



La culture, enjeu économique ou symbolique pour le développement des territoires ?

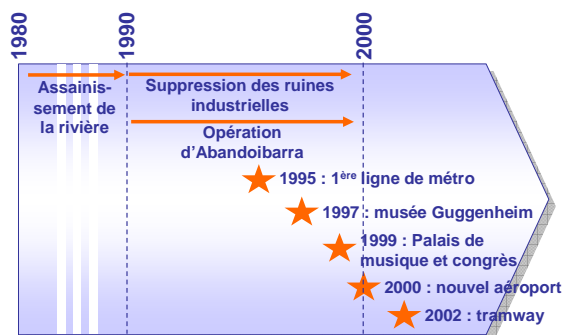
Etude de cas - Bilbao

Analyse des initiatives de développement basées sur la culture de la ville de Bilbao

Synthèse du projet de revitalisation urbaine de Bilbao	
Origine du projet	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le rayonnement de la métropole ne passant plus par l'industrie, l'objectif est de construire une nouvelle vitrine participant au pouvoir d'attraction de Bilbao. La ville s'est pour cela appuyée sur l'architecture et, plus largement, sur les synergies entre urbanité et culture.
Population	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 950 000 habitants pour l'agglomération de Bilbao (78% appartiennent à la province de Biscaye et 43% à la Communauté Autonome Basque), 370 000 habitants sans la périphérie
Superficie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 41 km² sans la périphérie
Périmètre de la métropole	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bilbao est la capitale d'une aire métropolitaine s'étendant le long de la rivière Nervion. L'extension urbaine de la ville est limitée par des montagnes de chaque côté de la rive : Pagasarri (au sud) et Artxanda (au nord).
Contexte et historique	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Place financière, commerçante, portuaire et industrielle, et terre d'immigration au sein de l'espace national jusque dans les années 1980 ▶ Années 1980 : crise des activités traditionnelles de l'industrie lourde qui touche fortement la ville, avec un temps de retard par rapport à la France ou à la Grande Bretagne. La faible diversité de l'activité industrielle (construction navale, industrie métallurgique et sidérurgique) amplifie la profondeur de la crise. ▶ Double impact de la fermeture des industries lourdes et manufacturières : <ul style="list-style-type: none"> ▪ impact socio-économique avec des taux de chômage allant jusqu'à 25 % de la population active (de 40 à 45 % pour les jeunes) ▪ impact urbain avec des friches industrielles étendues, en particulier le long de la Ria
Enjeux du développement basé sur la culture	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Objectif : transformer le Bilbao industriel en une ville de culture et de services, en faisant appel à de prestigieux architectes du monde entier. ▶ A la différence d'autres villes, Bilbao veut atteindre cet objectif sans organiser d'événement majeur sinon en transformant son territoire dont la vocation industrielle est aujourd'hui obsolète. ▶ Deux grands leviers : <ul style="list-style-type: none"> ▪ La reconversion économique ▪ L'amélioration du cadre de vie, très affecté par la pollution et l'omniprésence des activités industrielles
Synthèse de la stratégie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vaste programme sur trois axes qui regroupe de nombreuses initiatives (coût total 1500 millions \$): <ol style="list-style-type: none"> 1) La modernisation des infrastructures 2) L'urbanisation de secteurs pilotes 3) La multiplication des projets architecturaux ▶ Planification en plusieurs étapes, inscrite dans la temporalité : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1987 : première initiative de la municipalité de Bilbao : « <i>Plan général d'organisation urbaine</i> » ▪ 1989 : plan stratégique (agglomération) ▪ 1991 : création de Bilbao Metropoli 30 (regroupement des 30 communes de la métropole) ▪ 1992 : création de Bilbao Ria 2000 (maître d'ouvrage urbain délégué) qui élabore un « plan stratégique de revitalisation », projet de régénération urbaine ▪ 1994 : plan territorial de l'aire métropolitaine de Bilbao, né d'une coopération entre le gouvernement basque et la province de Biscaye (Diputacion) ▪ 2002 : nouveau document appelé « plan général de développement 2010 » ▶ Processus institutionnel d'unification de la maîtrise d'ouvrage mis en place par les autorités publiques dès 1989, rendu nécessaire par l'importance du projet et la multiplicité des projets engagés et des acteurs concernés
Acteurs majeurs	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Un dispositif très spécifique avec une maîtrise d'ouvrage publique urbaine composée : <ul style="list-style-type: none"> ▪ des pouvoirs publics : Union européenne, Gouvernement espagnol, Gouvernement basque, Autorités de la province, Municipalité de Bilbao ▪ d'acteurs spécifiques du projet urbain : Bilbao Metropoli 30, Bilbao Ria 2000 ▪ d'acteurs privés : entreprises, fondations, associations

