

Entretiens sur l'urbanisme (IV)

MICHEL PLATZER

Nous poursuivons notre série consacrée à l'urbanisme par un entretien avec Michel Platzer, directeur de la Qualité, de l'Architecture et du Marché du groupe S.C.I.C. (Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations), où il est le promoteur d'une politique originale de qualité architecturale.

NICOLAS VERON

COMMENTAIRE — *La SCIC, premier propriétaire de logements en France et gestionnaire de quelque 200 000 logements, est sans aucun doute un point d'observation privilégié sur le rôle du logement dans la ville. Quelles sont aujourd'hui les conditions dans lesquelles les villes accueillent la fonction d'habitation ?*

— La caractéristique de la situation actuelle est la taille relativement faible des opérations, rarement plus de quelques dizaines de logements à la fois, ce qui oblige non seulement à s'insérer dans un tissu urbain qui les domine, mais aussi à anticiper l'évolution de celui-ci. Cette évolution marque une rupture totale par rapport à la période antérieure, où la ville se faisait à partir des grands programmes de logement, autour desquels se répartissaient des écoles, des crèches, des équipements sportifs, et où les notions de permis de construire ou d'autorisations étaient vécues comme annexes, de même que tout ce qui relevait de la négociation avec les collectivités locales. L'ère des créations *ex nihilo* implantées sans vision historique a laissé la place à un ensemble complexe de contraintes d'insertion dans l'environnement. Dans ce nouveau contexte, le maître d'ouvrage n'a plus qu'un rôle secondaire ; de trop dominant, il devient dominé, que ce soit du point de vue quantitatif, dynamique et historique, ou de celui des procédures administratives.

— *N'y aura-t-il donc plus jamais de grandes opérations de construction de logements ?*

— D'abord, on ne voit pas très bien où. Ensuite, le fait que les critères prioritaires de la demande de logement ne soient plus quantitatifs, mais qualitatifs, remet en cause le principe même de ces opérations. L'extension des villes françaises sur leurs périphéries se réalise aujourd'hui essentiellement sur le mode de la maison individuelle, comme on le constate lorsqu'on quitte Paris par le train ; dans le logement collectif, il n'y a plus de typologies d'appartements ou d'immeubles qui permettent d'envisager de très grands programmes de construction. Le seul secteur où on compte encore en milliers de logements, c'est la réhabilitation.

La demande n'a pas seulement changé de critères, mais son éventail s'est également étendu. A un extrême, pour un allocataire du RMI, la notion même de loyer n'a guère de sens, et il faudrait pouvoir ne lui faire payer que le coût de chauffage, d'entretien et

de gardiennage. De l'autre côté, il y a une multiplicité de formules, du locatif courant actuel au locatif intermédiaire ou à l'accession à la propriété en prêt à taux zéro, qui définissent une gamme assez mouvante et difficile à cerner. Cette diversité de la demande rendrait sans objet une opération massivement répétitive, comme par le passé.

La fin des grandes opérations

Les grandes zones d'aménagement des prochaines années, par exemple le prolongement de la Défense, accueilleront de nombreuses opérations distinctes, s'adressant à tous les segments du marché en fonction des localisations. Et même ces grandes opérations diversifiées appartiennent pour l'essentiel au passé, car leurs délais très longs, de dix à quinze ans, rendent leur rentabilité parfaitement aléatoire. L'évolution de la conjoncture tend à s'accélérer, et en quinze ans il pourra y avoir au moins deux crises immobilières... Les grandes zones d'aménagement concerté sont nées dans une époque où la croissance était continue et où le calendrier électoral importait peu. Ces deux conditions ne sont plus réunies, et les zones d'aménagement concerté récentes qui ont été des succès financiers se comptent sur les doigts d'une main en France. Jusque dans Paris, le logement locatif social vient souvent au secours d'une accession à la propriété prévue dans les années fastes et remise en question par la crise. On assiste alors à un portage indirect des charges foncières sous le couvert d'opérations dont l'équilibre se calcule sur des dizaines d'années.

