

# Regards sur les grands projets urbains en Europe

## Éléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises

Rapport n° 009658-01  
établi par

Emmanuel AUREAU, Aude DUFOURMANTELLE et Pierre NARRING (coordonnateur)  
avec la participation d'Ariella MASBOUNGI

Mars 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

<b>Fiche qualité</b>	
La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil	
Rapport CGEDD n° 009658-01	Date du rapport : Décembre 2014
Titre : Regards sur les grands projets urbains en Europe - Eléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises	
Sous-titre du rapport : Eléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises	
Commanditaire(s) : Programme CGEDD 2014	Date de la commande : 28 mars 2014
Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Emmanuel Aureau, Aude Dufourmantelle, Pierre Narring, avec la participation d'Ariella Masbounji	
Coordonnateur(trice) : Pierre Narring	
Superviseur(euse) : Alain Lecomte	
Relecteur(trice) : Eric Verlhac	
Membres du comité des pairs : <i>Ariella Masbounji, Marianne Leblanc-Laugier, Ruth Marquès, Marie-Line Meaux, Jean-Jacques Lafitte</i>	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 50	

# Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>4</b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations</b> .....	<b>6</b>
Recommandations de niveau 1.....	6
<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Démarche et problématique de la mission</b> .....	<b>8</b>
1.1. Le grand projet urbain : une réalité en constante évolution.....	8
1.1.1. <i>Un essai de définition</i> .....	8
1.1.2. <i>Des évolutions au fil du temps</i> .....	8
1.1.3. <i>Des modes opératoires diversifiés</i> .....	9
1.2. La méthode : de l'analyse des documents et dires d'experts aux visites in situ.....	9
1.3. Un éclairage sur les pratiques françaises.....	10
1.3.1. <i>Des démarches de projets diversifiées qui affichent leur ambition</i> .....	11
1.3.2. <i>Des changements dans l'organisation institutionnelle et dans le portage financier des projets</i> .....	11
1.3.3. <i>Des opérateurs privés motivés dans un contexte favorable</i> .....	12
1.3.4. <i>Une imbrication public-privé potentiellement croissante</i> .....	12
<b>2. Grands projets urbains, pays par pays</b> .....	<b>14</b>
2.1. En Allemagne, une pratique éprouvée de rigueur et de qualité.....	14
2.1.1. <i>Le contexte géographique, culturel et réglementaire</i> .....	14
2.1.2. <i>Les projets visités à Hambourg</i> .....	15
2.1.3. <i>Quelques aspects marquants</i> .....	17
2.2. Au Royaume-Uni, une dynamique de requalification urbaine régulée par le marché.....	18
2.2.1. <i>Le contexte géographique, culturel et réglementaire</i> .....	18
2.2.2. <i>Les projets visités à Londres et Liverpool</i> .....	20
2.2.3. <i>Quelques aspects marquants</i> .....	22
2.3. Aux Pays-Bas, une planification stratégique ouverte aux initiatives.....	24
2.3.1. <i>Le contexte géographique, culturel et réglementaire</i> .....	24
2.3.2. <i>Les projets visités</i> .....	25
2.3.3. <i>Quelques aspects marquants</i> .....	28
2.4. Autres expériences intéressantes.....	29
2.4.1. <i>Europe du Nord</i> .....	29
2.4.2. <i>Europe du Sud</i> .....	31
2.4.3. <i>Hors Europe</i> .....	35
<b>3. Synthèse par grandes thématiques</b> .....	<b>38</b>
3.1. L'émergence et la nature des projets.....	38
3.1.1. <i>Une méthode qui s'impose dans les projets urbains contemporains</i> .....	38
3.1.2. <i>Des opportunités foncières au coeur des grandes agglomérations</i> .....	39
3.1.3. <i>Des opérateurs de qualité</i> .....	39

3.1.4. <i>La recherche d'une logique gagnant-gagnant.....</i>	<a href="#"><u>39</u></a>
3.2. L'approche du développement durable et de la qualité urbaine.....	<a href="#"><u>40</u></a>
3.2.1. <i>Une approche pragmatique focalisée sur des thématiques précises.....</i>	<a href="#"><u>40</u></a>
3.2.2. <i>L'articulation aménagements-transports pour le désenclavement des quartiers.....</i>	<a href="#"><u>41</u></a>
3.2.3. <i>Le développement d'espaces et d'équipements publics de grande qualité....</i>	<a href="#"><u>41</u></a>
3.2.4. <i>La priorité donnée au renouvellement urbain.....</i>	<a href="#"><u>42</u></a>
3.3. La gouvernance et le montage opérationnel.....	<a href="#"><u>42</u></a>
3.3.1. <i>Des élus stratèges pour le pilotage des projets urbains.....</i>	<a href="#"><u>42</u></a>
3.3.2. <i>Une culture partagée du projet urbain.....</i>	<a href="#"><u>43</u></a>
3.3.3. <i>Des projets urbains évolutifs dans le temps.....</i>	<a href="#"><u>44</u></a>
3.3.4. <i>Un dialogue public-privé sans tabous.....</i>	<a href="#"><u>44</u></a>
3.3.5. <i>Une négociation efficace de la mobilisation du foncier.....</i>	<a href="#"><u>45</u></a>
3.4. Le partenariat et le financement.....	<a href="#"><u>45</u></a>
3.4.1. <i>Des financements publics en forte régression, très ciblés s'ils subsistent.....</i>	<a href="#"><u>45</u></a>
3.4.2. <i>Une forte mobilisation des fonds privés et des opérateurs solides.....</i>	<a href="#"><u>46</u></a>
3.4.3. <i>Une approche solide et globale de la maîtrise des risques.....</i>	<a href="#"><u>46</u></a>
3.4.4. <i>Densification et mutualisation, leviers potentiels pour dégager de nouvelles marges de manœuvres financières.....</i>	<a href="#"><u>47</u></a>
3.5. Les résultats et l'évaluation.....	<a href="#"><u>48</u></a>
3.5.1. <i>Les conditions de réussite d'un projet.....</i>	<a href="#"><u>48</u></a>
3.5.2. <i>Des stratégies de création de chaînes de valeur.....</i>	<a href="#"><u>48</u></a>
3.5.3. <i>Des développeurs qui restent en place dans la durée.....</i>	<a href="#"><u>48</u></a>
3.5.4. <i>Durabilité et grande qualité des espaces collectifs.....</i>	<a href="#"><u>49</u></a>
3.5.5. <i>L'innovation architecturale et urbaine.....</i>	<a href="#"><u>49</u></a>
3.5.6. <i>Les risques d'une approche par le marché des opérations d'aménagement..</i>	<a href="#"><u>50</u></a>
<b>4. Enseignements à tirer pour les grands projets en France.....</b>	<a href="#"><b><u>51</u></b></a>
4.1. <i>Un rééquilibrage des rôles entre le niveau de la décision politique et celui de la mise en œuvre opérationnelle.....</i>	<a href="#"><u>51</u></a>
4.2. <i>Une coproduction des grands projets entre tous les acteurs, condition de la qualité urbaine.....</i>	<a href="#"><u>51</u></a>
4.3. <i>La faisabilité financière à mieux établir dès l'amont et à garantir tout au long du projet.....</i>	<a href="#"><u>52</u></a>
4.4. <i>Des conditions favorables à développer.....</i>	<a href="#"><u>53</u></a>
4.5. <i>Le repositionnement de l'État dans un rôle stratégique.....</i>	<a href="#"><u>53</u></a>
<b>Conclusion.....</b>	<a href="#"><b><u>55</u></b></a>
<b>Annexes.....</b>	<a href="#"><b><u>58</u></b></a>
<b>1. Lettre de mission.....</b>	<a href="#"><b><u>59</u></b></a>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<a href="#"><b><u>61</u></b></a>
<b>Les visites par pays.....</b>	<a href="#"><b><u>62</u></b></a>
<b>3. Annexes techniques.....</b>	<a href="#"><b><u>64</u></b></a>

3.1. Des questionnements autour du « mode opératoire ».....	<a href="#">64</a>
3.1.1. <i>L'émergence et la nature des projets</i> .....	<a href="#">64</a>
3.1.2. <i>L'approche du développement durable et de la qualité urbaine</i> .....	<a href="#">64</a>
3.1.3. <i>La gouvernance et le montage opérationnel</i> .....	<a href="#">65</a>
3.1.4. <i>Le partenariat et le financement</i> .....	<a href="#">65</a>
3.1.5. <i>Les résultats et l'évaluation</i> .....	<a href="#">65</a>
3.2. Analyse comparée des politiques d'urbanisme dans les pays visités.....	<a href="#">66</a>
3.2.1. <i>Niveau d'exercice de la compétence d'urbanisme</i> .....	<a href="#">66</a>
3.2.2. <i>Caractère prescriptif comparé des documents d'urbanisme</i> .....	<a href="#">66</a>
3.3. Tableau synoptique des grands projets urbains identifiés.....	<a href="#">67</a>
3.4. Fiches techniques des projets européens visités.....	<a href="#">70</a>
3.5. Eléments de bibliographie.....	<a href="#">80</a>
<b>4. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">82</a></b>

## Résumé

Pour contribuer à la réflexion sur l'évolution de la conduite en France des grands projets urbains, les rapporteurs ont étudié une trentaine de projets européens confrontés, comme dans notre pays, aux enjeux du développement durable et à la raréfaction des fonds publics. Dix de ces projets en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ont été visités.

Malgré la diversité des cultures ; il est possible de dégager un certain nombre d'enseignements et de pistes de travail à approfondir.

Dans tous les pays visités, le pilotage stratégique des projets relève du niveau politique, mais les opérateurs, publics ou privés, semblent disposer d'une autonomie de décision plus grande qu'en France dans la mise en œuvre opérationnelle. L'Etat intervient rarement en maîtrise d'ouvrage directe, mais reste garant d'orientations supra-communales fortes, notamment aux Pays-Bas.

Des financements publics, ciblés par les autorités compétentes sur leurs priorités, permettent le déclenchement de projets, comme au Royaume-Uni et en Allemagne, ou contribuent à leur équilibre social et à leur qualité urbaine, notamment aux Pays-Bas.

L'implication d'acteurs privés pour co-construire le projet permet de mieux mobiliser des fonds privés. Il peut s'agir de groupes puissants qui n'interviennent pas seulement comme aménageurs et promoteurs, mais aussi comme investisseurs patrimoniaux présents dans la durée, y compris dans la gestion urbaine de l'espace collectif. Ils sont capables de mettre en œuvre une approche pragmatique du développement durable sur les thèmes de l'énergie, de la maîtrise des risques, de la revitalisation commerciale au cœur des villes. Mais lorsque ces opérateurs privés prennent en charge l'essentiel des coûts de développement urbain, l'équilibre social des opérations n'est pas garanti.

La réussite des projets, sous les aspects à la fois économiques et qualitatif, est facilitée dans certains cas par la mise en œuvre de solutions financières innovantes, telles que les clauses de retour à meilleure fortune pour la valorisation du foncier, les transferts de constructibilité et la maîtrise des plus-values au-delà de la densité autorisée, la modulation de la règle d'urbanisme, le développement du *crowdfunding* pour les petits aménagements.

Les acteurs ne se reposent pas uniquement sur le bilan prévisionnel des opérations, mais s'efforcent de contrôler leurs risques en continu, grâce à une ingénierie financière prévue dès l'amont et à la capacité dont ils disposent d'adapter les projets en fonction de l'évolution du contexte économique et social.

En tout état de cause, ce partenariat entre le public et le privé nécessite des relations de confiance entre les acteurs et une grande continuité des décisions politiques.

Une large concertation, pratiquée dans la plupart des opérations visitées, tend à diminuer les risques contentieux. Cette concertation peut aller jusqu'à la mise en œuvre de méthodes participatives telles que les appels à initiatives, les expérimentations dans des espaces déréglés, l'occupation provisoire de friches valorisables à terme.

Ces pratiques étrangères incitent à poursuivre en France le passage de la méthode classique dite « séquentielle » de l'aménagement à une démarche de coproduction du projet entre tous les acteurs, autorités publiques, professionnels et citoyens.

A l'ère de l'avènement des métropoles, ce regard sur les grands projets urbains en Europe suggère un repositionnement de l'Etat dans un rôle d'animateur d'une politique nationale de grands projets, quels qu'en soient les pilotes, et de promoteur du savoir-faire français à l'international.

A cet effet, la mise en place d'une mission des grands projets urbains est suggérée. Elle pourrait approfondir les pistes de travail identifiées et renouveler périodiquement les échanges entre acteurs européens. Elle devrait aussi entretenir des contacts avec les services de l'Union européenne, particulièrement intéressés par le travail du CGEDD, qui entendent promouvoir une « approche intégrée » au service de la ville ou de la métropole durable.



### Recommandations de niveau 1

Promouvoir les échanges européens autour des grands projets urbains, y compris au niveau des décideurs publics, en prolongement de l'action des réseaux professionnels existants (européens comme Urbact ou français comme le club ville-aménagement) et avec leur appui (par exemple, susciter l'organisation d'un colloque préfigurant une biennale européenne des grands projets urbains).

53

Etudier la faisabilité en France des diverses pistes de travail issues des échanges européens et exprimées dans le présent rapport (analyser les obstacles de tous ordres et identifier les adaptations, notamment réglementaires, susceptibles de faciliter les évolutions souhaitables) comme, par exemple, le cadre de coopération public-privé, l'évolutivité des projets, la maîtrise des contentieux, le développement de l'expérimentation, des usages fonciers provisoires et du « bottom-up ».

54

Organiser au sein des services de l'État une « mission des grands projets urbains » assurant de façon permanente un rôle d'impulsion, d'animation et de promotion à l'international des pratiques françaises, en s'appuyant sur toutes les opérations en cours ou projetées, quels qu'en soient les statuts, les pilotes et les partenaires (Etat, Villes ou Métropoles, opérateurs publics ou privés...)

54

## Introduction

*On a toujours à apprendre de la différence.*

Par ces « temps de crise », de fortes interrogations se manifestent sur l'avenir des grands projets urbains. L'atonie persistante de l'immobilier qui ralentit fortement le déroulement des programmes en cours malgré les mesures de soutien à la production de logements, l'assèchement des financements publics jusqu'alors fortement mobilisés pour la réalisation de ces grands projets, la vaste réorganisation territoriale qui appelle une nouvelle répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales conduisent à s'interroger sur la manière selon laquelle les grands projets urbains en cours peuvent être poursuivis ou de nouveaux projets pourront, à l'avenir, être engagés et conduits.

Ce contexte incite à porter un regard sur les pratiques des autres pays européens, afin d'identifier des expériences intéressantes et des pistes de réflexion face à nos questionnements. On s'illusionne parfois sur l'existence de solutions aisément importables et reproductibles. L'observation plus directe des pratiques de nos voisins européens et l'analyse d'un certain nombre de projets permettent de corriger certaines idées erronées ou approximatives. De plus, des différences d'approches sont inscrites dans l'histoire ou dans la culture de chaque pays. Cela n'empêche en rien de tirer un certain nombre d'enseignements des démarches menées dans d'autres pays. Regarder comment chacun réagit à un contexte donné suscite un « effet miroir », source d'enrichissement en regard des questions que l'on se pose.

Dans cette perspective, l'objectif de la présente mission était de tirer parti d'une analyse de cas choisis dans des pays présentant différents contextes institutionnels. L'angle d'approche est celui du « mode opératoire » des projets, ce qui n'exclut pas d'évoquer le développement durable ou la qualité architecturale et urbaine, dont la prise en compte effective dépend largement des pratiques de mise en oeuvre opérationnelle. L'équipe de mission a étudié à cet effet des projets relevant du développement ou du renouvellement urbain à différentes échelles (projet urbain très concentré ou ensemble de projets sur un « grand territoire »), combinant les thématiques de développement économique, de mobilité, d'habitat, de ville durable.

*Après une présentation de la problématique (au chapitre 1), puis l'énoncé d'une série d'observations et d'analyses, pays par pays (au chapitre 2), et une synthèse thématique (au chapitre 3), le rapport de mission propose une contribution aux réflexions relatives à l'évolution des grands projets urbains en France (au chapitre 4), à la lumière des expériences et pratiques européennes. Il s'agit non seulement de dégager des « bonnes pratiques » et des « pistes de travail », mais aussi de susciter l'envie de développer davantage les échanges européens et de nourrir les débats sur l'avenir des grands projets urbains entre tous les acteurs de la ville et de l'aménagement, tant professionnels que décideurs.*

# 1. Démarche et problématique de la mission

*Dès le cadrage de la mission, il convenait de préciser ce que l'on entend par « grand projet urbain » puis de dresser un état des lieux des pratiques françaises. L'établissement d'une grille de questionnements a permis ensuite de préparer la sélection puis l'analyse de grands projets européens qui alimentera la réflexion.*

## 1.1. Le grand projet urbain : une réalité en constante évolution

### 1.1.1. Un essai de définition

La définition de ce qu'est un « *grand* projet urbain » peut faire débat. La proposition suivante est formulée, sans qu'on s'interdise d'y apporter, dans la suite du rapport, certaines précisions au vu des enseignements de la mission.

On entend par grand projet urbain une démarche qui se distingue de l'opération d'aménagement ordinaire par ses enjeux urbanistiques et territoriaux à l'échelle d'une métropole ou d'un bassin de vie, sa vision globale et qualitative sur les plans social, environnemental, économique, architectural et urbain, son ampleur et sa durée de réalisation. Le grand projet urbain mobilise des moyens importants et des partenariats multiples qui dépassent le territoire directement concerné. Le terme « urbain » est à prendre dans une acception large, intégrant les dimensions matérielles ou immatérielles d'une approche globale visant à la « mise en mouvement » et au développement d'un territoire, en établissant des liens entre les hommes, les espaces et les fonctions.

### 1.1.2. Des évolutions au fil du temps

Les grands projets urbains recouvrent en France des réalités qui ont évolué au fil du temps. On peut distinguer trois grandes époques :

- le temps du développement urbain : il s'agit de répondre aux besoins quantitatifs importants liés à la croissance (cf. les villes nouvelles),
- le temps de la restructuration urbaine : les priorités se déplacent vers les territoires en mutation ou en difficulté, avec l'idée de « refaire la ville sur la ville » (cf. la rénovation urbaine ou le renouvellement urbain),
- le temps des métropoles : un lien étroit s'établit entre les dynamiques de régénération urbaine et l'émergence, notamment dans les métropoles et leurs aires d'influence, de l'économie de la connaissance et de l'innovation (cf. les projets du Grand Paris et des autres métropoles).

Si aujourd'hui les démarches des trois époques coexistent (développement, renouvellement, régénération...), le concept de grand projet urbain continue d'évoluer et paraît de plus en plus lié à la volonté d'une grande ville ou d'une métropole de positionner comme un pôle d'envergure européenne, voire mondiale ; on parle de foisonnement créatif, de ville en mouvement, de dynamique de projet... comme si le grand projet renvoyait désormais à un discours stimulant pour la compétitivité davantage qu'à une pratique opérationnelle.

### 1.1.3. Des modes opératoires diversifiés

Les grands projets réalisés en France depuis les années soixante s'appuient, pour leur mise en œuvre, sur des opérateurs d'Etat comme les établissements publics d'aménagement (EPA) ou sur des opérateurs locaux comme les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL). Certains d'entre eux s'inscrivent dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN), telle que prévue par le code de l'urbanisme. L'émergence des métropoles conduit à s'interroger sur la nature et le niveau des enjeux à traiter dans ce cadre, afin de mieux appréhender ce qui doit continuer de relever de l'« intérêt national ». Dans les pays européens, de nombreux projets urbains, portés le plus souvent par les collectivités territoriales, peuvent être repérés et identifiés, même si la force de leur affichage politique est variable.

En France, les grands projets, notamment en renouvellement urbain, sont le plus souvent adossés à la garantie financière de l'État ou des collectivités territoriales, et fortement consommateurs de financements publics. Nos voisins européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Espagne...) réalisent aussi certains projets fortement portés par le public ; mais il semble qu'ils mènent plus souvent des opérations qui impliquent davantage le secteur privé et impactent moins les budgets publics. Si les projets européens les plus connus sont réalisés sur des sites économiquement porteurs qui ne représentent pas tous les types de situations urbaines, il paraît utile de décrypter ces expériences afin de mieux comprendre les logiques d'actions et le partage des rôles.

## 1.2. La méthode : de l'analyse des documents et dires d'experts aux visites in situ

Dans un premier temps, l'équipe de mission a rencontré un certain nombre d'acteurs français de l'aménagement, notamment des responsables d'opérations publiques et privées. Au vu de ces échanges, elle a dressé un rapide état des lieux des grands projets en France, puis établi une grille de questionnement sur les enjeux et des besoins, tels qu'ils sont ressentis par les acteurs eux-mêmes (cf. annexe).

En parallèle, les rapporteurs ont interrogé des experts ayant une connaissance des pratiques de l'aménagement et des grands projets urbains en Europe. Des correspondants spécifiques ont été contactés afin d'identifier, pays par pays, les projets et les opérateurs susceptibles d'intéresser la mission.

A partir de recherches bibliographiques, notamment dans la collection *projet urbain* de notre ministère<sup>1</sup>, les publications de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) et celles du Club ville-aménagement (cf bibliographie en annexe), et de l'information donnée par des professionnels, des éléments relatifs à divers pays (et projets) ont été recueillis : l'Italie (Gênes, Milan), le Portugal (Lisbonne), l'Espagne (Barcelone, Bilbao), la Suisse (IBA Bâle), l'Allemagne (Stuttgart, Hambourg), la Grande-Bretagne (Londres, Manchester, Liverpool), les Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, Breda), la Suède (Stockholm, Malmö)...

Des expériences hors Europe comme aux USA (New York) et au Japon (Tokyo) ont été regardées. Quelques projets urbains français ont aussi été examinés.

---

<sup>1</sup> collection dirigée par Ariella Masbounji

Une liste d'une trentaine de grands projets européens a été ainsi établie (cf tableau en annexe). Parmi eux, dix ont été sélectionnés dans trois pays : Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas dans les villes de Hambourg (2), de Londres (3) et de Liverpool, d'Almere, d'Amsterdam, de Rotterdam et de Breda. Ils ont été analysés selon une fiche projet type (cf fiches techniques en annexe) puis ont fait l'objet de visites sur place. Les résultats les plus intéressants sont présentés, pays par pays (cf chapitre 2).

Enfin, les rapporteurs ont procédé à une synthèse sur la base des cinq parties de leur grille de questionnement (cf chapitre 3), puis en ont tiré des enseignements pour les pratiques françaises et des recommandations sur le rôle de l'État (cf chapitre 4).

A titre non exhaustif, on peut citer parmi les organismes ou personnes ressources :

- le Club ville-aménagement,
- le Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA),
- l'Association française de développement urbain (AFDU),
- les services de l'Union européenne (direction de la politique régionale et urbaine) et les responsables du programme européen URBACT,
- des fédérations professionnelles,
- des responsables d'établissements publics d'aménagement (EPA) ou de sociétés publiques locales (SPL) tels que EPAMarne, Lyon-Confluence, Euratlantique, Euroméditerranée...,
- des représentants de groupes privés comme Nexity, Bouygues, Icade,
- des experts et des journalistes de revues comme Diagonal, Urbanisme, Le Moniteur...

Il importe enfin de préciser les limites de l'exercice : l'équipe de mission n'a pas établi de recensement exhaustif ni d'échantillon représentatif, elle n'a pas procédé à une démarche comparative point par point mais elle a cherché à identifier et analyser des exemples susceptibles d'apporter des enseignements utiles aux pratiques françaises.

### **1.3. Un éclairage sur les pratiques françaises**

Actuellement, une multitude de projets urbains se déroulent en France. Sur des durées qui peuvent être de plusieurs dizaines d'années, toutes les villes revendiquent un, voire plusieurs projet urbain en cours de conception, de montage ou de réalisation. Les projets sont suivis avec attention par les professionnels qui y trouvent toujours matière à enrichir leurs savoir-faire, notamment lors de rencontres comme le « forum des projets urbains » qui réunit tous les ans à Paris, depuis plus de dix ans, les acteurs français publics et privés, politiques et techniques de l'aménagement. Il faut aussi mentionner le rôle que joue le MIPIM (marché international des professionnels de l'immobilier) à Cannes, grande foire du marketing urbain où les porteurs des plus grands projets français viennent défendre leurs atouts devant les investisseurs français et internationaux.

### 1.3.1. Des démarches de projets diversifiées qui affichent leur ambition

La motivation première des projets urbains est diverse : acquérir une dimension de métropoles européennes (Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes /Saint-Nazaire...) voire mondiale (Grand Paris), régénérer des friches de centre-ville (Marseille, Paris Rive Gauche...), redonner à des centres ou des quartiers leurs vocations multifonctionnelles (Bordeaux, Lille...) Dans les faits, chaque projet urbain joue sur de multiples facettes. Mais il suffit de parcourir quelques en-têtes de présentation du dernier forum des projets urbains 2014 pour découvrir des accroches qui recouvrent à la fois de vraies ambitions politiques et des préoccupations de marketing urbain<sup>2</sup>.

Il faut aussi constater à quel point les valeurs fondatrices du concept de développement durable inspirent le discours des acteurs de projets. Il y a une réelle symbiose entre les objectifs affichés par tous les projets urbains actuels et la définition des trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental :

- économique, parce que tous les projets se veulent porteur de développement économique, c'est-à-dire entendent créer et localiser de nouvelles activités, et bien sûr en priorité dans les domaines les plus innovants, notamment le numérique, la biologie, les technologies du vivant,
- social, quand le projet offre l'opportunité de développer ou de rétablir des équilibres entre activités, logements et emplois ou quand il permet de mettre en œuvre des équipements, des moyens de transport, des activités culturelles au service de la population dans toute sa diversité,
- environnemental, car il n'y a plus d'investissement qui n'intègre pas des objectifs ambitieux en termes énergétiques, dans le traitement des déchets, de la qualité de l'air, de la gestion de l'eau...

### 1.3.2. Des changements dans l'organisation institutionnelle et dans le portage financier des projets

La France a connu une longue période de planification centralisée, mise en place dans un contexte de reconstruction et poursuivi au cours des « 30 glorieuses ». Les services de l'État ou des organismes qui en dépendaient étroitement assuraient conjointement la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de grandes opérations d'urbanisme pour satisfaire le plus rapidement possible les besoins d'une population appelée vers les villes. C'est l'époque des grands réseaux d'infrastructure, des grands ensembles, des villes nouvelles. L'État s'appuie sur le groupe de la Caisse des dépôts et les « organismes HLM » ; un peu plus tard, il développe des outils de pilotage adaptés, les établissements publics d'aménagement (EPA), souvent associés à des opérations d'intérêt national (OIN), bras armés de la réalisation de projets urbains d'ampleur.

A partir de 1982, les lois de décentralisation successives modifient le paysage institutionnel. Les collectivités territoriales prennent progressivement en main leur développement en vertu des compétences qu'elles acquièrent, singulièrement dans le domaine de l'urbanisme. Des structures de maîtrise d'ouvrage se développent pour assurer la gestion des services publics et les opérations d'aménagement, en partenariat avec d'autres acteurs parapublics ou privés (dans des SEM), puis, du fait des directives européennes, de façon plus autonome (dans des SPL).

