

Questionnaire pour le magazine Capeco, Lima Perù

Qu'est-ce qu'une ville ?

Selon les contextes la notion de ville est différente. Mais cette différence est plutôt de nature juridique et statistique : nombre d'habitants, aspect électoral et politique, etc.

En tant qu'urbaniste, nous retenons plutôt les aspects physiques, économiques et sociaux. Une ville possède une certaine densité de population et de constructions. Une ville accueille un grand nombre de fonctions : habitat pour toutes les catégories sociales, nombreux équipements pour les populations qui résident ou qui passent, commerces et activités économiques, sièges des activités politiques de niveau local et parfois national, bâtiments de prestige d'intérêt national ou international. C'est l'ensemble de ces éléments de grande diversité que l'urbaniste qui veut réaliser une nouvelle urbanisation, va essayer d'attirer et d'organiser.

Une ville sans espace public est-elle une ville ?

Physiquement, et en simplifiant, l'espace public, c'est l'espace qui n'est pas occupé par les constructions immobilières ou les grandes infrastructures (grandes routes, voies ferrées, etc.).

L'espace public se décrit en séquences variées de rues, de chemins, de places, d'espaces naturels qui peuvent avoir des statuts d'usages différents : l'espace est public quand tout le monde peut le parcourir ou privé quand il est réservé à une catégorie d'usagers (lotissements de maisons individuelles, zones d'activités réservées, etc.).

Il y a donc toujours de l'espace public dans une ville, mais son statut dépend beaucoup de la façon dont il a été produit. Certains espaces publics de villes, ne sont que des espaces « abandonnés » par les immeubles qui les entourent : les constructeurs se sont sentis responsables de leur production immobilière, mais pas des lieux qui entourent leur construction.

Les urbanistes considèrent que l'espace public d'une ville est leur préoccupation majeure. En effet ce sont ces espaces qui accueillent et permettent la rencontre des populations qui habitent la ville, qui viennent y travailler ou qui la visitent.

C'est à partir de l'espace public, de son efficacité, de sa beauté, de sa propreté et de la mise en scène des bâtiments qu'il organise, que l'image d'une ville se forme dans l'imaginaire de ses visiteurs. C'est l'espace public qui favorise toutes les expressions de la vie et de la liberté de circulation.

Le tracé et l'organisation des espaces publics et leur forme peuvent servir des objectifs d'urbanisme qui permettent de servir des ambiances de quartiers (ambiance résidentielle, de centralité, d'activité, etc.) mais aussi subir des contraintes diverses : militaire (Hausmann à Paris), utilitaire et fonctionnel (pour les transports par exemple) ou encore esthétique (Brasilia, Versailles en France).

Les péruviens n'ont pas beaucoup d'espaces publics. Qui est le responsable de cette situation ? Pourquoi ? Devons-nous concevoir des cités sans espaces publics, sans parc ?

De façon générale, on peut évoquer deux grands types d'espaces publics : ceux qui sont liés aux circulations dans les rues, sur les trottoirs et ceux qui sont liés aux places, jardins, squares et parcs publics.

Il m'est difficile de juger si les péruviens habitant les villes ont suffisamment d'espaces publics ; ma connaissance des villes péruviennes est insuffisante. J'ai visité avec l'INTA des villes de province de taille moyenne, qui me semblaient équilibrées.

Lima et Arequipa, sont des grandes villes et comme pour toutes les capitales du monde, la bataille entre la croissance urbaine et le maintien de la nature en ville est très difficile.

Je voudrais faire deux commentaires sur cette concurrence entre les espaces publics et la croissance urbaine immobilière.

Un premier commentaire sur le développement physique des grandes villes d'abord. Dans beaucoup de pays, la ville qui s'est développée de façon récente, s'est développée à des échelles de temps et d'espaces en rupture avec le passé : dans les grandes villes, on construit beaucoup plus vite et on construit beaucoup plus grand qu'autrefois. Ce changement de vitesse et de puissance a des conséquences, et on comprend bien que l'aménagement de l'espace public était plus facile quand cet espace était associé aux maisons ou petits immeubles de la ville ancienne. A l'inverse, au pied d'une grande tour moderne de logements ou de bureaux, l'équilibre est presque impossible : très souvent on crée de grands espaces à l'échelle du nombre d'étages et d'habitants mais disproportionné par rapport à l'échelle de la ville.

Un deuxième commentaire sur l'aspect juridique et financier. Le développement de ces grands immeubles passe par une maîtrise d'ouvrage privée ; le plus souvent, il y a également une privatisation autour de la construction. Dans certaines villes d'Asie, on voit très souvent que le trottoir le long d'une rue disparaît au pied d'une grande tour de bureaux ou de logements : il est remplacé par un espace de parking, de jardins privatifs ou une rampe d'accès à l'immeuble.

