

LES RENCONTRES DE L'IAUR

ET SI ON PRENAIT DE LA HAUTEUR ?

Document préparatoire à la commission n°2 «politique et juridique»

Rédaction par Jonathan Guoussan et Léa Montañola, master EAPT - Sciences Po Rennes

La décision politique de la verticalité et sa régularité juridique

De quoi parlons-nous ?

Selon l'article R122-2 du Code de la construction et de l'habitation français, "constitue un immeuble de grande hauteur, [...] tout corps de bâtiment dont le plancher bas du dernier niveau est situé, par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable pour les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie : - à 50 mètres pour les immeubles à usage d'habitation [...] ; - à plus de 28 mètres pour tous les autres immeubles."

Sans être considérés comme des immeubles de grande hauteur, de nombreux habitats collectifs, appelés "barres d'immeuble", ont été construits ces dernières décennies, notamment pour faire face à l'arrivée massive de nouvelles populations. Ces logements sociaux ont contribué à véhiculer une image négative de la hauteur, à travers les nombreux problèmes qui se sont manifestés dans ces quartiers. Pourtant, la hauteur n'est pas forcément synonyme de logement social, comme en témoignent les tours de haut standing édifiées dans certaines villes. Ainsi, à Rennes, la tour Cap Mail de Jean Nouvel, livrée en 2014, correspond à un haut niveau de prestation (prix du m² entre 6000 et 10000€). Ainsi, ce clivage entre une image négative des « barres d'immeuble » et celle positive, symbole notamment de modernité, des nouvelles tours, constitue l'un des débats politiques majeurs au niveau municipal en France. Néanmoins, ce débat politique demeure circonscrit par des contraintes juridiques qui ont évolué ces dernières années.

1. La volonté politique de la construction en hauteur

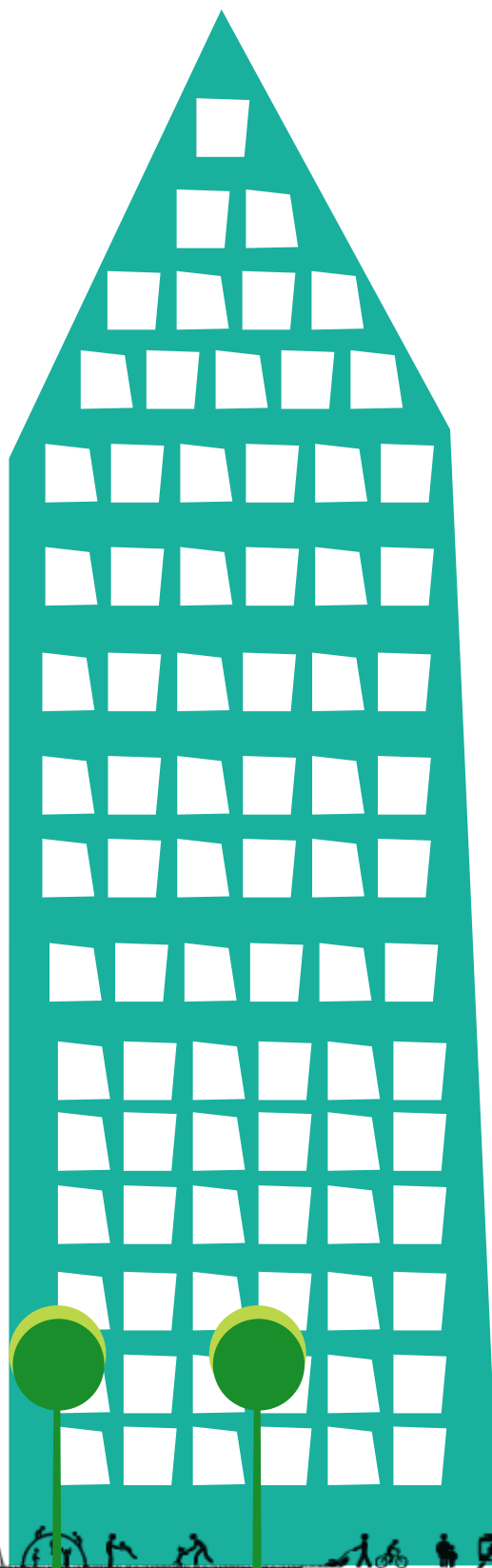
La décision de construire en hauteur est source de différents au sein de la population comme au sein des partis politiques. Ainsi, ces projets font rarement l'objet d'un consensus général, que ce soit avec les citoyens ou bien avec les forces politiques alliées et/ou adversaires. Par exemple, à Levallois-Perret, le projet Eollys, qui inscrivait la construction de deux gratte-ciels, a été annulé en 2011 face aux protestations des habitants. D'autre part, dans certaines villes, ce sont des élus qui font face au projet généralement porté par le maire. C'est ainsi le cas à Rennes où les élus Europe-Ecologie Les Verts s'opposent à la construction de tours mais prônent plutôt l'aménagement d'éco-quartiers.