---

<sup>2</sup> Exemples : « Nantes – Réhabilitation des anciennes halles Alstom, futur cœur du quartier de la création », « Lyon – Perrache et Part Dieu, deux projets urbains entrent en gare », « Marseille – Îlot Allar, démonstrateur de la ville durable méditerranéenne » ...

Le modèle SEM/SPL, actuellement dominant dans les pratiques de l'aménagement, permet une réelle efficacité tout en étant parfois porteur d'un risque de confusion des rôles, du fait de la présence de la collectivité territoriale et de ses élus tant dans le pilotage du projet que dans la gouvernance de l'opérateur. Corrélativement, des outils juridiques se mettent en place pour permettre à l'État et aux collectivités territoriales de développer des relations contractuelles autour de délégations de service public (DSP) avec des partenaires publics ou privés afin de réaliser et exploiter des ouvrages d'initiative publique. L'enjeu sous-jacent de ces démarches est le partage des risques financiers par des engagements juridiques qui peuvent prendre quatre formes principales : du contrat de régie intéressée au contrat de partenariat public privé (PPP) en passant par l'affermage et le contrat de concession.

Dans la période actuelle, où les crédits publics ou les garanties apportées par les collectivités ont tendance à se réduire, la négociation des contrats tend à transférer les charges et les risques financiers induits vers les opérateurs privés. En matière d'aménagement, cela se traduit par le développement d'opérations en concession dont au moins une part du risque est porté par le concessionnaire ou, dans la limite d'une certaine taille, d'opérations en risque propre de l'opérateur. Cependant, selon la plupart des témoignages recueillis par les rapporteurs de la mission, il reste quasiment impossible en France, dans l'état actuel des charges foncières et d'aménagement, que des projets urbains puissent se déployer sans une mobilisation significative de subventions, participations ou garanties publiques.

### **1.3.3. Des opérateurs privés motivés dans un contexte favorable**

Dans ce contexte, des opérateurs privés s'intéressent de plus en plus à l'univers des projets urbains, et ceci pour plusieurs raisons :

- des promoteurs et des entreprises de grands groupes (Bouygues, Vinci, Nexity, Eiffage...), fortement positionnées sur les marchés de la construction, « remontent » la filière de production et cherchent à se positionner comme opérateurs d'opérations d'aménagement pour développer et sécuriser un portefeuille d'activité,
- des groupes financiers, souvent filiales de groupes anglo-saxons ou émanation de réseaux financiers, mobilisant des financements longs (fonds de pensions, fonds souverains, gestionnaires de fortunes privées,...), approchent le marché français de l'aménagement pour y placer leurs liquidités, avec néanmoins beaucoup de prudence au regard d'une réputation de complexité réglementaire et fiscale de notre pays,
- des élus, souvent issus du monde de l'entreprise, parfois rompus à l'engagement et à la mise en œuvre de grands projets dans d'autres domaines d'activité, cherchent à développer des partenariats avec des acteurs privés pour réduire les risques financiers et juridiques inhérents à de tels projets ; ils visent des résultats de qualité en s'appuyant sur des concepteurs reconnus et de grands professionnels, souvent issus de l'aménagement public.

### **1.3.4. Une imbrication public-privé potentiellement croissante**

Les acteurs privés restent toutefois peu nombreux à intervenir et l'élan de ceux qui s'engagent se heurte à l'extrême complexité du domaine et à des risques qu'ils estiment trop souvent difficiles à évaluer dans la chaîne de production du projet urbain.

Dans le schéma traditionnel, la production d'un tel projet met en scène, de façon successive, le maître d'ouvrage, État ou collectivité territoriale, puis l'aménageur, souvent dans le cadre d'un contrat de délégation, puis les promoteurs dans la phase de construction, et enfin les investisseurs. Cette chaîne met en œuvre des phases de conception et de réalisation par ailleurs complexes : définition des règles d'urbanisme, acquisitions foncières, conception du projet urbain, réalisation des voies et espaces publics, définition des programmes des projets immobiliers, réalisation des projets, commercialisation, prise en gestion des locaux, gestion des espaces publics et des équipements publics. Dans une vision classique, le poids des intervenants publics domine dans les phases de création de la chaîne ; les intervenants privés sont prépondérants dans les phases de commercialisation et, souvent, de gestion des bâtiments, espaces et services ainsi créés.

Or, aujourd'hui, des approches de plus en plus sophistiquées (performances énergétiques, réseaux et services numériques, enjeux environnementaux ...) entrent dans les cahiers des charges des partenariats et renchérissent les coûts, alors que l'argent public et la couverture publique des risques s'amointrissent et que la solvabilité des ménages est sous forte contrainte. C'est donc dans les phases de fabrication du projet urbain qu'il va falloir chercher les moyens de contenir la création de coûts ou de risques contentieux, qui seraient, sinon, de nature à créer une ville inaccessible socialement et économiquement.

On perçoit donc que la montée en puissance des acteurs privés ne peut se faire que dans la complémentarité de leurs rôles dans toutes les phases du projet afin que chacun puisse optimiser sa création de valeur et minimiser son risque. On passe ainsi d'une approche séquentielle à une approche coopérative de l'amont à l'aval du projet ; telle est la thèse<sup>3</sup> d'une analyse très fine des relations qui semblent se développer en France, à l'instar de quelques grands projets urbains français montés selon des démarches de partenariats public-privé innovants (comme, par exemple, les opérations de Bordeaux-Ginko ou Tours-La Riche).

---

<sup>3</sup> Cf notamment les travaux d'Isabelle Baraud-Serfaty



## 2. Grands projets urbains, pays par pays

L'équipe de mission a choisi les projets dont les motivations, les méthodes, les développements les plus récents étaient de nature à apporter des éléments propres à alimenter le questionnement posé. Certes, les sources se sont avérées inégales, les opinions émises ont pu être contradictoires, voire influencées par des idées reçues. Les contextes de développement des opérations inventoriées se sont révélés souvent très contrastés, en particulier au regard des effets de la crise financière de 2008 qui ont eu plus ou moins d'impact sur l'activité économique des pays européens.

Aussi, pour la sélection des sites visités, il est apparu important de prendre en considération les observations suivantes issues directement du cadrage de la mission :

- le développement de la notion de partenariat entre les secteurs public et privé inspire actuellement fortement le droit européen dans ses principales directives ;
- les pays du nord de l'Europe, et singulièrement le monde anglo-saxon, développent des méthodes et des pratiques professionnelles s'appuyant davantage sur le droit coutumier et sur la jurisprudence dans la construction des relations contractuelles ;
- le « rapport à l'argent » qui, souvent, nourrit encore une certaine gêne dans notre pays, présente de fait moins de difficultés dans l'univers anglo-saxon ;
- la maîtrise du temps dans les pays du Nord de l'Europe semble mieux prise en compte qu'en France : limitation de la durée de vie de certains opérateurs, délai de réalisation contraint pour s'inscrire dans une démarche de projet global ou dans un régime d'aide financière.

*L'analyse des dix projets visités est présentée ci-dessous dans le contexte de chacun des pays concernés. Le chapitre se poursuit par de courts développements sur d'autres villes et projets urbains, en Europe et au-delà, qui comportent des aspects pouvant intéresser la mission.*

### 2.1. En Allemagne, une pratique éprouvée de rigueur et de qualité

#### 2.1.1. Le contexte géographique, culturel et réglementaire

L'Allemagne est un Etat fédéral dans lequel les compétences de planification et d'aménagement sont réparties entre chaque niveau (*Bund*, *Land*, commune) selon des principes d'emboîtement et de subsidiarité (cf. annexe 1) :

- le *Bund* (fédération) définit les grands principes d'aménagement du territoire, il n'intervient directement que pour la réalisation des infrastructures majeures et l'application des grandes politiques publiques ; la loi fédérale d'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz*), dont la dernière version date de 2008, établit la règle des « flux réciproques » selon laquelle le développement de chaque territoire est interdépendant de celui de l'ensemble de l'espace ; chaque niveau de compétence est autonome mais doit prendre en compte les prescriptions du niveau supérieur et faire participer le niveau inférieur à l'établissement de ses propres orientations ;

- le *Land* dispose d'une grande autonomie issue de l'histoire allemande ; chacun des 16 *Länder* établit un document de planification spatiale (le *Regionalplanung*) qui se décline en une série de plans régionaux correspondant à l'échelle d'un bassin de vie ;
- la commune est responsable de l'aménagement local ; chacune des 11.000 communes établit, sur l'ensemble de son territoire, le *Flächennutzungsplan* (plan d'utilisation des sols) qui n'est pas opposable et, uniquement sur des secteurs à enjeu de développement ou de restructuration, le *Bebauungsplan* (plan de construction), opposable et plus opérationnel que le PLU français.

Berlin, Brême et Hambourg sont des Villes-Etats qui cumulent les compétences de deux niveaux.

Les opérations d'aménagement sont de compétence communale ; leur réalisation peut être confiée à des sociétés publiques ou privées d'aménagement. Le plus souvent, il n'y a pas de maîtrise foncière publique préalable et les procédures de préemption ou d'expropriation sont peu utilisées. En revanche, le système allemand se caractérise par des « obligations de faire » notifiées aux propriétaires, par exemple de bâtir dans le cadre du *Bebauungsplan* (ou, à défaut, de céder leur terrain). Même si l'aspect coercitif de ces directives n'est pas toujours mis en œuvre, le dispositif est révélateur d'un état d'esprit volontaire.

Dans les faits, une forte tradition de partenariat existe entre les collectivités locales, les propriétaires fonciers et les investisseurs privés : une pratique de la négociation publique-privée est donc à l'œuvre, bien encadrée par un système de planification très structuré.

Les villes et territoires allemands, qu'il s'agisse de Berlin, des anciens ou des nouveaux *Länder*, initient un nombre important de grands projets, avec une forte pratique de la concertation, du remembrement et de la restructuration urbaine (*Sanierung*).

### 2.1.2. Les projets visités à Hambourg

Hambourg est une grande ville-port marquée par une forte tradition de développement industriel et d'autonomie de gestion<sup>4</sup>. Aujourd'hui, elle bénéficie d'une configuration institutionnelle particulière qui consiste à être à la fois un *Land* et une Ville, ce qui lui donne la force d'un ensemble de compétences et de moyens ainsi que l'efficacité d'une administration intégrée.

Les deux grands projets urbains en cours, *HafenCity* et l'*IBA (Internationale BauAusstellung)*, relèvent de deux approches totalement contrastées.

#### 2.1.2.1. Hafencity

Le lancement du projet *HafenCity* est né d'une formidable opportunité foncière au contact direct du cœur de ville, permettant ainsi son extension dans des proportions importantes (50%). Le développement de la logistique par conteneur a conduit à un transfert vers l'aval d'une grande partie des activités du port historique de Hambourg. Le Land/Ville étant directement en charge de l'administration du port, la mobilisation du

<sup>4</sup> Hambourg faisait partie de la ligue hanséatique.

foncier a été grandement facilitée le moment venu, rendant possible le lancement du projet.

Pour ce territoire à fort potentiel de valorisation, la Ville a défini une stratégie volontaire de communication orientée au départ sur le logement haut de gamme. De fait, très peu de logements sociaux ou abordables ont été réalisés dans les premières tranches, même si un rééquilibrage est prévu ultérieurement.

Une grande qualité énergétique des bâtiments, répondant à la norme américaine *Leadership in Energy and Environmental Design (LEED)* de standardisation de bâtiments à haute qualité environnementale, a été exigée dès le départ et utilisée comme argument de vente.

Dès l'amont, d'importants investissements publics ont été programmés et réalisés, notamment le « proto-aménagement » des terrains et le métro, aujourd'hui réalisé jusqu'à l'université et qui paraît d'autant plus largement dimensionné (abords et entrées des stations avec d'immenses escaliers et des ascenseurs de grande capacité...) que son dernier tronçon est encore très peu utilisé ; mais cet équipement structurant marque la volonté publique de réalisation de ce nouveau morceau de ville.

Dans les parties réalisées du projet (plus de la moitié), on est frappé par la qualité et la continuité des espaces collectifs publics ou privés ; on remarque notamment une cour d'école complètement ouverte sur l'espace public, des parcs urbains accessibles à tous et pourvus de jeux d'enfants dont la conception semble échapper aux normes de sécurité excessives à la française...

La composition urbaine fait de l'eau un élément clef de valorisation du projet avec les quais des anciennes darses du port transformés en lieux de promenade et supports de l'animation urbaine ; de nombreux éléments sont flottants, ce qui permet une fonctionnalité constante et une modification du paysage urbain au gré des fluctuations de la marée qui remonte jusqu'à Hambourg. La politique de maîtrise des risques d'inondation est remarquable : la plupart des voies ont été rehaussées pour échapper à l'inondabilité mais certaines d'entre elles, qui n'ont pu l'être, restent submersibles et sont alors pourvues d'entrées de parkings étanches situés au premier niveau des bâtiments.

La réalisation du projet est prévue sur 25 ans (2000 à 2025), en trois tranches réalisées selon deux modes différents, la première en « microlots » (un bâtiment ou un groupe de bâtiments réalisés par un seul opérateur et éventuellement plusieurs architectes), la seconde en « macrolots » (au sens d'un développeur ensemblier prenant en charge la conception et la réalisation d'un périmètre urbain élargi). Toutefois, l'abandon du consortium chargé de ce deuxième secteur a interrompu la poursuite du projet, du fait de la crise. Aujourd'hui, la relance du projet est imminente avec la désignation d'un nouvel opérateur. Cet épisode a permis à la société de portage du projet de développer *a posteriori* une analyse de risque intéressante montrant que celui-ci s'avère finalement plus fort pour la collectivité avec un « macrolot » de grand ampleur. Certes, la collectivité s'est déchargée de certaines tâches et responsabilités grâce à l'intervention d'un ensemblier sur une part importante du quartier ; toutefois, la défaillance du consortium en cours de réalisation vient d'occasionner une perturbation profonde de la programmation du projet provoquant des impacts sérieux sur l'efficacité des investissements publics.

### 2.1.2.2. IBA Hambourg « Sprung über die Elbe »

L'intervention sur l'île de Wilhelmsburg, un secteur dégradé resté à l'écart des politiques urbaines de la ville et dépourvu de toute perspective (zone inondable, proximité d'autres installations portuaires...), relève d'une approche complètement différente.

Il s'agit d'y appliquer une méthode spécifiquement allemande, éprouvée dans de nombreuses villes ou régions et qui s'est révélée particulièrement pertinente pour régénérer des territoires marqués par la crise économique comme l'*Emscher Park* dans la Rhur. L'IBA se déroule sur une durée limitée (7 ans dans le cas de Hambourg, 10 ans le plus souvent) et repose sur un appel à initiative de projets particuliers (selon une démarche ascendante dite de *bottom-up* sur laquelle nous reviendrons) ; l'IBA de l'île de Wilhelmsburg est coordonnée par une structure émanant de la Ville-Land avec une forte dimension de communication, y compris internationale, mais sans véritable master-plan en amont du lancement de la démarche (peut-être sera-t-il élaboré plus tard, après la fin de la durée de l'IBA ?)

La pratique de l'IBA a été « inaugurée » à Darmstadt en 1901 ; le modèle a évolué et pris des formes différentes au fil du siècle (exposition d'architecture, promotion d'un nouvel urbanisme ou d'un mode d'habiter, apologie des formes urbaines liées à un régime politique...) Depuis le succès de l'*Emscher Park*, l'IBA bénéficie d'un regain d'intérêt et de nouvelles démarches ont été engagées tant à Berlin que dans plusieurs régions, y compris, d'une manière assez différente, dans le territoire transfrontalier de Bâle, sur initiative de son eurodistrict. Il sera d'ailleurs particulièrement intéressant d'évaluer les résultats de ce dernier projet, actuellement en cours (2010-2020) et dont une partie du territoire est situé en France.

Pour ce qui concerne l'IBA de Hambourg, elle est arrivée à son terme et on peut en observer les réalisations concrètes sur le terrain. Il a été procédé à une véritable acupuncture urbaine avec des réussites indéniables mais très dispersées ; aussi peut-on s'interroger sur l'effet global produit au regard des enjeux de revalorisation urbaine d'un secteur dégradé.

Des lieux emblématiques et attractifs ont été créés, tels le repositionnement du ministère de l'urbanisme de la Ville-Land et, à proximité, un mini-quartier présentant une expérimentation architecturale et énergétique « sans complexe » (les prototypes proposés montrent que le droit à l'erreur existe ici réellement).

Enfin, on constate une réelle prise en compte des dimensions immatérielles, par exemple une mise en réseau particulièrement remarquable des acteurs de l'éducation sur l'ensemble du quartier.

### 2.1.3. Quelques aspects marquants

#### 2.1.3.1. Constats et observations

Dans un cas comme dans l'autre, on constate à Hambourg une stabilité des projets malgré les alternances politiques successives. Une politique urbaine forte est à l'oeuvre, s'appuyant sur des outils opérationnels spécifiques à chaque projet et dotés d'une équipe pluridisciplinaire compétente et impliquée. L'outil dédié existe le temps du projet, mais le savoir-faire acquis sera recyclé vers d'autres projets de la ville, comme le montre l'évolution en cours de l'équipe de l'IBA.

Il est intéressant de relever l'existence à Hambourg d'une institution originale visant à garantir la qualité des opérations de construction : la fonction d'*Oberbaudirector*, haut fonctionnaire qui exerce un rôle d' « architecte en chef », choisi pour son expertise et sa compétence, indépendamment des partis politiques. Il examine les projets significatifs en toute liberté et peut aller jusqu'à exercer un droit de veto sur un projet.

Il semble que l'IBA et, plus généralement, les opérations de grande qualité entretiennent l'intérêt porté aux projets urbains, à travers les médias, voire le grand public.

On relèvera enfin que, selon plusieurs observateurs, les longues phases de concertation ont tendance à réduire ensuite l'importance des contentieux.

### 2.1.3.2. Critiques et interrogations

Alors que la période de l'IBA est révolue et que l'équipe dédiée va disparaître, se pose la question de la gestion post-IBA du quartier : le retour au droit commun de la gestion municipale, même si un dispositif d'observation et de suivi spécifique est prévu, permettra-t-il de poursuivre la dynamique de transformation et de requalification entreprise ?

L'autre interrogation concerne la mixité sociale à *HafenCity* : est-il réellement possible de rééquilibrer le projet dans les phases à venir, selon quelle répartition géographique et avec quels produits ? Pour l'instant, la Ville a tenté de développer une certaine mixité via la promotion de l'habitat autogéré (*Baugemeinschaften* et *Baugruppen*) et la création d'une nouvelle catégorie de logements accessibles (la différence entre le prix de location des logements sociaux « classiques », soit 6,10 €/m<sup>2</sup> maximum, et le prix du marché sur *HafenCity* étant trop importante, la Ville a créé en 2011 une catégorie de logements subventionnés destinée à la classe moyenne à 8,20 €/m<sup>2</sup> maximum).

## 2.2. Au Royaume-Uni, une dynamique de requalification urbaine régulée par le marché

### 2.2.1. Le contexte géographique, culturel et réglementaire

Le Royaume-Uni se distingue des autres pays européens par l'absence de différenciation entre droit public et droit privé. En matière d'urbanisme, la notion de droit des sols opposable au tiers n'existe pas spécifiquement : des droits issus de l'autorisation d'occuper le sol, dérivés de la *common law* (droit coutumier) s'y substituent. La propriété repose sur « *a bundle of rights to use and dispose of land* » (un ensemble de règles relatives à la propriété foncière). La négociation constitue le fondement de la pratique urbanistique.

Ainsi l'occupation des sols résulte-elle essentiellement des négociations entre collectivités locales et opérateurs privés du secteur. Le droit des sols n'est totalement constitué qu'au moment de la délivrance du permis de construire.

Les documents d'urbanisme se caractérisent par leur souplesse et l'absence de codification détaillée de leur contenu par la loi ou le règlement. Ils ont vocation à n'être qu'indicatifs, ne font qu'exposer les grands principes de la politique d'urbanisme et ne sont que peu fréquemment révisés. Les zonages, les affectations et les densités sont

mentionnés, mais sans que leur soit conféré un caractère rigide. Ces documents sont avant tout conçus comme un point de départ pour la négociation ; cependant l'autorité locale doit pouvoir justifier un refus de permis de construire, auquel cas la charge de la preuve lui revient.

Plusieurs niveaux se partagent les compétences d'aménagement et d'urbanisme :

- l'État qui fixe les objectifs généraux d'aménagement du territoire dans ses directives (*planning policy guidance notes*) énonçant les politiques générales à prendre en compte dans la réalisation des documents d'urbanisme (notamment développement durable, protection des ressources et du patrimoine) ;
- les régions qui avaient été tenues, depuis 2004, de créer des *regional spatial strategies* déterminant l'emplacement des grands projets d'infrastructure et les orientations en matière de constructibilité des sols ; ces plans régionaux ont toutefois été supprimés en 2011 par l'actuel gouvernement, ce qui prive les pouvoirs publics d'un cadre de référence pour la répartition des terrains constructibles résidentiels ;
- le niveau local, organisé autour des *counties* (34 comtés) qui doivent fixer les orientations de développement de leur territoire (*Core strategy*) ; cette compétence a été partiellement transférée aux *districts* (une partie des 238 *districts* plus les 36 *metropolitan districts* et les 32 *boroughs* de Londres considérés comme des « *unitary authorities* ») qui constituent l'autorité locale en matière d'aménagement urbain, d'utilisation des territoires et de construction ; les districts préparent le *local plan* devenu en 2004 *local development framework*, valable pour 10 ans et ont en charge de donner les autorisations d'urbanisme.

Le droit de l'urbanisme met tout particulièrement l'accent sur la facilitation de la concertation avec la population lors de l'instauration de nouveaux projets urbains : chaque district produit un état de la participation des habitants qui traite de l'efficacité de la concertation publique à son échelle.

Au cours des années 80-90, le Royaume-Uni avait pratiqué une politique de renouveau économique par l'urbanisme selon un principe de « libéralisme centralisateur » avec la création d'agences de développement urbain (*Urban development corporations*) sur certains territoires, comme les docks de Londres ou de Liverpool, et la mise en oeuvre de programmes de grande ampleur, parfois imposés aux collectivités locales sous la houlette des agences régionales de développement ; des sociétés de régénération urbaine (*Urban regeneration companies*) ont ensuite été mises en place, permettant un partenariat entre acteurs publics et privés.

Mais ces politiques coûteuses sont progressivement tombées en désuétude. Depuis 2010, l'urbanisme et la planification territoriale au Royaume-Uni ont fait l'objet d'une série de réformes sur la législation et les outils de politique foncière. Selon la vision du gouvernement actuel, les interventions des pouvoirs publics constituent un frein au marché qu'il convient de lever

Le droit de préemption n'existe pas au Royaume-Uni, ni le principe de réserves foncières, le remembrement de parcelles ne pouvant être effectué que par l'acquisition de toutes les parcelles par un seul opérateur.

Une collectivité locale peut toutefois exproprier, afin d'opérer une restructuration foncière puis revendre en totalité à des *developers* qui sont des opérateurs privés pouvant cumuler des fonctions d'aménageur et de promoteurs (principaux acteurs rencontrés sur place par la mission) ; les *developers* s'engagent par convention à

réaliser l'objet en vue duquel l'expropriation a été réalisée. La collectivité doit préalablement avoir reçu l'accord du secrétaire d'État à l'environnement.

Ainsi, la négociation entre les municipalités et les porteurs de projet d'aménagement tient une place prépondérante.

## **2.2.2. Les projets visités à Londres et Liverpool**

### *2.2.2.1. King's Cross central*

Localisé au cœur de Londres, le projet de King's Cross constitue un nouveau quartier situé dans le borough de Camden ; c'est un projet stratégique suivi par le maire de Londres, à la tête du *Great London Authority (GLA)*.

Le site de 27 ha porte sur une friche ferroviaire particulièrement bien desservie par les transports en commun et des infrastructures modernisées, à proximité des gares de Saint-Pancras pour l'Eurostar, de King's Cross et, un peu plus loin, de Euston. L'opportunité de son aménagement est liée à la réorganisation des gares et stations de métro, avec des coûts publics massifs (par exemple, 230 Millions de £ pour refaire le métro et les grands halls d'accueil). Le projet, très bien connecté avec Stratford, a été relancé par les jeux olympiques qui se sont tenus sur ce secteur.

Le *master plan* (plan directeur) du projet a été approuvé en 2006 après de longues négociations. Le site appartient à un seul *developer*, le groupe *Argent* qui a été choisi non pas sur un projet défini mais pour son expérience et son savoir-faire (démontrés notamment à Birmingham). Grâce à son approche ouverte et ses capacités de négociation, il a su mener 350 réunions avec la population concernée, sans même la présence des élus, pour construire le projet.

De nombreux engagements ont été signés sous la section 106 du *Town and country Planning Act* de 1990, qui autorise les autorités locales compétentes en matière d'aménagement à entrer en négociation avec un *developer*, dans le cadre d'un projet d'aménagement, sur des compensations (*mitigations*) destinées à rendre acceptable les impacts du projet : programmation de logements sociaux ou abordables, participation au financement des équipements ou infrastructures (dans le présent cas, le financement du prolongement du métro par un parcours desservant directement l'opération), ou, dans certains cas, versement d'une redevance. Ces compensations donnent lieu à la rédaction d'un contrat qui lie l'aménageur à l'autorité locale.

Ce quartier comportera à terme  $\frac{3}{4}$  d'activités (bureaux et commerces) et  $\frac{1}{4}$  de logements dont 44% abordables (*affordables*, c'est-à-dire loués ou commercialisés en dessous du prix du marché, jusqu'à 50 % dans la définition initiale du concept). Il compte aussi une université des arts, des espaces de loisirs, des espaces publics, une centrale énergétique. La gestion de l'opération est assurée de façon pérenne par Argent qui conserve la propriété des espaces collectifs restant libres de circulation.

Ce projet constitue un bon exemple de l'engagement d'un investisseur privé qui a su reconverter et recomposer un quartier longtemps en friche au cœur de Londres, avec l'ensemble des parties prenantes. Sa situation idéale autour des gares est également un des grands atouts du projet. Mais celui-ci, initié en 1999, correspond à une génération de projet passée en ce qui concerne le mode d'articulation public-privé, la part de logement social ou abordable et le processus qualitatif entrepris.

### 2.2.2.2. Westfield et Olympic Parc

Westfield fait partie d'un grand secteur de régénération urbaine, désigné comme lieu de nouvelle centralité de l'est londonien. Situé dans le *borough* de Newham (avec un impact sur les *boroughs* environnants), anciennement site industriel, l'ensemble comprend le parc olympique, Stratford City, la gare de Stratford International (sur la ligne de l'Eurostar) et le centre commercial de Westfield lui-même sur 73 ha. Différents plans ont été élaborés successivement : un plan pour les jeux olympiques, puis divers plans avec les *boroughs* pour les quartiers environnants, enfin un plan plus global sous le contrôle du maire de Londres.

L'immense centre commercial de Westfield, situé entre gare et stade à proximité du parc olympique, a précédé les autres projets. Le *developer* et propriétaire en est Westfield Limited (groupe australien), pour un investissement de 1,75 milliards de livres. Le permis de « *planning* » a été accordé en 2005, peu avant l'annonce de la tenue des jeux olympiques à Londres mais le projet initial adjacent au site olympique a dû ensuite être modifié en 2007 après de nombreuses négociations.

