

Politique du *skyline*

Shard et le débat sur les tours à Londres

Manuel Appert

Alors que les métropoles se livrent à une course à la hauteur et que l'implantation des tours en France fait débat en mobilisant principalement des critères écologiques et sociaux, on voit émerger dans les « vieilles » métropoles européennes de nouvelles problématiques liées à l'impact paysager des tours. Des villes telles que Londres ont ainsi dû revoir leur politique de régulation du skyline pour tenter de répondre aux controverses.

Depuis l'approbation du permis de construire de la Heron Tower en 2001, plus d'une dizaine de tours ont été construites et près d'une cinquantaine sont en passe de transformer radicalement le *skyline* de la ville, modifiant sa ligne d'horizon chargée d'histoire et de symboles. Ces nouvelles tours sont de puissants leviers de spéculation et de communication pour les promoteurs, les investisseurs et les architectes. Soutenues plus ou moins explicitement par les équipes municipales qui se sont succédées depuis 2000, elles sont aussi des marqueurs du projet politique régional qui entend assumer la stature de Londres, ville globale et moteur de l'économie britannique.

Ces nouvelles tours suscitent cependant débats et controverses, qui se cristallisent particulièrement autour de la question du respect du patrimoine bâti et du *skyline* désiré (Appert 2008). Dans le chaos du *skyline* du centre de Londres, Shard (310 m), la tour des superlatifs, des sobriquets, mais aussi des polémiques les plus médiatiques, dévoile enfin sa forme pyramidale à un public curieux et interrogatif. Au-delà des fonctions qu'elle héberge ou de ses qualités environnementales supposées, Shard suscite la controverse : « tesson de verre dans le cœur de Londres » pour les uns, « chef d'œuvre » pour les autres, Shard est un monument au débat sur la régulation du *skyline* de Londres. En miroir à l'actualité des tours à Paris, Shard nous rappelle que la vivacité du débat sur les tours dans la capitale britannique est, plus largement, un révélateur des enjeux économiques, représentationnels et politiques du *skyline* dans la métropole contemporaine. Co-construire la ville aujourd'hui, c'est aussi concevoir et imaginer le *skyline*.

Shard, « épine dans le cœur de Londres » ou « chef d'œuvre » d'une architecture métropolitaine triomphante ?

Le projet de tour Shard¹ a été pour la première fois dévoilé en 2000. Du haut de ses 310 m, Shard est la plus haute tour de l'Union Européenne et la première tour mixte de Londres, une ville verticale mêlant commerces, bureaux, hôtel 5 étoiles, logements et plate-forme d'observation selon son architecte, Renzo Piano². La tour, qui sera achevée en 2012, se situe à London Bridge, sur la

¹ <http://www.londonbridgequarter.com/the-shard/overview>.

² Extrait d'une interview de Renzo Piano dans *The Times* en 2008, consulté le 30 décembre 2008. http://entertainment.timesonline.co.uk/tol/arts_and_entertainment/visual_arts/architecture_and_design/article535274

rive Sud de la Tamise, en face de la City de Londres. Le gratte-ciel se dresse déjà dans le ciel de l'arrondissement de Southwark, *borough* spatialement polarisé par des activités de bureaux à proximité de la gare de London Bridge au nord, et par des cités en difficultés sur les deux-tiers sud de son territoire. La mairie d'arrondissement de Southwark accorde à Sellar Property, le promoteur du projet, le permis de construire en 2002, louant les qualités architecturales du projet et son rôle de marqueur de revitalisation urbaine pour les quartiers défavorisés plus au sud. Le permis est ensuite confirmé avec enthousiasme par la mairie de Londres (Greater London Authority) dirigée par Ken Livingstone. Le maire affirme alors que Shard, construite partiellement sur la gare de London Bridge, maximise l'usage des transports collectifs et, par ses caractéristiques techniques, réduit de 30 % sa consommation d'énergie par rapport à un immeuble conventionnel³.

