

Bilbao, nouvelle Mecque de l'urbanisme

LA NOUVELLE
ACCUMULATION
URBAINE

Une ville qualifiée de « riche et laide » par Hemingway, devenue laide et pauvre dans les années 70, a connu une véritable résurrection avec la création d'un musée Guggenheim. Cet acte architectural et culturel majeur a provoqué une profonde rénovation de l'urbanisme et de l'architecture de Bilbao, désormais ville-phare de la *movida* espagnole.

par **Ariella MASBOUNGI**, Architecte-urbaniste en chef de l'Etat

Fondée en 1300, la cité médiévale de Bilbao s'est convertie en ville commerciale en 1511, grâce au monopole du commerce avec les Flandres confié à son port. Fin XIX^e début XX^e siècle, elle devient une cité industrielle, avec des exploitations minières, la sidérurgie et des chantiers navals. Elle devient également une place financière, elle absorbe sa métropole (20 communes) et atteint 1 million d'habitants. Puis elle subit une crise économique majeure, qui se traduit par 20 % de chômage dans les années 1970, la métropole de Bilbao ayant enduré un déclin très fort, perdant ainsi plus de 80 000 emplois industriels. La crise économique a produit un impact social et urbain considérable. Ses effets se sont traduits non seulement par une décadence du système industriel, de hauts indices de chômage, une dégradation de l'environnement et du tissu urbain, des processus d'émigration et d'enlèvement de la population, mais aussi par l'apparition de problèmes de marginalisation sociale ; tous ces effets sont aussi apparus dans d'autres métropoles industrielles.

Bilbao se dote alors d'un projet stratégique ambitieux, qui mêle la transformation urbaine au renouveau économique, jouant l'accessibilité et la mobilité à l'intérieur de la métropole : agrandissement du port, nouvel aéroport, nouveau métro, transformation des chemins de fer en desserte interne à la ville, nouveau tramway et NTIC, sous la forme d'autoroutes de l'information basées surtout sur un câblage en fibres optiques. Cette marche en avant s'accompagne d'investissements dans les ressources humaines, la régénération environnemen-

tale et urbaine et la centralité culturelle, dans le but de transformer l'obsolète en opportunité.

Ainsi, les zones portuaires deviennent parcs publics ou quartiers résidentiels, les quais deviennent promenades et les terrains industriels, de nouvelles centralités.

LA FONDATION GUGGENHEIM COMME LEVIER DE LA RECONQUÊTE URBAINE

« *Bilbao est une cité minière riche et laide* » ; c'est en ces termes qu'Hemingway réglait son compte à cette ville qui, au faite de sa gloire industrielle, se souciait peu d'être belle : elle était riche. La voilà devenue une des cités les plus visitées d'Espagne. La nouvelle Mecque des urbanistes, après la Barcelone des années 1980 ? Tout porte à le croire, au vu de l'intérêt que lui portent les professionnels – ou de l'émerveillement des visiteurs face à l'émouvant Musée Guggenheim, symbole paradoxal de cette ville de labeur.

Ce musée est devenu un sésame de la renaissance urbaine. Avec la tentation qu'a toute ville de rechercher le sien comme une quête du Graal, avec éventuellement la signature rédemptrice d'un Franck Gehry.

Cette véritable sculpture est un projet urbain en soi, glissant une harmonie subtile dans un site heurté, jonglant avec le relief, enserrant et intégrant les infrastructures, liant entre elles les hétérogénéités du site, non sans tendresse pour le promeneur.

Cet objet magnifique (coût : 132 220 000 €) a été entièrement financé par les fonds publics locaux et nationaux. Le Musée Guggenheim a été financé par le Gouvernement Basque et la Députation provinciale, et les terrains ont été cédés par la Mairie. De cette manière, les trois institutions en sont les propriétaires, avec 46 % des actions pour chacune des deux premières et 8 % pour la Mairie. Mais cet investissement public considérable a dégagé un retour d'investissement pour la ville, en à peine deux ans, notamment par l'accroissement considérable du nombre de touristes (environ 600 000 touristes et un million de visiteurs au musée par an) mais aussi par les effets induits sur l'attractivité et l'économie générale de la ville.

La volonté de renouveau se lit dans l'œuvre urbaine de Bilbao qui sait jongler, à l'instar du Guggenheim, avec des infrastructures lourdes héritées de l'ère industrielle, comme le montrent les gares, à l'instar de l'étonnante prouesse d'Ametzola, révélatrice de talents basques. Flirter avec le relief, jouer du rapport à la rivière et au site collinaire sont d'autres enjeux, avec certaines réussites à la clé.

