

New Birmingham : comment en est-on arrivé aux années 1980 ?

Maria BASILE

Architecte, doctorante à l'Institut français d'urbanisme

Introduction des problématiques

Birmingham est une ville dynamique, en plein renouvellement. Les opérations en cours de réalisation font partie d'une stratégie (ou « vision ») de la ville pour répondre à des questions auxquelles elle est de fait confrontée depuis longtemps. Le renouveau du centre commercial Bullring, considéré par certains comme la nouvelle icône urbaine, n'est qu'une des étapes de cette stratégie, qui prévoit plus généralement une reconquête des espaces publics par le dépassement du « collier de béton » constitué par l'autoroute urbaine, « *the Ring Road* ».

L'enjeu d'image pour Birmingham est de sortir du stéréotype de ville industrielle qui la caractérise et de se remettre à niveau par rapport à son rôle de deuxième agglomération anglaise (après Londres). En effet, sa position géographique, nœud central de communications pour l'ensemble du pays, a favorisé son développement et lui a permis de participer dès le début aux processus enclenchés par la Révolution industrielle. La priorité pour le développement urbain a longtemps été celle de ne pas prendre du retard par rapport aux rythmes de croissance économique.



La question du logement se révèle cruciale. Comme dans beaucoup de villes industrielles, le centre-ville devient vite inadapté à recevoir les populations qui y affluent pour travailler à l'usine. Les conditions de vie dans les quartiers ouvriers sont insalubres. La réponse de la Ville est d'élargir successivement son territoire pour pouvoir construire de nouveaux quartiers résidentiels, comprenant aussi une part de logement social. La Ville espère ainsi pouvoir un jour démolir et réhabiliter les quartiers insalubres et le centre-ville. Par exemple, une des premières initiatives en ce sens est, en 1875, le *Corporation Street Improvement Scheme* : l'acquisition des terrains nécessaires à l'ouverture du nouvel axe routier de Corporation Street permet aussi d'assainir une zone qualifiée de « *slum* ». De plus, en 1887 la Ville envisage de constituer une entité territoriale de vaste échelle, le « *Great Birmingham* », impliquant l'élaboration d'un plan d'urbanisme d'ensemble : en devenant l'autorité locale compétente pour les territoires annexés, la Ville aurait pu ainsi piloter des opérations de développement urbain et inciter à la construction. La proposition n'a pas de suites puisqu'elle est refusée par le *Local Government Board* l'année suivante, mais la question de la maîtrise du développement urbain se pose à plusieurs reprises dans l'évolution de la ville.

Un autre domaine stratégique par rapport au développement industriel et à l'expansion urbaine est celui des transports : les habitants parcourent quotidiennement des distances de plus en plus longues pour se rendre à leur lieu de travail. De bonnes connexions des zones résidentielles avec les sites industriels et le centre-ville deviennent indispensables. Les évolutions techniques dans les systèmes

de transport permettent à Birmingham de structurer son territoire et de continuer son expansion.

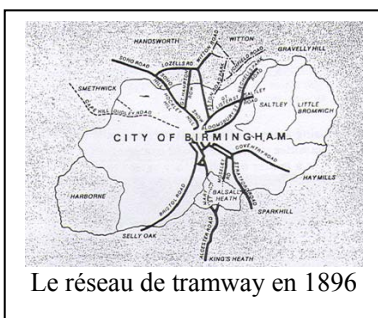
Enfin, l'émergence de quelques grands projets ponctue l'évolution urbaine, reflétant l'évolution des mentalités et des pratiques en urbanisme. Reparcourir les étapes par lesquelles la ville s'est développée aidera à comprendre de quelle manière les opérations réalisées à partir des années 1980 sont des éléments de réponse actuels à des questions plus anciennes.

Au tournant du siècle

Birmingham obtient son statut de « *City* » par la Reine Victoria le 14 janvier 1889 et inaugure en cette même année sa première opération de logement social en banlieue. Le modèle est celui du pavillon, inséré dans des quartiers suburbains aérés : les nouveaux quartiers se veulent en totale opposition aux maisons de ville (les *back-to-back houses*), où les habitants sont entassés dans un environnement très minéral, insalubre, surpeuplé et avec peu d'espaces ouverts.

Les nouveaux quartiers apportent une réelle qualité de vie, mais sont aussi grands consommateurs d'espace : de nouvelles expansions sont envisagées à plusieurs reprises. De plus il y a le problème de la spéculation : les habitants des quartiers insalubres ne peuvent pas se permettre les loyers des logements neufs. La solution est cherchée à l'étranger, et notamment en Allemagne : les Villes y favorisent les opérations privées de constructions de logements, mais retiennent un pourcentage de la plus-value, qui permet de financer un quota de logement social avec des loyers bon marché. En 1909, la Grande Bretagne intègre ce type de procédés dans une loi au niveau national : les autorités locales reçoivent les pouvoirs nécessaires pour intervenir, et notamment celui de faire des *Town Planning Schemes* pour les zones en développement.

Le premier *Town Planning Scheme* anglais est approuvé à Birmingham en 1913, et a pour objectif d'inciter le développement en direction Sud Ouest. Dans le deuxième plan, approuvé trois mois plus tard pour la zone de East Birmingham, la problématique a évolué : une bonne connexion par tramway existait déjà en cette direction et la question de la maîtrise du développement urbain commence à se poser. Si la guerre n'était pas survenue, la Ville se serait orientée vers la production d'un plan avec une vision à long terme pour l'ensemble de la ville.



Les tramways électriques avec câbles aériens fonctionnent depuis le début du siècle. A la veille de la première guerre mondiale le système de transport public de Birmingham est le meilleur d'Angleterre, avec des tarifs abordables et la meilleure capacité de transport de passagers. Les premières voitures apparaissent aussi, ainsi que les bus à essence, mais les moteurs sont encore peu fiables : les accidents sont nombreux et le système se développe peu. Les routes commencent à être surchargées par rapport aux sollicitations qu'elles sont capables de supporter, les tramways ont besoin de rénovation. Cette période est aussi celle de la municipalisation des grands services urbains (éducation, électricité, gaz et eau).

