

Club Ville Aménagement  
Action urbaine dans les grands territoires  
Réunion du 4 février 2004

## **Aux Pays-Bas** **Stratégies d'aménagement du territoire** **et partenariats publics/privés**

Autour de **Pierre Gautier**, architecte urbaniste hollandais exerçant aussi en France, et de **Cees van Boven**, chargé au ministère de l'Aménagement du territoire des 6 « opérations clés » menées autour des nouvelles gares Tgv.

Compte-rendu du voyage d'étude de Frédérique de Gravelaine et de Jean-Michel Roux, en particulier à La Haye et à Almere (ville nouvelle voisine d'Amsterdam), ainsi que auprès de Mab, aménageurs privés.

L'exemple hollandais s'avère intéressant pour la réflexion du groupe à plus d'un titre :

- une préoccupation de longue date pour l'étalement urbain, dans un pays où l'espace libre manque ;
- la question de la densité, essentielle, et la recherche de solutions multiples – reconstruction des centres, reconquête des friches urbaines et portuaires, développements périphériques...
- les débats en cours sur l'évolution de la *Randstad*, territoire regroupant Amsterdam, La Haye et Rotterdam dans une métropole en forte expansion, où se mêlent des zones densément urbanisées, des infrastructures lourdes, des extensions mal maîtrisées et peu denses, des activités agricoles et un Cœur vert à préserver ;
- des politiques urbaines dynamiques, menées par un État structuré et par certaines villes comme La Haye ;
- l'expérience de Almere, ville nouvelle devenue la 7<sup>ème</sup> ville du pays et qui se cherche une identité séduisante en se dotant d'un centre conçu par Rem Koolhaas ;
- une pratique des partenariats publics/privés très différente des habitudes françaises et qui permet de comprendre à quelles conditions des investisseurs privés peuvent s'engager à long terme dans des projets urbains ambitieux.

Pierre Gautier rappelle quelques éléments repères pour comprendre les stratégies hollandaises d'aménagement du territoire

41 000 km<sup>2</sup> mais 10,7% seulement du territoire est urbanisé. La + haute densité de la CEE. 16,5 Mo d'habitants, ¾ vivant dans des villes de moins de 100 000 hab ; population concentrée à l'ouest.

La question de la densité est essentielle : faut-il organiser de fortes densités circonscrites ou couvrir le territoire de périphéries ?

Il n'y a que 1,3 habitants par logement.

Parc de logements : La location est majoritaire, surtout à l'Ouest et au Nord (90% des logements à Amsterdam). Parc locatif très peu privé (6%) détenu à 42% par 850 associations - en voie de libéralisation depuis 1988 avec désengagement de l'État depuis 1994 et pénurie de logement social.

C'est un territoire entièrement pensé, un pays créé par des ingénieurs – les 2/3 sont sous le niveau de la mer. En découle toute une philosophie : rien n'est impossible ; le pays est en combat éternel ; pour défendre l'intérêt général, le compromis est indispensable.

Le projet urbain exprime la vision de la société : loi de 1901 sur la qualité du logement (la première au monde), modèle des cités jardins dans les années 20, idéologie fonctionnaliste des années 30, mégastructures des années 60, petites échelles des années 70, requalification urbaine des années 80...

**3 niveaux administratifs concernés par la planification de l'espace** (répartition politiquement délicate) : la planification est très centralisée (pouvoir budgétaire au ministère) mais dans le cadre d'une culture de la concertation et du partenariat.

national : → Schéma directeur (*Nota*), directives ;

régional : → Schémas directeurs régionaux, approbation des schémas locaux ;

municipal : → Plans structurels et Pos, PC et dérogations.

**Les schémas directeurs (*Notas*)** réglementent l'urbanisation, la mobilité et les infrastructures, les ressources naturelles et l'environnement :

1960 et 1966 (extension des banlieues puis tentative de contrôle de ces urbanisations)

1973-83 (création de villes satellites, comme Almere près d'Amsterdam)

4<sup>ème</sup> *Nota* : 1990 – et son supplément, le Vinex (initialement prévu à l'horizon 2015, en révision dès 1995).

Le 5<sup>ème</sup> *Nota* a failli être approuvé deux fois, mais les majorités gouvernementales ont changé et il a été remis en question. Finalement, en 2004, a été approuvé un « *Nota* pour le développement spatial ».

