

« Les limites du projet urbain à la française »

Début février, peu de temps après les assassinats au siège de Charlie Hebdo et à l'Hyper Cascher de la porte de Vincennes, nous avons réuni Alain Garès, aménageur, David Mangin, architecte urbaniste, et Jean-Luc Poidevin, développeur promoteur. Une manière d'évoquer la remise en cause du « projet urbain à la française » dans un contexte d'interrogation sur le vivre-ensemble.



© Philippe Stroppa

Jean-Luc Poidevin

Comment caractériser le moment actuel de l'aménagement et de l'urbanisme français, sur fond de restriction des finances publiques? Crise conjoncturelle de la construction? Crise structurelle des modes de fabrication de la ville? Crise de société?

Jean-Luc Poidevin/ Ce n'est pas un problème de crise. Quand on est en crise, ça s'arrête, ça revient, et puis tout recommence comme avant. Mais, à propos du « recommencer », je pense qu'on ne peut pas éviter de

parler des événements de janvier [2015]. Ce que nous avons fabriqué depuis cinquante ans, avec nos modèles, qu'est-ce que cela a produit? Le mois de janvier en est une expression parmi d'autres. Ce n'est pas avec ce modèle-là que nous allons préparer l'avenir.

Nous ne sommes pas en crise, nous sommes, très profondément, dans un changement de société; il faut donc changer le modèle. Le modèle ne s'applique pas seulement dans notre métier mais dans tous les métiers. Cependant, notre métier est fondamental parce que tous les problèmes de la société se retrouvent concentrés sur un territoire qui est celui de la métropole ou de la ville. C'est là que se focalisent les enjeux. Et soit les professionnels sont capables de sentir les

changements en cours, de commencer à prévoir de nouvelles façons de travailler, soit ils en sont incapables.

Même si une crise c'est toujours dur, ce changement de modèle me réjouit parce que cela veut dire que le champ des possibles s'ouvre. Et tous les acteurs – même les investisseurs – vont être obligés de se réformer et de faire bouger les lignes.

Alain Garès/ En fait, nous sommes en train de quitter, certes avec des soubresauts mais de manière assez continue, le modèle installé après-guerre, où l'État faisait tout. Il n'y avait plus d'initiative privée, les mécanismes de la société étaient grippés, l'État a dû prendre en main la Reconstruction. Nos générations ont peut-être cru que le modèle était celui-là: l'État fait tout et le privé fait ce que l'État lui dit de faire; l'État ou les collectivités publiques au sens large. Mais, petit à petit, la sphère privée a repris de plus en plus d'importance par rapport à la sphère publique. D'autant que l'État fait de moins en moins parce qu'il n'a plus les ressources suffisantes. La croissance du PIB mondial est bien plus forte que celle du budget des États, et ce n'est finalement qu'un retour à l'ordre des choses. C'était seulement une parenthèse de l'Histoire quand on a pu croire que les pouvoirs publics avaient l'initiative. On évolue vers une autre organisation de la société, transversale à tous les continents.

Logiquement, cela se traduit dans notre domaine par le fait qu'il y a beaucoup d'argent dans le privé et de moins en moins dans le public. Cette situation est souvent décrite comme une crise mais elle ne fait que traduire une évolution de long terme. Premièrement, c'est irréversible, deuxièmement, il va falloir s'y habituer. Mais il reste à définir la place respective du privé et du public. Il ne faut pas oublier la notion d'intérêt général, dont l'État ou les collectivités sont garants. C'est leur rôle et il doit le rester. Il faut qu'ils arrivent à encadrer, à orienter, etc. mais il faut aussi s'habituer à ce que le portage des initiatives soit fait par le privé.

David Mangin/ Comme il y a public et public, il y a privé et privé. Les acteurs privés de l'entre-deux-guerres et ceux d'aujourd'hui sont peu comparables en termes d'échelle. La mondialisation est passée par là, la financiarisation aussi, avec, depuis une vingtaine d'années, une grande concentration des entreprises, aussi bien celles du BTP que de la grande

LES PARTICIPANTS À LA TABLE RONDE

Alain Garès est directeur général de la Société publique locale d'aménagement (SPLA) Europolia de Toulouse Métropole et président du Club Ville Aménagement.

