

urbanisme

PROJET Le foncier des grands ensembles 16/
PLANÈTE Mexico et Buenos Aires 20/
L'INVITÉ François Chaslin 66/

www.urbanisme.fr

juillet
août
septembre
2019

n° 414

20 €



Le droit au rez-de-ville
villes / sociétés / cultures

DOSSIER

Le droit au rez-de-ville

26/



PLANÈTE



/ Mexico et Buenos Aires réinvestissent leurs centres

Devenues des métropoles autonomes, Mexico et Buenos Aires mettent en œuvre de nouveaux dispositifs d'aménagement et de gestion, privilégiant l'attractivité de leurs centres-villes.

Par Carlos Gottlieb, maître de conférences à l'École nationale supérieure d'architecture et de paysage (Ensap) de Bordeaux

Les aires métropolitaines de Mexico (22 millions d'habitants) et de Buenos Aires (près de 13 millions) constituent les deux plus importantes des pays d'Amérique latine de langue espagnole. Instaurées en tant que districts fédéraux, avec des autorités nommées par les présidents de la République respectifs, Mexico et Buenos Aires sont depuis le XIX^e siècle des villes « tête de pont » concentrant des investissements et de vastes projets d'aménagement de la part des gouvernements nationaux. Avant de devenir des métropoles autonomes à la fin du XX^e siècle.

Ville phare issue de ce que Pierre Veltz appelle « *la première mondialisation*¹ », à cheval sur les dernières décennies du XIX^e siècle et les premières du XX^e siècle, la capitale argentine comporte un passé riche en expériences urbanistiques, lui ayant permis d'atteindre dans les années 1940 trois millions d'habitants, chiffre pratiquement inchangé jusqu'à nos jours. Les principaux projets constituant l'ossature de la ville sont issus de cette époque : infrastructures portuaires et ferroviaires, ainsi que des services urbains qui, parallèlement aux projets d'embellissement d'inspiration haussmannienne, se sont superposés à l'ancien damier d'origine. Se nourrissant des débats internationaux, Buenos Aires s'était également lancée dans l'élaboration d'un plan directeur d'aménagement qui, inscrit dans la pensée fonctionnaliste, était censé anticiper une intervention très active de l'État. Bien qu'approuvé en 1962, ce document eut une portée réelle assez limitée, compte tenu de la forte croissance démographique des communes périphériques, ainsi que de l'instabilité politique que subit le pays entre les années 1930 et les années 1980, ces dernières correspondant à l'installation définitive de la démocratie après la dictature militaire (1976-1983). Entouré de massifs volcaniques, Mexico est marquée par une confrontation récurrente aux risques naturels qui ont modelé son visage par la juxtaposition de quartiers investissant un site originellement lacustre. À partir des années 1940, un important processus d'industrialisation attira de fortes migrations depuis les régions rurales et

l'agglomération de Mexico est devenue la plus peuplée d'Amérique latine, détrônant celle de Buenos Aires. Cette croissance est accompagnée de grands projets publics, tels le campus de l'université autonome du Mexique ou le réseau du métro construit à l'occasion des Jeux olympiques de 1968. Ce développement a toutefois été source de conflits dans l'occupation du territoire du fait de l'incapacité des administrations publiques à encadrer une croissance exponentielle qui perdure jusqu'à nos jours.

UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

Au début des années 1990, le Mexique et l'Argentine adoptent des politiques néolibérales pour faire face à la montée en puissance de la globalisation économique. Se démarquant des modes de gouvernance en vigueur pendant les Trente Glorieuses, ces mesures traduisent le

retrait des États nationaux dans la définition des politiques de développement des grandes agglomérations. Ces politiques sont transférées aux acteurs directement concernés dans un but d'efficacité au sein d'une économie mondialisée très concurrentielle. Les deux pays instaurent alors

l'élection au suffrage universel du chef de gouvernement de leur capitale.