Le projet qui comprend 176.500 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales et de loisirs, trois hôtels et des logements a été inauguré en septembre 2011, juste avant l'ouverture des jeux. L'accès au site olympique depuis le métro passe par le centre commercial qui en bénéficie fortement.

Le parc olympique a été créé par un établissement public dépendant d'abord de l'Etat, puis passé sous le contrôle du Grand Londres. L'*East village*, village des athlètes sur un site de 25 ha, est transformé progressivement en secteur résidentiel comportant 3.500 logements auxquels s'ajoutent 1.500 logements abordables en accession ou location et quelques équipements (collège, centre médical).

Le centre commercial a été le levier du projet et, conformément à la principale demande des pouvoirs locaux, un fort créateur d'emplois (10.000 emplois nouveaux selon l'aménageur, sachant qu'un bilan global serait à établir prenant en compte l'impact sur les centres voisins). Le poids de l'investisseur a été fondamental dans la définition et le fonctionnement de ce nouveau quartier, dans la mesure où il a rendu incontournable la traversée du centre commercial pour accéder aux logements et équipements.

### 2.2.2.3. Battersea Power Station et Nine Elmes

Le projet d'aménagement situé le long de la Tamise sur un site classé d'environ 16 ha, l'ancienne centrale électrique mise à l'honneur par l'album *Animals* des *Pink Floyd*, désaffectée depuis 1983, fait partie d'un secteur de régénération urbaine beaucoup plus vaste (Nine Elmes : 195 ha). L'arrivée d'infrastructures de transport (extension du métro) a rendu possible la réalisation du projet, notamment par la mobilisation de la section 106 de la loi d'urbanisme (cf. supra).

Après les tentatives sans suites de plusieurs investisseurs, un groupe malaisien qui s'est positionné sur le site propose un aménagement dense autour de la restauration de la centrale, avec surtout des logements privés, sous la signature d'architectes de renom (F.Gehry, N. Foster) et la supervision d'un paysagiste. L'aménageur s'engage ici, comme à King's Cross, à assurer une formation pour l'accès à l'emploi de la population locale. Toutefois, la promotion ne fait que démarrer et l'avenir du projet reste encore incertain.



La faible composante de logements aidés (part prévue de 15 % de logements abordables contre 30 % habituellement dans les opérations du Grand Londres) ainsi que la place essentielle du logement privé haut de gamme interrogent sur les finalités d'un projet aux dimensions sociales très faibles. Cette réduction des exigences publiques en matière de logement est la contrepartie du financement des infrastructures par l'aménageur ; plus précisément, le montage implique ici que celui-ci rembourse le prêt garanti par la collectivité publique qui couvre le coût du prolongement du métro, indispensable pour désenclaver le quartier.

#### 2.2.2.4. Liverpool 1

Liverpool est l'une des villes les plus pauvres et les plus en difficulté du pays. Par le passé, elle a reçu de nombreuses aides publiques et a été dotée d'une *Urban development agency* disposant de fonds publics importants. Des maires très engagés ont pris en charge le destin de cette ancienne ville riche tombée en déclin. Après plusieurs opérations de réhabilitations et de constructions à vocation culturelle autour du port de Liverpool, la Ville a engagé la régénération de son centre, très dégradé et partiellement désaffecté (l'espace avait été bombardé pendant la guerre et non reconstruit), autour d'un projet de centre commercial à ciel ouvert de 17ha ; celui-ci a été inauguré en 2008.

Le projet, piloté par le groupe Grosvenor, *developer* du site depuis 1999 (contrat signé en 2003), comprend un centre commercial de nouvelle génération composé de petites entités commerciales autonomes autour de rues piétonnes facilement accessibles, des logements, des bureaux et des équipements de loisirs. L'ensemble est organisé en continuité parfaite de la ville existante, sans aucune clôture ni rupture avec elle.

De nombreux ateliers de concertation ont permis au conseil municipal et à Grosvenor de coopérer, sous la direction d'un comité de pilotage commun, pour se mettre d'accord sur les principes de développement. Le *master plan* a ainsi été préparé sous la responsabilité d'un bureau d'étude d'urbanisme (BDP) financé par l'investisseur ; une vingtaine d'architectes ont assuré la maîtrise d'oeuvre des bâtiments de façon à apporter une richesse et une variété de réalisation.

Grosvenor a financé le coût d'appropriation du foncier. Sur 257 achats, seuls 3 ont été réalisés en expropriation, car la population souhaitait ce projet et un processus très rapide était demandé ; de fait, Grosvenor a le plus souvent payé le prix demandé ou négocié à l'amiable.

Il s'agit d'un exemple de rénovation très réussi pour la qualité de traitement des espaces publics, l'unité et la richesse de l'écriture architecturale, la requalification d'une offre commerciale à taille humaine. Le *developer* est une émanation du Duc de Westminster qui possède une grande part du centre de Londres ; il a mis des moyens importants tant humains que financiers pour la réalisation de cette opération et reste toujours présent sur le terrain pour en assurer son bon fonctionnement.

### 2.2.3. Quelques aspects marquants

#### 2.2.3.1. Constats et observations

La mission a relevé la capacité d'initiative et la diversité des modes d'intervention du secteur privé. Chaque projet est une réponse unique, non stéréotypée, différente d'un endroit à l'autre, qui produit un tissu urbain vivant et dynamique, mais semble aussi

susceptible de provoquer des inégalités territoriales, notamment pour ce qui concerne les projets londoniens.

Les opérateurs rencontrés sont de grands professionnels d'envergure internationale, rompus aux méthodes de négociation. Leur implication sociale (allant par exemple jusqu'à la formation des habitants en recherche d'emploi) est le fruit des échanges et demandes des boroughs concernés, dans le cadre d'obligations réglementaires.

La plupart des projets ont bénéficié, comme facteur déclenchant, de la présence d'infrastructures nouvelles ou rénovées : métro, gares, ligne à grande vitesse... Par ailleurs, ils sont localisés sur des friches ferroviaires, industrielles ou portuaires très souvent bien placées dans la ville, de grande taille et permettant le développement d'opérations d'envergure, autant de conditions de réussite recherchées par les investisseurs.

Au Royaume-Uni, la forte mobilisation des fonds de pension et la mise en œuvre d'une logique de « gestion patrimoniale » sont des caractéristiques spécifiques essentielles. Ainsi, selon les *developers* rencontrés, les résultats d'une opération sont souvent davantage réinvestis que distribués aux actionnaires, ce qui favorise la création de valeur, le développement de l'outil économique et le dynamisme du pays.

#### 2.2.3.2. Critiques et interrogations

La mission a fait le constat d'une forte régulation des opérations par le marché. Ainsi, ce sont principalement les terrains à haute valorisation potentielle qui font prioritairement l'objet de grands projets urbains menés par les investisseurs. Une diversification de l'offre de logement y est de plus en plus difficile à obtenir parce qu'elle passe par la négociation entre les investisseurs et les *boroughs*, en application de la section 106 de la loi urbanisme et que, dans la nouvelle vague des projets (cas de Battersea), la participation de l'opérateur est d'abord destinée à supporter les coûts d'infrastructure ; dans ce projet, le niveau de prix du logement abordable est à 80% du logement libre, alors qu'il est fixé à 65% à Londres et qu'il était avant l'actuel gouvernement à 50% (cas de King's Cross).

La mission n'avait pas pour objet d'étudier les questions d'aménagement et de logement sur l'ensemble du territoire et n'a pas pu vérifier dans quelle mesure ni sous quelle forme le soutien de la puissance publique y subsistait pour l'intégration économique et sociale des populations modestes ou précaires. Il apparaît que les *housing associations* sont toujours actives mais semblent développer désormais davantage le logement abordable que le logement social.

Dans ce système très libéral, le maire de Londres, élu directement par les londoniens, a toutefois des prérogatives importantes. Il décide de la qualité des projets et des conditions du partenariat, ce qui relativise fortement la capacité d'autonomie des *boroughs*. Une stratégie d'aménagement est affichée, celle de construire le long des lignes de transport en donnant dans ces secteurs la priorité aux logements abordables. Les *boroughs* qui produisaient du logement social (cas de Barking vu par la mission) se battent pour poursuivre leur action, dans un contexte de coûts élevés de terrains comme de construction et face à des réductions drastiques de budget (en matière de logement, baisse de 75 % au cours des dernières années).

## 2.3. Aux Pays-Bas, une planification stratégique ouverte aux initiatives

### 2.3.1. Le contexte géographique, culturel et réglementaire

Le Royaume des Pays-Bas est un pays de taille modeste (40.000 km<sup>2</sup>, 17 millions d'habitants) comportant 12 provinces et 415 communes. L'État détient des pouvoirs politiques, juridiques et financiers. Les provinces ont des pouvoirs essentiellement réglementaires. Les communes disposent de très larges compétences de gestion et d'investissement ; elles mènent les opérations d'aménagement, le plus souvent en régie, dans un dialogue direct avec l'État. Ces relations tiennent à l'histoire de la construction du pays, très exposé aux risques de submersion marine, donc historiquement très investi dans les aménagements de défense contre les inondations, voire de conquête de surfaces agricoles ou urbaines gagnées sur la mer (les polders). Le sol est un bien collectif dont la propriété est largement publique, même quand il a une vocation urbaine. Mais les collectivités et l'État ont toujours su s'entendre pour conserver des surfaces agricoles suffisantes afin de subvenir aux besoins de la population, voire pour tenter d'atteindre une autosuffisance alimentaire à l'instar de la Suisse.

Dans ce cadre, une conurbation de quatre villes (Utrecht, Amsterdam, La Haye et Rotterdam), la *Randstad* (7,5 millions d'habitants) entoure une région peu peuplée et préservée, le *Groene Hart* (le cœur vert), qui privilégie l'agriculture et le tourisme vert.

La plus grande partie des réserves foncières destinées à l'urbanisation était traditionnellement dans les mains des communes ou de l'État dans certains cas. En effet, une tradition foncière aux Pays-Bas voulait qu'un terrain agricole ayant vocation à être urbanisé était cédé au double de sa valeur agricole à la commune, celle-ci procédant ensuite aux travaux de viabilisation avant cession à des constructeurs. Ces travaux de viabilisation consacraient donc les communes comme aménageurs en régie et leur donnaient la pleine responsabilité de leurs projets urbains. Depuis les années 90, des sociétés privées ont commencé à constituer de leur propre chef des réserves foncières et sont donc intervenues dans un processus public, faisant ainsi monter sensiblement les valeurs foncières. La crise financière des années 2007-2008 a provoqué de lourdes pertes dans ce qui était devenu une bulle foncière et quelques abandons spectaculaires dans les opérations en cours. Depuis, des partenariats publics-privés se développent dans le pays avec des pratiques de négociation plus apaisées, sur un fond de concertation locale traditionnellement très développée.

Les Pays-Bas sont souvent cités en exemple pour leur planification urbaine. L'État a mis en œuvre depuis les années 60 des programmes cadres visant à développer un tissu économique « s'appuyant sur un territoire compétitif, accessible, vivable et sûr ». À travers des documents d'orientation et de stratégie en matière d'urbanisme définis pour 10 ans (les *structuresvisies*), les provinces et les municipalités sont invitées à définir leurs documents d'urbanisme en fonction de ces principes. La gestion de l'espace est donc totalement décentralisée et l'État n'est jamais maître d'ouvrage direct dans ce domaine. L'État oblige cependant les collectivités locales à motiver leurs décisions selon un système d'évaluation à trois étapes : accroître la compétitivité des Pays-Bas, améliorer et garantir l'accessibilité, garantir la qualité du cadre de vie. En outre, il faut noter le vote en 1993 d'un supplément à la quatrième politique de planification territoriale, loi dite *VINEX*<sup>5</sup>. Celle-ci a fixé sur la carte du territoire néerlandais des sites agréés pour l'implantation de nouveaux quartiers industriels ou résidentiels afin de contrôler l'étalement urbain et de privilégier ainsi le développement

---

<sup>5</sup>*VINEX* : *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*

de villes « compactes ». Ces sites peuvent faire l'objet d'évolutions négociées au fil du développement des villes.

Ces dispositions se traduisent dans les communes par l'élaboration de documents d'urbanisme, les *Bestemmingsplan* (BP), qui prennent en compte les multiples plans des niveaux supérieurs (État et province) et intègrent la protection environnementale et la rénovation urbaine. Les BP sont ensuite déclinés en « plans de réalisation » pour les opérations urbaines importantes, en règles relatives aux participations et, si besoin, en « plans d'orientation » pour les catégories d'habitat.

Les communes se sont trouvées progressivement de plus en plus confrontées à des initiatives foncières et opérationnelles relevant de sociétés privées. Elles ont alors développé des partenariats publics-privés en créant des structures d'exploitation commune (les GEM) de droit privé dans lesquelles les parties peuvent partager tant les risques financiers que la direction du projet d'exploitation, c'est-à-dire la maîtrise d'ouvrage du projet.

Enfin, il faut observer que les modalités d'incitation de l'État s'expriment au fil des plans successifs par la définition de règles financières de participation à des projets conformes à la politique d'aménagement du pays. Ainsi, récemment, c'est autour des grandes infrastructures (développement des quartiers des gares TGV, réaménagement des friches portuaires...) que les dotations aux communes accompagnent et favorisent leurs initiatives.

### **2.3.2. Les projets visités**

#### *2.3.2.1. Amsterdam*

Partie prenante de la conurbation des quatre principales villes du pays (la *Randstad*), Amsterdam connaît une intense activité marchande, culturelle et commerciale. Mais le site portuaire de la ville et sa géographie de canaux ont toujours rendu très difficile le développement des quartiers d'habitations et d'affaires.

Des terrains gagnés sur la mer d'une part (les îles d'IJburg) et des terrains portuaires devenus vacants par le déplacement des infrastructures portuaires vers des sites adaptés au développement de la manipulation des conteneurs (IJ-oever) ont été de réelles opportunités pour développer une offre renouvelée pour l'habitat et les activités tertiaires. S'agissant de territoires à proximité de la gare (*Amsterdam Centraal*) et du centre historique, leur vocation résidentielle s'est imposée dans le cadre du concept néerlandais de « villes compactes ».

Le projet *IJburg*, engagé par le conseil municipal en 1996 dans le cadre d'un contrat *VINEX* passé avec l'État pour développer des logements accessibles, a mis en œuvre dès l'origine des partenariats publics-privés pour l'aménagement successif des six îles gagnées sur la mer. Sur chacune, des consortiums réunissant des investisseurs et promoteurs immobiliers, des entreprises du bâtiment et des agences immobilières ont été constitués pour prendre la responsabilité de l'ensemble du processus d'aménagement sur la base d'un cahier des charges très strict défini par la municipalité d'Amsterdam. L'engagement portait sur la réalisation de 1.500 à 2.000 logements par an, en vertu du contrat *VINEX* signé en même temps avec l'État. Une structure d'études dédiée, mixte entre les autorités publiques et les consortiums, a eu la charge de gérer le pilotage du projet urbain. Mais de multiples difficultés sont apparues, tant politiques que techniques, qui retardent sensiblement le rythme de réalisation de l'opération. La Ville a dû reprendre en gestion des équipements et des espaces

publiques, modifier les caractéristiques des espaces publics, des réseaux, voire des normes de stationnement, qui se voulaient très ambitieuses en matière de développement durable.

Le projet *IJ-oever*s est engagé depuis les années 2000 et se développe sur la rive nord de l'IJ. Il se situe en face de la gare, sur des délaissés portuaires et industriels (au total 238 ha) liés au départ du siège de la Shell et des chantiers navals NDSM. La municipalité d'Amsterdam engage là une opération d'aménagement à vocation mixte, habitat (9.000 logements, 1.000.000 m<sup>2</sup>) et tertiaire (25.000 emplois, 1.500.000 m<sup>2</sup>), et aussi à forte connotation culturelle en y installant le musée du cinéma. Elle engage aujourd'hui des initiatives originales à partir d'appels à projet qui s'adressent à l'ensemble de la société, en annonçant un principe de participation publique annuelle doté d'un fonds de 3 M€. Ainsi, actuellement, des projets plutôt alternatifs (logements étudiants en conteneurs, pépinière culturelle et artistique dans un hangar vide, immeuble tertiaire sur un pont transbordeur réhabilité...) créent des dynamiques originales ; la finalité est de susciter progressivement le déploiement d'un nouveau quartier d'habitat. Actuellement 5.250 logements sont en cours de programmation ou de réalisation.

Alors que d'autres grands projets comme *Zuidas*, à proximité de l'aéroport, s'inscrivent plutôt dans une stratégie fortement dominée par le tertiaire privée, la méthode d'*IJ-Oevers* s'inscrit bien dans les nouvelles orientations de la Ville d'Amsterdam en termes de projets urbains : priorité des investissements publics autour des pôles de déplacement, et en particulier de la gare de *Amsterdam Centraal*, grande maîtrise de la conception et de la réalisation des espaces publics, vaste appel à initiatives privées, y compris vers les associations et le monde de la création, pour la réalisation des investissements dans le logement et dans le développement économique.

Bien sûr, les projets portent une attention particulière aux déplacements en vélo, au regard de la part modale exceptionnelle qu'ils représentent à Amsterdam : 50 % des déplacements en ville, 35% dans l'ensemble de l'agglomération !

#### 2.3.2.2. *Almere*

Située à une trentaine de kilomètres d'Amsterdam, Almere est l'archétype de la ville nouvelle imaginée dans les années 60 ; il s'agissait alors de développer une ville pouvant accueillir jusqu'à un million d'habitants en saisissant l'opportunité de la création d'un polder pour permettre ainsi l'installation d'une population qui ne pouvait plus être accueillie à Amsterdam.

En fait, plus de 40 ans après son lancement, Almere compte environ 190.000 habitants et ne devrait pas en dépasser 200.000 dans les plans actuels de développement. S'agissant d'une ville essentiellement résidentielle, sans autres activités économiques que commerciales, la demande pourrait être jugée aujourd'hui trop faible pour justifier de nouvelles initiatives opérationnelles. On peut donc comprendre que cette ville est proche de sa maturité en terme de développement urbain.

C'est dans ce contexte que les autorités communales ont pris l'initiative d'une vaste opération de requalification du centre-ville à proximité de la gare régionale donnant accès aux zones d'emploi d'Amsterdam et Utrecht. L'objectif principal est de concevoir une offre régénérée de services à la population résidentielle d'Almere (centre commercial, établissements culturels...)

Le résultat est spectaculaire parce qu'il répond aux problématiques de tous les centres-villes traditionnels visités par ailleurs : régénérer l'attractivité du centre par une offre commerciale contemporaine, offrir une accessibilité facilitée par des dessertes en transports en commun ou en véhicules légers et par une offre de stationnement de qualité (située en rez-de-chaussée, du fait de caractéristiques incompatibles du sous-sol), introduire toutes les activités culturelles et sociales attendues dans une ville de près de 200 000 habitants.

De plus, la volonté de ne pas exclure d'un tel centre une offre résidentielle a conduit la municipalité à retenir un projet architectural (conçu par Ch. de Portzamparc) qui installe des logements individuels et des petits collectifs sur la « toiture verte » du quartier commercial. Ce centre acquiert ainsi une valeur patrimoniale inhabituelle dans l'histoire de telles villes.

Le montage opérationnel a été réalisé en partenariat public-privé pour l'opération du centre commercial (MAB pour le centre commercial lui-même et Eurowoningen BV pour les opérations de logements).

### 2.3.2.3. Rotterdam

Capitale économique du pays, situées au cœur d'un réseau européen de trains à grande vitesse, la ville de Rotterdam développe depuis longtemps des partenariats publics-privés dans tous les domaines de l'économie et, singulièrement, dans les opérations d'aménagement.

Ainsi en est-il récemment du quartier de la gare.

En 2009, les principaux acteurs du Rotterdam Central District (RCD), à savoir la municipalité, des investisseurs immobiliers (Groothandelsgebouwen NV, LSI, BPF Bouwinvest, KanAm Grund, Marsen) ainsi que ING et Unilever, se regroupent dans une association ayant vocation à porter le marketing du projet de quartier qu'ils ont conçu ensemble ; cette association assure ensuite la gestion des espaces publics et a même l'ambition de soutenir financièrement tout projet d'équipement public dont la présence dans le quartier pourrait être de nature à lui donner plus de valeur marchande.

Corrélativement, la gare de Rotterdam a fait l'objet d'un très ambitieux programme de rénovation-agrandissement négocié avec l'État ; le chantier s'est terminé en 2012.

Dans son ensemble, l'opération se fonde sur une vision urbanistique globale, étayée par une économie forte, un environnement agréable et un espace public amélioré y compris en ce qui concerne le développement de réseaux conformes aux exigences actuelles (haut débit, déchets, eaux usées...) L'ensemble des partenaires partagent ces principes et mettent en oeuvre dans cette perspective les processus de programmation les plus efficaces. En particulier, l'accessibilité du quartier à toutes les échelles des échanges proposés (proximité aéroportuaire, TGV, automobiles, transports collectifs régionaux et locaux, taxis, vélos, piétons...) a été particulièrement étudiée et traitée. La valeur d'usage de ce quartier s'en trouve d'autant augmentée pour toutes les entreprises qui s'y installent et dont les intérêts communs se fondent sur leurs inter-relations dans le cadre de leurs activités internationales.

Ce projet s'inscrit dans une longue tradition de réalisations urbaines et architecturales spectaculaires comme le récent *Markthal* (marché couvert « habité » du centre de Rotterdam), conçu par Provast et MVRDV.

#### 2.3.2.4. Breda

Breda est une ville moyenne des Pays-Bas (185.000 habitants au sein d'une agglomération de 700.000 habitants) qui développe depuis une vingtaine d'années un projet urbain tout à fait spectaculaire pour transformer ses handicaps en réussites. En effet, dans un environnement « sous le vent » de Rotterdam, Anvers, voire de la Rhur, les édiles et les services de la ville ont cherché à développer un projet autour de valeurs affichées et revendiquées, notamment celles du développement durable, au service d'une croissance démographique de l'ordre de 20.000 habitants pour les quinze ans à venir. Le projet urbain s'appuie sur une grande maîtrise de la qualité, à tous les moments de sa conception et de sa mise en œuvre. Mais la recherche permanente d'échanges « gagnant-gagnant » entre un pilotage public très structuré et des opérateurs privés actifs crée les conditions de réussite de projets de plus en plus ambitieux. Les phases de contractualisation avec les opérateurs privés s'enchaînent par l'élaboration successive de « contrats d'intention », de « contrats de collaboration » et enfin de « contrats de réalisation ».

Ainsi le quartier *Chassé Park*, ancienne caserne de treize hectares à proximité du centre-ville, devient un quartier résidentiel de haute qualité environnementale, largement paysager, en relation étroite avec le centre-ville. Les meilleurs architectes et paysagistes contemporains témoignent de leur savoir-faire dans ce cadre (Rem Koolhaas, Adriaan Geuzze, West 8).

Un ancien monastère, classé monument historique, est transformé en casino et espace culturel, créant ainsi une offre touristique nouvelle pour la ville. Pour écarter toute dérive sur la nouvelle vocation du monastère, le montage juridique du projet s'appuie sur une conception qui permet une réversibilité possible à l'état d'origine du monument historique.

Le quartier de la gare est aussi en plein développement avec un projet associant la création d'un pôle d'échanges (dont 100.000 m<sup>2</sup> de parkings) et la programmation de 190.000 m<sup>2</sup> de logements, bureaux, équipements, commerces et hôtel grâce à des financements croisés entre les collectivités (Etat, province du Brabant et Ville de Breda) et la société des chemins de fer NS (privée) qui joue le rôle de développeur.

Breda a été classée plusieurs fois « ville la plus durable des Pays Bas », distinction décernée de manière indépendante par un organisme qui s'appuie sur des enquêtes diverses, dont l'opinion des usagers.

### 2.3.3. Quelques aspects marquants

#### 2.3.3.1. Constats et observations

Les processus de conception et de réalisation mis en œuvre aux Pays-Bas dans les grandes opérations d'aménagement paraissent très marqués par des considérations tenant à l'histoire et à la culture du pays et à la volonté de mener jusque dans les moindres détails les concertations entre la population, les collectivités et les partenaires privés. A l'issue d'une longue tradition de maîtrise foncière publique des sols, souvent gagnés sur la mer ou jalousement protégés de l'invasion par l'eau, les initiatives prises par de grands groupes financiers et immobiliers dans les opérations d'aménagement se développent dans le cadre de partenariats très étroits où la notion de partage des risques est essentielle. Ces projets se concluent à l'issue de dialogues progressifs allant du général (les grands objectifs qualitatifs) au particulier (la programmation des espaces, les performances environnementales, les modalités

financières et techniques de gestion des espaces publics...) La qualité architecturale des projets est souvent remarquable, y compris dans les réponses apportées aux attentes quotidiennes de la population, et ceci à toutes les échelles.

La responsabilité de ces opérations relève exclusivement des communes, mais celles-ci sont fortement encadrées par les orientations et incitations financières de l'État et des provinces, définies par des plans pluriannuels d'orientation ; ces plans traduisent les enjeux économiques et sociaux à l'échelle du pays sur le moyen terme (accessibilité, intermodalité, énergie, sécurité...)

Cela n'empêche pas qu'un grand pragmatisme économique s'impose dans la gestion des contrats, même quand il s'agit d'amender la programmation ou le rythme des opérations.

### 2.3.3.2. Critiques et interrogations

La clarté dans l'articulation des compétences est sans doute liée à la proximité des différents niveaux de décision permise par la taille du pays et par une perception nationale des enjeux plus facilement partagée.

Malgré une grande capacité à gérer les relations publics-privés dans un environnement municipal peu sensible aux alternances politiques, le pays n'a pas échappé à de fortes hausses foncières, en raison tant de l'intervention de privés que d'une politique de forte maîtrise de l'urbanisation (cf. la politique VINEX privilégiant les villes compactes).

Les besoins en nouveaux logements sociaux sont actuellement réduits, du fait que le pays dispose d'un parc important correspondant à cette demande. Il n'est pas certain que cette situation plutôt favorable perdure et de nouvelles tensions foncières ne sont pas exclues. Sous cette réserve, le développement de « villes empathiques » telles qu'affichées et mises en œuvre aujourd'hui dans ce pays, selon un partenariat bien tempéré entre public et privé, présente aujourd'hui des réussites qui peuvent séduire.

## 2.4. Autres expériences intéressantes

### 2.4.1. Europe du Nord

#### 2.4.1.1. Danemark (Copenhague)

*A Copenhague, le quartier Orestad ambitionne de relancer une dynamique métropolitaine.*

Après la chute du mur de Berlin en 1989, les villes de Copenhague (Danemark) et Malmö (Suède) ont pris conscience de l'intérêt de développer une véritable métropole, la plus importante de Scandinavie, avec près de 3,6 millions d'habitants.

Ainsi furent engagés la construction d'un ouvrage ferroviaire et routier entre les deux villes traversant l'*Oresund*, bras de mer séparant les deux pays. L'agrandissement de l'aéroport international de *Karstrup* (à Copenhague) ainsi que sa desserte par la route et par un transport public régional complètent ce plan d'action.



Pour favoriser l'arrivée d'entreprises internationales, le gouvernement danois a pris l'initiative de créer un nouveau quartier (310 ha) situé entre l'aéroport et le centre de Copenhague, *Orestad*, en réalisant d'emblée une infrastructure de métro automatique facilitant les échanges avec l'ensemble des services de la métropole.