Conditions de mise en place : un vaste programme lancé en 1980 et inscrit dans le temps, caractérisé par trois axes stratégiques majeurs

- ▶ Le projet urbain de Bilbao s'inscrit dans l'ensemble de la ville, avec des **interventions coordonnées sur des domaines et des fonctions variés** : fonction économique, culturelle et récréative, fonction résidentielle, de communication, aspect environnemental et paysager, espaces publics.
- ▶ Ce projet urbain se réalise selon **diverses modalités d'intervention** : des démolitions, des réhabilitations ou requalifications, une mise en scène de l'histoire de la ville (par exemple, une grue du chantier naval est présentée comme œuvre d'art), un traitement de l'espace public spécifique (avec notamment des œuvres culturelles disposées à de nombreux endroits de la ville).
- ▶ **Deux actions principales de fond** ont été à l'origine de toutes les opérations postérieures :



- ▶ dans les années 1980, des **actions d'assainissement de la rivière** (pour diminuer la pollution urbaine et le risque sanitaire) et, dans les années 1990, un grand programme de **suppression des friches industrielles**.

- ▶ Ces initiatives ont eu un effet d'entraînement pour le reste des opérations : le renouvellement urbain de Bilbao s'est appuyé sur une **revitalisation complète de l'ensemble des infrastructures**,

qui s'est étalée à partir de 1990.

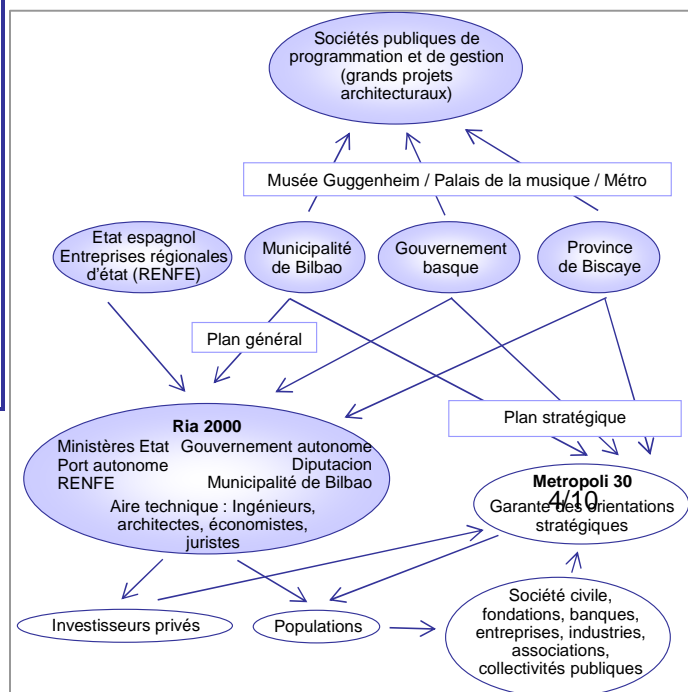
- ▶ Les différents plans présentés dans la planification du projet **cadrent les orientations du projet urbain** et leur donnent une première concrétisation. Le plan stratégique présente le quartier central d'*Abandoibarra* comme une zone de revitalisation (viabilité des terrains, accessibilité, qualité du milieu ambiant). Le plan territorial définit le niveau d'infrastructures requis, la qualification des espaces publics, les principes d'aménagement dans la continuité urbaine de la métropole. Enfin, le Plan général indique qu'il doit y avoir, sur un secteur délimité, deux équipements structurants et une zone de caractère mixte avec bureaux et résidences.
- ▶ Cette planification est organisée de manière précise autour d'acteurs constituant une maîtrise d'ouvrage publique, **mode de gouvernance unique et efficace**.
- ▶ **Trois retours d'expérience majeurs** permettent d'illustrer les axes stratégiques du projet :
 - 1) Un **plan de modernisation global** de la ville : ravalement des façades, rénovation du port, projets de drainage pour convertir le Nervion en espace pour la navigation de plaisance, dépollution de la Ria
 - 2) Le projet « Abandoibarra » : développement d'un « **front de mer d'art contemporain** » avec un ensemble de grands équipements, dont le musée Guggenheim, opération phare
 - 3) Un chantier important sur le **développement des transports et axes de communication** : aéroport, métro, tramway, ponts, programme de construction d'autoroutes sur 18 ans