La Tour Shard en construction depuis le Millennium Bridge



M. Appert, 2011

Cependant, sur demande de l'organisme statutaire en charge de la protection du patrimoine en Angleterre, English Heritage (EH), une enquête publique est ouverte sur l'impact de la tour en 2003. English Heritage saisit le secrétaire d'État pour dénoncer l'intrusion du gratte-ciel dans l'arrière-plan de la vue protégée de Saint-Paul depuis Kenwood House, au nord-ouest du centre-ville. La hauteur de la tour et le principe de concurrence à la monumentalité de Saint-Paul sont alors mis en cause⁴. L'enquête publique est aussi une nouvelle opportunité pour les défenseurs du projet de faire valoir leurs points de vue. La mairie de Londres reconnaît alors l'altération de la mise en scène de la cathédrale, mais souligne que ses qualités architecturales sont telles qu'elles compensent cette intrusion dans le paysage. Richard Rogers, architecte de renom mais aussi conseiller principal au design auprès de la mairie, fait alors glisser le débat sur le terrain de la très subjective qualité

[2.ece](#)

³ Selon Arup, le cabinet d'ingénierie responsable de la réalisation de la tour.

⁴ Communiqué de English Heritage lors de l'enquête publique : <http://www.english-heritage.org.uk/default.asp?WCI=NewsItem&WCE=274>

architecturale. En guise de témoignage et de soutien au projet, il déclare que Shard est « un chef d'œuvre d'architecture et de design ». Il va jusqu'à ajouter que « le contraste entre le dôme de Saint-Paul et la flèche de verre transparente de Shard renforce la silhouette de la cathédrale⁵ ». Pour Ken Livingstone, la juxtaposition des deux édifices s'inscrit dans un *skyline* changeant et contrasté, tentant ainsi de concilier dans le paysage le double statut historique et global de Londres (McNeill 2002).

Si certains des arguments avancés lors de l'enquête n'ont fait que confirmer les positions déjà dévoilées lors de l'examen de projets antérieurs à Shard, d'autres confèrent à ce gratte-ciel un statut spécifique et paradigmatique. Son architecture a en effet beaucoup évolué au rythme des amendements demandés par la Commission for Architecture and the Built Environment⁶, la mairie d'arrondissement de Southwark et English Heritage. Les architectes Broadway Malyan ont été ainsi remplacés par le « starchitecte » Renzo Piano, la hauteur de la tour est passée de plus de 400 m à 310 m, son revêtement opaque a été remplacé par du verre transparent et sa forme pyramidale étirée verticalement afin que la partie sommitale soit la plus fine et transparente possible. Le concept de Piano, voulu en écho aux flèches des églises et des mats des navires du Londres de Canaletto, est de créer un nouveau monument démocratique pour Londres, visible dans le *skyline* et ouvert au public. La tour pourrait ainsi susciter selon lui une admiration similaire à celle que les Londoniens vouent à Saint-Paul ou les Parisiens à la Tour Eiffel. Le permis de construire de Shard est finalement validé en 2003, mais la construction ne débuta pas avant la fin 2009. En effet, devant les difficultés à transformer ce projet pharaonique en réalité, la mairie de Londres a dû jouer le rôle de garant du projet en décidant, en 2005, de louer des surfaces de bureaux dans la tour (Craggs 2007). Si, en quête d'économies, elle a fait marche arrière depuis l'élection de Boris Johnson, elle a toutefois permis de crédibiliser le projet aux yeux des investisseurs moyen-orientaux et des banques devenues très réticentes au début de la crise financière. Du fait de sa taille et de sa centralité, le projet Shard a participé à orienter les débats sur l'impact des tours dans le *skyline*. Plus récemment, son apparition dans la ligne d'horizon de la capitale britannique a ravivé les oppositions entre protecteurs du patrimoine et défenseurs des tours, et nous rappelle aussi que les acteurs politiques sont juge et partie dans la régulation du *skyline*.

⁵ Compte-rendu paru à l'origine sur : http://www.london.gov.uk/mayor/planning_decisions/call-ins_appeals/evidence/richard_rogers_summary_proof_of_evidence.pdf

⁶ Organisme non statutaire de conseil aux promoteurs et urbanistes pour l'évaluation des projets d'aménagement. CABE a été démantelée puis partiellement absorbée par le Design Council en 2011.