— *Ce déclin des grandes opérations est-il lui aussi dû à la décentralisation ?*

— La décentralisation est un mouvement global, qui n'affecte pas seulement les collectivités territoriales. La réduction de la taille moyenne des opérations impose à un maître d'ouvrage comme la SCIC d'évoluer lui-même vers une structure totalement décentralisée, à l'image du pays ; dans notre nouvelle organisation, le niveau central se borne à établir les règles et procédures communes. Et toutes les structures ont modifié leur fonctionnement dans le même sens : c'est notamment le cas pour les crédits nationaux d'aide au logement social affectés au niveau central (la "catégorie 1"), qui ont été

réduits au profit de ceux délégués au niveau déconcentré. Cela vaut également pour l'aide de l'État à la recherche-développement et l'expérimentation, aujourd'hui opérée par les directions régionales et départementales de l'Équipement.

Les tragédies de l'enclavement

— *Quelle place les "quartiers en difficulté" tiennent-ils dans les problèmes actuels des grandes villes ?*

— Il est vrai que parmi ces problèmes, la question des quartiers dégradés est celle qui ressort le plus souvent des enquêtes d'opinion. Mais, à l'analyse, le drame de ces quartiers est bien moins lié à la forme urbaine — les tours et les barres tant décriées — qu'à la localisation, c'est-à-dire la desserte en réseaux de transports et le temps de connexion au centre-ville. Les quartiers défavorisés sont avant tout des quartiers isolés. Sarcelles est un bon exemple : cet ensemble a été souvent décrié comme l'archétype du mauvais urbanisme, on a longtemps parlé de la "sarcellite", et pourtant les huit mille logements que la SCIC y possède sont tous habités, avec très peu d'impayés. Parce que Sarcelles est parfaitement desservie par les transports en commun, et ce, même si la forme urbaine n'a rien de magnifique. Partout où il y a de bons réseaux de communication, aucun problème n'est insoluble. Les problèmes de la ville viennent en grande partie de l'incohérence entre la trame des communications et celle des constructions.

Je ne crois donc pas qu'il y ait en général de "bons" ou "mauvais" grands ensembles en fonction de l'agencement plus ou moins habile des bâtiments. Il y a seulement certaines utopies, comme la construction sur dalle, qui rendent les choses plus difficiles, mais les cas vraiment désespérés ne sont pas nombreux. Sur toute l'Île-de-France, il y a relativement très peu de logements, peut-être une dizaine de milliers, qui méritent d'être remplacés, parce que leur architecture et leur distribution sont vraiment inadaptables aux besoins minimaux du public.

— *La politique de la ville, telle qu'elle est menée depuis 1988-90, a-t-elle véritablement ralenti la dégradation ?*

— En tout cas, ces années ont permis un remarquable apprentissage. Il y a aujourd'hui en France plusieurs dizaines de très bonnes équipes d'architectes et d'urbanistes qui sont capables d'intervenir sur des grands ensembles, ce qui n'était pas le cas il y dix ans ; la même chose vaut pour la maîtrise d'ouvrage. Nous exportons même ces compétences en Russie... Par ailleurs, les grands bailleurs de logements ont appris à gérer l'évolution de leur patrimoine en liaison plus étroite avec les collectivités locales, et aussi à travailler avec les locataires, à négocier un projet de transformation de quartier, à faire émerger un consensus en présentant des projets aux habitants sans pour autant leur imposer une solution définie ab initio. C'est un véritable savoir-faire, qui est un acquis nouveau.

Pour autant, a-t-on bien utilisé tout l'argent dépensé ? Certaines réhabilitations d'espaces extérieurs ou d'équipements collectifs ont été très vite dégradées, et ont donc été menées en pure perte. Mais à présent, le temps de l'apprentissage est passé,

les savoir-faire sont constitués, l'impact des réalisations est correctement évalué, et je crois que les crédits sont désormais bien utilisés.

