

# Comment produire massivement des villes capables de faire face aux défis climatiques ?

*Face aux défis climatiques qui se précisent à l'horizon, est-il imaginable de concevoir une nouvelle politique urbaine qui se mette à la bonne échelle, en tirant les leçons de l'expérience historique des mutations opérées au cours des « Trente Glorieuses » en matière d'urbanisme et de construction.*

**A**u cours des « Trente Glorieuses » de 1945 à 1975 ce n'est pas seulement un urbanisme, un complexe urbanistico-architectural, c'est une véritable politique urbaine qui a été mise sur pieds et appliquée efficacement.

Elle a eu des résultats quantitativement spectaculaires puisqu'elle a logé, sous une forme ou sous une autre, une bonne vingtaine de millions de personnes, en assurant leur concentration urbaine, leur mouvement d'une zone d'emploi à une autre, leur arrivée sur le territoire hexagonal, leur sortie de l'insalubrité... C'est une politique qui a marqué l'histoire urbaine française.

Elle a pris plusieurs formes :

- La construction dans les sites d'extension urbaine (nouvelles villes) et de villes nouvelles d'ensembles (souvent grands) de logements pour le plus grand nombre dont une part importante de logements sociaux locatifs.
- La lutte contre les bidonvilles devenue en 1970 lutte contre l'habitat insalubre.
- La réactivation de la destruction des îlots insalubres considérée, tantôt comme une rénovation urbaine, tantôt comme la préfiguration d'opérations de sauvegarde des quartiers anciens.
- La rénovation urbaine de première génération de 1958 (re)construisant de rude manière la ville existante sous prétexte d'irrationalité de l'utilisation du sol de la ville existante.
- La sauvegarde et la mise en valeur de quartiers anciens de 1962 assortie dans la plus part des cas de dispositions opérationnelles de restauration immobilière.
- Sans oublier la poursuite et l'achèvement des actions de « reconstruction pour faits

de guerre » et de réhabilitation des « lotissements défectueux » d'avant la guerre.

Ce n'est pas rien !

À partir de 1975, la production immobilière d'initiative publique délaisse la forme urbaine des grands ensembles et se concentre, d'une part sur les villes nouvelles, d'autre part sur le logement social, sous la forme de petits ensembles. Elle laisse le marché organiser l'offre immobilière non sociale plus ou moins conditionnée par un urbanisme décentralisé, de plus en plus évanescent, sauf lorsqu'il s'agit de lancer des opérations spectaculaires destinées à faire la renommée d'une ville, de l'intégrer au réseau des métropoles « TGVisées », lui donner des chances d'intéresser le marché mondial... En même temps est proclamée la nécessité de produire la ville durable et sont célébrés les quelques promoteurs de l'« urbain durable » présentés à l'admiration du peuple, en aventuriers, en expérimentateurs héroïques, en militants obsessionnels, en maires se mettant en danger de ne pas être réélus ou au contraire d'être réélus jusqu'à ce que mort s'ensuive, portés par des électeurs éternellement reconnaissants...

La contradiction est évidente : nous sommes dans le couloir d'une révolution sans précédent (produire la ville durable) mais nous baignons dans la « post-modernité » : la ville à construire est décrite par la loi, sa fabrication est laissée à l'initiative de plusieurs dizaines de milliers d'aimables conseillers municipaux, l'État est dans une situation de grande faiblesse technique...

Nous sommes très en retard, et ce retard est dû en premier lieu à la philosophie politique de la production urbaine : →

Jean-François Tribillon

→ son orientation libérale et décentralisée fait de l'écologie urbaine un supplément d'âme d'une production urbaine sans âme politique, sans conviction ; c'est une aventure locale héroïque et individuelle qui ne dépasse pas le cadre des opérations de type « éco-quartiers », qui du point de vue professionnel reste un secteur d'activité étroit qui peine à constituer une doctrine d'intervention par la collection de relations d'expériences menées de-ci de-là, faisant l'objet de quelques menus ouvrages éparés. La maîtrise d'ouvrage urbaine publique étant en faiblesse, la maîtrise d'ouvrage publique durable l'est encore plus. On ne voit pas pourquoi l'évocation de l'impératif du développement durable donnerait des muscles à des autorités et des techniciens affaiblis.

