

*Appel à candidatures en vue de la sélection des 21 participants internationaux
pour un atelier de production collective de stratégies et projets de développement urbain*

ZM de León, sols et paysage à partager

Comment les friches, les délaissés urbains et les espaces résiduels peuvent contribuer à la restructuration de la ville et de la métropole?



Le développement récent de la Zone Métropolitaine de León (ZML) a engendré un espace hybride, une mosaïque de pièces urbaines d'usages variés et de tailles différentes. Ces éléments autonomes ne semblent être régis dans leur installation ou leur développement par aucune planification d'ensemble. Seule une dynamique d'initiative privée basée sur le marché et la libre disposition des sols semble être à l'origine de la situation. Cette logique de croissance, organisée autour de pièces disjointes, génère une matrice urbaine poreuse aux multiples interstices.

L'ambition de l'Atelier de León consiste à prendre en compte cette spécificité pour proposer une nouvelle vision stratégique : repenser la ZML par ses vides pour renforcer sa cohésion et structurer les tissus. Cette réflexion s'organisera à l'échelle de la trame urbaine de León et des autres centres urbains que sont Silao, Purísima et San Francisco del Rincón, aussi bien qu'à l'échelle de toute la métropole. Devant les tendances observées, il est indispensable d'aborder la cohérence métropolitaine en développant la notion de « bien commun » d'un paysage ou d'un environnement urbain partagé, au-delà des limites de la gestion administrative.



PREAMBULE

La Zone Métropolitaine de León (ZML) est une région à l'économie dynamique, importante pour l'État de Guanajuato comme pour le Mexique. Elle se situe sur l'axe de l'autoroute 45 et de la ligne de chemin de fer (de marchandises) qui va du DF aux États-Unis d'Amérique ("DF" pour "District Fédéral", est utilisé pour désigner la ville de Mexico). Dans un rayon de 400 km se concentrent 80% du marché national, 70% des activités industrielles et 60% de la population totale du pays. La ZML est aussi un point de connexion entre les deux océans Atlantique et Pacifique. Dans l'État de Guanajuato, elle est incluse sur un axe nord-sud qui la relie aux villes de Salamanca, Calaya et Irapuato.

Selon les tendances observées et les documents officiels de planification, une croissance importante de la population est prévue. La tendance naturelle du développement verra les nouveaux arrivants se concentrer dans la ZML et dans la ville de León en particulier. Aujourd'hui, l'État de Guanajuato compte près de 5,3 M d'habitants, dont plus de 30% (1,7 M) vivent dans la ZML. D'ici 2030, on estime que plus de 40% de la population de l'État vivra en zone métropolitaine, dont plus de 80% dans la municipalité de León. Cette croissance non gérée pourrait générer des déséquilibres et augmenter la quantité des déplacements sur le territoire (en s'ajoutant à l'important trafic de transit de cette ville « traverse »).

La bonne desserte de ce territoire (grâce aux lignes de chemin de fer et à des connexions routières structurantes et, depuis les années 1980, avec l'aéroport international de Guanajuato) a augmenté la demande d'usage des sols et l'attraction de la population dans la zone. La présence de nombreuses zones industrielles et d'activités économiques dynamiques (symbolisée par le port intérieur dans la municipalité de Silao) est représentative de cette dynamique.

Dans une optique globalisée, le modèle de développement en cours ne tient pas compte des valeurs historiques et traditionnelles de la société mexicaine et laisse peu de place à l'initiative publique. La spéculation immobilière renforce la fragmentation du territoire, socialement et spatialement. L'urbanisation informelle relègue une partie de la population dans des nouveaux quartiers périphériques identifiés à León comme des polygones de pauvreté.

Imaginer une restructuration de la ZML ne peut se faire sans considérer les nouveaux enjeux et les nouvelles situations inscrites à différents niveaux économiques, environnementaux, sociaux et identitaires.

Le présent document, rédigé à partir du rapport émis dans le cadre de la mission exploratoire effectuée par Les Ateliers du 20 au 24 mai 2013, entend proposer une thématique qui permette de prendre en compte ces questions.

En coopération avec l'ambassade de France au Mexique, l'équipe des Ateliers s'est réunie avec les autorités gouvernementales, acteurs de la société civile, collectifs, l'IPLANEG (Institut de Planification de l'État de Guanajuato), l'IMPLAN (Institut de Planification de la Municipalité de León), et de nombreux interlocuteurs.

Avant d'exposer la problématique spécifique de l'atelier, nous avons souhaité partager un premier regard et une première analyse de la ZML, à travers ses caractéristiques économiques et résidentielles, les grandes orientations urbaines et les projets en cours. Nous indiquerons ensuite les premières réflexions sur la thématique à développer. En fin de document se trouvent des informations sur l'organisation de l'Atelier.

Dans l'optique spécifique du travail de l'Atelier, trois axes, ou trois grands terrains d'action, seront plus spécialement mis en lumière.

Le premier concerne l'articulation entre León et Silao le long des axes viaires et des zones d'activités et de logement qui traversent la plaine agricole. Le deuxième s'intéresse à la réflexion sur la trame urbaine de chacune des quatre communes. Enfin la troisième situation est celle d'un espace à fort potentiel entre la ville de León et l'agglomération urbaine de Purísima et San Francisco del Rincón.

REMERCIEMENTS

Ce document présente le sujet de l'atelier. Il est envoyé aux partenaires et à l'ensemble du réseau international des Ateliers, dans le but de mobiliser les candidatures de professionnels.

Rédaction : Rémi Ferrand et Oriol Monfort, pilotes de l'atelier.

Avec Thomas Casanova, assistant-pilote,

et Claire Vigé Hélie, Anne Durand, Jean-François Parent, Simon du Moulin, Christine Volpilhac, Berenice Vidal (participants à la mission exploratoire).

Sur la base des échanges qui ont eu lieu lors de la mission de préparation en mai 2013 avec :

- Horacio Guerrero García, directeur de l'IPLANEG, et Jesús Solórzano Jaramillo, directeur adjoint de l'IPLANEG.
- Graciela Amaro Hernández, directrices de l'IMPLAN, et María Elena Castro Cárdenas, directrice adjointe de l'IMPLAN.
- Yann Thoreau La Salle et Manon Viau, de la Coopération IFAL - Ambassade de France.
- la collaboration Bordeaux-León à travers Nadège Braure (CUB-IPLANEG) et Christine Volpilhac (Communauté Urbaine de Bordeaux, participante à la mission exploratoire).
- Aude Jahan de l'IMPLAN, coordinatrice locale de la mission.

Avec les conseils des membres du Comité Scientifique des Ateliers.

Nous remercions les maires des quatre communes de la Zone Métropolitaine de León: Barbara Botello (León); Tomás Torres Montañez (Purísima del Rincón); Javier Casillas Saldaña (San Francisco del Rincón); Enrique Benjamín Solís Arzola (Silao).

Nous remercions également les conférenciers, politiques, professionnels qui ont consacré leur temps pour nous rencontrer, nous présenter leurs travaux et leur vision : Rafael Torres, directeur du Port Intérieur ; Celina Salazar, Directrice de l'IMPLUS de Silao ; Juan Alcocer Flores, directeur de l'Institut Culturel de l'État de Guanajuato; Ignacio Noriega Padilla, directeur général de l'Économie de la commune de León ; María Eugenia Pineda Velázquez, AURA architectes et urbanistes associés ; Amílcar Arnoldo López Zepeda, directeur général de la Mobilité de la commune de León; Jorge Miranda, directeur de URBE Consultants ; Adrian Peña, directrice générale de la COVEG ; Jaime Samperio Vázquez, Directeur de Développement Durable de l'IMPLAN ; Isidro Martínez, directeur adjoint des projets et de la gestion urbaine de l'Institut Municipal de Logement (Instituto Municipal de Vivienda -IMUVI) ; Antonio Navaro Márquez, directeur du Développement urbain écologique et des Transports de San Francisco del Rincón ; José Luis Salmerón, directeur du Développement urbain de Purísima del Rincón ; Javier Hinojosa de León, président de l'IPLANEG ; Ana Carmen Aquilar Higareda, directrice générale de l'Institut d'Ecologie de l'État de Guanajuato ; Enrique Torres López, Directeur de la SAPAL ; Raúl Francisco Pineda López, professeur chercheur de l'Université Autonome de Querétaro; Arturo Joel Padilla Córdova, directeur du Forum Culturel Guanajuato ; David González Flores, président du Patronage de la ville historique de León ; Fabián Ozuna, Atelier de Design Urbain.

Nous remercions surtout nos partenaires: l'IMPLAN, l'IPLANEG, et l'Ambassade de France au Mexique à travers l'IFAL (Institut Français d'Amérique Latine).

Ce document existe en version française et espagnole, en téléchargement libre sur www.ateliers.org

Date d'édition : juillet 2013

CONTEXTE GENERAL

UN DESTIN GÉOGRAPHIQUE

L'ÉTAT DE GUANAJUATO : UNE POSITION CENTRALE

L'État de Guanajuato est inscrit dans le grand plateau central mexicain : entre les deux principales chaînes de montagne, la Sierra Madre Occidentale et la Sierra Madre Orientale, ce vaste espace s'élève entre 1100m au Nord et 2000m au Sud. Il s'étend de la frontière avec les États-Unis jusqu'à la Cordillère Néo-volcanique.

Il comporte de nombreuses vallées dont certaines accueillent des villes importantes Mexico et Guadalajara.

L'État se trouve à égale distance des océans Pacifique et Atlantique.

L'état compte 5.5 millions d'habitants (2010), répartis sur 30 608 km² (soit la surface de la Belgique ou de la Galice) et 46 municipalités.

La ville de Guanajuato est la capitale de l'état (170 000 habitants), León la ville la plus peuplée avec 1,4 millions d'habitants.

Les zones métropolitaines sont : León, Penjamo la piedad, MoroLeón, Laja-Bajío, Irapuato Salamanca.



LA ZONE METROPOLITAINE DE LEON : LE CŒUR DE L'ÉTAT

La ZML correspond à la septième métropole la plus peuplée du Mexique, avec près de 1,7 millions d'habitants.

Par sa population, son rapport aux infrastructures primaires (rail, route, autoroute) et son rôle économique majeur, la ZML correspond au cœur vivant de l'État.

La métropole regroupe 4 municipalités autonomes : León, Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón.

A la fois unie et déséquilibrée, l'hypothèse de cette métropole constitue la première raison de la tenue de l'Atelier.



La ville de Guanajuato, capitale de l'État, correspond à une polarité administrative et touristique de grande importance. Officiellement, la ville n'est pas incluse dans la ZML. Très proche, presque déjà intégrée, elle pourra être inscrite dans la réflexion globale métropolitaine.

COLLINES, PLATEAUX ET PLAINES: ENTRE L'ALTIPLANO ET LE BAJIO

La topographie de l'État se partage entre une partie haute au Nord (plateau mexicain, altiplano) et une partie basse au sud. Le cœur du « Bajío » mexicain est situé dans l'État de Guanajuato.

