

Philippe Madec

La place de l'architecture

dans les réformes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Contribution aux 2^{es} rencontres des urbanistes, à Lille, les 29 et 30 septembre 2010, sur le thème « Les enjeux de la nouvelle planification urbaine », pour le CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) de Dunkerque.

Parce que je suis architecte et urbaniste, il m'a été demandé d'intervenir, dans cette 2^{ème} Rencontre des Urbanistes, plutôt en urbaniste qu'en architecte. J'ai donc décidé de vous parler de la place de l'architecture... dans les réformes actuelles de l'urbanisme, mais sans éviter les figures imposées de ce matin : le changement d'échelle et la nécessité d'un urbanisme équilibré. Cette place de l'architecture est une question qui me revient dans le panel de ces rencontres, mais qui vous revient dans les territoires lorsqu'il s'agit d'instruire des permis de construire et d'accompagner des opérations d'urbanisme. Avant de l'aborder, permettez-moi d'évoquer le sens de nos actions, leurs raisons, pas seulement leurs procédures.

1_ Les enjeux de l'éco-responsabilité

Il reste toujours utile de revenir sur les raisons essentielles de la réforme, en deçà de la recherche d'une mise en cohérence des documents de planification. C'est même devenu de plus en plus utile, parce que la vulgarisation (si nécessaire) du développement durable a pour effet pervers une certaine perte de son sens. Les réformes actuelles nourries du Grenelle de l'Environnement répondent à la prise de conscience universelle de la fragilité de la Terre et de l'humanité. Il ne s'agit donc pas de faire une réforme de plus, de penser à une autre manière de gérer les sols. Non, il s'agit de refonder nos territoires, nos établissements humains. Les refonder pour y admettre, pour y rendre possible d'autres modes de vie plus respectueux de la planète, plus éco-responsables, plus « verts ». Cet été, comme tous les derniers étés, nous l'a rappelé : les risques dus au dérèglement climatique ne sont plus des risques, ils se sont réalisés et sont devenus des catastrophes. Tous ensemble, nous visons à une métamorphose des établissements humains existants et à venir dans le cadre du sauvetage de la civilisation, parce qu'« on commence peu à peu à comprendre que l'actuel way of life et le long terme sont deux choses qui s'excluent totalement l'une l'autre. »¹ Il y a dix-sept ans, le philosophe allemand Peter Sloterdijk annonçait ainsi l'incompatibilité du monde ancien et du monde à venir. Si nous en avons certes conscience aujourd'hui, la radicalité du propos n'est pas encore passée dans les actions, dans les réalisations. Au terme de son propos, il posait l'obligation d'expérimenter et d'ajuster. Le nouvel et nécessaire usage du monde à venir ne naîtrait pas du simple amendement de nos pratiques anciennes, mais exigerait de l'invention. Voire de l'utopie, y compris pour répondre aux nouvelles exigences réglementaires.

¹ - SLOTERDIJK Peter, *Dans le même bateau, essai sur l'hyperbolique*, Rivages, Paris 2002 (publié en Allemagne en 1993 sous le titre *Im selben Boot. Versuch über die Hyperpolitik.*), p.85

2_ Les changements d'échelle

Dans le cadre de l'aménagement des établissements humains, qui n'échappe pas à cette prise de conscience partagée — et c'est juste, tant le poids des agglomérations est lourd dans le dérèglement climatique —, on assiste fort à propos à un élargissement de l'échelle des préoccupations. Ces réformes, qui instrumentent le retour de l'Etat dans l'aménagement du territoire, en témoignent treize années après l'apparition de la Haute Qualité Environnementale, procédure dédiée à la construction environnementale des bâtiments. C'est une suite directe de la mise en œuvre progressive d'une éco-responsabilité de plus en plus partagée. A présent « aménager » signifie « ménager » la Terre et l'humanité, protéger la Terre humaine. Le « Penser global et Agir local » des Agendas 21 est à l'œuvre dans les esprits et de plus en plus sur le terrain. Penser la Terre et l'humanité comme une totalité nécessite de reconnaître l'hypercomplexité de la situation contemporaine et donc de ne pas ignorer l'interdépendance des différents aspects de nos établissements humains. Penser la Terre et l'humanité comme une totalité nous amène à ne plus isoler chaque partie d'un projet, de son contexte large, culturel, social, environnemental et économique.

