

/ Vers un urbanisme 2.0

Les interrogations européennes du cycle d'urbanisme de Sciences-Po Paris.

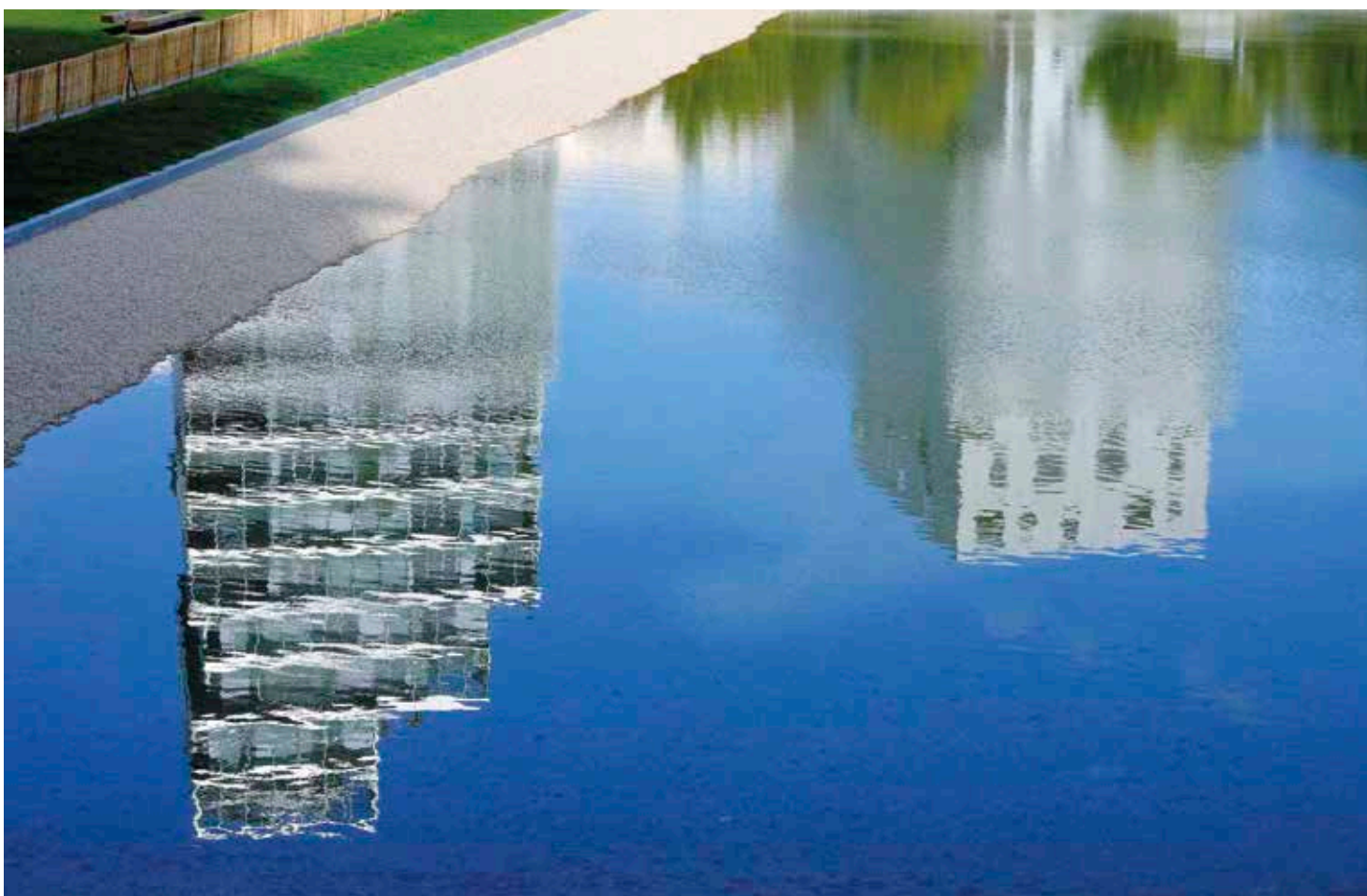
Comme d'autres formations à l'urbanisme, le cycle d'urbanisme de Sciences-Po Paris – qui revendique d'être la plus ancienne à opérer toujours sous le même intitulé – a fêté son 50^e anniversaire en décembre 2019.

