



MANUSCRIT DE L'AUTEUR

Référence:

Natacha Aveline, « Tokyo et ses projets urbains », *Revue géographique de Lyon*, vol.72, n°2, 1997, p.117-121.

NATACHA AVELINE

TOKYO ET SES PROJETS URBAINS

RGL, 1997

A la fin des années 1970, la structure industrielle japonaise a du faire peau neuve au terme des crises monétaires et pétrolières. Le redéploiement de l'économie vers une production à haute valeur ajoutée moins consommatrice d'espace et moins polluante que l'industrie lourde, le développement tardif secteur tertiaire, et l'ouverture du Japon aux marchés financiers internationaux ont induit de profondes mutations dans la capitale nipponne. En moins d'une décennie, le traditionnel tissu pavillonnaire s'est hérissé çà et là de tours de bureaux ou de logements. Pour autant, on aurait peine à discerner dans ces transformations ponctuelles un quelconque projet globalisant, car en définitive c'est toujours le même chaos urbain qui s'offre à la vue de l'observateur. Est-ce à dire que le paradigme nippon de l'aménagement n'aurait pas connu de bouleversement avec l'avènement d'une ère postindustrielle ?

Des procédures consensuelles

Le premier constat qui s'impose est la remarquable continuité, depuis le début du siècle, dans la conception des procédures d'aménagement urbain mises en oeuvre au Japon. Contrairement aux pratiques occidentales, les aménageurs nippons ont renoncé très tôt à exercer une maîtrise publique des sols par le biais de procédures autoritaires tels que l'expropriation ou la préemption, et choisi de développer des outils d'intervention sans acquisition foncière, garantissant le maintien des droits initiaux sur les sols par des systèmes de transfert de propriété. Cette orientation particulière peut certes s'expliquer par la prééminence des pratiques consensuelles au Japon, mais l'on doit plutôt l'imputer aux caractéristiques très contraignantes du foncier dans les grandes villes, et en particulier à Tôkyô. Trois obstacles se combinent en effet pour décourager tout projet d'acquisition foncière d'envergure : l'extrême morcellement du parcellaire, la complexité des statuts de propriété foncière et immobilière qui multiplie les ayant-droits¹, et la forte réticence des propriétaires à aliéner leur patrimoine². A cela s'ajoute depuis quelques décennies le niveau élevé des prix des terrains, qui a porté en 1991 -point d'orgue de la dernière vague spéculative- la charge foncière à plus de 90% du coût de construction d'une voie dans le centre de la capitale.

Les premiers urbanistes japonais, impressionnés par les travaux de Haussmann à Paris, avaient bien été tentés d'utiliser dans les années vingt leur "boîte à outils" importée d'occident pour percer une avenue de 700 mètres de long sur 50 mètres de large dans le quartier de Ginza. Mais devant la levée de bouclier des propriétaires fonciers, des prostituées et tenanciers de lupanars du quartier, tout projet d'urbanisme autoritaire et surimposé devait être définitivement abandonné³.

¹Un grand nombre de terrains sont mis à bail à Tokyo. Les preneurs disposent d'un droit assimilable à un droit de propriété foncière. Par conséquent, toute acquisition par un aménageur d'une parcelle louée nécessite des négociations avec le bailleur qui détient un "droit du fonds de parcelle" (*sokuchiken*) et avec le preneur qui dispose d'un "droit de bail foncier" (*shakkaken*). A cela s'ajoutent les "droits de location immobilière" (*shakkaken*) dont jouissent les locataires des immeubles, et qui doivent être indemnisés dans les opérations de rénovation urbaine ; contrairement aux deux précédents, ils ne sont pas reconnus par la loi, mais par des règles coutumières propres aux diverses localités.