Ce quartier a commençé avec la réinstallation, en 2003, de l'université jusqu'alors disséminée dans plusieurs quartiers de la ville. Puis, au terme d'un concours d'architecture, un master plan a défini les principes de programmation des différents îlots constitués tout le long de la ligne de métro, sur près de 6 km de long et sur une bande de 600 mètres de large.

L'aménagement a été confiée à la Société d'aménagement d'*Orestad S.A*, filiale de la municipalité de Copenhague (55%) et de l'État du Danemark (45%). Cette société exerce les fonctions traditionnelles d'aménageur : acquisitions foncières, réalisation des infrastructures et des espaces publics, cession avec projet des parcelles viabilisées.

Ce quartier est aujourd'hui le siège de quelques projets spectaculaires d'architecture qui mêlent avec plus ou moins de bonheur les fonctions d'habitat, de stationnement, de commerces et d'espaces tertiaires. La configuration très allongée du secteur de projet a facilité l'articulation urbanisme-transport avec la ligne de métro très structurante ; pour autant, l'organisation des espaces publics et la qualité urbaine paraissent moins convaincantes pour l'ensemble des quartiers réalisés.

Il semble que le rythme d'avancement de l'opération ralentisse actuellement du fait du développement d'une autre opération d'ampleur lancée selon une conception plus récente sur d'anciennes friches portuaires (*Nordhavnen*) situées immédiatement au nord du centre ancien de Copenhague.

#### 2.4.1.2. Suède (*Stockholm, Malmö*)

*A Stockholm, un programme environnemental remarquable s'inscrit dans le grand projet de restructuration urbaine Hammarby Sjöstad.*

Le nouveau quartier de Stockholm *Hammarby Sjöstad*, construit en 15 ans (de 1995 à 2010) sur une friche industrielle et portuaire au sud de la ville, a été planifié à l'occasion de la candidature de la Ville aux jeux olympiques de 2004. L'objectif a été de construire un quartier à forte densité : 25.000 habitants sur une surface de 200 ha, en continuité du centre-ville. Il s'agit d'une opération publique avec appel à candidatures (terrains appartenant à l'État), bénéficiant d'un très fort investissement de la Ville, notamment sur le volet environnemental.

Les objectifs ont été très ambitieux sur les modes de déplacement, la consommation énergétique des bâtiments et les sources d'énergie utilisant des filières courtes. Si les jeux n'ont finalement pas eu lieu à Stockholm, le projet écologique qui a pris appui sur le concept de « l'éco-cycle » (application des principes de l'écologie industrielle pour la minimisation des besoins nets en énergie) est reconnu au-delà des frontières suédoises.

Un centre d'information sur l'environnement du projet, modèle de haute qualité environnementale, expose les technologies appliquées au quartier ainsi que les produits à éviter ou à privilégier en fonction de leur impact sur l'environnement. Dès le début du projet, des objectifs portant sur la consommation moyenne des logements ont été fixés et servent de base aux évaluations. L'offre énergétique est fondée en totalité

sur les énergies renouvelables. La consommation en eau, le traitement des déchets et les déplacements font l'objet d'objectifs chiffrés. Un système très poussé de tri des ordures a été mis en place avec une dizaine de bacs pour chaque mini-quartier ; les déchets sont aspirés dans des tuyaux aboutissant à une centrale de recyclage qui redistribue l'énergie dans le quartier.

La limitation du trafic de voitures est assurée par le développement du covoiturage, le tramway et le ferry. 80 % des voyages pendulaires sont réalisés en transport en commun, à pied ou à vélo.

Toutefois, en dépit d'un objectif affiché de mixité, la dimension sociale n'est pas développée : Hammarby est un quartier riche, peu accessible aux populations modestes ou pauvres.

*A Malmö, un projet fondé sur l'économie de la connaissance dans un contexte transfrontalier se développe en lien avec la construction du pont avec le Danemark.*

A Malmö, le projet de *Västra Hamnen* (Port ouest, sur 175 ha le long de la mer) a permis de réussir une profonde mutation : le passage d'une ville industrielle à une ville de la connaissance en s'appuyant sur la démarche prospective et stratégique du projet *Malmö 2000*, avec la mise au point d'outils pragmatiques et innovants.

Ce projet d'envergure régionale et transfrontalière comporte deux composantes : la fondation d'une université au centre de Malmö et la création d'un nouvel environnement attrayant dans le Port ouest, à proximité de l'université. La ville a pu ainsi devenir plus vivante et se tourner vers l'avenir grâce à la jeunesse de sa population, sa diversité culturelle et l'abandon des zones industrielles. Entre 1990 et 2005, 13 milliards d'euros ont été investis dans les infrastructures de la région d'Öresund : un pont reliant Copenhague et Malmö, des infrastructures ferroviaires, une nouvelle université, le tunnel du centre-ville et l'aménagement des anciens docks.

Le programme du projet de *Västra Hamnen* mixe opérations résidentielles et activités économiques en proposant de nouvelles solutions de formes urbaines (notamment pour les logements, les stationnements, la diversification des modes de déplacements, l'utilisation de sources d'énergie combinées), avec une large place laissée à la création et à l'innovation. L'ampleur des techniques de développement durable utilisées continue à attirer de nombreux visiteurs internationaux dans la région.

## **2.4.2. Europe du Sud**

### *2.4.2.1. Italie (Gênes, Turin)*

*A Gênes, les grands événements redessinent la ville portuaire.*

Comme dans de nombreuses villes portuaires, les activités portuaires des 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles privaient la ville de sa façade maritime au bénéfice d'activités logistiques et industrielles.

La perspective de l'accueil des célébrations « colombiennes » en 1992 a été le fait déclencheur, dès 1984, d'une vaste opération de reconquête des zones portuaires devenues progressivement des friches industrielles.

Sur une idée de l'architecte génois Renzo Piano, une première opération de reconquête des quais, à la lisière du centre-ville, transforme *Porto Antico* en organisant la reconversion de « l'entrepôt de coton » pour y installer un palais des congrès, un aquarium, un multiplex, une capitainerie, une place des fêtes et en réalisant une vaste trémie souterraine pour supprimer une voie routière en surplomb, la *sopra elevata*, constituant jadis un élément de coupure entre le centre-ville et les rivages portuaires.

Au regard de ses effets sur l'attractivité touristique retrouvée, cette première opération a entraîné sur seize hectares un mouvement parallèle entre organisation de grands événements et réalisation d'opérations de reconquêtes urbaines successives : accueil du G8, capitale européenne de la culture en 2004, d'une part, opérations de la *Darsena* et de *Ponte Parodi*, d'autre part.

C'est l'occasion de créer en 1995 une société d'aménagement dédiée, la *SpA Porto Antico*, entre la Ville, le Port et la Chambre de commerce. Cette société s'est vu attribuer en concession les terrains portuaires pour les aménager, puis des baux à construction pour réaliser et gérer dans la durée des équipements touristiques.

A travers cette société mixte et derrière la chambre de commerce, de grands acteurs économiques privés sont à l'œuvre dans ce grand projet. Les montages financiers publics-privés sont systématiquement recherchés pour développer des équipements publics d'ampleur, appuyés sur des activités privées : musée de la mer financé en partie dans le cadre d'une concession confiée à *Vecchia Darsena*, maître d'ouvrage d'une opération commerciale, cité de la musique et terminal de croisière financés dans le cadre d'un complexe de loisirs et de commerces.

Les retombées économiques et sociales paraissent tout à fait spectaculaires : réduction du chômage (12,5 % en 1984, 7,5 % aujourd'hui), solde migratoire redevenu positif, attractivité économique et touristique retrouvée (cf. PIB de la province en croissance depuis 1999).

Il faut néanmoins mentionner qu'à la suite de changements à la tête de la municipalité et du départ consécutif d'un certain nombre de décideurs, certains projets sont arrêtés.

*A Turin, la transformation du réseau ferroviaire suscite un vaste projet de restructuration urbaine.*

A l'instar de bien d'autres villes européennes, Turin a saisi l'opportunité de l'évolution des infrastructures de transport pour engager, dès les années 90, des programmes urbains ambitieux avec notamment la création d'une gare TGV (*Torino Porta Susa*) et l'enfouissement partiel du réseau ferré sur l'axe du boulevard de la *Spina Centrale* au cœur de la ville. Ces transformations urbaines, qui portent sur 300 ha, génèrent de nouvelles centralités de grande échelle avec 3 millions de m<sup>2</sup> de programmes immobiliers. Il faut surtout noter la réalisation par Fiat d'un quartier haut de gamme et mixte sur le site des anciennes usines du *Lingotto*. Cette opération entièrement réalisée par Renzo Piano, réunit des programmes commerciaux, d'hôtellerie et de bureaux<sup>6</sup>.

Les montages opérationnels reposent sur des partenariats publics-privés montés par la ville et les opérateurs de transport. Les acteurs économiques y jouent un rôle majeur, sous la coordination de l'agence de développement du Piémont et de la chambre de

---

<sup>6</sup> Renzo Piano, *Penser la ville heureuse (collection projets urbains dirigée par Ariella Masbounji)*

commerce. L'importance des fonds privés investis ne doit pas faire oublier celle des 1,5 Md€ de financements publics apportés à ces opérations. La dynamique des jeux olympiques d'hiver a été essentielle pour réussir la recomposition du centre et son extension.

#### *2.4.2.2. Espagne (Barcelone, Bilbao)*

*A Barcelone, une rénovation ambitieuse est mise au service de l'innovation économique.*

L'opération 22@ s'est développée à Barcelone autour d'une ancienne usine du quartier *Poblenou* sur une surface de deux cents hectares et vise à promouvoir quatre millions de m<sup>2</sup> de SHON sur une multitude de propriétés privées, sans aucune infrastructure primaire à l'origine. L'objectif était de créer le premier pôle technologique en ville centre et poursuivre la *Diagonal*, figure du plan Cerdà non aboutie. L'équation paraissait improbable !

S'appuyant sur la théorie des clusters (rassembler en proximité des activités innovantes pour constituer un territoire d'initiatives économiques foisonnantes), la Ville s'est attachée à développer les moyens de conduire à la fois une opération de rénovation et de densification urbaine et un projet de développement économique fondé sur les métiers de la connaissance ( digital, communication, biologie, énergies vertes...) ainsi que sur la forte présence d'universités et de chercheurs.

La maîtrise d'ouvrage de l'opération a été assurée par une société anonyme à capital municipal à 100 %, dotée d'une triple compétence, aménagement, sciences et économie. Le montage opérationnel, sur la base d'îlots de 9.000 m<sup>2</sup>, consiste à financer la réalisation de la totalité des voiries, des espaces publics et des équipements par un régime de participation original ; celui-ci est assis sur un mécanisme conventionnel de récupération de 30 % des surfaces foncières cédées par les propriétaires initiaux en contrepartie d'une sur-densité accordée au foncier (passage d'une densité de 2 à 2,7, voire encore plus élevée si les projets répondaient aux objectifs économiques définis dans les enjeux de l'opération).

Ainsi, en 2008, trente-cinq kilomètres de rues ont pu être aménagées et équipées avec les standards les plus performants : réseau optique, chaleur, eau glacée, réseaux de collecte des déchets,...

Cent îlots urbains ont été créés dans le respect de la trame de Cerdà, emblématique du plan d'urbanisme de Barcelone. Cinq cents entreprises high-tech se sont implantées et ont créé 130.000 emplois dans le quartier. 400.000 m<sup>2</sup> de logements accueillent 120.000 habitants nouveaux. Enfin, 400.000 m<sup>2</sup> d'équipements publics divers ont été réalisés.

Ainsi, les mécanismes juridiques, opérationnels et fonciers, conçus directement par les services d'urbanisme de la Ville, ont permis un résultat spectaculaire grâce à l'intelligence des montages contractuels initiés et gérés par la société 22@.

*A Bilbao, une ambitieuse reconquête urbaine d'un territoire en déshérence industrielle se poursuit.*

Bilbao a développé à partir des années 1990 un grand projet urbain, dont la composante principale est *Ria 2000*, sur un territoire multisites de plusieurs centaines d'ha, transition entre le centre et le port. La ville est passée d'une économie industrielle à une économie fondée sur la culture (musée Guggenheim en 1997) et le tertiaire (reconquête des rives de la Ria sur 20 km).

Le projet est fondé sur les infrastructures (transfert et extension du port, restructuration du réseau ferroviaire, création d'un métro, projet de gare multimodale) et l'habitat (réhabilitation du parc ancien, logement neuf et social), avec des opérations de dépollution d'envergure (90.000 m<sup>2</sup> de terrains), des espaces verts, du tertiaire et des centres de recherche. La maîtrise d'ouvrage est assurée selon un partenariat entre l'État central, l'État basque, la Province et la Ville, en coordination avec la chambre de commerce, le port et les sociétés de chemin de fer. Cette coopération publique-privée s'appuie sur une maîtrise d'ouvrage d'aménagement assurée par la société Bilbao Ria 2020, financée à parts égales entre l'État et les collectivités basques, avec un objectif d'équilibre financier dans une stratégie de long terme. Un aspect particulièrement remarquable du projet est la mise en place d'un « troc foncier » entre la ville et la société de chemin de fer, permettant de libérer les espaces centraux et de les rendre aptes à l'aménagement.

Bilbao continue de se transformer avec l'opération de *Zarrazure* à l'entrée de la ville, sur une ancienne île. Ce projet est élaboré de manière radicalement différente des opérations conduites par Bilbao Ria 2000, opérateur public précédemment évoqué ; conduit par une société qui est l'émanation de la ville, le projet procède d'une négociation avec les propriétaires privés, sans maîtrise foncière par la ville.

#### 2.4.2.3. Portugal (Lisbonne)

*A Lisbonne, la démarche montre qu'un grand projet urbain n'est pas réservé aux villes riches.*

Lisbonne, capitale de 504 000 habitants<sup>7</sup>, a mené historiquement des projets ambitieux, tels l'exposition universelle de 1998 et la reconstruction du Chiado (le centre) après incendie, avec des investissements publics majeurs. Le parc des Nations qui a été réalisé par Parkexpo, société publique d'aménagement créée par l'État pour l'événement de 1998, est aujourd'hui bien intégré à la ville, permettant à Lisbonne, « don du Tage », de renouer avec son fleuve. Depuis une dizaine d'années, dans un contexte de crise multiple, la Ville poursuit sa modernisation urbaine et la requalification de son centre. Elle lutte contre la priorité donnée à la voiture et accueille des équipements culturels, scientifiques ou technologiques. Elle s'est dotée d'un plan directeur stratégique définissant les actions prioritaires et fait évoluer ses règles pour inciter les acteurs privés à s'inscrire dans les enjeux publics. Elle a aussi favorisé l'initiative citoyenne pour susciter des projets et aider à leur mise en route, créant deux types de budget participatif dont l'un est réservé aux quartiers difficiles, ce qui démultiplie les effets de l'argent public.

La Ville s'est inspirée de bons exemples étrangers comme ceux du Brésil ou de New-York et de pratiques portugaises anciennes : les droits de construction préexistants dans la ville détruite suite au séisme de 1755 furent transférés dans des secteurs différents, après recomposition foncière de la ville. Transposé à toute la ville, cela permet de favoriser l'investissement dans les secteurs centraux de la ville et les secteurs

<sup>7</sup> auxquels s'ajoutent 500 000 personnes qui entrent chaque jour à Lisbonne tandis que 430 000 véhicules viennent s'ajouter aux 162 000 qui y séjournent ; la ville comptait près de 800 000 habitants il y a trente ans.

prioritaires, à condition de respecter les critères publics sur le plan du programme et de la qualité architecturale, urbaine et sociale.

En période de crise, la modulation de la règle, le choix stratégique des sujets et lieux d'investissement, l'incitation à la prise d'initiatives à toutes les échelles, l'élaboration de projets ambitieux ou modestes (comme une bibliothèque) contribuent à mettre en mouvement le territoire sans engager beaucoup de fonds publics. Il faut aussi oser prendre des risques : dans le cas de Lisbonne, la décision politique de réduire la place de la voiture avant la tenue des élections n'a pas empêché la réélection de la municipalité qui avait récupéré le pouvoir en cours de mandat et n'avait eu que peu de temps pour faire ses preuves.

### **2.4.3. Hors Europe**

#### *2.4.3.1. Japon (Tokyo)*

*Au Japon, Tokyo, la plus grande mégalopole du monde, surprend le monde occidental par ses paradoxes.*

Tokyo est une ville réputée chaotique pour les étrangers, alors que les japonais s'y repèrent parfaitement grâce au réseau de transports qui structure la mégalopole. En matière d'aménagement, les urbanistes occidentaux s'y réfèrent sans toujours saisir les logiques qui fondent son urbanisation.

Croire que le privé fait la ville est une affirmation qu'il convient au moins de nuancer. L'administration qui gère la question urbanistique est très proche du modèle français et les règles de construction ou d'aménagement ne sont pas fondamentalement différentes des règles françaises. Toutefois, le financement public est rare, hormis pour les transports et pour quelques espaces publics. Ce sont de grands groupes issus de l'industrie, tels Mitsubishi, qui financent historiquement l'aménagement et continuent à le faire. L'expropriation n'est quasiment jamais pratiquée. Les terrains sont achetés par voie de négociation et le transfert de droits à construire est pratique courante.

Les investisseurs interviennent principalement sur les gares et autour d'elles qui deviennent des hubs urbains dotés d'un appareil commercial et de bureaux souvent considérable. Tokyo est de fait modelée par le rail.

Toutefois cette lourde intervention du privé est œuvre de longue haleine et de négociations. La plus grande opération récente de Tokyo, *Roponghi*, est l'œuvre du groupe Mori. Elle illustre le passage du tout bureau à des opérations complexes intégrant des programmes culturels et prenant en compte les questions d'énergies renouvelables, d'isolation et de gestion de l'eau. Pour aboutir, la négociation avec les pouvoirs publics s'est déroulée sur plus d'une dizaine d'années.

Depuis 2000, l'effondrement grave des valeurs foncières a amené le gouvernement à créer des « périmètres spéciaux d'intervention d'urgence » dans les grandes villes comme Tokyo. Les COS y ont été exceptionnellement relevés et les aménageurs ont obtenu une liberté d'action beaucoup plus grande. Ce lent travail de négociation qui amène acteurs privés et publics vers des compromis et des ententes conduit à la production de paysages surprenants, d'opérations innovantes pour certaines, banales pour d'autres, voire de quelques miracles architecturaux, avec surtout une capacité à gérer les infrastructures. La suite est en point d'interrogation, avec la perspective d'un recul net de la population dans un pays non attractif à l'immigration. La grande

question de demain pour Tokyo est donc la gestion de la *shrinking city*, autrement dit du resserrement urbain.

#### 2.4.3.2. USA (New York)

*Aux USA, New York entreprend sans cesse sa modernisation.*

Les années Bloomberg (2002-2013) ont été fastes avec le programme *PlanNYC*, agenda pour New York 2013, décliné en objectifs thématiques et la promotion de l'action urbaine par des règles incitatives. C'est la culture new-yorkaise très spécifique de la négociation et de la régulation flexible qui est repérée comme un potentiel prometteur pour l'urbanisme de demain.

Les communautés et associations prennent les devants, revendiquent et proposent, agissent puis gèrent les espaces produits, avec l'aide de fondations et parfois des pouvoirs publics. La *High Line* en est un bel exemple de même que le *Hunts Point Riverside Park* dans le Bronx, créé notamment grâce à l'action de Majora Carter, issue du Bronx. L'apport de la société civile est significatif pour enrichir l'imaginaire, ancrer les projets dans le réel et les modes de vie.

Agir dans une ville attractive permet plus aisément d'obtenir les résultats escomptés grâce à l'offre d'une constructibilité accrue en contrepartie des enjeux recherchés. L'agence d'urbanisme a défini une politique de qualité urbaine par une combinaison de règles écrites et de négociations, en faveur d'une reconfiguration urbaine visant la reconquête du littoral, celle des rez-de-chaussée urbains et de l'espace public.

Les règlements d'urbanisme de New York sont tournés vers l'action et les promoteurs immobiliers sont considérés comme des exécutants donnant corps à la vision de la Ville. Le but du zoning et de la règle est d'encourager le développement, mais aussi de le réguler pour en minimiser les effets néfastes et de l'utiliser pour améliorer les équipements publics et susciter de nouvelles formes architecturales.

Un des mécanismes innovants les plus largement utilisés au cours de cette période a été celui des districts spéciaux, quartiers dont la valeur urbaine est reconnue et protégée et pour lesquels des règles dérogatoires sont créées, sous la forme de plans directeurs qui permettent à la fois de concentrer le développement, de lui donner une forme unique et de créer des équipements publics ou commerciaux. Depuis 2002, plus de 110 nouveaux zonings locaux sur 10.000 îlots ont été établis. Ils ont permis des bonus ou des transferts de COS au droit de *High Line*, la survie de quartiers artistiques sur la 125<sup>ème</sup> Rue à Harlem et autour de la 42<sup>ème</sup> Rue, la plantation d'arbres d'alignement ou la création de boutiques de marchands de fruits et légumes pour apporter aux habitants défavorisés une alimentation plus saine, des cafés trottoirs, des espaces publics renouvelés. Cette démarche a été d'une efficacité étonnante à Manhattan, voire à Brooklyn, mais moindre dans les autres *boroughs* malgré l'investissement public mis en oeuvre.

Les nouvelles règles relèvent d'un processus de concertation dénommé *ULURP*, *Uniform Land Use Review Procedure* (procédure uniforme de révision de l'usage des sols), institué en 1976. Tous les projets qui veulent déroger au plan de 1961 doivent être examinés par le conseil du quartier, composé de 50 membres (habitants et commerçants, notamment), puis par le président du *borough*, la commission d'urbanisme et le conseil municipal. La procédure, qui dure environ 7 mois, vise à mesurer l'impact local des projets comme celui à l'échelle de la ville. Près de 500 projets sont examinés par an. Depuis plus de 30 ans, les quartiers, les acteurs

politiques et les groupes de pression participent au débat sur la transformation de New York et utilisent cette procédure souple et structurée avec subtilité.

#### 2.4.3.3. Brésil

*Au Brésil, le financement de l'urbanisme bénéficie de la vente de droits à construire en surdensité.*

Dans la recherche de nouveaux modes de financements de l'aménagement pour suppléer au manque de fonds publics, la commercialisation des nouveaux droits à construire permis par une surdensité est une piste qui mérite d'être creusée. Un dispositif original est mis en oeuvre au Brésil, qui fait partie des pays les plus marqués par une très forte expansion urbaine. Le système, qui existe depuis 2001, s'appuie sur les *CEPAC* (*Certificados de Potencial Adicional de Construção*) qui sont des titres émis par la collectivité pour financer les équipements publics liés aux projets d'aménagement importants ; les acquéreurs de ces titres bénéficient de l'autorisation de construire des surfaces additionnelles au-delà de la densité maximale prescrite, à condition que ce soit au sein d'opérations urbaines spécifiques définies par la municipalité.

Les *CEPAC* sont des outils financiers qui peuvent être utilisés directement par l'acquéreur ou négociés librement sur le marché avant mise en œuvre. Ce sont aussi des outils de politique urbaine qui incitent les opérateurs à intervenir dans les secteurs urbains que l'autorité locale souhaite développer et intensifier. Le dispositif semble particulièrement attractif pour les grandes villes qui sont munies des compétences techniques nécessaires et pour des projets importants situés dans des secteurs peu denses.

On peut rapprocher les *CEPAC* d'outils mis en place dans d'autres pays et permettant le transfert de droits à construire comme aux USA (cf supra) ou en France avec le désormais ancien mécanisme de « transfert de COS ». L'originalité du dispositif brésilien réside dans le lien avec la densification, ce qui peut le rendre particulièrement intéressant dans des pays où l'on veut promouvoir la régénération urbaine et limiter l'étalement urbain.



### 3. Synthèse par grandes thématiques

Au vu des sites visités ou analysés, il apparaît que les grands projets urbains en Europe constituent une réalité vivante et diversifiée avec des degrés de maturation ou d'avancement multiples. Des facteurs de différenciation significatifs existent selon les pays :

- la maîtrise du foncier avant, pendant et après le projet,
- la tradition d'intervention et le poids du public,
- la capacité des opérateurs privés de portage de projets globaux,
- l'approche du social.

Les projets étudiés peuvent être classés, selon des degrés divers, entre deux grands types d'approches, l'une inspirée du monde anglo-saxon, l'autre de l'Europe continentale :

- dans la première, l'initiative est plutôt privée, les règles d'urbanisme sont indicatives et négociables, le rôle des pouvoirs publics est d'attirer les investisseurs et de négocier les contributions de financement du privé,
- dans la seconde, l'initiative est plutôt publique, les règles d'urbanisme impératives et le rôle de la puissance publique est de fixer le cadre, d'aménager et de fixer à l'avance les contributions financières.

*En dépit des différences historiques et culturelles entre les pays (mentalités, modes de raisonnement, contexte institutionnel et juridique...), il est possible de faire émerger un certain nombre de points clefs : il ne s'agit pas toujours d'aspects communs à tous les pays et projets visités mais d'éléments intéressants en regard du questionnement initial établi par la mission.*

#### 3.1. L'émergence et la nature des projets

##### 3.1.1. Une méthode qui s'impose dans les projets urbains contemporains

Dans tous les sites visités, les initiateurs des projets d'envergure, publics et privés, s'appuient sur des analyses stratégiques qui suivent un raisonnement dorénavant classique : développer les forces ou atouts de leur territoire, maîtriser les faiblesses, identifier les opportunités, tout d'abord foncières, et en déduire les enjeux puis les objectifs à mettre en œuvre. Nous sommes donc au cœur de démarches de marketing territorial<sup>8</sup>, lesquelles porteront largement les discours de promotion des projets pendant les années de leur mise en œuvre.

---

<sup>8</sup> Cette notion s'entend ici comme un ensemble de méthodes, de techniques et de bonnes pratiques (outils de marketing, approches du développement local et de l'aménagement...) permettant à un territoire de renforcer son attractivité.

### 3.1.2. Des opportunités foncières au coeur des grandes agglomérations

On observe que les projets urbains engagés au cours des dix dernières années concernent non seulement des quartiers déqualifiés, économiquement ou socialement mais aussi et surtout des secteurs péricentraux potentiellement bien situés (comme les opérations proches de la gare à Breda ou encore les sites d'Amsterdam). Les projets portent beaucoup moins (même si cela existe encore) sur des territoires périphériques vierges. On est loin des hypothèses d'évolution de population que l'on trouvait dans les schémas de développement urbain d'il y a 30 ans. En revanche, les bassins de population, voire les zones de chalandise concernées par le développement de ces villes, ont tendance à s'élargir, en particulier du fait du développement des moyens de mobilité et singulièrement des vitesses de déplacement.

A ce titre, il est frappant de voir l'importance que prennent les quartiers de gares connectées aux réseaux régionaux rapides ou aux TGV (à Londres, *King's Cross* et le quartier olympique ou, à Rotterdam, le quartier de gare TGV ...) et aussi ceux qui sont proches de hubs aéroportuaires (à Amsterdam, le quartier *Zuidas...*)

Des opportunités foncières situées souvent à proximité immédiate des centres-villes ou dans des secteurs péricentraux apparaissent à la suite des mutations industrielles à l'œuvre au cours des dernières décennies : des zones portuaires se reconfigurent hors des villes du fait du développement du trafic par conteneurs (Hambourg, Amsterdam) et délaissent de vastes friches en bord de quais, des espaces de triage et de manutention deviennent sans objet (*King's Cross*), des infrastructures industrielles perdent leur usage dans le cadre de nouveaux process (*IJ-Oevers* à Amsterdam).