Le climat dominant de la zone de l'Altiplano est semi-aride, avec un climat tempéré pour les parties moyennes et hautes des zones montagneuses. La région du Bajío est appelée ainsi pour sa situation géographique, en contrebas des autres régions qui la limitent. Elle est privilégiée pour le développement de l'agriculture et de l'élevage.

La géographie de l'État peut se lire comme celle d'un bassin versant, une région semi-aride traversée par des cours d'eau saisonniers (des torrents) qui irriguent une région plus humide située au Sud. L'eau apparaît comme un élément de la constitution du territoire (implantations historiques de villes, premier rôle agricole de la région). Cette ressource a tendance à se raréfier et la région est marquée par un assèchement inquiétant. Certaines parcelles agricoles sont abandonnées faute d'irrigation et des coupures d'eau peuvent avoir lieu.

A l'échelle de la zone métropolitaine de León, cette géographie est très lisible. Les collines et plateaux hauts constituent les limites nord-ouest et nord-est de l'aire métropolitaine.

La vallée du Bajío s'ouvre en limite Sud de León et Silao. Les collines comportent des retenues d'eaux importantes pour la gestion des crues (orages et flux torrentiels de la saison humide). La présence de torrents allant du Nord vers le Sud a conditionné la création des villes de León et Silao.

Le Bajío est une région humide, avec un important rôle agricole. Elle est en outre une importante région de production industrielle. Positionnée de façon stratégique, au centre du pays (dans le triangle industriel des trois plus grandes villes du Mexique : Mexico, Guadalajara, et Monterrey), la zone compte, dans un rayon de 400 km, plus de 70% des industries, du commerce et des exportations pour environ 60% de la population du pays.

UN CARREFOUR CONTINENTAL

L'importance économique de l'État de Guanajuato est réelle et connue.

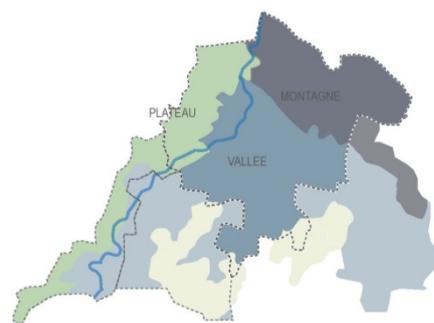
L'État de Guanajuato se positionne comme un des cluster de l'industrie automobile le plus dynamique du Mexique. Actuellement (2011), 1 véhicule sur dix fabriqué au Mexique en est issu, et 60% des chaussures produites au Mexique le sont à León. On recense également une industrie chimique importante, une industrie du cuir, des transports ou encore du plastique.

Ce rôle économique est renforcé par l'intégration continentale de la région. L'État s'inscrit en effet comme le lieu de croisement des principales autoroutes Nord-Sud (Ville de Mexico/Nuevo León-Ciudad Juarez/États-Unis) et Est-Ouest (Manzanillo/Guadalajara/León/San Luis Potosi/Tampico).

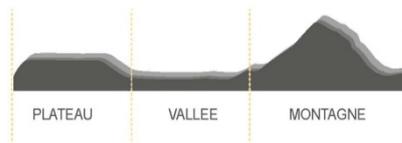
Une ligne de trains (fret) s'inscrit également dans le corridor Nord-Sud.

La conscience de cet atout territorial est très aigüe. Le projet du Port Intérieur (construit en 2006) et le projet de développement d'un réseau de train interurbain visent à tirer partie de cette position.

La présence de l'aéroport de León (sur la commune de Silao) renforce encore cette forte intégration continentale.



Altitude maximale: 2800 m
Altitude minimum: 1000 m



HISTOIRE, ÉCONOMIE ET ÉVOLUTION URBAINE

L'histoire de la ZML (et de la municipalité de Guanajuato) peut se lire, dans le temps long comme dans sa période récente, au rythme de son développement économique.

A chacune de ces étapes successives correspondent **une activité dominante** et **une échelle** spécifique :

- l'extraction des **richesses souterraine** et un rôle **mondial** (avec plusieurs périodes de déclin)
- un **développement de petite échelle** structuré autour de l'agriculture et de la petite industrie selon un schéma **régional**
- la montée progressive de **l'activité industrielle** et sa mise en réseau via la route et le rail à l'échelle **nationale**
- enfin par l'arrivée récente de multinationales et une production de masse selon une logique **globale**.

Dans l'histoire de la ZML élargie, ces activités et ces échelles se sont superposées plutôt que remplacées.

LA VILLE DE GUANAJUATO, LES EXTRACTIONS MINIERES

Les premières découvertes d'or sur le territoire de la ville de Guanajuato, en 1540, précèdent de peu la construction d'un premier fort.

Plusieurs périodes d'extraction minière se sont succédées depuis, d'abord l'or au XVI^e siècle, puis l'argent à partir du XVIII^e siècle. La ville devient même le premier centre mondial d'extraction d'argent. Ville industrielle très riche, Guanajuato possède un important patrimoine baroque et des vestiges miniers qui structurent toujours la ville (rues « souterraines » installées dans des tunnels miniers et la « Boca del Infierno », puits de mine profond de 600 m). Guanajuato fut aussi témoin d'événements déterminants pour l'histoire du pays.

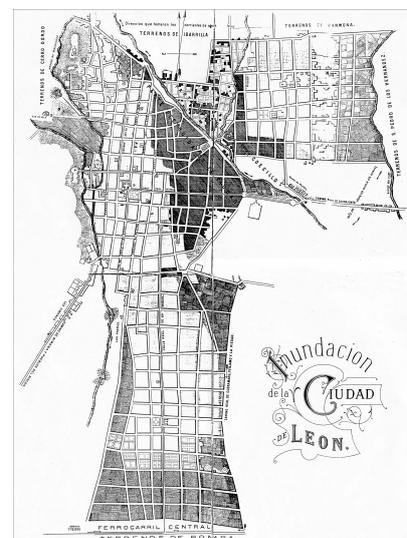
Aujourd'hui, la ville est la capitale de l'État même si son économie (qui compte encore des espaces de production en relation avec des pôles d'enseignement) semble en retrait par rapport aux autres polarités de la métropole. Elle est une importante destination touristique.

LEON, ROLE AGRICOLE ET PREMIERS DEVELOPPEMENTS INDUSTRIELS

Si la fondation de León date de 1576, son statut officiel de ville remonte à 1830. La structure originelle de la ville s'apparente au rassemblement de villages (à l'échelle de San Francisco Rincón ou Purísima de Rincón) séparés par de grandes propriétés agricoles (haciendas). Les torrents qui traversent la région du Nord vers le Sud organisent la première trame urbaine.

Au moment de l'abandon des mines de Guanajuato, beaucoup de travailleurs se sont installés à León. L'agriculture a été la principale activité économique jusqu'au XVIII^e siècle. L'importance de l'élevage et la quantité des peaux que cette activité produit sont évidemment en lien avec le développement de l'industrie du cuir.

L'agriculture conserve une dimension importante dans la région malgré le manque d'eau et le développement urbain.



VILLES ROUTES, UN PREMIER EQUILIBRE METROPOLITAIN ?

L'envol de l'industrie du cuir a suivi par l'arrivée du chemin de fer et de la machinerie industrielle moderne ; la fabrication de chaussures s'est développée rapidement et la région a commencé à exporter sa production. Depuis, les nombreux ateliers qui se sont développés à León constituent un tissu industriel très actif qui contribue à l'identité de la ville. León revendique fièrement aujourd'hui le titre de « capitale du cuir et de la chaussure ».

La ZML du début du XX^e siècle correspond à la figure d'une métropole plutôt équilibrée : plusieurs polarités agricoles et un premier tissu industriel diffus, intégré à la trame urbaine. Ce tissu économique s'inscrit à l'échelle nationale.

En 1921, on inaugure un premier aéroport sur la commune de Silao.



L'autoroute fédérale 45, ici dans la municipalité de León

EXPANSION URBAINE

La forte croissance démographique qu'a connu le Mexique depuis 1940 (20 millions d'habitants en 1940, 50 en 1970 et 115 aujourd'hui ; sur la même période la population d'un pays comme la France n'a que doublé) s'est accompagnée d'un fort mouvement d'urbanisation, conséquence de l'exode rural (aujourd'hui le taux d'urbanisation du Mexique est de 75%). Les villes mexicaines ont connues une forte croissance (Mexico a même été présentée au début des années 80 comme la plus grande ville du monde) qui s'est accompagné d'une explosion des surfaces urbanisées. Chaque fois que la population doublait, les surfaces urbanisées augmentaient d'un facteur 6 à 10.

Ce mouvement national d'étalement s'est surtout concentré dans la ZML autour de la ville de León. Atteignant puis dépassant le million d'habitant à partir de 1995, la ville atteint progressivement ses limites naturelles que sont les collines et les plateaux au nord-est et au nord-ouest.

Le phénomène d'étalement urbain au Mexique s'est ici comme ailleurs caractérisé par deux mouvements qui ont engendré de profonds déséquilibres. La population riche de la ville s'est éloignée volontairement pour profiter d'un cadre de vie plus agréable, sur le modèle de l'étalement urbain américain. L'habitat aisé a été choisi en fonction des zones valorisées par leur cadre naturel, parfois sous la forme d'ensemble fermés (*Barrios cerrados*, quartiers fermés). L'essentiel des couches populaires a subi cet étalement, en venant s'installer sur des terrains disponibles à la périphérie des zones déjà urbanisées, par le biais d'une urbanisation sauvage. La croissance de l'habitat précaire s'est donc établie selon un modèle radioconcentrique depuis le centre vers les extrémités (polygones de pauvreté).

Les conséquences de ce mode de développement ont été un relatif déclin du centre historique et une multiplication des déplacements.

ZML, TERRAIN DE JEU DE LA MONDIALISATION ?

Le 1er janvier 1994 entre en vigueur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA, en anglais NAFTA « North American Free Trade Agreement », et en espagnol TLCAN « Tratado de Libre Comercio de América del Norte ») qui crée une zone de libre-échange entre les États-Unis, le Canada

et le Mexique. La même année, une gigantesque usine de la société General Motors est inaugurée sur la commune de Silao.

Cette implantation fait entrer la ZML dans une nouvelle dimension : une métropole de fait correspondant à une polarité économique moderne et inscrite dans des flux à l'échelle du continent.

Non loin du nouvel aéroport international du Bajío (inauguré le 22 Février 1991, il remplace l'ancien aéroport de León), une nouvelle infrastructure majeure est ouverte en 2006. Situé dans le centre du Mexique, le Port Intérieur de Guanajuato ou « GTO Port Intérieur » est un port sec. Il met à disposition une offre de terrain pour l'installation d'usines et pour les opérations logistiques. Il est connecté à différents parcs industriels, Santa Fe I, II, III et IV. Au cours des dix dernières années, différentes entreprises étrangères et locales se sont implantées dans le parc industriel de Santa Fe, avec des entreprises comme Toyota, Volkswagen, Pirelli, ainsi que les principaux producteurs de cuir mexicains comme Flexy ou Emyco.