— *Pourtant, certains quartiers semblent se dégrader toujours plus, malgré les réhabilitations.*

— L'intervention sur le bâti (c'est-à-dire les logements, les commerces en pied d'immeuble et les espaces verts) peut permettre de révéler la valeur là où elle est cachée, mais ne peut pas transformer toutes les conditions d'environnement ; cette leçon nous ramène à la question de l'accessibilité. Dans des quartiers dégradés mais avec une bonne position géographique, comme la Pierre Plate à Bagneux, l'intervention de réhabilitation, massive, lourde et chère, a été efficace : les dégradations et les taux d'impayés ont été réduits dans des proportions spectaculaires, en conservant sur place l'essentiel des locataires. Mais cela ne vaut pas lorsque les problèmes les plus aigus concernent la desserte, l'insécurité ou le bruit : dans ce cas, la rénovation ne sert à rien, elle est même nuisible, car les habitants acceptent mal qu'on s'attaque à un enjeu secondaire sans affronter le problème principal — et les réactions contre le maître d'ouvrage peuvent être violentes, même si celui-ci n'a guère de pouvoir pour faire venir un commissariat ou une ligne de métro. Lorsque la collectivité, locale ou nationale, ne prend pas en charge de tels besoins, nous sommes totalement démunis.

L'improbable maîtrise du temps

L'enjeu de demain, ce sera de refaire la ville sur la ville : plus que d'aménagement de l'espace, c'est un problème de gestion du temps. Il suffit d'observer n'importe quelle ville en vue aérienne pour se persuader que son développement appelle un travail patient, avec une forte contrainte de continuité. Peut-être la question des quartiers en difficulté est-elle secondaire par rapport à l'absence de continuité dans l'intervention sur l'urbain ; or plus personne ne porte aujourd'hui cette continuité : ni les grands opérateurs, ni les élus, ni même le mécanisme des grandes opérations. C'est pour moi le plus grand problème.

La continuité historique de l'élu local, comme par exemple à Montpellier ou, avec une approche très différente, à Nîmes, reste l'exception. Dans ces exemples aussi, la forme architecturale est secondaire par rapport à la force du projet urbain, à partir du moment où celui-ci inclut une réflexion sur la répartition des différents programmes. Dans l'autre sens, toute la qualité architecturale du monde ne saura jamais pallier une absence de suivi dans l'action.

— *Compte tenu de ces difficultés à planifier à long terme, quelle forme devrait prendre la contrainte d'urbanisme ? Nos méthodes actuelles sont-elles adaptées aux besoins ?*

— Hélas, non. Les contraintes d'urbanisme aujourd'hui sont héritées d'une époque où le temps n'existait pas et où on raisonnait uniquement en zones (un équilibre presque visuel entre activités), en densités, en contraintes architecturales et en gabarits. Or, il faudrait aujourd'hui abandonner presque toute référence à la nature et à la forme des bâtiments, aux contraintes d'occupation en pied d'immeuble et de formation des espaces publics ; l'important désormais est de savoir quand tel terrain sera libéré, quel en sera

l'opérateur, s'il sera public ou privé ; comment faire avancer les voiries si c'est un opérateur social, etc. Le modèle de la table rase étant définitivement dépassé, les opérations d'urbanisme doivent être vues comme des opérations différentielles, où l'évolution est gérée de manière chirurgicale, administrative, architecturale, partenariale, tout à la fois. Ce qu'il faudrait fixer en début d'opération, ce n'est pas une image architecturale précise (qui de toute manière ne sera jamais réalisée comme telle), mais des choix de méthode, des visions de la ville ou de l'îlot ; ensuite on pourrait prendre les multiples décisions qui s'imposent terrain par terrain, carrefour par carrefour, conformément à ces choix initiaux qui ne seraient pas formels, mais presque philosophiques.

