

Les réglementations du skyline

Compte-rendu du Workshop #1

**Skyroom, Tour Oxygène,
Lyon, 20 Septembre 2013**

Dans le cadre d'un projet de recherche ANR, porté par le laboratoire EVS (Lyon 2), en lien avec les partenaires Agence d'urbanisme de Lyon, LIRIS et EIVP, l'équipe SKYLINE s'est interrogée, lors de ce premier atelier de 2013, sur les réglementations du skyline à travers le monde. L'atelier a été organisé par l'Agence d'urbanisme de Lyon, qui a également assuré la rédaction du présent compte-rendu.



Les cahiers de SKYLINE // Workshop #1 // Agence d'Urbanisme de Lyon

« Le skyline ou silhouette de la ville est la **représentation** en coupe du volume urbain. A plus grande échelle, on parle de profil urbain ou de « ligne des toits » (...). Les silhouettes des villes sont **révélatrices** des types de sociétés, de leurs traditions et leurs règlements, de leur plus ou moins grand dynamisme ».

R. Allain (2004)

« The silhouettes of the city or skylines are appearances (...). A skyline is a **specific way of observing and representing the city**, namely one that points out the heights of the built environment, which is emphasised most from a **low and distant viewpoint** ».

« A city has an infinite number of skylines, depending on the **viewpoint** and the viewing direction. Some of them might be conceived as representing a city's **spatial, social and cultural characteristics**, all of them **abstract** the city. »

G. Gassner (2009)

- Citations issues de l'introduction au Workshop *skyline* #1, par Manuel Appert, 2013 -

“ **SKYLINE** est un projet de recherche exploratoire, collaboratif et comparatiste sur les enjeux politiques, économiques et sociaux d'une dimension du paysage urbain restée implicite : le *skyline*. Le projet est justifié par **l'absence de conceptualisation du skyline**, alors même que se multiplient les projets de tours dans les villes européennes et que des conflits émergent sur la verticalisation des métropoles. Dans le contexte du développement durable, notre mission est de réfléchir aux principes de gouvernance de cette dimension du paysage urbain à Lyon, Londres et Paris.

Composé d'une équipe pluridisciplinaire, SKYLINE s'est fixé plusieurs objectifs. Il s'agit en amont de définir ces combinaisons particulières de vues et de points de vue qui donnent à voir de vastes portions de territoire urbain et à embrasser la globalité des formes matérielles de la société urbaine. Il s'agit ensuite d'identifier et de comprendre les enjeux politiques associés aux transformations, préservations et aux représentations de la silhouette urbaine pour formaliser le *skyline*. Cet effort de formalisation nous permet de la fois d'enrichir et de structurer le débat public sur l'impact paysager des tours.

Notre projet est aussi **méthodologiquement innovant en associant chercheurs et praticiens** pour conduire une recherche participative et interactive. Au cours des **trois ateliers** prévus sur la période 2013-2015, les participants sont invités à « défricher », expliciter et construire le concept de *skyline* pour dessiner les principes de sa gouvernance à Paris, Lyon et Londres.

L'objectif des trois ateliers (2013-2015) est de promouvoir une fertilisation croisée entre chercheurs et praticiens tant du point de vue de la conceptualisation que des pratiques du *skyline*. A travers plusieurs présentations et discussions, ce premier atelier SKYLINE a pour objet de :

- Présenter le projet, ses objectifs et ses missions, et donner la parole aux praticiens
- Quantifier et qualifier le processus de verticalisation des villes d'aujourd'hui
- Apporter des connaissances sur les réglementations des *skylines*
- Qualifier les modalités de prise en compte du *skyline* dans les législations
- Tirer des enseignements théoriques et empiriques sur la prise en compte du *skyline*.



- Texte de présentation de SKYLINE, issu du programme du Workshop #1 -

Programme du Workshop #1

INTRODUCTION – *Le projet de recherche et le retour des tours*

- « Le projet SKYLINE : objectifs, consortium, missions » - Manuel Appert, Isabelle Lefort, François Brégnac
- Questions
- **Présentation Introductive** – Le retour des tours dans les villes européennes : un bilan – Manuel Appert
- Questions et discussions

PARTIE 1 – *Le skyline des villes mondiales : verticalisation et réaction réglementaires*

- **Présentation 1** – NYC, Chicago, berceaux des tours et de leur réglementation. Les *skylines* fondateurs seraient-ils aujourd'hui oubliés ? – Christian Montès, Professeur de géographie à l'Université Lumière Lyon 2, IRG – UMR5600.
- **Présentation 2** – Construction et régulation du *skyline* des espaces centraux à Tokyo : des premiers gratte-ciels du XX^{ème} siècle à la verticalisation du XXI^{ème} siècle. – Raphaël Languillon, Doctorant en géographie, Université Lumière Lyon 2, IRG – UMR5600
- **Questions et discussions**

PARTIE 2 – *Londres et Paris : négocier la verticalisation dans la ville patrimonialisée*

- **Présentation 3** – Londres : un outillage réglementaire sophistiqué pour un *skyline* contesté. – Hemine Sanson, Directrice aménagement stratégique, Greater London Authority
- Questions et discussions
- **Présentation 4** – Paris : de la préservation à l'urbanisme dérogatoire dans Paris intra-muros. – Vincent Bécue, architecte-urbaniste enseignant à l'EIVP-Université de Mons et Vincent Labbé, étudiant en Master à l'EIVP.

PARTIE 3 – *Dessiner le skyline*

- **Présentation 5** – Dessiner un skyline pour la régénération de Rotterdam. – Kees Kaan, professeur invité à l'Université de Delft, co-directeur du cabinet d'architecture Claus en Kaan Architecten.
- **Présentation 6** – Une silhouette urbaine pour Lyon, 1990 – François Brégnac, directeur général adjoint de l'agence d'urbanisme de Lyon et Bertrand Badon, directeur du projet Lyon Part-Dieu au Grand Lyon.
- Questions et discussions

REFLEXIONS, PERSPECTIVES

INTERVIEWS

- SOMMAIRE -

Chapitre 1 – Matériel de l'Atelier

Résumé présentation 1 – NEW YORK & CHICAGO	7
Résumé présentation 2 – TOKYO	9
Résumé présentation 3 – LONDRES	11
Résumé présentation 4 – PARIS	13
Résumé présentation 5 – ROTTERDAM	15
Résumé présentation 6 – LYON	17

Chapitre 2 - Axes de réflexions issus des débats de l'Atelier

Définition(s) du <i>skyline</i> – LE RETOUR DES TOURS DANS LES VILLES EUROPEENNES : UN BILAN	21
Thème 1 – ETAT DE L'ART	22
Thème 2 – FIGURES	23
Thème 3 – HABITER LE SKYLINE	24
Thème 4 – REGULATION	25
Perspectives – PISTES DE TRAVAIL	26

Chapitre 1 – Matériel de l'Atelier

RESUME PRESENTATION 1

New-York et Chicago, berceaux des tours et de leur réglementation. Les skylines fondateurs seraient-ils aujourd'hui oubliés ?, Christian Montès, 2013

En quoi la prévalence de l'économie de marché remet-elle en question la notion de *skyline* dans les villes américaines ?

Bien que les villes américaines telles que Chicago et New-York soient historiquement considérées comme précurseurs de silhouettes urbaines rythmées par des immeubles de grande hauteur, il apparaît selon Christian Montès que la référence à ces villes soit très rarement faite en rapport aux *skylines* d'aujourd'hui. Les stratégies de planification urbaine envisagent-elles véritablement la question de *skyline*, plutôt qu'une simple régulation de la grande hauteur, fonction des lois de marché ?

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, les gratte-ciels font partie intégrante des formes urbaines des grandes villes américaines. Cependant les villes de Chicago et New-York ont développé des approches différentes en termes de réglementation et de « zoning » quant à la notion de grande hauteur. Depuis 1893, Chicago a proposé une politique assez restrictive vis-à-vis des gratte-ciels (limitation des hauteurs suivant le contexte économique, méthode de ratios entre nombre d'étages et surface de la parcelle, etc.), entièrement sous le contrôle des élus locaux.