La Cathédrale Saint-Paul et Shard depuis Centrepoint



M. Appert, mars 2011

Un monument à la gouvernance de la ville globale

Shard est donc exceptionnelle par sa taille, son architecture, sa localisation et le statut paradigmatique que ses promoteurs et défenseurs lui confèrent. D'une part, elle est un modèle de tour signal pour la revitalisation urbaine, repris depuis dans de nombreuses opérations d'urbanisme particulièrement à l'Est de Londres. D'autre part, elle est exemplaire pour le plan d'aménagement stratégique de Londres (London Plan 2004) puisqu'elle matérialise en 3D la politique qui vise à densifier et favoriser la mixité fonctionnelle à proximité des *hubs* de transports collectifs. Comme Swiss Re, le cornichon de Norman Foster dans la City, Shard révèle aussi comment les considérations esthétiques et environnementales sont mobilisées pour légitimer le projet et compenser l'intrusion de sa silhouette dans le paysage de la ville. Elle marque enfin la volonté d'instrumentaliser l'architecture audacieuse de certaines tours pour la promotion des intérêts des acteurs économiques, mais aussi politiques. Cette collusion traduit une entente implicite entre une jeune municipalité qui souhaite inciter l'État central à investir davantage dans les infrastructures de la ville (Gordon 2004) et des acteurs privés qui entendent être soutenus. Ce soutien se mesure d'abord en termes de communication si on en juge par l'ampleur du stand de Londres au salon de l'immobilier MIPIM (Marché international des professionnels de l'immobilier), où projets municipaux et privés sont présentés et commercialisés simultanément. La municipalité a ensuite permis de rendre viable Shard en s'engageant à louer à Sellar Property des locaux dans la tour au moment où la demande de bureaux placée était au plus bas. Shard est ainsi la première tour instrumentalisée a priori, objet virtuel d'une gouvernance métropolitaine décomplexée où les intérêts des acteurs des secteurs économiques dominants orientent les transformations urbaines (Imrie *et al.* 2008).

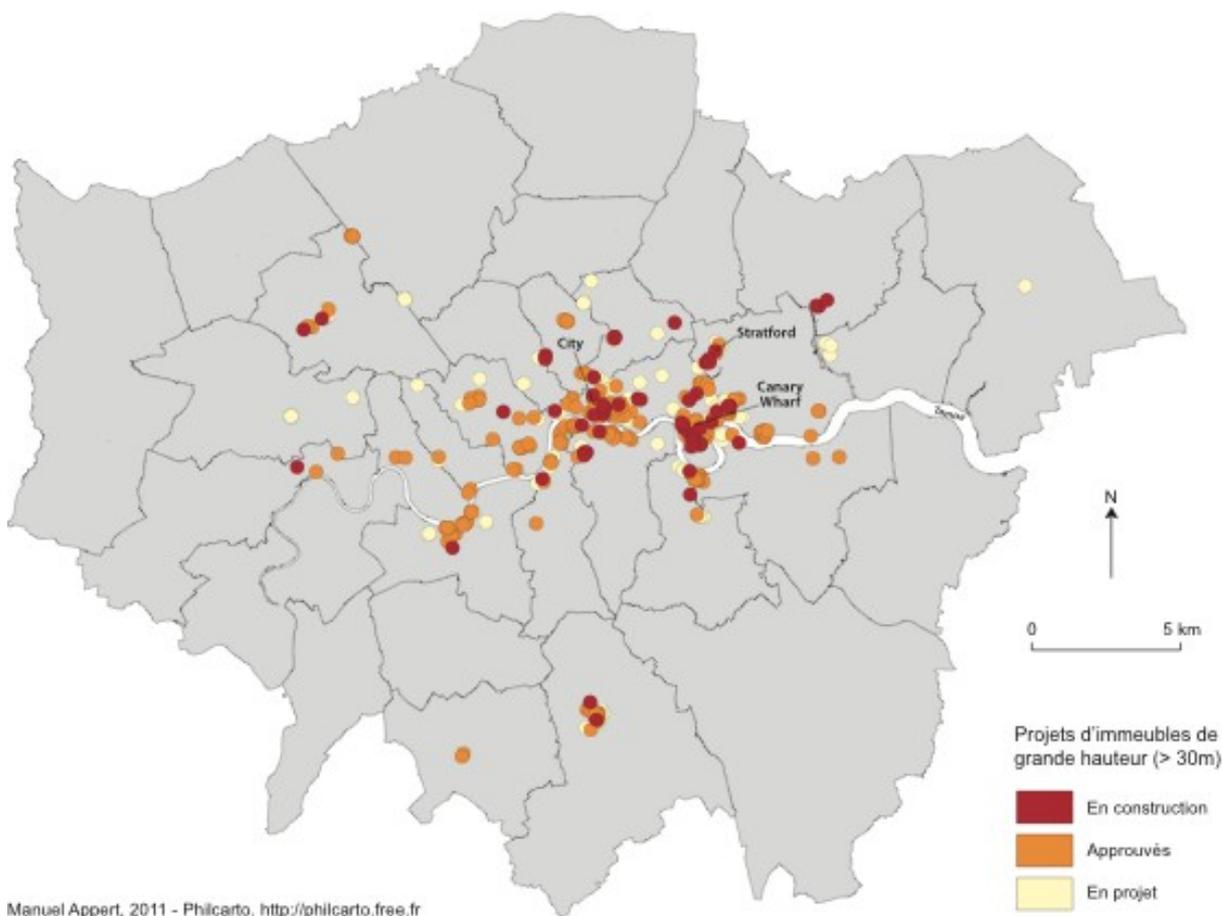
Une contribution contestée à la mise en scène de la ville