Le cycle est de plus en plus engagé dans la recherche et au niveau international. Son directeur, Marco Cremaschi, nous a proposé de questionner trois universités partenaires en Europe – Londres, Amsterdam et Milan – sur les enjeux émergents pour les aménageurs et les urbanistes de demain, les changements des métiers de l'urbain, les relations de proximité ou de distance avec certains nouveaux acteurs de l'aménagement comme les Gafa. Comme le souligne Marco Cremaschi, « Ces universités partagent la même curiosité pour le renouveau en cours des outils et des modèles, une sorte d'urbanisme 2.0 ancré autant dans le montage des opérations que dans la compréhension des enjeux politiques.

Mais elles s'alarment aussi de l'écart croissant entre des décisions (parfois opaques) d'investisseurs toujours plus puissants et une régulation publique qui reste peu efficace alors même qu'elle devient lourde. »

En cinquante ans, le contexte a changé : le changement climatique, la révolution numérique, la financiarisation de l'immobilier sont désormais au cœur des préoccupations des aménageurs. Les formations doivent, elles aussi, s'adapter à ces mutations importantes, reformuler les savoirs et les savoir-faire, apprendre à maîtriser les règles contractuelles, composer avec les nouveaux acteurs. Dans les pages suivantes, Marco Cremaschi, Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Claire Colomb (The Bartlett School of Planning, University College London) et Tuna Tasan-Kok (University of Amsterdam, UvA) proposent leurs réflexions et leurs propositions. / **A. L.**

© Xavier Testelin/Divergence



/ Un urbanisme pluriel pour les transitions

La double position de l'urbaniste, à la fois technique et politique, est inévitable. Pour avancer, il doit accepter et valoriser les contradictions de cette double compétence. Par Marco Cremaschi, professeur des universités

au Centre d'études européennes et politiques comparées (CEE), directeur du cycle d'urbanisme au sein de l'École urbaine de Sciences-Po

L'urbaniste participe à la production d'un ordre spatial qui ne peut qu'être provisoire, partagé et soumis à de multiples contraintes politique, économique et sociale. Cet ordre évolue sans cesse et on craint parfois qu'il ne se réduise à rien face aux transformations en cours et au repli sur soi des différentes cultures disciplinaires.

L'une des causes principales de cette situation a été la redéfinition du rôle de l'État et en particulier le rétrécissement des ressources publiques, avec la crainte que la domination des franchises privées ne conduise à la fin de tout urbanisme. Une deuxième cause, et pas la moindre, est la crise économique, menace latente à partir de 2008, dont les effets se mêlent d'une manière imprévisible à l'impulsion d'une économie nouvelle par le numérique, avec une injonction répétée à innover. Enfin, l'inquiétude bioclimatique est croissante, mais les réponses s'accompagnent souvent du refus de toute action modernisatrice (dont l'urbanisme).

Ces transitions plurielles entraînent un rôle différent pour l'urbanisme : mais l'abus d'exhortations et des superlatifs – faire « différemment » tous azimuts, ou au contraire la nostalgie de l'harmonie bucolique – obère la recherche de solutions réelles. Derrière le deuil de la puissance publique, on peut même entendre la nostalgie des paysages perdus comme le refrain techno-enthousiaste – un regret à la fois saint-simonien et réactionnaire.

Où est la sortie de secours ? Déjà, le regard critique porté par maintes études a rendu moins séduisante la figure prométhéenne de l'aménageur de la Reconstruction. Si on s'intéresse à la pratique des aménageurs, on trouve les traces d'une élaboration silencieuse oscillant entre la logique d'intentionnalité et celle de faisabilité, comme l'a expliqué récemment Nadia Arab¹. C'est l'art du quotidien, la capacité d'associer régulations et contraintes du marché, qui a permis de faire sortir des opérations d'urbanisme correctes. S'approprier cet art est la clé pour maîtriser les enjeux de demain. Ces pratiques ont déjà construit une double compétence, rigide là où il faut enchaîner des situations et flexible pour permettre l'ouverture aux acteurs pertinents.