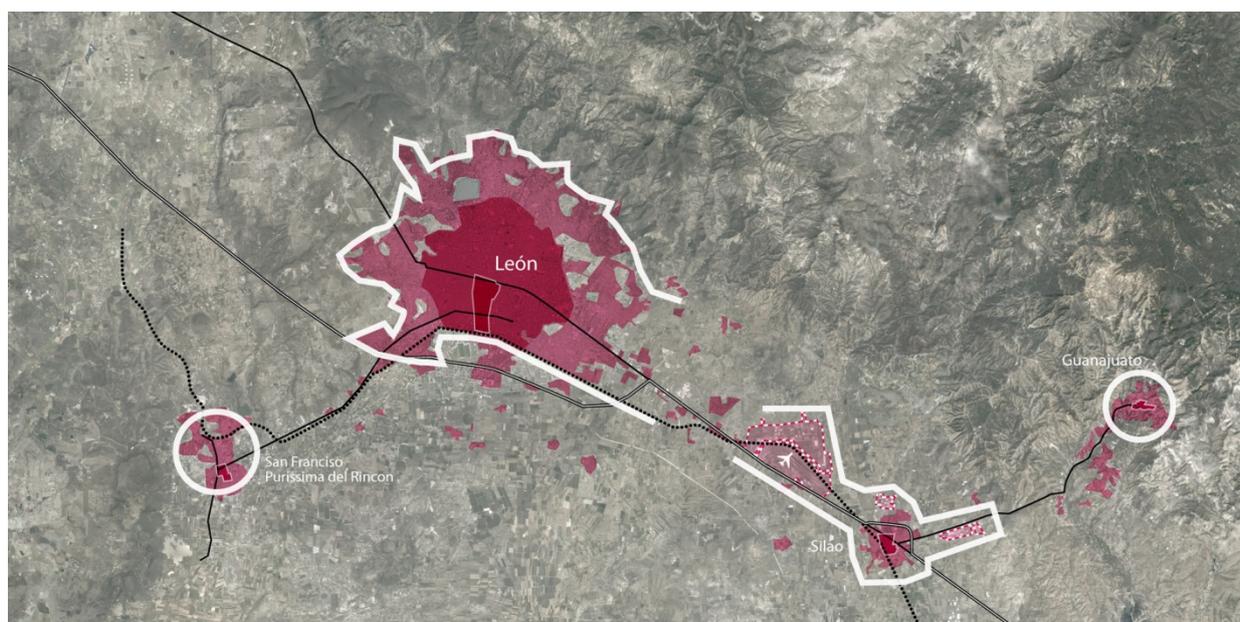
Réglementation fiscale avantageuse (Free Trade Zone), logistique mutualisée, services mis à disposition (crèche, centre de conférence, commerces et restaurants, centre médical ou activités récréatives), cette infrastructure fermée et extensive constitue ici un modèle enviable. Mal relié au reste de l'agglomération, fermé et éloigné, cet espace est seulement accessible par le des lignes de bus privées ou des navettes mis à disposition par les employeurs.

LA MÉTROPOLE, CHAMP D'OPPORTUNITÉS ?

Dernière pièce en date dans l'évolution de ce territoire, ces secteurs monofonctionnels et thématiques constituent la face globale de la ZML. Installées majoritairement sur la commune de Silao, cette émergence économique majeure a modifié la logique d'équilibre dans les relations entre les différents pôles de l'aire urbaine.

La métropole ne se définit plus ici comme une ville centrale, concentrant les fonctions majeures (politiques, économiques et culturelles) et entretenant des rapports de dépendance avec une périphérie mais comme un archipel de polarités spécifiques, complémentaires mais parfois en concurrence.

La figure métropolitaine actuelle peut, d'un certain point de vue, être considérée comme « déséquilibrée ». Cette différenciation du rôle des pôles, par leur complémentarité ou leur rivalité relative, peut aussi être considéré comme une opportunité.



GOVERNANCE ET CADRE INSTITUTIONNEL

LES ÉCHELONS DE POUVOIR AU MEXIQUE.

La République fédérale des États-Unis du Mexique regroupe 31 états et le District Fédéral. Les compétences pour l'aménagement des villes et métropoles sont donc distribuées à travers trois échelons de pouvoir : fédéral (infrastructures autoroutières, électriques, gazoducs, programmes spécifiques comme le DUIS), étatique (transports, eau potable), et municipal (voirie, équipements, espaces publics, attribution des permis de construire).

LA QUESTION D'UNE GOUVERNANCE À LONG TERME POUR L'AMÉNAGEMENT URBAIN

Le gouvernement fédéral et les gouvernements des états sont élus pour un mandat de six ans non renouvelable, les gouvernements municipaux pour trois ans non renouvelable (les élus ne peuvent pas être reconduits dans leur poste mais un membre de leur parti peut leur succéder). Cette singularité démocratique génère parfois un manque de cohérence et des discontinuités dans les politiques publiques d'aménagement urbain à long terme. Cette question de la durée du mandat n'est pas la cause de tous les maux mais elle met en lumière l'inexistence d'institutions ou d'outils capables d'inscrire une action sur plusieurs mandats et accompagner des politiques d'aménagement du territoire à long terme.

LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE: L'ABSENCE D'UNITÉS DE GESTION INTERCOMMUNALE OU MÉTROPOLITAINE

Il existe au Mexique 56 zones métropolitaines, définies depuis 2004 au niveau fédéral. L'État de Guanajuato, composé de 48 municipalités, en regroupe 5.

Les Zones Métropolitaines définies au niveau fédéral ne sont pas nécessairement gérées par des institutions intercommunales spécifiques en charge de la planification à l'échelle métropolitaine. Il en résulte qu'aujourd'hui lors de l'attribution par l'Etat fédéral d'un fond métropolitain (ce qui constitue aujourd'hui la seule mesure concrète existante), la manne est simplement répartie entre les municipalités y ayant droit. Pourtant, l'importance du fond concédé dépend de la capacité des municipalités à proposer des projets métropolitains (malgré l'absence d'une institution spécifique qui le permette). C'est la raison qui incite, malgré tout, certaines municipalités d'une même Zone Métropolitaine à imaginer des projets communs.

Dans le cas précis de la Zone Métropolitaine de León, s'il existe bien une forte volonté de collaborer, les outils administratifs et techniques qui permettraient de penser l'intercommunalité sont eux absents. Les instituts de planification des différentes municipalités que sont l'IMPLAN de León, l'IMPLUS de Silao, les secrétariats de développement urbain de San Francisco et de Purísima del Rincón, et encore l'IPLANEG au niveau de l'État, tentent de faire face à cette question de la métropole, mais se trouvent confrontés à un manque de légitimité, en l'absence d'une institution intermédiaire à l'échelle de la métropole.

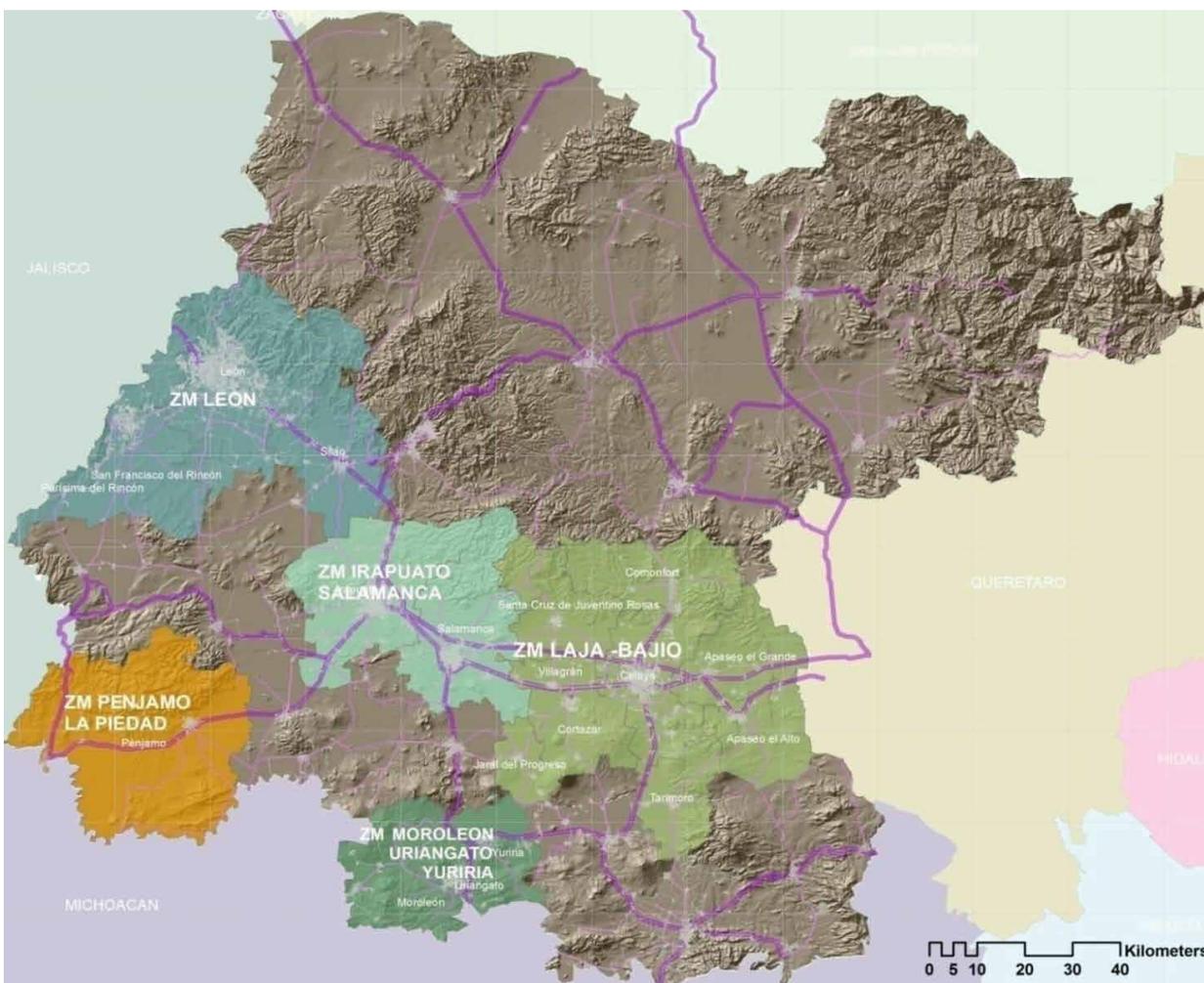
POLITIQUES DU LOGEMENT ET CADRE DE L'ACTION : ÉCHELONS NATIONAUX ET MUNICIPAUX

Le logement social horizontal construit en « masse » a été encouragé pendant les deux derniers mandats présidentiels (2000-2006 et 2006-2012) dans le but de réduire le déficit structurel de logements au Mexique.

L'État fédéral a initié un système incitatif de crédits et de subventions qui a donné un « ton » national à ce développement. Bien que le Plan National de Développement des six dernières années affiche clairement ses objectifs de densification, pour une ville compacte et verticale organisée autour d'espaces publics, les réalisations locales ne se font pas selon ce modèle.

Pour tenter de clarifier cette question très sensible et donner aux participants quelques références sur les mécanismes de production du logement au Mexique et sur le cas spécifique des « *fraccionamientos* », une fiche spécifique est présente à la fin du document.