Points, lignes et surfaces

Le projet urbain de l'agglomération de Bilbao se résumerait – hommage à Kandinsky – à un jeu entre points, lignes et surfaces. Points forts, tels le Guggenheim, l'aéroport et les grands équipements. Lignes d'infrastructures, comme les chemins de fer appriivoisés pour le trafic urbain, métro sobre et élégant, caractéristique de l'écriture de Norman Foster, tramway, voies, quais de promenade et, un jour prochain, l'axe de la Ria assainie. Surfaces, enfin, avec le port, les opérations urbaines et les parcs aux destins et qualités divers, à Ametzola, Galindo et Abandoibarra. Ces transformations prennent de vitesse l'habituel temps long de la ville, crédibilisant l'action et l'avenir. En effet, l'essentiel de la transformation urbaine s'est opéré en moins de dix ans. Face à la crise et à la ruine visible de ce qui avait fait la fortune de Bilbao, il fallait donner confiance en la reconversion économique et sociale en lui conférant un nouveau visage, moderne et amène. Bilbao Ria 2000 fut ainsi créée pour conduire une reconversion urbaine mue par toute une philosophie de l'action.

UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Pragmatisme et temps accéléré ont été les deux maîtres mots de cette transformation urbaine, ainsi que le jeu du partenariat public-privé.

Le pragmatisme s'imposait pour faire au mieux, avec les moyens du bord, sans concertation ni réflexion amont approfondie. Ametzola est ainsi née sur le terrain dis-

ponible le moins malaisé à convertir et cela a immédiatement donné confiance dans la capacité à agir. Le temps aurait-il permis une qualité et une concertation sociale meilleures ? Rien n'est moins sûr, tant régnaient l'hostilité aux projets et la méfiance. L'action appelle l'action et le temps accéléré ouvre la voie au temps long, à la réflexion et au débat social. C'est sur ce pari osé que Barcelone avait innové, en transformant – en moins de quatre ans ! – ses espaces publics, avant d'affronter l'immense chantier de reconversion urbaine, profitant des Jeux Olympiques. Bilbao invente son mode de *faire* dans un contexte espagnol marqué par la « movida », ce cocktail de changement, de pragmatisme et de modernité.

Cela n'aurait guère été possible sans un partenariat puissant et institutionnalisé entre financeurs et décideurs publics, où se côtoient l'Etat espagnol, la région, la province, la ville. Ce portefeuille commun pèse lourd et joue comme levier. Il s'est concentré sur les actions culturelles, les infrastructures et les opérations urbaines stratégiques conçues comme des déclencheurs d'un renouveau économique sans nostalgie pour l'industrie perdue, au profit d'une économie d'avenir. Ce pari en voie d'aboutir vérifie les impacts de l'embellissement urbain et de l'offre culturelle sur la dynamique économique. Il s'agit, à présent, de rechercher le pôle d'excellence qui situerait Bilbao comme pôle économique de premier plan.

BILBAO RIA 2000 : L'INSTRUMENTATION DU PARTENARIAT PUBLIC

Le partenariat est l'esprit même de la structure qui porte l'action : Bilbao Ria 2000, société constituée pour fédérer le gouvernement central et les pouvoirs locaux. Sa fonction principale est d'aménager et de créer de la valeur, des points de vue financier et urbanistique, sur les terrains publics centraux, grâce à un mode de décision consensuel et à un fonctionnement collégial. L'efficacité de cette petite équipe commando réside tant dans la puissance de son conseil d'administration que dans la professionnalité de ses hommes. Elle est le symbole et le lieu du partenariat public, levier du partenariat public-privé et clé pour comprendre la réussite du projet urbain de Bilbao. Les aides publiques sont certes massives, mais elles sont négociées en termes de trocs fonciers, notamment avec les sociétés de chemins de fer, de renoncement à une rente foncière par les autorités portuaires au bénéfice de l'effet de levier du renouveau urbain sur la prospérité portuaire. Les Français retrouvent ici une filiation avec leurs établissements publics d'Etat et leurs sociétés d'économie mixte, rajeunis et dépoussiérés et c'est avec intérêt qu'ils regardent cet enfant prodige, dont ils peuvent, à leur tour, s'inspirer.



© D.R.