— *N'est-ce pas s'interdire d'être visionnaire ?*

— Non, la vision est selon moi dans les principes directeurs et non dans la forme, et l'opération doit pouvoir supporter des changements majeurs de l'environnement et des acteurs. Il y a bien sûr des exceptions : par exemple, à Paris, la ZAC Bercy, proche du ministère des Finances, s'est faite très vite, avec un contrôle architectural très rigoureux, des contraintes sévères, et elle est une magnifique réussite. Mais cela se passe à Paris, où les règles sont différentes de ce qu'elles sont partout ailleurs en France, car le dynamisme du marché et la force des opérateurs permettent d'aller beaucoup plus vite.

Les revues d'architecture ne publient que 2% de la production française, des bâtiments souvent assez chers, en site exceptionnel, bref l'écume plutôt que l'océan, alors que c'est l'architecture quotidienne qui compte. De même, en urbanisme, Montpellier, la ZAC Bercy et les quelques autres opérations qui ont été conduites rapidement et maîtrisées, servent à entretenir l'illusion que ce genre de processus est possible partout. En réalité, l'immense majorité des opérations d'aujourd'hui s'ajustent à l'existant, en se modifiant dans le temps.

— *Quelles évolutions futures pourraient rendre possible la continuité dans l'urbanisme, que vous appelez de vos vœux ?*

— Il faut inventer des métiers de conseil en urbanisme, un peu comme ce que j'évoquais à propos de la gestion des quartiers dégradés. Presque toutes les villes françaises manquent actuellement de mémoire, de référents qui permettent de gérer la continuité. Cette fonction pourrait être remplie par une sorte de pratique de l'urbanisme au second degré, guidant les opérations plutôt que les créant de toutes pièces, ce qu'arrivent à faire aujourd'hui quelques rares agences d'urbanisme municipales ; un rôle de conseiller, de garde-fou aussi, plutôt que d'acteur démiurgique. Il faudra sans doute constituer pour cela des structures de conseil avec très peu de permanents, beaucoup de recours à des compétences extérieures, et un fonctionnement en réseau avec les différents centres décisionnels. Sinon, on continuera à faire des grands projets inutiles, à passer son temps à gérer l'incompatibilité entre un projet conçu il y a trois ans et la réalité d'aujourd'hui, et à se rendre dépendant, par imprévoyance, des évolutions chaotiques du marché. L'urbanisme doit être cumulatif, par touches, tout en gardant sa cohérence ; cela ne coûte pas très cher, en tout cas moins que le rattrapage des drames issus de l'imprévoyance et du manque de continuité.

Une régulation en devenir

— *Comment évoluera selon vous la place de la puissance publique par rapport à la dynamique de la ville ?*

— Le rôle régulateur de l'État devient plus difficile à percevoir dans ses effets, à mesure que le rythme d'évolution des politiques s'accélère par rapport au rythme de production de l'immobilier. Jadis, on construisait très vite, et les politiques publiques changeaient tous les cinq ou dix ans ; aujourd'hui, une même opération de construction, qui dure plus longtemps qu'avant parce que les mécanismes d'autorisation sont devenus plus lourds, pourra vivre plusieurs politiques du logement. Cela nous rend prudents.

Cela dit, l'État et les grandes collectivités territoriales gardent toute leur légitimité pour conduire des politiques en matière de logement et d'urbanisme. Par rapport à cet ensemble "régalien", la SCIC, structure privée dépendant de la Caisse des Dépôts, se situe dans une position intermédiaire : elle n'a pas droit à l'erreur (nous avons dû puiser dans nos propres réserves pour surmonter la dernière crise du marché immobilier), et en même temps elle est attentive à certains enjeux qui vont au-delà de la seule rentabilité des capitaux investis, en promouvant une politique sociale vis-à-vis des locataires, une politique architecturale de qualité dans la construction neuve... Un certain nombre de grands groupes de logement social et du secteur de l'économie mixte sont dans la même logique, car la prise en compte d'une responsabilité publique est inévitable dans le domaine de l'aménagement, ne serait-ce que parce qu'on construit pour des durées très longues. L'attachement à l'objet va au-delà de la seule rentabilité, même si celle-ci est indispensable,

