

VILLES NOUVELLES AMÉRICAINES UNE NOUVELLE FRONTIÈRE?

Charles GOLDFINGER *

Les Etats-Unis connaîtront-ils une vague de villes nouvelles d'initiative publique ? La loi fédérale de 1969 est déjà entrée en application.

Mais sur les cent communautés nouvelles qui doivent être construites dans les 10 ans qui viennent, combien seront de vraies villes nouvelles ? Quelle part aura l'initiative privée qui, depuis 30 ans, a été à l'origine des réalisations types de ce pays ?

Des villes à vendre pour un mieux-vivre

Les villes nouvelles réalisées jusqu'ici aux U.S.A. ont été et sont encore dans leur grande majorité des opérations exclusivement privées, découlant naturellement de l'action dynamique des entreprises américaines qui, après avoir épuisé les demandes en résidences individuelles à la périphérie des grandes villes, visent une nouvelle cible en offrant un niveau de services supérieur.

Ce mouvement - qui s'inscrit dans une longue tradition de recherche de « nouvelles frontières », d'établissement de communautés pionnières, et dans le courant intellectuel récusant la grande ville qui va de T. Jefferson, D. Thoreau à L. Mumford - a trouvé sa première expression dans les années 20 avec C. Stein et C. Perry auteurs du livre « New Town for America » et promoteurs du village de Radburn, ancêtre des villes nouvelles de Reston et Columbia. L'affinité de leurs idées avec celles d'E. Howard, père des cités jardins, est évidente. Il est significatif à cet égard que les Américains préfèrent utiliser le terme de « new communities » plutôt que celui de « new towns » ; cette définition est, à la fois, plus large et plus étroite que les définitions françaises ou anglaises ; plus large, puisque ce terme désigne aussi les larges développements résidentiels privés tels que Park Forest, Levittown dans l'Illinois ; plus étroite, puisqu'elle met l'accent sur l'aspect particulier de l'habitat plus que sur l'ensemble des fonctions socio-économiques que les villes nouvelles européennes ambitionnent de couvrir. Le lancement de ces « new communities », leur localisation, leur clientèle et les formules d'aménagement sont décidés par des promoteurs audacieux. Les deux villes les plus connues et qui sont aussi les plus proches du modèle européen, Reston en Virginie, et Columbia en Maryland, ont été lancées la première par R. Simon Jr en 1962, la seconde par J. Rouse en 1963, promoteurs de supermarchés. Les seuls interlocuteurs sont les collectivités locales - municipalités

ou comtés - qui doivent approuver les plans. L'accord est d'autant plus facile à réaliser que la « new community » assure le développement d'une collectivité peu disposée à utiliser les moyens théoriquement laissés à sa disposition.

En réaction contre l'individualisme des classiques banlieues pavillonnaires et contre les maux de la grande ville - promiscuité raciale, pollution, criminalité - il y a dans les « new communities » recherche d'une communauté vivante effective traduite par la constitution d'espaces urbains fermés et par la structuration de l'ensemble en petites unités du type « village ». Le lotissement est abandonné en faveur de la rangée de maisons et plus généralement en faveur d'une diversification des types d'habitat offerts (individuel, familial en continu, immeubles...).