D'où notre interrogation et l'objet de cet article : n'est-il pas temps de reconsidérer, réactivement mais aussi réactionnairement la situation présente ? Pour dire qu'il est urgent :

- de construire (ou, en fait, de reconstruire) une politique urbaine nationale...
- ... qui aurait pour objet la mise en chantier d'un grand nombre de quartiers et de villes durables...
- ... à la lumière des leçons de l'expérience, positives de 1945-1975, puis négatives (ou, moins positives) de 1975-2015...
- ... que l'on voudra bien considérer comme du passé enregistré comme expérience professionnelle et non comme Histoire des historiens.

L'évocation de ce passé nous permet sans doute d'abord de ne pas nous sentir prisonnier de l'actuelle « problématique » qui présente la ville durable comme une sorte de devoir moral dans la continuité du libéralisme ambiant, et aussi trop souvent comme l'agglomération d'aimables éco-quartiers avant-gardistes, « convivialistes », « amicalistes »... En effet, il importe avant toute chose de définir, même scolairement, même administrativement, ce qu'est une ville durable, au-delà de ses composantes que sont les éco-quartiers et de la mystique du développement durable.

## De quelle politique urbaine a besoin la production massive de villes durables ?

### Hypothèses de départ

On pose comme premier principe qu'on se tient éloigné de deux modèles :

- Celui du verdissement de la ville et de la

constitution de la ville par agglomération d'éco-quartiers, par entassement de « chouettes » dispositifs imaginés entre amis.

- Celui d'une mégastructure de science-fiction digérant tout le CO<sub>2</sub> de la terre, administrée par des maîtres gainés de cuir Hermès et de toile Vuitton, commandant à des mercenaires habitant les sous-sols.

On pose comme second principe que les villes durables ne sont pas promises à un avenir radieux et paisible ; elles devront affronter des conditions climatiques difficiles, changeantes et imprévisibles, ce qui mettra les habitants, les entreprises, les institutions de nombre de ces villes, en situation de devoir d'abord résister puis improviser, c'est-à-dire imaginer, au fur et à mesure de leur existence, des changements de modes d'occupation de leur espace ou même de leurs sites... C'est à une sorte de devoir d'autogestion tempétueuse que les habitants doivent à, nos yeux, s'engager.

### Les acquis

On tient compte positivement de quelques avantages acquis durant ces dernières années :

- Sur le plan de la formation des urbanistes : la profession s'est beaucoup diversifiée, il est compris que la réponse spatiale (voir la critique du « spatialisme » selon Jean-Pierre Garnier) n'est pas suffisante, que les apports des sciences et des sciences sociales sont importants, que les expériences de développement durable sont à répertorier, à critiquer, et à assembler en modèles que l'on peut espérer efficaces, et qu'un enseignement en cette matière est même possible pour autant que les enseignants ne perdent pas pieds et répondent aux demandes des enseignés (voir dans le numéro 24 de *Tous urbains*, nov. 2018, le dossier sur l'enseignement de l'urbanisme : « Métiers de l'urbain sous tension » ). À condition que les médias ne continuent pas, à ne donner la parole qu'aux architectes pour parler de la ville.
- Sur le plan de la démocratisation : le pouvoir donné aux milliers de conseils municipaux de décider de l'aménagement de la ville, de leur localité, est sans doute à considérer comme la possibilité de démocratiser au lieu de dire qu'il faut au contraire revenir en arrière, qu'il faut le mettre hors de la portée des notables (même s'il est vrai que les notables n'ont pas eu beaucoup d'influence sur la politique urbaine des

années 1945-1975). Il faut accepter cette décentralisation et en tirer parti.