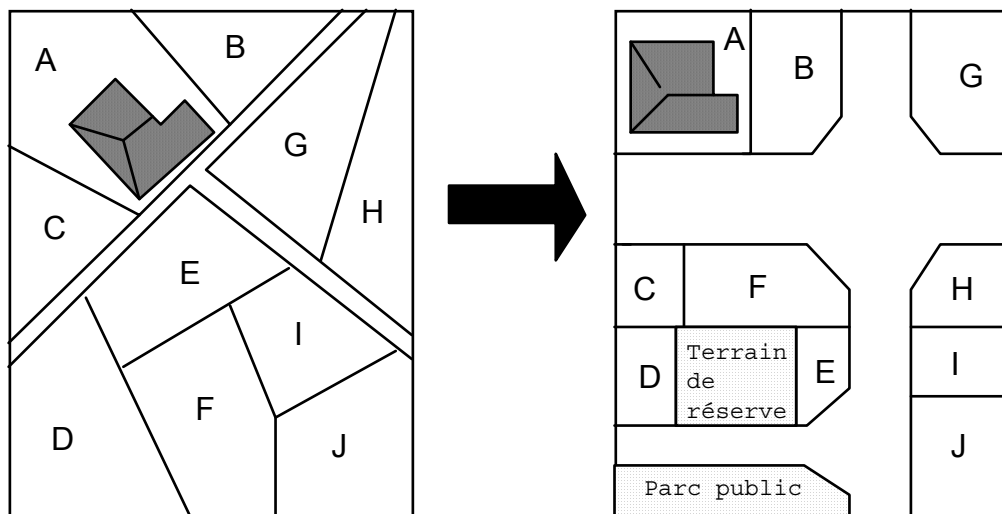
²Natacha AVELINE, *La bulle foncière au Japon*, éd de l'ADEF, Paris, 1995, 242 p.

³Eiki SUZUKI, "Makicho Avenue Project and Excess Condemnation", in Hiromichi ISHIZUKA et Yorifusa ISHIDA (sous la direction de), *Urban Growth and Planning 1868-1988*, pp.87-91.

On a donc fait usage d'une procédure plus consensuelle, fruit d'une hybridation entre le droit prussien et les pratiques japonaises de remembrement rural, mise au point dès 1919 et appelée "remembrement foncier" (*tochi kukaku seiri*). Son principe consiste à remodeler le parcellaire d'une zone rurale ou urbaine, en la dotant d'équipements et d'infrastructures publiques, sans déposséder les ayants-droits fonciers de leurs parcelles⁴. Ceux-ci conservent leur titre de propriété, mais doivent céder environ un tiers de leur terrain à l'aménageur, en contrepartie de la plus-value d'urbanisation induite par les travaux. Une partie de ces surfaces est transformée en "terrains en réserve" (*horyûchi*) vendus à des tiers (investisseurs privés, collectivité locale, promoteur social..) de façon à équilibrer les dépenses⁵.

Cet ingénieux outil s'est bien prêté à la reconstruction des zones sinistrées de Tokyo, après le séisme de 1923 et les bombardements de 1945, puis à la création de la ville nouvelle de Tama (ouest de Tokyo). Aujourd'hui encore, les collectivités locales en font un usage privilégié pour développer, à moindre coût et sans grandes résistances, le réseau viaire dans les zones résidentielles de la capitale ; par ailleurs, il continue de pourvoir à plus de la moitié des surfaces de terrains à bâtir en banlieue, essentiellement sous forme de lotissements privés. Cependant, loin s'en faut pour que le remembrement soit pleinement satisfaisant, car il procède par fragments (seuls certains tronçons de voie peuvent être élargis), génère des formes urbaines monotones (carroyages de rues arborées), et nécessite plusieurs années de négociations (jusqu'à 15 ans pour les grandes opérations d'initiative publique).

Fig 1. Principe du remembrement urbain



Au cours des années soixante-dix est apparue une nouvelle procédure d'un même type, la rénovation urbaine (*toshi saikaihatsu*), appelée à devenir une décennie plus tard le fer de lance de la politique de "renaissance urbaine" du cabinet Nakasone. Pour simplifier, on peut assimiler la rénovation à un remembrement "à la verticale", car elle consiste à transférer les droits de