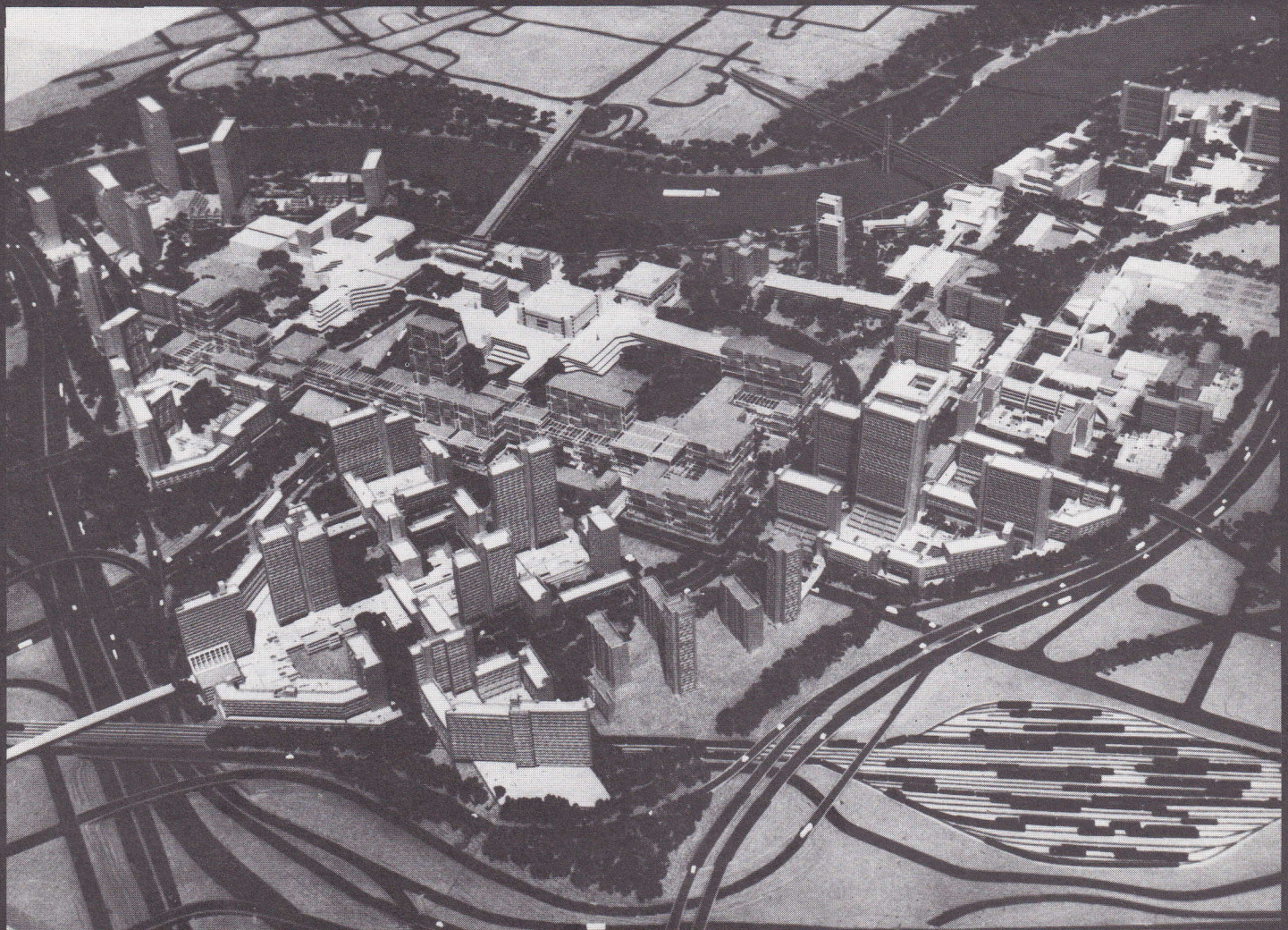
De même les « new communities » se caractérisent par une plus grande qualité de l'environnement, par une recherche systématique de l'animation et d'une ambiance plus urbaine que celle des « Main Street » américaines : intégration systématique des équipements de loisirs, priorité donnée aux parcours piétons tout en prenant garde d'assurer une parfaite desserte routière.

Cette recherche de qualité a donné souvent des résultats très convaincants et des villes comme Columbia et Reston constituent, du point de vue architectural et micro-urbanistique (ce que les Américains appellent « Urban Design »), des réussites intéressantes.

Des micro-environnements, dans quel contexte urbain ?