Cette double posture – l'art « convexe » du montage et la pratique « concave » du dialogue – est primordiale si l'on veut jongler entre les périmètres en mouvement de l'intérêt public et les acteurs de marché : il faut construire des enchaînements

forts et étoffer en même temps les liens entre les acteurs et les citoyens, toujours au péril du vide.

Il est certain que financiarisation, protection de l'environnement et révolution numérique imposent des contraintes sévères. Mais, face à ces nouveaux défis, le cœur d'activité de l'urbaniste ne va pas changer : il restera un(e) spécialiste de l'aménagement qui projette l'amélioration de l'habitat humain, dans les villes comme dans des territoires plus étendus, en pensant à ses occupants futurs. Son métier consiste à promouvoir la transformation ou la réhabilitation des milieux habités et à permettre l'accord entre des objets et des acteurs très divers : élaborer un projet urbain, prévoir des équipements et des réseaux, penser aux trames vertes et bleues et à l'organisation des mobilités ainsi qu'aux effets induits sur le milieu naturel, l'occupation humaine, le paysage... En revanche, on constate un changement du paradigme qui encadre ce métier. Moins démiurge, l'urbaniste devra se rapprocher de la fonction des régulateurs. Faire la ville en partenariat avec les acteurs privés pose évidemment des problèmes de régulation : il faudra acquérir une compréhension beaucoup plus aigüe des mécanismes tels que les relations de pouvoir.

Plutôt que de limiter, il faudra aller plus loin et donner plus d'écoute aux voix plurielles et critiques de la société.

Donner plus d'écoute aux voix plurielles et critiques de la société

Mais, avant de devenir un nouvel acteur, l'urbaniste doit recomposer ses différentes figures : le programmiste, le concepteur, le stratège, le conservateur, le novateur... Bien que les savoir-

faire soient déjà mélangés, programme et stratégie cohabitent trop souvent sans parvenir à décloisonner les approches.

Beaucoup de villes européennes mélangent déjà pistes cyclables et capteurs numériques, promenades urbaines et tramways, quartiers patrimoniaux et projets innovants, recyclage des déchets et énergies renouvelables...

Vestige archaïque d'un modernisme devenu obsolète, les divisions entre savoirs et métiers empêchent l'urbanisme de mieux correspondre à son époque alors que – à y regarder de plus près – la gouvernance territoriale commence à se spatialiser et l'aménagement s'est déjà rapproché des décideurs. / **Marco Cremaschi**

¹ Nadia Arab, « Pour une théorie du projet en urbanisme », *Revue européenne des sciences sociales*, 56(1), 2018, p. 219-240.

/ L'âge de la financiarisation

La financiarisation a profondément imprégné l'évolution des villes en expansion telles que Milan, entraînant une polarisation croissante avec les contextes urbains fragilisés et en déclin, majoritaires dans le reste de l'Italie.

Par Massimo Bricocoli, professeur d'urbanisme et de politiques urbaines, Politecnico di Milano

Le visiteur qui traverse Le Caire en voiture en ce mois de juin 2019 est frappé par le paysage estampillé d'énormes panneaux publicitaires sur les bords de l'autoroute surélevée. Un panneau revient fréquemment qui montre un visage dissimulé par une cascade de feuilles vertes et une énorme inscription blanche : « Bosco City. » La stratégie des publicitaires déploie en même temps deux référentiels, le texte italo-anglais et l'association ville-forêt, qui renvoient à l'un des projets phares de la dernière phase de développement de Milan. Ce projet intègre en particulier la soi-disant

« Bosco verticale » (forêt verticale), deux tours de logements conçues par l'architecte Stefano Boeri et érigées à Porta Nuova, une vaste zone de renouvellement urbain proche du centre-ville.