L'entre-deux guerres

Les deux guerres mondiales du XX siècle marquent un coup d'arrêt dans les politiques et les projets en cours. La réflexion avance néanmoins, même si la donne est transformée à la sortie de ces périodes difficiles : il est nécessaire de se repositionner par rapport au nouveau contexte, dans une perspective de progrès et de

modernité, tout en faisant face à l'urgence de la reconstruction physique et économique.

Après la première guerre mondiale, l'industrie doit reconverter sa production d'armements, de munitions et de véhicules militaires en industrie civile. *Austin Motor*, qui risquait la faillite en 1918, est sauvée par la fameuse Austin 7. Par ailleurs, la ville s'oriente vers l'industrie automobile, ses accessoires et ses composants.

Les problèmes existants sont accentués : par exemple, l'écart entre demande et offre de logements est loin d'être comblé, notamment à cause de la pénurie de matériaux disponibles. Néanmoins la construction de nouveaux quartiers (logement social et privé) progresse jusqu'à battre tous les records de Liverpool, Manchester et Bristol. En tant que promoteur pour le logement social, la ville se retrouve propriétaire de 65% du territoire qu'elle occupait en 1890 ; 20% de la population vit dans des logements publics.

Cependant, le développement des périphéries absorbe toutes les ressources et provoque une augmentation de la congestion.

Un rapport est rédigé en 1917 sur la nécessité d'élargir les voies d'accès au centre, car une augmentation des voitures circulantes est prévue. De plus, la capacité routière doit aussi répondre aux nécessités de l'industrie, qu'il est souhaitable de continuer à développer. Le conseiller Talbot établit une liste d'artères d'entrée et de sortie de ville à élargir : elles sont orientées de manière à se rejoindre dans « une sorte d'anneau », composé par un ensemble de routes du centre. Le tracé dessiné est quasiment celui qui deviendra, 40 ans après, le **Inner Ring Road** ! *A l'époque, l'idée était de créer un boulevard sur le modèle du Ring de Vienne, qui, avec ses vastes espaces pour la circulation de piétons, des chevaux, des trams et des voitures, permette d'accéder aux différentes parties du centre sans le traverser.*¹ Parallèlement, les systèmes d'organisation de la circulation s'affinent, avec l'introduction de giratoires, de signalétique automatique et de passages cloutés. En 1930 les immatriculations se font au rythme de 55 000 véhicules par an, rendant nécessaire la création d'un *Traffic Control Committee*. Un plan de circulation à sens unique est aussi mis en place en 1933.

L'« *urban sprawl* » rend de plus en plus difficile de desservir tout le territoire par les transports en commun de manière fréquente et homogène. Les tramways commencent à vieillir, ils deviennent moins flexibles et plus lents que les bus et ils finissent par encombrer les voies. En 1928, un trajet circulaire connecte les quartiers périphériques les uns aux autres.

Pendant les années 1920 émerge le sentiment que la ville a profondément changé et qu'elle est rentrée dans des problématiques modernes : les trajets pendulaires, les propriétaires-occupants ... et la congestion ! Il apparaît nécessaire d'arrêter le processus d'extension de la ville (la presse parle de « *the endless Birmingham* ») et de ne plus laisser traîner la question des quartiers insalubres. Malgré les réticences envers les immeubles à appartements, la première expérimentation est conduite en 1927, avec la construction de bâtiments de trois étages « en style hollandais ». La question assume une résonance nationale en 1930 avec le *Greenwood (Housing) Act* (du nom du Ministre qui le promulgue) et la « campagne *Anti-Slum* ».

Une autre politique nationale dérive du *Housing Act* de 1935, qui introduit les *Redevelopment Areas*, zones à rénover à cause d'impératifs sociaux et industriels et

¹ CARDIA, Clara, « Les autoroutes urbaines des années 60, monuments historiques ? » in *Espaces et Sociétés*, n°96, 1999, p112

comprenant plus de 50 maisons d'ouvriers, dont 1/3 inadaptées à être habitées. Toutefois, ce système est soumis à la contrainte de reloger ailleurs dans la ville 30% des résidents, ce qui ne fait qu'accroître le processus de sub-urbanisation qui posait déjà problème à Birmingham.

Beaucoup d'initiatives sont interrompues ou ralenties par la crise financière en 1931. Le taux de chômage atteint les 20%. La Municipalité est confrontée à un nouveau rôle : elle doit entraîner l'économie et attirer de nouveaux investissements industriels. Birmingham réussit à se reprendre assez vite de la « grande dépression », car sa production est destinée essentiellement au marché national : elle est donc moins directement touchée par la crise économique internationale. De plus, le conseiller municipal Neville Chamberlain introduit en 1932 une taxation sur les importations, mesure tendant à valoriser la production interne. De fait, en 1937 le chômage sera déjà descendu à 5%.



Hall of Memory

L'entre-deux guerres est aussi le temps des réalisations : Aston University, l'aéroport à Edgbaston, la nouvelle caserne des pompiers (construite en 1927 aux marges du centre-ville, car intervention d'urgence et congestion ne font pas bon ménage) et le rêve d'un « Civic Centre », qui devra affronter diverses vicissitudes avant d'être réalisé. Sa construction dure plusieurs décennies, notamment à cause de la deuxième guerre mondiale qui interrompt le processus. L'opération comprendra une « Hall of Memory » (pour les victimes de la guerre), des bureaux municipaux, la Mairie et un musée d'histoire naturelle.