### 3.1.3. Des opérateurs de qualité

Les projets urbains relèvent de plus en plus d'interactions, voire de co-constructions entre une initiative publique qui émane prioritairement des élus porteurs des attentes d'un territoire qu'ils représentent et des initiatives privées venant d'acteurs économiques qui présentent des propositions économiques (par exemple commerciales) ou financières pour pérenniser dans la durée les revenus d'investissements de moyen ou long terme (fonds de pensions, gestions de patrimoines ...)

Dans les projets des pays d'Europe visités, on identifie des acteurs privés importants qui interviennent avec des moyens puissants et une fréquente inventivité, même s'ils n'atteignent pas tous le même niveau de qualité. Les savoir-faire apportent des réponses souvent audacieuses sur des thèmes réputés d'intérêt général : concertations locales approfondies (groupe Argent pour *King's Cross* à Londres), montage d'équipements culturels majeurs (salle Philharmonique à Hambourg), financement de grands équipements publics (gare TGV de Breda, prolongement d'une ligne de métro pour *Battersea* à Londres).

### 3.1.4. La recherche d'une logique gagnant-gagnant.

Le résultat est à la mesure de la volonté des parties de s'inscrire dans une logique gagnant-gagnant. La réussite de telles négociations dans la mise en œuvre d'un projet urbain d'importance repose pour une large part sur la perspective de redonner de la valeur au territoire, exigence évidemment corrélée à la fréquentation à venir du site. Celle-ci s'appuie tant sur la qualité de la conception de la ville à travers ses espaces publics, ses architectures, ses sites mis en valeur (cf. la proximité de l'eau, de la

nature...) que sur de nouvelles fréquentations dont le premier chef est l'offre commerciale, puis l'offre tertiaire, et enfin l'offre de logement. La redynamisation du centre-ville de Liverpool, conduite par un opérateur atypique, en est une des plus fortes illustrations, dans un pays qui veut mettre fin au développement de centres commerciaux périphériques<sup>9</sup>. Le triptyque commerces ou tertiaire, logements et équipements culturels ou ludiques constitue le levier qui s'impose dans les grands projets d'aujourd'hui. Leur développement semble retrouver celui de la valeur d'une offre commerciale et culturelle rayonnante, dans la grande tradition de la formation des villes européennes qui s'est faite, de tous temps, au carrefour d'échanges économiques majeurs.

## **3.2. L'approche du développement durable et de la qualité urbaine**

### **3.2.1. Une approche pragmatique focalisée sur des thématiques précises**

Les projets étudiés ou visités développent des approches pragmatiques, techniques, visibles et mesurables qui sont en adéquation avec les objectifs de développement durable, notamment sur les thématiques de l'énergie, de la densification, de la diversification des modes de déplacement et de l'innovation dans la construction.

Les pays du nord de l'Europe ont un réel savoir-faire et une technicité importante dans les domaines de l'énergie (en Suède, en Allemagne, aux Pays-Bas, on constate souvent la recherche d'une utilisation optimale de différentes sources d'énergie comme la biomasse, les panneaux solaires, les pompes à chaleur...), l'isolation thermique des bâtiments, la dépollution, l'eau (comme la gestion du risque d'inondation à Hambourg, à Westfield et partout aux Pays-Bas), l'économie d'espace, les modes de déplacement doux (à l'exemple du vélo aux Pays-Bas avec un pic d'utilisation à Amsterdam où on rappelle qu'il représente 50 % des déplacements en ville et 35 % sur l'agglomération).

Les pratiques observées relèvent d'une approche efficace mais moins systématique et donc parfois aussi moins complète du développement durable<sup>10</sup> que celle qui prévaut en France ; chaque ville va au bout de la prise en compte des enjeux les plus importants pour elle en fonction du climat, des caractéristiques géographiques du site, des modes de vie...

La dimension sociale, pilier intrinsèque du développement durable, est présente aux Pays-Bas mais semble l'être beaucoup moins dans les projets anglais visités ainsi qu'à *Hafencity* (Hambourg) où l'on relève une faible présence du logement social, alors qu'il en va différemment du projet de l'IBA, même si ses effets sociaux plus globaux ne sont pour l'instant guère palpables.

---

<sup>9</sup> Dès 1996, une directive gouvernementale avait incité les Villes à renforcer leurs centres et à limiter le développement des pôles commerciaux périphériques ; des orientations semblables ont été reformulées en 2012 et les acteurs du marché semblent aller aujourd'hui d'eux-mêmes dans ce sens.

<sup>10</sup> On pourrait parler d'une « approche par la résilience », c'est-à-dire permettant de donner au système urbain, face aux risques, des capacités d'adaptation puis de retour à l'équilibre.

### **3.2.2. L'articulation aménagements-transports pour le désenclavement des quartiers**

L'articulation aménagement-transports est une composante essentielle de la plupart des grands projets européens identifiés mais son approche diffère entre le monde anglo-saxon et les pays continentaux d'Europe. Elle dépend notamment de la compétence des acteurs et de la portée des documents de planification.

C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, les documents de planification, sans être opposables, orientent le développement et constituent la base des discussions ou négociations avec l'aménageur. Cette particularité peut donner l'impression que dans certains cas, ce sont les grands projets qui déterminent concrètement le projet d'infrastructure de transport. Dans le projet de *Battersea Power Station*, le financement du prolongement de la ligne de métro incombant *in fine* au *developer* est une condition à la réalisation de certaines phases du projet. Dans le projet de *King's Cross*, qui date d'une période plus ancienne, une grande partie des infrastructures de transports de ce pôle d'envergure nationale ont été financés préalablement par ailleurs. De façon assez proche, les promoteurs du projet de Westfield Stratford City ont bénéficié d'un contexte favorable (foncier peu cher, territoire en attente d'investisseurs, arrivée de financements publics importants liés aux jeux olympiques) qui leur a permis de rentabiliser leur opération selon une programmation très monofonctionnelle.

Aux Pays-Bas, l'articulation aménagements-transports est inscrite dans la planification urbaine et dans l'énoncé de politiques publiques fortes : diversification des modes de déplacements, limitation de la voiture en ville et du stationnement, gros investissements dans le rail, réalisation d'infrastructures adaptées pour l'utilisation du vélo qui prend chaque année une ampleur grandissante, notamment à Amsterdam, comme évoqué précédemment.

### **3.2.3. Le développement d'espaces et d'équipements publics de grande qualité**

La continuité de l'espace collectif des projets, qu'il soit sous gestion publique ou privée, est une caractéristique souvent observée dans les pays visités ; elle contribue fortement à la qualité urbaine des espaces urbains produits. La prise en charge et la gestion privée de longue durée de ces espaces sont fréquentes, souvent couplées avec une présence pérenne des *developers* et autres investisseurs privés, au-delà de la phase de réalisation du projet proprement dite. Le fait qu'une partie significative de l'immobilier produit ne soit pas vendu selon une démarche de promoteur classique et que les acteurs privés restent impliqués dans la « gestion urbaine » du site constitue un facteur de stabilité pour l'avenir du quartier et de garantie contre le risque de son obsolescence prématurée.

Au sein de cette gestion urbaine, la question de la sécurité est abordée de façon très différente de celle des acteurs privés français car, dans la plupart des projets européens observés, l'espace est maillé avec la ville existante, sans barrière. On observe toutefois des différences selon les pays et les sites ; dans certains cas, il peut exister des restrictions au droit de se rassembler ou de manifester sur l'espace collectif concerné.

### 3.2.4. La priorité donnée au renouvellement urbain

« Refaire la ville sur la ville » est une orientation largement partagée dans les politiques urbaines des pays visités. La rareté du foncier, la sensibilité croissante à la nécessité de bâtir une ville « durable » qui permet un accès facilité aux services, des modes de déplacements diversifiés et doux poussent les décideurs dans le sens d'une réappropriation de la ville existante. Ces politiques passent par la maîtrise du foncier qui reste centrale pour la bonne réalisation des opérations. L'utilisation de friches industrielles constitue, comme on l'a vu, une opportunité fréquente. La régénération d'un centre ancien dégradé, comme à Liverpool, donne des résultats très intéressants tant sur le plan du fonctionnement de la ville, que de celui de sa qualité. Il en va de même d'une approche comme celle de Breda qui passe par le traitement de l'ensemble des composantes de la ville, en premier lieu ses quartiers existants, dans une vision de long terme pour le « bien vivre » de ses habitants<sup>11</sup>.

L'émergence et le développement d'une nouvelle conception de centres commerciaux intégrés à la ville comme à Liverpool, à Rotterdam ou à Almere illustrent la manière dont les villes peuvent être des moteurs d'attraction et de développement économique. Des facteurs clés de réussite sont réunis : une architecture et des espaces de qualité, des infrastructures et des services urbains rénovés, fonctionnels et adaptés aux besoins des usagers, une intégration des fonctions liées au logement, au travail, à l'éducation, aux services et aux loisirs. Ces projets s'inscrivent, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, dans des orientations nationales fortes en matière d'urbanisme commercial.

## 3.3. La gouvernance et le montage opérationnel

### 3.3.1. Des élus stratégiques pour le pilotage des projets urbains

Les élus sont toujours à l'initiative des projets visités et chaque équipe rencontrée en témoigne. Même si divers acteurs publics et privés en sont parties prenantes, la fixation des objectifs essentiels des projets urbains est le fait des responsables politiques. En revanche, leur implication dans la mise en œuvre opérationnelle apparaît moindre qu'en France.

Ainsi, dans la Ville-Etat de Hambourg, que ce soit pour le projet *Hafen City* ou pour l'IBA, les processus de conception et d'approbation sont le fait de structures opérationnelles dédiées. De plus, l'approbation des projets d'ampleur relève de l'*Oberbaudirektor*, professionnel reconnu par le corps politique pour être en première ligne par rapport aux actes opérationnels d'aménagement.

A Londres, les projets sont soumis à l'approbation du « Great Londres Authority » (GLA), précisément du maire de Londres (élu directement au suffrage universel) et non du conseil municipal. Lui-même s'appuie sur des services experts pour donner des avis sur la programmation d'ensemble mais pas sur les phases opérationnelles. Le rôle des élus reste toutefois majeur dans l'engagement d'une ville dans un processus de projet urbain à grande échelle, comme le démontrent les exemples de Liverpool, de Manchester et de Birmingham.

Aux Pays-Bas, l'État a conservé un fort pouvoir d'intervention sur la constructibilité des villes, la réalisation et le financement des grandes infrastructures ou des gares ; il

<sup>11</sup> Le slogan de Breda exprime l'ambition d'être une ville « agile, créative, durable, solidaire ».

s'exprime à travers des programmes cadres (comme le *SVIR* entré en vigueur le 13 mars 2012 pour 20 ans), qui, conjugué avec ceux des régions, donnent aux communes la pleine responsabilité des processus d'urbanisation avec leurs partenaires opérationnels. Elles jouent traditionnellement un rôle central dans l'usage des sols en s'appuyant sur un travail d'aménageur mené souvent en régie directe par leurs services techniques (Almere, Breda). Comme dans les autres pays visités, les élus locaux exercent une mission de pilotage stratégique des projets mais leurs services ou ceux des opérateurs ont un rôle central dans la mise en oeuvre.

### 3.3.2. Une culture partagée du projet urbain.

Les témoignages reçus dans ces pays soulignent la place et l'intensité de la concertation avec la population. Ils révèlent une sensibilité à l'urbanisme, une connaissance des modes de fabrication de la ville et une culture architecturale des populations. La communication autour d'un projet urbain ou d'un projet immobilier mobilise souvent des canaux d'information comme la presse quotidienne, les télévisions locales, les conseils de quartier...

En Allemagne, le projet urbain est même un outil éducatif, comme dans le concept de l'IBA qui comporte aussi des programmes de réussite scolaire.

Au Royaume-Uni, la concertation sur le terrain peut prendre des années, jusqu'à cinq ans à *King's Cross* avant même que le premier ouvrage ne prenne corps. Aux Pays-Bas, le rythme d'avancement des projets paraît très influencé par l'intensité des débats locaux (Amsterdam, Breda).

Au-delà de la concertation, on constate dans tous ces pays une pratique développée du *bottom-up* dans le mode d'animation et de pilotage du projet : le *bottom-up*, terme d'utilisation souvent imprécise, peut-être défini comme un « pilotage participatif » (ascendant) où le fil directeur de l'animation démarre des perceptions et initiatives de l'échelon le plus « bas » (au sens hiérarchique) ou le plus « terrain » (au sens opérationnel) pour être répercutées, déclinées et prises en compte par les échelons supérieurs.

La société civile, à travers ses groupements, ses associations, ses coopératives, peut aller jusqu'à s'approprier des espaces, inventer des programmes originaux, voire les réaliser. Ainsi, l'IBA de Hambourg lance des appels à initiative pour des logements expérimentaux dans les domaines énergétique et écologique ; la Ville d'Amsterdam ouvre à toute initiative des hangars désaffectés afin de faire évoluer progressivement l'image du secteur et des quartiers de la ville de Breda sont sans règlement d'urbanisme, mais expérimentent des réponses originales sur le thème des risques liés à l'eau.

Ces démarches participatives ont aussi été évoquées comme un des meilleurs moyens de réduire les risques contentieux dans les grands projets urbains : le temps et la profondeur de la concertation sont les gages d'une meilleure acceptation des projets par tous ceux qui auraient eu intérêt à agir en contentieux. À ce titre, les méthodes de délivrance des « gros permis » au Royaume-Uni, à l'issue de débats approfondis dans les conseils des *boroughs*, méritent d'être analysées au regard de leurs impacts économiques favorables.

### 3.3.3. Des projets urbains évolutifs dans le temps

Il est constant dans des projets d'une longue durée (plusieurs dizaines d'années en général, hors le cas spécifique des IBA) qu'ils évoluent dans le temps par rapport aux objectifs ou aux hypothèses de départ. Dans les pays visités, les évolutions dans le déroulement des projets sont moins le fait du pilotage politique que de motifs économiques, sociaux ou techniques qui s'imposent en cours de réalisation.

Dans un environnement réglementaire qui s'exprime peu au niveau du détail des formes urbaines, le projet urbain s'adapte soupagement au contexte. Si cette capacité d'évolution existe aussi dans certains grands projets urbains français (*Paris rive gauche, l'île de Nantes, Lyon confluence...*), il semble que, du moins au vu des sites visités, le droit à l'expérimentation et au « tâtonnement »<sup>12</sup> soit plus facilement admis et que la traduction juridique et opérationnelle des adaptations du projet soit plus aisée ; cette question mériterait en tous cas un approfondissement.

A titre d'exemple, *HafenCity* à Hambourg débute par un processus opérationnel d'aménagement à la parcelle pour tenter de mettre en place une dynamique de valorisation du site portuaire en ciblant la venue de leaders d'opinion tant dans des programmes tertiaires que dans le domaine résidentiel ; puis, devant la réussite de la greffe, une opération de type « macro-lots » est lancée pour réaliser une rue commerçante très ambitieuse dans son positionnement et qui n'aurait pu être envisagée sans l'image de marque créée par les premières réalisations dans le quartier. Londres *Battersea* voit arriver, après plusieurs échecs, son troisième *developer* sur un projet d'ampleur croissante ; le programme évolue au fil des propositions successives et son équilibre financier est sans cesse revu, notamment en raison de la crise de l'immobilier.

### 3.3.4. Un dialogue public-privé sans tabous

Dans la plupart des cas, la définition précise des projets est effectuée après la désignation des opérateurs privés de ces opérations d'aménagement. Si, comme évoqué précédemment, les hypothèses de programmation ou les grands objectifs recherchés relèvent bien sûr du pilotage public, les opérateurs privés de l'aménagement sont donc associés aux caractéristiques des opérations dès lors qu'ils sont « titrés », voire même plus encore en amont. Ils sont sélectionnés sur des critères de savoir-faire, de méthodes de mise en œuvre, de solidité financière, lesquels prennent le pas sur des questions de conformité aux programmes envisagés, quand ils existent. Le dialogue autour du projet devra se conclure par la définition du contrat d'aménagement qui lui-même débouchera si nécessaire sur les divers règlements définissant plus précisément la constructibilité. La gestion temporelle de l'aménagement est le fruit de concertations étroites dans ce cadre. Pour créer une dynamique attractive, le déroulement d'une opération et les scénarios calendaires de mise en œuvre font aussi l'objet de discussions précises permettant d'assurer la réussite du projet ; il s'agit souvent de donner dès que possible une valeur au site par de premières réalisations emblématiques porteuses de sens par rapport aux objectifs globaux recherchés.

---

<sup>12</sup> Selon une démarche dite « holistique »

### 3.3.5. Une négociation efficace de la mobilisation du foncier

Les témoignages relatent un travail « à livres ouverts » de mise en place des projets. Sans bien sûr pouvoir vérifier concrètement le détail des méthodes de travail, on relève une capacité à mener toute négociation utile autour des enjeux financiers des projets, tout particulièrement au moment clef de la mobilisation du foncier.

La mission a pu prendre particulièrement la mesure des discussions sur les valeurs de cession du foncier, lequel est souvent d'origine publique : les terrains d'*HafenCity* appartiennent à la Ville de Hambourg et ceux du centre de Liverpool à la Ville de Liverpool ; aux Pays-Bas, les villes ont une longue tradition dans la détention foncière des terrains à urbaniser (Breda, Almere, Amsterdam...). Les valeurs et les modalités de cession, souvent par baux emphytéotiques, sont négociées par rapport aux produits immobiliers de sortie recherchés. Ils paraissent être définis essentiellement en fonction de l'aménagement recherché et de son bilan de réalisation, incluant éventuellement des espaces ou des sujétions d'intérêt public. Au Royaume-Uni, les considérations de gestion dans le temps des espaces publics sont également prises en compte dès la construction de l'équilibre financier d'aménagement, comme à Liverpool où le *developer* Grosvenor a négocié un bail foncier de 250 ans.

## 3.4. Le partenariat et le financement

### 3.4.1. Des financements publics en forte régression, très ciblés s'ils subsistent

Les grandes politiques urbaines qui faisaient fortement appel aux fonds publics, comme la politique de régénération des quartiers en difficulté en Grande-Bretagne, ont disparu depuis une bonne décennie. La raréfaction générale des fonds publics conduit les pays européens à créer les conditions de réalisation de projets « autoportés » par le privé comme en Grande-Bretagne (les pouvoirs publics n'interviennent plus dans le financement du projet lui-même mais par des investissements publics ciblés, par exemple en matière de transports, permettant le déclenchement du projet) ou bien à mener des politiques plus sélectives comme aux Pays-Bas (maintien d'une politique nationale avec concentration des aides sur des projets de reconquête urbaine mais surtout de transports vus comme levier de l'aménagement) ; on peut constater dans ce pays, notamment dans les projets d'Amsterdam, l'intérêt d'une politique publique très priorisée, hiérarchisant trois niveaux d'intervention (transformation des quartiers de gares, autres projets structurants, espaces déréglementés).

Dans certains cas, pour des territoires à fort potentiel de valorisation (comme *Battersea Power Station* à Londres), il est même possible que le projet finance une grande partie des infrastructures nécessaires (en l'occurrence, la prolongation d'une ligne de métro). Le dispositif de « participations » en vigueur en Grande-Bretagne autour du « chapitre 106 » apparaît ainsi puissant et efficace (en dépit d'évolutions en cours visant à le rendre moins arbitraire qui mériteraient d'être étudiées). Néanmoins, la mise en œuvre de ce système est assortie d'une garantie donnée par les pouvoirs publics. Surtout, le projet fait l'objet d'une très forte densité et de dérogations aux exigences sociales (15 % de logements abordables au lieu de 30% dans le cas du projet *Battersea*), ce qui est le résultat du poids financier qui est à porter par le privé en termes d'équipements publics.



Le modèle anglais montre la possibilité de financer l'aménagement « par le business », du moins dans certains secteurs londoniens et pour des projets se développant autour d'un noyau économique et commercial important mais intégrant de façon très limitée des objectifs de mixité sociale. On peut toutefois s'interroger sur les effets qu'aurait le libre jeu du privé sans limites ni correctifs : il serait ainsi souhaitable d'étudier ce qui se passe dans d'autres quartiers de Londres et dans des villes en difficulté, notamment au nord-ouest du pays, peu attractives pour le privé et qui sont en état de déshérence et de pauvreté croissante.

### **3.4.2. Une forte mobilisation des fonds privés et des opérateurs solides**

L'implication d'investisseurs privés dans les grands projets urbains est liée aux perspectives de valorisation que présentent certaines grandes villes et métropoles, en France comme à l'étranger. Elle exige des projets fiables, politiquement stables (on a pu constater, dans les pays visités, que les alternances politiques ne remettaient pas en cause les projets en cours) et faisant l'objet d'engagements contractuels solides.

Il convient aussi de maîtriser les échelles de temps (6 à 7 ans) et d'espace (de l'ordre de 10 ha) compatibles avec les logiques d'intervention de partenaires privés ; au-delà de ces échelles, comme dans le cas de *HafenCity*, la survenance d'une crise pouvait conduire à de grandes difficultés du fait du retournement de conjoncture en cours de projet. Idéalement, le projet d'ensemble est fractionné pour parvenir à des phases réalistes pour le privé comme, par exemple, le projet autour de la gare de Breda.

Toutefois, il existe aussi, à l'étranger, des opérateurs privés puissants, prenant en charge le développement de l'ensemble d'un projet global de plusieurs dizaines d'hectares, voire davantage. Les dimensions immatérielles (ce qui relève de ce nous appelons en France le développement social) sont elles-mêmes prise en compte. Certains *developers*, en Angleterre notamment, cumulent des rôles d'aménageur, de promoteur et d'investisseur, ce qui les conduit à prendre en charge la transformation et le devenir d'un morceau de ville de façon complète et pérenne. Des organismes comme les *Real Estate Investment Trusts* sont dotés d'une capacité de maîtrise d'ouvrage et d'une solidité financière qui leur permet le cas échéant de « passer un cycle » en portant l'opération assez longtemps en locatif pour attendre un retournement de conjoncture ou en prenant des positions d'investisseur de moyen ou long terme sur des zones de bureau obsolètes et à fort potentiel.

### **3.4.3. Une approche solide et globale de la maîtrise des risques**

Le partage des risques est souvent conçu différemment à l'étranger, par exemple selon le schéma suivant qui distingue les principaux types de risques :

- risque lié à la réalisation des grands infrastructures, facilement sécable et gérable : État et collectivités territoriales,
- risque de commercialisation : développeurs privés (*developers*),
- risque lié à la valorisation du foncier : partagé avec les propriétaires initiaux,
- risque contentieux : sans doute moindre qu'en France du fait de l'importance donnée à la concertation et aux négociations préalables.

En France, on accorde une grande importance au bilan prévisionnel de l'aménageur qui n'est qu'un outil, bien insuffisant pour appréhender puis gérer l'ensemble des

facteurs de risques tout au long de la production du projet. Dans les autres pays, la fonction spécifique d'aménageur n'est pas toujours dissociée d'autres missions opérationnelles, comme celles de promoteur ou d'investisseur. Les structures publiques ou para-publiques de projet sont souvent des organes de pilotage et de concertation qui ne portent pas le foncier ou les financements. En amont de la réalisation des opérations, qui repose sur un « mode projet coopératif » plutôt que sur un « mode séquentiel », un important travail préalable d'appréciation des risques est mené et les opérateurs privés susceptibles d'intervenir font l'objet d'audits externes pour vérifier leurs capacités d'intervention.

Comme évoqué ci-dessus, l'intervention d'opérateurs puissants dans le cadre de certains grands projets est un important facteur limitatif de risque mais ceux-ci sont loin d'intervenir partout et sur tous les types d'opérations. Ainsi, même sur des sites très porteurs comme à Hambourg, les pouvoirs publics ont appris à se montrer extrêmement attentifs à tous les facteurs qui peuvent influencer sur le bon déroulement du projet (comme on l'a vu pour *HafenCity*, en l'occurrence le choix entre différents types et tailles de lots dans le cadre des différents secteurs opérationnels).

#### **3.4.4. Densification et mutualisation, leviers potentiels pour dégager de nouvelles marges de manœuvres financières**

Dans les grands projets métropolitains, il apparaît clairement une tendance à la production d'un urbanisme dense et d'un tissu urbain intense au service d'une vie urbaine animée (*vibrant community* selon le vocabulaire utilisé par plusieurs responsables de projets britanniques). Cette approche peut, dans certains cas, conduire à des résultats décevants ; mais, bien maîtrisée, elle n'est pas contradictoire avec la production d'espaces collectifs de grande qualité et l'intégration d'une architecture audacieuse comme, par exemple, à Rotterdam. Elle suppose, en termes d'efficacité financière, de bien maîtriser en amont la valorisation du foncier avec les propriétaires initiaux et la négociation du financement des équipements publics avec les *developers* comme à Londres. Diverses tentatives, en Europe ou ailleurs (comme l'exemple du Brésil cité au chapitre précédent, ainsi que de New-York ou Lisbonne) portent sur la maîtrise au service du projet des plus-values permises par des augmentations de densité, voire des dépassements au-delà de la norme autorisée par le plan d'urbanisme. Le projet urbain peut être aussi « multisites » et consister à densifier la ville existante ; dans ce cas également, on peut observer une pratique de modifications de règles d'urbanisme et de bonus, comme à Anvers où un aménageur issu de la ville, à la manière d'une SPL, est chargé de la densification des dents creuses.

L'émergence de la « ville intelligente » conduit à intégrer de nouveaux acteurs dans la conception et la réalisation des projets (créateurs et entreprises innovantes, opérateurs de réseaux...) Il est probable que le développement de ces multiples partenariats est producteur d'une réelle valeur ajoutée, même si elle est encore difficile à appréhender et à mesurer dans une approche économique globale. De même, l'usage du *crowdfunding* ou financement participatif<sup>13</sup>, pour l'instant limité à quelques objets urbains modestes, pourrait faire l'objet d'une prochaine montée en régime.

En ce qui concerne le logement social et intermédiaire, on a pu constater sa faible prise en compte dans nombre de grands projets observés (sauf aux Pays-Bas), ce qui ne signifie pas que les pays concernés aient abandonné toute politique à cet égard. Les rapporteurs ont constaté, notamment aux Pays-Bas, que certaines formes de

---

<sup>13</sup> Financement réalisé par un grand nombre de personnes, sans intermédiaire bancaire.

mutualisation entre opérations privées et publiques au sein d'un même opérateur semblaient permettre de financer avec des aides publiques fortement minimisées, voire sans aide, des projets mixtes présentant une proportion importante de logements sociaux ou abordables. Cette question dépasse le champ d'investigation de la mission ; elle mériterait un approfondissement spécifique pour analyser ces montages, générateurs de marges de manœuvres financières importantes, qui apparaissent compatibles avec le respect des principes de concurrence et des dispositions du droit européen.