### **La Randstad, ville territoire**

Amsterdam 700 000 hab (agglomération 1,2 millions hab). + Rotterdam 600 000 (agglomération environ 1 Mo hab) + La Haye 500 000 (agglomération 675 000) + Utrecht 250 000 (agglomération 512 000).

Moins de 50 km entre chaque pôle, chapelet de villes satellites, villages urbanisés, dense réseau de transports : une ville-territoire, dotée du 1<sup>er</sup> port mondial et d'un grand aéroport (Schiphol), forte concentration de bureaux, place internationale.

8 provinces concernées.

**Objectifs Vinex en 1995** : créer une « métropole polynucléaire, grandiose et rayonnante », en concentrant la croissance sur les 4 pôles de la Randstad, en préservant son Cœur vert et en limitant la croissance automobile.

Décision de construire en 10 ans 800 000 logements nouveaux dans la Randstad (+ 1 million ailleurs) et de réaliser un Tgv vers Bruxelles (alliance stratégique entre les ministères de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire).

Pour atteindre ces objectifs, des **projets prioritaires, dits « opérations Vinex »**, sont lancés en partenariats public/privé, approuvés par le ministère, coordonnés par un fonctionnaire d'État. Par exemple, en périphérie d'Utrecht : Leidsche Rijn – 30 000 logements, 80 000 habitants, 30 000 emplois prévus pour 2015. L'État finance les travaux d'infrastructures (y compris la dépollution des sols), en fonction du respect par la municipalité du contrat d'exécution qu'elle a signé avec les ministères (+ diverses institutions telles que Province, service des transports...).

Les opérations Vinex avaient pour objectif de se développer non comme des banlieues mais comme des entités autonomes : habitat, loisirs, zones commerciales, bureaux, divers services urbains... Mais la puissance publique a commis l'erreur de ne pas se donner les moyens d'une maîtrise du foncier : les privés ont produit les maisons en bande habituelles, avec une densité de 35-45 logements/ha, insuffisante pour réaliser les équipements et les infrastructures de transport qui auraient donné proximité et urbanité.

### **Débats sur la Randstad**

Le choix de conserver et d'améliorer la qualité du **Cœur vert** de la Randstad, parallèlement à la densification renforcée de la métropole a-t-il été un échec ?

En fait, il y a un décalage trop grand entre la théorie (objectifs des Vinex) et la réalité : hétérogénéité de cet espace métropolitain, prolifération urbaine, asphyxie automobile.

D'où la nécessité rapide d'une révision du plan.

Constat d'échec de la stratégie de lutte contre l'étalement urbain : L'éparpillement de la Randstad va plus vite que sa croissance. Accusé : le rêve de la maison individuelle, repris par les schémas directeurs et les promoteurs. Les Vinex manquant de transports en commun, les embouteillages se sont aggravés.

Faut-il continuer à voir la Randstad comme une ville polynucléaire à 4 ou 5 pôles, ou comme une ville de 10 millions d'habitants (échelle comparable au Grand Londres ou au Grand Paris) ?

Controverses autour du Cœur vert, jugé par certains comme un handicap au développement de la métropole et non plus comme un atout, faute de réelles qualités de paysage et d'usage.

Le Cœur vert compte plus d'habitants que Rotterdam et la croissance économique y est la plus forte du pays. Cela implique de le voir autrement : en rendre certaines parties constructibles et utiliser les sommes ainsi dégagées pour améliorer les parties vertes les plus intéressantes, pour apporter une valeur ajoutée verte aux urbains.

Entre l'État et les municipalités, souvent des villages, il manque un niveau institutionnel public qui pourrait contrôler la cohérence du développement, d'autant plus nécessaire qu'aujourd'hui les urbanisations se touchent. Mais chaque commune pense à l'intérieur de ses frontières.

**L'État agit par stratégie de programmes prioritaires : les Vinex du 4<sup>ème</sup> Nota, les 6 projets clés autour des gares Tgv, les « projets prioritaires » : Almere, le Cœur vert, le port de Rotterdam** (création d'un nouveau port, qui va permettre de récupérer de vastes territoires et d'y concevoir de nouveaux quartiers - 10 000 logements)...

La qualité urbaine et architecturale des opérations importantes est suivie à la fois par un conseiller national, un architecte qui change tous les quatre ans, intervenant auprès du gouvernement. Et, sur chaque projet, par des cercles de qualité regroupant diverses personnalités qui contrôlent les processus et les choix.