En revanche, les conflits ont un impact différent sur la réflexion à propos des objectifs que Birmingham devrait se fixer en tant que ville moderne : loin de détourner l'attention de ces questions, ils les font progresser. En termes de population, Birmingham s'oriente vers un chiffre idéal d'un million d'habitants. De plus, elle met en place un système d'« unités de voisinage » (*neighbourhood units*) de 10 000 habitants chacune, comprenant des équipements sociaux, culturels, spirituels (les *community centres*), ainsi que des commerces et des usines situées dans un rayon de 15 minutes à partir des zones résidentielles. Les unités de périphérie sont censées inclure plusieurs unités de voisinage et un centre commercial capable de répondre aux besoins d'une zone de chalandise plus vaste. L'objectif de cette structuration est de rééquilibrer la population sur le territoire et tenter de reconstruire un esprit de communauté. En effet, nombreux sont ceux qui évoquent avec nostalgie le lien social qui caractérisait la vie dans les « slums ». Sans regretter les conditions de vie de ces quartiers, les habitants relogés se plaignent d'un environnement anonyme et de relations humaines distantes dont ils font l'expérience dans les nouveaux lotissements.

Vers de nouveaux horizons

A la fin de la deuxième guerre mondiale, Birmingham se retrouve de nouveau face à des problèmes de pénurie de matériaux et les nouvelles techniques de préfabrication lui permettent de répondre à l'urgence. Prévues comme solution provisoire², finalement ces constructions ne sont démolies dans leur totalité que dans les années 1970. Par ailleurs, on procède déjà en 1943 à une estimation des *Redevelopment Areas* nécessaires à la fin de la guerre. De nouvelles approches à la question du logement sont introduites : par exemple, un comité est créé pour la réflexion sur la structuration des espaces internes aux maisons et sur la détermination des

² Les maisonnettes ainsi assemblées auraient dû être remplacées après dix ans

équipements à fournir. Six femmes au foyer, vivant déjà dans une habitation municipale, sont appelées à en faire partie.

Les zones du centre-ville touchées par les bombardements sont à la fois des éléments de dégradation et d'énormes potentiels. C'est le cas, entre autres, du « *Big Top Site* », à l'angle entre New Street et High Street, ainsi que de la halle du marché, en face, dans le Bull Ring, qui fonctionne péniblement privée de toit pendant de longues années. Pour faire face à cet état de délabrement, une campagne est lancée pour améliorer l'image de la ville : le « *Brighter Birmingham* » passe par des initiatives telles que l'introduction de corbeilles de fleurs et l'intensification du système d'éclairage.



Le tracé de la Ring Road

La Ville n'attend pas la fin de la guerre pour reprendre le projet pour l'« *Inner loop* » : le plan approuvé en 1943 confirme le tracé de 1917, mais l'idée de boulevard est abandonnée, pour mettre plus fortement l'accent sur la voiture. Un *Advisory Traffic Planning Panel* donne les principes pour le développement futur :

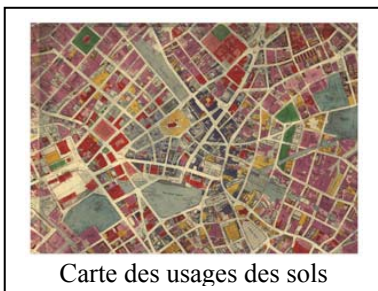
- La circulation qui ne concerne pas directement le centre-ville doit être détournée sur les voies spécifiquement préposées à ce rôle ;
- Les véhicules n'ayant pas comme destination finale le centre-ville ne doivent pas circuler librement, mais être soumis à restrictions ;
- Le service de transport public doit conduire les passagers le plus proche possible du cœur de la ville et en desservir toutes les parties ;
- La continuité de la circulation dépend aussi de la disponibilité de places de chargement-déchargement pour les bus ;
- Les rues commerçantes ne doivent pas être de grandes artères de trafic, tandis que les rues principales doivent être larges, à deux voies et avec peu de carrefours ou passages piétons : introduction d'une différenciation des routes selon leur fonction ;
- Il faut encourager la diffusion des commerces de standing au-delà du rayon très étroit de New Street, Corporation Street, High Street et Bull Street.

Il est intéressant de remarquer que l'insuffisance de commerces de qualité pour une ville de la taille et de l'influence de Birmingham est actuellement aussi l'un des thèmes fondateurs, notamment dans le renouvellement de Bull Ring.



Tracé de la Ring Road vers le Bull Ring

Pour en revenir à l'Inner Ring Road, il est désormais conçu principalement comme un axe de circulation, reprenant le trafic en provenance des artères de pénétration en centre-ville à l'aide de 7 giratoires situés aux principaux nœuds d'échange. Dans cette première version, néanmoins, la route est encore censée pourvoir un mélange de fonctions : elle doit à la fois assurer une circulation fluide en toute sécurité et proposer des activités pour les piétons (dont le commerce). La préparation du projet de loi pour déléguer les pouvoirs nécessaires à acquérir et contrôler le développement futur avance assez rapidement, et prévoit, entre autres, qu'une partie des recettes soit récupérée par la Ville. En revanche les moyens financiers ne suivent pas aussi rapidement, à cause de la pénurie de ressources de l'après-guerre : le projet est mis en veille pendant une douzaine d'années...



Carte des usages des sols

Les années 1940 sont marquées par la priorité de la reconstruction : en un premier temps, la procédure privilégiée est celle par *Redevelopment Areas*, mais en 1947 la législation nationale introduit l'obligation pour les villes de produire un plan d'ensemble ou schéma directeur pour le développement de la ville (*Development Plan*), indiquant les usages prévus pour chaque secteur de la ville, ainsi qu'un objectif démographique.

Birmingham est impliquée activement dans ces initiatives : en partie grâce à l'action de *lobbying* de la part de Herbert Manzoni, ingénieur de la Ville, la loi instaure des mécanismes qui permettent aux collectivités locales de devenir facilement propriétaires de terrains dans le cadre de *Redevelopment Areas*. A Birmingham, cinq zones sont touchées par ce dispositif aux marges du centre-ville et quinze sont signalées pour des développements futurs, à partir de 1955³. Grâce à ce genre d'initiatives, la démolition des habitations insalubres est complétée au début des années 1970.