Dans le cas de Buenos Aires, ces mesures sont accompagnées par l'adoption, en 1996, d'une Constitution à l'échelle de la ville instaurant notamment l'établissement d'un Plan d'aménagement urbain et environnemental (*Plano urbano ambiental*), conçu comme la feuille de route du développement territorial. Ce Plan ne sera approuvé qu'en 2008. Mais les thèmes abordés pendant les douze années de son élaboration ont permis la définition d'un certain nombre de politiques sectorielles censées redynamiser et rééquilibrer la ville tout en la rendant plus attractive pour les investisseurs. Parmi ces politiques, la piétonnisation de plusieurs secteurs du centre-ville est celle qui a remporté le plus rapidement un grand succès. « Cette politique, explique Carlos Alberto Colombo, sous-secrétaire à la Planification urbaine de la Ville de Buenos Aires, dépasse notre gestion. Mise en place depuis 2003, elle a généré tout au début ■■■

L'élection au suffrage universel du chef de gouvernement de la capitale



■ des réticences dans la population qui craignait une augmentation de l'insécurité dans l'espace public. Très vite, les différents utilisateurs de ces espaces ont changé d'avis au regard du regain d'attractivité de zones très actives, mais subissant jusque-là une présence abusive de la voiture. Des secteurs du centre-ville ayant perdu des habitants sont maintenant convoités par une population jeune qui veut rapprocher son lieu de résidence de son lieu du travail. On y constate également une augmentation de l'offre commerciale et hôtelière. » Appelée *Prioridad Peatón* (« Priorité aux piétons »), cette politique englobe une centaine d'hectares du centre administratif et du cœur historique, ainsi que d'autres secteurs centraux attirant un nombre important de passants et de touristes. Dans tous ces cas, un nombre considérable de rues ont été rendues piétonnes ou à circulation limitée grâce au nivellement des chaussées et des trottoirs, ainsi qu'à la mise en place d'un mobilier urbain de qualité et à des plantations.

À Mexico, bien que la Constitution fixant les compétences de la Ville n'ait été approuvée qu'en 2017, l'élection du maire au suffrage universel depuis 1997 a permis de définir, comme à Buenos Aires, une série de politiques locales. Tel est le cas du programme lancé au début des années 2000 pour réhabiliter le centre historique qui était devenu un secteur assez dégradé, occupé majoritairement par une population âgée dans un habitat vétuste et comportant une activité commerciale en déclin. « *Ce programme*, indique Vicente Flores Arias, ancien directeur du développement immobilier du Fideicomiso du centre historique, *a été défini en articulant divers types d'actions. D'une part, face à la difficulté de faire réhabiliter les bâtiments par leurs propriétaires, une série de mesures ont été adoptées favorisant leur acquisition par des investisseurs privés, à condition que ceux-ci prennent en charge les travaux nécessaires et les remettent dans le marché à des prix accessibles pour un public à revenus moyens. Il a été aussi demandé à ces investisseurs que des locaux réhabilités soient mis en location pour des commerces, des activités*

tertiaires et des services. D'autre part, la Ville s'est chargée de rénover les réseaux d'infrastructures n'ayant pas fait l'objet de travaux depuis plusieurs décennies et a mené des projets de réorganisation de la circulation et d'embellissement des espaces publics. » Accompagné par des dispositifs de sécurisation, ce programme a permis de faire évoluer la perception très négative du centre ancien, attirant de nouveaux habitants ainsi que des investisseurs, tel le milliardaire Carlos Slim qui acheta une centaine d'immeubles pour les mettre en location.

L'AMÉLIORATION DE LA MOBILITÉ

Complétant les programmes d'aménagement, des politiques de mobilité ont été mises en place par les deux villes dans des délais relativement courts de manière à pouvoir afficher rapidement, auprès des habitants, une amélioration de leurs conditions de déplacement *a priori* très payante du point de vue électoral.

Afin de renforcer la connectivité de son territoire tout en l'articulant avec des transports en commun desservant l'ensemble de son aire métropolitaine, Mexico a mis en place, à partir de 2005, un système d'autobus en site propre appelé Metrobus. S'inspirant du système TransMilenio de Bogotá – le troisième système du type BRT (*Bus rapid transit*) instauré en Amérique latine après celui de Curitiba et de Quito –, le Metrobus s'appuie sur un mode de gestion mixte : la réalisation des infrastructures (couloirs de bus, plateformes d'accès et abribus) est assurée par les services de la Ville et l'exploitation est déléguée à des sociétés privées. Parcourant les principaux axes, le Metrobus offre, conjointement avec le métro et le trolleybus, une maille assez puissante qui s'articule, dans quelques points intermodaux, avec des gares de trains de banlieue. Malgré son efficacité, il est concurrencé par les *peseros* – système informel de microbus géré par des entreprises privées –, très appréciés par la population car, même si la durée du parcours peut être extrêmement longue, ils assurent pour un prix assez bas une desserte très personnalisée des quartiers

Des politiques de mobilité mises en place dans des délais courts



À gauche,
Mexico, Metrobus.
Ci-contre,
Buenos Aires,
création du viaduc
ferroviaire

© Carlos Gottlieb

périphériques de l'agglomération, qui concentrent 70 % des déplacements vers le centre-ville, avec des arrêts sur demande des voyageurs.