Le musée Guggenheim glisse une harmonie subtile dans un site heurté.

Bilbao Ria 2000 a été créée en 1992, à une époque où le gouvernement central lançait des processus de transformation urbaine en concertation avec les administrations territoriales. Le Gouvernement basque, la municipalité de Bilbao, les villes de l'aire métropolitaine et l'État collaborent, financent et conduisent l'opération. Société à capitaux publics, c'est une société anonyme qui permet une souplesse dont manquent les administrations. Ses compétences viennent de toutes les institutions qui s'engagent à mettre en œuvre les accords qu'elles négocient. L'apport public initial a surtout consisté en la mise à disposition de terrains stratégiques au cœur de la ville. Ainsi, le port a donné 115 000 m² dans la zone d'Abandoibarra. Les chemins de fer ont cédé 75 000, puis 43 000 m², surtout dans Ametzola. Ces cessions ont été compensées par la réalisation d'infrastructures ferroviaires : gares voies, variante Sur.

Mixité, qualité ordinaire et concertation

Mais si les éloges pleuvent sur le projet et la structure qui le porte, il ne faut pas s'interdire de s'interroger sur l'articulation entre pragmatisme et stratégie.

Bilbao Ria 2000 devant assurer un équilibre financier et se financer sur les opérations urbaines, ne peut-on craindre de lâcher la stratégie pour l'action, et de rechercher la rentabilité au détriment des enjeux de mixité urbaine ou de qualité ? Est-il admissible que cohabitent des quartiers à l'abandon avec les opérations luxueuses, comme Abandoibarra, dont les coûts dépassent les prix parisiens ? L'intervention de Bilbao Ria 2000 sur des opérations plus modestes qui bénéficient du succès des opérations précitées, telles celles de Barakaldo, banlieue populaire de Bilbao, et plus récemment la reconquête de Bilbao la Vieja, quartier historique lourdement paupérisé, commence à répondre à cette question.

La qualité est-elle toujours au rendez-vous ? Nombre de critiques s'abattent sur les actions nouvelles, parfois trop sévèrement, et d'abord celles de Frank Gehry lui-même, qui redoute que Bilbao ne devienne un gigantesque parc à thème architectural le long de la Ria. L'architecture comme outil de management urbain, leitmotiv de la ville, ne peut se contenter de jouer sur l'exceptionnel. C'est la qualité ordinaire de l'architecture qui constituera la trame et l'identité du nouveau Bilbao. La capacité à inventer les éléments d'unité dans une diversité de production inhérente à notre époque,

le passage de l'éradication des souvenirs honnis de l'industrie à son ré-usage, peuvent guider le projet vers une nouvelle ère, à présent que la confiance des investisseurs et des habitants est conquise, que l'auto-estime des citoyens est assurée et que la stratégie du temps long est désormais possible.

Les impacts de l'action urbaine sur l'économie

La majorité des emplois qui se développent à Bilbao relève du secteur tertiaire, du commerce, du tourisme, des loisirs, de la culture, des services, de l'information, etc.

Ce que valorise la Bourse dans une entreprise, c'est à 15 % son management et à 85 % la solidité d'une économie – une économie que, seul, un fort *leadership* public peut reconstruire. Tel est le propos tenu par Jon Azua, ancien ministre et père du plan stratégique de Bilbao. C'est donc une politique néo-keynésienne qui a été mise en œuvre à Bilbao, avec 3 813 millions d'euros de fonds publics investis très rapidement (de 1990 à 2000) dans les infrastructures. Le but visé – largement atteint –, était la reconversion de l'économie basque, grâce à un moteur culturel et politique : le besoin qu'éprouve tout un peuple d'affirmer sa cohésion. La clé du succès tient à un partenariat public/privé efficace, et à un portage politique à toute épreuve. L'affichage du projet et le *marketing* urbain ont joué un rôle majeur, rendant crédible cette transformation peu visible au départ, hormis le métro et le Guggenheim. Le génie de Bilbao a été, et continue à être : la rapidité, l'action publique, la publicité des projets.

NOTES

Quelques chiffres :

Coût du métro : 1 491 millions d'euros (pour les deux lignes).

Coût du tramway : 30 millions d'euros (première tranche).

Aéroport : 204,3 millions d'euros.

RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUE

«Bilbao, la culture comme projet de ville», Editions de La Villette, ouvrage bilingue Français-Espagnol, dirigé par Ariella Masbounji, 2002.