Dans la voie ouverte par les gratte-ciel Heron, Swiss Re et Shard, les projets de tours se sont multipliés, moins hauts et souvent beaucoup moins iconiques. En 2011, sur 404 projets d'immeubles de grande hauteur (supérieure à 30 m) soumis aux municipalités du Grand Londres, 223 ont été approuvés et 64 sont en construction (voir carte ci-dessous). En réponse, une réglementation visant à protéger les perspectives et vues des monuments historiques contre la prolifération des tours a été mise en place par la municipalité de Londres en 2007.

La London View Management Framework (LVMF) (Greater London Authority 2007 et 2010) est une des législations élaborées par la toute jeune municipalité, en quête d'émancipation par rapport à l'État central, omniprésent dans l'aménagement britannique. Elle a pour objet de clarifier les règles du jeu entre les parties (mairies d'arrondissement, promoteurs, investisseurs, architectes, organismes de préservation du patrimoine et associations) pour protéger la mise en scène du patrimoine et, plus officieusement, pour tenter de rendre inutile le recours aux enquêtes publiques. Ces dernières décourageraient en effet les promoteurs, acteurs considérés comme essentiels par la nouvelle municipalité, dans un contexte d'urbanisme négocié public-privé (Imrie *et al.* 2009). Concrètement, la LVMF identifie des monuments à protéger dans le *skyline* (Saint-Paul, le Parlement, la Tour de Londres, Buckingham Palace...) et des vues protégées dans lesquels la silhouette de ces monuments doit pouvoir être vue distinctement dans la ligne d'horizon. Sont ainsi fortement contrôlés les édifices proposés devant et en arrière-plan depuis des points de vue définis par le législateur (Appert 2008).