Mais ces programmes contrôlés par la puissance publique ne peuvent répondre qu'à une petite part du million et demi de logements à construire en 25 ans. L'essentiel de l'offre reste assuré par le marché de la maison individuelle et de la basse densité.

**Cees van Boven** : Le gouvernement ne se focalise que sur certains sites. Le *Nota* 2004 met l'accent sur quelques lieux et paysages à protéger, ou sur des sites à développer.

#### **Le Nota 2004 :**

Prévision de 1,2 million de nouveaux habitants d'ici 2030, dont 440 000 dans la Randstad.

Ce Schéma directeur se décline en plusieurs Nota (mobilité, vitalité économique, monde rural et agriculture, eau...), chacun étant porté par un ministère particulier. L'enjeu prioritaire affiché : le développement économique, dans un contexte de compétition internationale. D'où le choix d'investir sur les grands axes routiers (très encombrés) et sur la modernisation du réseau de transport public (en particulier le Rer rapide).

La stratégie : être pragmatique (« parler de ce qui peut être fait plutôt que de ce qui devrait l'être ») et focaliser l'action publique sur certains sites prioritaires.

#### **Sur les 4 pôles prioritaires désignés, 3 concernent la Randstad :**

- zone entre Amsterdam et Almere (sous la responsabilité du ministère des Transports, car il s'agit surtout d'améliorer la mobilité) ;

- complexe Rotterdam – La Haye (ministère de l'Environnement, sur le thème de la mixité et des zones vertes) ;

- le Cœur vert (ministère de l'Agriculture), considéré comme un des « paysages » à protéger et à renforcer – selon une « protection active » ;

- une zone au Sud-Est du pays.

### **Jean-Michel Roux résume les originalités structurelles de l'urbanisme opérationnel néerlandais :**

- Grande autonomie des collectivités locales, avec des outils inconnus en France (établissements bancaires).
- Usage fréquent du bail à construction.
- Présence d'aménageurs/développeurs privés capables de prendre en charge des opérations mixtes de plus de 100 000 m<sup>2</sup> de planchers dans des villes moyennes ou en périphérie de grandes villes, en allant jusqu'à la vente et la gestion durable des immeubles, sur des plans directeurs établis par les communes.
- Importance des grandes sociétés foncières, liées à des banques et des fonds de pension, cherchant à constituer des patrimoines stables à l'échelle de quartiers entiers (Rodemco, Corio, ING, etc.).

### **Almere, une ville nouvelle pour contrôler la croissance d'Amsterdam présentée par Frédérique de Gravelaine**

Le territoire : **un polder** créé par l'État, environ 20 000 ha, dont 47% d'eau, 9% de forêts (superficie des terres équivalente à celle de Marne la Vallée)

175 000 habitants (la 7<sup>ème</sup> ville du pays, densité 1100 hab/km<sup>2</sup>), 250 000 prévus en 2020. Mais l'État lui demande actuellement de doubler sa capacité : à l'étude.

Environ 46 000 emplois (68% par des habitants de Almere) en 2002 ; compte sur une croissance de 5000 emplois par an jusqu'en 2010. Taux de chômage inférieur à 5%.

62 000 logements (mai 2002), dont 60% occupés par leurs propriétaires.

Le rythme de construction annuel reste stable – environ 3 000 logements par an, dont 30% social.

Décision de l'État de réaliser la ville nouvelle en 1967, pour contrôler la croissance d'Amsterdam (20-30 km seulement les séparent ; moins de 30' en train mais de gros embouteillages).

Choix de « commencer petit, pour pouvoir rectifier les erreurs... », donc d'urbaniser par étapes, en intégrant progressivement l'expérience acquise.

**1<sup>er</sup> pôle : Haven** (Port), les constructions commencent en 1976, pour atteindre 25 000 hab. 9 600 logements (+ de logements sociaux que dans les autres quartiers car lié au renouvellement urbain d'Amsterdam et recueillant des populations venues de son parc social).

**2<sup>e</sup> : Stad** (Ville), à partir de 1981, en voie d'achèvement (94 000 hab. en 2002 ; 36 000 logements).

**3<sup>e</sup> : Buiten** (Dehors) à partir de 1988 (40 500 hab. en 2002, 16 000 logements).

**4 et 5 : Poort** (Porte) et **Hout** (Bois), en préparation : cette fois les deux sites sont urbanisés en parallèle, afin de mieux coller aux évolutions du marché et de pouvoir jouer sur deux densités différentes (forte densité à Poort, car très proche d'Amsterdam).

