

Grands projets urbains en Europe



© Thinkstock

Battersea Power Station, à Londres.

Les temps sont durs pour les grands projets urbains ! Des questions se posent sur l'avenir même de ces opérations, liées à leur coût, à leur gouvernance et à leur cohérence avec les enjeux sociaux et environnementaux. Afin d'élargir son spectre de connaissance, le CGEDD est allé à la rencontre d'opérateurs européens en charge de grands projets urbains. Une démarche inédite et riche d'enseignements.

Comment poursuivre une politique de grands projets, coûteuse en argent public, notamment lorsqu'il s'agit de renouvellement urbain? De quelle manière leur conduite doit-elle être organisée entre l'État, les collectivités locales et les opérateurs dans le nouveau contexte résultant de la réorganisation territoriale? Comment ces projets peuvent-ils apporter des réponses pertinentes à la demande économique et à l'urgence sociale, tout en s'inscrivant dans la ville durable de demain... Ainsi est née l'idée d'une mission permettant de porter un regard sur les grands projets urbains dans les pays européens, une première au CGEDD. Généralement confrontés aux mêmes enjeux que nous, ils semblent parfois capables de mettre en œuvre des solutions plus efficaces, par exemple grâce à une meilleure utilisation de partenariats public-privé. Le rapport du CGEDD, publié en mars 2015¹, dresse un panorama, sur une trentaine de grands projets identifiés en Europe et au-delà, particulièrement de dix d'entre eux qui ont été visités en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, sélectionnés pour leur intérêt face aux interrogations des acteurs français.

Observer comment les acteurs européens des grands projets s'adaptent, en ces temps de crise, produit un « effet miroir », qui permet de mieux faire apparaître tant les forces que les limites des pratiques françaises. Les évolutions et innovations identifiées montrent l'intérêt de renouveler périodiquement l'exercice, malgré les différences culturelles (en particulier avec le monde anglo-saxon).

1. Rapport n° 009658-01 « Regards sur les grands projets urbains en Europe. Éléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises », par Emmanuel AUREAU, Aude DUFOURMANTELLE et Pierre NARRING (coordonnateur) avec la participation d'Ariella MASBOUNGI.

Les projets visités

- Allemagne : Hambourg (HafenCity et IBA « Sprung über die Elbe »),
- Royaume-Uni : Londres (King's Cross Central, Westfield et Olympic Parc, Battersea Power Station et Nine Elms) et Liverpool (Liverpool One),
- Pays-Bas : Amsterdam, Almere, Rotterdam, Breda.



CE QUE NOUS ENSEIGNENT NOS VOISINS EUROPEENS

Les visites et analyses réalisées par le CGEDD apportent des enseignements précieux aux réflexions et débats sur l'avenir des grands projets en France. Panorama.

Il convient d'abord de corriger quelques idées reçues car il n'y a pas de miracle à nos portes : aucun projet n'échappe aux effets de la crise, le financement privé ne remplace jamais purement et simplement l'argent public manquant, la maturation des projets reste partout longue et complexe...

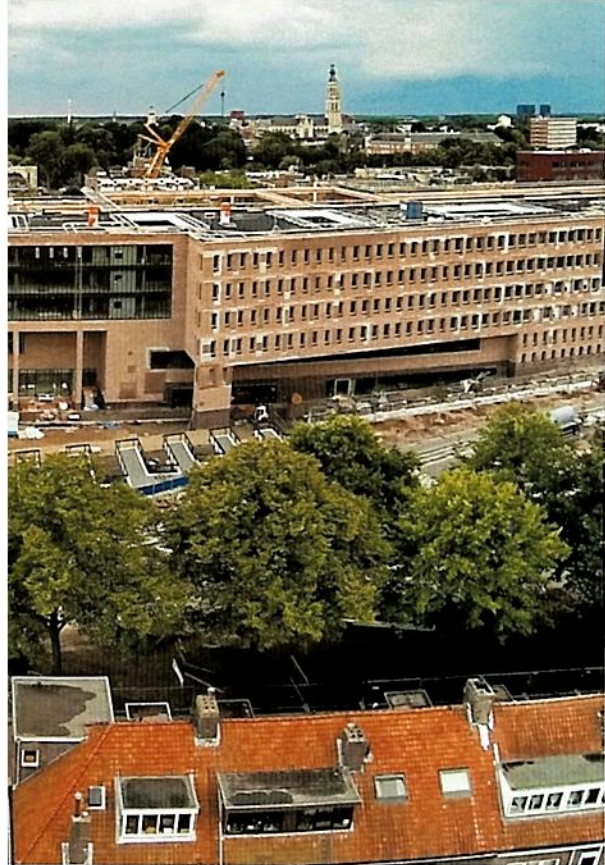
UNE RÉPARTITION COHÉRENTE DES RÔLES ENTRE ACTEURS