Bénéficiant d'un prêt de la Banque mondiale, la Ville de Buenos Aires a mis en place en 2010 le programme dit « bus hybrides » afin d'encourager l'achat de matériel roulant de nouvelle génération. Il s'adresse principalement aux *colectivos*, le système d'autobus urbains géré depuis son origine par des compagnies privées. Ce programme vise à réduire les émissions de particules fines qui sont à Buenos Aires deux fois plus élevées que ce que préconise l'OMS. Le gouvernement municipal a également restructuré un certain nombre d'axes clés empruntés par plusieurs lignes de *colectivos* grâce à l'agencement de sites propres qui, tout en requalifiant l'espace public, permettent de diminuer sensiblement le temps des trajets. C'est selon ce principe que les deux axes du Metrobus mis en œuvre dans le

centre-ville (Metrobus de l'avenida 9 de Julio et Metrobus del Bajo) ont permis d'y concentrer la totalité des lignes de *colectivos* de ce secteur en complément du programme *Prioridad Peatón*. Vu son succès, ce système a été dupliqué dans des quartiers situés loin du centre-ville ainsi que dans des axes radiaux desservant des communes de banlieue. Outre ces actions, des projets d'optimisation d'infrastructures issus du *Plano urbano ambiental* et nécessitant des gros investissements ont été lancés, profitant du fait que le président de la République et le maire de la capitale appartiennent au même parti politique². Il s'agit notamment du projet phare de la mandature 2015-2019, le Paseo del Bajo, voie rapide permettant le bouclage du système d'autoroutes prévu depuis 1962. Réalisée en tranchée ouverte, elle borde sur presque 7 km le quartier de Puerto Madero, l'ancienne zone portuaire de 170 ha transformée, à partir des années 1990, en secteur haut-de-gamme très fréquenté par des touristes. Des couvertures ponctuelles y sont prévues afin d'agencer en surface une nouvelle promenade reliant le centre-ville aux aménagements du vieux port. D'un coût estimé de 700 M\$, ce projet a été financé à hauteur de 400 M\$ par un prêt de la Banque de développement d'Amérique latine (CAF), le reste correspondant à la vente de parcelles libérées le long de cette nouvelle promenade ainsi qu'à des fonds publics divers. D'autres projets en cours ou déjà finalisés concernent l'effacement de barrières ferroviaires créées par de nombreuses lignes de banlieue traversant la ville. Leur financement est assuré par l'État et la Ville ainsi que par la vente de parcelles ferroviaires désaffectées ouvertes à l'urbanisation.

À Mexico, la réalisation de nouvelles infrastructures se heurte à la présence de nombreux secteurs d'habitat informel qui exigent des solutions à la carte. Tel est le cas du train rapide allant vers Toluca, ville secondaire proche de l'agglomération, dont le projet lancé en 2012 prévoyait un viaduc traversant l'ancien village de Santa Fe. Face aux fortes réactions de la part des habitants qui craignaient des destructions importantes, ce projet a dû être modifié ■■■

DES CONTEXTES POLITIQUES TENDUS

Le nouveau rapport de forces politiques issu des élections nationales et locales, qui ont eu lieu au Mexique et en Argentine depuis juillet 2018, influe sur la définition de l'agenda actuel de l'urbanisme des capitales des deux pays.

Portée par le raz-de-marée ayant permis au parti de gauche Morena (Mouvement de régénération nationale) de remporter la plupart des États du Mexique et propulsant Andrés Manuel López Obrador (dit AMLO) à la présidence de la République, Claudia Sheinbaum est depuis décembre 2018 la nouvelle maire de Mexico. Sa prise de fonctions coïncide avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle Constitution au niveau local, celle-ci mettant en place un processus de décentralisation qui accorde notamment aux seize circonscriptions administratives de la capitale la faculté

d'établir leur propre plan d'urbanisme¹.