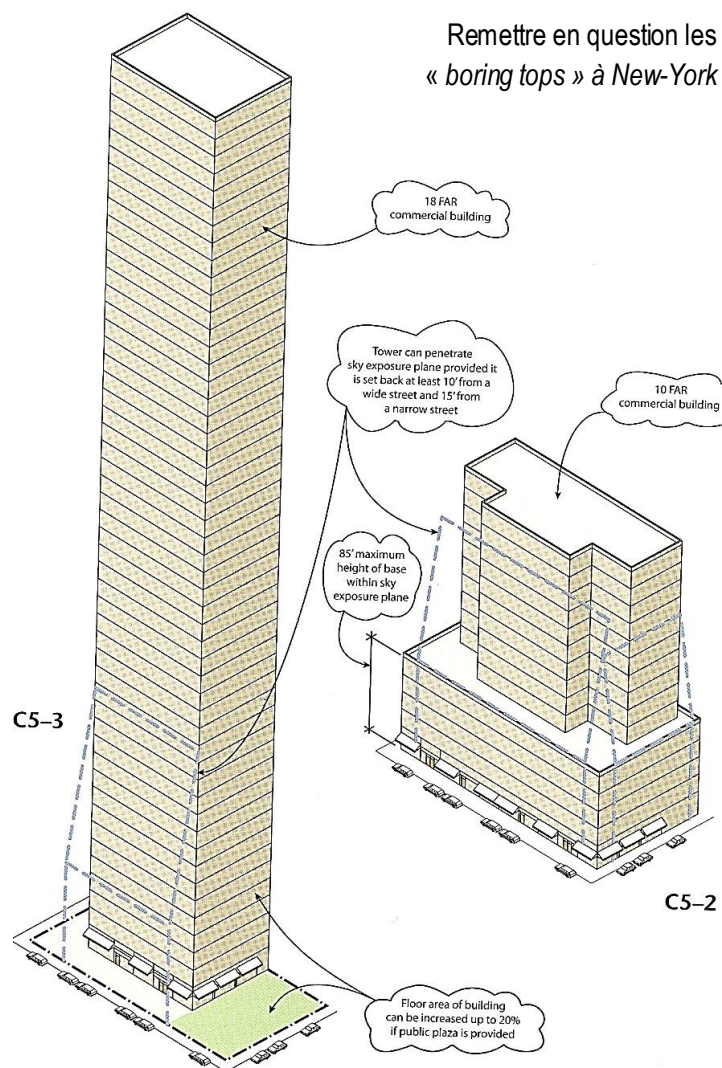
New-York semble s'être positionnée de manière plus libérale face à ce nouveau mode de faire la ville (pas de limite de hauteur mais système de taxes redistribuées pour la collectivité, normes sur les ombres portées, la finesse du bâti plus que sur la hauteur elle-même). Malgré certaines limites à la construction massive de gratte-ciels dans ces villes américaines, le principe d'exception aux règles (si bénéfiques pour la collectivité) existe à New-York comme à Chicago, et traduit la prévalence du marché économique (et de la rentabilité foncière) sur une fabrique encadrée de la ville.

Progressivement, la question de l'adaptabilité de ces normes aux évolutions de la ville se pose, en 1961 à New-York avec une modification des règles pour une plus grande flexibilité des espaces, jusqu'en 2004 à Chicago avec la révision des cartes de zonage afin de réguler la densité et la mixité fonctionnelle des différents quartiers. Néanmoins jusqu'à présent, il semble que la notion de *skyline* ne soit jamais appréhendée dans sa globalité, mais que la question de la grande hauteur soit abordée simplement à l'échelle de la parcelle et du bâtiment, dans un rapport en deux dimensions à l'ensoleillement de la rue et aux parcours piétons. Il apparaît alors un paradoxe entre l'image de *skylines* historiques immédiatement associée à ces métropoles américaines, et un mode de faire la ville essentiellement basé sur une pensée de l'espace depuis **le sol de la rue**, où le piéton vit la continuité spatiale. Le *skyline* américain serait alors la résultante d'une expérience vue de la rue plutôt qu'une image globale (globalisée) de la ville. Ainsi, des **négociations complexes** sont à l'œuvre entre élus, habitants et promoteurs, afin de concilier intérêts économiques et qualité de vie des habitants.

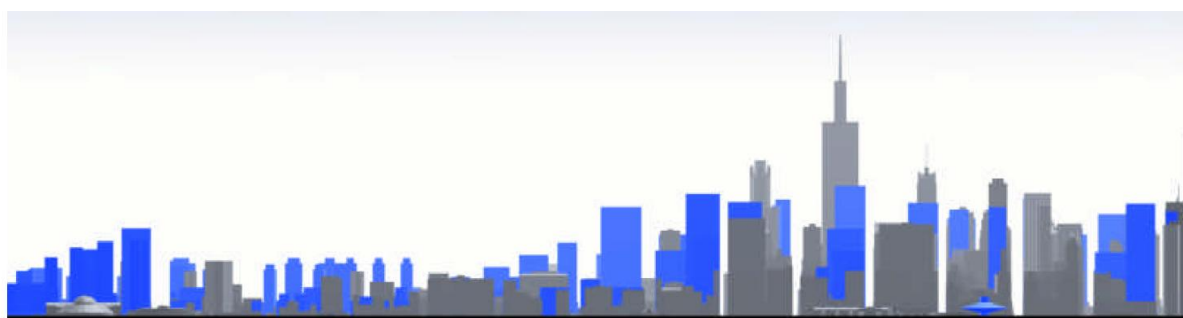
Si la forme générale du *skyline* commence à se poser (sous une certaine influence européenne, dans une logique de préservation patrimoniale d'après Christian Montès), les incitations fiscales qui ont rythmé l'émergence de ces silhouettes urbaines priment encore aujourd'hui sur des questions telles que la préservation de l'héritage urbain et de certaines vues sur la ville.

Finalement, l'évolution actuelle des politiques publiques américaines font émerger des questionnements qui trouvent des résonnances à échelle internationale. Comment les réglementations, en termes de construction de grande hauteur, peuvent-elles intégrer des problématiques telles que l'accès pour tous aux belvédères urbains que sont les gratte-ciels, alors que le contexte d'économie libérale mondialisée concourt à **de plus en plus de privatisation** de ces espaces stratégiques ?

New-York & Chicago



Central Area Plan, 2003, Chicago



RESUME PRESENTATION 2

Construction et régulation du Skyline des espaces centraux à Tokyo : limiter ou encourager la hauteur ?
Raphaël Languillon-Aussel, 2013

De la rupture à la continuité, en quoi la question de la grande hauteur à Tokyo révèle-t-elle des enjeux symboliques et stratégiques forts ?

En s'intéressant aux processus de verticalisation de la ville de Tokyo, Raphaël Languillon propose de distinguer la notion de *skyline* de celle de silhouette urbaine. Si le *skyline* est considéré comme « *une silhouette verticalisée par les processus de métropolisation à l'œuvre dans les villes globales* », la silhouette urbaine, préexistante, constitue le « *profil de la ville se détachant du fil de l'horizon* ». Selon l'auteur, l'avènement du *skyline* tokyoïte est la résultante de deux grandes phases de verticalisation de la ville, traduisant des stratégies politiques et économiques bien distinctes.

Au début des années 1980, la présence de tours est résiduelle à Tokyo. Cependant, dans un contexte international de verticalisation des quartiers d'affaires, les politiques publiques encouragent l'irruption de la grande hauteur dans la construction de la ville, et se dotent d'outils réglementaires adaptés à la transformation de Tokyo en fonction des « *canons de la ville globale* » (inspirés du modernisme européen et du modèle américain). L'irruption de nombreuses tours de bureaux, illustrant une certaine prise de position de Tokyo sur la scène internationale, s'accompagne d'une inflation des prix du foncier en centre-ville, et par conséquent d'un étalement urbain massif (favorisé par une infrastructure ferroviaire en « *doigts de gants* », et par une politique d'accession à la propriété en périphérie). Dans les années 1990, la bulle spéculative liée à la montée en flèche des prix du foncier éclate, et malgré certaines réactions « *anti-verticalisation* » des habitants, on assiste à un report des investissements immobiliers vers de nouveaux « *objets urbains* », les tours résidentielles qui viennent habiter le front de mer. Dans un contexte de crise immobilière, les politiques encouragent une relance de la fabrique urbaine par l'octroi d'un bonus de coefficient d'occupation du sol pour ce type d'opérations.

