

Planification urbaine : quelles perspectives ?

Dossier de
 Nicole MARI
September 2011

De quelle façon les sociétés peuvent-elles produire des villes malléables, capables de résoudre les problématiques tant sociales qu'environnementales ? De quelle manière les institutions vont-elles devoir se réorganiser pour répondre à ces défis ? Les réflexions de Djamel KLOUCHE, urbaniste et professeur d'architecture, invité du club H2o du CEPS, Centre d'Etude et de Prospective Stratégique à Paris. La note de Nicole MARI, H2o septembre 2011.

La planification urbaine à l'heure du développement durable
QUELLES PERSPECTIVES ?

Les questions de développement durable et de développement urbain sont au cœur de nos enjeux. De quelle façon les sociétés peuvent-elles percevoir ou identifier les problèmes nouveaux et trouver des solutions pour produire des villes malléables, capables de résoudre les problématiques environnementales, sociales, de densité... ? Et de quelle manière les institutions vont-elles devoir se réorganiser pour y répondre ? Entre la planification autoritaire d'hier et les grands projets d'aujourd'hui qui tiennent compte de la multitude de facteurs interagissants et qui se réalisent au gré des envies, des évolutions de la société et du marché, peut-on rester simple observateur ou doit-on être plus interventionniste ? La question de la prospective se complexifie dans un monde où les certitudes sont ébranlées tous les jours. Alors comment faire de la planification si on n'a plus de certitudes ? Les réflexions de Djamel Klouche, architecte de formation, urbaniste, professeur d'architecture à l'École Supérieure d'Architecture de Versailles.

Djamel Klouche a créé en 1996 son cabinet d'architecture : AUC - Ab Urbe Candita, signifiant : À partir du moment où la ville s'est développée. Cet architecte-urbaniste a travaillé sur le remodelage des terrains du 18^{ème} de la SNCF et sur le développement d'un éco-quartier à Lille. Il a été choisi par le Président de la République pour apporter sa vision et sa réflexion sur le projet du Grand Paris.

Nicole MARI
Club H2o, 18 mai 2011 - CEPS

photos Thierry PRAT

H2o - septembre 2011

Idées clés

"L'urbanisation est la solution à nos problèmes écologiques". Cette phrase, prononcée par la directrice de l'Aménagement et de l'Urbanisme de la Banque mondiale lors d'un récent colloque à Marseille, marque une vraie rupture dans la réflexion actuelle sur la planification et l'aménagement du territoire.

Nos sociétés ne sont plus capables de fabriquer des villes qui répondent aux questions contemporaines -> Plus de la moitié de la population mondiale vit dans les villes. Ce pourcentage croît de manière exponentielle et atteindra 70 % à la fin de cette décennie. La planète compte plus de 500 villes de plus d'un million d'habitants avec des enjeux physiques de logistique, d'approvisionnement en biens et en nourriture, d'évacuation de sous-produits tels que l'eau, les déchets ou autres, des enjeux de transport, d'énergie, mais également sociaux, de qualité de vie, de lien social entre les personnes. La ville, l'aménagement urbain et l'aménagement du territoire sont à la confluence de ces enjeux. Or, ces problèmes nouveaux, sans cesse renouvelés et qu'il faut identifier, notre société n'est capable d'apporter que des réponses techniques.

Pour répondre à ces questions nouvelles, la ville doit être produite de manière plus mallable - Il y a la mallabilité de la forme, mais aussi la mallabilité des institutions. La ville doit être une substance plus mallable qui absorbe toutes sortes de questions dans sa forme, mais aussi dans ses institutions. Ce sont deux enjeux importants pour parler de planification et d'aménagement durable.