Cependant, malgré la nouvelle législation, les enquêtes publiques n'ont cessé de se multiplier, sollicitées par les parties qui s'estimaient lésées. Ce sont principalement les projets de tours sur les berges Sud de la Tamise qui suscitent la controverse (Doon Street Tower, Beetham Tower, 240 Blackfriars). En effet, depuis Shard, ces rives, jusque-là épargnées, sont la cible des promoteurs qui cherchent à maximiser les vues exceptionnelles offertes par les différents sites. Une étude confidentielle récente – menée par un cabinet d'expertise immobilière sur les projets résidentiels de Southwark – a montré que la vue sur la ville pouvait accroître le prix de vente des logements de 20 % en moyenne, voire beaucoup plus pour les étages les plus élevés. Depuis la rive sud de la Tamise, il est en effet possible d'embrasser la totalité du panorama du centre de Londres, de Westminster à l'ouest, à la City à l'est. Mais la hauteur des tours proposées (plus de 150 m) et leur proximité à la Tamise les rendent proéminentes. Certaines d'entre elles vont jusqu'à dépasser la canopée des arbres de Saint James's Park vue depuis son lac, au grand dam de la Royal Parks Agency. La tour Doon Street, immédiatement à l'ouest du Festival Hall, parvient même à faire une incursion dans la cour carrée de Somerset House, pourtant située sur la rive nord de la Tamise. C'est cette même tour qui a conduit English Heritage à solliciter une enquête publique en 2008, même si cette tour n'est pas dans un couloir de vue protégée. Les conclusions de l'enquête ont confirmé l'approbation du permis de construire ce qui poussa EH à faire appel de la décision, pour perdre une deuxième fois.

Les projets d'immeubles de grande hauteur à Londres en 2011



Le débat reste donc vif et porte encore et toujours sur la pertinence des tours dans la ville patrimonialisée. D'un côté, la City, CABE et la mairie de Londres, capitalisant sur le succès populaire de la tour Swiss Re et de Shard, soulignent la qualité architecturale, le besoin de densification et la contribution de ces tours au statut de Londres, ville globale. De l'autre, English Heritage⁷ dénonce toujours l'intrusion des tours dans les perspectives des monuments mais aussi dans des compositions paysagères qui n'ont pas été protégées par la LVMF de 2007.

Pour tenter une nouvelle fois de minimiser les risques encourus par les promoteurs et d'apaiser les organismes et associations de protection du patrimoine, la nouvelle équipe politique emmenée par Boris Johnson a révisé la LVMF en 2009, élargissant les couloirs de vues et ajoutant de nouvelles perspectives protégées. La nouvelle législation n'a pas été véritablement testée car peu de projets ont émergé ces deux dernières années du fait de la crise économique et financière. Toutefois, c'est vers le péricentre que l'attention s'est tournée. En effet, plusieurs dizaines de tours résidentielles y ont été proposées. Dans le contexte britannique d'urbanisme négocié associant acteurs publics et privés, ces tours participent à des stratégies d'aménagement visant, dans le vocabulaire travailliste, à la *regeneration* urbaine, soit la gentrification organisée par promoteurs et municipalités qui se manifeste par une transformation physique puis sociale des espaces en difficulté. Dans ce contexte, la tour résidentielle, développant un langage architectural commercial, est une solution plébiscitée par les promoteurs qui cherchent à valoriser le coût élevé de leurs acquisitions foncières ou de la décontamination des sites. Ce sont alors des associations qui, dans le contexte du tournant participatif, se mobilisent contre ces projets (Appert et Drozd 2010), dénonçant à la fois les ruptures d'échelle introduites par ces tours et la standardisation des solutions urbanistiques adoptées.

⁷ Organisme statutaire responsable de la définition et de la gestion de la protection du patrimoine.

Un *skyline* à imaginer

Depuis Shard, la législation n'a pas permis de clarifier totalement les règles du jeu. Si les couloirs de vues protégées tendent à dessiner des espaces du possible pour la construction de nouvelles tours, leur fluctuation dans le temps maintient un risque relativement élevé pour les promoteurs. En outre, si on en juge par la récurrence des enquêtes publiques, cette législation ne répond qu'imparfaitement aux attentes des protecteurs du patrimoine de Londres. Elle ne semble pas non plus prendre en charge les craintes et revendications des associations plus que jamais mobilisées dans l'urbanisme britannique négocié.