C'est dans ces circonstances historiques que nous sommes passés du bâtiment HQE en 1997 à l'éco-quartier dans les années 2005. Puis en 2009/2010, à l'éco-cité. Avec l'éco-cité, on atteint la première échelle pertinente, celle à partir de laquelle s'ouvre la possibilité de l'engagement éco-responsable du territoire, là où se déploient enfin les diversités et où peuvent se dénouer les absences d'équités ; c'est la première échelle pertinente pour aborder l'équité territoriale. La mise en œuvre d'un SCOT ne signifiait pas l'invention d'un territoire éco-responsable par simple effet mécanique.

Les premières étapes françaises de l'éco-responsabilité étaient peu soucieuses du territoire. La méthode HQE ignore à ses débuts les impacts de la situation du bâtiment sur l'aménagement du territoire. Puis l'on a vu apparaître des éco-quartiers, parfois pensés comme une fin en soi, des objets singuliers, parfois simplement de marketing, peu soucieux de leur contexte, allant jusqu'à s'enfermer pour vivre paisiblement leurs différences environnementales.

L'éco-cité peut-elle devenir un objet en soi, une fin en soi comme l'éco-quartier ? Non, si l'éco-cité s'inscrit dans une logique de renaissance du territoire. Les relations d'interdépendance, qui existent entre elle et le territoire alentour, tissent des logiques de bassin de vie, un avenir de courtes distances, d'approvisionnement et de proximités, de voisinages féconds. Quel est donc le territoire d'une éco-cité, d'une métropole ? Quel est son contexte économique et politique ? Quelles relations doit-il entretenir avec les processus de globalisation ? Quel type de développement local porte-t-il ? Quelles sont les responsabilités des métropoles sur les territoires alentour ? Autant de questions aujourd'hui décisives...

3_ Vers l'EcoRégion

L'échelon régional est l'étape suivante : il est celui où se pose et où peut se résoudre la question de l'équilibre des territoires, celui d'une possible relation éco-responsable entre les métropoles et les territoires ruraux. Nous devons absolument y réfléchir au-delà de la métropolisation du territoire qui se profile, de façon, somme toute, assez triste : le territoire serait aujourd'hui construit par les métropoles et par les infrastructures qui les relient. Le déséquipement du monde rural est en cours, y compris dans le cas des petites villes. Le territoire s'assècherait. Refusons cela.

Je travaille à l'heure actuelle pour la région PACA à la définition d'une stratégie de développement durable sur le val de la Durance, depuis les Alpes jusqu'au Rhône. Quelle gouvernance pour ce territoire ? Quels outils législatifs pour penser la cohérence et la diversité de ce val à double visage, alpin et méditerranéen ? Ici, celui qui maîtrise l'eau gravitaire ou sous pression gouverne le territoire, détermine les modes de cultures et les formes urbaines. Mais comment faire pour les hameaux et les bourgs répartis depuis toujours sur le territoire comme le montrait déjà la carte de Cassini en 1750 ? Quelle équité territoriale à imaginer ? Quelle distance envisager par rapport aux services ?

L'Ecorégion est à venir, ou la BioRégion comme on dit à Barcelone. C'est là que se pensera et se réalisera véritablement l'équité territoriale. C'est la grande aventure contemporaine, d'autant plus difficile que les territoires

dont nous héritons expriment fortement la ségrégation. Lyon 2050, Grand Paris, Bruxelles 2040, Amiens 2030, étude stratégique d'urbanisme, de paysage et de développement durable pour le Val de la Durance, etc. : on y arrive.