Le temps nécessaire pour mettre en œuvre les nouveaux dispositifs opérationnels issus de ce processus ainsi que la mauvaise réputation de la promotion immobilière font que le développement urbain ne fait pas partie des priorités du gouvernement de la métropole, malgré l'intérêt que ce dernier accorde aux questions territoriales comme la mobilité ou la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement.

En Argentine, lors des élections présidentielles du 27 octobre 2019, le président de la République sortant, Mauricio Macri – candidat à sa propre succession –, a été battu par Alberto Fernandez, le candidat du front d'opposition de centre gauche constitué autour du parti péroniste. Par contre, l'actuel maire de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, qui appartient à

la même coalition que celle du président Macri, a été réélu lors des élections municipales et régionales qui se déroulaient le même jour que les élections présidentielles.

Il a battu dès le premier tour le candidat du front péroniste, Matías Lammens. Ce dernier n'a pas bénéficié de la vague contestataire qui était montée en puissance au niveau national, alors qu'il avait mis en avant des thèmes comme l'action sociale, devenue prioritaire au regard de la crise économique que traverse actuellement le pays. La campagne politique d'Horacio Rodríguez Larreta a été principalement axée autour des grands projets d'infrastructures urbaines réalisés pendant son mandat. / C. G.

¹ Cf. « Mexico, nouvelle gouvernance, nouveaux enjeux », *Urbanisme*, n° 412, mars 2019.

■ retardant de deux à trois ans sa mise en service initialement prévue pour 2018.

Pour répondre efficacement à ce type de contraintes fut mise en place en 2016 un premier téléphérique à Ecatepec, l'une des communes de la zone métropolitaine de Mexico. Appelé Mexicable, ce projet reprend un système de mobilité très apprécié en Amérique latine, déjà utilisé à Medellín, Rio ou La Paz, pour relier des quartiers précaires d'habitat dense présentant une configuration très compliquée du réseau viaire sur un relief assez marqué. Avec une fréquence de 18 km/h et un débit maximal de 3 000 passagers par direction, ce projet permet d'économiser la moitié du temps par rapport aux trajets effectués par des *peseros*. Comportant une alimentation par énergie solaire, le Mexicable devient également un modèle de transport écologique facilement reproductible dans d'autres sites de la métropole.

DES QUARTIERS « CRÉATIFS »

Dans les deux métropoles, la matérialisation des projets d'infrastructures de mobilité – qui impliquent un endettement considérable de la part des pouvoirs publics, au détriment de mesures plus sociales – mise sur un rééquilibrage territorial en escomptant une prise de relais de la part du secteur privé. À Buenos Aires, cette stratégie s'appliqua principalement au secteur Sud, historiquement laissé pour compte. La Ville décida d'y installer en 2015, dans le quartier de Parque Patricios, le nouveau siège du gouvernement municipal dans un bâtiment conçu par Norman Foster, initialement prévu pour accueillir le siège de la banque municipale. Cette décision suivait celle de la création en 2008, dans ce même quartier, du Distrito Tecnológico, nouveau « hub » s'étendant sur 200 ha qui, dans une optique de « ville créative », visait à accueillir des entreprises liées aux technologies de l'information et des communications grâce à des aides fiscales. Ayant permis l'installation de 300 sociétés au cours des dix dernières années, cette initiative fut exportée vers d'autres sites avec un succès variable selon les cas. Elle a été notamment mise en place dans le quartier populaire de La Boca où, profitant de son attrait touristique et de sa tradition

artistique, fut créé le district des arts dont le pilier est la Usina del Arte, centre culturel installé dans une ancienne centrale électrique. La stratégie de développement du Sud, qui concentre la plupart des grands ensembles d'habitat social des années 1970, assez précarisés du fait des crises économiques récurrentes que subit le pays, a été poursuivie. Ainsi, le village des Jeux olympiques de la Jeunesse d'octobre 2018 a été réalisé dans une aire très excentrée, avec l'objectif d'y attirer de nouveaux habitants pour diversifier sa composition sociale.