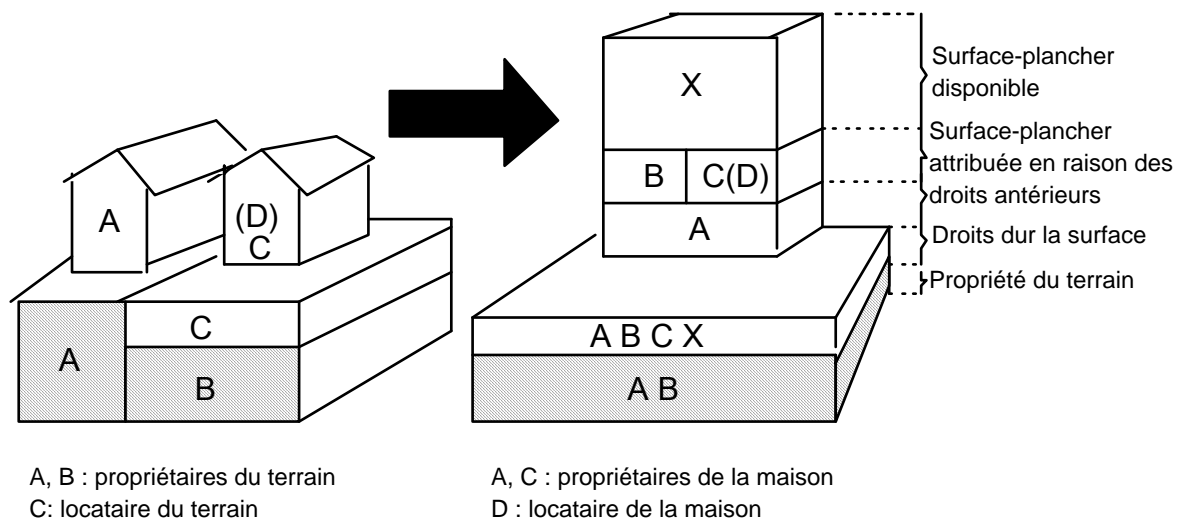
⁴Natacha AVELINE, "Le remembrement urbain nippon : un modèle pour l'Asie ?", *Daruma* n°1, printemps 1997, éd. Picquier, pp. 131-151.

⁵François et Natacha AVELINE, "Remembrement urbain à la japonaise", *Urbanisme et Architecture* n°252, novembre 1991, pp18-21.

propriété non pas sur des parcelles, mais sur les surfaces habitables qui vont être construites dans des immeubles en hauteur. Grâce à l'élévation significative du coefficient d'occupation des sols autorisée par des règles dérogatoires aux POS, un volume important de surfaces peut être dégagé pour être vendues à des investisseurs, de façon à financer jusqu'à 70% de l'opération⁶.

En permettant ainsi de s'affranchir encore plus de la structure parcellaire, la rénovation allait avantageusement se substituer au remembrement et aux procédés plus traditionnels d'intervention foncière. Le principe de la "table rase" ouvrait la voie à une grande variété de formes urbaines, mais les fortes incitations au secteur privé ont surtout conduit à une forte densification du bâti dans les périmètres de rénovation. De toute façon, il était devenu urgent de doter Tokyo, appelée à devenir une capitale financière internationale, d'un parc d'immeubles aux normes occidentales (par opposition aux "immeubles-crayons" typiques de son paysage⁷). Aussi, la rénovation a-t-elle surtout consisté à convertir des quartiers pavillonnaires en tours de bureaux ou en grands magasins (*depâto*). Les collectivités locales s'en sont saisies, à l'instar du remembrement, pour programmer la construction ou l'élargissement de voies dans ces périmètres non résidentiels. Mais la densification à outrance s'accompagne d'un cortège de nuisances : ponction accrue sur les réseaux existants, engorgement des voies, nuisances sonores, problèmes de parking, dislocation des liens communautaires...

Fig 2. Principe de la rénovation urbaine



Bien que la rénovation ait généré des formes urbaines très différentes et légèrement plus variées que celles du remembrement, le principe est demeuré le même : transformer la ville au

⁶Natacha AVELINE, "Les ressorts de la rénovation urbaine au Japon", *Historiens et Géographes*, tiré à part n°342, décembre 1993, pp.215-224.