Une grande variété d'acteurs, une mobilisation spécifique : mise en œuvre d'une maîtrise d'ouvrage publique urbaine dominée par la puissance publique

Le projet de Bilbao se caractérise par la **complexité et la sophistication de l'organigramme décisionnel**. **Cinq niveaux d'intervention de collectivités publiques**, de l'Europe à l'échelon municipal, sont concernés. Dans le cas de Bilbao, l'Etat offre en partie les ressources nécessaires, financières mais surtout foncières, ainsi que sa légitimité d'arbitre. Il négocie avec des pouvoirs locaux forts, structurés et à l'identité culturelle bien établie.

- ▶ Un projet urbain de l'ampleur de celui de Bilbao n'a pu être mis en place sans la **mobilisation très forte des acteurs publics**, mais aussi **d'investissements croisés**. La configuration de cette mobilisation est spécifique : l'Etat central a eu un rôle secondaire (gestion du foncier sans apport financier, qui exige une démarche de régénération rentable), alors que les collectivités locales ont engendré une dynamique collective, avec un lourd investissement financier, aidé par une effervescence des acteurs privés.
- ▶ Deux **structures originales** caractérisent les acteurs impliqués dans ce projet urbain :
 - **Bilbao Metropoli 30** : association réunissant les 30 communes de la métropole, chargée de réaliser les projets de planification, les études et la promotion du projet. La communication est extrêmement importante dans la réussite du projet.
 - **Ria 2000** : organisme de mission responsable de l'enchaînement des projets et de la coordination entre les différents acteurs. Ria 2000 récupère les zones dégradées, les espaces industriels en friche et organise, selon le plan stratégique, les actions de régénération en mobilisant les investisseurs privés pour la réalisation des opérations. Ria 2000 est composée de l'ensemble des administrations impliquées dans le plan stratégique, à savoir les communes de Bilbao et de Barakaldo, la Deputacion de la Biscaye et la communauté autonome basque, auxquelles s'ajoutent des représentants de l'Etat et de leurs administrations ou établissements publics (les chemins de fer, le port autonome).
- ▶ La complexité évoquée pour la maîtrise d'ouvrage l'est aussi pour les expertises mobilisées au cours du projet urbain : en amont, les **expertises socio-économiques et stratégiques** élaborent les méthodes de développement, puis **l'expertise urbanistique** est conduite par des équipes pluridisciplinaires. Les expertises se multiplient pour répondre à la **nature combinatoire du projet urbain** (projets architecturaux emblématiques ; modification des espaces publics ; ajustement des réglementations ; objectifs socio-économiques et spatiaux) et aux **fonctions mobilisées** (organiser et structurer ; planifier ; concrétiser et réaliser ; communiquer ; évaluer). Les spécialistes, parfois polyvalents, sont regroupés dans des **structures de faible taille**, créées spécialement autour des projets avec un collectif de travail réduit, une ligne hiérarchique peu développée et une **forte culture du projet**.

Plan stratégique	Gouvernement Basque ; Province de Biscaye ; Métropoli 30
Plan territorial	Gouvernement Basque ; Province de Biscaye
Plan général	Mairie de Bilbao. Approbation définitive par la Province de Biscaye et le Gouvernement Basque.
Musée Guggenheim	Province de Biscaye. Gouvernement Basque (50 %) ; Province de Biscaye (50 %) ; Mairie de Bilbao (fournit et prépare les terrains appartenant initialement à l'Etat)
Palais de la musique	Province de Biscaye ; Gouvernement Basque ; Mairie de Bilbao (fournit et prépare les terrains appartenant initialement à l'Etat)