Plusieurs réflexions peuvent être esquissées pour dépasser les apories de la régulation du *skyline*. Ainsi, si le *skyline* des villes est une dimension du paysage urbain, il est une composition évolutive plus ou moins maîtrisée, coproduite et interprétée, résultant des interactions et intentions des architectes, promoteurs, résidents, associations, urbanistes et hommes politiques. Dans cette acception, le *skyline* est un enjeu de pouvoir et de construction identitaire en tant que modalité physique de territorialisations multiples passées, présentes et projetées. Les discours qui sont produits aujourd'hui sur les tours et le *skyline* révèlent des stratégies d'acteurs souvent conflictuelles, polarisées principalement par la patrimonialisation, en tant que ressource économique et vecteur de valeurs identitaires, et l'inscription physique et symbolique des services aux entreprises dans un contexte de concurrence inter-urbaine exacerbée.

À partir de cette interprétation, on peut enfin réinterroger le débat en cours d'un point de vue théorique. En effet, dans le contexte d'une fabrique urbaine négociée et d'un tournant participatif en urbanisme, les motifs, les modalités, le cadre et les implications des échanges entre acteurs révèlent souvent un débat technocratique et élitiste, dont la régulation laisserait en marge l'essentiel des représentations et aspirations des résidents lorsque promoteurs, investisseurs et gouvernants dessinent le *skyline* d'une métropole contemporaine. La modification contestée du *skyline* de Londres serait alors une preuve des dysfonctionnements d'une gouvernance métropolitaine qui peine à imaginer cet espace comme public, comme pourrait l'être celui de la rue, aujourd'hui largement analysé et théorisé. Si manipuler les formes urbaines et leur symbolique, c'est pouvoir manipuler les processus de définition et de hiérarchisation des identités dans la ville globale, maîtriser le paysage devient un enjeu du « vivre ensemble ».

Bibliographie

- Appert, Manuel. 2008. « Ville globale versus ville patrimoniale ? Des tensions entre libéralisation du *skyline* de Londres et préservation des monuments et vues historiques », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 48. n° 1-2. URL : <http://rge.revues.org/index1154.htm>
- Appert, Manuel et Drozd, Martine. 2010. « La géopolitique locale-globale aux marges de la City de Londres : conflits autour des projets de renouvellement urbain de Bishopsgate. », *Hérodote*, n° 137, p. 119-34.
- Craggs, David. 2007. *Building an image: architectural imagination and London Bridge Tower*, dissertation, MA degree, King's College London.
- Debarbieux, Bernard. 2007. « Actualité politique du paysage », *Revue de Géographie Alpine*, n° 4, p. 101-13.
- Gordon, Ian. 2004. « Capital Needs, Capital Growth and Global City Rhetoric in Mayor Livingstone's London Plan », *GaWC Research Bulletin*, n° 145.
- Greater London Authority. 2007. *London View Management Framework (LVMF)*, Londres : Greater London Authority.
- Greater London Authority. 2010. *Revised London View Management Framework (LVMF)*, Londres : Greater London Authority.

- Graham, Steve et Marvin, Simon. 2001. *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Londres : Routledge.
- Imrie Rob, Lees, Loretta et Raco, Mike. 2008. *Regenerating London: Governance, sustainability and community in a global city*, Londres : Routledge.
- McNeill, Donald. 2002. « The mayor and the world city skyline: London's tall buildings debate », *International Planning Studies*, n° 7, p. 325-34.
- Monnet, Jérôme. 2007. « La symbolique des lieux : pour une géographie des relations entre espace, pouvoir et identité », *Cybergeo: European Journal of Geography*, Politique, Culture, Représentations, article 56. <http://cybergeo.revues.org/index5316.html>

Manuel Appert est maître de conférences en géographie à l'université Lyon 2 et membre de l'UMR 5600, EVS. Il est également photographe urbain. Ses travaux portent sur l'instrumentalisation de l'architecture dans la gouvernance urbaine. Il a récemment travaillé sur la régulation des tours à Londres ainsi que sur les conflits d'urbanisme dans les marges de la City. Voir : <http://ghhat.univ-lyon2.fr/spip.php?article379>

Pour citer cet article :

Manuel Appert, « Politique du skyline. Shard et le débat sur les tours à Londres », *Métropolitiques*, 12 septembre 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Politique-du-skyline-Shard-et-le.html>