Le **paysagement** a été une étape essentielle, car les conditions de vie à l'origine étaient spartiates (très plat, venteux et humide). Les services de l'urbanisme ont créé des paysages qui ont du charme (rangées d'arbres le long des canaux, talus, forêts traversées à vélo où les habitants d'Amsterdam viennent aussi se promener). Ils préparent des « chambres vertes » qui restent en culture avant d'accueillir l'urbanisation.

**Conception** : une structure d'urbanistes et de paysagistes (environ 80 personnes avec le service des transports), d'abord mise en place par l'État puis transférée en 1984 à la municipalité, lorsqu'elle a été créée.

La municipalité rachète progressivement les terrains à l'État qui, entre temps, met en exploitation par des fermiers, qui produisent avec d'excellents rendements. La Ville revend ensuite aux investisseurs.

Le prix de vente par la collectivité est resté longtemps faible ; il augmente maintenant pour se rapprocher du prix du marché (environ 35€ le m<sup>2</sup>, le marché étant à 45-50€).

Infrastructures et forêts ont été payées par l'État. Depuis 1985, les nouvelles voies sont financées par la vente du foncier.

Les discussions entre la Ville et l'État ont été « délicates » pendant les premières phases, tant que la Ville est restée petite, avec des élus ayant peu de poids politique.

Le plan global (achevé en 1985, en cours de refonte) : une urbanisation essentiellement tournée vers l'intérieur, avec seulement quelques *waterfront* prévus.

**L'image d'Almere** a été mauvaise jusque vers 1990 puis s'est améliorée avec la satisfaction des habitants, l'arrivée des entreprises (il y a maintenant chaque année plus d'emplois créés que de logements). Malgré cette image négative, les logements se vendaient sur plan, très vite, grâce à la forte pression sur cette zone.

Les habitants restent sur place et y vieillissent (25% des nouveaux logements sont achetés par des habitants), déménageant plusieurs fois pour améliorer leurs conditions d'habitat et faire des affaires immobilières ; les prix ont fortement augmenté et ce processus participe à la mixité sociale.

Manque de vie culturelle : Amsterdam reste très facile d'accès et il n'y a pas de vieux bâtiments à récupérer pour créer des activités spontanées, tout équipement est planifié...

**Les projets d'extension** à l'étude demandent d'agrandir le territoire d'un tiers, avec deux possibilités : s'étendre vers la commune voisine à l'est ou construire une île au Nord, vers Amsterdam (plus lourds investissements, profite du futur Rer prévu entre Amsterdam et Utrecht, signifie sans doute une ville plus dense).

La responsabilité urbaine appartient totalement à la municipalité. Il faut donc convaincre les habitants.

Almere négocie avec l'État le projet d'extension contre **des aides sur l'accessibilité et les transports urbains**, diversifier le vert, plus de services et d'équipements (enseignement supérieur), diversifier le parc de logements : actuellement 80% en intermédiaire (beaucoup de maisons en bandes).

### **Le nouveau centre d'Almere**

Projet sur Master plan de Rem Koolhaas-OMA (choisi sur concours en 1994, jugé réaliste par Mab en 1997, après discussions), thème de la « casbah » traité à grande échelle, cassant la grille, resserrant les espaces publics.

**L'objectif** : En 1990, Almere choisit de se doter d'un centre à l'échelle de l'ensemble de la ville nouvelle – pour 180 000 hab.

Principes : **densité pour l'urbanité et la centralité + un programme innovant** mêlant loisirs (20 000 m<sup>2</sup>), commerces (70 000 m<sup>2</sup>), hôtels, logements, parkings (2 500 places) organisés en pôles (loisirs au bord du lac, commerces avec multiplex, théâtre, quartier de la gare et centre d'affaires de 120 000 m<sup>2</sup>...).

Achèvement annoncé pour 2006.

**Projet chiffré à 1,1 milliard d'euros (un des plus importants projets urbains hollandais en cours). La Ville investit 50 millions € en 5 ans. Elle a préfinancé aussi l'hôtel, n'ayant pas trouvé d'investisseur prêt à risquer le coup.**

La complexité et la nouveauté du projet ont conduit la Ville à s'associer avec des partenaires privés : Mab et l'investisseur Blauwhoed. + un autre promoteur pour le quartier d'affaires, toujours sur le plan OMA.