David Mangin, architecte-urbaniste, est associé de l'agence Seura Architectes, membre du conseil scientifique de l'Atelier international du Grand Paris (AIGP).

Jean-Luc Poidevin est directeur général délégué « Ensemblier urbain » du groupe Nexity et PDG de sa filiale Villes&Projets.

Sculpture *Écoute* de Henri Miller

distribution ou de l'immobilier commercial. La maison individuelle, bizarrement, échappe à ce système de production, avec des logiques et des acteurs assez différents, comme les lotisseurs par exemple. Alors, de quoi parlons-nous ? Si on parle d'opérations d'aménagement d'une certaine échelle, bien que certaines occupent le devant de la scène, elles restent marginales au regard de la quantité de ce qui se construit. Il faut mettre en perspective les phénomènes quantitativement massifs par rapport à ceux placés en haut de la vitrine.

La question public-privé recouvre évidemment celle d'un urbanisme négocié ou régulé, qui n'est pas si facile à instaurer, parce que les rapports de force et les modes de fabrication sont différents suivant les lieux.

Un « urbanisme de produits » a tendance à s'installer. Le ZACisme – une heureuse expression de Jean-Luc Poidevin – fait que l'on risque de se retrouver avec des quartiers de logement recréant des problèmes de ségrégation. Et ce n'est pas l'équation à l'intérieur d'une ZAC – un tiers d'accession, un tiers de social, un tiers de locatif libre, plus un groupe scolaire – qui résout le problème des liens avec les autres quartiers la plupart du temps.

Pour revenir à la situation politique actuelle, elle est caractérisée par le fait que le ministère de la Ville est censé s'occuper

des « quartiers ». Les ministères sont éclatés et concurrents alors qu'ils devraient au contraire être fédérés dans un grand ministère confié à un grand maire.

Jean-Luc Poidevin / Avant d'arriver aux questions urbaines, je voudrais repartir de l'évolution de notre société qui, parce qu'elle est très médiatisée, ne sait plus « faire ». On parle dans les micros, on annonce des décisions et on considère que c'est réglé. C'est un sacré problème !

Je prends un autre exemple, à propos des investisseurs qui veulent aujourd'hui un taux de 25 % de rentabilité en six mois. Auparavant, la valeur était générée par des investissements sur le long terme ; on raisonnait sur dix à quinze ans de retour sur

investissement. À présent, les points de repère pour concevoir des projets et produire des opérations ont disparu. À force de parler, de ne plus agir ou de faire des choses qui ne répondent pas aux problèmes posés, on arrive à des événements comme en janvier. C'est ce qui m'inquiète.

Ce n'est pas une question de public ou de privé : on a besoin de tout le monde autour de la table, aucun acteur ne doit prendre le pas sur les autres ou bien ça ne marchera pas. Comment va-t-on faire ? ■■■

Des opérations musées d'architecture qui ne répondent plus aux besoins



Programme de Nexity à Clichy-sous-Bois

■ ■ ■ **Alain Garès/** Il faut trouver une bonne répartition des rôles...

Jean-Luc Poidevin/ Voilà ! Et c'est bien ce qu'expriment les citoyens à travers leur vote. Comment se fait-il que plus personne ne croie au politique et qu'il y ait autant d'électeurs qui aillent vers le Front national ? Ce sont d'ailleurs autant des gens de gauche que de droite. À un moment donné, ils sont perdus, ils n'ont plus de points de repère. Ils se rendent compte que l'on ne passe pas à l'acte, du coup ils sont désarmés et disent « ça suffit » en votant pour le Front national sans pour autant être d'extrême droite. Cette situation a un impact sur nos métiers.

Je trouve anormal que les gens n'arrivent plus à se loger, qu'ils n'aient plus le choix de l'endroit où ils habitent, et qu'en matière d'emploi, cela soit pareil. Certaines opérations d'urbanisme apparaissent comme des musées d'architecture qui ne répondent plus aux besoins, c'est absolument étonnant. Je me demande parfois : « Où sommes-nous ? » Il faut prendre conscience de ces problèmes. On ne peut pas se taire par rapport à ce qui s'est passé en janvier. Le parcours des gens qui ont fait ça est très instructif par rapport à la production de la ville dans certains endroits.

Alain Garès/ De notre point de vue professionnel, nous devons nous demander, en effet, si ces dérives terribles ne traduisent pas aussi, d'une certaine façon, l'échec des urbanistes et des politiques publiques en matière urbaine.

Jean-Luc Poidevin/ C'est l'échec de tous les professionnels et de notre société.

Alain Garès/ C'est ce que je traduis par « il faut redéfinir les rôles respectifs des uns et des autres ». Parce qu'il n'y a plus ce rôle de régulation publique dans la société, ce que j'appellais tout à l'heure la recherche de l'intérêt général. On ne sait plus comment il est assuré. Les élus croient qu'ils le représentent parce qu'ils ont été élus pour ça, mais les associations de protection de l'environnement pensent la même chose et bloquent les projets. On ne sait plus finalement quelles sont les priorités dans la société. Ce qui se traduit par des échecs comme la ségrégation dans les quartiers. Et se développent des situations potentiellement explosives.

Jean-Luc Poidevin/ Je circule dans toute la France. Je vais parler de manière générale, mais forcément, et heureusement d'ailleurs, il y a des exceptions. Il n'empêche que beaucoup de responsables, politiques ou professionnels, n'ont plus le sens du projet. Ils déroulent des procédures. Ils sont sur la défensive et ne cherchent plus de sens à leur action. Or les enjeux sont ceux de notre société. Et il faut poser les bonnes questions : pourquoi faire de l'aménagement, pourquoi faire la ville ? Parce qu'il faut faire tourner de l'argent ? Cela n'a pas de sens !

David Mangin/ Nous sommes sur un cycle de longue durée. Les maires battus en mars 2014 sont souvent ceux qui avaient développé des



David Mangin

projets aujourd'hui jugés dispendieux. Le mal français, c'est ce continuum procédures-projets-produits qui fait que l'on réalise maintenant des éco-quartiers à la chaîne. La machine tourne à vide. Alors que l'idéologie dominante reste anti-urbaine, que le NIMBY s'est généralisé avec l'individualisation et que se développent les communitarismes, avec les « effets de club » dans le périurbain analysés par Éric Charmes ou sous la forme d'un « apartheid » comme à Marseille. L'américanisation des modes de vie heurte notre modèle républicain. Mais c'est l'hypocrisie à la française : on va faire sans le dire ou on va laisser faire, entre autres, un développement de la maison individuelle et des centres commerciaux de périphérie sous des formes ravageuses.

À vous écouter, c'est bien le « projet urbain à la française », avec ses caractéristiques en termes de conception – trame urbaine ouverte, espaces publics généreux – et en termes de pilotage opérationnel – procédures type ZAC et maîtrise d'ouvrage publique solide – qui apparaît doublement questionné : coûts trop élevés et dispositifs inadaptés aux marchés immobiliers et aux évolutions sociétales.

Quel est votre diagnostic ?

David Mangin / L'urbanisme français, conscient et organisé, vit sur une série de grands projets urbains dont le secteur public n'a plus les moyens. Et il y a un consensus sur le fait que le projet urbain, depuis vingt ans, consiste en tracés de voirie, découpages, construction de l'espace public, règles architecturales... qui accompagnent les périmètres des terrains à construire. Parallèlement, on assiste sur ces bases plus ou moins communes à une mise en concurrence accrue des acteurs, les documents de planification sont constamment en révision ! Alors qu'il faudrait inventer les conditions de la rue du futur, passer d'une logique de terrains à une logique d'itinéraires. C'est ce qu'ont essayé de faire Jean-Marc Offner et l'agence d'urbanisme de Bordeaux, avec le Grenelle des mobilités. C'est aussi Barcelone quand elle a décidé de refaire ses trottoirs ; la grande discussion était de savoir si ces trottoirs iraient jusqu'au bout du bout des faubourgs de Barcelone ou s'ils allaient s'arrêter à l'Ensanche de Cerda. Et ils ont décidé d'aller plus loin et de ce fait réaliser de l'inclusion : petites causes, grands effets.

Jean-Luc Poidevin / Il faut penser davantage à l'usage.

David Mangin / Oui. Il y a des entrées de projet à partir des usages. À l'école d'architecture de Marne-la-Vallée, je m'occupe d'un master « métropole » pour lequel je fais faire des mémoires sur des aspects très différents du Grand Paris : comment nettoie-t-on la place de la République ? Qui entretient les ascenseurs ? etc. J'essaie de faire partir les étudiants d'une question d'usage ou de gestion, d'entretien, pour fabriquer leur projet, au lieu des débats éculés sur la fenêtre verticale, horizontale, dans un sens, dans un autre...

Jean-Luc Poidevin / En France, on pense par plans. J'aime beaucoup l'espace public où l'on suit la pente. Des choses assez simples. Dans le même ordre d'idées, ce qui est sans doute le plus réussi sur l'île de Nantes me semble être de n'avoir

pas tout rasé. On ne travaille pas assez avec les éléments existants, on ne préserve peut-être pas suffisamment un certain nombre de bâtiments, etc. Il faut apprendre à faire avec ce que l'on a.

Alain Garès / Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut aller vers une conception plus frugale des espaces publics. Mais je ne pense pas qu'il faille seulement dire qu'on a moins d'argent. Il faut faire aux bonnes échelles. Et aborder les bons sujets. Il faut redonner une perspective, tout simplement. La question est celle du travailler-ensemble. C'est peut-être ça le début du vivre-ensemble.

Jean-Luc Poidevin / Je voudrais revenir à la relation public/privé. Chez Nexity, nous avons fait une étude sur les métropoles françaises. Actuellement, l'aménagement est fait à 85 % par les structures habituelles d'aménagement parapublic ou public. Pour le moment, le privé c'est 15 %. Et dans le privé, qui fait réellement de l'aménagement ? Très peu de promoteurs. Par contre, la tendance lourde, c'est que les aménageurs publics, dans leurs grandes opérations, confient des macro-lots au privé pour obtenir une diversification fonctionnelle, et aussi pour des raisons économiques. Mais ce n'est pas de l'aménagement. C'est ce que j'appelle le travail d'ensembliser urbain. Parce qu'il faut coordonner un certain nombre de choses. Mais pour l'aménagement, nous ne sommes pas nombreux. Certains se proclament aménageurs mais ils font 40 000 m² par an, alors qu'à Nexity nous avons un portefeuille qui évolue chaque année entre 600 000 m² et un million de m² d'aménagement réel, entre les entrées et les sorties. Il faut donc remettre les choses à leur place, ce n'est pas un phénomène général. Pour deux raisons :

d'abord, parce que beaucoup de groupes privés n'ont pas la culture nécessaire ; ensuite, parce qu'ils n'ont pas forcément envie de le faire, c'est une prise de risque différente.

Alain Garès / De mon point de vue, il faudrait d'abord que les perspectives des opérations d'aménagement s'élargissent. Nous sommes trop souvent limités à la ZAC et, en fait, beaucoup de choses se passent en dehors de la ZAC. Pour ne pas dire juste aux franges. La démarche qui s'applique dans une opération d'aménagement consiste à suivre chaque projet. Cela se fait plus ou moins bien, bien sûr. Il faudrait étendre cette démarche à des périmètres plus larges. Pas forcément avec autant d'investissement mais en manifestant une volonté publique. Parce que les enjeux sont d'une autre nature que des bouts de quartier, ils concernent souvent des échelles plus grandes, pour des tas de raisons. Des raisons strictement urbaines, et aussi des raisons fonctionnelles comme les réseaux de chaleur, les transports, etc. Donc, « extension du domaine de l'aménagement », pour reprendre une expression utilisée par Frédéric Bonnet.

Deuxièmement, je pense qu'il faut effectivement que les aménageurs fassent l'effort, avec les urbanistes, de concevoir ■■■

L'hypocrisie à la française : on va faire sans le dire ou on va laisser faire



Alain Garès

■ des espaces publics plus réduits, parce que cela coûte cher, d'ailleurs plus cher en exécution qu'en conception. Ce n'est pas faire du *low cost* – ou peut-être est-ce une des définitions du *low cost* –, c'est juste faire des choses adaptées à leur fonction, avec une réelle économie de moyens. Et sur une échelle plus grande. Il ne suffit pas de bien soigner ce que l'on fait à l'intérieur de la ZAC. Cette démarche est celle de l'aménageur et il faudrait qu'elle soit portée par lui. Il faut également que les aménageurs aient conscience du fait que les opérations ne peuvent pas rester en attente des financements publics, qu'elles doivent être portées par elles-mêmes, en ayant recours aux initiatives privées, sans vouloir tout contrôler mais en fixant un cadre général. Et en essayant de traduire une volonté politique. Ce que je dis ne s'applique que s'il y a une volonté politique, avec toutes les réserves de mise dans cette situation. Quand il y a une volonté politique, je pense qu'il faut faire évoluer la démarche dans ce sens.

Il faut que les privés acquièrent une culture du projet prenant en compte l'intérêt public

Jean-Luc Poidevin/ Je reviens sur ce que j'avais dit au début. Il faudrait que les aménageurs se préoccupent davantage du projet de la manière que vous venez d'évoquer, et un peu moins des procédures. Car je vois des choses assez incroyables. Un EPF achète du foncier, 50 ha, l'aménageur prend les 50 ha, il ne se pose pas de questions et fait un projet sur 50 ha. Puis il arrive devant la commune : ça coûte des dizaines de millions.

Et, en fait, le projet de 50 ha n'est pas du tout à l'échelle, la commune n'a besoin que de 20 ha en rapport avec son marché. Aujourd'hui, il y a beaucoup d'endroits où les questions fondamentales du sens du projet ne sont pas posées. En ce qui concerne les acteurs privés, je pense qu'il n'y a pas trop de soucis dans des opérations d'aménagement de ce point de vue. D'autant qu'il y a maintenant des équipes qui interviennent en amont, et un vrai travail collectif de réflexion. Ce qu'il faut, c'est que les privés acquièrent une culture du projet prenant en compte l'intérêt public, l'intérêt général. Il faut que le privé soit capable lui aussi d'intégrer cette dimension et de travailler dans ce cadre-là. C'est un vrai boulot parce qu'en interne, quand je suis aménageur et que j'ai affaire aux filiales [de mon groupe], elles doivent accepter de mieux comprendre ce qui se passe.

Ensuite, il y a le problème du diffus, et dans le diffus c'est le Far West. Et jusqu'à preuve du contraire, ce sera toujours le Far West. C'est-à-dire que tout le monde court après du boulot. Les développeurs cherchent du foncier. En même temps, ils travaillent dans le cadre du PLU et ne peuvent faire que ce que le PLU permet. Mais, dans le diffus, cette culture de l'action privée avec prise en compte de l'intérêt public aurait des effets plus fructueux et plus intéressants. Et on arriverait à la dimension « autre » que l'opération d'aménagement périmétrée – ce que disait David Mangin.

Alain Garès/ Et même, pour aller plus loin, on arriverait à la dimension métropolitaine. Parce que c'est au niveau métropolitain qu'un PLU a du sens, pas au niveau communal. Il faut aussi que les permis de construire relèvent de l'échelle intercommunale, que, systématiquement, ils soient attribués au niveau métropolitain. On va y arriver, mais que de temps perdu en attendant...

David Mangin/ Encore faut-il que les PLU inscrivent des tracés et des voies permettant d'intégrer les quartiers et des bâtiments existants, qu'ils fabriquent des itinéraires confortables et utiles vers les gares et comportant des services sur le chemin, que l'on sorte d'un urbanisme gabaritaire de la moyenne, que l'on crée les conditions de la réalisation progressive de rues contemporaines commerciales et surtout habitables et des offres foncières diversifiées. À cet égard, il n'y a pas assez de projets urbains et territoriaux à la bonne échelle. / Propos recueillis par **Antoine Loubière**



Reconversion de l'ancien Tri postal de Nancy (Claude Prouvé, arch.) en Centre de congrès (Atelier Marc Barani, arch ; Atelier Christophe Presle, arch. ass.)