## Pour le développement massif de villes durables

### Esquisse d'une politique

En s'inspirant des principes qui ont assuré le succès de la politique urbaine 1945-1975, on peut tenter d'identifier ceux qui pourraient architecturer une politique urbaine de la ville durable :

**Rôle de l'État.** On a du mal à concevoir qu'une telle révolution de la ville durable, puisse faire l'économie d'une reprise de pouvoir de l'État (ou d'une puissance de même nature éventuellement transnationale, européenne) on est persuadé en même temps que la faiblesse de la technobureaucratie écologiste actuelle de l'État, est responsable de la défaillance de la cause de la ville durable ; il faut prendre en considération l'importance de l'appareil central et local qui avait tenu à bout de bras la politique des grands ensembles et du logement social en général ; il n'y a pas de révolution de cette ampleur sans une mutation étatique d'ordre technique, idéologique, financière, socio-politique... ; la tentative (tout à fait néo-libérale, très américaine) de se passer de l'État pour mener à bien la politique de la ville (de la politique de la ville et non de politique urbaine) par la création d'une administration du genre de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) est sans doute à repousser.

**Formes de cette politique.** Il s'agit moins de recréer en 2020 les structures institutionnelles des années 1950 que de penser une politique d'offre de kits aux collectivités mais aussi aux mouvements de toutes sortes, assortie évidemment d'une obligation de faire circonscrite. Il serait risible de penser s'en sortir par la livraison d'une sorte de boîte de mécano ou même de Monopoly. L'accompagnement technique du kit va de soi. La politique française d'assistance technique à l'équipement et l'amélioration de l'environnement des acteurs locaux est suffisamment riche pour qu'on puisse se prévaloir d'expériences antérieures évaluées ou en tout cas bien décrites. Il serait temps d'utiliser sérieusement les CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement) mais aussi de reconstruire des « services extérieurs de l'État » dignes de ce nom.

**Laisser l'urbanisation se faire ?** Question politiquement gênante. La politique



### Inondation à Nemours (Seine-et-Marne) en 2016.

© GK Sens-Yonne/Flickr, licence CCBY-ND2.0 (creativecommons.org)

de construction massive et concentrée de logements (« logements sociaux » en particulier) pour le plus grand nombre de 1945 à 1975 a conduit à concentrer les habitations ouvrières et d'employés, les habitations d'urgence et de nécessité, ainsi que les habitations des classes moyennes inférieures, sous les mêmes toits pourrait-on dire, sans précaution particulière, (ce qu'aurait pu être la mise en place d'une gestion immobilière particulière adaptée à cette situation, voir à ce sujet : Jean-François Laé, *Dans l'œil du gardien*, coll. « Raconter la vie », Seuil, 2015, 107 p.). Cette concentration qui a pu passer comme révolutionnaire pour les uns, a été perçue comme brutale et inhumaine, par les

autres. Elle a été en large part, la raison de grandes difficultés.

On peut penser désormais faire une ville sans doute moins juste, mais plus efficace, en laissant les urbanisations se faire selon des **principes de convenue sociale** dont on peut critiquer les risques d'injustice socio-politique (ségrégation). Cependant nous obtiendrons plus aisément un tissu social plus résistant et plus entreprenant en laissant les affinités sociales opérer l'urbanisation et il sera beaucoup plus facile et efficace de demander à chaque « communauté » de s'organiser et d'organiser des services communs. Nous devons accepter que la formation de la ville durable se fasse

selon des critères de convenue sociale, quitte à organiser, à l'échelle urbaine, une intégration sociale. Ce réalisme social est le prix à payer pour obtenir une bonne performance des services susceptibles d'être créés « naturellement » par les citoyens, mais aussi pour obtenir une bonne performance politique et de gouvernement des groupes. Cette convenue sociale qui n'est ni le diktat du marché ni l'expression de clivages religieux ou ethniques ni le résultat d'un arbitraire administratif est à caractériser. On peut y voir l'expression d'un souhait assez général mais il faut être conscient de la difficulté de tracer les contours d'une telle « convenue sociale » et de se →

→ représenter les modes d'appropriation de l'espace foncier urbain qu'elle suppose.

**L'équipement collectif comme organisateur de l'espace.** On ne peut ici qu'appliquer les principes qui sont généralement adoptés par les villes soumises à des risques sismiques : l'espace urbain est parcouru par une trame d'équipements qui est la voie d'acheminement d'une part des services et réseaux et d'autre part des secours en cas de catastrophe en même temps que l'espace de refuge de la population. On est conduit évidemment du point de vue de l'aménagement à faire de cette trame d'équipement la colonne vertébrale de la ville et donc de procéder à son expropriation avec la plus grande détermination.