Les années 2000 marquent un tournant dans le processus de construction du skyline de Tokyo. En mettant en place des outils réglementaires favorisant une meilleure utilisation du foncier (limitation de l'étalement urbain) et une diversification des activités (mixité fonctionnelle), couplées à une campagne de végétalisation des espaces centraux, les politiques du début du XXI^{ème} siècle impulsent un retour de la population dans des centres-villes plus amènes.

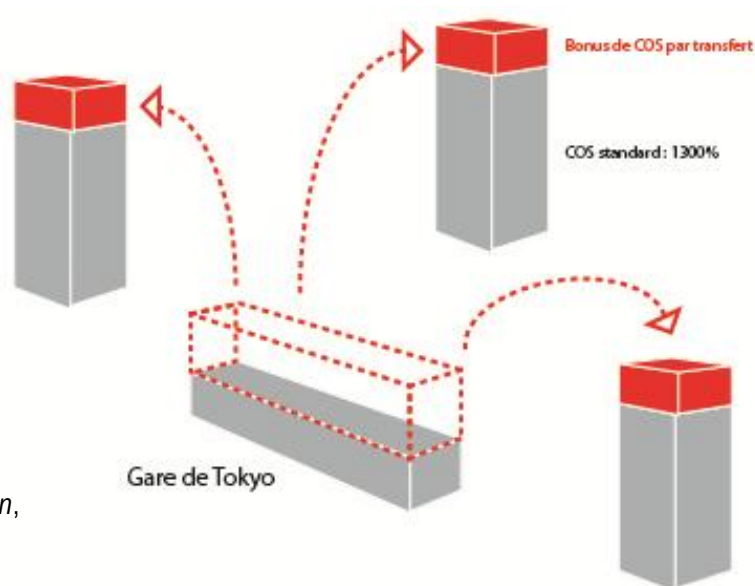
Par ailleurs, le sentiment de rupture engendré par la transformation violente de la ville dans les années 1980, conduit les bâtisseurs de ville vers un retour au **sens traditionnel de l'espace japonais**. Ainsi, des notions telles que le *ma* (« **intervalle entre deux choses qui se jouxtent** ») ou le *awai*, (entre-lien qui « *s'oppose à la culture occidentale de l'individualisme et subtilise l'individu par le "contextu" dans l'étalon des valeurs culturelles et sociales* ») réintègrent les conceptions urbaines et modifient le rapport à la hauteur. Le skyline passe d'un système « *auto-référent* » ne dialoguant plus avec son environnement, à une mise en scène d'éléments « *indigènes* » continus, de références historiques, marqueurs de l'identité locale. La réglementation met en place un **système de gradients de hauteurs à proximité de sites stratégiques** (palais, gare, parc), en reportant la hauteur non constructible sur des parcelles voisines. Cela introduit la notion **d'harmonie et de progressivité** dans le dessin de la silhouette urbaine.

Depuis les années 1980, la silhouette urbaine de Tokyo a donc vu émerger son *skyline*. Avant tout symbole de compétitivité d'une métropole globalisée et expression de croissance économique, cet attrait pour la grande hauteur traduit une stratégie de rentabilité des investissements immobiliers. Cependant, l'apparent déni du contexte caractérisant cette période semble engendrer, dans les années 2000, un retour aux valeurs paysagères et patrimoniales de la culture japonaise, pouvant se lire dans la structure de ses *skylines* (toujours outils de revalorisation d'un foncier en déflation).

Tokyo



Tokyo, Marunouchi, Raphaël Languillon



Tokyo, Transfert de COS et gradient urbain,
Raphaël Languillon

RESUME PRESENTATION 3

Londres : un outillage réglementaire sophistiqué pour un skyline contesté
Hemine Sanson, 2013

En quoi la limite entre opportunité de développement urbain et respect de l'héritage bâti se trouve-t-elle mise en débat par un *skyline* londonien controversé ?

A Londres, les politiques publiques conduites par la municipalité jouent un rôle déterminant dans le développement urbain. Plusieurs documents règlementaires sont mis en place par différents organes politiques afin d'encadrer la fabrique de la ville (et son *skyline*). Ainsi, l'Autorité du Grand Londres (GLA) élabore-t-elle une stratégie globale de planification urbaine, le *London Plan*, auquel sont soumis les plans de développement locaux des différents arrondissements dans lesquels sont fixées des orientations plus précises.

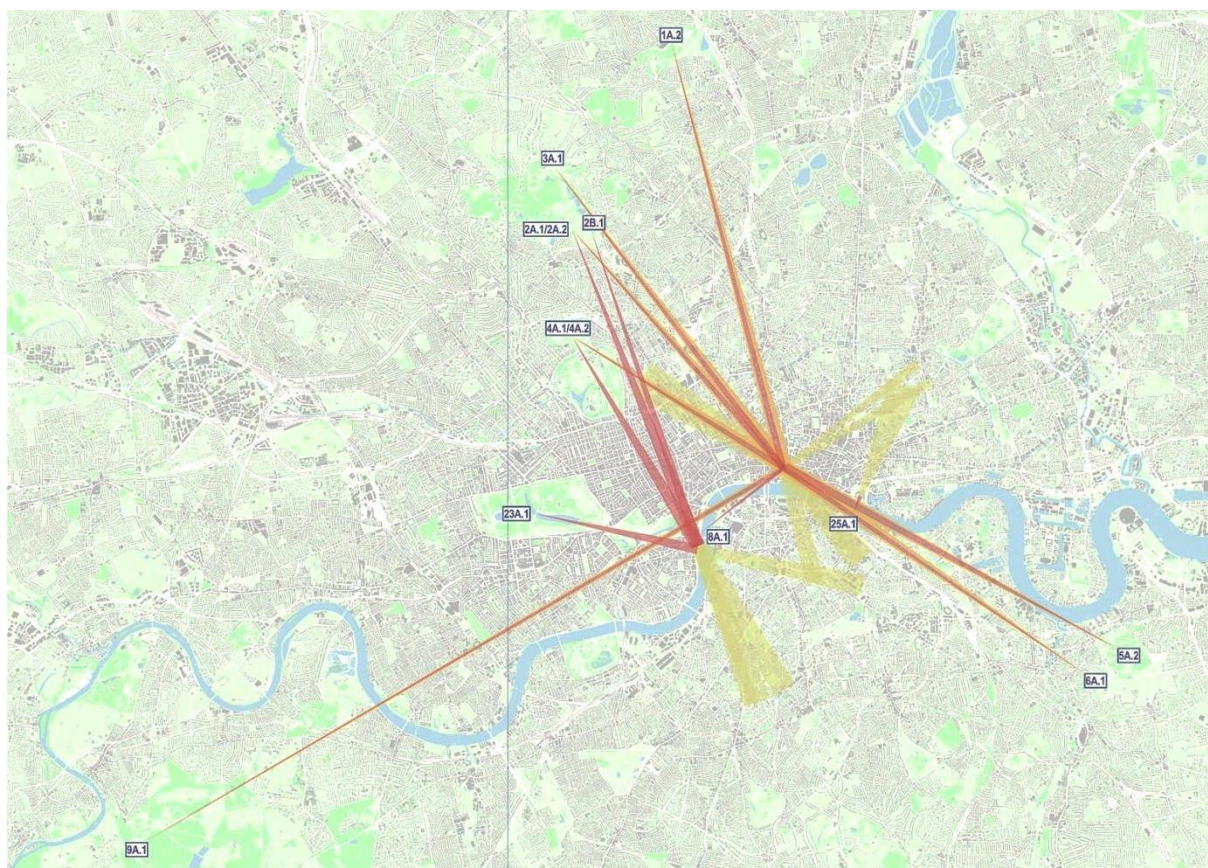
Il est intéressant de noter que le *London Plan* comprend de nombreuses préconisations relatives à l'implantation et aux caractéristiques des immeubles de grande hauteur pouvant être construits à Londres. Cependant, malgré la volonté politique de n'implanter des tours que dans une « *approche planifiée pour changer ou développer un espace par l'identification de situations appropriées* », le *skyline* de la ville demeure aujourd'hui très contesté, notamment par l'UNESCO. Il est en effet reproché à Londres de « *ruiner son skyline par son engouement pour la grande hauteur* », « *de construire trop haut des bâtiments de qualité moindre* », ou encore de « *causer un préjudice substantiel au site du Palais de Westminster* » avec un projet urbain faisant polémique situé à proximité.