Centre d'affaires	Mairie de Bilbao (organise le concours pour définir l'aménagement de la zone d'Abandoibarra) ; Ria 2000.
Métro	Gouvernement Basque (50 %) ; Province de Biscaye (50%) ; Mairie (participe au déficit d'exploitation alors qu'initialement elle devait financer 25 % du coût)
Déplacement du port	Etat / Port ; Ria 2000. Récupération des terrains par la ville pour les projets
Restructuration des voies ferrées	Etat / RENFE ; Ria 2000
Nouveau pont	Province de Biscaye
Extension aéroport	Etat

Détail des financements et des initiatives du projet

Un investissement financier très lourd, un souhait de rentabilité rapide : un projet-événement majeur, le Musée Guggenheim

Ce projet est caractérisé par un **investissement financier très important**. Une de ses caractéristiques principales est par ailleurs sa **temporalité longue**, rythmée par des processus de **planification plus ou moins liés** (Plan général et plans partiels, plan stratégique, plan territorial) et des **réalisations-événements**, prévues dans l'un ou l'autre des plans ou chargées de donner une substance au projet urbain.

- ▶ Des **mécanismes d'investissements croisés** sont mis en place pour atteindre cet objectif : une opération dégageant des bénéfices (comme l'opération du centre commercial) va permettre des opérations très coûteuses (comme la réhabilitation de logements).
- ▶ **Investissements très importants pour le Musée Guggenheim** : coût de 132 millions d'euros en 1997, ventilé en trois volets : la construction sur des terrains cédés par la mairie (84M€), les achats d'œuvres d'art (36M€) et la contribution à la fondation pour en être membre (12M€ payés par le gouvernement basque et le gouvernement provincial).
- ▶ La culture devient un **investissement économique d'avenir** et non une dépense, principe difficilement acceptable par l'opinion publique.

Illustration des retombées de cette initiative : le 1^{er} mois, 100 000 personnes ont visité le Musée Guggenheim, et **1,36 million la 1^{ère} année**. Après huit mois, il affichait déjà 700 000 entrées (alors que les prévisions les plus optimistes tablaient sur 400 000 entrées pour les 12 premiers mois), dont **un quart d'étrangers**.

Les **dépenses directes** que ces visiteurs ont réalisé au cours des deux premières années atteignent **433M€**. Elles correspondent à une **augmentation de 337M€ du PIB**. Cette augmentation de richesse a généré des revenus additionnels pour le trésor public basque de 63M€ en TVA, en impôt sur les sociétés et en IRPF.

L'augmentation du PIB pour la première année (144M€) prouve que la société basque a récupéré **en une année la totalité de l'investissement réalisé**.

Un plan de modernisation global : un impact fort sur le profil de l'emploi et de la ville

L'objectif de ce projet de modernisation global est double : **atténuer l'empreinte industrielle**, au bénéfice du cadre de vie et **repositionner la Ria comme un axe structurant de la ville**. Toutes ces opérations concernent essentiellement la réhabilitation de logements, l'aménagement des quais et plus généralement de nombreuses interventions sur les espaces publics.

- ▶ L'empreinte industrielle est diminuée grâce à différentes initiatives menées de manière coordonnées : enfouissement des lignes de chemin de fer, place redonnée au piéton, reconversion ou même élimination des friches industrielles.

- ▶ L'intervention très importante que sont la dépollution de la Ria (qui a subi durant plusieurs décennies les logiques industrielles et les rejets de l'industrie lourde) et l'aménagement de ses berges font de cet espace, jusqu'alors ligne de rupture dans la ville, un lieu de cohésion. De nombreux ponts accentuent cette idée.
- ▶ Une intervention très forte est réalisée sur **Bilbao la Vieja**, un quartier jusqu'alors très dégradé et coupé du reste de la ville par de nombreuses voies ferroviaires.
- ▶ Enfin, un dernier type de grande intervention, moins visible, concerne les opérations strictement économiques, avec en particulier le **parc technologique de Zamudio** dont le traitement architectural a été soigné et qui concentre 130 entreprises et près de 6000 emplois.

Illustration des retombées de ces initiatives :

- Le profil de l'emploi à Bilbao s'est nettement amélioré en 20 ans. Le **taux de chômage oscille désormais autour de 10 %**. Les emplois se développent dans de **nouveaux secteurs**, en particulier la mécanique, mais surtout des secteurs de plus haute valeur ajoutée (biotechnologie, aéronautique, télécommunication...).
- Concernant la **position à l'échelle nationale** de la ville selon la richesse par habitant, Bilbao tenait la 1^{ère} place dans les années 1970, puis la 16^{ème} place à la fin des années 1980 ; elle est revenue depuis 2008 à la 3^{ème} place.
- Ce nouvel attrait et la revalorisation de la ville se traduisent directement dans les **coûts des logements neufs**, avec un rattrapage progressif de Bilbao vis-à-vis de la capitale administrative (Vitoria) et de la ville touristique de San Sebastian. Entre 2000 et 2004, le prix au m² a augmenté de 62 % (variation la plus importante du pays basque).