⁷Le morcellement du parcellaire a favorisé la construction "d'immeubles-crayons" au cours des années 1970, bâtiment très étroits le plus souvent dépourvus d'ascenseur, accueillant diverses fonctions non résidentielles (bureaux, commerces...).

coup par coup selon les opportunités, améliorer le réseau viaire et offrir des aménités urbaines par fragments, tout en limitant au maximum les acquisitions foncières.

Prééminence du détail sur le global

L'introduction en 1980 d'un nouvel outil de planification, les "plans de districts" (*chiku keikaku*) s'inscrit dans cette logique fragmentaire, voire la renforce, puisqu'il s'agit d'intervenir sur des périmètres encore plus restreints. Le principe de ces plans inspirés des Bebauungsplan allemands, très détaillés et assortis d'une procédure d'approbation publique, consiste à poursuivre les incitations au secteur privé en offrant des "bonus zoning" (augmentation de la densité autorisée) dans certains districts, en échange de quoi les promoteurs s'engagent à construire des logements ou des espaces ouverts au public. Mise à part la question de la maîtrise foncière, rien ne distingue donc véritablement ces districts des périmètres de rénovation. D'ailleurs, un nouveau type de district dit "de rénovation urbaine" (*saikaihatsu chiku keikaku*), a été institué en 1988, qui offre encore plus de flexibilité que la procédure "classique" de rénovation⁸.

Pour apporter un contrepoint à la déréglementation des règles d'urbanisme et de construction, la révision de 1980 avait également introduit des districts d'une tout autre nature, conçus pour protéger, au moyen d'une réglementation très stricte, la construction dans certaines zones naturelles et résidentielles à valeur esthétique ou paysagère. Ce souci de protection du cadre de vie et de respect de l'identité des quartiers apparaît en rupture avec la politique menée jusque là, qui exigeait une plasticité maximale de la ville au détriment du paysage et des liens sociaux. Mais la vague de libéralisation déferlant sur le Japon dans les années 1980 devait avoir raison de ces timides tentatives à contre-courant. La nouvelle planification a donc surtout fait la part belle aux districts à "bonus zoning", dans la continuité d'une politique de densification massive du bâti sur des périmètres restreints.

Un idéal fragmenté

Le toilettage de Tokyo au cours des années 1980 s'est donc opéré par le biais de petites opérations ponctuelles, sans apparente cohérence d'ensemble. Pourtant, l'on ne pourrait prétendre que la mégalopole était dépourvue de projet global. Dès 1982, le TMG (Tokyo Metropolitan Government), structure à la tête de la préfecture de Tôkyô⁹, avait élaboré un second plan à long terme pour la mégalopole, autour du concept "My Town Tokyo" (*mai taun Tôkyô*), autrement dit d'une ville "belle et bonne à vivre"¹⁰. Il s'agissait de permettre aux habitants de se réapproprier leur ville, en corrigeant les déséquilibres induits par le fonctionnalisme de la Haute Croissance et en revalorisant le paysage urbain. Le développement en parallèle d'une littérature abondante sur Tokyo, et son antécédent, Edo, témoigne bien d'une

⁸Yorifusa ISHIDA, "Japanese Urban Land-Use Policy: an Historical and Comparative Perspective", *Kyôto Conference on Japanese Studies*, 1994, presses de l'International Research for Japanese Studies, vol II, pp.131-143.

⁹La préfecture de Tôkyô, définie comme unité administrative en 1943, comprend les vingt trois arrondissements du centre, la zone de Tama à l'ouest, et les deux archipels du sud de la baie de Tôkyô (les îles d'Izu et d'Ogasawara).

¹⁰Selon l'expression de Augustin BERQUE, dans *Du geste à la cité, formes urbaines et lien social au Japon*, Paris, Gallimard, 1993, p. 116.

redécouverte de la ville par ses usagers, après une parenthèse longue de plusieurs décennies, et par là de la formation d'une nouvelle matrice identitaire¹¹. Mais cela ne s'est pas pour autant traduit par la matérialisation, sur les plans d'urbanisme, d'un nouvel idéal globalisant. L'idéal est plutôt à rechercher dans certaines opérations ponctuelles mais stratégiques, qui permettent l'élaboration d'un mythe à l'échelle de la ville¹².