En outre, il apparaît sur cette question que le traditionnel clivage droite/gauche ne soit pas la clef de lecture adaptée. Ainsi, et même si certains partis y sont opposés radicalement (ex : EELV), le débat portant sur l'érection de tours ne constitue pas un clivage politique réellement marqué mais dépend davantage des circonstances locales. Il peut ainsi y avoir des positions différentes au sein d'un même parti politique. A titre d'exemple, les élus PS de Paris soutiennent la construction de tours tandis que les élus socialistes d'Issy Les Moulineaux y sont opposés dans leur ville.

Les arguments invoqués dans ces débats sont principalement de deux ordres : la symbolique de la tour, image de pouvoir et de métropolisation ; l'argument environnemental, à travers la volonté de densifier et de limiter les déplacements.

LA SYMBOLIQUE DE LA TOUR

La tour a une dimension symbolique forte qu'il convient de discuter lorsque l'on aborde l'aspect politique de la construction en hauteur. Une mise en perspective historique permet de se rappeler que prendre de la hauteur a toujours été synonyme de pouvoir et de puissance que ce soit dans le domaine religieux ou politique. Cela s'illustre notamment par la volonté très ancienne des hommes de construire en hauteur si l'on tient pour exemple l'édification des pyramides, des cathédrales (La concurrence autour des flèches des cathédrales en Allemagne mis en évidence par N. Elias) ou de monuments plus récents (tours érigés dans les pays du Golfe Persique).



LA TOUR, SYMBOLE DE PUISSANCE ECONOMIQUE

Aujourd'hui, la dimension symbolique de la hauteur ne semble pas perdre en intensité, elle tend notamment à être synonyme de pouvoir économique. Preuves en sont les nombreuses entreprises qui inscrivent leur nom en haut de tours toujours plus spectaculaires : GDF-Suez ou encore Areva dans le quartier de la Défense. En France comme à l'étranger, de nombreuses tours portent le nom de l'entreprise qu'elles abritent. Au-delà de leur utilité concrète les gratte-ciels sont donc également des instruments de communication pour les entreprises, des symboles de leurs capacités d'investissement et de leur maîtrise des techniques. Au final, ce sont des volontés d'expression plus que des volontés économiques (Dupré, 2005) qui guident leur construction.

L'IMAGE METROPOLITAINE DES TOURS

En 1972 déjà, le Président de la République Georges Pompidou déclarait : *« C'est un fait que l'architecture des grandes villes se ramène à la tour »*. Il entérinait ainsi l'idée qu'une ville se devait de construire en hauteur afin de s'affirmer au niveau national et international. Par cette idée, les élus justifient la construction de tours dans les villes. Pourtant, les adversaires des tours mettent en évidence le fait que l'augmentation du nombre de villes construisant des tours tend à relativiser la portée de ces édifices. Par ailleurs, la tour constitue aujourd'hui un bon moyen pour un élu politique de s'affirmer et de laisser une empreinte forte sur le territoire. Dès lors, pour les opposants aux tours, leur construction ne constituerait qu'un outil de promotion et de communication au service de l'élu porteur du projet.

La construction de tours constitue à la fois un symbole de puissance économique et politique. Pour autant, d'autres arguments, plus matériels, sont avancés pour justifier ces projets. Ils portent notamment sur l'idée de densifier les villes, de limiter les déplacements mais aussi de faire des économies d'énergie.