Loin d'aller à contre-courant des tendances actuelles de développement urbain et régional, les « new communities » s'efforcent d'en bénéficier. Villes-satellites établies dans les aires métropolitaines en croissance rapide - Washington-Baltimore, San Francisco, Los Angeles -, elles cherchent capter une fraction des classes moyennes à la recherche d'un nouveau mode de vie. L'équilibre emploi-population active, si recherché en Europe, n'est

* Architecte.



pas considéré comme un objectif réalisable, ni les migrations alternantes quotidiennes comme un mal suprême, et la recherche d'emplois tertiaires est menée dans le seul souci de rentabiliser le centre-ville et de rehausser avec des entreprises prestigieuses l'image de marque de la ville.

Aussi les « new communities » déjà existantes apparaissent-elles comme un phénomène marginal : non seulement parce qu'elles s'adressent uniquement à une clientèle solvable mais aussi parce que la taille des opérations, qui dépassent rarement 100 000 habitants, est limitée et leur échelle négligeable face au gigantisme des cités existantes. Toutes ces limites étaient dans une large mesure inscrites dans le caractère « privé » des opérations. Par contre, le montant des investissements nécessaires, les délais d'amortissement et de rentabilisation ont constitué des freins pas toujours prévus au départ.

A Valencia, qui fait partie d'une série de cinq villes nouvelles en cours de réalisation (Foster City, dans la baie de San Francisco, Redwood, près de Los Angeles, Columbia, Reston), c'est le propriétaire des terrains (85 000 ha de prairies), qui s'est institué promoteur. En 1967, cinq ans après le lancement de Reston, le promoteur R. Simon Jr, face à un marché financier difficile, dût abandonner entièrement le contrôle de son opération à Gulf Oil, qui avait déjà investi plus de 15 millions de dollars dans la ville nouvelle. J. Rouse eut, quant à lui, la chance d'obtenir dès l'origine, en 1963, le soutien de Connecticut General, Compagnie d'Assurances qui, en contrepartie, fut associée pour moitié aux bénéfices de Columbia.

Pour cette ville lancée en 1963, 300 millions de dollars ont déjà été dépensés sur un capital final estimé à deux milliards de dollars ; les constructions ayant dû être étalées dans le temps, en 1971 sa population n'atteignait que 15 000 habitants sur une population totale projetée de 110 000 habitants.

L'Etat apparaît

Après les premiers essais de l'administration démocrate (de Charles Haar en particulier), le ministère du Logement (le H.U.D., Housing and urban development) a relancé l'initiative de l'Etat ; la loi de 1968 (titre IV) définit quatre types de « communautés nouvelles » :

- les villes indépendantes ;
- les villes-satellites ;
- les villes construites autour d'un noyau, constitué par une petite ville ;
- la ville-en-ville à l'intérieur d'une grande ville.

L'initiative privée est appelée à collaborer avec l'Etat fédéral qui subventionne des promoteurs, principalement sous forme de garantie de prêts pour stimuler une planification novatrice, et couvrir les coûts des services essentiels durant les trois premières années de l'existence d'une ville nouvelle, quand sa base fiscale est encore limitée. La subvention fédérale peut aller jusqu'à 80 % du coût total de l'équipement (loi de 1970).

En contrepartie, les promoteurs de villes nouvelles doivent répondre à un certain nombre de critères définis par le ministère : prévoir un développement équilibré des activités tertiaires et secondaires à côté des activités de loisirs et de l'habitat, bannir la discrimination raciale au niveau des emplois et de l'habitat.

La loi de 1970 oblige le Président à soumettre au Sénat un rapport sur le développement urbain national préconisant les mesures pour le rationaliser. Dans l'esprit des législateurs, dirigés d'ailleurs par un démocrate d'Ohio, L. Ashley, il s'agissait bien d'un début d'une politique nationale de la croissance urbaine.

Six projets : une goutte d'eau ?

Jusqu'à aujourd'hui, H.U.D. a choisi d'appuyer et de promouvoir six projets de communautés-villes nouvelles, très divers, répartis sur tout le territoire des Etats-Unis.