Les grands balcons et le système d'arbres qui couvrent généreusement les façades sont devenus le manifeste de la végétalisation urbaine, mais aussi un symbole immobilier puissant qui sert d'emballage à un produit exclusif, inaccessible pour la plupart des gens compte tenu du coût exorbitant du logement.

Dans ce cas, la dimension communicative du produit immobilier est tellement forte qu'il peut être littéralement transféré et traduit à New Cairo, l'une des grandes villes nouvelles qui offre une alternative exclusive et prestigieuse à la vie dans la capitale égyptienne.

Le projet urbain qui héberge les tours « Bosco verticale » à Porta Nuova est, à bien des égards, la production et la reproduction des valeurs présentes

non seulement à Milan, mais dans toutes les grandes villes du monde. Des opérateurs immobiliers et des investisseurs, italiens autant qu'étrangers, ont nourri, soutenu et fortement orienté la transformation de la nouvelle polarité la plus réussie et célébrée de la ville. Ils en ont défini le programme dans la niche de l'offre immobilière du logement haut de gamme.

L'anonymat, le flou, voire l'opacité structurelle qui caractérise à la fois les nouveaux habitants et les investisseurs, constituent des traits fondamentaux du processus de financiarisation.

Une programmation « liquide » a déterminé le marché du

logement et implique un changement profond des temps et des modes de gouvernance urbaine; la puissance communicative de l'image de la forêt verticale transmet un faux-semblant durable. En réalité, il s'agit d'un bâtiment collectif solide, qui, sous l'icône verte, matérialise un produit financier indifférent à toute valeur d'usage.

Dans les villes compétitives et en croissance, la production du logement est désormais largement motivée par les logiques des investisseurs et reste en grosse partie déconnectée de toute référence aux usagers. Un processus de financiarisation similaire – même si les taux de retour sur investissement sont légèrement inférieurs – regarde aussi vers la production de certaines niches immobilières destinées aux clients solvables dans le parc social, aux étudiants et universitaires, ou aux seniors.

Il s'agit d'un défi très exigeant pour les urbanistes, dont la culture suit depuis longtemps la tradition de la programmation administrative et politique qui vise à la fois au contrôle des volumes et des fonctions et à la réponse aux besoins.

Dans le théâtre de la gouvernance urbaine, les acteurs de la finance jouent avec des outils qui leur assurent un avantage incommensurable par rapport aux urbanistes. La distance avec leurs compétences spécifiques requiert certainement la mise à jour des formations d'urbanisme pour permettre de comprendre les processus en cours.

En parallèle à l'exacerbation des inégalités territoriales dans le pays, une

dynamique de polarisation très rapide est mise en évidence au sein même des villes gagnantes dans la compétition internationale. La possibilité d'accéder aux services et infrastructures de base, tels que le logement, est de plus en plus limitée pour de larges couches de la population qui sont ainsi marginalisées. Sur ce front, la pression augmente sur les autorités locales, avec le risque que la réponse à une demande de logements très sociaux se limite à des mesures contingentes et temporaires, alors que l'urgence est celle d'une politique à long terme d'expérimentation de solutions courageuses et innovantes. / Massimo Bricocoli



Les tours « Bosco verticale », Milan
© Piffen CC BY-SA 4.0

/ Un affaiblissement du métier ?

Les réformes menées par les gouvernements britanniques conservateurs ont affaibli la planification et renforcé le pouvoir des promoteurs.

Par Claire Colomb, professeure d'études urbaines et d'urbanisme, University College London (UCL)