Hemine Sanson met en avant le fait que les politiques londoniennes adoptent une posture relativement « décomplexée » en ce qui concerne le rapport à l'héritage architectural et à l'harmonie des formes urbaines, en comparaison à la position traditionnelle des villes européennes. Si la question du *skyline* est prise en compte par les politiques anglaises, elle revêt une **importance relative par rapport à d'autres questions** urbaines. Le **mode de faire la ville par le marché privé** peut alors prendre le pas sur les questions patrimoniales. Ainsi, malgré un cadre règlementaire imposant aux immeubles de grande hauteur un moindre impact sur leur environnement, une implantation juste et raisonnée, ainsi qu'une amélioration du *skyline* et de la perméabilité spatiale, la mise en application de ces préconisations reste en débat.

La question de savoir où se trouve la juste limite entre opportunité de développement urbain et respect du contexte, se pose. La municipalité de Londres a pourtant conduit un travail très minutieux sur la préservation des vues et la mise en valeur d'un paysage urbain qualitatif de la ville, dont une traduction règlementaire est donnée par le *London Plan*. Ainsi **vingt-six vues majeures sont répertoriées en panoramas, perspectives de cours d'eau, vues linéaires et vues sur le paysage urbain, et protégées par des cônes de vues**. C'est d'ailleurs l'argument de réponse principal du Maire de Londres, qui se défend de nier la question patrimoniale dans ses politiques de développement urbain.

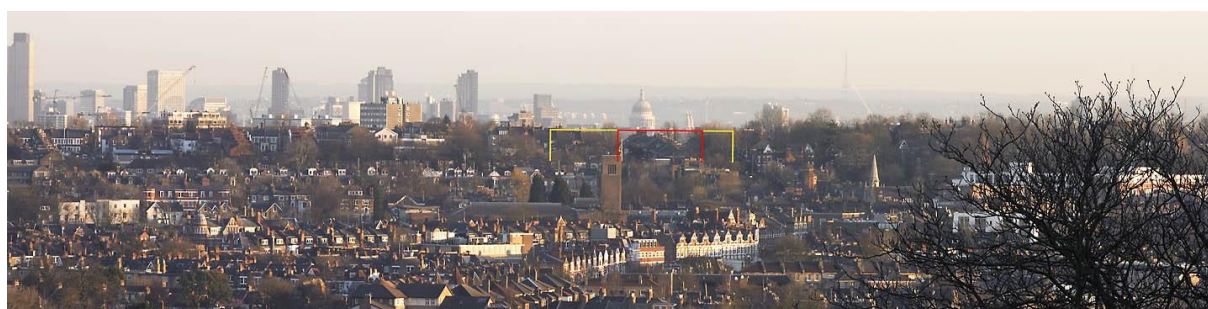
Ici la question du *skyline* met en exergue des problématiques d'ordre culturel. En effet, ce symbole de la ville globalisé concomitant de mondialisation et de stratégies politiques internationales semble être une occasion pour des protagonistes étrangers ou internationaux d'exercer un certain « contrôle » sur des dynamiques urbaines locales (pour exemple, la pression de l'UNESCO de retirer au Palais de Westminster son titre de « site patrimonial mondial »...). Le cas de Londres illustre bien en quoi la question du *skyline* relève à la fois de problématiques internationales (attractivité et compétitivité des métropoles) et hyper-locales (relation de chaque ville à son héritage architectural, urbain et culturel).

Londres



Fuseaux de vues protégées
Greater London Authority

Panorama 1: Alexandra Palace
Greater London Authority



RESUME PRESENTATION 4

Paris : de la préservation à l'urbanisme dérogatoire dans Paris intra-muros.

Vincent Bécue et Vincent Labbé, 2013

Comment les enjeux de planification urbaine de Paris semblent-ils conduire la capitale française à devenir la scène d'un nouveau mode de pensée du *skyline* ?

Dans un premier état de l'art sur la question du *skyline* à Paris, il apparaît que cette notion n'est pas clairement définie dans les politiques urbaines, et la question de savoir si ce *skyline* peut devenir un nouvel outil réglementaire du schéma parisien se pose aujourd'hui. En se penchant sur la question de la silhouette urbaine et **ses outils de planification**, à différentes échelles, Vincent Labbé met en avant plusieurs spécificités et problématiques parisiennes.

A l'échelle internationale, l'UNESCO donne des orientations relatives au symbolisme de certains monuments iconiques de la silhouette urbaine de Paris à travers le monde. La cohabitation entre héritage historique et formes urbaines contemporaines pose question et, comme le souligne Vincent Bécue, contraint fortement la fabrique de la ville. En effet, le tissu haussmannien et les monuments historiques tels que la Tour Eiffel, le Louvre ou l'Arc de Triomphe, constituent un référentiel historique presque « sacralisé » de la ville de Paris, auquel il est très difficile de toucher.

A l'échelle régionale (SDRIF et SCoT), l'organisation des centralités parisiennes et des connexions avec le laissez de côté la notion de *skyline*.

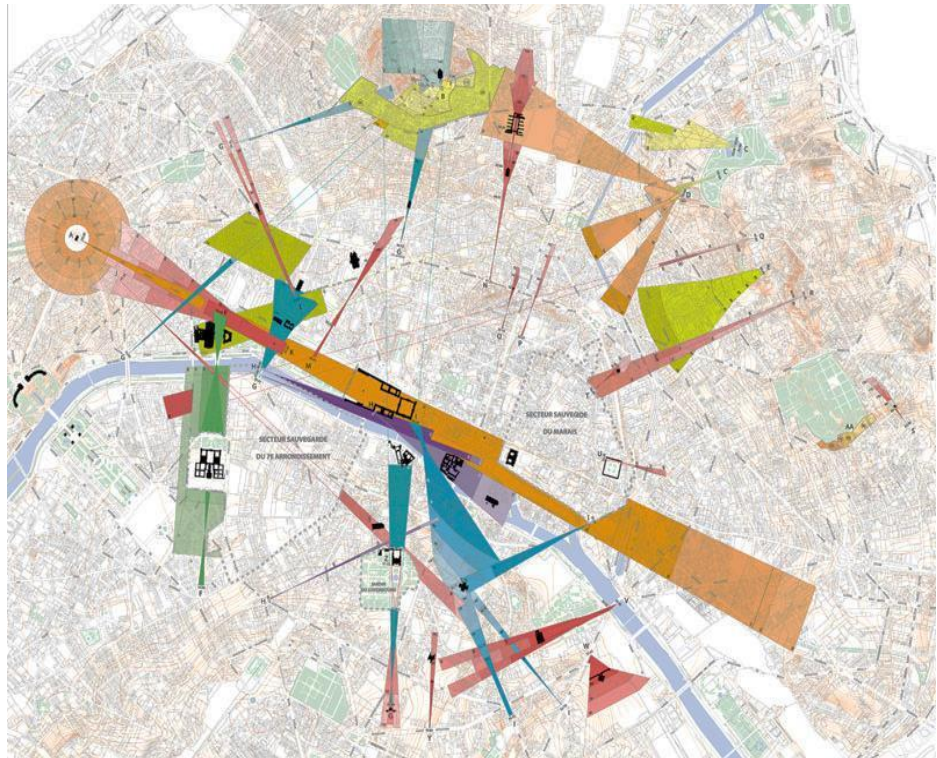
A l'échelle communale, différents documents d'urbanisme (carte des hauteurs du PLU, PADD, AVAP) prennent en compte la question de la silhouette urbaine, en l'approchant sous l'angle du « paysage urbain ». C'est avant tout le souci de protection et de préservation qui guide les orientations en termes de régulation de la hauteur.

A l'échelle parcellaire, le PLU fixe différentes préconisations relatives à la qualité architecturale influant sur la hauteur des constructions (COS) et sur leur articulation avec l'espace public qui offre une lecture « horizontale » du *skyline*.

Cependant, on constate aujourd'hui des décalages entre la règle et la réalité, notamment la difficulté à concilier toutes ces échelles stratégiques quant au dessin du *skyline* parisien. L'intégration des tours dans le tissu urbain de Paris est une problématique forte des politiques urbaines, en particulier dans le cadre du Grand Paris (avec 650 projets de tours). Pour Vincent Labbé, **l'étude d'impact environnementale pourrait alors devenir un outil privilégié dans le projet en création du *skyline* parisien**, grâce à une analyse globale et multi-échelle du contexte du projet et à la mise en place de mesures compensatoires pour la bonne intégration d'une tour dans son environnement proche et lointain.