Choix des architectes avec le conseil d'un cercle de qualité de cinq personnes (dont Marteen Schmitt et Tania Conko + 3 représentants de OMA, Mab et Blauwhoed, participant mais ne votant pas).

Les différents équipements :

1- Zone de loisirs au bord du lac avec patinoire extérieure, temple rock (Alsop architecte), casino.

Deux fines tours de logements avec piscines en rdc, une tour de logements sur le lac revêtue d'aluminium, une barre de logements en forme de vague (jeunes architectes hollandais),

Théâtre de l'architecte japonaise Sejima (très coûteux : 80 millions d'€), la Ville a longtemps hésité

avant de décider de le construire, le chantier commence en novembre 2004).

Deux éléments n'ont pas encore trouvé de financement : restaurant dans l'eau, musée.

2- Le Carré, confié à Ch. de Portzamparc : sur une dalle enjambant la rue et les parkings, deux niveaux de commerces en rdc, un jardin sur le toit, des logements autour du jardin, immeubles de différentes hauteurs (taille comparable au POPBercy).

Point de vue de Marteen Schmidt : « C'est un projet *nice (joli, sympa...)*, un soulagement à Almere, ville de banlieue si ennuyeuse. »

**Un urbanisme « de destination »** (chargé d'attirer les foules) mais ce concept absolu, comparable à un centre d'attraction, **manque totalement de flexibilité** (il se développe en grande partie sur dalle). Choisi en connaissance de cause par la Ville (pour la **valeur d'icône internationale de Rem K**).

Un pari risqué : tant que les commerces et les logements sont occupés, ce collage peut fonctionner. Il peut aussi être traité comme un patrimoine, un « monument ».

### **Le programme des 6 « projets clés » des gares Tgv**

**présenté par Cees van Boven**, chargé au ministère de l'Aménagement du territoire des 6 opérations autour des nouvelles gares Tgv, planifiées par le 4<sup>ème</sup> Nota.

L'objectif du gouvernement : mettre à profit les investissements du Tgv pour créer des pôles de développement, économique et urbain. Valoriser les environs, c'est-à-dire créer plus de valeur pour l'activité et améliorer l'environnement, les espaces publics, l'habitat. C'est cette ambition qui a permis de justifier le programme de 6 nouvelles gares, au moment où les difficultés budgétaires tendaient à le remettre en cause.

Le programme complet représentait initialement 6 à 700 millions d'euros (dont 4 à 500 pris en charge par le ministère de l'Aménagement, le reste par le ministère de l'Équipement) mais les coupes budgétaires l'ont réduit à 200 millions. Cees van Boven a donc utilisé l'argent disponible « pour négocier avec les villes de manière à réaliser les meilleurs projets » ; par ailleurs, il négocie avec le ministère des Transports « pour que la gare soit la plus belle possible ». L'État paie la gare et veille à ce que soit assurée la qualité du service mais ne s'immisce pas dans les négociations que les villes mènent avec les promoteurs privés, les laissant « responsables de leur partie ».

Exemple de négociations entre partenaires : pour réaliser un hôtel, si le ministère de l'Équipement est prêt à financer un 2 étoiles, la Ville peut ajouter de quoi financer une étoile supplémentaire et le ministère de l'Aménagement également.

Finalement, le programme dispose d'un budget de 1 milliard d'euros, partagé entre les 6 villes, avec lesquelles le ministère passe des contrats. Le premier contrat a été signé avec La Haye.

**Autour de la gare de La Haye** (actualisation en septembre 2004 par une interview de Marteen Schmitt, urbaniste en chef de la Ville).

Le projet de gare centrale est financé par l'État (130 millions d'euros).

Une gare plus grande, plus efficace et confortable, très transparente (même architecte que l'aéroport de Schiphol), des connections très lisibles et simples avec les trams et les bus. Également une meilleure connexion avec la ville, à l'est et au sud, accès jusqu'à présent très bloqués.

Un parking est démoli, d'autres construits dont un grand parking à vélo en sous-sol, deux espaces publics créés de chaque côté de la gare, mise en souterrain de la voie qui coupait la ville en deux et création d'un boulevard piéton.