Les sept centres satellites que le schéma directeur prévoit de développer relèvent de cette stratégie. Destinés à faire écho, en périphérie, au CBD de Marunouchi/Otemachi, ces nouveaux noyaux constituent un chapelet autour de la ligne ferroviaire Yamanote, qui circonscrit le centre de Tokyo. Il s'agit, d'est en ouest, des quartiers de Ueno-Asakusa, Kinshicho-Kameido, le front de mer, Osaki, Shibuya Shinjuku et Ikebukuro. A chacun d'eux est assigné une fonction spécifique : préserver la culture populaire (Ueno-Asakusa), développer une culture de l'industriel (Kinshicho-Kameido), promouvoir l'information et l'internationalisation (le front de mer), favoriser les échanges sur l'information high tech (Osaki), valoriser la mode (Shibuya), concilier activités tertiaires et activités nocturnes (Shinjuku), développer la mixité des activités (Ikebukuro).

La encore, il ne s'agit pas de réaliser de vastes projets urbains dans ces nouveaux centres, mais d'y mettre en oeuvre les procédures classiques au gré des opportunités, sachant que trois facteurs concourent à drainer en priorité les capitaux privés sur ces sites : l'affichage d'un label par le schéma directeur, leur localisation stratégique à proximité des grands noeuds routier et ferroviaires, et la grande flexibilité des règles d'urbanisme et de construction, notamment en matière de densité. Deux de ces noyaux urbains, Shinjuku (dans sa partie occidentale exclusivement) et le front de mer, partageaient la particularité de présenter de faibles contraintes foncières. Ils étaient donc tout naturellement appelés à devenir les principaux points d'ancrage du nouveau mythe urbain.

Deux nouveaux centres emblématiques de la ville postindustrielle : Shinjuku-ouest et le front de mer.

Dans le cas de Shinjuku-ouest, l'obstacle foncier sur l'emprise du futur quartier d'affaires a pu être minimisé par la conjonction de deux facteurs : la délocalisation d'une usine de filtrage des eaux occupant le tiers de l'emprise totale du projet (34 hectares sur 96), et la maîtrise initiale par le TMG d'une partie importante des terrains. Celui-ci a donc eu les coudées franches pour convertir cette zone auparavant résidentielle en un "petit Manhattan", unique concentration d'une vingtaine de gratte-ciels dans tout le Japon. Dès 1960, le TMG a entrepris des travaux d'infrastructures et confié en 1964 à la compagnie ferroviaire privée Odakyû la réalisation d'un pôle d'interconnexion multimodale dans la gare de Shinjuku, qui figurait déjà parmi les plus fréquentées de l'archipel¹³. Mais ce n'est qu'après 1985, quand le TMG a décidé de déménager ses bureaux de Marunouchi vers Shinjuku-ouest, que la construction de gratte-ciels a véritablement battu son plein dans ce quartier.

¹¹Augustin BERQUE, op.cit.

¹²Marc DILET, "Articulation du savoir et fabrication des lieux", in *La maîtrise de la ville, urbanité française, urbanité nipponne*, sous la direction de Augustin BERQUE, éd. de l'EHESS, Paris, 1994, pp. 271-285.

¹³Jean-Christian FALQUET, "Shinjuku, l'environnement urbain d'un quartier d'affaires de Tôkyô", *Historiens et géographes*, tiré à part n°342, décembre 1993, pp.247-258.

Les conditions exceptionnelles dont jouissait ce site lui ont conféré un caractère très différent du pittoresque habituel de la ville japonaise : aux venelles étroites, à l'anarchie des formes et de l'implantation du bâti succèdent de larges avenues bordées d'immeubles de plus de 100 mètres de hauteur, organisées selon une trame régulière en damier. S'y ajoute un traitement nouveau du paysage et des espaces publics, comme en témoignent le soin accordé à la verdure, la richesse du mobilier urbain, l'aménagement d'un "parvis des citoyens" (désespérément vide) devant le nouvel Hôtel de Ville ou encore la séparation des voies piétonnes et des routes.