Finalement, l'enjeu de développement urbain via la grande hauteur de la capitale française entre en conflit avec sa politique de protection patrimoniale, et conduit à un report des immeubles de grande hauteur en périphérie du centre historique. La limite de hauteur de 37m fixée par le tissu haussmannien semble en effet immuable, et l'implantation de tours contemporaines à proximité de monuments historiques ne semble pas acceptable dans la culture urbaine française. La seule possibilité qu'il reste aux bâtisseurs de ville est, selon Vincent Bécue, de travailler sur les portes de Paris. La capitale française pourrait alors devenir le laboratoire d'un « ***skyline orbiculaire*** », où la construction de tours en périphérie du centre historique renverserait la représentation traditionnelle d'une silhouette urbaine centralisée. Cependant, dans la mesure où Paris est déjà une ville extrêmement dense (sans avoir encore axé son développement urbain sur la grande hauteur), la problématique du *skyline* ne relève-t-elle pas davantage d'un enjeu de gouvernance et de marketing urbain que d'une véritable nécessité de planification ?

Paris



Fuseaux de protection de Paris, 2010



Skyline orbiculaire, Vincent Labbé

RESUME PRESENTATION 5

Dessiner un skyline pour la régénération de Rotterdam, Kees Kaan, 2013

Pourquoi et comment Rotterdam élabore-t-elle une politique de la grande hauteur comme axe principal de régénération urbaine ?

Pour Kees Kaan, le skyline réside dans « *l'horizon artificiel que crée la structure globale de la ville* », et constitue depuis longtemps un marqueur des identités urbaines. Depuis l'émergence au début du XIX^{ème} siècle des *skylines* américains comme symbole de métropolisation, la grande hauteur (et la densité que génère le gratte-ciel) est rapidement devenu un modèle de développement urbain. Cependant, le fort potentiel de modernité que représente cette forme urbaine est vite rattrapé par des contraintes économiques et financières, qui modèlent la forme de ces tours avant toute considération architecturale et urbaine. Ce mode de « faire la ville » par l'économie qui marque le XIX^{ème} siècle aux Etats-Unis se diffuse jusqu'en Europe au XX^{ème} siècle, où le contexte de reconstruction d'après-guerre est l'occasion du développement de ses « quartiers d'affaires verticalisés » (suivant différents modèles urbains, à Londres ou à La Défense par exemple). Cependant la politique de la grande hauteur, relativement « défensive » de grandes capitales européennes comme Londres et Paris, est abordée différemment à Rotterdam où elle est envisagée comme un **levier pour les investissements immobiliers**.

Les Pays-Bas sont un pays organisé en un « *réseau de petites centralités* », mais où la densité est néanmoins comparable à celle du Japon. Dans ce contexte, la question de la grande hauteur peut être envisagée comme un sujet central des orientations de développement urbain, dans un **souci de densification du tissu construit**. En effet, depuis plusieurs années, les villes néerlandaises semblent évoluer « *d'avantage selon des projets spécifiques* » d'infrastructures ou d'équipements qui génèrent des agglomérats urbains (stations de transports en communs, hôpitaux, etc.) « *que suivant un plan de développement sur le long terme* », et cela peut remettre en question la possibilité d'un développement urbain soutenable. La grande hauteur n'est pas une nécessité pour densifier les villes, souvent la résultante de pressions économiques ou d'ambitions politiques, mais un **choix de régénération urbaine revendiqué** à Rotterdam.

Dans les années 1950, la volonté de reconstruire Rotterdam dans une logique de « *construction ultra-moderne (américaine) du centre-ville* », s'est heurté à la réalité d'une « *santé économique dictant les possibilités architecturales* ». Ce décalage entre ambition politique et contexte économique fragile se maintient dans les années 1990, alors que la stratégie de Rotterdam prônant « *une urbanité verticale pour une ville moderne et dynamique* » (avec l'image du gratte-ciel comme symbole d'attractivité), ne trouvera finalement pas de réalité aussi « spectaculaire ».

Pour mener à bien de telles ambitions politiques, la définition d'objectifs communs aux différents acteurs de la ville devrait alors guider le processus de conception urbaine, avec l'ouverture du dialogue entre ces derniers. Cependant, la discussion de sujets aussi abstraits que « le design des formes » n'est pas évidente entre des acteurs aux approches différentes. La **notion de « qualité »** pourrait (devrait) alors, selon Kees Kaan, devenir un « **cadre de référence collectif** qui faciliterait la communication ». Aujourd'hui les discussions en termes de qualité architecturale et urbaine tournent essentiellement autour de questions techniques (ensoleillement, pollution sonore et atmosphérique, etc.), car il s'agit d'entités mesurables, quantifiables. Il serait alors, pour Kees Kaan, opportun d'essayer de rendre d'autres éléments caractéristiques des immeubles de grande hauteur (mixité fonctionnelle, système de distribution, etc.) mesurables, afin d'évaluer leurs actions sur la qualité urbaine. Ces pistes d'évolutions dans les méthodes de faire la ville conduiraient à créer une connaissance, encore trop rare, de la notion grande hauteur, et ainsi aborder le skyline autrement que par le simple biais de l'image de la ville mondialisée. L'auteur en conclue sur le fait que la problématique de la grande hauteur doit se jouer avant tout au niveau du sol, dans son articulation avec les espaces publics et dans un souci de connexions entre les objets architecturaux autrement que par des « espaces publics résiduels ».

Rotterdam



Skyline, Rotterdam

<http://www.skylinecity.info/rotterdam/skyline/>

RESUME PRESENTATION 6

Une silhouette urbaine pour Lyon (étude de 1990), François Brégnac et Bertrand Badon, 2013

Comment la silhouette urbaine de Lyon s'est-elle dessinée en fonction de référentiels géographiques et patrimoniaux ?

A la fin des années 1980 plusieurs projets d'immeuble de grande hauteur sont proposés à Lyon. Dans ce contexte Michel Noir, maire de la ville, initie une réflexion sur la question de la silhouette urbaine de Lyon. En 1989, une étude en ce sens est alors confiée à l'Agence d'Urbanisme de Lyon (travaillant en lien avec l'Inspection Générale de l'Équipement). L'étude s'appuie d'une part sur le Schéma directeur de l'Agglomération Lyonnaise (1985-1990) qui place au cœur de ses orientations la « *grande composition paysagère et urbaine* » (arcs des fleuves, flèche est-ouest, grands axes, portes nord et sud), et d'autre part sur « *le temps long de l'histoire* » en liant mouvement quotidien et mouvement long de la ville.

La question de la silhouette urbaine est ainsi envisagée sous l'angle de la « **ville-site** ». Les valeurs patrimoniales et paysagères de Lyon sont des éléments clés, centraux de la régulation de son *skyline*. La géographie fluviale et collinaire de la ville est intrinsèquement liée à son histoire et constitue un repère morphologique structurant de sa silhouette urbaine.

Les « *présences monumentales de Fourvière et Part-Dieu* » se positionnent comme les repères par rapport auxquels s'étalonent les éléments marquants de ce *skyline*. L'objectif de cette réflexion est alors de renforcer le dialogue entre ces édifices, en suivant deux référentiels majeurs : le *castrum* (« *silhouette haute équilibrée et apparaissant comme une création grandiose* ») et le *velum* (« *grand toit* » de la ville).

Cinq grandes orientations sont alors tracées pour l'évolution de la silhouette urbaine lyonnaise.