— *Votre politique de qualité architecturale se traduit par des comparaisons permanentes au sein du groupe, et par un palmarès annuel pour lequel vous faites appel à un jury d'architectes renommés. Avez-vous le sentiment que cet effort de qualité a fait des émules ?*

— Nous sommes le seul maître d'ouvrage de France qui livre tous les ans à peu près deux cents opérations à partir d'un réseau de plus de soixante implantations différentes, et c'est cette configuration unique qui nous a poussé à adapter nos politiques de qualité avec des outils spécifiques. Une société HLM d'une ville ou d'un département n'a pas besoin d'un palmarès formel, la confrontation des réalisations peut avoir lieu en direct ; chez nous, il est plus difficile de faire pénétrer les valeurs communes dans toutes les branches du réseau. C'est une forme de reporting architectural, parallèle au reporting financier, rarement transposable aux autres acteurs.

— *Comment concevez-vous l'avenir du logement social dans la ville ?*

— Il demeure essentiel de maintenir dans la ville une certaine mixité de population. Les quartiers dégradés sont devenus dégradés quand tous les habitants à revenus intermédiaires sont partis ; juste après la construction des Mureaux, il y avait dans les tours des médecins, des architectes, des avocats, des ouvriers, et cela fonctionnait bien. Une ville sans une politique qui vise à s'opposer aux ségrégations n'est pas une ville. Plutôt que de logement social, je parlerai donc de droit d'accès au logement pour tous,

facilité par des mécanismes qui, eux, peuvent être discutés. De ce point de vue, le logement social tel qu'il existe aujourd'hui risque de se diluer au profit de mécanismes incitatifs appliqués à des produits de plus en plus banalisés. Nous nous dirigeons peu à peu vers une politique sociale du logement, plutôt qu'une politique du logement social, avec une régulation par les aides à la personne.

— *La SCIC a fêté récemment son cinquantième anniversaire ; il y a une vingtaine d'années s'arrêtait la construction des grands ensembles. A quoi ressembleront les villes françaises dans vingt ans ?*

— Vingt ans, c'est peu... Depuis vingt ans, les villes françaises n'ont pas tellement changé. Les opérations réalisées, même si certaines sont importantes, pèsent peu face à l'agglomération. Physiquement, de même, relativement peu de chose aura changé dans vingt ou trente ans. L'éclatement physique des groupes sociaux, que certains prédisent comme conséquence du développement des télécommunications, est une utopie sans réalité ; le travail impliquera toujours le rassemblement d'hommes et de femmes en un même lieu. En revanche, la place du loisir, de tout ce qui n'est pas le travail dans la ville, augmentera sans doute. Aujourd'hui, les retraités existent à peine en ville ; si on passe au week-end de trois jours et à 30% de retraités, on peut penser qu'un certain nombre de lieux seront spécifiquement dédiés aux moments passés en-dehors du travail, ce qui sera un enrichissement. Le supermarché, le cinéma, la restauration rapide ont encore beaucoup de progrès à faire pour devenir de véritables lieux de vie et de convivialité, ce qu'ils seront vraisemblablement de plus en plus. Je crois plus à cette vision optimiste de l'évolution urbaine qu'aux inquiétudes véhiculées par une certaine science-fiction, où les hommes se replient sur eux-mêmes et où toute communication urbaine réelle disparaît. La ville est un réseau de vie collective, dont chacun a besoin et qui, espérons-le, ne fera que se renforcer.

MICHEL PLATZER

Propos recueillis par Nicolas Véron