Les 5 Zones Métropolitaines de l'État de Guanajuato



ENJEUX IDENTIFIÉS

Les 5 enjeux présentés ici correspondent à des défis ou des points stratégiques identifiés lors de la mission préparatoire de l'équipe des « Ateliers ».

1. LE FACTEUR HUMAIN DANS LE DÉVELOPPEMENT ACTUEL DE LA MÉTROPOLE

A considérer le mode de développement actuel de la ZML, il est possible de lire une rupture entre le modèle de ville proposé et les modes de vie spécifiques de ses habitants.

Le premier enjeu de l'Atelier sera de permettre aux habitants une appropriation plus grande de leur territoire pour l'habiter de façon plus juste, en accord avec leurs valeurs, leurs identités historique ou symbolique : promouvoir un développement structuré autour du « facteur humain ».

Les *fraccionamientos* « déterritorialisés » constituent les signes de la rupture évoquée plus haut.

Ces espaces uniformisés et standardisés sont à l'origine d'une ségrégation sociale contraire à la cohésion nécessaire au bien-être des habitants.

De même, les différentes fonctions urbaines (transport, activité économique, logement, loisirs), déconnectées, sont le fruit de réponses à des problèmes spécifiques et isolés, ignorant la place de l'habitant dans son environnement.

En conséquence, on identifie d'importantes déficiences structurelles dans la composition de la trame urbaine. Des morceaux isolés, pris dans un développement non planifié qui fabrique des aires résidentielles sans équipements publics ou espaces libres nécessaires à la qualité de vie et au bien-être des habitants.



La production massive de logement s'organise autour de modèles à bas coût qui semblent s'inscrire contre la dimension humaine et la condition sociale des habitants. Ces grands complexes résidentiels sont des éléments isolés qui ne sont pas intégrés dans un système urbain à plus large échelle.

Multiplication des non-lieux, déracinement des populations, les quartiers de *fraccionamientos* connaissent également un taux élevé d'abandon des logements de la part de personnes et de familles qui sont contraints à de longs déplacements quotidiens provoqués par la séparation des fonctions dans l'espace. Dans le cas de León, des quartiers auto-construits d'habitat informels sont parfois agglomérés autour de ces espaces. Ces « polygones de pauvreté », répartis en marge de la zone urbaine, constituent des lieux identifiés où une action est souhaitée.

En replaçant l'habitant au cœur du dispositif, il est possible de repenser tout un modèle en raisonnant à la fois à grande et à petite échelle et selon une vision d'ensemble et de long terme.

2. LA VILLE DANS SON TERRITOIRE

Le système métropolitain actuel comme les développements urbains en cours ne s'inscrivent pas toujours dans le territoire particulier de la ZML, son environnement ou son paysage spécifique. Permettre ou suggérer un développement urbain durable mieux intégré à l'identité des différents sites est un des objectifs de l'Atelier.

Des situations urbaines spécifiques sont en effet présentes dans la ZML :

- San Francisco del Rincón et Purísima del Rincón, deux communes en état de conurbation, conservent leur caractère local et une relation forte avec le territoire et l'environnement. Les espaces libres sont valorisés et une attention particulière a permis le maintien d'une activité agricole (qui n'interdit pas les autres activités économiques).
- La ville de Silao, comparable il y a trente ans à San Francisco et Purísima, a connu une évolution récente très différente. De multiples développements et infrastructures se sont superposés au substrat local, avec une croissance rapide de l'activité économique à une échelle globale. Les zones de développement et les parcs industriels s'inscrivent en rupture avec les dimensions naturelles, paysagères et environnementales du territoire.
- León connaît aujourd'hui un développement qui gomme la relation au territoire.

Dans certaines zones de contact avec le relief, les formes urbaines escaladent la topographie, transforment le territoire et bouleversent certains équilibres : la végétation existante, le ruissellement ou la nature même du terrain.

A l'Est le contact avec Silao se construit avec un enchaînement de grands complexes de logement fermés (*fraccionamientos*) qui ne prennent pas en compte les valeurs du lieu et ses qualités environnementales. Dans une région pauvre en eau, une croissance urbaine horizontale a ainsi été privilégiée.

Il est fondamental pour l'amélioration et la planification de la ZML de se concentrer sur des actions possibles qui puissent prendre en compte la nature des lieux, la disponibilité des ressources et l'équilibre écologique.

Dans un modèle de développement durable, le processus de développement urbain doit comprendre et intégrer les règles du jeu du système écologique du territoire ainsi que la préservation des valeurs patrimoniales et paysagères qui identifient les lieux et leurs habitants.



Espaces qui évoquent les éléments fondateurs et pré-fondateurs des centres urbains de la ZML.

Parcs et zones humides ; Espaces publics et de représentation ; Réseaux hydrauliques avec leurs végétation spécifique.

3. RELATION À L'ESPACE, USAGE DES SOLS

Le phénomène d'étalement et de déséquilibre des dernières années s'est accompagné d'une occupation des sols massive et incontrôlée. La relation à l'espace et au sol a seulement été considérée selon une dimension mercantile ; comme si l'espace était ici une ressource illimitée.

La seule valeur d'échange s'est substituée à la valeur d'usage.

Cette considération marchande, associée à une logique de consommation excessive, a produit un important gaspillage de l'espace. L'étalement urbain a fabriqué un espace fragmenté, en mosaïque, avec des développements de très basses densités, et la fabrication en creux de friches et de délaissés.

Dans la perspective d'un développement soutenable, l'espace ne peut pas être considéré dans sa seule valeur marchande. Il convient de considérer son caractère de ressource limitée avec ses propres valeurs sociales, écologiques, culturelles, productives et économiques. La valeur de l'espace ne se réduit pas à son prix, elle est associée à la particularité de l'espace et à l'usage que l'on en fait.

Un espace donné inscrit dans son territoire (géographique, écologique, urbain, connectivité, topographie, etc.) a ses caractéristiques propres, ses avantages et désavantages. On ne peut pas adapter n'importe quel lieu à n'importe quel usage.

Il s'agit désormais de penser la spécificité de chaque lieu pour penser une cohérence à la fois dans l'espace, le territoire, et dans le temps. Par opposition au modèle des « *fraccionamientos* », on pourrait parler à l'inverse de « dé-fractionnement ». Autrement dit chaque espace (agricole, naturel, bâti ou non bâti) participe à l'équilibre et à la cohérence du territoire (naturel comme urbanisé).

Ces équilibres s'inscrivent aussi dans une dynamique dans le temps : friches à investir ? Espaces naturels à reconquérir ?

Le gaspillage foncier en cours dans la ZML a multiplié les espaces de faible intensité urbaine et privilégié un développement « poreux » constitués de vides. Ces friches, interstices ou espaces précédemment occupés, constituent un enjeu stratégique pour l'avenir : une réserve foncière et l'occasion unique de réorienter la matrice de développement en encourageant des liens nouveaux.

CONCEPTS ET DÉFINITIONS

Nous pensons que l'atelier doit permettre de renouveler le regard sur le sol. Pour que cette vision soit partagée il est important d'utiliser un vocabulaire commun pour désigner les friches urbaines.

En fonction de sa localisation une friche peut être intra-urbaine ou périurbaine (métropolitaine), bâtie ou non bâtie. A toutes les échelles, les friches constituent des limites ou des entre-deux. Nous pouvons aussi nous appuyer sur les définitions suivantes :

Brownfields : terrain accueillant des équipements industriels ou commerciaux abandonnés, des propriétés ou bâtiments non-utilisés, des ruines sans usage.

La prise en compte d'un Brownfield suppose une mutation et une attention particulière pour les éventuelles contaminations environnementales qui peuvent avoir détérioré le site.



Exemple d'un Brownfield

Greenfields : terrain non urbanisé dans une ville ou une périphérie urbaine. Le Greenfield peut indifféremment être un espace agricole ou paysager. Il peut également correspondre à une propriété agricole non exploitée ou à un espace résiduel n'ayant jamais accueilli de construction.

Ces terrains peuvent avoir été identifiés comme des réserves pour le développement urbain. Ces "friches vertes" peuvent être alors des parcelles urbanisables ou des propriétés fermées à accès contrôlé protégés par des gouvernements ou des propriétaires privés.



Un Greenfield dans la ZML

Greyfields : terrain accueillant une activité considérée comme obsolète économiquement mais toujours présente sur le site. Le terme est souvent utilisé pour décrire des sites commerciaux anciennement viables (des centres commerciaux par exemple) qui souffrent d'un manque d'entretien et d'investissements et se retrouvent déclassés par la nouvelle concurrence. La transformation de ces espaces a un fort potentiel (avec des surfaces généralement grandes qui incluent des espaces de stationnement, une position parfois centrale) et peut s'avérer être un levier pour une reconversion urbaine à plus grande échelle.

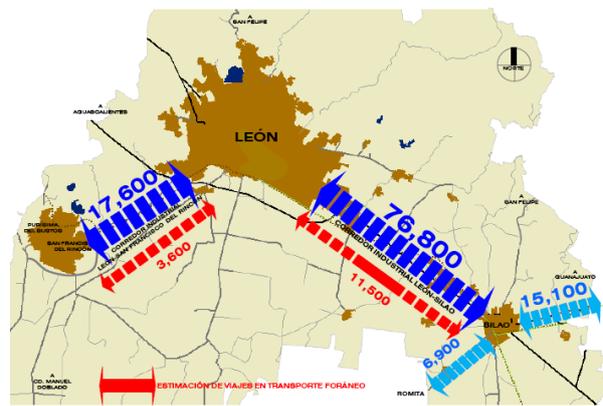
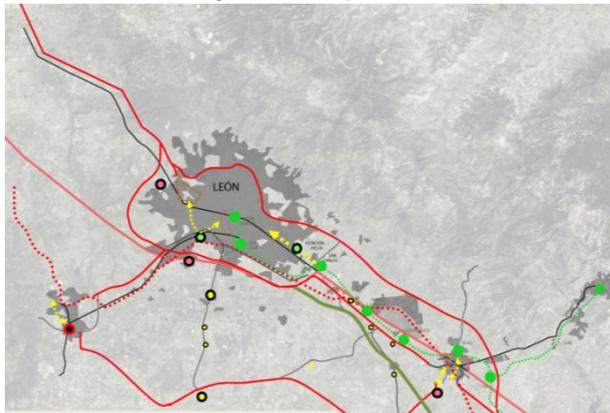
4. LEÓN, LABORATOIRE DES MOBILITÉS

La ville de León a su développer dans le passé un modèle précurseur en matière de mobilité à travers son système de transport public urbain d'autobus articulés (Optibus) et le système complémentaire de lignes de desserte et stations de transfert (SIT). On peut aussi parler du réseau de pistes cyclables qui s'est développé conjointement avec un intérêt croissant de la population pour le vélo.

Dans le même temps, l'industrie automobile est particulièrement importante dans le panorama des activités économiques de la ZML, en particulier dans la municipalité de Silao. On y trouve, entre autres, les usines General Motors, Pirelli et Volkswagen. L'identité de la région est inséparable de l'industrie automobile : comme générateur d'emploi, à travers les processus de développement urbain et une culture urbaine liée à l'usage de l'automobile.