Élément nouveau : le **Randstad Rail**, sorte de Rer ou de tram à grande vitesse reliant les grandes villes de la Randstad, utilisant en surface les mêmes voitures que le métro et donc connecté facilement au métro de Rotterdam, financé par l'État (et par les Villes). Ce système va également se connecter sur la gare centrale. Son design (Moshe Swarts) a été étudié pour avoir une identité très forte, soutien des développements commerciaux prévus autour. Les travaux ont commencé.

Le Tgv passe déjà à la Haye, dans l'autre gare de la ville.  
L'ensemble des connections et des espaces publics devraient être achevés vers 2008.

Les développements urbains autour de la gare centrale :

- L'opération **Resident** (qui relie le quartier de la gare au centre ancien) est en cours d'achèvement, avec la construction du dernier ministère et de logements.

- Autour de la gare, démolition du centre commercial **Babylon** et construction d'un **nouveau Babylon** (loisirs et cinéma, hôtel et équipements de congrès, commerces, logements) : PC déposé, promoteur privé : IMCA, 50 à 60 000 m<sup>2</sup>.

- **Face à la gare**, un bâtiment conçu par Rem Koolhaas, 75 000 m<sup>2</sup>, surtout des bureaux. Promoteur : une filiale privatisée de la compagnie de chemins de fer, associé à un promoteur, AM. Investisseur : ING.

- divers équipements publics, dont une bibliothèque.

- Restent 60 à 75 000 m<sup>2</sup> disponibles, que la Ville souhaite pour l'instant laisser sans affectation, dans l'attente de projets à venir. Peut-être pour des fonctions publiques ou ministérielles.  
« Nous attendons de voir comment va évoluer la ville avec ces nouvelles infrastructures »

Est expérimenté à la Haye un principe nouveau de « partage des bénéfices » entre partenaires publics et privés : si la valeur locative des opérations réalisées par les promoteurs augmente d'ici 5 ou 10 ans au-delà des premières prévisions, une partie de ces bénéfices devra être reversée à l'État – considérant que ces plus values correspondent à la valorisation du site, réalisée grâce à l'investissement public.

Le terrain appartient en majeure partie à la société de chemins de fer, mais aussi à la Ville et à l'État. Soit une propriété « complexe ». Marteen Schmitt : « Même sans avoir la maîtrise foncière du secteur, la Ville conserve le contrôle grâce à ses outils réglementaires et parce qu'elle a une vision d'ensemble, des projets urbains. »

Ces projets sont portés par des services forts et compétents (le service Développement urbain de la Ville, qui conçoit tous les espaces publics : environ 30-40 personnes).

« Nous nous attendons à beaucoup de changements, avec le sentiment que nous avons beaucoup de chance car cette nouvelle accessibilité va apporter une nouvelle dynamique. Mais nous tenons à rester vigilants pour ne pas nous laisser déborder par des opérations qui risqueraient de compromettre l'équilibre de la ville. Pour conserver le contrôle, il faut surtout avoir des projets, rester actifs. »

Le *Master Plan 2001-2010* de La Haye affirme un objectif : réaliser une ville intégrée, exploitant ses différences (la plus riche du pays et aussi la plus pauvre, avec de nombreux immigrés), les complémentarités de ses quartiers.

Pour cela, le projet global se décline sur plusieurs sites, avec comme principe de **mettre à profit ce qui peut être densifié et transformé à l'intérieur de la ville – en tout premier lieu le centre.**

**Premier des 6 projets à avoir été lancé, celui de Arnhem** (Un Studio architecte – Ben van Berkel – avec Ove Arup).

Autour de la nouvelle gare Tgv, le programme superpose bureaux (55 000 m<sup>2</sup>), commerces (10 000 m<sup>2</sup>), gare routière et parking souterrain (1200 voitures) + un tunnel et quelques 110 logements. Pour assurer l'accessibilité et l'éclairage naturel, l'architecte a donné à la construction une forme en V, le parking se divisant en deux parties, répondant au phasage de l'opération et à la double propriété du terrain (Ville et Société de chemins de fer). Un nouvel espace public relie le secteur nord de la gare à la ville, utilisé par 6 différents usagers des transports – train, bus, trolley, voiture, taxi, vélo (2500 vélos) : infrastructures de transports et services sont connectés autour d'un patio couvert (6 000 m<sup>2</sup>).