Birmingham approuve son *Development Plan* en 1960. Pensé pour une population d'un million d'habitants, il prévoit une série d'indicateurs : la densité de population doit être de 75-125 personnes par acre en centre-ville et de 50-75 personnes par acre en périphérie ; de plus une dotation d'espaces verts de 5 acres pour 1000 personnes est prévue pour le centre-ville et 7 acres pour 1000 personnes pour la banlieue⁴.

Par ailleurs, l'intervention sur les zones centrales se fait plus urgente. Un comité spécial de gestion de ces zones est créé pour permettre de suivre de plus près et de manière coordonnée l'entretien des bâtiments et la collecte des loyers. En revanche, il est encore délicat de procéder à des opérations de démolition : la construction de nouveaux logements dans les faubourgs repart, mais le processus est encore lent, et il est primordial d'éviter d'aggraver l'éternel problème du (re)logement.

De plus, un débat surgit à propos des typologies architecturales pour l'habitat : les pavillons et maisons basses sont de loin préférés aux immeubles à étages, peut-être parce que ces derniers rappellent les densités des maisons ouvrières *back-to-back*, emblèmes de l'insalubrité. Néanmoins, l'urgence oblige à construire les premiers bâtiments à appartements de 12 étages en 1954. Ces complexes immobiliers font amplement recours aux techniques de construction standardisées, ainsi qu'à la centralisation du chauffage et de la fourniture d'eau. Les standards de densité de population sont finalement revus à la hausse pour que des bâtiments plus hauts (20, puis 32 étages) puissent être construits, mais cela ne permet de loger que 56% de la population qui le nécessite : il faut de nouveau ouvrir les négociations avec les Communes voisines pour qu'elles accueillent la part de population encore mal logée.

Enfin, les *Ring Roads* !

Les problèmes de circulation deviennent de plus en plus urgents à régler, d'autant plus que l'encombrement des voies s'additionne à d'autres problèmes. Par exemple, entre 1947 et 1954 une augmentation de 50% du stationnement sur rue est enregistrée. En 1953 la dernière ligne de tramway est substituée par des bus : en effet, malgré qu'ils aient permis à la ville de se développer, en desservant les nouvelles extensions urbaines à des prix accessibles, les tramways résultent désormais peu flexibles, trop lents et encombrants pour la circulation.

Comme cela avait déjà été fait en d'autres circonstances, la Ville va chercher l'inspiration dans d'autres Pays, et notamment envoie en 1956 une délégation en visite en Amérique pour étudier les problèmes de circulation. L'enseignement retenu de ce voyage est : « Toujours aller de l'avant des problèmes de trafic ! » La décision est prise de construire au plus vite la *Inner Ring Road*, et de poursuivre ensuite avec une *Middle* et une *Outer Ring Road*. L'action de *lobbying* de la ville de

³ Cependant, la capacité économique de la Ville pour racheter des terrains sera alors moins importante

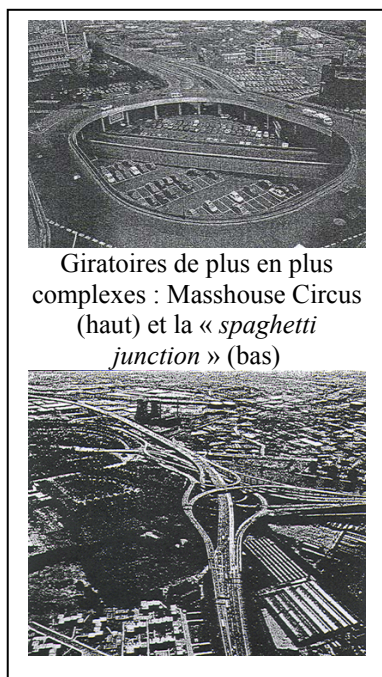
⁴ Dans notre système de mesure, la densité de population peut être exprimée avec une fourchette de 125-187,5 personnes par hectare pour la périphérie et de 187,5-312,5 personnes par hectare pour le centre-ville. Pour les espaces verts, 2 hectares pour 1000 personnes sont prévus en centre-ville et 2,8 hectares pour 1000 personnes en banlieue

Birmingham aboutit en 1957 à l'approbation par le Ministère de l'Équipement du plan pour la *Inner Ring Road*. Par ailleurs une Commission Royale est chargée d'étudier le problème du trafic urbain au niveau national et de faire des propositions concrètes. En 1963, le Rapport Buchanam est édité : il suggère la création de voies express pour les grands flux, la modération du trafic dans les zones résidentielles, l'introduction de rues piétonnes dans les centres historiques, la séparation entre piétons et voitures dans les centres-villes, la construction de structures multi-étages pour les parkings, etc. La réalisation du projet de *Ring Road* s'inscrit dans ces réflexions. Le circuit complet est inauguré par la Reine en 1971 sous le nom de *Queensway*. La surface impliquée dans la construction de la route (dont la moitié est allouée à commerces, bureaux et parkings) est presque le double de la surface du centre qu'elle entoure.



Smallbrook Queensway

Les travaux commencent du côté de la *New Street Station*. En 1957 les plans sont déposés pour un bâtiment unique en courbe de cinq étages le long de la *Smallbrook Queensway*, qui comprend des commerces au Rez-de-Chaussée et des bureaux au-dessus : flux piétons et automobiles se côtoient sans se croiser. La presse parle de ce secteur comme d'une nouvelle *Regent Street*. Cependant, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, des amendements sont promulgués pour adapter le projet aux nouvelles exigences (accroissement de la circulation et connexion avec les autoroutes en cours de construction). Les nouveaux principes adoptés font de l'arc de cercle Nord un axe de circulation rapide. Ici, le caractère urbain est abandonné et le *Ring* prend de plus en plus la configuration d'une autoroute urbaine, infranchissable pour les piétons, mais aussi pour les voitures voulant le traverser. Des barrières et des murs empêchent tout contact, désormais dangereux, avec les voitures défilant à grande vitesse.