**La question de l'opérationnalité.** La trame d'équipement (sa caractérisation, sa localisation et l'incorporation au domaine public de son emprise foncière) est évidemment l'élément déterminant de la planification urbaine. Il peut s'agir d'ailleurs de l'élément essentiel sinon unique, surtout si l'on inclut dans l'emprise de la trame, les périmètres sanctuarisés en raison de leur importance écologique : des affleurements de nappes phréatiques aux réserves de biodiversité etc. On se méfiera de la tentation des fondateurs de villes ou quartiers durables, de s'approprier l'ensemble de l'espace et de procéder à des affectations parcellaires individuelles comme s'il s'agissait de grands ensembles, de nouvelles villes ou de « villes nouvelles » comme dans les années 1960. Il semble au contraire simplifier au maximum la planification et diviser l'espace en « espaces habitables et appropriables » et en « espaces publics ou communs », comme on dit souvent.

**La question des compétences.** La concentration des compétences d'urbanisme, d'aménagement, d'équipement et d'ingénierie, de promotion immobilière publique en quelques points du territoire (métropoles et villes) n'est pas satisfaisante. Il est désormais impensable de les répartir en fonction de la densité du peuplement urbain historique. C'est l'ensemble du territoire qu'il s'agit de desservir, et certainement en continu. Les expérimentateurs des éco-quartiers semblent penser que l'animation socio-politique des groupes d'habitants et d'entreprises qui s'installent dans un lieu est devenu une sorte de spécialité nouvelle, là ils n'ont pas tort. L'urbain durable n'est pas installé le jour de l'inauguration du nouveau quartier ; c'est au contraire à cet instant que l'aventure commence.

**La question du roman.** Il est besoin de donner à espérer en fournissant la description du mythe auquel on souscrit, de la ville qu'on veut créer. Jusqu'ici c'était ce qu'annonçaient les politiques : « respect de l'ordre et du progrès, et on s'occupe du reste ». Il est temps de convenir d'autre chose. C'est dans la description dessinée de la « ville promise » que les architectes sont les plus forts et c'est pourquoi ils ont presque seuls occupé la tribune publique. Il faut que les tenants de l'écologie urbaine prennent le relais, décident d'une iconographie qui tient la route, qui trouve le chemin des esprits, des sensibilités. Il faut demander aux tenants de l'austérité-altérité-décroissance de chercher un compromis avec les partisans de la ville intelligente pleine à ras bords de véhicules électriques. L'incarnation dans « un logement et une ville pour tous », du mythe du progrès de la période de l'après-guerre, a joué un rôle politique considérable. Il nous faut le renouveler. Malheureusement il faudra aussi montrer en quoi la ville durable assure la sécurité de ses habitants, leur permet d'envisager d'affronter calmement les grandes tempêtes climatiques.

### Critique

Le retour à une organisation politique en forme de politique urbaine est à contre-courant ; mais il n'est pas illégitime en raison de la nature même du défi et de l'impossibilité de continuer à faire semblant de se complaire dans l'actuelle postmodernité qui semble attendre soit que Nexity se mette à faire du durable en masse, soit qu'un régime autoritaire prenne le pouvoir pour s'en charger.

La difficulté principale n'est peut-être pas là. Elle se situe dans le principe même de la production des villes durables. Elles ne peuvent être que des organismes vivants, prenant en main leur aménagement et équipement permanent. Auront-elles le temps et le goût de préserver les droits de l'homme ? Qu'il s'agisse de mettre en demeure les habitants de respecter des règlements d'usage (en fait, de comportement) de la ville, de changer leur mode de vie en fonction des aléas climatiques, d'appliquer les délibérations des conseils de gestion de quartier, de les faire participer à des travaux communautaires... nous nous acheminons vers une sorte de commune qui risque de se comporter comme certaines colonies religieuses américaines du XIX<sup>e</sup> siècle. Attendons-nous à des prononcés d'exclusion des mauvais sujets, en forme de bannissements.