Le jugement sur les espaces publics liés aux espaces verts est plus difficile ; leur existence est liée à l'histoire des villes mais aussi à l'évolution des perceptions sociales. Quand la ville a été créée à partir de plans d'urbanisme on peut trouver de très grands espaces naturels, comme à Central Park à New York, par exemple. Quand la ville n'a pas fait l'objet de planification générale, on assiste le plus souvent à une disparition progressive sous la pression immobilière. Et la nécessité de faire revenir la nature en quantité suffisante dans la ville, est une notion assez récente, liée à des phénomènes de mode écologique et de développement durable.

Combien de terrain est nécessaire pour développer une ville nouvelle en intégrant la nature, le paysage et tout ce qu'il faut y mettre ?

Dans la conception des urbanisations nouvelles, l'espace vert et l'espace naturel font l'objet d'une programmation prioritaire. Les villes nouvelles françaises par exemple, se sont construites sur des périmètres très importants (entre 10 000 et 25 000 hectares pour des populations de 300 000 à 500 000 habitants). Cela a permis

de conserver dans la ville des espaces agricoles et forestiers en plus de la création des nombreux jardins, parcs et plans d'eaux artificiels.

Une ville sans un système de transport digne : c'est une ville ?

Il est difficile de faire une réponse théorique sur ce sujet qui dépend beaucoup de la configuration de la ville : densité, population et étendue de l'urbanisation notamment.

C'est une des difficultés majeures quand on crée une ville nouvelle ; les premières années sont difficiles pour les habitants qui ne trouvent pas encore suffisamment d'emploi sur place ni tous les services et les commerces nécessaires dans les nouveaux quartiers. Il y a un décalage, car la population a besoin de se déplacer, mais elle est encore trop peu nombreuse : les transports privés, qui cherchent une rentabilité, ne veulent pas assurer une desserte toute la journée et les transports publics, qui nécessitent des investissements lourds, ne sont pas encore installés.

Pouvons-nous parler de ville sans l'eau et l'assainissement ?

Non bien sûr ! Mais évidemment, il existe de nombreuses urbanisations à travers le monde, qui se sont construites sans planification. Il s'agit souvent de bidonvilles, de favelas et d'installations sans autorisations sur des terrains de la collectivité publique.

Dans les villes nouvelles, l'eau et l'assainissement sont en général, des infrastructures « primaires » c'est à dire de la responsabilité publique régionale ou nationale. Ces infrastructures sont programmées de façon globale et préalablement à l'arrivée des constructions immobilières. On parle alors de terrains « viabilisés », d'une valeur supérieure au terrain agricole ou au terrain non viabilisé. En France et dans de nombreux pays, ce sont des sociétés spécialisées d'aménagement urbain qui prennent en charge ces aménagements d'infrastructures : eau, assainissement, routes principales et qui découpent ensuite les terrains pour les vendre aux sociétés immobilières (publiques et privées) qui construiront les logements, les activités et les équipements.

En France, ces sociétés au capital moitié public/moitié privé sont présidées par la puissance publique et s'autofinancent par la marge financière entre le prix d'achat du terrain (terrain vierge ou terrain agricole) et la vente aux prix du marché immobilier des terrains aménagés.

Vous avez visité le Pérou ; que pensez-vous de Lima et Arequipa ?

Le Pérou est un pays jeune et en pleine expansion. On voit bien cette grande activité économique et cette volonté de reconquérir tous les espaces du pays. Notamment, les grands travaux de captage des eaux ont ouvert une nouvelle frontière avec des terres jusque-là non fertiles.

Avec l'espoir de nouvelles richesses et aussi avec les changements économiques, des mouvements de populations entraînent à la fois l'augmentation dangereuse de la densité des villes anciennes comme Lima et Arequipa, mais aussi la naissance d'une multitude d'urbanisations dispersées sur les nouveaux territoires. Les autorités péruviennes auront donc à gérer à la fois le développement de deux formes d'expansion urbaine.

D'une part, Lima et Arequipa qui doivent faire face à des problématiques de développement urbain très rapide, assez répandues à travers le monde : croissance

exponentielle, quartiers anarchiques, transports ... qui sont plutôt des problématiques de gestion urbaine.

D'autre part une organisation des investissements dans les territoires nouveaux ... qui relèvent plutôt de la planification et de l'aménagement du territoire.