Giratoires de plus en plus complexes : Masshouse Circus (haut) et la « spaghetti junction » (bas)

*Le rondau typique, qui subit des variations selon les conditions au pourtour, est formé par une voie traversant l'intersection tout droit en sous-sol et un giratoire desservant les mouvements dans les diverses directions*⁵. La complexité de ce système dérive du fait que les voies se croisent continuellement à plusieurs niveaux. Parmi les « très originales pièces d'architecture de trafic »⁶, *Masshouse Circus* : l'axe traversant reste en surface et cours en dessous d'un rondau sur pilotis, un immense anneau surélevé par rapport à l'espace environnant. Plus tard, en 1972, les mêmes types de solutions inspireront la connexion avec l'autoroute : pour la *Aston Expressway* on arrivera à un échangeur avec un système de voies tellement intriqué qu'il sera surnommé « *spaghetti junction* » !

Les piétons sont pris comme en sandwich entre les différents niveaux pour traverser le giratoire : leur espace est conçu selon la même logique de canalisation des flux que celle utilisée pour les voitures. Ils choisissent la direction dans laquelle s'engager à l'aide de panneaux indicateurs et parcourent des escaliers et des rampes d'accès, des tunnels et des grands espaces à ciel ouvert, tels que le cœur du giratoire et les espaces en contrebas des voies. Pour contrebalancer le désagrément, les ronds sont parfois aménagés de manière fantaisiste, avec des pièces d'eau, des collines artificielles, des arbres, des parterres fleuris, des sculptures, des pavés multicolores, des bancs, des jeux, des peintures sur béton. En revanche les voies piétonnes pour accéder aux giratoires ou pour traverser le ruban d'autoroute urbaine sont souvent récupérées dans les interstices d'espaces entre immeubles et autoroute, en passant à travers des espaces délaissés.

⁵ CARDIA, Clara, « Les autoroutes urbaines des années 60, monuments historiques ? » in *Espaces et Sociétés*, n°96, 1999, p115

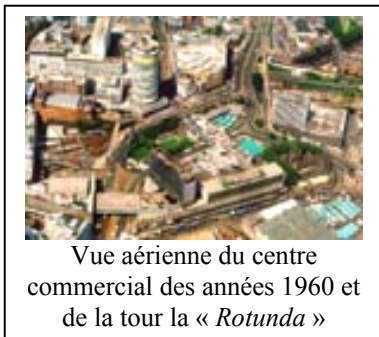
⁶ selon CARDIA, Clara, « Les autoroutes urbaines des années 60, monuments historiques ? » in *Espaces et Sociétés*, n°96, 1999, p115



Ceci est d'autant plus évident dans la partie Nord-Ouest de l'anneau, qui a l'allure d'un toboggan, avec une alternance de traits souterrains et en surface. En particulier, un projet d'envergure est celui de la valorisation du *Hall of Memory* : la construction d'un tunnel entre *Broad Street* et *Victoria Square* permet de réserver d'amples espaces aux piétons. Birmingham est une ville où les dénivelés naturels sont importants dans certains points (tels que le site du *Bull Ring*), et la *Ring Road* joue avec ces pentes, parfois en les suivant, parfois en les contrastant : l'artificiel et le naturel sont difficiles à distinguer. Un des enjeux pour l'*urban design* se situe au niveau des points d'ancrage de l'urbain avec cette infrastructure, quand elle apparaît et disparaît de la surface accessible aux modes de transport lents.

Entre 1967 et 1972 est aussi construit le premier tronçon de la *Middle Ring Road*. En revanche le projet de l'*Outer Ring Road* est abandonné, par crainte de l'impact sur l'environnement.

Actions en centre-ville



Au fur et à mesure que la réflexion et les réalisations progressent à l'échelle territoriale, des ressources commencent à être mobilisées pour des opérations significatives en centre-ville aussi. Le fameux « *Big Top Site* », à l'angle entre *New Street* et *High Street*, voit la réalisation du premier complexe de commerces et bureaux en 1961. De plus, en 1958 la Ville avait mis disposition des développeurs le site de **Bull Ring**. Après l'échec d'une première série de négociations, le schéma proposé par le développeur Laing aboutit en 1960 et le centre commercial est inauguré en 1964. La tour de 25 étages de bureaux (la « *Rotunda* ») est érigée cette même année et devient le symbole de la « Nouvelle Birmingham ».

Le marché couvert, fermé quelques mois auparavant, suscite des débats autour du relogement des activités commerciales. Le nouveau complexe commercial comprend des boutiques, un supermarché et des stands de marché. Des bureaux et une station de bus (pour un flux de 20 millions de passagers par an) sont aussi prévus. Le « *chaos corner* » est enfin résolu.

Cependant, cet emblème de la modernité, équipé d'air conditionné, est vite accusé d'être trop renfermé sur lui-même, de ne pas favoriser l'accès des piétons. L'*Inner Ring Road* constitue une barrière par rapport à la zone piétonne du cœur de ville. Les premiers actes de vandalisme sont relevés seulement trois ans après l'ouverture du centre commercial de Bull Ring.

Les opérations de commerces et bureaux se multiplient dans un secteur très limité. En particulier, une zone commerçante piétonne est aménagée en 1962 sur les terrains aujourd'hui occupés par *Martineau's Place*. Elle est connectée à une autre opération réalisée en 1964 vers *Corporation Street*, qui comprend aussi un bâtiment de bureaux de 13 étages.