Cependant la portée de ces initiatives est limitée quand on considère l'impact sur le développement urbain de l'utilisation de l'automobile – au détriment du piéton (avenues, grandes voiries, stationnements). On voit aussi que différentes problématiques associées aux mécanismes actuels de développement sont relatives au thème de la mobilité (trottoirs étroits, rues impraticables, voies interrompues, détournement de l'autoroute 45, etc.).

Le processus engagé basé sur les nouveaux développements et l'innovation autour des questions de mobilité s'est-il déjà interrompu ?



Schémas extraits de l'Etude du Système Intégral de Transport sur l'axe industriel de l'autoroute fédérale 45 dans l'État de Guanajuato.

Les schémas présentés ici esquissent certains des projets d'infrastructure développés dans la ZML qui pourront être débattues au cours de l'atelier (autour du thème de la mobilité).

Comment répondre à la congestion viaire dans la ville de León ? Est-il souhaitable de construire un nouvel anneau périphérique dans la plaine agricole entre Silao et San Francisco et Purísima, alors qu'il existe déjà un premier anneau autour de la zone urbaine de León (toujours inachevé) ?

La mobilité est une dimension structurante majeure pour le territoire et sa prise en compte peut aider à changer le modèle urbain.

Elle doit être considérée à différentes échelles:

- *Connexion León – Silao*
- *Confortation et amélioration des centralités urbaines*
- *Agrandissement et amélioration de l'espace destiné au piéton*
- *Articulation trame urbaine - infrastructures*
- *Organisation et planification urbaine, nouvelles zones de développement, etc.*

Des systèmes à bas coût et à haute valeur ajoutée pourront être privilégiés.

5. LE PROJET MÉTROPOLITAIN

La métropole constitue la notion transversale de cet atelier. Elle fournit l'échelle de réflexion et une matrice possible de lecture des phénomènes urbains en présence. L'objectif est bien, à travers différents thèmes de réflexion, de poser les conditions d'un futur développement commun.

A ce titre, les tendances actuelles du développement des différents pôles doivent être bien appréhendées. Différentes forces sont à l'œuvre qui tantôt rapprochent et tantôt éloignent. C'est en comprenant ces forces et agissant sur elles qu'un authentique projet métropolitain transversal devient possible.

LES TENDANCES ACTUELLES DE DÉVELOPPEMENT

León ville pleine / León ville poreuse

La ville de León a atteint ses limites naturelles : au nord des collines instables et/ou protégées et au sud les infrastructures de transports majeures (autoroute et voie ferrées). Cet étalement accéléré a engendré une grande demande de déplacement. La structure primaire de la ville (boulevard transversaux et rocade) permet partiellement d'intégrer ces flux. En dehors du centre, les urbanités conçues pour la voiture sont majoritaires.

Le développement de la ville s'est fait selon une logique de sectorisation à basse densité. Celui-ci semble s'inscrire contre la mixité sociale et la mixité des fonctions. Le développement, conduit sans planification globale, a engendré de nombreux vides à l'intérieur de l'aire urbaine de León. Ces espaces désinvestis constituent cependant une réserve stratégique : des espaces à construire, ou pas.

La ville possède un important patrimoine bâti (qualitatif ou pas) et la question du renouvellement urbain se pose. Faire la ville sur la ville pour permettre l'évolution intégrée du tissu d'habitat et des ensembles industriels de petite et moyenne échelle contenus dans la ville.

La ville de León est connue pour son innovation dans le domaine des transports (BRT), quel redéveloppement pour maintenir ce haut niveau d'ambition ?



León depuis la passerelle piétonne qui prolonge la Clazada de Los Héroes

Silao, penser le changement d'échelle brutal

La petite ville de Silao, en accueillant coup sur coup, un aéroport international, des usines XXL et une série de parcs d'activités globalisés, a connu un brutal changement d'échelle. Les nouvelles pièces de ce développement n'entretiennent aucune relation avec la ville d'origine. En chiffre le développement est impressionnant mais sur place c'est le sentiment de dispersion et la lecture de la rupture qui domine. La problématique s'inscrit alors en partie à l'échelle de la seule ville de Silao.



Silao, l'usine de General Motors depuis la route reliant Guanajuato à Silao

Le corridor industriel : un développement déjà à l'œuvre

Dans le même temps, il est évident que ce cœur industriel global est inscrit dans la ZML. La question de son intégration à la métropole et de la tension spatiale (et politique) entre les villes de León et de Silao est posée.

Cette intégration et cette complémentarité possible ont été envisagées dans le cadre d'une réflexion sur le *coredor industrial del Bajío*. Dans cette vision stratégique, un développement économique appuyé sur les infrastructures de transports et prenant sens à l'échelle de la ZML et de l'État de Guanajuato est envisagé. Cette vision correspond déjà à une réalité tangible et à des projets réels en cours : nouveaux parcs d'activités, projet de trame urbaine entre León et Silao, projet d'un nouveau « boulevard » ou même d'un train interurbain reliant les deux villes et permettant l'accès à Mexico DF et Guadalajara.

Tous ces projets ne seront pas réalisés dans un temps court mais la question du renforcement de ce moteur économique est déjà posée.

San Francisco/Purísima del Rincón : développement et grand paysage

Les deux villes de San Francisco del Rincón et de Purísima del Rincón s'inscrivent dans la plaine du Bajío. Leur développement récent les a transformées en un seul ensemble urbain. Elles partagent le même centre mais leurs périphéries respectives se développent dans deux directions différentes. La question de leur intégration est posée. D'échelle moyenne et n'ayant pas perdu leur intégration dans le grand paysage, ces villes semblent présenter une réelle qualité de vie. La croissance continue de leur périphérie, la pollution des sols et l'assèchement de la région, mettent en péril cet équilibre. Quel développement pour conserver en le réinventant cette particularité territoriale et cette intégration paysagère ? Comment faire de cette ville double une « capitale de la Plaine » ?



Terrains agricoles à San Francisco / Purísima del Rincón

Les polarités externes à la ZML

La ville de Guanajuato, riche d'un passé, d'un patrimoine anciens et d'une célébrité internationale constitue un « joyau » au sein de l'État. Son rôle politique et culturel la singularise.



Espace .public et espace piéton à Guanajuato

La ville ne fait pas partie de la métropole en cours de création et sa géographie de montagne la met à distance de l'univers des plaines et des faibles pentes de la ZML. Pourtant la question de la ZML avec Guanajuato mérite d'être posée. Quelle relation avec la ZML toute proche ? Quel partage ou quels projets communs envisager ?

LA METROPOLE COMME CHAMPS D'OPPORTUNITES

La ZML est traversée par des forces urbaines qui l'orientent vers une sectorisation plus grande et poussent à l'hétérogénéité des tissus. Les fortes différences qui peuvent exister entre deux secteurs riverains peuvent dans certains cas exacerber les rivalités sociales. La question de la sécurité, très sensible au Mexique (au niveau des mentalités, des demandes des habitants et des craintes des élus) peut ainsi être reliée à la matrice urbaine et à des éléments objectifs d'urbanisation : nature et conception des éléments urbains, modèles, espaces publics, mixité, etc.

Les modes d'installation valorisent la faible densité, l'éloignement et la basse intensité des fonctions. Sectorisation trop systématique, logique de l'entre soi et gaspillage foncier accéléré : la possibilité de voir la structure urbaine se découdre d'avantage est réelle.

Les pôles de la ZML correspondent à des entités complémentaires et parfois rivales. L'état actuel de la métropole peut être lu selon deux dimensions stratégiques qui engagent l'avenir :

- un déséquilibre interne qui favorise des pôles moindres au détriment des pôles forts mais qui pourrait constituer un moteur de développement : relier, penser la spécificité et faire entrer en cohérence
- un champ d'opportunités important et des projets à imaginer qui pourraient appuyer la cohérence et la pertinence de la métropole.



Une métropole poreuse.

LA METROPOLE DE LEON : CONCEPT OU PROJET ?

Les urbanités des différentes villes de la ZML sont disparates et leur logique d'installation ne se comprend pas de façon intuitive. L'histoire de sa constitution croise plusieurs dynamiques, plusieurs rythmes et plusieurs échelles qui ont parfois correspondu à différents moments mais qui se sont souvent superposés dans le temps. Par conséquent, le territoire de la ZML est hautement hétérogène et la cohérence de la métropole est une question d'entrée de l'atelier à venir. Les éléments de sa cohérence et de sa pertinence constituent les enjeux et les opportunités d'un développement à imaginer.

Si l'aire urbaine de León correspond de façon évidente à un territoire de vie, la question de son caractère métropolitain pose question. Traditionnellement, la métropole définit un territoire organisé autour d'une centralité qui exerce des fonctions organisationnelles sur l'ensemble d'une région qu'elle domine, la plupart du temps selon un modèle classique de relation centre/périphérie.

Dans la ZML, les fonctions administratives, culturelles, économiques sont dissociées. La ville la plus importante en terme démographique n'occupe pas une position centrale simple. La prééminence économique est ainsi partagée avec la ville de Silao. Cette dispersion génère un déséquilibre interne de la ZML qui exacerbe certaines rivalités. Cette difficulté d'appréhension du territoire incline certains intervenants à affirmer que la métropole de León serait un **concept** sans réalité.

Le pari posé par la tenue de cet Ateliers pourrait être de réintroduire la notion de projet commun. La ZML pourrait être alors une métropole de projet ou le sentiment d'appartenance commune se base sur le principe du **partage**, d'une envie ou d'une gestion d'un **bien commun**.

QUELS PROJETS COMMUNS ?

Transport, économie, paysage, habitat, environnement, sécurité, les sujets à mettre en commun sont nombreux. Au cours de l'atelier, l'enjeu pourra être d'investir ces notions et ces imaginaires pour repenser les identités et imaginer la condition d'un partage.



Paysage partagé?