4_ La nécessité d'un urbanisme équilibré

La construction du document unique, dont nous vivrons la réalité bientôt, est-elle bien utile ? Est-elle si différente de la volonté qui préside à la mise en place d'un SCOT, puis d'un PDU et d'un PLH dans une agglomération ? L'exemple de la métropole rennaise est en cela probant. C'est la qualité du projet spatial et social de la métropole, porté par les élus des communes qui forment l'agglomération, qui emporte les difficultés. C'est le projet qui crée l'en commun, partagé indépendamment des orientations politiques des diverses équipes municipales. Ainsi c'est Pacé, commune à municipalité UMP qui a fourni à la métropole bretonne à présidence socialiste, l'image de couverture de présentation de son PLH : des immeubles collectifs en R+5 devant une prairie inondable entretenue par des vaches.

Equilibre et unité ne sont pas synonymes, ne portent pas l'un vers l'autre. La construction d'un document unifiant sera confronté à un écueil bien connu. C'est celui de la tentative d'hégémonie, réelle ou construite, d'une partie vis-à-vis des autres, celui de la perte de diversité, de l'apparition d'une homogénéité unifiante. Tout à l'opposé, il m'apparaît que l'objectif de ce type de démarche n'est pas d'unifier, mais plutôt de fédérer des différences, voire même de renforcer les différences dans le cadre d'un projet partagé, mis en commun. Pour les agglomérations, c'est la seule manière de maintenir la richesse des territoires agglomérés et de présenter aux siens une offre urbaine large, généreuse, plus accueillante donc.

La meilleure manière d'éviter le caractère uniformisant d'une planification rigide consiste à revendiquer le local, le projet local. Et à engager le processus participatif. J'aimerais insister sur la médiation parce qu'elle est à mes yeux l'outil pratique de mise en œuvre du pilier absent du développement durable. Je veux parler du pilier culturel. L'engagement de la culture s'impose. Pas seulement la grande culture, pas seulement le patrimoine, le jeu de créateurs, ou l'action « socio-cu » comme on disait. Non, je parle de la culture des peuples, ce que Paul Ricœur décrivait comme une « figure historique cohérente »².

Si les règles servent à lutter contre la médiocrité, elles ne réussissent pas à l'empêcher, et nous connaissons tous des POS ronéotypés ou des PLU photocopiés, qui soit par leur laxisme, leur laisser-faire sans contrôle, soit par leur dirigisme, règlement inculte, produisent encore des catastrophes urbaines, architecturales et environnementales, des catastrophes culturelles par le déni du génie des lieux.

5_ Le rôle de la culture

Permettez-moi ici d'aborder plus précisément la place de l'architecture. D'intérêt public, sait-on depuis 1977.

La place de l'architecture est aujourd'hui difficile à cerner. Elle se trouve quelque part entre le caractère extrêmement préoccupant de la question urbaine, voire métropolitaine, pour la grande échelle, et l'hégémonie de la réponse technique à la crise environnementale, pour la petite échelle. Pour résumer, dans un éco-quartier, prenez un volume simple, bardez-le de bois, orientez-le au Sud et couvrez-le de panneaux photovoltaïques ou solaires : la messe de l'architecture serait dite.

Cette réduction est rendue possible et s'accroît :

- parce que le volet paysager du permis de construire a perdu son contenu, il fait seulement l'objet d'une analyse comptable (« est-ce que toutes les pièces sont là ? ») ;
- parce que les instructeurs de permis ne sont pas assez formés pour la tâche qu'on leur demande ;
- parce que les articles 11 des POS et PLU sont indigents ;
- parce que l'article R111-21 sert plutôt à empêcher l'architecture qu'à la promouvoir ;

² - RICŒUR Paul, *Histoire et Vérité*, Seuil, Paris, 1955, p.296.

- parce que la cible 1 de la Haute Qualité Environnementale qui demande la « relation harmonieuse du bâtiment avec son environnement immédiat » ;
- enfin parce que la question de la culture est évacuée du développement durable, et avec elle : l'architecture.