Originalité du processus opérationnel : le programme n'a été arrêté avec précision que dans une seconde phase, alors que le concept général et les travaux d'infrastructure (tunnel et parking)

étaient déjà commencés. D'où le choix de Ben van Berkel d'un projet capable d'accueillir souplement de multiples options.

Coût : 455 millions d'euros (hors investissement sur la gare Tgv elle-même). Autre partenaire du projet : Ing. Les travaux ont commencé en 1997, livraison prévue : 2007.

### **Zuidas, axe sud d'Amsterdam.**

Il s'agit d'une zone périphérique à fort potentiel de développement, entre l'autoroute périphérique d'Amsterdam et l'aéroport de Schiphol, non loin d'importantes zones d'habitat et en limite nord du Cœur vert.

Deux variantes sont à l'étude : l'une prévoit la couverture du périphérique par une dalle qui relierait ce nouveau quartier aux quartiers historiques d'Amsterdam et coûte au moins deux fois plus cher que l'autre – qui se contente d'édifier une « digue » le long du périphérique.

Selon les investisseurs (Ing et Abn Amro, les deux plus grands groupes financiers des Pays-Bas, gestionnaires de fonds de pension, associés aux chemins de fer néerlandais et à la Ville), couvrir permettrait de bâtir deux fois plus, avec un risque évidemment plus élevé mais une espérance de bénéfices plus grande... Et d'un point de vue urbain le projet serait plus pertinent car en continuité avec la ville.

Ing et Abn Amro ont apporté chacun une garantie de 1 milliard d'euros pour le foncier, et déjà construit là leurs sièges sociaux.

Quelques opérations ont déjà commencé – bureaux et logements. Aux yeux de Paul Koch, patron d'Ing en France, toute opération immobilière importante doit comporter des logements, car la mixité fonctionnelle garantit la pérennité des quartiers.

La Ville d'Amsterdam estime que le projet est « trop gros » pour elle, d'autant qu'elle est déjà engagée dans d'importantes opérations d'aménagement. Elle demande donc à l'État de s'engager sur les risques – pas seulement sur des subventions.

Un aménageur a été constitué par l'État en 2004, qui l'associe à la Ville et aux partenaires privés, dirigé par un ancien ministre.

Cees van Boven : « Le but du projet est de renforcer la puissance économique d'Amsterdam mais aussi sa structure sociale : 80% des habitants actuels ont des bas revenus et il faudrait y attirer des populations à revenus plus élevés, pour assurer une mixité sociale.

Ces objectifs correspondent aux buts poursuivis globalement par la politique d'aménagement des Pays-Bas : **la mixité sociale et fonctionnelle permet une intensification de l'usage du sol, une densification par la superposition de plusieurs fonctions.** »

### **Densification par superpositions et partenariats public-privé**

**Frédérique de Gravelaine** : À Amsterdam, le « mille-feuilles » hollandais prend des proportions exceptionnelles dans un projet en cours sur l'île de la Poste, proche de la gare centrale, dans le port : **Amsterdam Ode (Oosterdokseiland)**. Opération très dense associant des bâtiments hauts de 24 à 47 m étagés à la fois d'est en ouest et du nord au sud, rues larges de 8m, cours intérieures, passages couverts. Mixité intense : bureaux (72 500 m<sup>2</sup>), logements (33 500 m<sup>2</sup> pour 300 appartements), commerces & restos (11 500 m<sup>2</sup>) + *Network facility center* (8 000 m<sup>2</sup>, mêlant showrooms et commerces, investisseur chinois), loisirs (8 000 m<sup>2</sup> cinéma, fitness), hôtel 5\* et centre de congrès (22 000 m<sup>2</sup>), culture (45 000 m<sup>2</sup> dont 32 000 pour la plus grande bibliothèque d'Amsterdam et le conservatoire de musique), parkings souterrains (1 300 places de voitures, 3 200 vélos).

Mixité à la fois horizontale et verticale : boutiques et restos dans le bâtiment de l'hôtel ; NFC des Chinois avec boutiques en rdc ; Conservatoire sur les cinémas et bureaux dessus, logements sur les bureaux, etc. **Une grande partie du travail de Mab est d'assurer la cohérence du mille-feuille, sur les interdépendances et les connexions entre les différents éléments.**

Aménageur : Mab et Ville, avec un partenaire chinois (New Chinatown Amsterdam). Urbaniste : Erick van Egeraat. 11 architectes différents. Travail en workshops qui réunissent tous les partenaires. Portage foncier : la Ville rachète à la Poste, revend à Mab au fur et à mesure de l'avancée des projets,



Mab revendant ensuite (y compris à la Ville pour les équipements).