## **3.5. Les résultats et l'évaluation**

### **3.5.1. Les conditions de réussite d'un projet**

Les projets abordés dans cette mission présentent des qualités d'ensemble le plus souvent remarquables. La vie urbaine s'y installe, des commerces vivent bien, des lieux de travail se créent et engendrent des services appréciés à disposition des salariés, des logements offrent de nouveaux cadres de vie séduisants. L'histoire « racontée » de chacun de ces projets montre que c'est au terme de longs processus de concertation et de tâtonnements que se trouvent les réussites. Il n'y a plus de doctrines dominantes comme la Charte d'Athènes en son temps. Les projets urbains récents affichent des réussites qui reposent sur des approches plus contextuelles et illustrent un panel de formes urbaines diversifié, de l'îlot fermé à Hambourg au jeu libre des créations architecturales à Rotterdam...

Les relations entre les responsables publics et les opérateurs privés, quelle qu'en soit l'échelle, pourraient être qualifiées par trois principes d'action : stabilité et souplesse des principes, partage des risques financiers, transparence des engagements juridiques.

### **3.5.2. Des stratégies de création de chaînes de valeur**

Les processus traditionnels qui faisaient se succéder les interventions des différents acteurs, du décideur public jusqu'au réalisateur-promoteur privé, dans le cadre d'une série de procédures séquentielles se trouvent de moins en moins adaptés à la création d'une valeur urbaine satisfaisant les utilisateurs. Les acteurs publics et privés, certes chacun dans leurs domaines de compétence, se doivent d'introduire un dialogue permanent pour produire la ville que les entreprises, les commerçants, les salariés, les habitants, c'est-à-dire le marché, attendent. La complexité des enjeux techniques, juridiques et financiers nécessite une mobilisation de toute la chaîne de création de la ville : opérateurs publics, *developers* privés (aménageurs et promoteurs), entreprises de construction, gestionnaires des espaces et des équipements créés. Il s'agit là d'une des conditions pour répondre à l'exigence de *durabilité*, selon des modalités qui sont spécifiques à chaque projet.

### **3.5.3. Des *developers* qui restent en place dans la durée**

Les opérations d'aménagement s'adressent souvent, par exemple en Angleterre, à des opérateurs qui s'appuient sur des financements longs (Argent, les fonds de pension, etc...) ou qui se placent dans le cadre d'opérations patrimoniales (Grosvenor). En effet, les montants et la durée des contrats d'aménagement sous-jacents (baux

emphytéotiques, conventions de concession...) peuvent porter sur des surfaces importantes et offrent des opportunités à des investissements qui trouveront des retours de long terme, à travers le versement de loyers venant de logements, bureaux, sites commerciaux. Ces *developers* deviennent donc les acteurs et gestionnaires d'espaces collectifs et d'équipements publics concédés. Leur engagement dans le développement et la qualité de services offerts, intégrant au premier plan la sécurité publique, garantie de la qualité de l'opération, et d'une façon générale dans tout ce qui contribue à l'attractivité, et donc à la valeur du quartier créé, est perçu comme gage de rentabilité des investissements d'origine. Il en va particulièrement ainsi dans les centres-villes commerciaux dont les opérateurs classiques prennent en responsabilité des opérations connexes à leur métier de base : immeubles tertiaires, opérations de logements locatifs... dont les synergies apparaissent de fait créatrices de richesse. Ainsi, les opérations, portées par des investisseurs attachés à la fluidité et à la continuité urbaine, ne sont pas traitées comme des isolats mais comme des morceaux de ville en devenir.

#### **3.5.4. Durabilité et grande qualité des espaces collectifs**

Une cour d'école ouverte sur la rue piétonne qui la longe, des espaces de jeux pour les enfants en continuité directe d'espaces verts et piétonniers sans clôture aucune, des gradins en bordure d'une place centrale faisant par ailleurs office d'entrée piétonne d'un parking, des chaises disposées de façon aléatoire sur de larges trottoirs constituent autant d'aménités rencontrées au hasard des visites de site. La sensation de traverser des espaces publics de qualité surprend par rapport à des réalisations françaises souvent plus complexes, plus sophistiquées et parfois difficiles à maintenir dans la durée, même s'il existe également de nombreuses réussites dans notre pays. Quand on apprend que ces espaces sont en fait de statut privé, tant dans la propriété que dans l'exploitation et la maintenance (cf. *HafenCity, Liverpool 1, King's Cross*), on envisage l'existence d'une relation éventuelle entre la conception de tels espaces (durables ?) et l'engagement de leur exploitation dans le temps. A contrario, il se pose la question de la « ville privée » qui se dessine. Si un *developer* comme Argent maintient une « approche libérale » des lieux collectifs, il existe ailleurs, comme évoqué précédemment, des limitations au droit de manifester sur les espaces extérieurs ou d'y faire des photos, jusqu'à mettre en cause la notion de rue considérée comme espace pour tous.

#### **3.5.5. L'innovation architecturale et urbaine**

L'innovation architecturale est au rendez-vous dans de nombreux projets visités. Elle est au cœur même du concept de l'IBA de Hambourg *Wilhelmsburg*. Ce concept, né au début du XXème siècle, fait de l'architecture le prétexte au réinvestissement social et culturel d'un territoire. Un « coup de projecteur » est défini dans le temps, tant en ce qui concerne les aides aux projets que dans l'effort important de communication déployé au service de la diffusion des innovations réalisées. A Hambourg, cette exhibition a duré 7 ans, de 2006 à 2013. S'il est trop tôt pour en juger les effets, nous en voyons aujourd'hui les réalisations selon les thèmes déployés (la ville cosmopolite, la ville périphérique, la ville et le changement climatique) qui sont autant de prétextes pour des réponses architecturales originales, voire spectaculaires.

Les opérations publiques-privés trouvent aussi des réponses spectaculaires, comme à Rotterdam dans une grande arche habitée accueillant un marché alimentaire : le *Markthal*, dessiné par MVRDV. A Almere, c'est la conception d'un centre commercial en sous-œuvre d'un quartier d'habitations suspendu, dessiné par Ch. de Portzamparc,

c'est aussi un lotissement d'habitats individuels expérimentaux conçus hors de toute contrainte d'urbanisme. A Hambourg *Hafencity*, c'est la conception d'espaces publics et de rez-de-chaussée inondables, même quand il s'agit de commerces, qui retient particulièrement l'attention.

Ces innovations, sous la pression de l'opinion publique, cherchent souvent des réponses aux enjeux climatiques et énergétiques des années futures mais leur rôle est avant tout celui d'icônes servant au marketing urbain. Aux Pays-Bas, les acteurs de la ville n'ont pas de complexe vis-à-vis des tours ou de l'innovation architecturale ; ayant créé des sols à partir de rien, leur rapport au contexte et à l'histoire est tout autre que le nôtre.

La place de l'innovation architecturale, par les dynamiques mises en place dans ces opérations d'aménagement, est impressionnante. On peut penser que la complexité et les enjeux de ces projets nécessitent cet environnement spécifique de négociation et d'innovation où le dialogue professionnel et technique doit être constant entre les partenaires privés et publics pour réussir.

### **3.5.6. Les risques d'une approche par le marché des opérations d'aménagement.**

Toutes les opérations mettent en avant le souci de répondre au mieux aux attentes du marché qui est, bien sûr, le garant d'une commercialité adaptée des biens produits, car il n'est pire situation que de créer des locaux ne trouvant pas preneur, que ce soit à la vente comme à la prise à bail. Le risque de l'investisseur est calculé et suppose que la puissance publique ait rendu le projet viable par les investissements préalables (transports, conditions favorables de vente...) L'engagement des acteurs privés paraît alors fort, notamment en Grande-Bretagne où le capital-risque est plus aisé à mobiliser qu'en France. Mais il y a parfois échec comme lors des premières tentatives d'intervention sur *Battersea*, ou encore à Liverpool où l'investisseur a dû porter la dette longtemps du fait de la crise de 2007.

Mais, dans la plupart de ces opérations, la dimension de mixité sociale semble faire défaut. La présence de logements sociaux fait souvent l'objet d'une présentation biaisée qui met en exergue la place et le concept du « logement abordable ». Certes, les modalités de production et d'occupation des logements sociaux mettent en évidence un modèle français très spécifique dont, en dehors des Pays-Bas, il est difficile de trouver les correspondants. De fait, on observe que les enjeux se focalisent avant tout sur l'attractivité d'ensemble du projet. La programmation de logements sociaux n'apparaît parfois (comme à Hambourg) que dans des phases ultérieures, une fois le succès des premières tranches confirmé. A Amsterdam, cette préoccupation n'apparaît actuellement plus nécessaire dans la mesure où le taux de logements sociaux est élevé et devrait même diminuer dans la politique de la ville (il devrait passer de 60 à 40%). A l'inverse, au Royaume-Uni, dans une approche très libérale, les grandes opérations d'aménagement visitées (*King's Cross* et, plus encore, *Battersea*) font l'impasse avec l'accord résigné des autorités du GLA. Comme évoqué précédemment, cette question ne pourrait être complètement appréciée qu'en examinant la situation de l'ensemble des villes, quartiers et territoires des pays concernés.

## 4. Enseignements à tirer pour les grands projets en France

*Tout ce qui a été observé à l'étranger n'est pas transposable en France, compte tenu des différences de contexte entre les pays. Mais les enjeux sont de nature voisine et les modes de faire ont tendance à se rapprocher. A partir des points clefs synthétisés ci-dessus, il est possible de formuler, sous-forme de pistes de travail, un certain nombre de propositions intéressant tous les décideurs ou opérateurs et susceptibles d'améliorer les pratiques françaises ou d'accompagner positivement leur évolution.*

### 4.1. Un rééquilibrage des rôles entre le niveau de la décision politique et celui de la mise en œuvre opérationnelle

De nombreuses réflexions ont été menées en France sur la maîtrise d'ouvrage des grands projets urbains et notamment sur l'articulation optimale des niveaux politiques et techniques. Au moment de l'affirmation du rôle des métropoles et donc d'un nécessaire repositionnement de l'État, il apparaît utile de revenir sur le partage des rôles et sur l'équilibre entre portage politique et pilotage opérationnel des projets. Il peut être intéressant de prendre en compte l'expérience des pays visités qui se caractérise le plus souvent, d'une part, par une présence effective de l'État (notamment aux Pays-Bas) sans qu'il intervienne directement dans le pilotage des projets, d'autre part, par un pilotage politique des élus locaux à l'échelle des stratégies territoriales alors que les opérateurs publics ou privés semblent davantage autonomes à l'échelle opérationnelle (notamment en Allemagne et au Royaume-Uni) :

- *Affirmer qu'en dehors des cas porteurs d'enjeux de niveau international ou des situations de carence locale appelant une intervention en maîtrise d'ouvrage directe de l'État, celui-ci devrait à l'avenir se positionner en partenaire associé, garant de la prise en compte des politiques nationales (logement, sécurité, cohésion sociale, éducation...) et des priorités de l'action publique dans les grands projets dont le pilotage relève ou relèvera habituellement des collectivités territoriales,*
- *Mieux distinguer et articuler le niveau du grand projet de territoire (vision prospective et stratégique) renvoyant à un portage politique affirmé et celui du ou des projets urbains opérationnels (étape de production et de réalisation) reposant sur un opérateur technique et financier, le plus souvent dédié et partenarial, responsable de la mise en œuvre.*

### 4.2. Une coproduction des grands projets entre tous les acteurs, condition de la qualité urbaine

Si la pratique française des grands projets urbains a déjà évolué dans de nombreux cas vers davantage de concertation et de coopération inter-acteurs dans la perspective d'un « urbanisme de projet », tous les exemples européens observés invitent à consolider les innovations existantes et à aller plus loin dans la coproduction de la ville durable :

- *Au lieu d'un choix alternatif entre projet « tout public » ou projet « tout privé », susciter l'implication des acteurs privés très en amont de tout grand projet*

urbain, notamment à l'instar de certaines pratiques britanniques, et articuler les rôles des intervenants selon des échelles adaptées de taille et de temps, ce qui permettra d'assurer la « lucidité économique et financière » d'une démarche de projet pragmatique et évolutive,

- *Faire davantage place à la coproduction du projet par l'appel à initiatives, aux pratiques de bottom-up (en donnant aux usagers et à tous les acteurs de la société civile les moyens et les instruments de la coproduction), à l'expérimentation (foisonnement des idées, espaces déréglementés, occupations provisoires de friches valorisables à terme, ce qui suppose d'identifier puis de lever les blocages, qu'ils soient institutionnels ou d'une autre nature...) afin d'assurer au mieux, particulièrement comme aux Pays-Bas (Breda...), l'intégration des dimensions d'une « ville créative, solidaire et qualitative »,*
- *Développer une concertation large (propriétaires fonciers, riverains, usagers, associations...), allant jusqu'à la recherche de consensus, en amont des phases de validation ou d'autorisation (cf. Hambourg, New York...), ce qui permettra d'accroître la pertinence des projets et de diminuer les motifs de contentieux (certaines adaptations du cadre juridique seraient à envisager, comme la limitation de la recevabilité des recours en fonction de la concertation pratiquée ou la possibilité de délégation de sa mise en œuvre au privé, telle qu'observée à King's Cross ),*
- *Rechercher un plus grand pragmatisme dans la pratique du développement durable (cf. Allemagne, Pays-Bas), en partant des enjeux propres au contexte géographique concerné tout en maintenant une approche exigeante et intégrée (sans négliger le « pilier » social) et une articulation constante avec l'échelle plus large d'un projet de territoire,*
- *Mobiliser selon une démarche partenariale et contractuelle les outils français tels que les OIN (opérations d'intérêt national) ou les futures OIM (opérations d'intérêt métropolitain) ainsi que les PIM (projets d'intérêt majeur métropolitains) instaurés par la loi ALUR,*
- *Mettre en œuvre une maîtrise du développement commercial qui maintienne impérativement sa substance et son potentiel d'entraînement au sein des cœur de villes et des centres bourg en suscitant, comme au Royaume-Uni, les conditions d'une large adhésion de l'ensemble des acteurs économiques à cette orientation nationale.*

### **4.3. La faisabilité financière à mieux établir dès l'amont et à garantir tout au long du projet**

A l'échelle des grands projets urbains, l'implication financière des pouvoirs publics reste la plupart du temps nécessaire pour créer les conditions préalables de déclenchement des opérations et pour assurer la prise en compte de finalités sociales d'intérêt général. Cette implication doit être conçue comme levier de mobilisation de fonds privés, optimisée et sécurisée par la recherche de nouvelles sources de financement encore insuffisamment exploitées (notamment la « monétisation » de la densification et le développement du financement participatif<sup>14</sup>) et par un meilleur partage des risques :

---

<sup>14</sup> Cf. note 13 p.47

- Cibler les financements publics, en amont, sur les investissements nécessaires au déclenchement du projet (cf. Allemagne, Royaume-Uni) et, en aval, selon des critères de finalité sociale et de qualité urbaine (Pays-Bas...),
- Explorer des modes de financement innovants, peu ou pas utilisés en France, tels que clause de retour à meilleure fortune pour la valorisation du foncier, dispositifs de participation efficaces pour la réalisation des grandes infrastructures (Londres...), transfert de constructibilité et recyclage des plus-values au-delà de la densité autorisée (Lisbonne, Brésil...), variabilité de la règle d'urbanisme (New York, Tokyo...), crowdfunding pour les petits aménagements,
- Organiser des dispositifs d'analyse et de maîtrise des risques « en continu » (Allemagne...), reposant sur une méthodologie rigoureuse et s'appuyant sur une ingénierie économique et financière prévue dès la fabrication du projet.

#### 4.4. Des conditions favorables à développer

En dépit des limites liées aux différences de culture, notamment avec le monde anglo-saxon, il est tout à fait possible de s'inspirer de certaines pratiques européennes pour créer progressivement des conditions plus propices à l'engagement efficace des opérateurs privés, des investisseurs et de l'ensemble des acteurs de la société civile :

- Susciter la présence pérenne d'investisseurs de long terme sur le site du projet, qui peut faciliter, comme à Londres ou à Hambourg, des modes de gestion publics-privés des espaces collectifs et des équipements publics,
- Poursuivre le développement d'une culture de l'architecture et du projet urbain dans le grand public (cf. Allemagne, Pays-Bas...) afin de susciter des débats ouverts avec une participation accrue et surmonter les méfiances à l'égard du monde de l'aménagement,
- Promouvoir une culture du « faire » au sein des milieux professionnels de l'urbanisme (constatée dans toutes les villes visitées) avec des formations de haut niveau à l'aménagement opérationnel et valoriser des parcours métiers entre acteurs publics et privés,
- Faire mieux connaître les pratiques étrangères (pays visités d'Europe du nord et aussi au-delà) et développer davantage les échanges européens (formation alternée, visites et séminaires, biennale européenne des grands projets urbains).

#### 4.5. Le repositionnement de l'État dans un rôle stratégique

Après l'énoncé de ces pistes de travail qui concernent tous les acteurs des grands projets urbains, la mission formule *in fine*, sous forme de recommandations, trois propositions qui renvoient spécifiquement au rôle de l'Etat :

1. Promouvoir les échanges européens autour des grands projets urbains, y compris au niveau des décideurs publics, en prolongement de l'action des réseaux professionnels existants (européens comme Urbact ou français comme le club ville-aménagement) et avec leur appui (par exemple, susciter l'organisation d'un colloque préfigurant une biennale européenne des grands projets urbains).



*2. Etudier la faisabilité en France des diverses pistes de travail issues des échanges européens et exprimées dans le présent rapport (analyser les obstacles de tous ordres et identifier les adaptations, notamment réglementaires, susceptibles de faciliter les évolutions souhaitables) comme, par exemple, le cadre de coopération public-privé, l'évolutivité des projets, la maîtrise des contentieux, le développement de l'expérimentation, des usages fonciers provisoires et du « bottom-up ».*

*3. Organiser au sein des services de l'État une « mission des grands projets urbains » assurant de façon permanente un rôle d'impulsion, d'animation et de promotion à l'international des pratiques françaises, en s'appuyant sur toutes les opérations en cours ou projetées, quels qu'en soient les statuts, les pilotes et les partenaires (État, Villes ou Métropoles, opérateurs publics ou privés...)*



## Conclusion

Le regard porté sur les grands projets européens, au vu d'une analyse nécessairement limitée dans le temps de la mission et dans le nombre de projets analysés, identifie des pratiques et des savoir-faire issus de traditions différentes mais qui se rapprochent ou s'inspirent de plus en plus les uns des autres. S'il semble se constituer peu à peu un « référentiel européen de la ville-métropole durable », cette notion ne doit pas être comprise comme l'avènement d'un modèle unique ni développée en termes normatifs, mais en référence à une certaine idée ancrée dans l'histoire de la qualité urbaine et de l'équilibre entre des finalités économiques, sociales, environnementales et culturelles.

Ce panorama européen met en évidence une acception plus large de la notion de grand projet que celle proposée au début de ce rapport : grandes opérations urbaines ou multiples petits projets inscrits dans la cohérence de projets de territoires à l'échelle métropolitaine et régionale. On se situe dans l'émergence de l'« approche intégrée<sup>15</sup> » promue par l'Union européenne dont les services ont invité la mission à poursuivre les échanges engagés avec eux.

Une maîtrise publique qui s'exerce selon des modalités juridiques et financières diverses reste toujours nécessaire pour éviter les risques d'une approche purement économique et garantir la cohésion sociale urbaine. Mais le parangonnage européen incite à poursuivre en France l'enrichissement des processus partenariaux à l'œuvre et les évolutions déjà engagées vers des modes de faire négociés, progressifs et coopératifs. Cela suppose le développement d'une culture commune économique et urbaine qui permettra notamment un meilleur travail entre acteurs publics et privés dans un contexte à la fois plus stable et plus confiant.

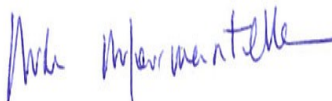
Les financements privés ne peuvent se substituer aux financements publics mais pourront être ainsi mieux mobilisés. Des moyens techniques, juridiques et financiers novateurs sont encore à explorer du côté de la gestion du foncier et de la régulation de la densité urbaine. Dans ces conditions, la pratique des grands projets urbains saura s'adapter et se poursuivre en vue de faire émerger, comme cela est affirmé aux Pays-Bas, des territoires « compétitifs, accessibles, vivables et sûrs ».

**Emmanuel Aureau**



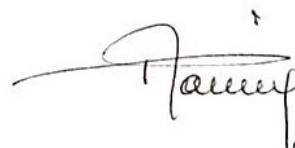
Ingénieur général,  
des ponts, des eaux  
et des forêts

**Aude Dufourmantelle**



Architecte et urbaniste  
de l'état en chef

**Pierre Narring**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux  
et des forêts

---

<sup>15</sup> Approche globale et pluridisciplinaire, associant tous les acteurs concernés



# Annexes

# 1. Lettre de mission

28 MARS 2014

Référence CGEDD n° 009658-01

Programme d'activité 2014 du CGEDD

**PANORAMA EUROPÉEN DES GRANDS PROJETS D'URBANISME**  
*Parangonnage par rapport aux opérations d'intérêt national (OIN) en France*

*Note de commande*

Mission de conseil et d'expertise : contribution aux réflexions sur l'évolution des grands projets d'urbanisme en France dans un contexte de promotion de l'aménagement durable et de maîtrise des finances publiques, à la lumière des expériences et pratiques européennes.

La loi du 20 février 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) vise à activer les projets d'aménagement pour produire davantage de logements, tout en confortant la prise en compte du développement durable dans la conception et la réalisation des opérations.

Les changements institutionnels (mise en place des métropoles, notamment celle du Grand Paris) prévus par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dans un contexte de raréfaction de l'argent public, poussent à s'interroger sur la manière dont les grands projets d'urbanisme pourront être engagés et conduits à l'avenir.

La plupart des grands projets d'urbanisme réalisés en France depuis les années soixante s'appuient, pour leur mise en œuvre, sur des établissements publics d'aménagement (EPA) ou sur d'autres opérateurs comme les sociétés d'économie mixte (SEM) et s'inscrivent souvent dans une opération d'intérêt national (OIN), telle que définie par le code de l'urbanisme.

Les OIN ont évolué au fil du temps dans leur objet et dans leur périmètre (villes nouvelles, grands projets de renouvellement urbain...) et peuvent concerner aujourd'hui des opérations de taille et de finalité variées. Un nombre significatif d'entre elles est postérieur au retour au droit commun des villes nouvelles engagé à la fin des années 90.

Or, ces grands projets, notamment en renouvellement urbain, sont à la fois adossés à la garantie financière de l'Etat et des collectivités territoriales, et fortement consommateurs de financements publics, alors que nos voisins européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Espagne...) réalisent des opérations portées par le privé qui, en général, impactent peu les budgets des collectivités concernées. Même s'il s'agit le plus souvent de projets réalisés pour des sites économiquement porteurs, il paraît utile de tirer les enseignements de ces expériences étrangères.

A cet effet, la mission se concentrera sur l'analyse de projets européens d'urbanisme dans leur composante opérationnelle. Elle choisira des projets traitant du développement ou du renouvellement urbain, à différentes échelles, combinant les thématiques de développement économique, de mobilité, d'habitat, de ville durable.

Au regard des enjeux et des besoins ressentis par les acteurs français, plusieurs questionnements pourront être abordés :

- pour quelle finalité et comment se met en œuvre le développement urbain ou la régénération urbaine à l'étranger ?
- comment sont élaborés les projets, quelles sont les modalités de concertation, quels sont les avantages et limites d'un « urbanisme négocié » entre la collectivité publique et les acteurs locaux concernés (propriétaires de terrains, riverains, associations...)?
- Comment le développement durable est-il pris en compte dans la conception et la réalisation des projets (les modalités de l'évaluation environnementale en application des textes européens seront à examiner) ?
- que recouvre précisément le partenariat public-privé, comment fait-on de l'aménagement privé sous régulation publique ?

1

- quels sont les modes de financement et comment se réalisent les équilibres financiers ?
- quelle part du projet est financée par la collectivité publique, ou adossée à sa garantie, et pour quels types d'investissements ?
- comment l'expérience française est-elle perçue par les interlocuteurs étrangers ?

La mission étudiera, sur base documentaire et entretiens, les cas les plus intéressants dans quelques pays rencontrant des enjeux proches des nôtres et en tirera tous enseignements utiles ; elle pourra étudier quelques projets de manière plus approfondie à partir de deux ou trois déplacements.

Elle proposera des formes de restitution adaptées (séminaires...), en s'appuyant sur les ressources existantes et en fonction des moyens mobilisables. Elle prendra tous contacts en France et à l'étranger, qui lui sembleront nécessaire au bon déroulement de son travail.

Le rapport final est attendu pour novembre 2014. Un rendu intermédiaire dressant un premier état des lieux et précisant les champs d'investigation et les sites visités sera réalisé avant l'été.