L'adaptation au changement climatique – qui se manifeste au Royaume-Uni par des risques accrus d'inondation, le recul de la ligne côtière qui menace des villages entiers, le stress hydrique – est un des enjeux majeurs. Un autre enjeu est celui de la gestion et de la réduction des inégalités territoriales profondes qui traversent le pays, en l'absence d'une vraie politique de décentralisation régionale ou d'un système de péréquation territoriale (en Angleterre en particulier), dans une société où la figure d'un État aménageur et interventionniste est moins acceptée qu'en France. Le Royaume-Uni est par ailleurs très « désuni » après le référendum sur le Brexit ! La question de la planification des infrastructures est aussi centrale. Le Grand Londres est le favori des investissements nationaux de transport, au détriment des régions du Nord. Enfin, la question de la production de logement et de l'accès à un logement abordable est l'enjeu principal dans le Sud-Est de l'Angleterre. Les classes populaires et moyennes n'arrivent plus à se loger dans les quartiers centraux de Londres, sauf les familles ayant accès au logement social (bien réparti dans l'espace urbain, mais dont la quantité est très insuffisante). La profession d'urbaniste, au Royaume-Uni, est structurée depuis 1914 par un ordre professionnel, le Royal Town Planning Institute, qui l'a ancrée dans un champ pluridisciplinaire autonome, distinct de l'architecture, de l'ingénierie civile et de la géographie. Il est important de souligner que la décentralisation d'un grand nombre de compétences – dont le *spatial planning* – aux parlements écossais, gallois et à l'assemblée d'Irlande du Nord, à la fin des années 1990, a ouvert la voie à une évolution différenciée des systèmes et des politiques d'aménagement et d'urbanisme dans chacune des quatre nations.

En Angleterre, sous l'effet des réformes récentes des gouvernements conservateurs, issues d'une vision négative des règles d'urbanisme perçues comme un frein à la promotion immobilière, les conditions du métier d'urbaniste dans le secteur public ont beaucoup changé. Un enjeu majeur est le poids croissant des promoteurs et investisseurs privés dans le processus de négociation qui accompagne les demandes de permis de construire, dans un système dit « discrétionnaire » où le Plan local d'urbanisme (PLU) n'a qu'une valeur indicative. Des mécanismes existent pour soumettre l'octroi d'un permis à des conditions (telles qu'exiger un pourcentage de logement social dans les opérations de développement urbain) et pour capter une partie de la plus-value foncière à des fins d'intérêt public (telles que le financement d'équipements). Mais les promoteurs utilisent de plus en plus l'argument de la « viabilité financière » de leurs opérations, surtout à Londres, pour faire pression à la baisse sur les exigences des équipes d'urbanisme des municipalités, qui ne sont pas toujours bien préparées pour faire face à ce genre de négociations opaques et basées sur



Londres, tours de logements de luxe sécurisées (novembre 2019)
© Xavier Testelin/Divergence

des calculs financiers complexes. Ces équipes ont par ailleurs été réduites sous l'impact des coupes sombres imposées aux municipalités, dont les finances dépendent essentiellement de transferts de l'État central : certaines ont vu leur budget réduit de 30 % depuis 2010.

Par ailleurs, le *Localism Act* de 2011 voté par les Conservateurs a créé un nouvel échelon dans la hiérarchie des plans d'urbanisme : le *Neighbourhood Planning*. Il donne la possibilité à des groupes de citoyens autoconstitués de préparer, sous certaines conditions, un document d'urbanisme à l'échelle de leur quartier, qui accompagne le PLU, s'il est approuvé par référendum local. Les urbanistes municipaux ont dû apprendre à composer avec ces nouveaux acteurs.

Enfin, dans le secteur privé, après la récession de 2008-2009, les grandes entreprises de *consulting* et d'ingénierie qui opèrent à l'échelle des marchés nationaux et internationaux ont rapidement récupéré leur dynamisme. Elles embauchent des urbanistes qui travaillent sur des tâches de *masterplanning/urban design*, sur des grands projets urbains, ou pour le compte de promoteurs dans les négociations avec les pouvoirs publics. On voit aussi de plus en plus de jeunes urbanistes créer leur cabinet de consultants indépendants, de petite taille, spécialisés dans des domaines ciblés tels que la participation citoyenne, l'urbanisme temporaire ou la *smart city*. / Claire Colomb

/ Une révolution lente

Face aux relations changeantes État-marché-citoyens, des pratiques nouvelles d'aménagement essaient de contourner les problèmes posés par les acteurs du marché. Par Tuna Tasan-Kok, professeure d'urbanisme et de gouvernance urbaine, University of Amsterdam (UvA)