L'ARGUMENT ENVIRONNEMENTAL

LA QUESTION DE LA DENSITE ET DES DEPLACEMENTS

La volonté de limiter l'étalement urbain et de protéger les terres agricoles est l'un des arguments portés par les partisans de la construction de tours. Ainsi, pour ses défenseurs, la tour permet de densifier la ville et de limiter les constructions aux périphéries des villes. Néanmoins, ce postulat est réfuté par les opposants aux tours, qui expliquent notamment que les règles d'urbanisme limitent l'effet de densification dû à ces constructions. Par ailleurs, en rapprochant supposément, par cette densification, les lieux d'habitation et les lieux de travail, cela limiterait l'usage de la voiture et réduirait ainsi la pollution dans les villes. Simultanément, cela peut, en outre, constituer un moyen de créer des polarités qui favorisent le développement des réseaux de transport en commun.

LA QUESTION ENERGETIQUE

Il est nécessaire de questionner le coût environnemental des tours en termes de consommation énergétique par exemple. Sont développés aujourd'hui des projets de tours basse consommation voire à énergie positive. Sur cette question, il semble que la réponse appartienne davantage aux architectes et aux ingénieurs (voir "Aspect technique et architecture). Quoi qu'il en soit, cet argument est largement repoussé par les opposants aux tours. Ces derniers mettent en avant le coût élevé de ces constructions en hauteur, qui annulerait dès lors les gains potentiels en matière d'économie d'énergie. Ces arguments environnementaux ont notamment resurgi suite au Grenelle de l'environnement et la loi du 12 juillet 2010, dite loi « Grenelle 2 ».

2. Un domaine encadré juridiquement

En France, l'artificialisation atteignait 9 % du territoire en 2009. Les sols artificialisés sont passés, entre 2006 et 2009, de 4,59 à 4,85 millions d'hectares, soit une progression moyenne de 86 000 hectares par an. À ce rythme, les espaces agricoles et naturels perdent 236 hectares par jour : ce chiffre correspond à la perte tous les sept ans de la superficie d'un département français moyen.

Face à cette évolution, des mesures favorisant une gestion économe des espaces ont été prises.

Ainsi, la loi du 7 janvier 1983 posait déjà le principe de limitation de la consommation des espaces à travers son article L121-10 qui stipulait : *« Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement. »*

Ce principe constituait le précurseur du principe de gestion économe de l'espace prévu par la loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain du 13 décembre 2000. En effet, son article premier préconisait « une utilisation économe » des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux.

Puis, en 2010, la loi dite « Grenelle 2 » est venue apporter de nouvelles modifications, en mettant en avant la nécessité de limiter l'étalement urbain et la consommation de nouveaux espaces afin de protéger les terres agricoles et la biodiversité. Ainsi, la loi du 12 juillet 2010 modifie les termes de l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable l'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;*
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels. »*

Par exemple, le nouvel article L 123-1-5, 13°bis du Code de l'urbanisme prévoit, que dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, le règlement du PLU puisse imposer une densité minimale de construction.

Autre outil à disposition des communes couvertes par un PLU, la loi de finances du 29 décembre 2010 a introduit la possibilité pour les conseils municipaux de créer une nouvelle taxe, le Versement pour Sous-Densité (VSD), qui oblige les nouvelles constructions à respecter un seuil minimal de densité.

CONCLUSION

Nous observons que de nombreux points de débats existent autour de cet aspect politique et juridique de la construction de tours, et plus globalement, de la hauteur en ville. A ce titre, de nombreuses questions peuvent être soulevées :

- Les tours permettent-elles d'améliorer l'image des villes, ou au contraire, la dégradent-elles ?
- Ces constructions sont-elles nécessaires aujourd'hui ou ne constituent-elles seulement qu'un moyen de communication ?
- Permettent-elles de densifier la ville, de limiter les déplacements, de réduire la pollution et la consommation d'énergie ou encore de rapprocher les lieux d'habitation des lieux de travail ?
- Du point de vue juridique, quels ont été les impacts des récentes lois relatives à l'urbanisme ?
- La loi peut-elle et doit-elle imposer la construction en hauteur dans les villes ?