Le vice-président du CGEDD,



Patrice Parisé

## 2. Liste des personnes rencontrées

Date	Organisme	Nom - fonction
10/04	PUCA - programme UPEC	Marc Jaouen - Chargé de mission
10/04	Club Ville Aménagement	Hervé Dupont - Expert
29/04	DGALN-DHUP-AD	François Bertrand - Sous-directeur aménagement durable
29/04	Bureau d'étude Logiville	Thierry Vilmin - Expert
14/05	Programme européen URBACT	Emmanuel Moulin - Directeur du secrétariat URBACT
14/05	Great London Authority (GLA)	Michel Salem-Sermanet - anciennement détaché à GLA
03/05	EPA Marne	Mireille Viora - Directrice adjointe
19/05	Euroméditerranée	François Jalinet - Directeur Général Franck Geiling – Directeur du département AU
23/05	Maitrise d'ouvrage et associés	Hervé Jobbé-Duval - Président
22/05	Revue Urbanisme	Antoine Loubière - Rédacteur en chef
23/05	Université Lyon	Roelof Verhage - Enseignant
23/05	Architecte enseignant Londres	Sébastien Loew - Consultant
19/06 28/05	Club Ville Aménagement	Alain Garès - Président Marie-Claude Dalibard - Secrétaire générale
11/06	Villes et territoires développement	Paul Vermeylen - Consultant
26/06	Ecole d'architecture Belleville	Corinne Jaquand – Architecte enseignante
01/07	L'Ile de Nantes	Olivier Caro - Consultant
24/07	Nexity	Jean-Luc Poidevin - Directeur général délégué Bénédicte Crozon – Directrice de l'aménagement
25/07	Bouygues Development	Nicolas Guérin - Directeur Général UK
01/07	SODEARIF	Sophie Schmitt - Directrice
28/07	ICADE	Pierre Bousquet - Directeur de l'aménagement
23/07	Ibicity - Conseil et expertise en économie urbaine	Isabelle Baraud-Serfaty - Consultante
01/09	Association Française de développement urbain AFDU	Mme Corpechot - Directrice
05/09	Institut d'aménagement et d'urbanisme IAU	Paul Lecroart - Urbaniste IAU
11/09	Lyon Confluence	Philippe Joutard - Directeur général Sylvie Josse – Directrice adjointe
09/09	LBO France	Stéphanie Casciola
14/11	Commission Européenne Direction générale de la politique régionale et urbaine	Christian Svanfeldt - Croissance pour tous : développement urbain et territoriale et Europe du Nord Corinne Hermant-de Callataÿ - chargée de mission



## Les visites par pays

Royaume-Uni du 8 au 10 octobre 2014, avec l'appui de Sebastian Loew		
08/10	Groupe Argent	Roger Madelin - CBE Partner
08/10	Westfield	John Burton OBE – Directeur du développement
08/10	London Legacy development corporation	Jonhattan Dutton – executive director of finance and corporate services - Olympic Park
09/10	Battersea Power Station Strakenhold Briechaim	Keith Trotter – Nine Elms Programme Coordinator Gordon Adams
09/10	Grosvenor	Miles Dunnett
09/10	Greater London Authority GLA City hall	David Lunts – Executive director
09/10	Bouygues Development	Nicolas Guérin – directeur général Londres
09/10	Borough of Barking and Dagenham	Jeremy Grint – Head of planning and regeneration
10/10	Liverpool 1	Chris Bliss – Estate director

Allemagne 24 et 25 septembre 2014, avec l'appui de Corinne Jacquand		
24/09	HCU – HafenCity Universität	Jörg Knieling - Prof. Institute for Urban Mlanning and regional development
24/09	IBA Hambourg GmbH	Uli Hellweg - director
24/09	Ambassade de France en Allemagne	Emilie Chaufaux – chef du secteur construction, logement urbanisme
25/09	Hafen City Center	Uwe A. Carstensen – Senior projekt manager
25/09	Hafen City Hambourg GmbH	Hape Schneider – As Director arch.
25/09	Hafen City Hambourg GmbH	Jürgen Bruns-Berentela, chief Executive Officer Giselher Schutz-Berndt – Managing Director

Danemark 26 septembre 2014		
26/09	CPH City and Port development	Lise Palm - Direction Planning and Architecture

Pays-Bas du 15 au 17 octobre 2014, avec l'appui de Hans Toolen et Marc Okhuijsen		
15/10	Almere - International New Towns Institute	Jaapjan Berg et Jacob Buitenkant - Urbanistes Marc Okhuijsen - Coordination
16/10	Amsterdam AMS	Maurits de Hoog - senior town planner Maarten Kloos
16/10	Amsterdam Institute for Metropolitan Solutions	Professors of urban strategies by Amsterdam and Rotterdam
16/10	Faculty of Architecture - TU Delft	Paul Stouten - Universitair docent TU Delft
17/10	City of Breda	Mariet Schoenmakers - master plan and major projects in the city
17/10	Projets of Breda	Hans Toolen – Planning coordinauteur

## 3. Annexes techniques

### 3.1. Des questionnements autour du « mode opératoire »

Les problématiques de la mission ont été formulées à partir des interrogations et des attentes ressenties par les acteurs français du monde de l'aménagement. Ces questionnements, qui portaient initialement sur le niveau opérationnel de la mise en œuvre des grands projets, se sont enrichis et précisés au fil de la mission, tout en restant centrés autour de la question du « mode opératoire ». Les thèmes ont été regroupés et classés sous forme de la grille d'analyse qui suit.

#### 3.1.1. L'émergence et la nature des projets

Il s'agit d'appréhender l'origine, les raisons d'être et les spécificités des « grands projets » (finalités générales, dimension, marketing) :

- quels sont les enjeux et les objectifs poursuivis ? au regard des priorités stratégiques (attractivité ou cohésion urbaine et sociale), au regard du territoire (développement urbain ou régénération urbaine) et de la potentialité du site (rôle des infrastructures), au regard du programme (besoins à satisfaire plutôt économiques ou en logements et équipements), au regard des caractéristiques et acteurs économiques du territoire,
- pourquoi et comment des projets sont-ils envisagés, initiés et lancés ? dans quels lieux, à quels moments, par quelles initiatives, par quelles méthodes et par quels acteurs ? Avec quels éléments déclenchant selon les types de territoires et de situations urbaines ?
- quel est le rôle des acteurs économiques, des différentes collectivités, de l'État ? les acteurs privés jouent-ils un rôle plus important pour susciter et fabriquer des projets ? à quelles échelles et selon quels types de contexte territorial ?

#### 3.1.2. L'approche du développement durable et de la qualité urbaine

Il s'agit de voir comment ces principes sont pris en compte dans la conception et la réalisation des projets :

- y a-t-il des spécificités liées au contexte (ex. régénération urbaine), à la taille des grands projets ? le développement durable est-il vécu comme un ensemble de contraintes limitatives ou comme un levier pour faciliter l'émergence et la mise en œuvre des grands projets ?
- quelles sont les dimensions particulièrement développées ? par exemple autour des questions d'économie et de production d'énergie ?
- comment sont traitées les questions de mobilité ? quelle articulation entre déplacements, transports et urbanisme ?
- comment sont pris en compte les risques naturels ou technologiques, notamment les questions d'inondabilité ?

### **3.1.3. La gouvernance et le montage opérationnel**

Il s'agit d'analyser comment sont élaborés les projets, quelles sont les modalités de pilotage et de concertation :

- quels sont les avantages et limites d'un « urbanisme négocié » entre la collectivité publique et les acteurs locaux concernés (propriétaires de terrains, habitants ou usagers, associations...) ? y a-t-il effectivement des modes de « coproduction » du projet ?
- peut-on approfondir l'analyse en se référant à deux « modèles » contrastés de l'urbanisme opérationnel, celui pratiqué sous forme de délégation de service public (comme en France) et celui sous forme de contractualisation de droit privé (comme dans le monde anglo-saxon) ?
- trouve-t-on à l'étranger des cadres d'action qui facilitent la fabrication et le portage des projets ? y aurait-il des opérateurs semblables aux SEM ou aux EPA français ou des outils ayant des effets comparables à ceux des OIN ou ceux des projets d'intérêt majeur (PIM) ?
- la participation du public (riverains, habitants futurs...) permet-elle une moindre contestation, une meilleure appropriation du projet ? comment les besoins et aspects sociaux sont-ils pris en compte ?

### **3.1.4. Le partenariat et le financement**

Il s'agit de comprendre quels sont les modes de financement et comment se réalisent les équilibres financiers :

- comment sont appréhendées et traitées les questions foncières ?
- dans quelle mesure une part du projet est financée par la collectivité publique, ou adossée à sa garantie, et pour quels types d'investissements ?
- quel est le rôle des investisseurs privés ? selon quels partenariats ? comment se forme la rente foncière et à qui revient-elle ?
- comment sont appréhendés et gérés les risques selon leur nature (foncier, d'équipement, de commercialisation, contentieux) ?

### **3.1.5. Les résultats et l'évaluation**

Il s'agit d'appréhender la manière dont s'achèvent les projets, ainsi que les pratiques en termes de bilan et d'évaluation :

- quelles sont les modalités de gestion des espaces publics et des tissus urbains créés ou transformés ? quel bilan peut-on faire d'une plus grande association des acteurs de « l'aval » ?
- y a-t-il de réels dispositifs d'évaluation ? au niveau des politiques publiques ou à celui des projets ? quelles sont les réussites mais aussi les limites des expériences analysées et des outils et méthodes auxquels les projets font appel ?
- quelles sont les références dont s'inspirent les villes ? comment l'expérience française est-elle connue, perçue, appréciée par les interlocuteurs étrangers ?

## 3.2. Analyse comparée des politiques d'urbanisme dans les pays visités

### 3.2.1. Niveau d'exercice de la compétence d'urbanisme.

	Niveau national	Niveau Régional		Niveau intermédiaire		Niveau local	
	Compétence	Nombre d'entités	Compétence	Nombre d'entités	Compétence	Nombre d'entités	Compétence
Allemagne	Grandes orientations aménagement du territoire	16 länder	Planification stratégique	453 Kreise	Délivrance des permis de construire	11 250 communes	Planification locale et urbanisme opérationnel
Angleterre	Grandes orientations aménagement du territoire	9 <i>government offices for the regions</i> +Grand Londres	Planification stratégique			238 <i>districts</i> + 36 <i>metropolitan districts</i> + 32 <i>boroughs</i> de Londres	Planification locale et urbanisme opérationnel , délivrance des permis de construire
Pays Bas	Grandes orientations aménagement du territoire et désignation des zones à urbaniser	12 provinces	Planification stratégique Planification contraignante pour les projets d'importance régionale			489 communes	Planification locale et urbanisme opérationnel , délivrance des permis de construire

Sources : Rapport 008361-01 sur la mobilisation du foncier et mission

### 3.2.2. Caractère prescriptif comparé des documents d'urbanisme

	Niveau Régional		Niveau communal		Niveau de la zone de projet	
	Document	Caractère prescriptif	Document	Caractère prescriptif	Document	Caractère prescriptif
Allemagne	<i>Regionalplanung</i>	Indicatif	<i>Flächen nutzungsplan</i>	Indicatif	<i>Bebauungs plan</i>	Obligatoire
Angleterre	<i>Regional Spatial Strategies</i> (supprimé en 2011)	Indicatif	<i>Local development framework</i>	Indicatif		
Pays Bas	<i>Regional Plan</i>	Indicatif	<i>Bestemmings plan</i>	Opposable	Plan d'exploitation	Opposable

Sources : Rapport 008361-01 sur la mobilisation du foncier et mission

### 3.3. Tableau synoptique des grands projets urbains identifiés

Pays	Ville	Projets	Localisation	Surface	Programme	Grands objectifs	Élément phare	Calendrier (début/fin)	Initiative et émergence	Développement durable	Gouvernance et maîtrise d'ouvrage	Partenariat et financement	Résultats évaluation	Observation (et sources d'information)
ANGLETERRE	Londres	King's Cross	Centre Londres (borough de Camden)	27 ha	Logements, bureaux, équipements	Articulation aménagement/transports	Gare Eurostar	2000-2020	Projet stratégique		Municipalité et maire du Grand Londres	Groupe Argent		Projet visité
	Londres	Battersea Power Station	Sud-Ouest	16 ha (195 ha pour le projet global)	Logements haut de gamme autour de la requalification de la centrale	Projet patrimonial de requalification d'une centrale électrique	Architecture atypique de la centrale électrique	2014/...		Extension de la ligne de métro	Boroughs de Lambeth et Wandsworth	Developer malaisien SP Setia		Projet visité
	Londres	Olympic Parc/ Stratfordcity/ Westfield/ East village	Gare TGV Est London	73 ha +25 ha	Centre commercial de 176 500 m2. Cité olympique transformée en logements (3 500)	Requalification est londonien	Centre commercial	2000-2015	Ville et <i>developper</i>	Exigences de la collectivité en matière écologique	Ville, borough de Newham et investisseur australien pour Westfield		Création d'un nouveau quartier à l'est de Londres	Projet visité
	Liverpool	Liverpool 1	Centre ancien	17 ha	Centre commercial à ciel ouvert	Régénération urbaine globale	Centre commercial	1999-2008	Ville de Liverpool		Groupe Grosvenor	Forte implication de Grosvenor	Qualité des espaces publics	Projet visité
	Birmingham	ICC, Millenium Point, Bull Ring, Masshouse, ...	Hyper centre	Projets ponctuels (Brindley Place, MailBox), puis Bullring (9 ha), puis East Side (200 ha)	Centre de congrès international, centre commercial régional, affaires, habitat, loisirs (dont parc urbain)	Élargir le centre de 80 ha à 800 ha par opérations successives	Enfouissement du « concrete cellar » (voies rapides urbaines de centre ville)	depuis « highbury initiative » – 1987	pilotage partenarial fort entre <i>developers</i> et ville		Ville de Birmingham	Groupe Argent, Hammerson, Land securities, Birmingham Alliance,...		« Birmingham ; faire la ville en partenariat » - AM 2006. A noter chap. de Jean-Michel Roux sur « les usages, le droit et l'argent » en fin de volume (comparaison FR, GB, et NL)
ALLEMAGNE	Ham-bourg	HafenCity	Ancienne zone portuaire	157 ha	Logement, bureaux, équipements scientifiques et culturels	Revitalisation de la zone portuaire. Terrains centraux.	Philharmonie de l'Elbe (grand auditorium)	2001-2025	Contexte économique bouleversé	Aménagement des berges, lutte contre les inondations		Financement auditorium par le privé (hôtel logement)	Explosion du coût auditorium (estimation x10)	Projet visité. Revue urbanisme, 390 architectures emblématiques Herzog et de Meuron
	Hambourg	IBA	Île de Wilhelms-burg	125 ha	Multiple projets en tissu existant, recréer centralité dans un quartier excentré	Engager la requalification d'un quartier dégradé	Ministère de l'urbanisme du Land	2006-2013		IBA ciblé sur le DD	Implication des habitants et dimension énergétique	retour au droit commun, rôle du privé	8ème IBA allemande depuis 1901 ( Internationale Bauausstellung)	Projet visité
	Ruhr	IBA Emscher Park	Ensemble de la Ruhr	projet multi-sites	Reconquête d'un paysage et d'une identité historique	Requalification de toute une ancienne grande région industrielle	Multiple projets de réutilisation de bâtiments industriels, puits de mines etc...	1989-1999					Expérience réussie qui a permis la relance des IBA	Articles de Diagonal et d'Urbanisme

Pays	Ville	Projets	Localisation	Surface	Programme	Grands objectifs	Élément phare	Calendrier (début/fin)	Initiative et émergence	Développement durable	Gouvernance et maîtrise d'ouvrage	Partenariat et financement	Résultats évaluation	Observation (et sources d'information)
PAYS-BAS	Amsterdam	Ij-Oevers	zone portuaire	238 ha	Traitement des délaissés industriels et portuaire	Vaste opération programmée de 9.000 logements	Musée du cinéma	1980-2015		Utilisation provisoire des friches par des projets alternatifs	Municipalité d'Amsterdam			Projet visité. R. Verhage, club VA
	Rotterdam	Rotterdam Central District	autour de la gare		Développement du tertiaire et de l'habitat, requalification des espaces publics, accessibilité	Faire un quartier de visibilité internationale, échelle des espaces publics	Architecture spectaculaire de la gare pour l'adapter au TGV (Thalys)	2006-2012	Municipalité, investisseurs et groupes internationaux	Accessibilité intermodale, réseaux	Association de promotion du quartier		Revitalisation du centre-ville	Projet visité. "Gares et dynamiques urbaines (sous la direction de J.J. Terrin)"
	Breda	Démarche qualité pour un avenir durable.	Projet urbain ville moyenne		Espaces publics, eau, déplacements	Consolider, restructurer, transformer	Logements, gare		Tradition d'innovation à Breda	Faire la vie et la ville douces	Le maire et 6 échevins	Partenariat Public Privé		Projet visité : atelier PU-AM 2006 : faire la ville durable.
	Almere	Ville nouvelle	Périphérie d'Amsterdam		Requalification du cœur de ville	Commerces et logements	« Toiture verte » habitée		Municipalité d'Almere		Municipalité en régie directe		Accessibilité et reconquête du centre-ville	Projet visité
BELGIQUE	Anvers	Grand projet urbain	Zone portuaire et métropole	Projet multi-sites	7 images guidées de l'action : l'eau, l'éco, le port...	Schéma directeur stratégique	Divers quartiers	1994-2006	Municipalité		Ville et région			Atelier PU-AM 2011 Faire aimer la ville
ITALIE	Gênes	Porto Antico	Centre/zone portuaire	13 ha	Palais des congrès, aquarium, capitainerie, multiplex, voiries urbaines	Ouvrir la ville sur la mer, revitalisation urbaine, développement économique.	« Ponte Parodi » : auditorium de 1000 places, sports et piscine, terminal de croisières et services.	1992-2008	Élus et services de la ville de Gênes		SpA Porto Antico (SA de type SEM : Ville 51 %, CCI 39 %, Port 10%)	Foncier ville et port donnés en concession à la SpA. Investissements SpA sur 1992/2003 : 60,7 M€	Primauté du projet urbain ; reconstruire la ville-centre sur elle-même ; valeur (et valorisation) du foncier public	« Gênes ; penser la ville par les grands événements » - AM.2004.
	Turin	Porta Susa	Centre ville et quartier gare	300 ha	Programmes immobiliers de 3M de m2 permettant de développer de nouvelles centralités	Vaste restructuration urbaine, notamment sur l'axe Spina Centrale	Enfouissement du réseau ferré							Jean-Jacques Terrin (sous la direction de) - Gares et dynamiques urbaines
ESPAGNE	Barcelone	Opération 22@	Centre ville en limite de zone portuaire	200 ha	Développement économique : 2,2 M m2, habitat : 400 000 m2 (120 000 hab), équipements : 400 000 m2.	Rénovation urbaine et développement économique : Digital, communication, biologie, énergies vertes (cf. théorie des clusters)	Transformation de l'ancien site industriel Poblenou	2000-2008	Élus et services de la ville de Barcelone		Société 22@ (société anonyme de droit privé à capital municipal 100%)	Cession du foncier privé à l'aménageur avec droit d'augmentation de densité (2 à 2.7 en moyenne) pour financement des infra. et espaces publics	Dévelop. de la trame Cerda : 35 kms de voies nouvelles et réseaux aménagés, 100 îlots urbains créés, 180 M€ d'investissements publics financés.	« Barcelone, la ville innovante » AM 2010.
	Bilbao	Equipements stratégiques Infrastructures	Friches industrielles centre ville le long de la Ria	plus de 1500 ha	Ambitieux plan de rénovation métropolitain	La culture comme projet de ville	Musée Guggenheim (F. Gehry)	1990-2005	Société Bilbao RIA 2000 créée en 1992, SA avec fonds publics, puis ressources générées par opérations d'urbanisme		Partenariat institutionnalisé entre financeurs publics et privés			Atelier PU-AM 2000

Pays	Ville	Projets	localisation	Surface	Programme	Grands objectifs	Élément phare	Calendrier (début/fin)	Initiative et émergence	Développement durable	Gouvernance et maîtrise d'ouvrage	Partenariat et financement	Résultats évaluation	Observation (et sources d'information)
SUEDE / DANEMARK	Stoc- kholm	Hamarby Sjöstad		200ha	grand quartier résidentiel de 25.000 habitants	Vaste éco-quartier bâti sur le concept de l'écologie industrielle	Démonstrateur de haute qualité environnementale	1995-2010	Planifié à l'occasion d'une candidature aux jeux olympiques de 2004	Entièrement alimenté par des énergies renouvelables	Pilotage public de la ville		Faible dimension sociale	
	Malmö	Västra Hamnen	Port ouest le long de la mer	175 ha	Opérations mixtes résidentiel et activités	Passer de la ville industrielle à la ville de la connaissance	Pont vers Copenhague, nouvelle université	1990-2005		Diverses techniques de développement durable			Dimension régionale et transfrontalière	
	Copenhague	Orestad	Entre le centre Ville, Kastrup Airport et le pont de l'Oresund	310 ha (à 2 kms du centre)	2015 : 60 000 emplois - 17 000 habitants ; à terme (2030?) : 80 000 emplois et 22 000 habitants	Créer une ville nouvelle très accessible au coincoeur de la région Oresund (métropole Copenhague/Malmö) pour l'accueil d'entreprises internationales	Pôle universitaire (13 000 étudiants)	1996-2030	Ville de Copenhague (Capitale européenne de la culture en 2006) et État du Danemark.	Rôle prépondérant des transports collectifs et des déplacements doux, place donnée à l'eau dans la ville, protection des espaces naturels mitoyens.	Maître d'ouvrage des projets de métro et des parcs de stationnement: Société d'aménagement d'Orestad S.A., filiale de la municipalité de Copenhague (55%) et de l'état danois (45%)	Cessions foncières par l'aménageur public ; opérations classiques de promotions de logements et commerces	Développement de l'opération aujourd'hui concurrencée par le lancement d'un nouveau quartier au Nord de Copenhague: Nordhavn	"Grands projets urbains en Europe" in Cahiers de l'AURIF n°146 - mars 2007. Visite sur place.
PORTUGAL	Lisbonne	Projet de ville		Projet multi-sites	Dynamique de projet suite à Parc des nations, réalisé au bord du Tage pour l'exposition universelle de 1998	Modernisation de la ville et requalification de son centre	Remise en cause de la place de la voiture dans la ville		Ville de Lisbonne				Une ville sans moyens financiers peut susciter une démarche de projet	« Lisbonne, le projet urbain en temps de crise ». AM 2013



### 3.4. Fiches techniques des projets européens visités

#### FICHE TECHNIQUE (GRANDS PROJETS VISITES) N°1

La ville : 5 millions d'habitants pour l'aire métropolitaine ; 1,8 millions pour la ville.

- localisation du projet : foncier de l'ancien port au contact direct du centre-ville,
- surface du projet : 157 ha,
- calendrier : 2000-2025,
- 12 000 nouveaux habitants, 6 000 logements, 45 000 emplois,
- 10,4 Mds € d'investissements dont 2,4 Mds € de financements publics et 8 Mds € d'investissements privés.



La maquette du quartier – au premier plan à droite la philharmonique de Hambourg



Une vue des quais «inondables» ; au fond, la philharmonique en construction.



Une porte batardeau qui protège l'entrée de parking lors d'une inondation

## Le projet « HafenCity » à Hambourg (Allemagne)

### - Origine / historique

La ville de Hambourg est actuellement confrontée à une importante pénurie de logements notamment due à une forte progression démographique (+ 250 000 habitants depuis 1985). La ville s'est donc fixée comme objectifs une production de 6000 unités de logements supplémentaires par an.

Parmi les projets urbains lancés, *HafenCity* vise à transformer l'ancienne zone portuaire, située à proximité immédiate du centre-ville, en un nouvel espace urbain constituant ainsi le plus grand projet de développement intra-urbain d'Europe.

Lancé dans les années 1990, le projet *HafenCity* a donné lieu à un concours d'urbanisme et d'architecture (*Ideenwettbewerb*) qui s'est déroulé en deux étapes pour aboutir à un *masterplan* adopté en 2000 puis modifié en 2010 pour mieux intégrer la partie Est de *HafenCity*.

### - Grands objectifs / éléments phares

Le projet *HafenCity* veut promouvoir un développement durable via une gestion économe des espaces avec une densité importante comparable aux autres centres urbains européens (moyenne de 95 habitants et 357 employés par hectare), une qualité environnementale et une efficacité énergétique des bâtiments par un label écologique spécifique, une mobilité durable avec des transport collectif (ligne de métro, bus, navette maritime) et des liaisons douces (pistes cyclables, cheminements piétons).

Le projet est également axé sur la protection contre les inondations : afin de garder le caractère maritime du quartier et son lien avec l'eau, la *HafenCity* n'a pas été endiguée mais rehaussée de 8 à 9 mètres au-dessus du niveau de la mer, à l'exception de quelques promenades situées près des rives et des quais et d'une route ne pouvant être rehaussée car située dans un secteur classé. 25% des surfaces terrestres de la *HafenCity* sont dédiées aux espaces publics (places, parcs, promenades). Nombre d'espaces privés sont accessibles au public, comme le R&D de l'entreprise Unilever ouvert le week-end.

### - Contenu / programme

Le projet accueillera à terme l'implantation de nombreuses entreprises et organisations (Unilever, China Shipping, Spiegel, Greenpeace) et plusieurs équipements publics (université, école, philharmonique).

### - Principaux acteurs

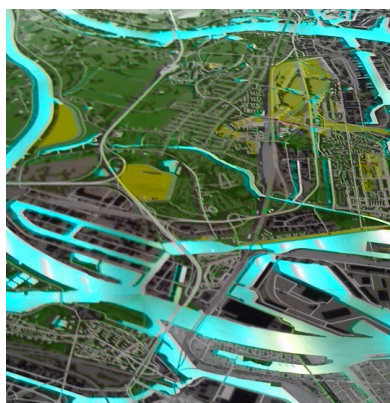
Le projet est géré par une société ad hoc, la *HafenCity Hamburg GmbH* en charge de de l'aménagement et de la vente des terrains.

### - Commentaires

Outre les interrogations sur l'équilibre social du projet, il faut souligner l'importance des investissements publics (dépollution des sites, infrastructures et équipements de transports). A titre d'exemple, la dépollution du secteur du *Überseequartier* a coûté 20 M€. Une opération similaire prévue à Hambourg a d'ailleurs été annulée, les coûts de dépollution étant trop importants au regard de la rentabilité finale du projet.

La ville : 5 millions d'habitants pour l'aire métropolitaine ; 1,8 millions pour la ville,

- localisation du projet : principalement sur l'île de Wilhelmsburg (50.000 habitants)
- surface du projet : 125 ha
- calendrier : 2006-2013
- 70 opérations architecturales, sociales ou culturelles,
- 90M€ de financements publics de la ville, 700 M€ de financements privés mobilisés dans les projets de 40 investisseurs.



Le territoire de l'IBA Hamburg (en bas de la maquette, l'Elbe et le site de Hafencity).



Une opération de maisons intelligentes



La maison sur l'eau, siège de l'IBA.

## L'IBA (Internationale BauAusstellung) de Hambourg (Allemagne)

### - Origine / historique

L'IBA (*Internationale Bauausstellung*) de Hambourg a été lancée pour faire entrer dans une logique de transformation et de requalification une « périphérie oubliée » isolée et peu dense bien que proche du cœur de la ville. Elle concerne un vaste territoire de 35 km<sup>2</sup> comportant les îles de l'Elbe, de Wilhelmsburg et de Veddel.

### - Grands objectifs / éléments phares

Le projet comporte les fils conducteurs suivants :

- *Cosmopolis*, l'avenir de la ville : il s'agit de mobiliser le potentiel que représente pour une métropole la cohabitation de personnes d'origines et de cultures différentes,
- *Métrozones*, de nouveaux espaces pour la ville : il s'agit de faire revivre et mieux connecter des espaces proches du centre mais laissés à l'abandon, tout en conservant un bon équilibre social et urbain,
- *De nouvelles énergies pour la ville* face au changement climatique : il s'agit d'atteindre une complète autonomie d'approvisionnement en énergies renouvelables du secteur.

### - Contenu / programme

Parmi les 70 projets réalisés qui s'inscrivent dans les finalités exposées ci-dessus, on observe notamment :

- des maisons abordables (« *smart price houses* ») ou dotées de matériaux intelligents (« *smart material houses* »), ou flottantes pour lesquelles l'eau sert de ressource énergétique, (« *water houses* »),
- un pont tournant fonctionnant à l'énergie solaire et des digues permettant la régulation des zones inondables,
- la requalification d'un « quartier du monde » des années 30 regroupant 30 nationalités différentes,
- une colline de 40m, ancienne décharge transformée en source d'énergie renouvelable (éoliennes, production de biogaz...)
- le « bunker d'énergie », ancien abri antiaérien transformé en centrale de cogénération, aménagé en monument commémoratif visitable avec un café surplombant la ville,
- un bâtiment d'exposition (siège de l'IBA) sur un ponton flottant,
- un immeuble abritant le ministère de l'urbanisme du *Land*,
- divers projets culturels comme une maison d'artiste et des centres d'apprentissage...

### - Principaux acteurs

Le projet était supervisé par un conseil d'administration avec un comité de participation d'habitants. Le projet a été conduit par *IBA Hamburg GmbH*, filiale à 100 % de la ville-Etat de Hambourg pour la durée de vie du projet. Une convention d'IBA a permis à la ville de mobiliser une centaine de partenaires concernés par le projet.