Dans tous les pays visités, on constate une articulation du rôle des acteurs sensiblement différente de celle du schéma français. Le pilotage stratégique des projets de territoire relève du niveau politique mais les opérateurs, publics ou privés, semblent disposer d'une plus grande autonomie de décision dans la mise en œuvre opérationnelle ; le rôle central des collectivités ter-

ritoriales dans l'initiative et la conduite des projets fait que l'État n'intervient presque jamais en maîtrise d'ouvrage directe, ce qui ne l'empêche pas de rester garant d'orientations fortes comme au Pays-Bas en matière d'organisation de l'armature urbaine.

DES MODALITÉS INNOVANTES DE MOBILISATION FINANCIÈRE

Des financements publics ciblés restent présents en amont pour rendre possible le déclenchement d'un projet comme au Royaume-Uni et en Allemagne ou pour assurer des finalités sociales comme aux Pays-Bas. Dans la génération la plus récente de grands projets londoniens comme à Battersea Power Station, les dispositifs de participation semblent permettre une approche « autoportée » du développement urbain. Mais la prise en



© DR

EIGNENT PÉENS

charge du coût des infrastructures par le « developer » se fait souvent aux dépens de l'équilibre social des programmes immobiliers.

Des pratiques permettant d'agir en cas de rareté des fonds publics ont été identifiées, y compris hors Europe, telles que les clauses de retour à meilleure fortune¹ pour la valorisation du foncier, les transferts de constructibilité² et le recyclage des plus-values³ au-delà de la densité autorisée comme à Lisbonne et au Brésil, la variabilité de la règle d'urbanisme comme à New York ou à Tokyo et même le développement du crowdfunding pour les petits aménagements.

Un constat unanime : compte tenu des aléas économiques, il est indispensable de mettre en place, au lancement de tout projet, des outils d'analyse et de maîtrise des risques « en continu ».

DES PRATIQUES EFFICACES DE PARTENARIAT

Si l'argent privé ne peut se substituer au financement public, des orientations politiques « stables » et

des méthodes de travail impliquant les acteurs privés dès l'amont, dans une démarche de co-construction du projet, permettent de mieux mobiliser des fonds privés. Les opérateurs sont souvent des groupes puissants qui n'agissent pas seulement comme aménageurs et promoteurs mais aussi comme investisseurs patrimoniaux ; ils restent présents dans une part significative de l'immobilier produit et impliqués dans une gestion urbaine de l'espace collectif qui s'avère généralement de grande qualité. Concertation et participation tendent à diminuer les risques de contentieux (Allemagne, Royaume-Uni) et sont aussi facteurs de qualité urbaine (Pays-Bas) : appels à initiatives, pratique de *bottom-up*, expérimentations dans des espaces déréglementés (occupation provisoire de friches valorisables à terme...).

Les exemples observés incitent à poursuivre en France le passage d'une méthode classique « séquentielle » à une logique de coproduction entre tous les acteurs dans l'esprit de l'« urbanisme de projet ».

À Breda (Pays-Bas), le quartier de la gare en cours de reconstruction. Ci-dessus : ateliers alternatifs dans une friche populaire à Amsterdam.

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET APPROCHE INTÉGRÉE

Un pays comme le Royaume-Uni se montre capable de maîtriser le développement commercial périphérique et de promouvoir son retour au cœur de villes comme à Liverpool. Cette orientation, qui devrait interpeller les acteurs français, n'est-elle pas l'un des éléments d'une approche pragmatique du développement durable, tout comme la maîtrise des risques naturels ou l'usage économe du foncier ? À condition de prendre aussi en compte le pilier social dans les projets... une dimension qui reste pour le coup mieux assurée en France que dans certains projets de Londres ou de Hambourg !

Le rapport du CGEDD suggère *in fine* un repositionnement de l'État dans un rôle stratégique plutôt qu'opérationnel, porteur de politiques publiques fortes mises en œuvre à l'échelle décentralisée des projets globaux de villes et de métropoles. Il incombe à l'État de veiller à la capitalisation des bonnes pratiques, d'entretenir les échanges européens, de promouvoir les savoir-faire français qui sont indéniables et reconnus par nos interlocuteurs étrangers. Une « mission permanente des grands projets urbains » pourrait être mise en place à cet effet et développer les partenariats avec les pays voisins, ainsi qu'avec les services de l'Union européenne, qui prônent une « approche intégrée » de la ville-métropole durable.