Presque toutes les villes péruviennes n'ont pas un plan de développement urbain

Grace à mes nombreuses interventions à travers le monde, j'ai pu faire des comparaisons sur l'état du développement urbain dans chaque pays. Il est important de ne pas porter de jugement sur une image urbaine, il est plus utile d'observer les prises de conscience et le mouvement vers une société urbaine plus équilibrée.

Les villes péruviennes sont jeunes par rapport à celles d'Europe par exemple. Dans leur histoire ancienne ces dernières n'ont pas toujours disposé de plans d'urbanisme ou de législations très perfectionnées.

Le mouvement des sociétés vers un même mode de vie, se fait lentement et leur avancement à chaque époque n'est pas identique, mais il progresse dans beaucoup de pays : en matière d'urbanisme, la conférence Habitat III sur le nouvel Agenda urbain en est un exemple et c'est une opportunité pour l'Amérique latine qu'elle se déroule à Quito. Après le passage de l'INTA à Arequipa, nous sommes allés à Quito pour le dire à Mme Maria de Los Angeles Duarte, Ministre du logement et du développement urbain de l'Équateur, Présidente de l'organisation de la conférence.

Le Pérou est un pays où la population dépense son argent dans la construction informelle parce qu'il n'y a pas d'autre alternative. Connaissez-vous d'autres pays où la construction informelle soit la règle ? Pourquoi ?

La construction informelle est très répandue dans le monde. On estimait en 2010, que le secteur informel représentait 55% du PIB en Afrique, 38% en Afrique du nord, 31% en Amérique latine et 24% en Asie. Cette économie populaire, constitue plus qu'un mode de vie, c'est également un mode de survie de la population urbaine.

L'économie informelle traduit les capacités de résilience de sociétés à faible productivité face aux chocs extérieurs. A bien des égards, son développement peut être considéré comme la réponse apportée au défi de la croissance de la population. Dans beaucoup de pays, le secteur informel est de fait le principal moteur de la construction des villes et de l'animation de la vie urbaine.

Malheureusement cette pratique a des répercussions sur les dépenses publiques locales liées aux réseaux (eau, électricité, voirie) car la valorisation foncière est très peu taxée et les impôts locaux difficiles à faire rentrer. Le budget des dépenses des collectivités locales est alors, en décalage avec le dynamisme économique de l'expansion de la ville.

Dans certains pays on parvient à encadrer l'informel ; le Maroc par exemple a une grande part de logements réalisés de cette manière : on estime à 50% les unités fabriquées en auto-construction sur le marché en 2011. La puissance publique organise la vente de lots de terrains le long des rues et encadre, avec un cahier des charges minimal, les implantations de petits immeubles de 3 niveaux maximum.

Aujourd'hui, peut-on dérouler une ville nouvelle sans l'aide du secteur privé ? Quel est le rôle du secteur public au moment de dérouler une nouvelle ville ? A-t-il un rôle important ?

Je ne parlerai pas seulement du cas des villes nouvelles, mais également des interventions pour des morceaux importants de ville existantes tels que leurs nouveaux quartiers.

On a vu que la ville est complexe et que sa construction nécessite l'intervention de très nombreux acteurs : les habitants, les responsables politiques, les développeurs de logements, de bureaux, de commerces, d'activités de services, de transports, etc. Ces acteurs font partie des deux mondes : le monde privé et le monde public. En France, nous pensons qu'il est assez logique de respecter la bonne connaissance de son métier, de chacun de ses acteurs ; chacun de ces mondes ne peut pas prétendre faire le métier de l'autre. Un développeur de logement social ne pourra pas faire le travail du développeur de bureaux ; un constructeur de centres commerciaux ou de bureau ne pourront réaliser aussi bien une université ou un théâtre ; les développeurs immobiliers ne font pas le même métier que les constructeurs de routes.

Certains grands groupes privés, prétendent par leur taille pouvoir réaliser l'ensemble de ces métiers. Il existe beaucoup d'opérations pour lesquelles la puissance publique a délégué au privé de la responsabilité totale de faire un morceau de ville. Tant que l'opération reste à l'échelle d'une opération immobilière de taille raisonnable, cette délégation peut être fructueuse.

Lorsque le programme est un véritable morceau de ville avec l'ensemble de ses composantes d'équipements publics, d'infrastructures routières, d'eau et d'assainissement, de transport et de programmes culturels et sociaux, il y a obligatoirement un changement d'échelle qui rend nécessaire une intervention conjointe des acteurs publics et privés.