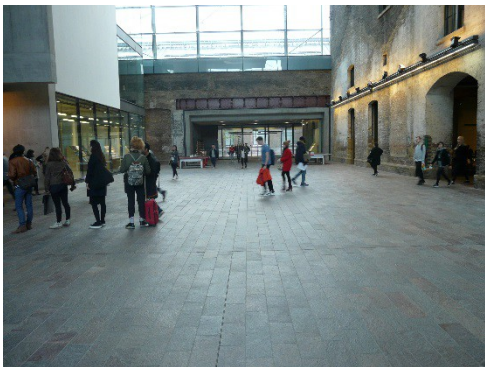
### - Commentaires

La démarche s'inscrit dans la tradition architecturale et urbaine allemande de l'exposition internationale dotée d'une forte politique de communication ; elle vise à apporter « des contributions innovantes et durables aux questions sur le développement des métropoles ».

La ville : 8,3 millions d'habitants  
 - localisation du projet : borough de Camden au centre Est de Londres  
 - surface du projet : 27 ha  
 - calendrier : 2000-2020  
 - 37 milliards de livres garantis par le fond de pension de British Telecom



La voie piétonne d'entrée dans le quartier de King's cross. Au fond, la gare de St Pancrass



Le hall de l'université des Arts



Une opération de logements (à gauche, les réservoirs à gaz restaurés)

## Le projet King's Cross Central à Londres (Royaume Uni)

### - Origine / historique

Ce projet stratégique, porté par le maire de Londres, utilise des friches ferroviaires autour des gares de St Pancras (Eurostar), King's Cross et Euston. Le master plan a été approuvé en 2006 après de longues négociations.

L'opération a vu évoluer ses aménageurs. Aujourd'hui, le site appartient à une seule entité, King's Cross Central Limited Company Limited Partnership qui rassemble : Argent, DHL et London and Continental Railways.

### - Grands objectifs / éléments phares

Le site est très bien desservi par les transports en commun et infrastructures modernisées.

Le programme porte essentiellement sur des bureaux et des services (¾) ainsi que du logement (¼).

Argent a travaillé avec English Heritage pour gérer les questions de reconversion patrimoniale des entrepôts et du gazoduc où seront insérés les appartements. Les objectifs sont déclinés dans un document « paramètres pour la régénération » qui donne la vision du projet et le décline tout en en faisant sa publicité. Les principes de composition urbaine framework principes y sont déclinés.

### - Contenu / programme

Le projet affirme une forte densité et une mixité d'usage :

- 450 000 m<sup>2</sup> de bureaux dont installation de Google,
- 50 000 de commerces,
- 2 000 logements dont une partie abordable,
- l'université des Arts,
- des loisirs,
- des espaces publics,
- une centrale énergétique.

### - Principaux acteurs

Ce projet stratégique est piloté par le borough de Camden, avec un droit de regard du Maire de Londres.

Le developer (groupe Argent) a signé de nombreux engagements sous la Section 106 de la loi d'urbanisme.

Argent a organisé 350 réunions avec le public (sans la présence des Elus) pour préciser le projet.

### - Commentaires

L'emprise foncière est particulièrement bien située au cœur de Londres, avec une participation financière publique pour la modernisation des infrastructures.

Le projet est garanti par un fond de pension (British Telecom), géré par Hermès Investment Management, ce qui permet à Argent de toucher d'autres investisseurs.

La ville : 8,3 millions d'habitants

- localisation du projet : Borough de Newham à l'Est de Londres sur un site très enclavé
- 176 500 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, 102 000 m<sup>2</sup> bureaux, trois hôtels, logements, parc olympique sur 25 ha, équipements de loisirs.
- East Village (village olympique) : 25 ha avec 1439 logements livrés, 2000 prévus, 1379 abordables (en accession et location), un collège de 1800 élèves et un centre médical.
- calendrier : 2000/2015
- 1,75 milliards de Livres d'investissements par le developer du centre commercial, 600 millions de Livres pour la desserte du site par le train.



*Le stade Olympique*



*La passerelle d'accès au quartier Westfield au-dessus des voies de l'Eurostar.*



*Le quartier olympique en cours de rénovation – construction.*

## Les projets Westfield et Olympic Park à Londres (Royaume-Uni)

### - Origine / historique

Westfield fait partie du grand projet de régénération urbaine qui comprend le Parc Olympique, Stratford city, la gare de Stratford international et le centre commercial de Westfield, pour la plupart dans le borough de Newham, avec un impact sur plusieurs boroughs environnants.

Le permis de planing a été accordé en 2005, juste après l'annonce de l'accueil des JO à Londres en 2012. Le projet, adjacent au site olympique, a du être modifié après de nombreuses négociations, en 2007. Le centre commercial a été inauguré en septembre 2011, juste avant l'ouverture des JO.

Parallèlement, le borough a publié en 2010 un masterplan centré sur des quartiers non-inclus dans le site initial mais qui y sont étroitement connectés (50 projets sont identifiés dans ce masterplan).

### - Grands objectifs / éléments phares

Le projet de centre commercial de Westfield précède les autres projets. Le developer et propriétaire est Westfield Limited (australien). L'investissement de 1,75 milliards de Livres comprend principalement des bureaux et des commerces (175 000 m<sup>2</sup>).

La desserte de ce site très enclavé a coûté 600 millions de Livres. La dépollution a été rendue possible grâce à la réalisation du tunnel de l'Eurostar, par une surélévation du terrain d'environ 8 m.

### - Contenu / programme

L'accès par le métro au site olympique passe par le centre commercial qui en bénéficie.

East Village (village des athlètes) a été transformé en logements par le developer delancy et Qatari diar avec Triathlon Homes pour le logement social. Quelques faits marquants :

- exigences des pouvoirs locaux au plan écologique et de l'emploi,
- création d'une « retail academy » pour former aux métiers du commerce la population locale (10 000 emplois).

### - Principaux acteurs

- Westfield Limited developer
- le Borough de Newham
- le parc Olympique qui a été créé par un établissement public, le Olympic Delivery Agency, par la suite transféré à la London Legacy Development Corporation (LLDC), maintenant renommée Queen Elisabeth Olympic Park, un établissement public dépendant directement du maire.

### - Commentaires

Tous les projets sont liés les uns aux autres, même si chacun a un programme séparé, un developer et un propriétaire ou gestionnaire.

La ville : 8,3 millions d'habitants

- localisation du projet : boroughs de Lambeth et Wandsworth au Sud-Ouest du centre de Londres
- 16 ha ( Battersea PS) dans un secteur de régénération urbaine de 195 ha ( Nine Elme)
- calendrier : En projet depuis environ 2000
- Budget de l'opération Battersea PS : 8 milliards de Livres



La centrale de Battersea classée monument historique



L'environnement mitoyen du site



La maquette du site : Battersea en rive droite (en blanc)

## Le projet Battersea Power Station à Londres (Royaume-Uni)

### - Origine / historique

Le projet est à cheval sur 2 boroughs : Lambeth et Wandsworth

Le plan d'ensemble préparé par le maire de Londres et les boroughs, TfL (transports de Londres) et English Heritage (patrimoine) sert de cadre aux négociations avec les *developers*.

Après de nombreux projets qui ont échoué, le permis d'ensemble a été obtenu en 2010 pour le site de la centrale électrique désaffectée (16ha). Le projet se déroule en plusieurs phases. La demande de permis pour la troisième phase a été déposée en novembre 2014.

La première phase de logements a été mise sur le marché en janvier 2013 (vendus entièrement sur plan).

### - Grands objectifs / éléments phares

La centrale électrique de Battersea, bâtiment classé, est au centre du site qui borde la Tamise, entouré d'infrastructures.

### - Contenu / programme

Restauration de la centrale électrique classée (750 millions de Livres), 3 500 logements (dont 500 *abordables*), espaces publics dont un parc sur la Tamise, 15 000 emplois créés.

Plusieurs projets importants limitrophes : nouvelles ambassades des États-Unis et des Pays-Bas et de nombreux logements (15 000).

### - Principaux acteurs

Plusieurs *developers* sont concernés, chacun avec des méthodes différentes.

Ils ont établi un comité stratégique où sont représentés les boroughs et la mairie du Grand Londres.

Le propriétaire actuel de Battersea est une compagnie malaisienne, SP Setia.

### - Commentaires

Élément clé de la réussite du projet : amélioration des services de transports et en particulier l'extension du métro. La construction de celui-ci a été possible avec une garantie de l'État de 1 milliard de Livres qui devra être remboursée par l'ensemble des *developers* de tous les projets du secteur par le biais de la section 106 de la loi urbanisme, le CIL (community infrastructure Levy).

La ville : 465 000 habitants

- localisation du projet : Hyper centre-ville,
- surface du projet : 17 ha,
- calendrier : 1999-2008,
- Montant des investissements : 920 millions de Livres.



L'une des rues piétonnes du centre de Liverpool One



Le centre commercial à ciel ouvert



Une échappée vers le parc.

## Le projet « Liverpool One » à Liverpool (Royaume-Uni)

### - Origine / historique

Le projet porte sur la redynamisation et requalification urbaine du centre de Liverpool autour d'un centre commercial à ciel ouvert, après la rénovation du port autour de projets culturels.

Le groupe *Grosvenor* (émanation du duc de *Westminster* qui possède une partie du centre de Londres) a mis des moyens importants, tant humains que financiers, pour la réalisation de ce projet.

*Grosvenor* a acquis le foncier de manière consensuelle, le plus souvent à l'amiable et rapidement, car la population souhaitait ce projet : sur 257 achats de terrains, seuls 3 ont été réalisés par expropriation

### - Grands objectifs / éléments phares

La régénération urbaine se fait autour d'un centre commercial à ciel ouvert, avec une offre commerciale diversifiée.

La zone de chalandise est de 70km, c'est le 5ème centre commercial d'UK qui représente près de 1 Milliard de Livres d'investissement.

*Gorsvenor* a obtenu un bail de 250 ans.

### - Contenu / programme

Le conseil municipal et *Grosvenor* ont coopéré dans des ateliers de concertation sous la direction d'un comité de pilotage commun, pour se mettre d'accord sur les principes de développement et le master plan.

Vingt cabinets d'architectes ont contribué à la réalisation de l'opération de manière à assurer une variété et une richesse à l'opération.

### - Principaux acteurs

Après avoir fait faire des études par un consultant, la ville de Liverpool a choisi en 1999 le groupe *Grosvenor* comme *developer* pour ce site. Le contrat a été signé en 2003. Le groupe *Grosvenor* est resté sur le site pour en assurer l'exploitation.

### - Commentaires

C'est un projet à taille humaine particulièrement réussi. Les espaces publics sont bien conçus et bien gérés.

Le projet a subi la crise de 2007 qui a contraint *Grosvenor* à vendre à perte. Aujourd'hui l'équilibre semble retrouvé.

Tout autre investisseur que *Grosvenor* aurait abandonné le projet. Il l'aurait sans doute fait sans l'évènement capital de 2008 qui a désigné Liverpool capitale de la culture, a mis la ville en lumière et fait du projet un *flagship project*.

La ville : 190 000 habitants

- localisation du projet : centre-ville,
- surface du projet : 13 ha dont « De Citadel » : 1.7 ha
- calendrier : 1994 - 2006

## Requalification du centre-ville « Almere Stad » et du quartier « De Citadel » à Almere (Pays-Bas)



Une rue piétonne du centre-ville



La maquette du centre de Almere ; au centre, le projet « De Citadel »



Le centre commercial et les logements individuels sur la couverture végétalisée du centre.

### - Origine / historique :

Almere est une ville nouvelle située à 23 kms d'Amsterdam. Créée sur un polder dans les années 70 pour accueillir une population travaillant principalement à Amsterdam (740 000 hab.), la ville accueille aujourd'hui 180 000 habitants dans différents quartiers. En 1994, elle confie à OMA – Rem Koolhaas – la conception du plan d'urbanisme du centre de la ville, situé entre la gare ferroviaire et la rive d'un lac intérieur, sur une surface de l'ordre de 13,4 ha.

### - Grands objectifs / éléments phares

La ville d'Almere, aménageur de l'ensemble du quartier entendait mettre en œuvre un projet urbain mixte (équipements publics dont Théâtre, tertiaire, commerces, logements), dense -24 hab./ ha-, durable (déplacements, déchets, ...), en faisant appel aux grandes équipes d'architecture contemporaine.

### - Contenu / programme

Au cœur du Centre-Ville, sur un îlot de 130 m\*130 m, Christian de Portzamparc est invité à concevoir un îlot « De Citadel », constitué de quatre blocs qui superposent un parc de stationnement en rez-de-chaussée, un centre commercial et des commerces de 35 000 m<sup>2</sup> au niveau des rues piétonnes (R+1) et enfin des logements construits sur la toiture jardin (10 000 m<sup>2</sup>).

### - Principaux acteurs

Aménageur : Ville d'Almere, Plan masse : OMA Rem Koolhaas  
 Architecte (De Citadel) : Ch. De Portzamparc. Promoteurs : MAB (commerces), Eurowoningen (logements), Propriétaire des commerces : Rodamco.

### - Commentaires

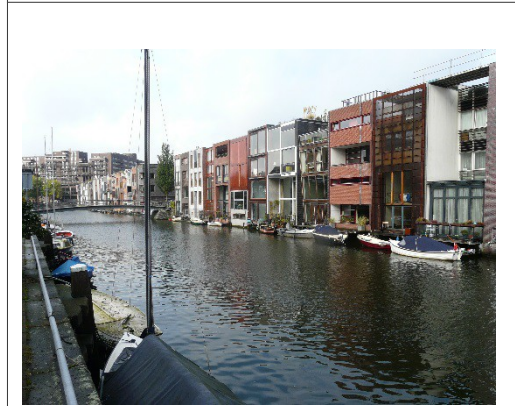
Le quartier Almere Stad est un projet spectaculaire par le rassemblement d'architectures et d'architectes emblématiques du début du XXI<sup>ème</sup> siècle. Cette ville nouvelle des années 60 termine ainsi la réalisation d'un centre-ville attractif et voulu durable : accessibilité pour tous les moyens de transport, larges espaces publics piétonniers, logements individuels et collectifs d'hyper centre, collecte sélective des déchets, etc...cette ville semble entrer ainsi dans une nouvelle période : celle d'une ville classique près de 50 ans après sa création.

La ville : 740 000 habitants

- localisation des projets : en rives Sud et Nord du HetIJ, à proximité immédiate de la gare d'Amsterdam Centraal,

- surface des projets : IJburg - 400 ha – 45 000 habitants ; IJoevers – 238 ha – 30 000 habitants.

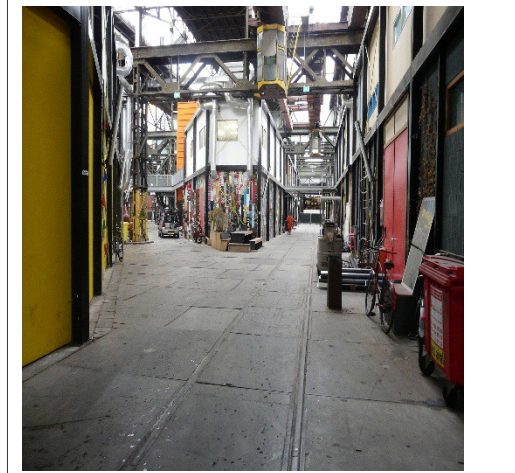
- calendrier : IJburg : 1994 – 2020 environ.  
IJ-oervers 2000 - 2030



IJburg : des logements individuels sur Rieteilanden



IJoevers : Le musée du cinéma



IJoevers : Des ateliers alternatifs dans les anciens halls des chantiers NDSM

## Les projets IJburg et IJ-oervers à Amsterdam (Pays-Bas)

### - Origine / historique

IJburg : Situées à l'est de la ville historique sur sept îles artificielles conquises sur la mer intérieure (IJmeer) des Pays Bas, l'aménagement de ces îles débute en 1994 dans le cadre d'un contrat VINEX pour créer 100 000 logements à l'horizon 2010 afin d'offrir une nouvelle offre de logements pour Amsterdam (740 000 hab.).

IJ-oervers : Sur d'anciens terrains portuaires et industriels situés au Nord-ouest de la ville et devenus vacants, la ville engage en 2000 une opération d'aménagement mixte, résidentielle (9000 logements) et tertiaire (25 000 emplois) à proximité de la Gare Centrale.

### - Grands objectifs / éléments phares

IJburg : les objectifs quantitatifs sont revus progressivement à la baisse au regard de débats politiques et sociaux virulents. Aujourd'hui, le projet vise 45 000 habitants (17850 logements – 45% collectifs ; 55% individuels) à l'horizon 2020. Des équipements commerciaux et de loisirs (port de plaisance, plages,...) sont réalisés, mais aujourd'hui jugés insuffisants. Les opérations d'aménagement font appel par principe à l'origine à l'appel de consortiums de réalisation.

IJ-oervers : Dans le cadre d'une approche plus traditionnelle de l'aménagement (espaces et réseaux publics, équipements culturels publics), la Ville promeut toutes initiatives privés originales, y compris artistiques, pour valoriser économiquement le territoire.

### - Principaux acteurs

IJburg : Six consortiums réunissant promoteurs immobiliers, entreprises du bâtiment et sociétés de logement sont titrés pour le lancement des deux premières îles, sur la base de cahiers des charges très stricts en matière « durable » : réseaux d'adduction d'eau séparatifs (potable/non potable), circulations automobiles restreintes, normes de stationnement restrictives, etc... Les îles suivantes mettent en place des méthodes d'management traditionnelles qui privilégient des petites opérations voire des cessions à la parcelle pour de l'habitat individuel.

IJ-oervers : processus d'aménagement classique, mais appel à toutes les formes d'interventions privés : promoteurs, associations culturelles, pour créer des événements urbains originaux : logements étudiants en containers, hôtel portuaire, lieux culturels alternatifs dans un ancien hangar culturel, bâtiment tertiaire sur un pont de manutention portuaire. Ces projets se font sur la base d'appels à projet ou de cessions foncières avec participation publique prédéfinie

### - Commentaires

L'ensemble des projets porte une attention spécifique à la place du vélo à Amsterdam : 50% des déplacements en ville ; 35% sur l'ensemble de l'agglomération. Omniprésents !

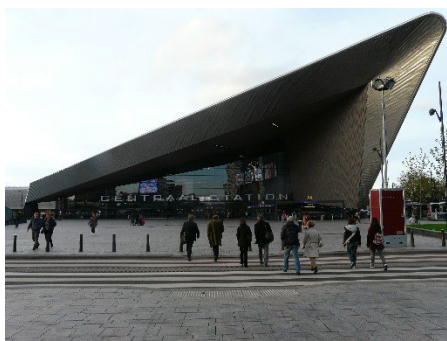
Ces projets traduisent par ailleurs le développement d'une politique d'aménagement privilégiant le concept néerlandais de « la ville compacte ».



La ville : 620 000 habitants au sein d'une agglomération de 1,2 Millions d'habitants, près de 50% de la population d'origine étrangère.

- localisation du projet : Quartier de la Gare Centrale.

- calendrier : 2007-2018



Le parvis de la gare de Rotterdam Centraal



Logements le long du boulevard Weeda



L'immeuble Groothandelsgebouwen

## Le projet de Rotterdam Centraal District à Rotterdam (Pays-Bas)

### - Origine / historique

Ce projet consiste à mener une requalification profonde du quartier de la gare de Rotterdam Centraal en accompagnement de la restructuration complète de la gare à la faveur de l'accueil du réseau européen de trains à grandes vitesses (Thalys) et du Randstadrail (réseau régional reliant Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, dans le cadre de la création d'un pôle d'échanges intermodaux très poussé (325 000 passagers/jours attendus en 2025)

### - Grands objectifs / éléments phares

En 2007 un séminaire réunissant les décideurs politiques et les grands groupes économiques présents dans le quartier définissent un projet visant à développer un « World Trade Center », c'est-à-dire un quartier à même de faciliter des activités émanant de réseaux mondiaux, bien qu'enracinés localement, et pour lesquelles communication et services nécessaires seront particulièrement promus.

### - Contenu / programme

Réorganisation et agrandissement de la gare (livraison 2012) avec création d'un vaste hall public (propriété de la Ville), mise en service du Randstadrail (2010) en interconnexion avec le Thalys (2009). Aménagement des places Pompenburgplein et Hofplein. Requalification du Boulevard Weena. Création d'un tunnel autoroutier entre le périphérique et le centre-ville (2018)

### - Principaux acteurs

Mise en place d'une équipe projet privé-public réunissant toutes les parties prenantes (propriétaires fonciers et immobiliers, utilisateurs des immeubles, autorités locales, promoteurs) placé sous l'autorité d'un chef de projet pour la mobilisation des moyens juridiques et financiers des projets.

Principaux acteurs privés : Groothandelsgebouwen NV (immobilier tertiaire), ING (banque), Unilever (industrie), LSI (immobilier logements), BPF Bouwinvest (promotion immobilière), Kan Am Grund, Groupe Marsen.

### - Commentaires

Projet conçu dans la tradition des acteurs de la ville de Rotterdam, basée sur le développement de visions urbaines centrées sur une économie forte et une ville résidentielle agréable, et s'appuyant sur des études visant à actualiser en permanence les attentes et les besoins du monde économique.

A noter la mise en place d'un accord formel entre la municipalité et les partenaires privés en vue de respecter le plus possible les principes du développement durable : réduction des besoins en énergie, recyclage de l'eau, limitation des émissions des bâtiments, préférence donnée aux moyens de transport écologique.

La ville : 170 000 habitants (9° ville des Pays-Bas) ; dans la province du Nord Brabant ; au sein d'une agglomération de 750 000 habitants environ.

- localisation du projet : Chassé Park, en mitoyenneté du centre-ville
- surface du projet Chassé Park : 13 ha
- calendrier : 1994 – 2007
- montant des investissements 340 M € (dont 20 % publics environ)



Chassé park : un îlot durable



Une opération de logements en petits collectifs



La gare de Breda : le stationnement des vélos

## Le projet urbain (dont Chassé Park) de Breda (Pays-Bas)

### - Origine / historique

Breda, reconnue plusieurs fois ville la plus durable des Pays-Bas développe depuis les années 90 une politique attrayante pour les habitants et les entreprises, durable pour attirer les grandes institutions et ambitieuse pour gagner une dimension européenne. Cette philosophie se traduit par le développement d'une politique urbaine déclinée sur trois axes de travail : consolider certains quartiers, restructurer les zones économiques en déclin, transformer les quartiers de friches urbaines ou périphériques dans un processus d'intégration urbaine exigeant.

### - Grands objectifs / éléments phares

Mettre en œuvre un objectif de croissance de la population négocié avec l'état (cf. « contrat VINEX ») – 185 000 hab. en 2020- ; tirer profit de la proximité du réseau TGV et des navettes ferroviaires rapides avec Amsterdam, Anvers, Bruxelles (cf. le projet Via Breda – 160 ha- autour de la Gare) ; développer une ville calme dans un territoire préservé.

### - Contenu / programme

Le site de Chassé Park est une ancienne friche militaire de 13 ha en bordure du centre-ville. Sous maîtrise d'ouvrage de la ville pour le portage foncier et l'aménagement du site, développement d'un plan masse (50 logements/ha) négocié (fin 1995) de OMA – Rem Koolhaas et Xaveer De Geyter – allié à un *developer* AM

### - Principaux acteurs

A noter, une maîtrise d'ouvrage de la ville très importante : 300 collaborateurs en urbanisme et aménagement pour 170 000 habitants.

### - Commentaires

Breda est un exemple exceptionnel de laboratoire urbain, dans la mesure où la réflexion nourrit en permanence l'action pour développer tous les concepts d'une ville durable, tant dans l'articulation des actions opérationnelles que dans la conception de tous les éléments qui composent le cadre de vie ; C'est le fruit d'un long travail des concepteurs publics de l'aménagement qui entendent maîtriser tous les processus de partenariat avec les opérateurs privés dans des relations gagnant-gagnant, avec un succès certain au regard des résultats constatés de visu.

### 3.5. Eléments de bibliographie

#### Ouvrages

Collection projet urbain du Moniteur (sous la direction d'Ariella Masbounji) :

Breda, faire la ville durable

Anvers, faire aimer la ville

Lisbonne, le projet urbain en temps de crise

Birmingham, faire la ville en partenariat

Gênes, penser la ville par les grands événements.

Bilbao, la culture comme projet de ville

Barcelone, la ville innovante

New-York, réguler pour innover (les années Blommborg)

Le guide des projets urbains, Innovapress :

Edition 2011 (article sur Genève/Gex)

Edition 2012 (article sur Massy Atlantis)

Edition 2013 (article sur IBA Basel 2020)

Gouverner la ville mobile, Presses universitaires de France 2008

Gares et dynamiques urbaines – Les enjeux de la grande vitesse – Jean-Jacques Terrin (sous la direction de), Editions Parenthèses 2011 – cf. présentation de Rotterdam Central District par Peter M. J. Pol, Wouter Jacobs, Renate Veerkamp.

Jean Frébault (sous la direction de) - La maîtrise d'ouvrage urbaine - club Ville Aménagement, Le Moniteur 2005

Philippe Estèbe - Gouverner la ville mobile, Presses universitaires de France 2008

Vincent Renard – Finances locales et formes du développement urbain, 2006

Gilles Pinson - Gouverner la ville par projet

Paul Vermeylen - Le temps de la métropole, L'Harmattan, 2014

Nikos Karadimitriou, Claudio de Magalhaes, Roelof Verhage - Planning risk and property development, Editions Routledge (London et New York) 2013

Paul Stouten - Changing contexts in Urban Regeneration, Techne Press, 2010

## **Articles, publications, documents divers**

Grands projets d'urbanisme en Europe, IAU 2004

Quels grands projets pour l'Île-de-France ? IAU, 2007

Grands Projets urbains en Europe - Cahiers de l'IAU, 2007

Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe, Club Ville-aménagement 2002

Analyse comparative des politiques foncières, annexe au rapport CGEDD 2012 sur la mobilisation du foncier

L'articulation aménagement/transport à Londres, IAU, 2012

Dossier « Hambourg à l'heure de l'IBA » - La revue Urbanisme n°390 Automne 2013 –

HafenCity Hambourg - thèmes, quartiers, projets – Octobre 2013 – Edition HafenCityHamburg GmbH (en français)

Edwin Buitelaar et Roelof Verhage - Le mythe se fissure, article dans Etudes Foncières n°161, 2013

Françoise Meteyer-Zeldine – Brésil, un outil de financement de l'urbanisme dense, article dans La revue Foncière n°1, 2014

Pierre Gras - Bâle 2020, un modèle et trois frontières, article dans Diagonal n°192, 2014

Isabelle Baraud-Serfaty - Pourquoi la privatisation de la ville avance à grand pas, article dans La Tribune 6 juin 2014

Divers documents du PUCA

Compte-rendus du club Ville Aménagement

Plaquettes et publications relatives aux projets visités

## 4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFDU	Association française de développement urbain
BTP	Bâtiment et travaux publics
CDT	Contrats de développement territorial
CEPAC	<i>Certificados de potencial adicional de construção</i>
CL	Collectivités locales
COS	Coefficient d'occupation des sols
CVA	Club ville aménagement
EPA	Etablissement public d'aménagement
IBA	<i>Internationale bauausstellung</i> - Expositions internationales d'architecture
JO	Jeux olympiques
MIPIM	Marché international des professionnels de l'immobilier
OIN	Opération d'intérêt national
PIM	Projet d'intérêt métropolitain
PUCA	Plan urbanisme, construction et architecture
SEM	Société d'économie mixte
SPL	Société publique locale
URBACT	Programme d'échanges d'expérience entre villes européennes : « <i>Connecting cities building successes</i> »
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé

