

Intervention de J.C. CROIZÉ : "Renaissances urbaines"

Introduction (diapo. 2)

Tout d'abord, quelques mots sur Taïwan et la France.

Je n'insisterai pas sur les aspects commune aux deux pays : des gouvernements traditionnellement centralisés, deux pays qui vivent de l'économie tertiaire et dont la présence au monde repose notamment sur leur puissance financière, etc.

Je m'étendrai un peu plus sur les différences qui résultent des conditions naturelles, de l'histoire politique ou du fonds culturel, car elles peuvent entraîner des difficultés dans la compréhension réciproque.

Le premier fait saillant est que le chinois ou l'anglais ne sont pas les langues les plus répandues en France, où on continue obstinément à parler français. Les choses évoluent, mais vous voudrez bien excuser que cela crée aujourd'hui encore quelques problèmes...

Ensuite, il faut souligner qu'en France, la densité moyenne de la population n'est que de 115 habitants par kilomètre carré, soit cinq à six fois moins qu'à Taïwan. En-dehors de Paris, les plus grosses métropoles françaises font tout juste un million d'habitants (Marseille, Lyon, Lille). Corrélativement, le patrimoine de logements est constitué en majorité de maisons pour une seule famille, une tendance qui a continué de s'affirmer dans la construction neuve qui a soutenu l'urbanisation durant les quarante dernières années.

Les statistiques disent que la population des deux pays est « urbaine » pour les trois quarts... mais, en France, on persiste à classer comme « urbaine » toute agglomération de plus de 2000 habitants, alors qu'à Taïwan, la qualité « urbaine » n'est reconnue qu'aux agglomérations de plus de 50 000 habitants. Si on appliquait chez nous, le critère taïwanais, la France serait tout juste « urbaine » à 50% ! Cela n'empêche toutefois pas que les quatre cinquièmes des emplois actuels soient tertiaires, et que l'on compte désormais moins de 3% de paysans.

Enfin, l'espace français est traditionnellement réparti en 36 000 communes qui sont censées jouir des prérogatives d'aménagement sur leur territoire. Cela ne va pas sans poser problème, notamment des les plus grandes villes : par exemple, le « Maire de Paris » ne représente guère que 20% de la population d'une agglomération qui reste constituée de 450 communes, même si celles-ci ont été regroupées ces dernières années en "communautés" de 100 000 à 300 000 habitants. Pareille situation a longuement contribué à justifier une intervention prééminente de l'État, au motif qu'il était seul en mesure de proposer une vision globale de la ville.

I. Des renaissances efficaces ? (diapos 3 à 17)

Diapo 3

Venons maintenant aux « renaissances urbaines ».

Même s'il est employé pour traduire l'anglo-américain *regeneration*, il est clair que le terme chinois 再生 bénéficie de connotations beaucoup plus larges, évoquant non seulement le « renouvellement » des quartiers existants, mais aussi toute initiative propre à faire renaître les dynamiques urbaines.

Diapo 4

Sur ces matières « stratégiques » s'il en est, une controverse du 19^{ème} siècle oppose les vues du Baron Haussmann, qui met tous les moyens de la Ville de Paris au service de la rénovation d'une petite partie de son centre, et celles qui sont défendues à Barcelone par Cerda, un des rares théoriciens de l'urbanisme dont la réflexion intègre complètement les dimensions économiques et les contraintes financières : des contraintes qu'on ne saurait ignorer si l'on entend réussir durablement.

De cette controverse, on retiendra seulement les résultats :

- i) À Paris, les Républicains dénonçaient l'expulsion de dizaines de milliers de familles devenues "nomades", et qui allaient reconstruire leur misère un peu plus loin : c'est effectivement ce qui se produisit.
- ii) Les Républicains contestaient également l'ampleur démesurée des dépenses consenties pour l'hyper-centre. Parvenus au pouvoir après la chute de l'Empire, ils poursuivirent néanmoins les travaux engagés. Les rentrées fiscales n'étant pas à la mesure, on recourut massivement à l'emprunt. Le niveau d'endettement qui en résulta devait réduire à presque rien la capacité d'initiative de la Ville durant les quarante ans qui suivirent les années 1890, bien que Paris fût alors une des villes les plus riches du monde.
- iii) À Barcelone, ses enquêtes de terrain avaient au contraire amené Cerda à constater que les dynamiques économiques les plus porteuses d'avenir se trouvaient hors les murs de la ville traditionnelle, et il concluait : "Plaise à Dieu que cette leçon de l'histoire ne soit perdue ni pour les peuples ni pour les gouvernements". Plutôt que de consacrer les moyens publics à des opérations de centre ville qu'il jugeait "ruineuses", il convainquit la municipalité que la priorité était de mettre les périphéries en ordre de marche en vue des indispensables extensions futures.

Diapos 5 et 6

Trois cas d'application dans l'agglomération parisienne d'aujourd'hui :

- 1) Une rénovation urbaine péri-centrale : le quartier d'affaires de la Défense.
- 2) Un ensemble d'extensions nouvelles : le secteur de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.
- 3) Une rénovation urbaine en zone centrale : Seine Rive Gauche (Paris ville)

Diapos 7 à 10 : le Quartier d'affaires de la Défense

Diapo 7

Vue générale actuelle

Diapo 8

L'ancienne Place de la Défense se situe hors des limites de Paris-Ville, dans ce qu'on appelle la "première couronne" de banlieues, mais du côté Ouest, c'est-à-dire dans la direction vers laquelle le centre parisien se déplace progressivement depuis des siècles. Dans cette zone jusqu'alors occupée par de petites industries et des habitations modestes de 1 à 4 étages, on lance en 1958 un nouveau quartier d'affaires sur 150 hectares. Une très grande dalle entourée d'un boulevard périphérique couvrira une nouvelle autoroute de sortie de Paris et deux nouveaux chemins de fer souterrains (réseau régional, métro). Le programme comporte des logements et divers équipements, mais l'essentiel consiste en bureaux qui seront installés dans des tours (en dépit de projets réitérés depuis 1900, il n'y avait alors aucune tour à Paris... sauf la Tour Eiffel).

L'opération commence par un centre d'exposition (le CNIT). Elle est pilotée par un Établissement public d'aménagement de l'État (l'EPAD) qui dispose de toutes les prérogatives d'aménagement (expropriations, droits de construire, etc.), détermine le plan d'urbanisme, assure la réalisation des infrastructures et assume entièrement la responsabilité financière. Elle est suivie de près non seulement au ministère de la Construction (qui finira par déménager à la Grande Arche), mais aussi à la Présidence de la République. Aujourd'hui encore, elle figure comme Euromed au nombre restreint des Opérations d'intérêt national (OIN), impliquant une forte initiative de l'État.

Diapo 9

Quarante ans après le lancement, on peut parler en 2000 d'une relative réussite : 2,5 millions de m² de bureaux « modernes », 110 000 emplois.

Toutefois :

- i) la plupart de ces emplois ne correspondent pas à des créations nouvelles, mais à de simples transferts dans l'espace parisien (ministère de la Construction, EdF, assurances, etc.) ;
- ii) il est arrivé des périodes de cinq ou six ans pendant lesquelles on n'a pas réussi à motiver de promoteurs pour de nouvelles tours : pour garantir la continuité des travaux d'infrastructure, il a alors été nécessaire que l'État consente de fortes injections d'argent frais ;
- iii) le plan initial des urbanistes de l'État reposait sur l'idée d'un "gratte-ciel à la française" : toutes les tours seraient de même format (24 m. * 42 m. en plan, 90 m. de haut) ; c'était peut-être élégant, mais pas vraiment haut et, de plus, d'un très mauvais rendement en espace utile de bureaux ; pour séduire les acteurs du marché immobilier, il a très vite fallu abandonner cette image formelle et accepter des tours d'un volume deux à trois fois supérieur (plus larges, plus hautes).

Diapo 10

- iv) Nombre d'architectes et d'urbanistes ont alors eu la conviction que cette montée dans les hauteurs allait se poursuivre de façon mécanique. Il y a eu des "concours d'idées" pour des tours plus hautes, dont le gagnant a été par deux fois Jean Nouvel (Tour sans fin, 425 m., 1993 ; Tour signal, 300 m., 2008). Mais ces *idées* ont échoué au niveau du montage financier :

il s'est avéré impossible de trouver un promoteur du marché qui en assume le risque, et ces tours sont donc restées virtuelles.

Diapos 11 et 12 : le secteur de Roissy CDG

Diapo 11

Voilà un secteur de développement qu'on peut difficilement illustrer par une photographie. L'aéroport lui-même couvre 3200 hectares, et la zone d'aménagement de Plaine de France – Roissy s'étend sur 300 km² (trois fois la surface de Paris-Ville, pour seulement un million d'habitants), des portes de Paris aux zones semi-rurales qui bordent l'agglomération au nord.

La plateforme aéroportuaire est de la responsabilité d'Aéroports de Paris (entreprise publique) et bénéficie comme la Défense du statut d'OIN. Depuis l'ouverture du terminal 1 en 1974, un agrandissement continu a fait de Roissy le second aéroport d'Europe, derrière Londres et devant Francfort.

L'aménagement de Plaine de France – Roissy se fait depuis 2002 sous le contrôle d'un Établissement public d'aménagement nouveau style, impliquant la responsabilité financière de l'État, mais faisant une large place aux collectivités territoriales (communes et groupements de communes).

Diapo 12

Au terme de trente ans de développement, les résultats économiques et sociaux qualifient ce secteur comme le plus dynamique de l'agglomération parisienne : plus de 100 000 emplois nouveaux, une tendance qui ne se dément pas, et des effets induits qui vont bien au-delà des limites de l'agglomération.

Ces résultats confirment pleinement l'impression ressentie par un ancien directeur de l'EPAD qui était passé à Plaine de France : "Ici, c'est beaucoup plus facile qu'à la Défense. À la Défense, il fallait aller chercher les promoteurs et les convaincre un à un. Ici, il suffit de canaliser des initiatives qui viennent toutes seules".

Diapos 13 et 14 : Seine Rive Gauche

Diapo 13

L'opération de Seine Rive Gauche (aujourd'hui dénommée "Paris Rive Gauche") a été lancée en 1991. Couvrant 130 hectares (un peu plus de 1% de la surface de Paris-Ville), elle représente la plus vaste entreprise de renouvellement urbain à Paris depuis les grands travaux du 19^{ème} siècle. C'est une opération particulièrement coûteuse puisqu'elle comporte 26 hectares de sols artificiels qui seront créés par la couverture de voies ferrées, et un enjeu majeur revient donc comme à la Défense à générer une substance urbaine suffisamment riche et dense pour payer les charges d'infrastructure. Mais, contrairement à la Défense, où l'État apporte sa garantie financière à travers l'EPAD, la responsabilité financière de Seine Rive Gauche incombe entièrement à la municipalité de Paris, l'aménagement étant piloté par une Société d'économie mixte de la Ville (la SEMAPA).

Diapo 14

Autant l'opération prend un tour spectaculaire au terme de vingt ans, autant le bilan socio-économique paraît plutôt modeste : 15 000 emplois, essentiellement des emplois transférés (Grande Bibliothèque, université, Réseau Ferré de France, etc.). Quant aux 60 000 emplois

promis en fin de course, ils paraissent bien optimistes au regard d'un programme de bureaux dont l'ambition est désormais limitée à 745 000 m².

Diapo 15 : Bilan comparé des trois opérations

Un point saillant est que les trois opérations sont fondées sur des créations ou des remaniements de grandes infrastructures, ainsi que sur l'arrivée de grands établissements publics.

Les extensions nouvelles liées à Roissy CdG apparaissent comme les plus efficaces :

- en termes de créations d'activités nouvelles et de perspectives futures,
- du point de vue de la capacité à générer des ressources qui couvrent les dépenses d'aménagement.

Or, n'est-ce pas là, dans les créations d'activités marchandes qui assurent l'expansion en couvrant toute la dépense, que réside la clé des dynamiques urbaines *durables* ? Aujourd'hui comme au temps de Cerda, les dynamiques métropolitaines paraissent plus reposer sur les extensions périphériques que sur la refonte du centre.

Il n'empêche que celle-ci se poursuit également, même si elle expose comme autrefois à des risques financiers consistants.

Diapos 16 et 17 : "la ville qui se reconstruit sur elle-même"

On peut résumer comme suit la problématique des opérations où "la ville se reconstruit sur elle-même" :

1) Un problème spécifique de la rénovation urbaine : des coûts considérables qui obligent à remplacer les anciens occupants par des preneurs dont l'acceptation à payer est plus élevée : en général, aujourd'hui, des bureaux ou des logements de standing.

La difficulté est atténuée quand la reprise urbaine s'effectue sur des secteurs industriels désaffectés ou des secteurs peu occupés : c'est en partie le cas à Euromed, et plus encore à Euralille, où la mobilisation de terrains restés miraculeusement vides depuis un siècle apparente l'intervention à une extension nouvelle.

Mais un traitement adéquat des effets sociaux concernant les habitants vient inévitablement compliquer l'équation financière.

2) Un problème commun à tous les ensembles neufs : la quête d'une identité.

Avec la « ville internationale », celle des « modernes » du 20^{ème} siècle comme celle du marketing urbain actuel, on tend à des réalisations qui présentent partout le même visage.

Dès lors, un problème récurrent est de se singulariser. Depuis la légendaire course des hauteurs entre Chicago et New-York, une issue a consisté à construire des tours de plus en plus audacieuses, et Taipei a suivi cette voie en prenant un moment la tête de la compétition mondiale avec la très belle réalisation de la Taipei 101.

Encore faut-il :

- que l'on trouve suffisamment de riches occupants finaux pour payer ces objets aussi coûteux à la construction qu'à l'exploitation : voir les échecs des projets de J. Nouvel à la Défense ;

- que les risques financiers qu'impliquent ces objets ne représentent pas un danger pour les collectivités qui en soutiennent la réalisation : voir le triste sort de la Principauté de Dubaï, ruinée par sa tour, et qui a dû se mettre sous la protection de ses voisins ;
- que ce ne soit pas dangereux pour l'environnement humain, par exemple en raison de la concentration des rayons solaires par des surfaces courbes de grande ampleur : voir un cas récent à Londres, et le rejet d'un projet « d'immeubles miroirs » à la Défense dans les années 1970 ;
- que le résultat ne soit pas obscène : voir la tour du Quotidien du Peuple à Pékin,
- etc.

3) Face à cette accumulation de possibles problèmes, on est porté aujourd'hui à se distinguer par une autre voie, qui paraît moins risquée. En prenant appui sur le culte moderne de l'héritage et du patrimoine, on s'efforcera de s'inscrire dans le fil de l'histoire pour affirmer le caractère et l'atmosphère particulière de la ville ou du quartier : c'est un trait qu'on retrouve notamment à Euromed. En conservant des éléments significatifs de l'héritage bâti, on cherchera aussi, souvent, à régler un vieux problème des rénovations urbaines : celui des habitants. Il ne s'agira pas seulement de les maintenir sur place autant que possible, mais aussi de solliciter leur participation et leur adhésion au projet, quitte à leur demander des efforts financiers ou à devoir leur procurer des aides spéciales.

II Le cas de Seine Rive Gauche (diapos 18 à 36)

Aspects d'ensemble (diapos 18 à 31)

Diapo 18

Différents aspects typiques des procédures actuelles du renouvellement urbain apparaissent clairement à Seine Rive Gauche (aujourd'hui : « Paris rive Gauche ») :

- la montée en hauteur, pour un geste de l'État ;
- le respect de l'héritage : comme il y avait peu d'habitants dans la zone opérationnelle, il s'agit essentiellement d'un patrimoine industriel (productions alimentaires, notamment : farine de blé) ;
- ...et le problème de l'équilibre financier.

Si l'on ajoute une préoccupation « verte » nettement affichée et une constante communication avec le public, on pourra considérer que cette opération destinée à rétablir les continuités urbaines dans un quartier jusqu'alors cisailé par des infrastructures lourdes se présente de façon exemplaire.

Diapo 19

Un site en bord de Seine, le long de l'ancien port fluvial de « La Gare ».

Diapo 20

Un ensemble de tranches successives, de la Gare d'Austerlitz (terminal de chemin de fer) à la limite sud-est de Paris.

On distingue nettement les tranches qui se développent sur le sol naturel, et celles qui sont conditionnées par la couverture des voies ferrées.

Diapo 21

Intentions directrices :

- Une *ville multifonctionnelle* avec des activités, des habitations, etc., et où les logements sociaux permettront de maintenir les anciens habitants.
- Une *ville tertiaire, intelligente et innovante* : la Grande Bibliothèque, une université de 30 000 étudiants, ses laboratoires de recherche, etc.
- Une *ville verte*, avec des jardins, des bâtiments économes en énergie, et, peut-être, une source d'énergie renouvelable (le « chauffage urbain », dit-on...).
- Une *ville respectueuse de l'héritage parisien* et qui conserve le patrimoine industriel en le réutilisant pour les établissements universitaires.
- Enfin, un projet qui fait l'objet d'une *communication constante avec les Parisiens* : accueil dans une exposition permanente des maquettes, contacts avec les associations de riverains, etc.

Diapo 22

Du programme, tel qu'il est en 2013, on retiendra :

- L'importance des espaces verts : 98 000 m² (8% de l'emprise globale).
- Une densité brute globale qui n'est pas très élevée : 1,85 m² de plancher par m² de terrain (voirie et jardins compris).
- La masse déterminante des bureaux et des équipements publics, notamment des équipements de l'État.
- Un programme d'habitations centré sur de petits logements, et où la part de logements sociaux paraît excéder nettement les seuls besoins de relogement sur place.
- Un programme « d'activités » qu'on peine apparemment à mettre en œuvre.

Diapo 23

Vue d'ensemble au début des travaux.

On distingue les voies ferrées qui seront détruites (au nord, près de la Seine et des anciennes usines), et celles qui seront conservées : le « faisceau » qui irrigue la gare d'Austerlitz (au sud).

Diapo 24

Couverture des voies ferrées qui sont conservées : travaux en cours en 2013.

Diapo 25

Un geste majeur de l'État : la Grande Bibliothèque et ses tours en forme de « livre ouvert ».

Diapo 26

Respect de l'héritage urbain : des immeubles au gabarit traditionnel de Paris-Ville (Avenue de France et bord de Seine).

Diapo 27

Conversion du patrimoine industriel, réutilisé pour l'université de Paris 7 : la « Halle aux Farines ».

Diapo 28

Conversion du patrimoine industriel, réutilisé pour l'université de Paris 7 : l'immeuble des « Grands Moulins ».

Diapo 29

Conversion du patrimoine industriel, réutilisé pour l'École d'Architecture : l'ancienne usine de la « SUDAC ».

Diapo 30

Conversion du patrimoine industriel : bibliothèque de l'École d'Architecture.

Diapo 31

Une ville « verte » ?

i) Un nouveau quartier plutôt bien doté en jardins de proximité. On récupère les eaux pluviales pour l'entretien du jardin « Abbé Pierre » (photographie de gauche)... mais dans le même temps, on crée 26 hectares de sols imperméables au lieu et place des ballasts absorbants des voies ferrées.

ii) L'objectif d'une basse consommation en énergie de chauffage est imposé à tous les constructeurs (norme « BBC »). En matière de logement, on fera comme partout : on satisfera aux exigences normatives en réduisant les fenêtres à presque rien. Vive l'éclairage électrique !

iii) Une source d'énergie « renouvelable » ? Tous les immeubles doivent être raccordés au réseau de distribution de chaleur d'une compagnie de chauffage urbain (la CPCU) qui est liée à la Ville, et qui est censée produire sa vapeur à partir d'un centre d'incinération des déchets ménagers qui est tout proche. En fait, les copropriétés desservies par la CPCU ont eu la surprise de voir les tarifs augmenter comme ceux du gaz. À leurs questions insistantes, il fut répondu que depuis longtemps les principales énergies primaires employées par cette compagnie étaient... le gaz et le fioul. Ce qui provient du brûlage des ordures n'est que de 36%, une proportion qui diminue au fil de l'extension du réseau de desserte...

Le problème Seine Rive Gauche : son équation financière (diapos 32 à 36)

Diapos 32 et 33

Lorsqu'on s'est approché de la réalisation, on a dû admettre une première réévaluation des coûts, et voici ce que révèle la budget « révisé » de 1997 :

- Du côté de la dépense : le coût élevé des rachats immobiliers à Paris Ville, lourdement accru par celui des infrastructures nouvelles, et encore lesté d'honoraires et de frais financiers (opération longue et « technique »).
- Du côté des recettes : faute de pouvoir compter sur une forte densification (limites de hauteur, espaces verts, voirie aérée...) ou sur des logements de standing, on projette une masse de bureaux qui sont censés couvrir les trois quarts de la dépense et assurer ainsi l'équilibre financier de l'opération.
- Cette injection massive de bureaux coïncide avec la volonté municipale de développer l'emploi tertiaire à l'Est pour rééquilibrer la géographie des activités

Diapo 34

Voici maintenant ce que révèle l'état actuel du programme :

- La tendance historique des bureaux à s'installer vers l'ouest s'est maintenue, réduisant d'autant les perspectives de Seine Rive Gauche, et mettant foncièrement en cause les « prévisions » de 1997.

- Les grands investissements de l'État ont pris le relais, mais sans doute pas au même prix.
- Parallèlement, la volonté de la Ville a accru la part des logements sociaux.

Face à des coûts d'infrastructure qui peuvent avoir été sous-évalués (un cas fréquent dans les opérations complexes...), les difficultés rencontrées dans la vente de droits de construire pour des bureaux et la notable réduction des ambitions qui s'en est suivie ne peuvent que générer un déficit consistant, et ce n'est pas le report massif du programme de logements sur le logement social qui va améliorer les perspectives financières.

Diapos 35 et 36

"On cherche à se rattraper" : c'est ce qui explique la figure très particulière de la dernière tranche sud-est de l'opération. Ici, à l'extrême limite de Paris-Ville, on échappe aux limites de hauteur qui sont imposées aux constructions ordinaires sur l'essentiel du territoire municipal, et on voit aussitôt fleurir des projets de tours de 100 mètres, 200 mètres ou plus. Mais peut-on réellement imaginer que les promoteurs de bureaux qu'on peine à décider à la Défense viendront investir dans des tours à cet endroit ? Sans doute pas, et il n'est guère plus probable de voir les tours occupées par des logements de standing. Si l'image virtuelle qu'on montre ici se réalise, le plus vraisemblable est que ces constructions hautes seront principalement dédiées au logement social. Autant dire que cette soudaine exubérance de l'architecture ne suffirait nullement à exonérer Seine Rive Gauche de ses problèmes financiers. Comme l'exprimait dans un soupir un responsable de l'opération : "Ah, l'argent, c'est toujours le problème !".

Conclusions (diapos 37 à 39)

- 1) Les interventions urbaines réellement *soutenables* sont celles qui assurent l'expansion de l'emploi et des activités marchandes, tout en ménageant les habitants et l'environnement.
- 2) En extension nouvelle comme en renouvellement de l'existant, les opérations porteuses de *renaissances urbaines* sont de grosses consommatrices de moyens publics, notamment parce qu'elles reposent en général sur des créations ou remaniements d'infrastructures lourdes.
- 3) L'efficacité économique et l'équité territoriale commandent que l'allocation de ces ressources rares soit décidée à l'échelle d'une agglomération toute entière, voire de sa région d'élection.
- 4) Il arrive que leurs limites territoriales ne placent pas les collectivités à cette échelle, et cela peut justifier durablement le pouvoir d'initiative de l'État, ...mais, quant à eux, les porteurs de l'investissement marchand ont toujours cette vue globale.
- 5) Le pari des opérations de centre ville destinées au marché suppose en général la densification du bâti, l'élévation des hauteurs et l'inflation des prix immobiliers.
- 6) La hausse des prix immobiliers est d'autant plus nécessaire que la course aux hauteurs accroît les coûts techniques, cependant que l'occupation complète du sol, les dalles, etc., accroissent les coûts écologiques.
- 7) Les opérations les plus crédibles sont assises sur des terrains dont l'occupation initiale était peu dense (industries en déshérence, etc.), mais là où on rencontre des habitants, un traitement adéquat des questions sociales complique sérieusement l'équation financière.
- 8) Il se peut que l'État, la Ville ou de grandes organisations des affaires décident ici ou là d'un geste architectural peut-être marquant, mais certainement coûteux... et on ne saurait compter partout sur pareille aubaine.
- 9) Une autre voie permettant de donner du caractère à une opération consiste à l'inscrire plus discrètement dans le fil de l'histoire et des héritages urbains.