Le développement durable impose de redéfinir la notion de planification - Le premier réflexe d'un architecte qui réfléchit la ville de demain est de dresser le plan de la métropole en 2050 en imaginant ce qui va se passer ici et là. Or, nous sommes aujourd'hui incapables de planifier quoi que ce soit. Pour preuve : l'étude du schéma directeur de l'aménagement urbain de la région Ile de France (DORIS) de 1994, dont l'axe majeur est le renouvellement urbain, montre que la réalité de 2011 est exactement l'inverse des prévisions et des objectifs de 1994. La planification, au vrai sens du terme, renvoie à l'inertie des années 1970, à l'incertitude et à l'impossibilité de faire des prévisions à long terme. D'où le refus, pour certains, de l'idée de planification.

Singapour ou l'antithèse de la planification - Singapour est, à la fois, une île, un état et une ville. C'est l'une des économies les plus mondialisées, un hub aéroportuaire et un grand port d'Asie. La forme de cette ville est tellement liée aux Dow Jones et aux bourses internationales que l'état est obligé de caler son projet de développement, son schéma directeur, quasiment en temps réel et de le réactualiser chaque année. Dans cette ville toute petite, limitée, ultraglobalisée, l'idée de la planification n'existe pas. Elle est remplacée par une gestion en temps réel des phénomènes et une agilité opérationnelle extrême qui réagit à tous les événements et qui peut bouger les navires dans un sens ou dans un autre.

Munich, la ville sur la ville ou le principe du renouvellement urbain - Cette ancienne capitale de la Bavière est une ville puissante économiquement et culturellement. Elle a été conçue sur le principe de renouvellement urbain, de la ville sur la ville. Ainsi, depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui, la tâche urbaine, c'est-à-dire toute la zone urbanisée de l'agglomération munichoise, n'a quasiment pas changé alors que la population a doublé. Elle est un très bon exemple d'une métropole post-Kyoto qui a su renouveler son territoire sur elle-même, tout en devenant une puissance économique.

Tokyo, le symbole de la mallabilité - Tokyo est intéressante pour des questions de mobilité et de substance. C'est une ville énorme (plus de quarante millions, soit quatre fois la métropole parisienne), la seule dans les pays développés qui

va atteindre plus de 50 millions d'habitants et concurrencer les grandes métropoles émergentes comme Bombay. C'est une ville hétérogène, où cohabitent des quartiers verticaux avec des gratte-ciels et des quartiers pavillonnaires, sympathiques. C'est une ville difficile qui a construit une forme, une substance urbaine totalement mallable et qui a inscrit la question des mobilités, donc des infrastructures de mobilité, dans son génie. Le réseau de transports est si dense que les taxis sont rares. Les métros, pour la plupart aériens, traversent la ville dans tous les sens. Les gens passent leur vie dans les transports publics. Les deux plus grandes gares du monde Shinjuku et Shibuya sont à Tokyo. Le rapport entre transport, forme urbaine, densité, skyline est incroyablement intriqué. Cette grande métropole est d'une mallabilité et d'une flexibilité telles qu'elle absorbe les nouveautés.

La métropole d'après-Kyoto sera une métropole habitante - Une métropole est perçue comme un système économique ou comme un système intra-structurel, mais tous deux oublient l'habitant. Or parler de l'urbain, c'est d'abord parler des gens qui habitent la métropole. Avec le terme de métropole habitante, les points de vue changent. Tout le monde devient concerné, d'une façon ou d'une autre, par la question de la construction de la ville.

Le phénomène nouveau des métropoles millionnaires - Avant la fin de la décennie, la planète comptera plus de 50 nouvelles villes de plus d'un million d'habitants. Une métropole millionnaire est à une échelle intermédiaire entre la ville moyenne et la mégapole et peut, à certains moments, prendre les qualités de la ville moyenne et, d'autres, prendre les qualités de la mégapole. Cette ambiguïté, ce paradoxe entre deux échelles permet à ces villes d'offrir à leurs habitants un panel de choix plus intéressant et plus ouvert.