En parallèle, les anciens bâtiments victoriens de gare disparaissent⁷ : les diverses propositions de rénovation présentées depuis 1961 pour *Snow Hill*, au Nord, n'aboutissent pas, tandis qu'en 1967, une modernisation de *New Street Station* est opérée, avec l'introduction de trains à traction électrique pour les liaisons directes entre grandes villes. Un centre commercial est aussi ouvert en 1970. Il s'agit aujourd'hui du centre *Pallasades*, qui, plus que de contribuer à créer un espace de gare, donne l'impression de se limiter à superposer les flux. Les considérations de

⁷ à l'exception de *Moor Street Station*, qui est conservée « par inertie » : son utilisation diminue, et à cette époque des remaniements ne sont pas encore envisagés



Marc Augé sur les espaces de la mobilité comme « non-lieux »⁸ restent ici pertinentes, alors que les pratiques tendent à évoluer, rendant compte du fait qu'autour des flux se greffent de plus en plus de véritables espaces urbains. L'organisation des parcours à *Pallasades* répond surtout à une logique commerciale qui se perpétue jusqu'à nos jours, dans la relation au nouveau Bullring. Ce dernier a l'ambition de recoudre le tissu urbain, mais le lien avec la gare et son centre commercial est en contradiction avec ce principe, au moins dans la configuration actuelle. En effet, la connexion directe se fait par les espaces de service des taxis et est volontairement mal signalée. Pour ne pas nuire à *Pallasades*, en effet, les flux de passagers/chalands doivent continuer de circuler au-dessus de la gare : de fait, le fléchage pour Bullring... détourne le visiteur de la destination qu'il indique ! A ces conflits d'intérêt, s'ajoute une difficulté structurelle : pour qu'un processus de réhabilitation puisse aboutir, une action conjointe de tous les acteurs serait nécessaire et le morcellement du système ferroviaire anglais constitue un obstacle important en ce sens.

La ville de Birmingham est vue comme une ville de progrès et d'initiative, qui s'adapte aux exigences de la vie moderne. Cependant cette adaptation a parfois été opérée au détriment de l'attention pour la qualité architecturale de ce qui est construit. Si Herbert Manzoni, ingénieur de la Ville de 1935 à 1963, a eu le mérite d'anticiper les changements nécessaires au développement urbain⁹, sa vision du progrès a aussi impliqué que la ville existante s'efface devant la nécessité de transformation. Quant à l'héritage du passé, il « *déplore la tendance moderne à un respect exagéré envers tout ce qui est ancien. [...] Son remplacement devrait être une amélioration, tant que nous conservons quelques monuments comme pièces de musée des époques précédentes.* »¹⁰ Le passé devrait plutôt servir de tremplin pour aller de l'avant.

Cette attitude manifeste l'adhésion des dirigeants de Birmingham à certains principes du mouvement moderne, mais elle contribue aussi aux aberrations qui seront dénoncées au moment des nouvelles stratégies des années 1980. La conception de la ville comme « machine à habiter » a permis de prendre en compte l'évolution des besoins de la vie moderne au niveau macro (et notamment dans les nouvelles infrastructures), mais à une échelle plus fine les réflexions sur la création d'espaces centrés autour des besoins de l'Homme¹¹ n'ont pas toujours abouti, comme le montrent les passages de contournement de la *Ring Road* pour les piétons. Dans la logique d'adaptation constante aux nouvelles nécessités, les bâtiments ne sont prévus que pour une durée de vie de 15-20 ans, et l'on ne s'attarde pas longtemps sur la conception des formes architecturales. Toutefois, cette attitude (et le tissu bâti qui en résulte) suscite un croissant malaise parmi les habitants. Cela correspond à la naissance de l'intérêt envers la valorisation et la conservation du

⁸ AUGÉ, Marc, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Evreux : Editions du Seuil, Avril 1992, 150p.

⁹ Il prônait la séparation des flux piétons et automobiles et l'inclusion des nouvelles infrastructures dans une vision globale du développement de la ville

¹⁰ Pour la précision, en 1957 il affirme, avec confiance dans les potentialités des nouvelles constructions : *I have never been certain as to the value of tangible links with the past. They are often more sentimental than valuable. In fact, I sometimes deplore the modern tendency to pay exaggerated respect to everything old. One of the symptoms of a young and virile nation is undoubtedly a carelessness of history, and arises from a feeling of certainty among the people that they will produce something better.*

As to Birmingham's buildings, there is little of real worth in our architecture. Its replacement should be an improvement, provided we keep a few monuments as museum pieces to past ages.

(*Developing Birmingham. 1889-1999 : 100 years of City planning*. Birmingham City Council Development Department, pp.96-97)

A cette confiance jusqu'au-boutiste, notre époque réagit par l'excès opposé : la prévision de nouvelles réalisations suscite a priori des réactions méfiantes quant à la qualité que ces dernières pourraient apporter.

¹¹ Comme le « modulator » de Le Corbusier

patrimoine historique et urbain. Cette valorisation commence avec l'introduction, au niveau national, de *Conservation Areas*. La création, en 1969, d'un comité spécialement chargé d'élaborer des recommandations sur ce thème est suivie, en 1976, de la création d'un *Conservation Trust* à Birmingham. L'une des premières zones sauvegardées est celle autour de la cathédrale : les bâtiments de Waterloo Street, rénovés au début des années 1980, sont parmi les derniers témoignages du style géorgien et victorien en centre-ville. Au-delà des considérations d'ordre patrimonial, cette zone se distingue pour avoir maintenu un caractère véritablement urbain et accueillant au sein d'un territoire touché par de nombreux remaniements, qui en ont remis en cause la cohésion.