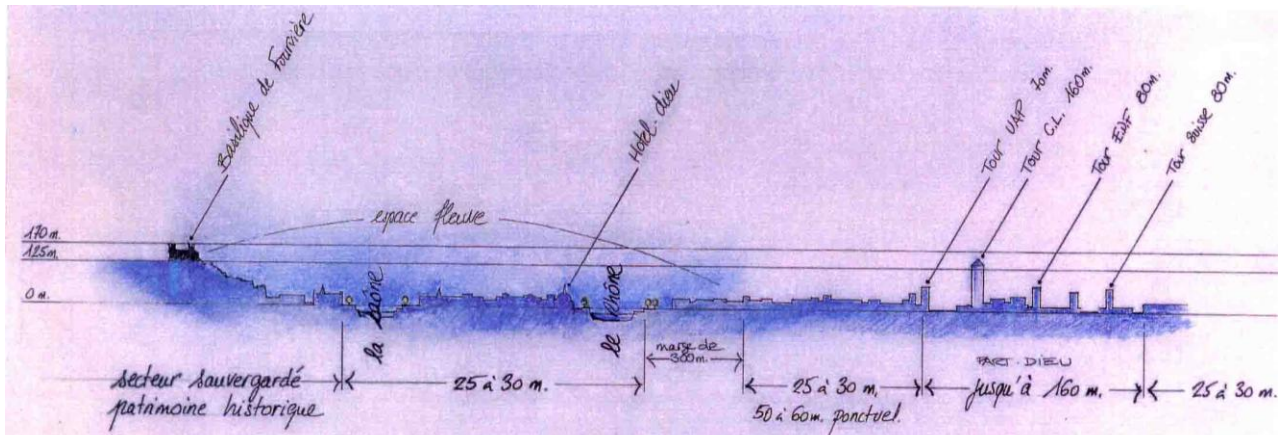
« **Affiner la silhouette urbaine** » ; « **Étendre la ville fluviale au nord et au sud de la ville patrimoniale en respectant la continuité du velum le long de la ligne du fleuve** » ; « **fortifier le velum de la ville patrimoniale et ses ponctuations** » dans une logique de « *mise en scène* » des déformations de la nappe des toits ; « **composer les centres de la plaine de l'Est** » afin de restructurer un bâti disparate et constituer des repères visuels conçus comme « *des citadelles* » hiérarchisant le tissu urbain ; « **embellir les grands axes en leur donnant des qualités de silhouette et d'architecture** » permettant de dégager des séquences urbaines et paysagères.

Ces orientations ont alors donné lieu à la définition d'un Plan général de la silhouette urbaine déterminant des plafonds de hauteurs suivant les caractéristiques du bâti à implanter dans le tissu existant (s'il appartient à la « *silhouette majeure* », aux « *silhouettes proches* », aux « *silhouettes des citadelles* », ou aux « *grand événements hors site* »). Ce plan est repris dans le POS de Lyon de 1993.

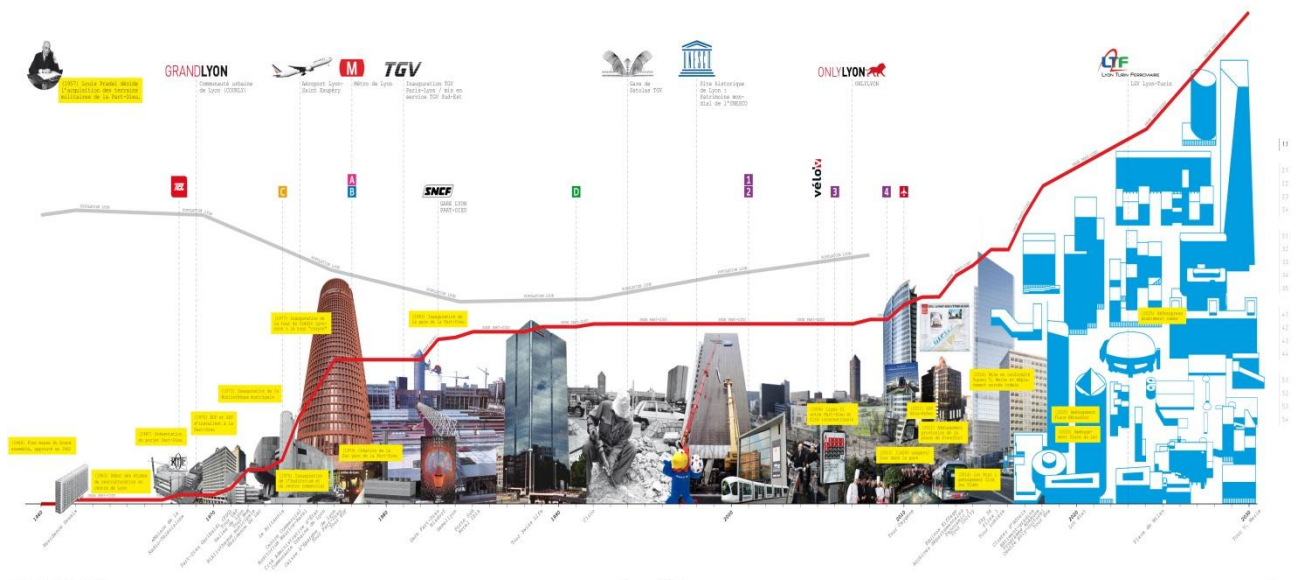
La réflexion sur le grand paysage qu'a amorcé cette étude sur la « silhouette urbaine » de Lyon s'est par la suite approfondie avec l'élaboration d'un « Plan bleu » et d'un « Plan vert » qui mettent en avant des continuités écologiques à préserver et tissent un réseau paysager renforçant la qualité du cadre de vie des habitants. En accompagnant ces outils réglementaires d'une politique sur les espaces publics et d'une revalorisation du patrimoine, Lyon sera reconnue au patrimoine universel du site historique par l'UNESCO en 1998.

La définition du *skyline* lyonnais comme une silhouette cadrée par des référentiels géographiques, patrimoniaux et paysagers, guide les grands projets de la ville, tels que le dôme de l'Opéra, la Cité Internationale, ou la future tour Incity.

Lyon



Le dialogue, en contrepoint, des silhouettes, au-dessus du velum de la ville
Agence d'Urbanisme de Lyon



Nouvelle étape de développement du skyline
Grand Lyon, Mission Part-Dieu

Chapitre 2 – Axes de réflexion issus des débats de l'Atelier.

Comment la question du *skyline* se pose-t-elle à travers le monde ?

DEFINITION(S) DU SKYLINE

« Le retour des tours dans les villes européennes : un bilan »

Manuel Appert, Présentation introductive au Workshop #1, 2013

Une des premières observations émergeant de ce workshop réside dans le fait que la notion même de *skyline* ne soit pas clairement définie. Pour Kees Kaan, il consiste en « *l'horizon artificiel que crée la structure globale de la ville* », pour Raphaël Languillon il est considéré comme la « *silhouette verticalisée par les processus de métropolisation à l'œuvre dans les villes globales* », qu'il différencie de la silhouette urbaine qui constitue le « *profil de la ville se détachant du fil de l'horizon* », alors que d'autres mettent l'accent sur le caractère indéfini de ce terme.

Si les significations du terme *skyline* sont aujourd'hui divergentes, c'est que peu de connaissance scientifique a été produite sur cette question, bien que les acteurs de l'urbanisme à travers le monde s'accordent à dire que nous gagnerions à la considérer comme un paramètre stratégique de la fabrique de la ville.

En effet, les tours (re)gagnent aujourd'hui nos espaces urbains, et posent question quant à leur intégration au tissu constitué, étant même pour Manuel Appert un « *support de mise en conflit entre imaginaire passé et projection future* ». Nous verrons que dans de nombreuses situations, cette forme urbaine résulte d'enjeux économiques ou de l'ambition politique de la promotion urbaine. Il s'agit donc de développer une réflexion de fond et à long terme sur cette question, avant qu'elle ne nous échappe et devienne la scène d'un développement incontrôlé de la ville.

D'après R. Allain, « *le skyline ou silhouette de la ville est la représentation en coupe du volume urbain. A plus grande échelle, on parle de profil urbain ou de « ligne des toits » (...). Les silhouettes des villes sont révélatrices des types de sociétés, de leurs traditions et règlements, de leur plus ou moins grand dynamisme* » (2004). En revenant sur cette définition, Manuel Appert souligne le fait que le skyline « *ne se limite pas à une dimension première qui serait celle de la ligne d'horizon, mais [qu'il] est aussi une représentation d'une société, de ses modalités d'organisation et de vivre ensemble, et de ses réglementations* ».

Ainsi, l'équipe SKYLINE se donne pour objectif d'alimenter le débat public sur le skyline en identifiant ses enjeux socio-économiques et culturels, en analysant ses représentations et les stratégies des acteurs qui le modèlent, et en étudiant les modalités de l'action publique relative à sa régulation. Pour cela, il s'agira d'effectuer un travail de bilan international constituant une base de données à analyser pour en comprendre les mécanismes, comparer les méthodes, et in fine, définir des propositions opérationnelles en terme d'aménagement du territoire.