Maumelle, dans l'Arkansas, située dans une aire métropolitaine en déclin, a pour but d'attirer l'industrie et ainsi de renverser la tendance actuelle ; à l'opposé, Flower Mound, au Texas, a pour objectif d'organiser l'inévitable croissance de l'aire métropolitaine de Dallas en pleine expansion.

Cedar-Riverside, située à un mile du centre de Minnesota, est un exemple de ville-en-ville. Elle est couplée avec Jonathan, ville nouvelle satellite bâtie autour de la petite ville déjà existante de Chaska, à 20 miles de Minnesota.

Deux autres villes nouvelles sont situées dans les zones d'influence de grandes agglomérations : Park Forest South à 80 miles de Chicago et Saint-Charles à 25 miles de Washington qui sera à suivre d'autant plus près qu'elle se trouve dans la même aire métropolitaine que Columbia et Reston.

De nouveaux projets attendent actuellement l'accord du ministère. Parmi eux, Soul City « ville indépendante », sera la première ville réalisée par un promoteur noir et orientée essentiellement vers les Noirs qui doivent constituer la majorité de la future population (50 000 habitants) et qui pourront en outre trouver un emploi sur place.

L'aide de l'Etat pouvant, depuis 1970, toucher non seulement les promoteurs privés mais aussi les organismes publics promoteurs créés au niveau de la ville, de l'Etat et même de la région, un certain nombre d'expériences sont actuellement amorcées à l'exemple de l'Etat de New York qui, dès 1968, sur l'initiative de Nelson Rockefeller, a mis en place un organisme public, « Urban Corporation Development », doté de larges pouvoirs dans les domaines foncier et financier ; il sera le promoteur, en particulier, de Welfare Island, ville-en-ville construite au sein même de New York sur un modèle entièrement automatisé. L'Etat de New York espère accueillir dans les « new communities » plus d'un tiers de la population nouvelle des dix prochaines années.

Au niveau régional, la Commission régionale des Appalaches essaie actuel-

Cedar Avenue, voie de communication principale à travers Cedar/Riverside. Certains des magasins et boutiques existants seront compris dans le nouveau développement ci-contre.

lement d'obtenir du ministère des garanties de prêts pour 4 communautés nouvelles du Kentucky, Pennsylvania et Ohio. Des lois permettant de mettre en place des corporations publiques pour l'édification de « new communities » ont déjà été votées en Maryland, Arizona, Tennessee et Kentucky.

Une réelle politique d'urbanisation ?

Est-ce l'amorce d'une réelle politique d'urbanisation ? Il semble que l'on ne peut en être encore persuadé. D'une part, l'ampleur des villes nouvelles reste faible : la population totale des six communautés nouvelles soutenues par l'Etat ne dépassera pas 400 000 habitants et le montant total des garanties de prêts accordés, environ 100 millions de dollars représente l'équivalent du budget de l'université de Berkeley par exemple. D'autre part, la volonté de l'administration fédérale et du Congrès américain de promouvoir une politique nationale d'urbanisation, dont les communautés nouvelles seraient un instrument privilégié, n'est pas encore démontrée, et le ministère risque d'être victime des choix budgétaires.

Certains commencent à dire que l'argent de l'Etat est mal utilisé et le chef du bureau des villes nouvelles W.J. Nicolson doit déjà se défendre : « J'attends sereinement les conclusions des enquêtes parlementaires et les critiques de la presse qui ne manqueront pas d'être faites d'ici dix ou quinze ans à propos des bénéfices que les promoteurs tirent des villes nouvelles... Peu m'importe que les entreprises s'enrichissent — je souhaite même qu'il en soit ainsi — du moment qu'elles nous fournissent le produit demandé. »

Enfin la liaison villes nouvelles - urbanisation générale des U.S.A. n'est pas évidente et comporte bien des incertitudes ; quant à la réponse qu'elles donnent aux problèmes sociaux et raciaux, celle-ci n'est pas évidente.