Le développement d'un « front de mer d'art contemporain » avec un ensemble de grands équipements : le musée Guggenheim comme nouveau symbole de la ville

Un **ensemble de grands équipements** qui longent la Ria et sont généralement l'œuvre d'architectes de renom, est construit dans le cadre de ce projet : le musée Guggenheim, le palais des congrès, l'hôtel de luxe Sheraton, un centre commercial de Robert Stern, un futur complexe de logements de haut standing accueillant également le siège de la Deputacion (tour Pelli). Ces grands équipements phares symbolisent le **renouveau et la stature internationale** de la ville. Cette initiative est regroupée sous le terme de « front de mer (« *Waterfront* ») d'art contemporain », dont l'unité s'appuie sur l'envergure des bâtiments et une promenade réservée aux piétons.

- ▶ Sur le site d'*Abandoibarra*, site pilote du Waterfront, un **centre d'affaires et un espace culturel prestigieux** de 30 hectares au cœur de la ville-centre sont construits, pour un coût estimé à environ 400k€ (supporté à 60 % par le public).
- ▶ Cette opération urbaine, **vitrine de la métropole**, doit aussi attirer les capitaux ; en restaurant l'image du site avec des **équipements prestigieux** (le musée Guggenheim), des espaces de loisirs et commerciaux (Ria 21) et un Palais des Congrès et de la Musique, cet objectif est atteint.
- ▶ Vont suivre un parc de 12 hectares en bordure de fleuve et des espaces publics le long des rives. Le projet urbain d'ensemble réserve à l'initiative privée 80 000 m² de bureaux, un centre commercial de produits culturels de 27 000 m², des logements et des hôtels.

Illustration des retombées de ces initiatives : le musée reçoit en moyenne environ **1 million de visiteurs par an, 60 % sont étrangers**. Il est devenu le symbole de la ville et une véritable vitrine sur le monde international. Sa silhouette caractéristique a servi de toile de fond à des spots publicitaires, de scène à la promotion de nouveaux albums, son intérieur de décor pour des vidéoclips, tandis que son atrium a été transformé en avant-scène pour présenter des collections de grands couturiers.

Le développement des transports et axes de communication : un projet urbain global

Les besoins en termes de mobilité sont très forts : plus des deux tiers des voyages réalisés dans la région ont leur origine et leur destination à Bilbao même. Des opérations majeures sur les transports et les axes de communication ont été réalisées dans le cadre du projet de revitalisation. Ces actions sont effectuées pour répondre à la croissance de la mobilité, facteur de l'étalement urbain et de la décentralisation des activités de Bilbao sur l'ensemble des communes de l'agglomération.

- ▶ Le **port** a été déplacé à l'embouchure, libérant une zone centrale. L'**aéroport**, très stylisé, est l'œuvre d'un grand architecte (Santiago Calatrava). Le **métro** a été réalisé comme autant de lieux architecturaux dans la ville : les accès imaginés par Norman Foster sont baptisés par la population les « fosteritos ». Les lignes de **tramway** sont l'occasion de « revégétaliser » la ville et de l'organiser. Plusieurs **ponts** sur la Ria, dont certains piétonniers, ont été aussi des actes d'architecture et symbolisent les liens entre les deux rives, et donc l'unité du projet. Enfin, à l'inverse, les **voies ferrées** sont le plus souvent enterrées ou détournées.
- ▶ Au moment de la mise en service du métro, l'un des problèmes majeurs de Bilbao concernant les transports était la **saturation des voies routières** provoquant une consommation énergétique élevée et de forts indices de pollution (environ 1 150 000 déplacements motorisés dans la zone métropolitaine par jour parmi lesquels 43% au moyen de transports en commun). La première ligne du métro, inaugurée fin 1995, est financée par le Gouvernement basque et la Province de Biscaye.
- ▶ En 2002, une ligne de **tramway** nommé l'Euskotran est mise en service (la ligne complète entre en service en 2003). L'objectif est de transporter 10 000 personnes par jour dès le lancement de la ligne. Cette initiative est en elle-même un **projet urbain, ayant un budget de 20,5M€** Euskotran vise à revitaliser des parties de la ville laissées en friches au moment de la crise industrielle. Par exemple, les terrains des berges de la Ría ont été récupérés par la société Bilbao Ría 2000 afin de les transformer en intégrant le tramway dans une nouvelle vision de la ville. Ce **rôle du tramway associé au renouvellement urbain** est accentué par le fait que les lieux qu'il dessert correspondent aux grands équipements culturels du projet urbain de Bilbao. Le tramway a un **rôle de vitrine** et peut être considéré comme une « **attraction** » **touristique à part entière**.
- ▶ Un **mode de gouvernance atypique** a été mis en place pour le développement de ces projets, comportant trois acteurs majeurs ; le Gouvernement basque, la Société Bilbao Ría 2000 et la Mairie de Bilbao. L'objectif de ce fonctionnement est de **financer les projets les moins rentables grâce aux plus values réalisées sur les projets rentables de grande envergure**.

