l'animation a souvent permis aux partenaires locaux d'échanger de manière nouvelle (y compris avec les partenaires associatifs). Les questionnements introduits dans les ateliers ont également souvent changé les périmètres d'étude et d'influence. Les relations et interactions peuvent ainsi évoluer, permettant des collaborations plus riches.

En faisant évoluer les questionnements posés, les périmètres de projet, les partenariats existants, la démarche d'atelier intensif a joué un rôle de révélateur de questionnements et de catalyseur de projets pour ces territoires aux franges de nos villes.

2 Les valeurs

Les espaces et les projets « au bord de la ville ».

Les espaces périurbains représentent aujourd'hui des espaces mouvants, peu définis, à l'interface d'une ville constituée qui se renouvelle encore peu, d'une périphérie qui s'étale et de territoires ruraux plus stables.

Ils constituent des entités fragiles et complexes, aux fonctions actuelles souvent contradictoires, liées à la cristallisation d'attentes collectives dispersées.

Et pourtant, ils font « transition », mobilisant des dynamiques spatiales autant que sociétales, plus ou moins actives, parfois opposées et sources de conflits, tant économiques, sociaux, qu'environnementaux.

Aujourd'hui, ces espaces périurbains ne sont pas ou mal connus. Ils ne sont pas reconnus, souvent pas ou mal désignés, habituellement considérés « en creux » et non légitimés en termes de politiques publiques.

Sans le portage d'un intérêt général clairement identifié, sans usage ou vocation dite « rentable » à court terme, ils ne sont aujourd'hui pas considérés comme des « lieux de projet ».





La nature domine et structure le projet de la ville contemporaine



B. Secchi

→ Un nouveau regard vis-à-vis des espaces agricoles, naturels et forestiers périurbains.

Le projet **naturba** fait le pari d'une nouvelle posture : ne plus considérer les espaces agricoles, naturels et forestiers comme le réservoir de l'étalement urbain. Il est proposé a contrario une "inversion du regard" pour concevoir et réaliser des projets qui s'initient à partir des espaces ouverts et non urbanisés, et qui composent autant avec les trames urbaines, que les trames naturelles et agricoles et leurs usages associés.

On se détourne alors du « que faire ? » pour se diriger vers le « comment faire ? ». La multifonctionnalité des espaces périurbains quitte le mouvant et le complexe pour asseoir une identité réelle et une base concrète au projet de territoire.

→ De nouvelles valeurs pour légitimer le périurbain

Redonner de la valeur au territoire périurbain implique de reconsidérer préalablement la relation ville / nature. Que l'on parle de « nature en ville » ou de « ville dans la nature », le nouveau regard porté sur ces espaces périurbains met en avant la nécessaire complémentarité et la reconnaissance mutuelle des services apportés par l'une et par l'autre.

Dans un nouveau rapport de forces, les services offerts par le périurbain, tels que l'approvisionnement alimentaire, la régulation, les aménités, les bénéfices non matériels, les puits de carbone, ... sont désormais à identifier de façon plus précise et à caractériser dans leur multi-dimension (sociale, écologique, culturelle...).

Ce travail de décryptage fin doit s'accompagner d'un nouveau questionnement commun et partagé, qui permette de revoir le système actuel de valeurs données à l'espace périurbain.

Les a priori, les clichés, tous les sous-entendus sont à mettre sur la table, pour mieux les écarter.

Il s'agit bien de remettre au débat la réalité des valeurs liées à l'usage constaté, partagé, des espaces périurbains, que cet usage soit direct (production de biens et de services, cadre de vie), indirect (épuration de l'eau, régulation des événements climatiques) ou même potentiellement envisagé à plus ou moins long terme.

Bien que plus délicates à appréhender, parce que confrontant les vécus des uns et des autres, ne doivent pas être oubliées les valeurs intrinsèques de ces espaces, pas nécessairement liées à un « usage », mais que l'on choisit de léguer ou non aux générations futures : elles représentent le terreau identitaire indispensable au projet de territoire.

Les valeurs

Si les systèmes de valeurs discutés sont a priori différents selon l'échelle et le système de production du territoire, on retrouve néanmoins systématiquement plusieurs clauses communes :

- Les valeurs écologiques, qui peuvent être posées comme fondamentales,
- Les valeurs sociales, qui interpellent le contrat social à définir,
- Les valeurs économiques, qui posent la question du « politique » et de l'« éthique »,
- Les valeurs "immatérielles", qui renvoient à la notion de paysage, de qualité de vie, de ressourcement,
- Les valeurs internes / externes, qui remettent le périurbain en lien avec le reste du territoire.

Toutes ces valeurs réinterrogent de façon pertinente les systèmes d'acteurs et d'usagers en place, et posent sérieusement la question de la gouvernance. Les reconsidérer est indispensable pour légitimer les espaces périurbains comme des territoires à enjeux dans les politiques publiques à l'œuvre.

→ A nouvelles valeurs, nouvelles fonctions à inventer

Force est de constater que cette nouvelle approche des territoires périurbains ouvre le champ des possibles dans la réflexion sur leur avenir.

Ces espaces non urbains sont désormais à positionner clairement au carrefour des nouveaux besoins des métropoles, que ce soit en termes de maintien de la biodiversité, d'approvisionnement en produits alimentaires de proximité, de loisirs ou d'image identitaire.