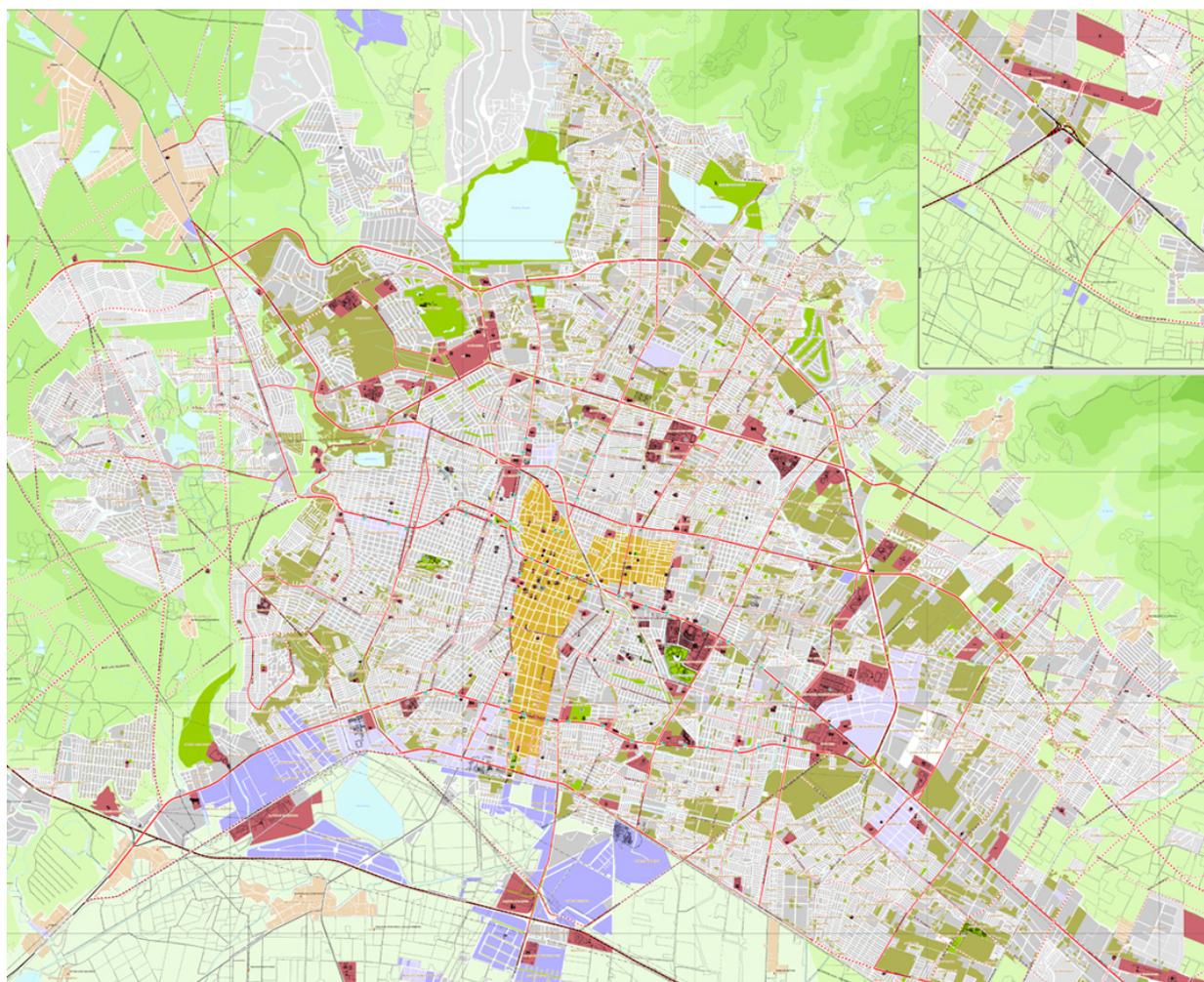
LES OBJECTIFS DE L'ATELIER

L'objectif de l'atelier, dans la continuité de ce qui a été dit jusqu'ici, est de repenser certains aspects de la construction de la métropole. Il s'agira de comprendre les dynamiques présentes et les relations de la constellation métropolitaine pour réaliser des propositions qui puissent être à l'origine de l'identification des biens communs pour le territoire de la ZML.

Le désir d'une vision et d'un imaginaire partagé (d'un bien commun) requiert une vision d'ensemble, une lecture à vol d'oiseau qui permettra l'émergence d'un nouveau regard sur le territoire et d'une nouvelle approche.

OUTILS ET STRATÉGIES

Pour cela il est proposé de travailler sur les friches et les espaces résiduels et intermédiaires (entre les pièces du puzzle ou de la mosaïque fonctionnaliste qui compose les zones urbaines de la ZML). Comme énoncé précédemment (enjeu 3), ces espaces comprennent aussi bien des terrains qui ont eu un usage urbain précédent (avec ou sans traces bâties, sans usages ou en processus de transformation) que des terrains agricoles ou de simples friches ouvertes qui sont restées sans usages au milieu d'un environnement qui au contraire s'est développé. Dans tous les cas il s'agit d'espaces à fort potentiel de transformation. Au-delà des usages ou des programmes, il s'agira d'imaginer la mobilisation de ces espaces pour proposer de nouvelles connections et de nouvelles relations qui pourront renouveler la métropole : le tout à partir des morceaux.



Plan de la municipalité de León de janvier 2012 dans laquelle apparaissent en vert foncé les espaces en friche, dont la superficie totale estimée est de 2 376 ha.

Le terme de “terrain vague” a été utilisé précédemment. Il constituait l’un des quatre axes thématiques du congrès de l’Union Internationale des Architectes (UIA) organisé en 1996.

Le terrain vague incarne l’absence de la métropole contemporaine. Imaginer aujourd’hui une intervention, dans une ville existante, par le biais des espaces résiduels ou des ses interstices, c’est changer de paradigme ; rompre avec les gammes des solutions urbaines supposées parfaites et efficaces de la tradition fonctionnaliste.

Comment l’architecte peut-il agir dans un terrain vague sans que l’architecture devienne un instrument agressif de pouvoir et d’abstraction ? Sans aucun doute à travers l’attention portée à la continuité : pas la continuité de la ville planifiée, efficace et légitime, mais la ville du mouvement, des énergies, des rythmes établis par le déroulement du temps qui passe et de la perte des limites... Nous devrions aborder la question de la ville résiduelle avec une complicité contradictoire qui ne bouleverserait pas les éléments qui maintiennent sa continuité dans le temps et l’espace.

Au-delà d’une approche purement structuraliste qui identifie la ville et ses fonctions de la manière la plus classique (voirie, espaces verts, équipements, etc.), ou au-delà d’une simple analyse des espaces publics ou encore de l’identification avec des flèches des espaces que l’on souhaite mettre en relation, il s’agit ici de tirer parti de l’organisation d’un l’atelier pour identifier des propositions concrètes de transformation.

Le projet urbain peut alors se situer dans une optique plus stratégique et plus concrète, à travers des interventions d’acuponcture qui peuvent restructurer et reconstruire à large échelle le tissu urbain.

Ici, un parallèle est possible avec le football. Selon une métaphore connue, le footballeur, à l’image de l’urbaniste doit considérer deux dimensions à la fois : être conscient à tout moment de sa position précise sur le terrain, par rapport à la surface d’évolution totale, tout en s’inscrivant dans le jeu court et dans des solutions de jeu pragmatique et possibles. Superposer une partie à court terme et une partie à long terme.

ESPACES DE RÉFLEXION

De façon préparatoire, nous avons identifié trois situations ou axes de réflexion possibles relatifs à la thématique générale des friches urbaines et délaissés métropolitains identifiés dans la ZML.

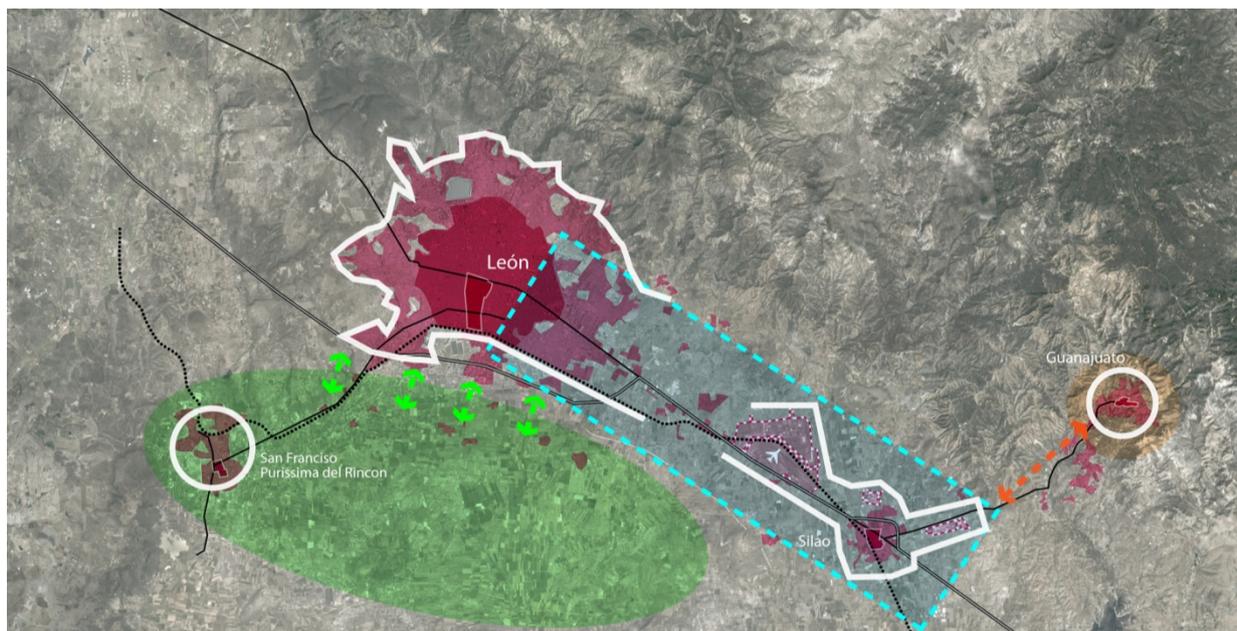


Schéma représentant les trois espaces de réflexion

La trame urbaine et les centralités

Dans la seule zone urbaine de León 55.000 logements vacants et un peu plus de 2300 hectares de terrains sont en friche (ceux-ci pourraient contenir le développement urbain de León pour les dix prochaines années).

León, comme Silao (San Francisco et Purísima dans une moindre mesure), ont expérimenté ces dix dernières années un processus de développement particulièrement consommateur d'espace (dans certains cas informel) qui a conduit à une insuffisance des espaces verts, des équipements, et dans certains cas des services de base (rues, infrastructures et réseaux).

De plus, l'automobile continue d'occuper une position hégémonique pour la mobilité urbaine.

De nouveaux mécanismes doivent être proposés qui permettront l'amélioration de l'existant et apporteront une nouvelle lecture et des nouveaux possibles pour le développement urbain.

Le corridor León – Silao

C'est vers l'Est de la zone urbaine de León que la ville connaît le développement le plus important, dispersé et amorphe, par opposition aux processus d'appropriation des versants des montagnes. Au-delà de la structure même du parcellaire et du ruissellement, on peut parler d'une limite à la fois diffuse et ouverte, comme le mettent en évidence par exemple certains axes routiers (avec la fermeture de la voie de contournement d'Alonso Torres, ou avec la route qui prolonge le Boulevard de La Luz jusqu'à Duarte. Une croissance orientée qui avance en direction de Silao.

A quelques kilomètres, dans la municipalité de Silao, on fait face à une structure urbaine de toute autre échelle, avec ses propres caractéristiques, sa propre structure économique et sociale, sa propre logique. Une mosaïque urbaine qui se transforme et évolue rapidement, dans laquelle la position aléatoire des pièces laisse place à des espaces résiduels. Pour en citer en exemple, on a des situations radicalement opposées comme avec le Port Intérieur, subdivisé en grands polygones, qui tire parti de sa position stratégique entre la ligne de chemin de fer et l'aéroport international de Guanajuato, ou encore l'exemple du parc aquatique « Splash », plus dans la logique d'une urbanisation éparse de part et d'autre de l'autoroute 45. Deux situations, deux réalités pourtant côte à côte (unies par l'autoroute 45) à la fois cohabitent et semblent s'ignorer. On a donc un territoire abandonné, une forte spéculation, et un développement rapide qui tend à transformer les relations entre le local et le global, et dans lequel apparaissent des développements déconnectés les uns des autres, sans l'appui d'une planification qui puisse aider à tirer parti de ce territoire entre León et Silao.