Pierre Narring

1. Une clause de retour à meilleure fortune permet à un vendeur de bénéficier, par une clause d'indexation, d'une valorisation de son bien finalement plus forte que prévu.
2. Le transfert de constructibilité consiste à transférer le droit à construire d'un foncier sur un autre terrain.
3. Le recyclage des plus-values vise à faire en sorte qu'elles soient réinvesties à des fins économiques ou sociales.



L'INVENTION FACE À LA CRISE

La crise oblige à des réalisations moins coûteuses, plus imaginatives, avec une esthétique moins homogène. Cela n'empêche pas d'avoir une stratégie ambitieuse. Ce leitmotiv pourrait s'appliquer à la démarche de plusieurs villes des Pays-Bas. Amsterdam, Rotterdam et Breda continuent ainsi de privilégier une approche stratégique en redéfinissant leurs schémas directeurs. Ceux-ci sont réinterrogés pour mettre l'accent sur ce qui est stratégique, prioritaire, tout en tentant d'orienter leur avenir urbain. Les quartiers autour des gares sont clairement identifiés comme supports d'opérations leviers. À Breda, la mairie a réussi une opération inouïe dans laquelle la Ville a collaboré avec la Société des gares (relevant à présent du secteur privé) pour composer une gare (très belle réalisation) qui devient une sorte de petite ville avec logements, bureaux, commerces et composant un pôle de croisement de toutes les mobilités. La performance est d'autant plus grande que le projet se situe dans une ville de 200 000 habitants et non dans une mégapole.

200 000

C'est le nombre d'habitants qui vivent à Breda, où une « ville-gare » a vu le jour.

Dans ce contexte, différents montages sont possibles, y compris des coopérations entre public et privé, associations, entrepreneurs, mais aussi en ouvrant l'expérimentation dans des « espaces de liberté » déréglementés où l'on fait appel tant à des promoteurs qu'à des porteurs d'initiatives inventant les programmes de demain. Cela enrichit la programmation urbaine, tout en maintenant dans le giron public les espaces publics, les « continuités vélo », la qualité urbaine de la trame des espaces publics. C'est en effet essentiel pour fabriquer la ville du piéton et du vélo, ce dernier régnant sur la ville avec 60 % de part modale, et sur la métropole avec 40 %.

DES SCHÉMAS DIRECTEURS

Les opérations urbaines ne résument pas tout. Amsterdam, Rotterdam et Breda mènent des démarches stratégiques, dans le cadre de schémas directeurs comportant des choix précis. C'est bien différent des documents de planification qui offrent souvent le catalogue de possibles. Ici sont définies des priorités régissant le niveau de l'investissement public.

Celui-ci se concentre autour des gares qui deviennent les lieux d'investissement du commerce, des centralités et des quartiers de demain.

AMSTERDAM, VILLE INTELLIGENTE

Au niveau national, l'État appuie ces démarches et joue un rôle majeur dans la définition des constructibilités de chaque ville au titre d'une procédure nommée Vinex. La menace qui pèse sur le territoire situé à plus d'un tiers au-dessous du niveau de la mer guide ces orientations, évitant dans la mesure du possible l'étalement urbain qui conduirait à une artificialisation excessive des sols, chose impensable aux Pays-Bas. Cela n'ôte en rien la capacité d'initiative des villes. Ainsi Amsterdam se définit comme ville intelligente, ville de la mobilité douce, ville aux polarités variées et aux modes d'habitat diversifiés. Elle réfléchit parallèlement à son avenir avec des universités néerlandaises et américaines : ce que sera la ville au XXI^e siècle, avec ses vocations, ses excellences, ses enjeux, et en résumé, son identité.

Ariella Masbounji



LE COMMERCE REVITALISE LES CŒURS DE VILLE



Centre commercial à ciel ouvert, à Liverpool.

Deux des quatre grands projets urbains visités par la mission au Royaume-Uni (le site olympique Westfield à Londres et Liverpool 1 à Liverpool) sont essentiellement de grands centres commerciaux en grande partie à ciel ouvert, accompagnés de quelques installations de loisirs, d'hôtels, de logements et de services. Ils ont bénéficié de la présence d'infrastructures nouvelles ou réno-

vées (métro, gares, lignes à grande vitesse...). Ils sont implantés sur d'anciennes friches urbaines, ferroviaires, industrielles ou portuaires bien placées en cœur de ville.

De nombreux engagements ont été signés sous la section 106 du Town and Country Planning Act de 1990, qui permet aux autorités locales compétentes en matière d'aménagement d'entrer en négociation avec un « developer », dans le cadre d'un projet d'aménagement, sur des compen-

1990

Depuis cette date, les autorités locales britanniques peuvent confier leur projet urbain à un « développer » privé.

sations (*mitigations*) destinées à rendre acceptables les impacts du projet : programmation de logements sociaux ou abordables, participation au financement des équipements ou infrastructures 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.