En dépit d'évaluations assez mitigées sur la greffe de ce centre d'affaires à l'occidentale dans le contexte urbain nippon -on lui reproche en particulier son "manque de chaleur humaine"- le quartier ouest de Shinjuku est considéré au Japon comme le prototype de l'aménagement réussi. Fort de son label de "cité humaine intelligente"¹⁴, il symbolise l'avènement d'une nouvelle ère pleine de promesses à la fois sur le plan humain et technologique.

Les premières expérimentations menées à Shinjuku ont pu être envisagées à plus grande échelle dans le projet d'aménagement d'un septième centre satellite sur la baie de Tôkyô. Ici, point de contraintes foncières car le terrain est créé *ex nihilo* par remblaiement. C'est d'ailleurs une tradition ancienne, remontant au 17^{ème} siècle, que de gagner des surfaces sur la mer en construisant des *umetate* (remblais ou îles artificielles) dans la capitale. Le projet d'aménagement d'un terre-plein de 448 hectares à seulement 7 kilomètres à l'est de la gare centrale de Tôkyô, fut lancé conjointement par le ministère de la Construction et le TMG en 1987. Destiné à orienter les investissements des entreprises japonaises vers le marché intérieur et conçu dans une période de spéculation foncière, il symbolisait mieux que tout autre projet la politique de partenariat privé-public menée sous le gouvernement Nakasone. La nouvelle cité, baptisée "Téléport de Tôkyô" (*Tôkyô terepôto taun*), devait donner l'exemple abouti d'une ville internationale de l'information, conciliant avec harmonie activités tertiaires, habitat et loisirs. A la différence de Shinjuku-ouest, elle devait accueillir des résidents, dans une proportion de deux habitants pour trois personnes travaillant sur le site (population nocturne et diurne respectivement attendue de 63 000 et 106 000 personnes). Le TMG, unique propriétaire foncier, avait même prévu d'inaugurer un "nouveau type d'utilisation des sols" inédit au Japon (*shin tochi riyô hôshiki*) sous forme de baux à construction de 30 ans, révisables tous les ans. Entièrement fondé sur des anticipations de hausse des prix fonciers, ce système prévoyait une augmentation annuelle des baux de 8%, ce qui permettait s'équilibrer le coût des infrastructures et des équipements de base. Le choix d'un système de mise à bail présentait en outre l'avantage de faire du TMG l'unique bénéficiaire des plus-values d'urbanisation qu'il allait créer, et de tempérer la spéculation foncière dans cette zone.

Pour couronner le succès du Téléport, le préfet de Tôkyô¹⁵, Shinichi Suzuki, avait prévu d'y organiser une exposition internationale des villes en 1995. A cette occasion, conçue comme une opération "portes ouvertes", le Japon allait pouvoir exhiber ses capacités d'innovation en matière de gestion urbaine, domaine dans lequel il accusait jusque là un retard chronique.

¹⁴Nous avons repris ici la traduction anglaise donnée par le TMG lui-même, car *hito ni yasashii nyû interijento toshi* signifie littéralement "une nouvelle cité intelligente et gentille pour les humains".

¹⁵Le préfet de Tôkyô est à la tête du TMG. Comme les autres gouverneurs de préfecture du Japon, il est élu tous les quatre ans au suffrage universel.

Mais c'était compter sans l'implacable logique du marché. Au tournant des années 1990, l'immobilier est entré en crise dans les principales agglomérations japonaises, menaçant l'équilibre des opérations d'aménagement. Le Téléport n'a pas fait exception : sur les 12 grands groupes candidats à l'implantation sur le site, seulement 10 ont maintenu leur engagement en 1993, et exigé en contrepartie une révision à la baisse de 36% des contrats de bail. Le TMG, qui avait déjà réalisé environ 70% des travaux d'infrastructure programmés, s'est retrouvé avec un passif estimé à 8 000 milliards de yens (367 milliards de francs¹⁶).