Il faut garder à l'esprit que chaque acteur a sa logique de fonctionnement ; vouloir l'ignorer présente des risques. Le secteur privé a un souci de rentabilité et de retour sur investissement de ses capitaux qui est limité à 5 à 10 ans ; le secteur privé ne souhaite pas mener des projets sur 20 à 30 ans qui sont l'échelle du développement urbain et de ses investissements.

Mais, ces logiques individuelles doivent coexister et nécessitent d'être coordonnées et organiser dans le temps et dans l'espace urbain. C'est comme un orchestre : les meilleurs joueurs de musique doivent suivre un chef d'orchestre !

L'idéal est donc que le secteur public garde la responsabilité du projet de développement urbain sur l'échelle du long terme et fasse travailler, à l'intérieur de ce cadre, le secteur privé sur un découpage en projets successifs à l'échelle immobilière du court et moyen terme.

Vous avez aidé plusieurs fois au développement des cités. Quel est, selon votre point de vue, le processus le plus difficile à mener à terme ? C'est le montage financier peut-être ? Pourriez-vous s'exprimer sur le processus du montage financier ?

Nous venons de voir que les constructions de morceaux de ville ou de villes nouvelles, étaient des opérations de très long terme. Accueillir des milliers d'habitants en moins de 10 ans, dans de très grands ensembles de logements, par

l'action des grands groupes immobiliers çà ne donne pas un résultat idéal, lorsque les équipements et activités n'accompagnent pas cette promotion immobilière mais c'est ce qui se fait dans beaucoup de périphéries des grandes villes.

Mais prévoir une véritable ville de plusieurs centaines de milliers de nouveaux habitants avec toutes ses composantes, c'est un changement d'échelle. Multiplier les grands groupes immobiliers, n'est pas une bonne solution : la juxtaposition de chaque élément de ce grand « puzzle urbain » ne peut pas donner un résultat cohérent.

De nombreuses composantes de la ville ne pourront pas être réalisées par ce système. Le logement social est assez facile à construire mais le logement des classes moyennes sera plus difficile et le logement des catégories aisées ne viendra que lorsque la réussite de la ville nouvelle sera établie. Le commerce et les bureaux ne viendront pas en nombre suffisant avant plusieurs années ; il faudra avoir la patience de leur réserver des terrains judicieusement placés. L'apparition des équipements publics, des services publics et privés et grands établissements de santé de culture et d'enseignements attendront régulièrement leur programmation budgétaire. Enfin les grandes infrastructures routières et de transport mettront des années à se terminer. Les groupes privés ne pourront pas poursuivre ces projets trop longs et trop risqués pour eux.

La construction urbaine à cette échelle de plus de 100 000 à 500 000 habitants met plus de vingt à quarante ans à se développer. Il faut donc assurer une continuité de direction de ce projet dans un environnement qui change : changement de la société, évolution des politiques, changements économiques, changement des techniques ..

On a vu que seul une gouvernance publique peut avoir cet objectif de long terme. Mais ce n'est pas suffisant ; il faut également que cette gouvernance publique s'organise pour continuer à assurer les financements nécessaires.

Nous pensons en France que ces moyens financiers ne peuvent venir, ni de la subvention de l'État (qui ne sera pas suffisante à long terme), ni de la prise en charge par le privé (qui ne prendra en charge que la part de responsabilité lié à son propre projet).

Ces moyens financiers ne peuvent être assurés que par l'opération elle-même ; l'opération doit trouver son propre équilibre financier pendant jusqu'à fin du projet urbain. Pour cet objectif, il est nécessaire que la puissance publique garde le contrôle du terrain pendant toute la durée de l'opération, de façon à profiter, de la rente foncière qui assurera le financement des travaux d'aménagement. C'est la durée de l'opération qui fait prendre de la valeur aux terrains à construire ; cette valeur doit être sauvegardée au profit des objectifs publics. Les terrains aménagés seront donc vendus à de nombreux constructeurs, aux prix du marché et au fur et à mesure de la programmation des quartiers de façon à profiter de cette augmentation régulière de la valeur foncière.

Les intérêts privés sont également sauvegardés dans chacune de leur opération immobilière, à condition que la puissance publique veille à maintenir un prix du marché des terrains préservés de toute spéculation foncière.

En France, des sociétés d'aménagement urbain sont créées par association de capitaux publics et privés ; elles sont propriétaires des terrains qu'elles achètent, qu'elles équipent de routes et de réseaux et d'espaces publics. Des parcelles de

terrains aménagés sont ensuite vendues au prix du marché immobilier aux constructeurs publics et privés. Leur bilan doit s'équilibrer jusqu'à la fin de l'opération de construction urbaine.