La richesse de l'équipe de travail réside d'une part dans sa polydisciplinarité, et d'autre part dans son internationalité. Chaque professionnel se positionne sur la question du skyline selon une approche particulière, et chaque ville a culturellement construit une histoire spécifique de sa silhouette urbaine, questionnant à sa manière son rapport à la hauteur. La ville verticalisée est en mesure de proposer de nouvelles qualités et opportunités. L'enjeu du travail de SKYLINE est, en se saisissant de sa richesse, de comprendre et d'évaluer comment les offrir à tous, dans un souci de durabilité urbaine.

THEME 1

ETAT DE L'ART // Un constat planétaire

Si les villes américaines inventent le gratte-ciel à la fin du XIX^{ème} siècle, on assiste à une première « vague » de construction de tours dans les grandes villes du monde dans les années 1960. La crise de 1973 semble freiner l'irruption internationale de ces immeubles de grande hauteur, devenus symboles de puissance économique. Depuis la fin des années 1990, dans un contexte de métropolisation grandissant, on assiste à un retour des tours comme vitrine des grandes puissances urbaines, comme l'expose Manuel Appert dans sa présentation introductive.

Cependant, après ce tour d'horizon sur la question du *skyline* dans différentes villes du globe, on peut se demander si les outils règlementaires dont nous disposons sont véritablement en mesure d'encadrer la construction de nos *skylines*.

En effet, en nous attardant sur les exemples de Londres, Tokyo ou Rotterdam, il semble que malgré une apparente volonté de maîtriser l'implantation de tours (en respectant des vues patrimonialisées, en créant un système de gradient de hauteurs, ou en revendiquant un choix de régénération urbaine), la concurrence urbaine internationale et la volonté de se hisser sur la scène mondialisée en respectant les « *canons de la ville globale* » ont pu conduire les politiques publiques (sous pression financière) à plus de « tolérance », voire de « laisser-faire » vis-à-vis de constructions de grande hauteur dans les centres urbains. La limite entre rentabilité foncière et équilibre du skyline semble mince dans de nombreuses situations.

De plus, il émerge de ce premier atelier que la culture urbaine européenne accorde une importance considérable à la réflexion en plan dans ses documents de planification. En France, du SCoT (grandes dynamiques territoriales) au PLU (préconisations sur le droit des sols), le *skyline* n'est jamais réellement appréhendé dans sa globalité, hormis par un plan des hauteurs ou un plan des fuseaux de vues. On observe la même chose à Londres, bien que l'outil photographique commence à être intégré par la Greater London Authority.

Manque-t-il une échelle de réflexion entre le territoire et la parcelle pour penser le *skyline* ? Pourquoi la planification de la ville n'est-elle jamais envisagée en coupe ou en volume ? Il s'agit pourtant d'idées développées aux Etats-Unis ou au Japon, avec le principe de report de COS ou celui qui privilégie le gabarit plutôt que la hauteur. Cependant, il semble que dans tous les pays étudiés, la réflexion réglementaire s'effectue avant tout à l'échelle parcellaire, et que la pensée du *skyline* dans sa globalité reste tâtonnante.

Nous pouvons donc émettre l'hypothèse que cette faiblesse des outils règlementaires, qui traduit une inadaptation des méthodes de pensée du *skyline* (et une vision descendante sur l'aménagement du territoire ayant longtemps caractérisé l'urbanisme français), peut entraver une construction durable et raisonnée de la silhouette de la ville contemporaine.

La prise en compte de ce paramètre dans les modes de faire la ville semble alors indispensable pour développer l'urbanisme du XXI^{ème} siècle. Pour cela, la remise en question profonde des outils « classiques » de la planification paraît nécessaire, et la proposition de Vincent Labbé considérant l'étude d'impact environnementale comme un outil privilégié de création du *skyline* est une première piste intéressante.

THEME 2

FIGURES // Le modèle territorial

La dialectique de la densification du territoire et de l'étalement urbain

Aujourd'hui l'implantation de tours en milieu urbain n'est plus marginale d'où l'enjeu de sa régulation. Nous assistons en effet à un changement majeur des modes d'inscription des tours dans le tissu urbain : leur implantation ne se limite plus aux centres villes et aux quartiers d'affaires, mais gagne les périphéries urbaines en suivant des projets d'infrastructures de transports. Alors que la tour est souvent présentée comme un modèle de densification alternatif à l'étalement urbain, le modèle territorial qu'elle développe peut être remis en question.

Dans les années 1980 à Tokyo, l'irruption de tours s'accompagne d'une inflation des prix du foncier en centre-ville, et par conséquent d'un étalement urbain massif (favorisé par une infrastructure ferroviaire en « doigts de gant », et par une politique d'accession à la propriété en périphérie).

A Rotterdam, malgré le discours sur la construction d'immeubles de grande hauteur pour densifier un territoire aux ressources foncières limitées, il s'avère, d'après Kees Kann, que l'urbanisation s'effectue davantage au coup-par-coup, suivant le développement des nœuds de transport, que suivant un projet de territoire planifié à long terme.

A Paris, la « sacralisation » du centre-ville historique n'admet pas l'implantation de tours provoque un report de ces immeubles de grande hauteur aux portes de la capitale, créant un nouveau « *skyline orbiculaire* » (Vincent Labbé) polarisé sur nœuds urbains périphériques.

La construction de tours en milieu urbain s'accompagne donc souvent d'un étalement urbain.

La ville contemporaine suit dorénavant un modèle de développement polycentrique, sous-tendu par l'implantation des points de connexion du réseau de transports. La tour gagne progressivement les géographies périphériques, car elle représente un outil de rentabilisation du foncier de ces espaces stratégiques, un moyen d'assurer la centralité.

Le modèle territorial est passé d'une logique de centre-ville à celle de polarités, et la tour est devenue l'objet architectural de polarisation des nœuds de transports au service de l'urbanisme. Dans cette optique, la notion même de *skyline*, en tant qu'« *horizon artificiel que crée la structure globale de la ville* » (Kees Kaan) est transformée par cette évolution du modèle territorial. Les émergences qui rythment nos silhouettes urbaines tendent à refléter un système en réseau, et plus seulement le « quartier d'affaires » des années 1960.

Cependant, l'imaginaire compétitif que suggère la tour demeure, même si les figures territoriales évoluent. Elle est aujourd'hui associée au processus de marketing urbain, grandissant dans un contexte contemporain de métropolisation. L'image de la tour, symbole d'attractivité, est régulièrement utilisée comme étendard de promotion de la ville.

THEME 3

HABITER LE *SKYLINE* // Usages et bien commun

Penser le skyline comme un belvédère urbain et au sol

Au-delà d'être l'instrument privilégié de construction du *skyline*, la tour constitue un nouveau belvédère urbain, pouvant offrir des points de vue sur le paysage de la ville et le grand territoire. Cependant, comme nous l'avons vu, la forte pression économique engendre une privatisation de ces espaces stratégiques, et les réglementations sur la grande hauteur peuvent difficilement intégrer des préconisations en terme de « droit à la vue pour tous ». D'où un paradoxe entre le fait que le sol, bien cher et rare, est finalement le lieu praticable par le « commun des mortel », alors que le ciel, bien commun immatériel et sans valeur marchande *à priori*, est aujourd'hui réservé à la grande puissance économique.

Si la conception des espaces publics en hauteur ou de jardins suspendus se développe dans les projets architecturaux de tours, il ressort des présentations de ce premier workshop que la publicité de l'accès à la vue par les tours se joue avant tout sur l'articulation avec le sol. C'est en ce sens que le plus de progrès reste à faire dans nos méthodes de production de la ville. En effet, pour ne pas se limiter au simple symbole métropolitain de la réussite économique, les immeubles de grande hauteur et le *skyline* doivent (surtout) être pensés dans leur continuité avec l'espace public et dans la manière dont ils façonnent le « rez-de chaussée » de la ville.