Ces difficultés imprévues, ajoutées à l'exaspération suscitée par les dépenses somptuaires engagées dans la construction du nouvel Hôtel de Ville à Shinjuku, ont valu à Shinichi Suzuki la perte des élections préfectorales de 1995, après une remarquable longévité politique de seize ans (quatre mandats). Aux contribuables inquiets, le nouveau préfet Yukio Aoshima a promis plus de frugalité dans la gestion financière de la capitale. Son premier geste fut d'annuler la conférence internationale des villes, dont les frais d'organisation étaient estimés à 83 milliards de yens¹⁷ (soit 3,8 milliards de francs), une bagatelle au regard des dettes de la Préfecture. Quelques mois plus tard, il crée une commission chargée de fixer de nouvelles orientations pour l'aménagement du front de mer. En juillet 1996, le nouveau projet est rendu public. Le "Téléport" de Shinichi Suzuki est débaptisé pour retrouver son appellation antérieure de "sous-centre du front de mer" (*Rinkai fukutoshin*). Mais ce n'est pas qu'une question de sémantique : le projet initial a été considérablement amaigri, les populations diurne et nocturne tombant respectivement à 70 000 et 40 000 personnes, et une forte proportion d'équipements publics (canalisations d'eau, routes, parcs...) sont abandonnés. La majeure partie des travaux maintenus par le nouveau projet subira en outre un retard de 13 à 15 ans pour leur achèvement. Enfin, *last but no least*, les tentatives d'innovation en matière d'ingénierie foncière n'ont pas résisté à la crise. Le "nouveau type d'utilisation des sols" est démantelé, le TMG se réservant le droit de proposer des baux à court terme, voire de vendre une partie de ses terrains¹⁸.

Entre le projet et la réalité, l'écart s'est donc considérablement creusé avec le dégonflement de la "bulle spéculative". Aujourd'hui, plus de la moitié des surfaces du Téléport sont en friche. Le site évoque plus une cité-dortoir, avec quelques activités ludiques (les familles viennent de loin admirer le Rainbow bridge en dînant dans les restaurants de la zone Daiba), qu'un pôle technologique ou un bassin d'emploi. Sachant que l'aménagement de Shinjuku-ouest a duré trente ans, on peut craindre que l'achèvement de la nouvelle cité, dont la surface excède celle de Shinjuku et Shibuya réunis, ne soit plus tardif que prévu. En outre, rien n'indique qu'elle parviendra à symboliser la ville du XXI^{ème} siècle, car les réalisations effectuées à ce jour ne semblent pas se départir véritablement des conceptions "à l'occidentale"¹⁹, comme c'était déjà le cas pour Shinjuku.

¹⁶Tokunosuke HASEGAWA, *Tochi taii keizai daihokai* (l'effondrement d'une économie basée sur le foncier), Fudōsan Kinyū Kenkyūkai, Tôkyō, 1995, 252 p.

¹⁷Rémi SCOCCIMARRO, *La zone 13, ou l'aménagement du Sous-centre de Bord de Mer, le rinkai fukutoshin, dernier des grans chantiers du Gouvernement Métropolitain de Tôkyō*, mémoire de maîtrise de Géographie, université Lyon II, 1996, p.80.

¹⁸Hiromitsu HIRAMATSU "*Rinkai fuku toshin kaihatsu no minaoshi*" (La révision du projet d'aménagement du centre satellite sur la baie de Tôkyō), mimeo, séminaire franco-japonais sur les retombées de la bulle foncière, PIR-Villes-CIEU, Paris, 28 et 29 octobre 1996.

¹⁹Voir l'analyse de Rémi SCOCCIMARRO, op.cit.

Quoiqu'il en soit, ces deux sous-centres n'en demeurent pas moins des sites emblématiques de l'internationalisation de Tôkyô, de sa conformité aux normes des villes "globales". Ils incarnent la prise en compte par les édiles des nouvelles revendications aménitaires des citoyens, trop souvent ignorées dans les autres parties de la ville. Mais en évacuant de la sorte toute exigence de respect du cadre de vie dans les autres quartiers, ils contribuent à légitimer la densification désordonnée qui s'y opère. C'est là probablement le prix à payer d'une logique fragmentaire et libérale de l'aménagement urbain.

Natacha Aveline, chercheur CNRS en économie au Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines, Université Toulouse Le Mirail