Copenhague, le modèle de la durabilité - Elle n'était, il y a vingt ans, que la capitale d'un petit pays scandinave. Aujourd'hui, elle est un modèle pour toutes les villes d'Europe. Elle offre, au premier regard, une sensation de sérénité, de créativité, de convivialité, d'espace et d'écologie immédiate. Comment Copenhague a-t-elle réussi à passer du statut de ville portuaire scandinave à celui de modèle écologique, de modèle de la ville durable ? Dans les années 1980, cette ville était plongée dans une crise financière et économique inquiétante. L'état et les élus locaux prennent alors la décision radicale de construire un pont qui saute la mer et relie Copenhague à Malmö, en Suède. Les deux villes signent un accord : Copenhague devient le hub aéroportuaire, Malmö devient le port. Ce choix d'un élément d'infrastructure lourde change l'échelle de la ville et lui donne un statut de métropole régionale, transfrontalière, européenne. Kastrup, son aéroport, explose et devient l'aéroport des Suédois du Sud, qui l'utilisent pour aller à l'étranger. Copenhague gagne des terrains immenses en plein cœur de la ville et passe de 500 000 à 1,1 million d'habitants. En même temps, les autorités mettent en œuvre une deuxième politique concomitante pour valoriser les atouts naturels de la ville, c'est-à-dire les plages, les rivières, etc., et rendre ce territoire poreux, ouvert, accessible. Aujourd'hui, Copenhague dispose du réseau le plus dense de pistes cyclables. Ses habitants font en moyenne 50 kilomètres en vélo par jour. L'aménagement urbain a donc superposé deux échelles : une échelle macroéconomique de planification avec la mise en place de grosses infrastructures et une échelle de micro-mobilité et de micro-infrastructure habitante. C'est cette double échelle qui fait basculer cette ville scandinave, en crise et en déclin, à une métropole qui aujourd'hui fait modèle, y compris pour une ville comme Paris.

Culturellement, chaque ville arrive à construire son modèle de développement durable - Comme Copenhague, Zurich compte 1,1 million d'habitants. De nombreuses agences étrangères y ont installé leurs bureaux européens. Pourquoi ? Parce que la ville dispose d'un des plus grands aéroports low cost d'Europe. En même temps, elle offre un cadre de vie attrayant basé sur la nature, les grands lacs, les hélicoptères particuliers qui abritent les plus importantes banques du monde. Derrière une ville moyenne, se cache une grosse métropole européenne, l'une des plus puissantes de son échelle. Liverpool se caractérise par une écologie du collectif. Cette ville, qui a subi de nombreux revers historiques et économiques, a toujours su rebondir grâce à une écologie sociale basée sur la solidarité. Le développement durable passe aussi par la société. Rotterdam, à la fois ville financière et ville port, refuse de choisir entre ces deux statuts. Elle

tire sa puissance de ce non choix, de cette schizophrénie, de cette imbrication très forte entre la ville, l'urbain et le port.

Le projet du Grand Paris - Le projet du Grand Paris est la vision du Paris de demain. Il marque une rupture avec l'idée de la métropole parisienne encore pensée comme Paris et sa banlieue. Il prône d'aller vers une grande métropole multipolaire. La question du transport a été privilégiée pour des raisons pragmatiques, urgentes. D'abord parce que la région Ile de France subit de vrais inforts avec la crise du logement et des durées quotidiennes de transports supérieures à deux heures. Ensuite, parce rien de nouveau n'est advenu depuis 30 ans, depuis la mise en place de la ligne 14.

Le plan prévoit la création de 82 nouvelles stations en onze ans pour radicalement transformer le territoire. Une réflexion s'est engagée au nord de Paris, autour de Pleyel. Cette station du RER D et de la ligne 13, qui est celle fonctionnant le moins bien à Paris, n'a aujourd'hui ni gare, ni toit. Le projet est de la transformer en un énorme hub avec six lignes qui convergeront du fond de la Plaine-Saint-Denis :

- la ligne 14 prolongée jusqu'à Pleyel,
- la ligne 13,
- une ligne Roissy-La Défense aménagée,
- une ligne Pleyel-Bobigny,
- une ligne Est par l'intérieur,
- la ligne H du Transilien développée.