Les opposants aux villes nouvelles font remarquer :

- que la croissance des aires métropolitaines est due essentiellement à des migrations inter-urbaines et non plus à des migrations campagnes-villes, et qu'il vaudrait mieux pour l'Etat s'attacher à la planification géographique d'ensemble, qu'en tout cas il est illusoire (au vu de l'exemple anglais) de croire que les villes nouvelles seraient capables d'absorber l'excédent de croissance urbaine. Cela demanderait un effort autrement plus important que celui qui est consenti aujourd'hui ;

- que les problèmes essentiels de l'urbanisation aux Etats-Unis sont dus à une conjonction de la ségrégation sociale et de la ségrégation raciale, et que les villes nouvelles risquent, en l'état, de prolonger la tendance actuelle, dans la mesure où les Noirs n'ont pas le moyen d'accéder à des habitats non subventionnés et surtout où leur flux migratoire indique une préférence marquée pour les grandes villes ;

- que les villes nouvelles sont à tort présentées comme la solution du problème de la pollution. Comme le dit le

professeur Alonso : « Plutôt que d'éloigner les hommes de la pollution, il faudrait mieux éloigner la pollution des hommes » ;

- que les fonds publics pourraient être utilisés d'une façon plus efficace et plus équitable pour attaquer les problèmes de l'urbanisation alors que la politique actuelle ne constitue qu'un moyen d'enrichir les promoteurs privés aux dépens des contribuables ;

- que si les villes nouvelles constituent un bon terrain d'essai pour les innovations, elles doivent garder le caractère expérimental, limité et étalé dans le temps.

Laboratoires pour innovations technologiques

Il faut ici insister sur un caractère effectivement très intéressant des villes nouvelles américaines : celui d'être un laboratoire, sur le terrain et en vraie grandeur, d'innovations technologiques. L'expérimentation constitue en effet l'une des clauses du « contrat » passé entre l'Etat et les « new communities » à qui il accorde son soutien.

De nombreuses voies sont ainsi explorées. Tout d'abord, dans tous les programmes, apparaît la nécessaire utilisation des systèmes industrialisés de constructions appliqués à l'habitat, des logements sociaux en particulier (Saint-Charles, Jonathan). Sans constituer réellement une innovation, puisque les systèmes utilisés sont le plus souvent des systèmes déjà existants, ces actions ne peuvent manquer d'exercer une considérable influence sur l'organisation de l'industrie de la construction notamment. Ainsi l'on a pu dire que les « new communities » allaient désormais déterminer la localisation d'une proportion croissante des plus importantes entreprises de constructions américaines.

Plus importantes encore sont les expérimentations appliquées aux réseaux de chauffage, d'électricité, d'évacuation des ordures ménagères. Welfare Island se propose d'utiliser un système pneumatique d'évacuation des déchets solides. Cedar Riverside doit mettre en place un système énergétique totalement intégré et capable de répondre à l'ensemble des besoins de la communauté en matière de chauffage, d'eau chaude, de refroidissement et ainsi d'économiser le carburant et de réduire la pollution de l'air.

Les transports et communications constituent un troisième domaine d'intervention privilégiée. A Hosanna, la mise en place d'un système de transports en commun gratuit, financé par la fiscalité mobilière et commerciale, est envisagée. A Park Forest South, bâti sur le modèle de Cumbernauld en Angleterre (centre linéaire compact), on cherche à développer un mode de transports en commun qui reliera le centre de la ville au centre de Chicago et permettra de réduire le recours à la voiture individuelle. Jonathan mène des recherches sur la mise en place d'un système de télévision à large bande passante, sur câble bi-directionnel permettant de répandre au sein de la communauté un mode de communication original.

Des expériences sont également menées dans des domaines très divers. Maumelle travaille à la mise au point d'un système expérimental de « parc éducatif » destiné à remplacer les écoles élémentaires traditionnelles. A Flower Mound, ville nouvelle située à proximité d'un gigantesque aéroport, tout un programme de recherche sur les systèmes de construction permettant d'éviter la pollution par le bruit est mis en place.