Le projet de ville nouvelle de Majes-Siguas peut-il devenir un exemple de bon déroulement urbain dans le monde ? Qu'est-ce qu'il faut faire pour tenir cet objectif ?

Lorsque j'ai visité la région de Majes-Siguas, les urbanisations précédentes, Majes 1 et Pedregal, nous ont été présentées comme des échecs. L'ensemble des personnes que nous avons rencontrées, autorités et responsables techniques notamment, avaient le sentiment que pour faire mieux, il fallait s'éloigner de ces villes et repartir ailleurs pour réaliser une ville nouvelle qui, elle, devrait être exemplaire.

Avec l'INTA, nous rencontrons très souvent, à travers le monde, cette idée qui consiste à croire que en repartant à zéro, une ville nouvelle sera la solution des problèmes du moment. Ceci est une utopie et pour échapper aux désillusions, il faut que la puissance publique s'organise pour faire face à la réalité ; cette réalité est complexe, mais on peut expliquer les points les plus importants.

Tout d'abord, la durée de création de la ville ; je l'ai abordée précédemment sur l'aspect financier. Cette durée a également des conséquences sur la conception de la ville nouvelle. Cette conception devra obligatoirement évoluer sur une durée de 40 ans. On voit bien que la ville nouvelle de Versailles en France, conçue par les architectes du roi Louis XIV au 17^{ème} siècle se développe sur des plans différents au 21^{ème} siècle. Il en est de même pour Arequipa : ce qui se construit en 2016, ne ressemble pas à ce qui se faisait en 1970 ou à ce qui s'est fait autrefois dans le quartier historique.

Il faut comprendre qu'il n'est pas possible de concevoir un plan d'urbanisme parfait qui ne pourrait pas être modifié pendant quarante ans. Les changements de techniques, les évolutions des lois, les nouvelles directives mondialisées en matière de ville et même l'évolution sociale et politique, nécessiteront d'adapter plusieurs fois les plans.

Ensuite il faut admettre que le projet d'une ville nouvelle, s'inscrit dans le contexte légal et social national. Il n'est pas possible de décréter que le périmètre du projet ne subira pas les mêmes réglementations et les mêmes contraintes que dans le reste du pays. Il existe quelques exemples où la puissance publique crée quelques réglementations exceptionnelles pour un projet : opérations déclarées d'intérêt national, opération du Roi, zone offshore, etc. Mais en général, ces dispositifs sont partiels ; il s'agit par exemple de régler des expropriations de terrains, il peut s'agir d'incitations fiscales, de dérogations pour des équipements ou des quartiers. En réalité, ces lois d'exceptions ne peuvent pas couvrir intégralement tous les problèmes et sont difficiles à maintenir car ils sont considérés comme injustes par les responsables politiques des autres territoires qui n'en profitent pas.

Le contexte de travail du nouveau projet Majes Siguas sera donc le même que celui qui existe pour les autres urbanisations avec toutes ses difficultés : occupations de terrain illégales, construction informelle, évolution du monde agricole et agroindustriel, problèmes de pauvreté, d'emploi, difficulté de financement des équipements, difficultés à financer les personnels des équipements ... Il n'y a donc

aucune raison que la construction de la ville nouvelle soit plus facile et donc meilleure qu'ailleurs.

Enfin, il faut citer la difficulté de réaliser très rapidement un nombre suffisant d'éléments de programme urbain pour atteindre la taille critique qui en fasse « une vraie ville ». La construction sur 40 ans de la ville nouvelle, c'est long à l'échelle humaine de l'urbaniste ou du responsable politique, mais c'est court à l'échelle historique des villes existantes. La nouvelle urbanisation devra s'adapter continuellement à des urgences : attirer très rapidement les commerces et services, réaliser très rapidement des routes et des transports, construire très rapidement des écoles et des équipements, trouver très rapidement les compétences de gestion urbaine...

Ces urgences ne pourront pas être assurées par les mêmes responsables qui gèrent quotidiennement les urbanisations déjà existantes. Pour gérer toutes ces complexités, il est nécessaire de mettre en place sur le terrain et, dans le périmètre de l'urbanisation si possible, une organisation technique compétente, qui soit capable de maintenir pendant plusieurs années la cohérence du projet. Cette autorité, dont le Conseil d'administration devrait associer les responsables publics avec une représentation des entreprises privées, devrait avoir une autonomie de gestion suffisante pour assumer la responsabilité de gérer les équilibres financiers évoqués précédemment, piloter les évolutions du projet d'urbanisme, établir les directives et cahier des charges pour encadrer les constructeurs, et inciter les investisseurs à participer au développement économique.