Dans cette périphérie, cette extrémité de ville, les lieux semblent se dissoudre. L'image que dégage ce territoire n'est pas seulement celle d'un vide en attente, mais surtout celle d'une organisation chaotique, d'une somme d'éléments agglomérés sans cohésion. Ce n'est pas la définition des pièces qu'il faudra ici prendre en compte mais bien la relation de ces pièces entre elles.

Symbiose entre Purísima / San Francisco del Rincón et León

L'équipe de la mission exploratoire a pu constater le contraste entre la trame urbaine de León (en particulier de la zone industrielle du cuir et de la chaussure, avec sa grille à petite échelle, à la sortie de Torres Landa, et plus loin au sud-est) et celle de San Francisco et Purísima (via les développements industriels le long de la route avec en particulier l'Usine Chimique Centrale du Mexique).

Dans le cas de San Francisco et Purísima on découvre des centralités urbaines à échelle plus humaine, une intégration avec l'environnement naturel. Il s'agit d'un caractère plus local, d'échelle moindre mais ancrée dans son territoire (et en particulier son territoire agricole).

La relation entre León et San Francisco/Purísima, si elle présente toutes les caractéristiques du tranquille quartier résidentiel pour la ville au nord (León), entretient malgré tout des logiques à l'échelle métropolitaine avec le territoire de la ZML, en particulier si on considère la grande plaine agricole au sud qui constitue déjà un patrimoine commun pour le territoire métropolitain. Ces relations à l'échelle métropolitaine sont aussi clairement visibles avec la prolifération des activités économiques sur la façade de la route (et de la ligne de chemin de fer) qui relie San Francisco/Purísima à la ville de León,

(sans oublier justement le rôle du train et du transport de marchandise par voie ferrée à l'échelle nationale). La réflexion que l'on souhaite faire émerger se réfère à cet ensemble de relations.

Le projet dans la périphérie peut conjuguer les deux conditions nécessaires d'autonomie et d'efficacité, en considérant les vides comme des espaces potentiels intéressants, choisis spécifiquement pour leur visibilité (projets-pilotes) et pour leurs caractéristiques écologiques et paysagères.

Les trois axes de travail précédant sont des propositions pour les équipes de l'atelier fondées sur la thématique générale retenue et le travail de terrain effectué pendant la mission exploratoire.

QUESTIONS OUVERTES AUX PARTICIPANTS

- Comment faire métropole ? Quels types de projets, quels biens communs ?
- Comment faire naître la vision d'une métropole comme un espace partagé ? (Paysage, environnement, ressources, etc.)
- Quelles stratégies de mobilité à grande échelle ? Quelles centralités ?
- Economie de la ZML : Comment permettre un développement économique soutenable (relations entre les différents pôles économiques, importance des échelles intermédiaires, symbioses et mixité des fonctions) ?
- Comment intervenir sur l'existant ? Comment transformer les nouveaux complexes périphériques de logement social abandonnés et en processus d'abandon ? Comment intervenir pour améliorer et intégrer les quartiers d'habitat informel, notamment en périphérie ?
- Quels dispositifs inventer pour fabriquer la ville avec ses usagers ?
- Comment aborder la problématique de la sécurité de façon transversale et intégrée dans les projets à inventer ? Comment améliorer la présence humaine réelle ou ressentie dans les espaces publics (où le contrôle visuel constitue la condition de la sécurité de tous) ?
- Culture urbaine et mode de développement : Quel modèle de développement ? Quelle mode d'habiter ? Comment permettre l'émergence d'une culture urbaine locale, bien intégrée à son territoire qui ne se base pas uniquement sur des modèles importés ?
- Que faire avec les espaces délaissés, les espaces résiduels ? Comment récupérer les friches, utiliser les interstices, les entre-deux ? Comment peuvent-ils être un outil pour structurer le territoire et penser la cohérence du territoire à l'échelle métropolitaine ?
- Quelles nouvelles relations spatiales, urbaines et non-urbaines s'établissent ? Quelles continuités et discontinuités ?
- Quel système morphologique créeront-elles ? Quels modèles typologiques à inventer et appliquer ?

IMPLAN ET IPLANEG : ORGANES DE GESTION

DES ORGANISMES DE PLANIFICATION DÉCENTRALISÉS

L'IMPLAN de León (Institut Municipal de Planification) comme l'IPLANEG (Institut de planification de l'État de Guanajuato) sont des organismes de planification décentralisés, dont la gestion ne dépend donc pas du temps des mandats politiques. Ces organismes ont été mis en place dans l'optique de penser l'aménagement du territoire dans le long terme, et de répondre à la question de la limite des temps des mandats politiques pour la planification.

L'IMPLAN de León, dirigé par Graciela Amaro Hernández, a été créé en 1994 et est connu au Mexique pour avoir été le tout premier institut municipal de planification, pionnier d'une longue série de créations d'IMPLANES dans tout le pays. Comme conséquence de cette expérience longue (l'institut existe depuis près de 20 ans), l'IMPLAN dispose de nombreuses analyses, études et de nombreux projets.

L'IPLANEG, dirigé par Horacio Guerrero García, créé en 2007, est la première et unique institution de planification d'État existant au Mexique. En l'absence d'organismes de gestion de la planification à l'échelle métropolitaine, c'est aujourd'hui l'IPLANEG qui a le plus de légitimité pour proposer des projets pour les zones métropolitaines de l'État de Guanajuato.

PLANS ET ÉTUDES

Une grande richesse d'études et de projets

Il existe, grâce à l'IMPLAN et l'IPLANEG, une grande quantité d'études et propositions de projet dans divers champs d'intervention et sur différentes thématiques de l'aménagement urbain.

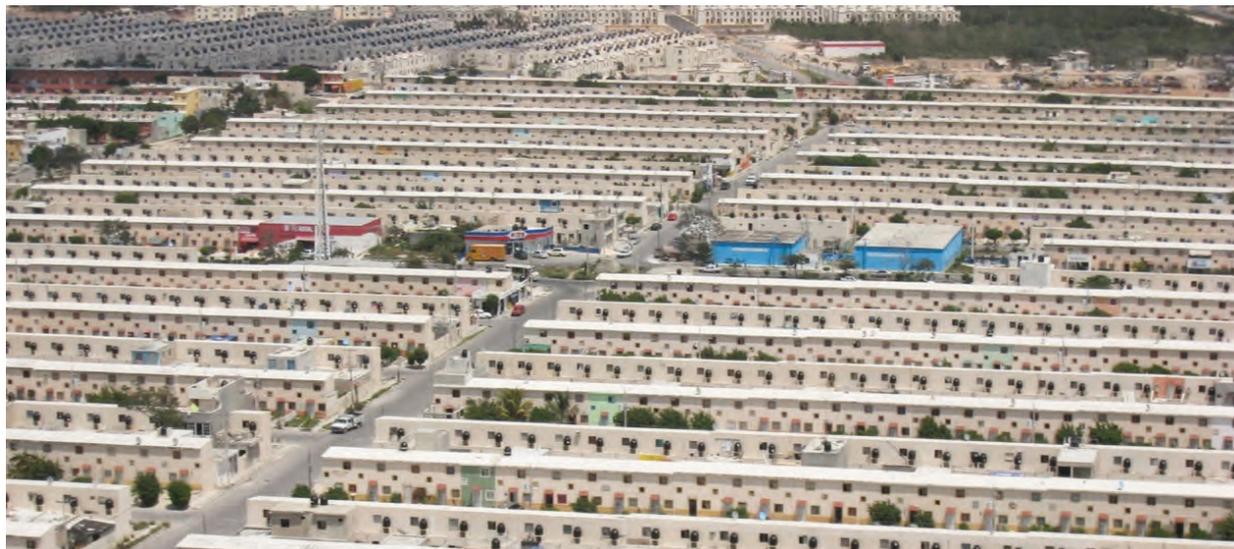
L'IMPLAN dispose d'une « *cartera de proyectos* » ou portfolio de projets, qui regroupe l'ensemble des projets réalisés, et qui est transmise à chaque nouveau gouvernement municipal. La quantité de projets est vertigineuse, autour de différents thèmes : transport et mobilités (master plan de la mobilité, routes du piéton, réseau de pistes cyclables) ; logement (plan sectoriel du logement, interventions dans les polygones de pauvreté, plans partiels de communautés rurales) ; développement durable (parcs métropolitains, réseau de parcs linéaires, traitement de l'eau, parcs urbains) ; développement économique (polygones industriels, corridor Adolfo Lopez Mateos, zone du cuir, diversification de l'industrie locale, renforcement de la production et de la commercialisation agricole, impulsion aux petites et moyennes entreprises) ; infrastructures et équipements (voirie, équipements sportifs, de santé, centres communautaires).

L'IPLANEG, dans des temps plus courts, a également développé de nombreux projets : Plan 2035, plan de mobilité, centres communautaires de développement intégral, renforcement de la compétitivité, du tourisme, renforcement de la compétitivité du secteur maïs et céréales, parc agro-technologique de Guanajuato, système de traitement intégral des déchets municipaux, construction de stations d'épuration, train interurbain et transport multimodal de Guanajuato.

Des projets de papier sans application opérationnelle

L'effet de surprise est grand lorsqu'on constate le fossé entre la quantité de projets théoriques existant et l'état des lieux dans le territoire métropolitain de León. Les instituts décentralisés que sont l'IMPLAN et l'IPLANEG proposent une planification à long terme et une grande quantité de projets novateurs, mais sont dépourvues d'un réel pouvoir décisionnel, et ces projets ne sont généralement pas appliqués et restent sur le papier. Comment rendre ces projets opérationnels et permettre l'application d'une stratégie de planification à long terme?

LES FRACCIONAMIENTOS



Les opérations de construction de masse de logements sociaux qui envahissent les territoires périphériques des villes Mexicaines.

Source : "Estado de ciudades de México", rapport ONU Habitat, 2011.

Définition

Le terme de « *fraccionamientos* » désigne originellement le produit de la division ou du « fractionnement » de grandes propriétés foncières. Plus communément aujourd'hui, il se réfère à de grands complexes résidentiels fermés aussi appelés « *fraccionamientos cerrados* », dont l'accès est contrôlé, et qui serait l'équivalent des « *gated communities* ».

La production de grands complexes résidentiels est le mode de production de l'habitat dominant dans les grandes villes mexicaines, qu'il s'agisse de l'habitat le plus social ou de celui des classes les plus aisées.

Le règne du privé, et comment améliorer la coordination des outils de la planification

La production périphérique de l'habitat à travers le modèle des fraccionamientos suit des logiques marchandes : avec une augmentation du foncier dans les centres urbains et la disponibilité de grandes réserves foncières dans les périphéries, quelques grandes entreprises de construction se partagent presque à elles-seules le monopole du foncier. L'économie de la construction au Mexique est dynamique et le secteur privé puissant, exerçant une pression forte sur les autorités publiques.