Le rééquilibrage urbain à Mexico est issu principalement des mesures prises après le tremblement de terre de 1985 qui, au regard des dégâts importants affectant le centre-ville, persuada les autorités locales de créer un nouveau pôle de développement à l'ouest de la capitale, dans de vastes emprises occupées par des décharges publiques jouxtant l'ancien quartier de Santa Fe. Bénéficiant d'une politique favorisant l'acquisition de terrains, le nouveau pôle de Santa Fe attira de nouveaux programmes : le campus de l'Universidad Iberoamericana installé sur des emprises qui lui avaient été cédées gratuitement après son départ du centre-ville, le siège de grands groupes comme IBM ou Hewlett-Packard. Malgré un essor initial, son éloignement généra une réorientation des grands investissements immobiliers vers le centre-ville, notamment le long de son axe emblématique, le Paseo de la Reforma, qui avait été très touché lors du tremblement de terre. À l'instar de la Torre Mayor, financée par Georges Soros, qui en 2003 devient le bâtiment le plus haut d'Amérique latine, toute une série de tours sont sorties de terre ou sont actuellement en chantier, faisant de cet axe le secteur urbain le plus dynamique de la capitale, pouvant rivaliser avec d'autres grandes métropoles dans la course imposée par la globalisation.

Favorisés par des dispositifs d'encouragement à la densification des aires centrales, lesquelles concentrent la plupart des emplois qualifiés, d'autres opérations mixtes regroupant de l'habitat de standing, du tertiaire et des centres commerciaux reconquièrent progressivement des secteurs vétustes proches du centre. Tel est le cas du quartier construit autour du musée Soumaya, ouvert en 2011 pour

Ci-contre, Mexico, densification récente des quartiers centraux. À droite, Buenos Aires, espace public réalisé sur la couverture du Paseo del Bajo
© Carlos Gotlieb



abriter la collection d'œuvres d'art de Carlos Slim. Malgré son apparence spectaculaire, ce nouveau quartier, installé sur l'emprise d'une ancienne papeterie, est régulièrement inondé du fait de l'état critique des réseaux.

GÉRER LA DENSITÉ

La rénovation des réseaux constitue en effet un enjeu crucial pour faire face à la densification potentielle des quartiers centraux ou péri-centraux. La construction de bâtiments en hauteur dans des tissus urbains de basse densité est à Buenos Aires une pratique récurrente, encouragée par un règlement d'urbanisme issu du plan directeur de 1962, mais approuvé en 1977 pour promouvoir la transformation des tissus urbains dans une démarche de zoning. Toutefois, face à la mobilisation des habitants ces dernières années pour freiner de grandes opérations immobilières susceptibles de défigurer des quartiers et de saturer des réseaux, le gouvernement municipal a rédigé un nouveau règlement d'urbanisme suivant les principes du *Plano urbano ambiental*, tout en élaborant une nouvelle législation pour gérer les plus-values foncières et les mettre au service de l'amélioration des quartiers.

« Le nouveau règlement, reprend Carlos Alberto Colombo, propose des principes morphologiques qui respectent les tissus urbains constitués avec une volonté de régler de manière assez fine la question de la densité, afin de contribuer à une mixité sociale et fonctionnelle assez intense tout en respectant l'identité des quartiers. Nous préconisons six cas de figures de remplissage homogène des îlots à partir de la morphologie dominante, les typologies de tours n'étant que ponctuellement autorisées dans des nouvelles urbanisations sur des terrains vacants ou très mutables. »