L'espace non urbanisé est aujourd'hui une richesse, qui doit constituer la structure première du projet périurbain. Travailler conjointement avec les acteurs et les professionnels du rural, de l'écologie et de l'urbain, est l'occasion de concevoir des projets naturels et urbains qui soient en synergie et non plus en confrontation, en partant de la structure végétale, de la ressource en sol et en eau des espaces ouverts.

Les espaces urbains et périurbains sont distincts et pourtant intimement reliés. En prendre conscience est indispensable pour élaborer une vision parta-

gée du présent et de l'avenir. Cette situation offre l'opportunité de dérouler une approche à la fois globale, multi-échelle et inter-territoriale, pour créer un ensemble « urbain, naturel et agricole » cohérent, organisé et en réseau. C'est l'occasion rêvée de décloisonner enfin les mondes techniques et politiques (agricoles, urbains, bio-environnementaux, sociaux, récréatifs, culturels, touristiques...) qui interagissent sur ces espaces « naturbains ».

Entre une ville « construite pour durer » et des territoires ruraux encore très stables, les espaces périurbains représentent aujourd'hui une opportunité pour innover. Ils donnent l'occasion de réinterroger les idées, les valeurs, les intérêts, d'expérimenter, d'accueillir sans préjugé des initiatives locales émergentes et/ou alternatives.

Reconsidérer les espaces périurbains déclenche l'envie d'imaginer de nouveaux projets « au bord de la ville », entre usages existants et utopies projetées.

Au-delà des différences de contexte urbain, de géographie locale, de culture et de gouvernance, des thèmes reviennent systématiquement, basés sur une réalité de site, mais aussi des valeurs symboliques partagées, liées à une période commune de notre histoire :

- L'agriculture maraîchère périurbaine, source principale de la nourriture des agglomérations : des expériences probantes, malgré la complexité des systèmes,
- La protection des écosystèmes et de la ressource en eau à travers des continuités de nature : des initiatives encourageantes, dont certaines surmontent le manque souvent récurrent de gestion durable des ressources,
- Le « parc naturel périurbain » comme extension idéale pour les loisirs du citadin : des projets originaux, où les échanges entre acteurs multiples sont primordiaux pour leur réussite à long terme.

Les espaces périurbains représentent ainsi pour demain des opportunités rêvées pour sortir des voies classiques d'aménagement de l'espace et imaginer des projets et des lieux de vie métissés, en prise directe avec le territoire, via des approches et des acteurs renouvelés.

atelier 3

③ La gouvernance :

« Un projet négocié
entre ville et campagne. »

Bien que les organisations et les cadres d'intervention soient différents selon les pays, quelle gouvernance, quelles décisions participatives pour construire les projets, pour engager la concertation (ingénierie, outils et modes opératoires) ?

Nous vivons dans des sociétés de plus en plus métropolisées dont les espaces naturels, agricoles et forestiers sont l'objet à la fois de très fortes pressions de la part des différents acteurs de l'aménagement (propriétaires fonciers, agriculteurs, aménageurs-promoteurs,...) et de très fortes attentes collectives (urbains et rurbains).

Ces espaces sont pensés comme des espaces vides, des réserves pour l'urbanisation, et non comme des espaces à enjeux, au cœur de politiques publiques territoriales. Morcelés et déstructurés physiquement par la pression urbaine, ils le sont aussi par l'inorganisation des acteurs, des usages et des fonctions qu'ils accueillent.

L'enjeu de la gouvernance n'est-il pas alors de reconsidérer ces espaces naturels, agricoles et forestiers comme un ensemble cohérent organisé en réseaux, constituant un atout pour l'espace métropolisé ?

→ La gouvernance, un outil de médiation

Les outils de planification sont nécessaires mais sont-ils suffisants pour encadrer la gestion des espaces naturels périurbains ?

La nécessaire maîtrise de la vocation des sols par les documents d'urbanisme ne suffit pas pour inscrire les espaces naturels, agricoles et forestiers dans une dynamique de projet, pourtant seule susceptible de garantir leur pérennité, et ce d'autant moins que la responsabilité de ces documents n'est jamais unifiée sur de vastes territoires, compte tenu de la diversité des acteurs et de leurs fonctions.

L'espace naturel, agricole et forestier ne se résume jamais à une seule fonction. Ils ont cette richesse de pouvoir assumer plusieurs fonctions, sur un même site ou en réseau, à condition de réguler cette multifonctionnalité par une approche globale concertée multi-échelle, interterritoriale.

Au-delà des documents de planification territoriale et des procédures en vigueur de développement thématique, c'est dans les situations de tensions ou de conflits que l'action de gouvernance prend tout son sens, avec comme objectif unique de transformer ces tensions ou conflits en convergences ou nouvelles alliances (médiation, règles et principes d'action qui s'appliquent à tous).

→ Une implication revisitée de tous les acteurs

Les acteurs sont nombreux, variés, plus ou moins organisés, et manquent beaucoup de coordination et de visions partagées.

Propriétaires fonciers, agriculteurs, forestiers, promeneurs, pratiquants sportifs, chasseurs, pêcheurs, amoureux de la nature, militants écologistes, résidents anciens ou nouveaux, gestionnaires d'une ressource ou d'un patrimoine naturels, gestionnaires d'équipements touristiques ou d'un site de plein nature : tous ont leur propre idée de la nature, qui engage parfois leurs conditions d'existence, mais les tensions entre eux l'emportent souvent sur l'unité d'action.



<http://www.naturba.eu>

Chef de file et contact du projet



5 Rue Saint Pantaléon - TOULOUSE
Tél : 05 62 27 24 12 - Fax : 05 61 12 32 16
Email : contact@apump.org - Site www.apump.org