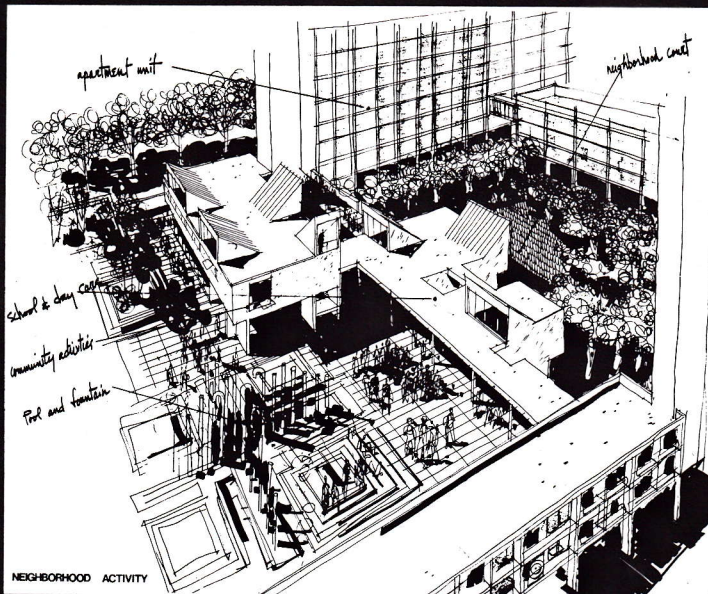
Un phénomène d'une faible ampleur ?

Nullement conçues dans le cadre d'une planification nationale, en tant qu'instrument de régulation urbaine ou de développement régional, les « new communities » ont jusqu'ici constitué des réponses partielles à des besoins croissants de qualité du cadre de vie dans des tissus urbains dont le centre s'est dégradé notablement.

Il est difficile, vu leur état d'avancement, de faire des prévisions sur l'avenir des villes nouvelles et leur insertion dans les politiques publiques de l'urbanisation.

Dans les années à venir, il semble toutefois que la réticence de l'administration fédérale à engager des dépenses considérables dans ce domaine, et les critiques de la politique actuelle, risquent de freiner le développement des villes nouvelles. Celles-ci resteraient donc un phénomène d'une faible ampleur, orienté très fortement vers les innovations technologiques et les expériences de modes de vie nouveaux.