La Bibliothèque centrale en Victoria Square

Au niveau des grandes réalisations, la zone avoisinante de Victoria Square sera définie par la presse « l'île des rêves abandonnés »¹², à cause des diverses tentatives d'aménagement qui s'y sont succédées. Des éléments sont introduits selon le goût du jour, mais leur rapprochement résulte parfois dissonant. Par exemple, l'imposante Bibliothèque centrale¹³ crée un contraste avec son environnement par son langage architectural, par son large usage du béton et des formes modernistes. Les gestionnaires de la Ville actuellement en charge n'ont pas manqué de se pencher sur ce secteur : ils ont fait appel aux financements européens pour tenter de remettre en cohérence les différents éléments, en les inscrivant dans la logique d'un parcours pour piétons, qui relie le centre-ville avec les quartiers voisins.

Les années 1970 : ambiance morose et enjeux stratégiques¹⁴

Birmingham doit beaucoup à sa localisation géographique et à la connexion aux différents réseaux de transport (système routier, ferroviaire et aérien). Malgré sa renommées de « ville des 1000 industries », son développement économique est fortement lié à l'industrie automobile, avec la production de véhicules et de leurs composants et accessoires. Ce secteur est particulièrement exposé quand la crise pétrolière explose au début des années 1970. La construction de routes subit aussi un ralentissement à cette même période, à cause de la diminution des crédits publics.

Dans la région, les ouvriers sont peu qualifiés et le secteur tertiaire, qui commence à se développer, ne suffit pas à compenser la crise. De plus, la politique nationale de rééquilibrage du développement industriel agit en faveur des zones les plus affectées après la chute du secteur minier (au Nord de l'Angleterre) et limite la venue de nouvelles industries, ce qui accentue la dépendance du secteur automobile préexistant.

Des mesures sont prises pour accompagner la re-localisation des industries dans des zones spécialement prévues à cet effet à l'intérieur de la Ville ou pour les inciter à se délocaliser en périphérie. Les usines de taille plus importante restent généralement dans leur site d'origine, mais elles sont séparées des zones résidentielles par des aménagements spécifiques. La ceinture de quartiers juste au-delà des premiers *Redevelopment Areas* devient stratégique : l'industrie (en général des PME) y est présente depuis 50 ans, mais elle est en difficulté, ce qui vaut aussi pour les commerces. Ces quartiers nécessitent une rénovation, mais ils ne remplissent pas les conditions pour bénéficier des mesures existantes. **Jewellery Quarter** est un exemple : désigné comme une *Future Comprehensive*



Usine et école de travail des bijoux dans Jewellery Quarter

¹² Birmingham Post, 1976, in *Developing Birmingham. 1889-1999 : 100 years of City planning*. Birmingham City Council Development Department, p.124

¹³ Il s'agit de la plus grande bibliothèque d'Europe au moment où elle est inaugurée, en 1973.

¹⁴ Les termes « gloomy » et « challenge » sont particulièrement représentatifs de cette période, *Developing Birmingham. 1889-1999 : 100 years of City planning*. Birmingham City Council Development Department, p.109

Redevelopment Area, l'activation du processus de réhabilitation y est difficile. Néanmoins, un premier pas est franchi en 1971, quand l'église Saint Paul et ses abords sont déclarés *Conservation Area*. Il s'agit aujourd'hui d'un des quartiers au cœur de l'action de l'administration, entre autres pour la préservation de la mémoire du tissu industriel qui a longtemps caractérisé Birmingham.

Par ailleurs, le *Town and Country Planning Act* de 1968 oriente la planification vers une approche stratégique plus flexible que le système des *Development Plans*. Cette loi exprime aussi une préférence pour la réhabilitation, plutôt que pour le procédé par démolitions et nouvelles constructions, pratiqué jusqu'alors. Birmingham approuve en 1973 son premier *Structure Plan*, qui incite à la diversification de la production industrielle, au développement du potentiel et à l'introduction d'industries légères dans les quartiers résidentiels pour promouvoir un usage mixte du territoire. Le rééquilibrage est aussi prévu pour les quartiers extérieurs, où les commerces et les services nécessitent d'être renforcées.

En centre-ville, la construction d'appartements (notamment au-dessus de *Palassades*, le centre commercial de la *New Street Station*) est une tentative d'introduire de l'animation au-delà des horaires d'ouverture des bureaux et des commerces. Les premiers aménagements piétonniers datent du début des années 1970. Cette période est aussi marquée par la réorganisation du complexe de marchés généraux de produits alimentaires au Sud de la zone de Bull Ring, qui créait beaucoup de problèmes de circulation dans son ancienne disposition.

Un changement dans le découpage administratif est à compter parmi les facteurs qui ont contribué à rendre cette période difficile : entre 1974 et 1985 Birmingham n'est plus souveraine absolue de ses actes urbanistiques, car une nouvelle entité, qui opère à l'échelle du West Midland, est chargée de la planification stratégique et des transports, ainsi que de la gestion de l'eau et des services de police et de pompiers. Elle se retrouve face à la tâche délicate de devoir concilier les onze *Strategic Plans* des communes qui composent son territoire. Dans ce contexte Birmingham devient l'organisme de référence au niveau métropolitain et à ce titre la Ville ne garde ses compétences que par rapport aux secteurs du développement économique, du réseau routier local, des logements sociaux et de la construction. Dans ces domaines, elle s'était dotée en 1965 de nouvelles réglementations sur les incendies, les standards d'assainissement, les distances entre les bâtiments, l'isolation acoustique, le chauffage, la taille des ouvertures dans les murs etc. Par ailleurs, il s'avère que la qualité de vie et de socialisation dans les « unités de voisinage » n'est pas à la hauteur des attentes. La solution des immeubles à étages, tout en ayant répondu à l'urgence (avec un sommet de constructions d'environ 9000 logements en 1967), n'est pas moins onéreuse que celle des pavillons, si le calcul comprend aussi les coûts de construction et d'entretien.