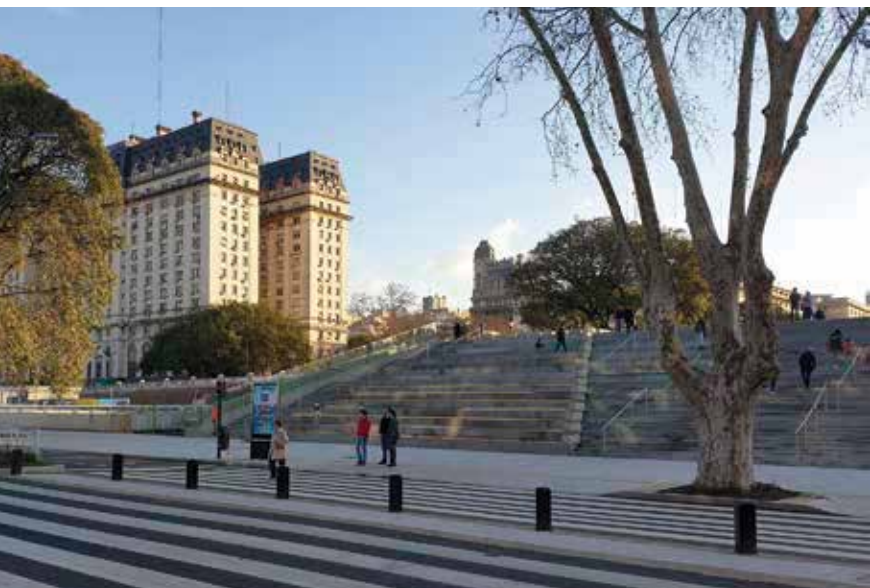
Dans les secteurs favorisés par une augmentation possible de la hauteur des constructions, une taxe sur les plus-values foncières a été établie, dont les montants seront affectés à un fonds de développement urbain et de l'habitat destiné à financer l'amélioration des infrastructures, la création de logements sociaux et des équipements ainsi que l'aménagement d'espaces publics. « La régulation des plus-values foncières, souligne Gustavo Gomez Pelcier,

responsable de la direction de l'urbanisme citoyen à l'Institut technologique de Monterrey pour la région de Mexico, est une question clé pour cadrer le développement des grandes villes latino-américaines marquées par des tissus urbains très malléables au sein d'aires centrales qui peuvent être densifiées, à condition d'avoir un support infrastructurel adapté. Mexico est confrontée à une situation paradoxale : il y a un marché potentiel pour développer des logements pour des populations à revenus modestes dans des zones centrales, mais les investisseurs n'y interviennent pas, faute d'une politique active d'amélioration des réseaux d'infrastructures existantes. Cette population est contrainte de s'installer dans des aires périphériques générant des déplacements quotidiens vers le centre-ville dans des conditions très défavorables. »

Des réponses existent pourtant déjà au Brésil, où un mécanisme de gestion des plus-values a été adopté à partir de l'expérience des Cepac (Certificats de potentiel additionnel de construction) mis en place à São Paulo à partir de 2001, pour cadrer le développement de nouveaux quartiers. Il s'agit de certificats émis par la Ville dans le cas d'une opération nouvelle qui permettent de construire des surfaces supplémentaires au-delà de la limite fixée dans un plan-masse établi au préalable, avec un plafond maximal qui varie selon la densité recherchée. Le montant de l'achat de ces certificats est destiné au financement des infrastructures physiques et sociales de la zone à urbaniser. « L'avantage de ce système issu d'une vision d'économie circulaire, conclut Gustavo Gomez Pelcier, c'est qu'en même temps qu'on répond à un besoin particulier d'urbanisation, les plus-values vont directement à la collectivité qui finance les infrastructures nécessaires pour générer un potentiel attirant des investisseurs pour mettre en œuvre l'urbanisation. Il suppose ainsi la mise en place d'un cercle vertueux favorisant la captation de ressources pour développer des quartiers qui seront densifiés de manière équilibrée. » / Carlos Gotlieb

① Cf. Pierre Veltz, *La Grande Transition. La France dans le monde qui vient*, Seuil, 2008.

② Il s'agit de la coalition de centre-droit *Cambemos*.



POUR EN SAVOIR PLUS

→ **Le Centre historique de Mexico.**

De la patrimonialisation du site à la gentrification, ouvrage de Jerónimo Díaz Marielle, géographe, professeur de sociologie urbaine à l'université autonome métropolitaine (IAM) de Mexico, a été rédigé à partir de sa thèse réalisée entre 2008 et 2014 au sein du Centre interdisciplinaires d'études urbaines du Lisst (UMR 5193), université Toulouse-Jean-Jaurès. Ce livre interroge le rôle que les élites politiques et économiques entendent attribuer au noyau historique de la capitale mexicaine. Il analyse la participation ambiguë des classes intermédiaires ainsi que les différentes formes de résistance exprimées par les populations exclues du projet urbain. / A. L.

Le Centre historique de Mexico. De la patrimonialisation du site à la gentrification, Presses universitaires du Midi, coll. « Villes et Territoires », 318 pages, 26 euros.