Aux États-Unis, où le *skyline* se construit en fonction de la perception piétonne, cette idée de construire la hauteur « par la rue » est prégnante depuis toujours, au détriment même d'une vision globale sur la silhouette urbaine. Cependant, cette réflexion américaine portée uniquement sur l'échelle parcellaire et sur l'impact sur son environnement proche est également problématique dans le sens où elle ne prend pas en considération l'éventuelle protection de vues et de points de vue plus globaux. L'idée de patrimonialisation du paysage urbain a longtemps été évincée de la fabrique de la ville américaine (à l'opposé des processus européens). Néanmoins, si penser le *skyline* à partir du point de vue du passant peut se révéler qualitatif, aujourd'hui l'espace appropriable par le piéton ne peut plus se limiter au sol de la ville.

Afin d'enrichir la pensée du skyline, le caractère d'exception urbaine que revêt la tour devrait être accessible à tous. Les immeubles de grande hauteur ne devraient plus être envisagés comme des objets architecturaux transformant un paysage urbain observable, mais bien comme des espaces s'offrant à chacun pour porter un regard nouveau sur sa ville.

Kees Kaan met l'accent sur cette nécessité de penser la tour en interrelation avec l'espace public qu'elle génère (et d'autant plus sur un territoire où les ressources foncières se raréfient), et introduit également une réflexion sur la notion de qualité. Au-delà de l'articulation entre l'horizontalité et la verticalité de la ville, les données relatives aux tours (autres que purement techniques) pourraient être rendues « mesurables », afin d'évaluer leur action sur l'aménité du cadre de vie des habitants. Cette proposition fait référence, entre autre, à la valorisation de la mixité fonctionnelle que peut proposer la tour. En faisant cohabiter de multiples fonctions (transports, services, tertiaire, voire logement) et des usages publics et privés, cette forme urbaine tend de nouveau à être envisagée comme un îlot vertical (concept américain initial du gratte-ciel). Or, ce retour à la thématique de l'îlot, composante historique de la ville occidentale, implique nécessairement une réflexion sur son rapport à la rue. Pour être habitée, la tour ne peut plus être conçue comme un élément hors-sol.

Cette seconde entrée pour penser la réintégration de l'habitant aux enjeux du *skyline*, illustre la nécessité contemporaine de dépasser des méthodes traditionnelles de réflexion urbanistique. Il s'agit de se forger de nouveaux outils pour fabriquer une connaissance encore absente sur la question du *skyline*.

THEME 4

REGULATION // Des valeurs culturelles aux enjeux économiques

Le conflit entre sens de l'espace et puissance économique

Si dans les années 1960 la tour est avant tout un objet de représentation du pouvoir économique, construit intensivement dans la perspective de médiatiser une position métropolitaine, on observe aujourd'hui un retour des valeurs culturelles dans les modes de faire la ville qui influe sur la construction du *skyline*.

En France, la « tradition patrimoniale » de la conception des espaces urbains a freiné l'implantation d'immeubles de grande hauteur en centre-ville. L'implantation de La Défense en frange du centre historique dans les années 1960, ou le report des tours du Grand Paris aux portes de la capitale aujourd'hui, illustrent cette culture de la « distanciation » entre héritage historique et ville contemporaine.

Cette attention forte prêtée à la patrimonialisation de la ville se répercute dans les documents de planification, à Paris comme à Londres, avec la définition de cônes de vues protégées (bien que Londres se fabrique davantage par un processus de négociation que la ville parisienne strictement planifiée).

A Tokyo, les années 1980 marquent un certain déni du contexte et un souci primordial de rentabilité dans les projets de tours. Au tournant du XXI^{ème} siècle, la crise immobilière et le sentiment de rupture engendré par la transformation violente de la ville, conduit ses bâtisseurs vers un retour au sens traditionnel de l'espace japonais (en réintégrant les concepts de *ma*, *awai*, ou *contextu*).

Comme au Japon, les Etats-Unis introduisent depuis peu la considération du paysage urbain dans leur mode de penser la ville (peut-être sous l'influence des procédés urbanistiques européens, d'après Christian Montès).

Les travers des modes de production intensifs des tours des années 1960 semblent avoir fait évoluer la pensée et les outils de l'urbanisme relatifs à la régulation du skyline. Nous pouvons observer que les documents réglementaires tentent de suivre cette évolution des réflexions en s'ouvrant à des valeurs culturelles. Cependant, les ambitions politiques, qui sous-tendent ces avancées réglementaires, semblent entrer en conflit avec les pressions économiques qui dictent en grande partie la fabrique de la ville. Comme nous l'avons dit précédemment, les documents de planification ne semblent pas maîtres des orientations d'aménagement en raison de l'inadaptation de leurs outils et modes de représentation. Ainsi, les enjeux économiques forts prennent le pas sur des outils de régulation du skyline relativement faibles, car inappropriés à une réflexion globale à quatre dimensions sur ce paramètre de l'espace urbain.

Bien que les méthodes de l'urbanisme semblent devoir évoluer pour appréhender la question du skyline comme enjeu majeur de la construction de la ville, nous assistons néanmoins à un changement de paradigme quant à la valeur de ce paramètre urbain. Le dessin du skyline se revendique aujourd'hui comme le symbole identitaire, culturel, local de chaque ville, et plus comme l'icône globalisée d'une métropole internationale.

PERSPECTIVES

Pistes de travail pour SKYLINE

À l'issue de ce premier Workshop de SKYLINE, plusieurs pistes de réflexions et d'actions émergent, et pourraient être saisies par notre équipe dans la suite de son travail.

Tout d'abord, la notion de *skyline* relève aujourd'hui de **problématiques internationale et hyper-locale**. Entre image de la ville sur la scène mondiale, facteur d'attractivité et de compétitivité urbaine, et symbole d'une identité locale territorialisée, la conception de la silhouette urbaine oscille entre enjeux de gouvernance, marketing urbain et choix de politique publique.

Afin d'accompagner les évolutions contemporaines de la ville, les documents de planification semblent devoir être repensés en s'ouvrant à de nouvelles méthodes et outils, qu'il serait opportun de définir dans le cadre de ce travail, en se nourrissant du croisement des politiques publiques conduites à l'international.

Mais au-delà de sa valeur de représentation, la silhouette urbaine doit être envisagée comme **un paramètre vécu** de la ville. L'idée de penser le *skyline* dans son articulation avec le sol de la ville devient centrale, et finalement, le fait de savoir comment réintégrer l'habitant dans la notion de *skyline*, semble être une thématique. La volonté politique de dépasser le seul média métropolitain pour devenir vecteur d'identité locale implique nécessairement de se poser la question de la place de l'humain dans cette réflexion (en abordant notamment les enjeux de privatisation, d'usage, de continuité).

Cette réflexion sur la mise en dialogue du paramètre urbain et du paramètre humain réinterroge le concept même de représentation du *skyline*. Outre son pouvoir de médiatisation politique, **la silhouette urbaine relève du bien commun**. Il serait intéressant de nous interroger, lors du prochain Workshop, sur les perceptions du *skyline* par les habitants des villes qu'il compose et la mise en valeur des belvédères urbains, tout autant que sur les stratégies des acteurs qui modèlent le *skyline*. Repositionner la vision publique et profane sur la silhouette urbaine dans le débat peut constituer un aspect enrichissant de ce projet.

Aujourd'hui, les habitants des villes sont de plus en plus intégrés aux processus urbains, et la construction de tours ne s'impose plus aux villes, comme tel a pu être le cas dans le passé. L'appropriation de la ville par les hommes qui la vivent devient un élément central des politiques urbaines. Dans le **trptyque promoteur / élu / utilisateur**, souvent mis en tension dans le débat sur le *skyline*, il apparaît que l'enjeu fondamental pour la ville de demain serait que les intérêts de l'utilisateur, de l'habitant deviennent le fil conducteur guidant les orientations politiques et financières.

La mise en résonnance des pratiques habitantes et du potentiel d'aménité urbaine que revêt la tour pourrait alors apporter une véritable valeur ajoutée à la ville. La construction d'un *skyline* rythmé de tours peut traduire une manière de produire une ville innovante, à la rencontre de l'urbanisme et de l'architecture. Support d'innovation technique, **la tour est également l'occasion d'enrichir culturellement la ville**, en l'animant de leur monumentalité hors-norme.

L'immeuble de grande hauteur trouve finalement son équilibre entre valeurs et imaginaires de l'urbanisme contemporain, et nécessite son appropriation par tous (droit d'accès à la vue et aux belvédères).