Le thème du cœur de ville fait l'objet en 1977 d'une tentative d'action conjointe entre la Ville, le *West Midland County Council*, la *Birmingham Area Health Authority* et le Gouvernement central, sous la forme d'un premier partenariat thématique¹⁵. Une attention particulière est accordée aux minorités ethniques et aux familles défavorisées. L'année suivante, une loi nationale permet d'introduire dans les zones centrales un outil spécialement conçu pour la réhabilitation de zones industrielles. Par ailleurs, Birmingham se dote d'un *Property Services Committee* pour faciliter l'acquisition de terrains, ainsi que la gestion de ses propriétés

¹⁵ Cet outil sera ensuite décliné sous différentes formes, jusqu'à aboutir à l'actuelle cellule de management de centre-ville, réunissant autorités publiques et acteurs privés (en particulier dans le secteur du commerce) pour la gestion coordonnée des espaces de centre-ville. L'équipe de management de Bullring est aussi directement impliquée dans ce dispositif.

commerciales et industrielles. Il est important de signaler que des circonstances politiques influencent le traitement de ces questions : après 14 ans de gestion par le Parti travailliste, les Conservateurs obtiennent le pouvoir de 1966 à 1972. Cela induit un changement de politique sur la durée des baux : on passe d'une durée moyenne de 75 à 99 ans, pratiquée par l'ancienne Municipalité, à de plus long baux, jusqu'à 120 ans. Ce choix est fait pour attirer les investisseurs dans de grandes opérations, car une concession à long terme leur assure la possibilité de récolter les premiers retours sur investissements. En revanche, la Ville immobilise ses biens et tire moins profit de l'augmentation de valeurs immobilières attendue dans ce genre d'opérations.

Les politiques mises en place dans les années 1970 reflètent l'évolution des problématiques qui marquent la ville. Certaines questions étaient déjà apparues dans l'entre-deux guerres et n'ont fait que s'intensifier, tandis que l'aspect de la ville changeait radicalement, à la fois dans son centre et en périphérie.

Et après ?

Dans les années 1980, le renouveau de la ville passera par la volonté d'ouvrir le « collier de béton » que constitue le *Inner Ring Road*. Le destin de ces infrastructures pose problème : il est aisé de reconnaître les enjeux au niveau fonctionnel, la volonté de réduire les impacts fait l'unanimité, mais les composantes symboliques sont souvent sous-estimées. Les espaces à la marge de ces grandes infrastructures sont difficiles à prendre en compte, mais, s'il sont soumis à une analyse fine, ils peuvent fournir de précieux indices sur les usages qui s'y sont greffés : les solutions simplistes, de l'ordre de la *tabula rasa*, ne vont pas nécessairement à la source des problèmes, qui se situe souvent au niveau des évolutions de société et des rythmes de vie. Par ailleurs, il est difficile de prendre inspiration d'autres expériences, puisque les références sont peu nombreuses : Boston se situe dans la catégorie des approches radicales, en démolissant son autoroute urbaine du *downtown*, tandis que Gênes réfléchit toujours aux possibilités qu'offrirait une démolition seulement partielle de son autoroute surélevée longeant la côte portuaire.

A Birmingham une étude de 1989 proposait de transférer une grande partie du trafic sur la *Middle Ring Road* et de transformer la *Inner Ring Road* en boulevard urbain. En attendant, il y a plusieurs tentatives de déclasser la route et de réduire les impacts par endroits (par exemple en remettant sur un même niveau la circulation de certains giratoires, comme vers Aston, à *Masshouse Circus*) ou de réfléchir à un habillage différent. C'est le cas du nouveau Bullring, qui enjambe l'autoroute urbaine et l'efface ainsi de la vue, au moins en correspondance de l'accès principal. Cependant, la gestion des espaces au sein du périmètre du nouveau centre commercial fait apparaître de manière encore plus flagrante le contraste avec les points d'ancrage à l'infrastructure, peu maîtrisés. Cette question est de fait loin d'être résolue et démontre que Birmingham actuellement tend à cacher son « collier de béton », plutôt que de véritablement le renier.



Nouvel aménagement de l'ancien Masshouse Circus



Connexions urbaines par le nouveau centre commercial



BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie spécifique pour l'article :

VILMIN, Thierry, LOEW, Sebastian, *Recyclage en milieu urbain – L'exemple de Birmingham*, Direction générale de l'Urbanisme et de la Construction, 2000

CARDIA, Clara, « Les autoroutes urbaines des années 60, monuments historiques ? » in *Espaces et Sociétés*, n°96, 1999, pp 105-122

Developing Birmingham. 1889-1999 : 100 years of City planning. Birmingham City Council Development Department, 170p.

Bibliographie générale sur les stratégies de Birmingham :

ALVARES CORREA, Hélène, « Birmingham se dépoussière », in *Géomètre*, n°3, mars 2001, pp.26-27

GIPOULON, Céline, « Birmingham, une révolution pour la ville », in *Diagonal*, n°148, mars-avril 2001

WRIGHT, Geoff, « Urban Design 12 years on: the Birmingham Experience », in BIDDULPH, Mike, PUNTER, John (eds.), *Built environment*, vol.25, n°4, 1999, pp.289-399

« Tramway de Grande-Bretagne. La deuxième vie des voies ferrées. », in *La vie du rail*, 27 octobre 1999, pp.14-20

DANIELS, Peter W., CHURCHWARD, Sally, « Birmingham, métropole en reconversion », in PHILIPPE, Jean, LEO, Pierre-Yves, BOULIANNE, Louis-M. (eds.), *Services et métropoles : formes urbaines et changement économique*. Paris : l'Harmattan, coll. « Villes et entreprises », 1998, 300p.

LOEW Sebastian, « Les centres-villes britanniques, leurs problèmes et leur réhabilitation : l'exemple de Birmingham », in *Les cahiers du CREPIF*, n°60, septembre 1997, pp.263-272

SPARKS, Les, « Birmingham, a European city », in *The Planner*, vol. 78, n°11, 05/06/1992, pp.4-29

LDR/ HLN Consultancy, *Pedestrian movement and open space framework*: dossier produit pour la City of Birmingham, septembre 1988, 44p.