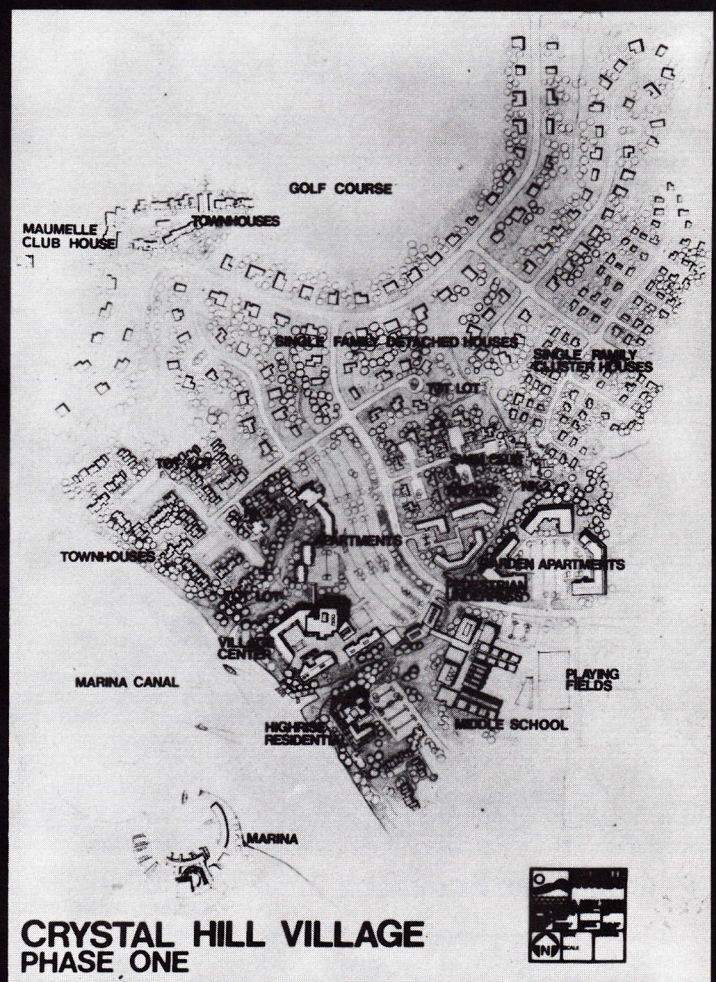
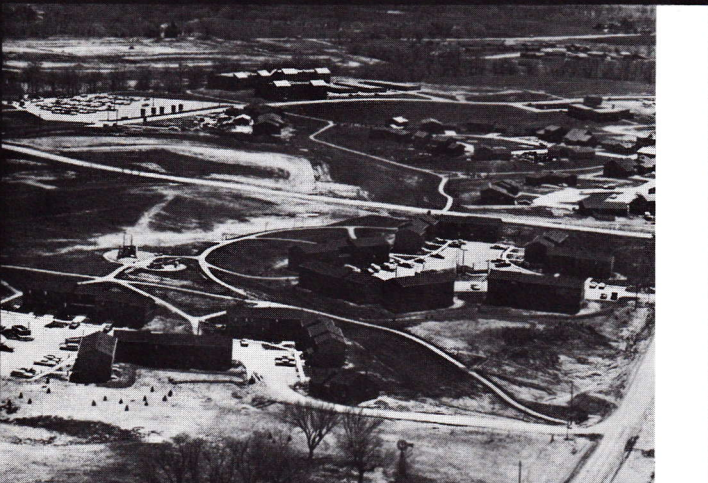
Ch. G.



Cedar - Riverside
Minnesota :
les relations de voisinage.

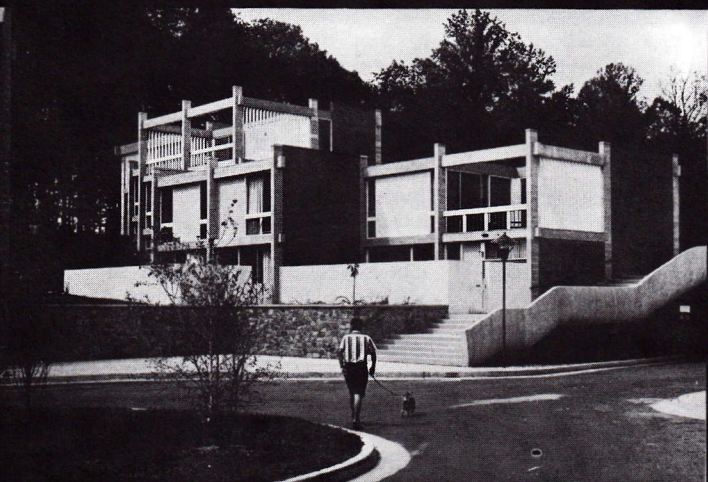
Columbia.
Entre Washington
et Baltimore. Sept unités
urbaines réparties autour
de la cité-centre. Prévue
pour 100 000 habitants.

Vue aérienne du premier
lotissement de la ville
nouvelle de Jonathan,
ville nouvelle satellite
bâtie autour de la petite
ville existante de Chaska
à 20 miles de Minnesota.



CRYSTAL HILL VILLAGE
PHASE ONE

Maumelle - Arkansas.



Habitat individuel
à Reston - Virginie.
La seule ville, avec
Columbia, qui ait le droit
de s'appeler « new town »
car elle a été créée ex-nihilo.