Ce plan s'impose dans une Plaine-Saint-Denis en pleine mutation, devenue un territoire tertiaire, le back office de La Défense. De grosses entreprises, comme Veolia, font le choix de s'y installer. SFR va y déménager dans un bâtiment de 200 000 m² tous ses bureaux et ses 12 000 employés qu'il faudra transporter, voire loger.

À

Éléments pour une réflexion prospective

Quel est aujourd'hui l'enjeu métropolitain ? - L'enjeu métropolitain n'est pas formel, mais d'abord culturel, c'est-à-dire relationnel, situationnel. Il s'agit d'imaginer la manière de créer des relations entre situations. Des personnes assises, d'ailleurs, discutant dans un restaurant ou dans un parc, représentent une situation métropolitaine par excellence. La question est comment relier cette situation à la matrice des villes, à cette culture métropolitaine qui fonde le monde urbain d'aujourd'hui et probablement de demain ?

Comment se pose la question du durable dans l'aménagement urbain ? - La question du durable est la prise en compte

de deux échelles : une situation habitante et une réalité mondiale. Elle interroge sur la manière de faire d'une société, une société durable par l'articulation entre une situation précise, domestique, habitante et sa prise avec une réalité de plus grande échelle, métropolitaine, voire mondiale. Parler de développement durable, c'est parler d'infrastructures, de mobilité, d'énergie. Mais parler d'infrastructures énergétiques sans parler en même temps du social, de la forme urbaine de la nature de la ville, des institutions, des riches, des pauvres, condamne à rester sectoriel en faisant semblant de devenir intégratif. Tout l'enjeu de la question du durable est là. L'utopie en matière de durable serait de fabriquer une ville où les questions d'énergie, de société, de forme urbaine, d'architecture, d'espace public seraient au même niveau et posées sur la même table.

La planification urbaine est-elle vouée à disparaître ? - Il ne s'agit pas d'arrêter de planifier, mais de repenser la planification. Le but est de réinventer une manière de parler de la ville et de créer de nouveaux outils qui remplacent le plan. La planification doit, à la fois, coller à des questionnements précis de plus en plus complexes et prendre conscience des nombreux enjeux qui sont d'une autre échelle, mais qui poussent au même endroit. Parler de l'eau ou de l'énergie dans la ville, c'est discuter de problématiques particulières reliées à des phénomènes globaux : prix du pétrole, énergie...

Quels outils permettraient de travailler sur les différentes échelles métropolitaines ? - Il faut réinventer des outils adaptés à la vie contemporaine. Aujourd'hui, l'outil principal pour construire la ville reste la ZAC, zone d'aménagement concerté. C'est un outil économique et financier inapproprié car il suppose une information en temps réel. Or, les opérations d'urbanisme s'effectuent dix ans après la création de la ZAC car il faut acheter les terrains, exproprier, construire des routes, installer le tramway, etc. Ce délai trop long explique les échecs des ZAC qui n'ont pas l'agilité requise pour adapter le plan de financement à la modification permanente des enjeux. C'est toute la question de la planification.

Comment atteindre les objectifs annuels en matière de logement alors qu'il y a une pénurie d'acteurs de l'aménagement ? - La solution reposerait sur les 4 P : Partenariat Public Privé Population. Aujourd'hui, la France est dominée par une culture du PPP, partenariat public-privé, issue des années post Trente Glorieuses. Ce PPP à la française, assez éloigné du système anglo-saxon, se fait à reculons, parce qu'il n'y a pas d'autre choix. Or, c'est l'investissement privé qui fait la ville. Il s'agit de se décomplexer du PPP et, pour cela, mettre la population en jeu et l'intégrer très en amont au processus de métropolisation.

Comment intégrer la question du transport dans l'espace urbain ? - La question du transport est encore traitée comme une question technique d'accessibilité autonome. Elle gagnerait à s'articuler autour des quartiers, à intégrer des questions complexes d'économie, de social, de forme urbaine, de densité, de diversité. Les gares sont un enjeu important. Elles sont, encore aujourd'hui, considérées comme des gares monuments avec un discours qui ne se préoccupe que d'environnement et de densification. Or, la vraie question porte sur le statut de la gare dans la ville. Considérer la gare comme un objet social par excellence, un espace public, le lieu de l'échange où l'on exprime la ville quotidiennement, matin et soir quand on travaille, c'est la penser en tant que lieu de vie, en tant que situation métropolitaine dont l'aménagement doit être en prise avec cette échelle métropolitaine.