Rotterdam centraal (juin 2013) © Xavier Testelin/Divergence

Le développement urbain piloté par le marché (*market-driven*) crée une évolution constante pour les aménageurs et les urbanistes. D'une part, il déclenche des formes de gouvernance technocratique qui nécessitent une « instrumentalisation juridique » pour garantir des certitudes légales dans une approche fragmentaire. D'autre part, une mise en œuvre simple, rapide et efficace devient nécessaire pour permettre la participation des acteurs privés. Contrairement à la vision élitiste et autocentrée du planificateur moderniste, les urbanistes reconnaissent aujourd'hui l'importance de la collaboration, coproduction et négociation entre les acteurs publics et privés et la société.

Au-delà des idéaux, le rôle réel de l'urbaniste est déterminé par l'évolution dynamique de l'économie politique. La sauvegarde de l'intérêt public exige plus que des connaissances techniques et des actions de routine.

D'une part, les bureaucrates ou technocrates qui agissent dans des environnements décisionnels *market-driven* doivent s'équiper pour protéger l'intérêt public grâce à des connaissances techniques, juridiques et de projet. D'autre part, les urbanistes sont également devenus des acteurs du changement, à la fois des idéologues, des héros communautaires, des distributeurs de justice, des praticiens délibératifs ou « réflexifs », parfois des rêveurs, etc.

Le champ d'action actuel de la planification, par exemple, exige la maîtrise des règles contractuelles afin de permettre la participation du secteur privé. Ainsi le planificateur doit apprendre à réaliser de bonnes transactions juridiques (justes, solides et sans

risque), ou au moins à influencer les contrats qui régissent les principes fondamentaux des projets immobiliers. Parallèlement, les professionnels développent de nouvelles manières de gérer la dépendance au marché par le biais de l'activisme et d'approches de coproduction formelles ou informelles telles que la communication, le prototypage, ou bien le « piratage du système ». Ces positions multiples et dynamiques rendent difficile la définition d'une identité unique. Les professionnels peuvent prendre différentes positions tout en défendant certains principes.

Un problème d'identité émerge pour les urbanistes : ils exercent dans des environnements de plus en plus « à but lucratif » – en raison du repositionnement des villes dans des circuits d'accumulation du capital de plus en plus instables et financiarisés – alors qu'en théorie ils devraient jouer un rôle de premier plan afin de préserver « l'intérêt public ». Cependant, nul professionnel ne parvient à atteindre cet idéal : sujet à de fortes pressions politiques et économiques, il est parfois poussé à contourner les limites de l'« éthiquement correct ». La littérature scientifique n'a pas encore tranché : est-ce que la planification publique est devenue un outil pour le marché ou bien peut-elle atteindre les objectifs souhaités du secteur public ou, encore, pourrait-elle résoudre des problèmes nouveaux ?

La pratique contemporaine montre en effet que la planification opère pour le marché en réglementant le terrain de jeu du secteur privé par le foncier, le zonage et les normes. Certains chercheurs ont même défini les planificateurs comme des « acteurs du marché ». Alors que la littérature scientifique reste critique et considère comme une défaite d'utiliser les résultats de l'aménagement privé au profit de la société, la réalité de la pratique montre que les professionnels explorent de mécanismes d'adaptation, par l'activisme et la créativité, pour contourner les barrières et les problèmes créés par le marché.

Mieux comprendre les relations entre l'État, le marché et les citoyens permettrait de reconnaître la lente et radicale révolution qu'a connue la pratique de la planification, tout en maintenant des perspectives critiques mais constructives pour en explorer les implications pour la gouvernance des villes.

De nouvelles approches sont nécessaires pour apporter espoir et pertinence à la pratique de la planification. La formation des urbanistes doit alors correspondre aux transformations en cours des pratiques pour des professionnels mieux préparés, mais également pour leur permettre d'aborder la réalité de manière créative et personnalisée.

Pour ce faire, la pédagogie de l'urbanisme doit suivre des approches critiques, permettre l'acquisition de nouvelles compétences, et développer des modes de pensée et des outils pour des professionnels exigeants, réfléchis et critiques. / **Tuna Tasan-Kok**