La revendication de la culture comme 4ème pilier du développement durable est une clé indispensable pour reconnaître la diversité des conditions urbaines et se sortir de la seule métropolisation. Cette revendication devrait aller de soi en France puisqu'à Johannesburg en 2002, elle marqua notre entrée fracassante dans l'histoire du développement durable par le discours de Jacques Chirac « La maison brûle et nous regardons ailleurs » et puisque Nicolas Sarkozy en avril 2009 à propos du Grand Paris annonce la possibilité d'un nième pilier du développement durable : le pilier esthétique³. Étonnamment cela ne va pas de soi : lorsque que l'on recherche le mot culture dans le texte de la loi Grenelle I, on le trouve vingt fois, 17 fois dans « agriculture », 1 fois dans « sylviculture » et deux fois isolés au sujet des « cultures de protéagineux et autres légumineux » puis des « cultures dites mineures » à propos de la réduction des usages de produits phytopharmaceutiques et des biocides. Quant au mot architecture, il est introuvable. Pourtant rechercher la dimension culturelle : rechercher « les figures historiques cohérentes »⁴ — ainsi que le philosophe français Paul Ricœur nomme les cultures —, et les confronter aux questions du futur est la voie qui permet de solliciter toutes les dimensions territoriales, des bourgs aux métropoles, des plus rurales aux plus ultra-marines, de convoquer toutes les beautés des territoires.

Le développement durable est annoncé sur trois piliers : environnemental, social et économique. L'oubli à l'origine de la culture comme quatrième pilier du développement durable étonne. Le rapport Brundtland précisait bien pourtant que « *deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de " besoins ", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.* »⁵ Or les notions de besoin, d'état des techniques et des organisations sociales dépendent de l'histoire des peuples, des cultures, dépendent de ces « *figures historiques cohérentes* » et de leurs expressions quotidiennes. Sans le développer ici, nous entendons par culture et ce qui ressort des groupes et ce qui convient aux individus en termes de constructions plausibles et impossibles, de réalisation et de désirabilité comme on dit Outre-Manche pour convenir du développement durable. La culture n'est pas la synthèse des singularités, mais leur multitude, leur irréductibilité donc. Dans cet horizon, la culture serait cette expérience vivante dont la connaissance formerait la légitimité.

Dans les domaines de la ville et de l'architecture, la revendication de la culture comme pilier du développement durable, renvoie à la notion de projet, et pas seulement à la protection des diversités culturelles. En 2002, l'Indien Rajendra Pachauri, président du GIEC, dénonçait déjà le poids des spécialistes de la science atmosphérique, ses propres spécialistes. Il exposait que la compréhension sociale et culturelle des politiques énergétiques sera la condition *sine qua non* des actions concrètes dans les divers pays⁶. Au-delà du réquisitoire, il s'était agi pour lui de mettre en évidence l'écart entre la pensée technique abstraite due au caractère universel des données physiques et les conditions quotidiennes de la vie humaine toujours localisée. Même si nous assistons à une conscience mondialisée de la situation planétaire, les modalités d'actions sont contextualisées (vous le savez, vous le vivez chaque jour) et dépendent des cultures. Une belle idée n'est jamais réalisée si elle n'est pas comprise, appréhendée, faite leur par ceux qui la vivront. Ce qui est approprié l'est à une société et par une société. Recourir aux cultures sert à rendre locales les approches techniques, plutôt que de laisser libre cours au dictat d'une approche technique universalisée.