Pour bannir ce risque de bannissement, examinons ce que proposaient, au début des années 1980, Victor Fay et Henri Lefebvre, dans leur proposition de loi dite « Projet de loi pour la démocratie dans la commune » tendant à la création de conseils territoriaux<sup>1</sup>. On y voit que les conseils territoriaux projetés par le projet se situent à de multiples niveaux du territoire urbain et qu'ils dialoguent avec le conseil municipal : « *Le projet de loi qui suit n'est pas destiné à substituer la démocratie directe à la démocratie représentative, mais à rapprocher celle-ci de celle-là. Il ne s'agit pas d'imposer l'autogestion et la démocratie au niveau local mais de donner aux citoyens le droit et les moyens de les exercer. [...] De telles mesures sont indispensables pour que se constitue progressivement une nouvelle citoyenneté.* »

### Débat

1. Premier point à discuter : la question de la faiblesse de la production urbaine durable qui procède, d'abord, de la faiblesse de la production urbaine en général et de la faiblesse de la production urbaine organisée, en particulier.

2. L'urbain durable et l'urbain durable « résistant ». On part du constat basique de l'impréparation et de l'improductivité françaises, en matière de villes durables, d'urbain durable dont l'empreinte écologique serait pratiquement nulle, soit à partir d'urbain existant soit en prenant la forme d'urbain neuf. À ce déficit d'urbain durable s'ajoutent, à mesure que le temps passe, les risques d'ordre climatique, en particulier : montée des eaux, tempêtes, incendies, modification du régime des vents, précipitations imprévisibles... Comment faire face à ces risques climatiques, comment faire de l'urbain résistant ? À ce jour, les risques écologiques et les risques climatiques s'ajoutent. En bonne logique les villes durables devraient d'abord être conçues comme résistantes aux agressions climatiques avant d'être durables pour la simple raison que, pour devenir durable, il faut avoir survécu !

3. 1945-1975. Nous avons découvert ou redécouvert les qualités de la politique nationale urbaine des années 1945-1975 qui a atteint une production record de logements et de quartiers urbains. Les leçons politiques de 1945-1975 servent d'armature à nos propositions. Si la France a réussi de telles prouesses il y a à peine une cinquan-

<sup>1</sup> Cf. Victor Fay, *L'Autogestion, une utopie réaliste*, éditions Syllepse, 1996, p. 99-101.

taine d'années, nous pouvons le refaire. Nous ne nous plaçons pas ici sous une bannière technique. Nous exprimons principalement un point de vue politico-institutionnel comparatif, ou plutôt s'efforçant de trouver dans le passé des « perles » mais aussi esquissant des répétitions possibles. Nous ne tirerons pas de la politique urbaine de 1945 à 1975 une politique toute armée mais quelques « leçons d'expérience », comme on dit à tort car l'expérience ne donne pas de leçons, c'est nous qui les exhumons et les considérons comme telles.

4. On dit, dans les réunions d'urbanistes, sans références ni preuves que les catastrophes font beaucoup de dégâts mais peu de morts dans les contrées à forte cohésion sociale et à dominante démocratique mais que c'est l'inverse dans les contrées désarticulées, socialement et surtout administrativement. Avons-nous de quoi dépasser le stade de la rumeur ? En ce qui concerne les dégâts, n'est-ce pas le pourcentage des logements et des installations assurés qui fait monter l'estimation des dégâts matériels. Mais pour les pertes humaines ?

## Autres notes et sources

### Sur la ville durable

- Rémi Janin, *La ville agricole. L'agriculture vit une révolution urbaine sans précédent traduisant un changement de civilisation profond*, éditions Openfield, 2017, 70 p. photos, glossaire.
- Collectif, *Biodiversité, une approche urbaine multiforme*, « Les guides républicains », éditions Bruno Leprince, 2013, 253 p.
- Antoine Charlot, *Vers un nouveau modèle urbain, du quartier à la ville durable*, Victoires éditions, 2012. Voir notamment la troisième partie : « La ville durable, une utopie concrète ».
- Françoise-Hélène Jourda, *Petit manuel de la conception durable*, Archibooks, 69 fiches, 2011

### Sur le « développement » durable

- Serge Latouche, *Cornelius Castoriadis ou l'autonomie radicale*, Le passager clandestin, coll. « Les précurseurs de la décroissance », 2014, 94 p.
- Ivan Illich, *La Convivialité*, coll. « Essais », Points, 1973 pour la première édition en langue anglaise/américaine, 159 p., 2014.
- Thierry Paquot, *Introduction à Ivan Illich*, coll. « Repères », n° 606, 123 p.