Illustration des retombées de ces initiatives : fin 1997, le nombre de touristes au Pays basque avait augmenté de 32%. Les compagnies aériennes portugaises, belges ou allemandes profitent aujourd'hui de la rénovation de l'aéroport et multiplient leurs vols pour Bilbao. Le réseau du **métro** de 38 km est fréquenté par environ **78 millions de passagers par an**, représentant le **troisième réseau de métro du pays**, derrière Madrid et Barcelone. Le **tramway** a enregistré une **augmentation du nombre de voyageurs de 4%** de 2005 à 2006.

Un changement d'image confié à des grands noms de l'architecture : une augmentation du pouvoir d'attractivité de la ville

Les équipements construits à Bilbao pour transformer la ville après la crise sont tous basés sur l'idée du « **marketing urbain** » : des grands noms de l'architecture leurs sont attachés. La volonté de transformation physique et fonctionnelle de Bilbao s'est ainsi accompagnée d'un changement d'image de la ville. Pour cela, Bilbao a eu recours à des **grands noms de l'architecture** permettant d'associer la ville à une **grande qualité de design urbain**.

- ▶ Parmi les dispositions prévues dans les documents de planification, ces **projets architecturaux ont eu un rôle stratégique** dans le renouvellement urbain de Bilbao. Renouveler la ville signifiait aussi renouveler l'image de la ville pour les habitants de Bilbao comme à l'étranger. Ce pari fait sur le design urbain et l'architecture constitue un des éléments forts du projet de renouvellement urbain. Le quartier d'Abandoibarra, aussi appelé le « Bilbao du 21^{ème} siècle », est en ce sens un des espaces clé du processus de revitalisation. Sa localisation centrale et le fait qu'une grande partie de ses terrains appartienne aux entités publiques expliquent l'importance de ce projet. Le musée Guggenheim, le palais de la musique et des congrès, le tramway en sont les transformations apparentes essentielles.

Illustration des retombées de cette initiative : le **solde migratoire** de la ville est redevenu **positif** après une longue période de forte décroissance ; Bilbao est redevenue **attractive** (dans la décennie 80, la population totale a chuté de près de 100 000 habitants).

SOURCES

- ▶ Retranscription de l'intervention du maire de Bilbao au Forum d'Avignon 2008
- ▶ « Bilbao ou le renouvellement urbain par les transports », *Organisation et Management des Transports Urbains*, décembre 2007
- ▶ « Bilbao, l'effet Guggenheim », *Le Courrier de l'Unesco*, Lucía Iglesias, Septembre 1998
- ▶ « Trois projets urbains : Lyon, Bilbao et Tunis », Mariette SIBERTIN-BLANC, laboratoire CIRUS-Cieu (Centre interdisciplinaire d'études urbaines et sociologiques), Unité Mixte de Recherche rattachée au CNRS, mars 2007
- ▶ « L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe - Expériences de projets et stratégies urbaines : cinq cas exemplaires - Bilbao, entre volontarisme et pragmatisme », Catherine Chimits, Patrice Godier et Guy Tapie, Portail du Ministère de l'urbanisme et de l'équipement (<http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/elabproj/sommaire.htm>)