ZONES DE DÉVELOPPEMENT

Dans le cadre d'une directive nationale, il existe un « test séquentiel » qui permet aux décideurs de s'assurer que le terrain choisi par l'investisseur d'un centre commercial est localisé au plus près possible du cœur de ville. Après avoir fixé le périmètre du « centre-ville », les urbanistes de la collectivité identifient plusieurs zones de développement en son sein. Les investisseurs ne peuvent faire des propositions en périphérie que s'ils prouvent qu'aucun emplacement au centre ne convient. Certains projets peuvent obtenir une autorisation, à condition d'apporter une réelle valeur ajoutée et d'être situés à une distance raisonnable du centre. Dans ce cas, les investisseurs doivent produire une évaluation afin de mesurer les impacts du projet sur la vitalité du centre-ville, sur les commerces existants, sur les programmes publics des cinq années à venir ainsi que sur les déplacements et l'accessibilité aux réseaux de transports.

À Londres et encore plus à Liverpool avec le plus grand centre commercial en plein air du pays (170 magasins, 2 hôtels, des logements, des équipements de loisir et un parc public), la possibilité existe donc de maîtriser le développement commercial et d'organiser son retour au cœur de villes, avec une échelle humaine respectée.

Aude Dufourmantelle



HafenCity
à Hambourg



ALLEMAGNE

LE SUCCÈS DES PRATIQUES PARTICIPATIVES

À Hambourg, les anciennes zones portuaires, reconquises en vue d'un élargissement du centre de cette Ville-État, impressionnent le visiteur par l'ampleur, la qualité et la diversité des projets à l'œuvre. Le projet, appelé HafenCity, démontre de façon magistrale comment gérer l'occurrence de phénomènes d'inondations qui pourraient être considérés comme réhabilitoires vis-à-vis de tout développement urbain : une ligne de métro, des espaces publics et des rues, des ouvrages privés comme des parkings et des cafés peuvent connaître des envahissements par une marée exceptionnelle mais également une crue de l'Elbe sans qu'en souffre la poursuite de l'activité urbaine du nouveau quartier.

LA MÉTHODE « BOTTOM-UP »

Au sein de ce morceau de ville très maîtrisé dans sa conception d'ensemble, des micro-projets se développent selon des logiques inverses : des associations de quartier, des groupes professionnels, des porteurs de projets proposent et réalisent, selon un cadre plus ou moins libéré de contraintes réglementaires strictes, des projets que nous qualifierions en France d'alternatifs. Ainsi en est-il de jardins publics ouverts et conviviaux, de cours d'écoles partiellement aménagées sans aucune séparation avec l'espace public...

Le *bottom-up* est aussi la méthode fondatrice de l'IBA¹ Sprung über die Elbe sur l'île de Wilhelmsburg, secteur immédiatement voisin d'HafenCity.

Ce quartier sans grande attractivité et dégradé est resté longtemps à l'écart des politiques urbaines de la ville. Il s'est agi d'y

appliquer une méthode spécifiquement allemande qui s'est révélée particulièrement pertinente pour régénérer des territoires marqués par la crise économique, comme l'*Emscher Park* dans la Ruhr. 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 initiatives de projets particuliers publics ou privés. Une structure émanant de la Ville-État y mène une véritable politique de marketing urbain, y compris à visibilité internationale. Mais il n'y a pas de *master-plan* préalable.

L'IBA de Hambourg est arrivée à son terme et on peut en observer les réalisations concrètes sur le terrain. Des lieux emblématiques et attractifs ont été créés. Le ministère de l'Urbanisme a été repositionné à proximité d'un petit quartier présentant une expérimentation architecturale et énergétique « sans complexes ». Le droit à l'erreur existe ici sans aucun doute !

Ces démarches se conjuguent avec l'existence, à Hambourg, d'une institution visant à garantir la qualité des opérations de construction : la fonction d'*Oberbaudirektor*, haut fonctionnaire qui exerce un rôle d'« architecte en chef », choisi pour son expertise et son indépendance. Il examine les projets significatifs en toute liberté et peut aller jusqu'à exercer un droit de veto sur le permis de construire d'un projet.

Emmanuel Aureau

1. La pratique de l'IBA (*Internationale Bauausstellung*) a été « inaugurée » à Darmstadt en 1901 ; le modèle a évolué et pris des formes différentes au fil du XX^e siècle : expositions d'architecture sur une longue durée et en plein air, promotion d'un nouvel urbanisme ou d'un mode d'habiter.