### Critiques sociologiques

#### de la politique urbaine et de l'habitat des années 1960

- Kenny Cupers, *La Banlieue un projet social*.

*Ambitions d'une politique urbaine 1945-1975*, Parenthèses, 425 p., 2018 pour l'édition française, 2012 pour l'édition originale en anglais/américain.

- Henri Coing, *Rénovation urbaine et changement social : l'ilot n° 4, Paris 13<sup>e</sup>*, Les éditions ouvrières, 302 p., 1976.
- Colette Pétonnet, *On est tous dans le brouillard. Essai d'ethnologie urbaine*, préface de André Leroi-Gourhan, CTHS-CNRS, 2012, 540 p. Réédition d'un ouvrage de 1979 qui était sous-titré « Ethnologie des banlieues » publié par Galilée, Paris.
- Colette Pétonnet, *Ces gens-là*, Préface de Roger Bastide, Biblis-CNRS éditions, réédition d'un travail publié en 1968 par Maspero.
- Colette Pétonnet, *Variations sur la ville, textes et conférences d'ethnologie urbaine*, rassemblés et présentés par Liliane Kuczynski, Thierry Paquot et Daniel Terrolle, 2018, Biblis-CNRS éditions, 316 p.

### Histoire urbaine

- Isabelle Backouche, *Paris transformé. Le Marais 1900-1980 de l'ilot insalubre au secteur sauvegardé*, Graphis éditions, 2016, 437 p. En réalité, il n'est question ici que du sud du Marais, entre la Seine et la rue François Miron. Le titre est trompeur mais l'ouvrage est un modèle d'investigation d'histoire urbaine. Met en lumière le profit qu'on a pu tirer de l'antisémitisme, lorsqu'il s'est agi d'exproprier au début de la Seconde Guerre mondiale, puis du « vide démographique » du quartier lors des destructions- reconstructions d'après guerre.

### Critique de l'urbanisme en général et de l'urbanisme sécuritaire en particulier

- Jean-Pierre Garnier, « Un espace indéfendable », brochure de 47 pages, 2013, Le monde à l'envers, éditeur. L'aménagement urbain à l'heure sécuritaire. Critique radicale et salutaire.

### L'architecture productrice de l'urbain et tenant le discours de l'urbanisme

- Jacques Lucan, *Architecture en France, 1940-2000, Histoire et théories*, éditions Le Moniteur, 2001, 376 p. Très abondante iconographie, en noir et blanc. La richesse de la documentation analysée et la qualité des analyses font de cet ouvrage une référence pour la période.
- Thierry Paquot (coordonné par), « La ville de l'architecte », dossier de la revue *Urbanisme*, n° 290 septembre 1996. On y remarquera la contribution très impor-

tante de François Chaslin « 1945-1995. Cinquante ans de réalisations urbaines et architecturales » comprenant un cahier comptant 35 illustrations des architectures emblématiques à l'échelle de la ville, concluant cette étude par un constat désespéré : les qualités architecturales n'ont eu aucun effet sur le succès ou l'échec des opérations. Ce sont les défaillances du vivre ensemble qui sont à l'origine de ces échecs, or comme c'est ce vivre ensemble qui fait l'ordinaire des utopies architecturales... Prolongeant ces propos, le lecteur en vient à se demander si les recherches architecturales mais aussi urbanistiques ne doivent pas se borner à viser une population de classes moyennes ou bourgeoises seule capable de profiter de ces recherches entendues ici comme des efforts de toutes sortes pour atteindre une certaine qualité... De cette conclusion pessimiste on peut tirer des conséquences politiques tragiques ! ■