6_ La place de l'architecture

Dans l'histoire en cours, où les permis de construire deviennent plutôt des engagements que des manifestations de projets compétents, et où l'article R11-21 pourrait disparaître, où convient-on de l'architecture, où en parle-t-on dans le cadre du projet d'aménagement, où en discute-t-on, **où en débat-on avant de la construire ?**

³ - GUET Jean-François, *Enjeux et perspective de la ville durable européenne*, <http://www.ffue.org/PDF/Certu-2009-JFGuet.pdf>

⁴ - RICŒUR Paul, *Histoire et Vérité*, Seuil, Paris, 1955, p.296

⁵ - BRUNDTLAND Gro Harlem, *Our Common Future*, ONU, New York, 1987

⁶ - PACHAURI Rajendra, « Les experts étudient l'effet socio-économique de l'évolution du climat », in *Le Monde*, 21 février 2003

Dans différents lieux, documents et instances :

- dans les règlements d'urbanisme des projets urbains : les cahiers des prescriptions urbanistiques architecturales paysagères et environnementales des ZAC, les règlement de lotissement ? oui, mais toute la construction en France n'est pas gérée par ces procédures ; restent les maisons individuelles construites par petits ensembles, les immeubles isolés réhabilités, les architectures industrielles et agricoles sans architecte, etc. ;
- dans les chartes d'objectifs de développement durable ? oui, mais pas toujours avec la liberté qui convient ;
- dans les actions des CAUE ? oui, mais il n'y en a pas dans tous les départements et ils n'ont pas tous les mêmes moyens ;
- dans les conseils des Architectes Conseils de l'Etat deux jours par mois, ou de la MIQCP dans le cadre de certains concours publics, dans ceux des Architectes Conseil des Villes, des architectes consultants des DDE s'il en reste ;
- évidemment dans les avis des SDAP et des ABF, et chez les Conseillers pour l'Architecture dans les DRAC quand ils sont sollicités ;
- et, mine de rien et peut-être surtout, dans les actions de concertation publiques quand il y en a, et qu'elles ne sont pas faussées.

L'architecture d'intérêt public produit des actes publics, et ne peut pas être laissée à la seule initiative privée. Elle doit être portée et débattue. Il me semble qu'il conviendrait que :

- des postes d'architectes conseils communaux et intercommunaux soient créés pour accompagner les projets de territoires SCOT, PLU intercommunaux ;
- que les villes importantes en possèdent toute, comme les *Bouwmeester*, Maître Architecte des villes hollandaises puis belges, un architecte qui n'est pas un consultant mais qui décide lui aussi ;
- que les architectes qui portent conseils soient organisés au niveau des départements ou des régions ;
- que les projets d'architecture et d'aménagement dont l'impact est fort dans une commune ou agglomération fassent l'objet d'un vrai débat public, à la Suisse.

Cette question de la place de l'architecture est essentielle. Nous le savons tous : **la qualité d'un aménagement du territoire et d'un projet d'urbanisme est intimement liée à la qualité de l'architecture qui les matérialise**, qui leur donne corps.

L'architecture ne préoccupe pas le Ministère de l'Ecologie, plus attaché au bâtiment et de ses performances. Question de compétence de Ministère, pourrait-on dire ? L'architecture est à la Culture. Mais, même à la Culture, l'architecture a perdu sa Direction, la DAPA (Direction de l'Architecture et des Patrimoines), pour un Service de l'Architecture au sein d'une Direction Générale des Patrimoines. Et on l'a bien vu : le mot « architecture » n'est pas du tout présent dans les Loi Grenelle I & II.

7_ L'architecture, un projet local éco-responsable ?

Serait-ce donc que ce sont les lieux, les bourgs, les villes et les territoires qui portent la possibilité de l'architecture ? Serait-ce donc qu'il vous revient de porter la question architecturale ? Si tel est bien le cas, il faut la revendiquer pour la qualité des lieux, pour la qualité de vie des gens dans ces lieux, pour l'engagement des diversités culturelles, pour la beauté des paysages, pour éviter la banalisation des cultures et la destruction des entrées de ville, pour retrouver l'estime des gens vis-à-vis de leur territoires, pour les fédérer autour de projets publics, pour leur offrir des logements écologiques et performants, différents mais contextuels, pour mille aspects de la vie, essentiels et non quantifiables.

Surtout parce que le rôle de l'architecture est central dans le projet éco-responsable. Mais ce sera une autre occasion de nous parler.