Comment lutter contre les ghettos et quel impact peuvent-ils avoir sur la sociologie des grandes villes ? - La question de la ségrégation urbaine est un des sujets importants des grandes métropoles, notamment en termes de cohésion sociale et de développement durable. On note une croissance des différences sociales et spatiales avec une concentration des plus pauvres dans certains endroits et des plus aisés ailleurs. Dans les grandes métropoles des pays émergents et très inégalitaires, notamment en Amérique du Sud, la violence est telle qu'elle génère des ghettos, des villes fermées, des villes de riches et des villes de pauvres. L'enjeu est le logement. Dans ces mégapoles, la question est comment loger les populations qui migrent vers les villes et les faire circuler ? Ces phénomènes extrêmes sont très négatifs et pourraient militer contre l'urbain. Des quartiers entiers sont murés, retranchés, protégés par des gardes privés. Toutes les méthodes de surveillance développées par la technologie électronique auront un impact considérable sur la façon de vivre, de communiquer, sur la vie privée.

La question de l'espace public - La question de l'espace public est une question essentielle dans la construction de la ville. C'est une question de situation. De quoi parle-t-on quand on parle d'espace public : du grand marché forain de Lagos, du quartier des Halles à Paris, d'une nouvelle place, d'une gare ou d'une zone d'aménagement en banlieue ? Une ville qui perd son espace public perd tout. Sans espace public, qu'il soit dans les transports, en bas de l'immeuble ou au pied du bureau, il n'y a plus de ville. L'enjeu de la ville, c'est de vivre ensemble. De ce fait, l'espace public est la condition minimale pour que le vivre ensemble devienne une réalité et ne soit pas juste un questionnement.

Qu'est-ce qu'une ville qui réussit ? - Comment la ville est-elle intégrative, comment devient-elle une matrice à l'exemple de Copenhague ou Zurich ? La ville qui réussit est celle qui trouve une sorte d'harmonie entre le monde dans lequel elle vit, la société, l'économie, le partage, la beauté et les problèmes sociaux, qui arrive à articuler de façon intelligente et intégrale des questions économiques et stratégiques avec des questions simples, domestiques et quotidiennes. Les villes, qui réussissent en Europe aujourd'hui, sont les petites métropoles.

Comment sera la ville de demain ? - Sera-t-elle verticale avec peu de moyens de locomotion et des gens vivant empilés les uns sur les autres ou sera-t-elle horizontale avec des problèmes de transports mais d'autres avantages comme le travail, l'indépendance... ? Une ville totalement horizontale ne peut pas fonctionner aujourd'hui car elle serait à contre courant de toutes les questions qui se posent, notamment énergétiques et de transports. La ville verticale ne fait pas l'unanimité puisque beaucoup de gens refusent d'habiter dans les gratte-ciels. La société est plus individualiste, elle est devenue une société de choix où les gens acceptent de vivre en collectif, mais veulent avoir le choix d'habiter dans une maison ou dans un appartement avec terrasse. La ville durable donne ce choix et est capable, à l'instar de Tokyo, de passer du vertical à l'horizontal.

Conclusion

La ville est l'endroit où se cristallisent tous les paradoxes de la société, mais elle est aussi le lieu où l'on peut réinventer la société. Beaucoup de phénomènes sont en train de changer. Le développement durable représente une chance inouïe de renouer beaucoup de choses qui sont fragmentées, pensées pour elle-même, de renouer un certain nombre de fils, de questions sociales, économiques, infrastructurelles, écologiques pour construire un devenir urbain, tous ensemble. Faire de la ville un enjeu global est le défi de demain. C'est pour cela qu'il est urgent désormais de parler de métropole habitante, de remettre l'habitant au cœur du dispositif. .