La production massive de logement social, qui est une des composantes majoritaires de l'étalement périphérique, est impulsée par le gouvernement fédéral, grâce aux aides financières de l'INFONAVIT (l'Institut de la réserve nationale de logements pour les travailleurs - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) accordées aux entreprises de construction avec un cahier des charges peu contraignant qui n'empêche pas en particulier l'étalement périphérique (sans intégrer les contraintes nécessaires en rapport à la localisation des projets). De leur côté les municipalités semblent parfois impuissantes pour contrôler le phénomène et contraindre les constructeurs, concédant les permis de construire. L'absence de concertation dans les échelons de la planification publique explique en partie certaines incohérences.

Étalement urbain et absence de cohérence dans le développement urbain

Depuis les années 2000, le Mexique a impulsé une politique de logement social (à travers l'INFONAVIT) favorisant le développement de ces complexes résidentiels géants, dans une volonté de répondre à une demande forte de logement d'une part, et d'autre part de contrôler les phénomènes d'étalement périphérique des quartiers auto-construits et informels. Il en a résulté une augmentation de l'étalement urbain à travers la construction massive de logement avec des modèles particulièrement consommateurs d'espace : maisons individuelles, basses densités, et surtout localisations

périphériques. Le phénomène est de taille : en deux années entre 2010 et 2012, on comptabilise 800 000 nouveaux logements sociaux construits avec des financements de l'INFONAVIT par des constructeurs privés.

Les conséquences de ces développements et de l'étalement urbain en général sont lourdes, et on voit apparaître des dysfonctionnements majeurs : une surconsommation des espaces naturels et agricoles et un bouleversement de l'équilibre environnemental ; une fragmentation de l'espace et l'absence de cohérence territoriale (avec des éléments isolés, et des entre-deux non qualifiés) ; l'éloignement démesuré des zones d'emploi et des zones de résidence ; les difficultés pour répondre aux demandes de transport ; un isolement et une ségrégation de certaines zones, dépourvues d'équipements, d'entretien des espaces publics, et éloignées des services.

Aujourd'hui force est de constater l'inefficacité de ce modèle à travers un phénomène très concret : la déshabitation et l'abandon (parfois même l'absence complète d'acquisition) des logements.

Comment imaginer d'autres modèles de logement et de logement social ? Comment contrôler l'expansion urbaine périphérique ? Comment intégrer et réhabiliter les complexes de logement déshabités ? Comment favoriser le développement de l'habitat dans la ville, et pas en périphérie ?

MOSAÏQUE D'IDENTITÉS

Les modes de production de l'espace créent une ségrégation urbaine et sociale, avec des contrastes forts. Tout d'abord c'est le contraste entre formel et informel ; les deux modes de production de la ville majoritaires : l'auto-construction d'une part, la construction de *fraccionamientos* (de tous types) de l'autre. Même si la politique de logement social impulsée dans les années 2000 a permis la construction d'un nombre considérable de logement, on peut croire que l'auto-construction est toujours un phénomène massif de développement urbain, 40% de la population active travaillant dans l'informalité, et n'ayant pas accès entre autre à un crédit INFONAVIT.

Le modèle d'urbanisation périphérique crée des enclaves, des quartiers fermés sur eux-mêmes qui n'établissent aucun lien (sinon viaire, et à travers généralement un seul accès) avec leur environnement immédiat. Au contraire, ils se renferment et se protègent de leur contexte. On a donc des enclaves urbaines, avec des entre-deux non qualifiés, et des éléments isolés qui divisent socialement l'espace : des *fraccionamientos* des classes très aisées, aux classes moyennes, au logement social ou « très social ».

PRESENTATION DES « ATELIERS »

Association à but non lucratif créée en 1982 à l'initiative des urbanistes de la Ville Nouvelle de Cergy-Pontoise, les Ateliers sont un réseau international de professionnels, d'universitaires et de décideurs en matière d'aménagement urbain. Centrée sur la pratique de la maîtrise d'œuvre urbaine, l'association organise des ateliers envisagés comme un lieu de conception et de créativité collective. En France ou dans d'autres pays, ces ateliers apportent aux maîtres d'ouvrage un regard international et des propositions illustrées sur la stratégie territoriale et les projets d'aménagement urbain. Ils sont aussi, par la confrontation des métiers et des cultures, un lieu de remise en question des apprentissages et d'échange de haut niveau.

En France ou dans d'autres pays, ces ateliers apportent aux maîtres d'ouvrage un regard international et des propositions novatrices sur leurs problèmes d'aménagement. Initialement centrés sur les thématiques d'aménagement pour l'Île-de-France (un atelier tous les étés depuis 1982), les Ateliers ont par la suite développé une forte expertise en Asie (Tokyo, Doi Tung, Canton, Shanghai, Ho Chi Minh, An Giang, Can Gio, Phnom Penh, Bangkok, Cao Lanh, Changzhou), puis ont diversifié leur activité en organisant des ateliers autour de la Méditerranée (Casablanca, Marseille, Diyarbakir), ainsi qu'en Afrique (Bénin, Sénégal, Mali, Cameroun) et Amérique Latine (Brésil, Mexique).



La mission exploratoire des Ateliers à León

ORGANISATION DE L'ATELIER

L'atelier sera organisé selon la méthode originale des Ateliers, qui consiste à réunir pendant deux semaines 21 professionnels de pays et métiers différents, qui sont répartis en trois équipes de sept participants, avec dans chacune deux professionnels locaux, dont l'un travaillant dans les services techniques de l'État ou des communes de la ZML.

Les premiers jours sont consacrés à des rencontres et des visites. Au cours de la cérémonie d'ouverture, les autorités locales ont l'occasion d'exprimer directement aux participants leur appréhension du sujet et leurs attentes particulières. Ensuite l'équipe de pilotage annonce la composition des équipes, qui commencent les travaux de groupe, sans ordinateurs. Au bout de trois jours a lieu le forum d'échange, moment essentiel de l'atelier, pendant lequel les équipes présentent leurs analyses et premiers éléments de projets aux autres équipes et à un comité local qui réagit librement aux exposés.

La deuxième semaine, les équipes finalisent leur production, cette fois avec l'aide des ordinateurs, pour préparer la production écrite et graphique finale devant un jury international. Le jury de l'atelier fait figure de « quatrième équipe » pour l'atelier et est composé de représentants locaux, responsables du développement urbain, de l'IPLANEG, l'IMPLAN, l'Ambassade de France au Mexique, les partenaires de la ZML et les experts internationaux du réseau des Ateliers. Ce jury n'a pas pour fonction de classer les équipes, mais de rebondir sur les propositions faites par les trois équipes et d'identifier au sein de cette production les éléments d'analyse et de projet les plus pertinents à utiliser et mettre en œuvre par les autorités locales. L'atelier n'est donc pas un concours, puisqu'il n'y a ni prix, ni marché à gagner. Ce qui compte est la capacité à produire collectivement, d'abord avec les équipes puis avec le jury, des analyses, des représentations nouvelles, et des pistes d'action facilement appropriables pour le développement de la ZML.

PROGRAMME DE L'ATELIER

Ce programme est indicatif. Il pourra être adapté en fonction du calendrier local.

Vendredi 22 novembre	Arrivée des participants étrangers à León.
Samedi 23 novembre	Arrivée des participants à León (suite). Visite du centre et dîner de bienvenue.
Dimanche 24 novembre	Conférences d'introduction et visites de la ville.
Lundi 25 novembre	Conférences thématiques. Cérémonie d'ouverture.
Du mardi 26 au jeudi 28 novembre	Conférences thématiques, puis constitution des équipes. Travail en ateliers (sans ordinateurs).
Vendredi 29 novembre	Forum d'échange avec les acteurs locaux.
Samedi 30 novembre	Journée libre. Excursion proposée.
Du dimanche 1er au mardi 3 décembre	Travail en ateliers.
Mercredi 4 décembre	Rendu des travaux écrits (8 pages A4 + plan A1). <i>Accueil des membres du jury. Dîner de bienvenue.</i>
Jeudi 5 décembre	Finalisation et répétition des présentations orales. <i>Jury : Visite et conférence. Réunion avec le comité des partenaires et les pilotes.</i>
Vendredi 6 décembre	Jury international. Présentation des équipes, débat, puis délibération privée du jury. Soirée finale avec annonce des résultats et remise des prix.
Samedi 7 décembre	Possibilités de groupes thématiques de travail le matin, mêlant services de la ville, jury et participants. Départ le soir ou le lendemain.

POUR PARTICIPER: DU 22 NOVEMBRE AU 6 DÉCEMBRE

Cet atelier s'adresse aux professionnels de tous âges et de toutes nationalités, pratiquant un métier ou ayant une expérience en lien avec l'aménagement urbain. Toutes les disciplines sont bienvenues : architectes, sociologue, géographes, paysagistes, ingénieurs, économistes, artistes. Il est indispensable de dominer au moins deux des langues suivantes: français, espagnol, anglais. Il est aussi nécessaire de préciser ici aux jeunes professionnels et récemment diplômés qu'il est difficile de retenir un candidat qui a moins de trois ans d'expérience professionnelle.

Les participants seront hébergés à León et travailleront dans des locaux mis à disposition. Un document présentant le contexte et les projets existants est en cours d'élaboration, ainsi qu'un fond documentaire et cartographique. Les participants ne sont pas rémunérés, mais les frais suivants sont pris en charge : frais de voyage (dans une limite raisonnable), hébergement en chambres individuelles, restauration, interprétariat, visites et matériel de travail.

La sélection des 21 participants est faite par l'équipe de pilotage de l'atelier sur la base des capacités professionnelles des candidats, de leur expérience de thèmes similaires, de leur approche du sujet, de leurs facilités à communiquer (langues, expressions graphiques) et de leur motivation !

Pour présenter votre candidature, merci d'envoyer par email **au plus tard le dimanche 1^{er} septembre 2013** à l'adresse leon@ateliers.org un document PDF unique (Nom du fichier : NOM_prenom) contenant les éléments suivants :

- Fiche de candidature complétée (à télécharger sur www.ateliers.org).
- CV en 1 ou 2 pages.
- Note d'une ou deux pages dans laquelle vous expliquez la nature de votre intérêt à participer, les compétences/expériences que vous pouvez mettre à profit, et surtout vos premières idées sur le sujet (sous forme texte et/ou graphique).

Les résultats de la sélection seront annoncés entre deux et trois semaines plus tard.

Pour plus d'informations: leon@ateliers.org

Pilotes: Rémi Ferrand, architecte-ingénieur et Oriol Monfort, architecte-urbaniste

Assistant-pilote: Thomas Casanova et Marion Joly, architecte-urbanistes

Référents Ateliers : Claire Vigé Hélié et Léa Morfoisse

www.ateliers.org

Immeuble Le Verger - Rue de la Gare
BP 90047 - 95020 Cergy-Pontoise Cedex

S www.ateliers.org | E contact@ateliers.org
T +33 1 34 41 93 91 | F +33 1 70 72 34 31