La réalisation des équipements publics (bibliothèque et musée), confiée par la Ville à Mab, commence en 2004.

**Jean-Michel Roux :** Cette superposition, comparable à la complexité des dalles, fonctionne grâce à la présence d'un opérateur unique, à une unité de gestion et de propriété – par exemple lorsque la Ville reste propriétaire et confie la gestion à un partenaire privé qui a par ailleurs développé l'ensemble de l'opération.

**Jean-Luc Nguyen :** Nous travaillons actuellement sur un projet du même ordre, la requalification de la gare Versailles-Chantiers, avec Rff, la Sncf, des parkings partagés, un multiplex, des bureaux...

Le vrai problème aujourd'hui, c'est l'absence de logique à long terme des banques et des actionnaires de nos partenaires promoteurs. Il faudrait une mutation de ces opérateurs pour intégrer cette dimension. Seuls les investisseurs étrangers se présentent aujourd'hui comme partenaires possibles. Mais vont-ils le faire durablement ? Les fonds de pension ont une vocation à travailler sur leur territoire national et, s'ils investissent à l'étranger, à le faire de façon traditionnelle.

**Jean-Michel Roux :** Sans jurer que cette mutation soit engagée, l'arrivée de concurrents étrangers depuis deux-trois ans, des Hollandais mais aussi des Anglais, des Australiens, se confirme dans de nombreuses villes, à Lyon Confluence, Angers, Saint-Brieuc, Nantes, Bordeaux... Ce sont surtout des opérations mixtes dans des secteurs de friches : se présentent non plus seulement des promoteurs mais des opérateurs intégrant toute la chaîne et s'appuyant sur l'investissement de fonds de pension. **La France intéresse les investisseurs immobiliers car le foncier y est comparativement peu cher. Les financiers français pourraient commencer à s'y intéresser également, et cela va conduire les promoteurs français à réagir, et à innover dans des pratiques qu'ils n'ont pour l'instant pas du tout.**

Le phénomène s'observe également en Espagne, où les capitaux basculent de la bourse vers l'immobilier. Il ne s'agit pas seulement d'investissements ponctuels mais l'ensemble des données est pris en compte, à commencer par l'évolution des quartiers dans lesquels s'inscrivent les opérations, et dont ils deviennent bon gré mal gré solidaires. Bien sûr, nous manquons de recul puisque cette évolution date de l'effondrement boursier de 2002.

**Frédérique de Gravelaine :** La vision à long terme des promoteurs privés hollandais leur permet d'être de véritables aménageurs et des partenaires pour les Villes. À La Haye, Mab a été conseil de la Ville avant que le projet sur le quartier du centre (opération Resident) prenne forme et leur soit finalement attribué – avec peu de souci des règles de concurrence européenne... À Almere, où pourtant les services sont compétents et puissants, la Ville a fait appel à Mab pour réaliser le projet de OMA sur le centre en considérant que cette opération était trop complexe et qu'ils avaient besoin du savoir-faire des privés. Quitte à découvrir d'ailleurs que ce savoir-faire n'était pas aussi pointu que prévu et que leur partenaire a expérimenté autant qu'eux.

**Jean Frébault :** Les Pays-Bas n'ont pas les dispositifs publics puissants que des opérations comparables en France utilisent et, par contre, attendent que le privé assure une grande partie des missions dévolues ici à des services publics. Pourtant – et n'y a-t-il pas là une contradiction ? – sont affirmés des objectifs d'intérêt général forts, tant au niveau national que local : mixité sociale, densité, etc. Les financements publics étant en retrait, le partenariat privé adhère-t-il à ces objectifs ou ne cherche-t-il pas au contraire à orienter les programmes dans ses propres intérêts, aussi bien sur les activités économiques que le logement, les équipements, la qualité d'espace public...

**Pierre Gautier :** La contradiction existe, on l'a vu dans les Vinex dont les objectifs d'intérêt public n'ont pas été assez défendus par les collectivités. Mais elle n'est pas inévitable. Sauf à vouloir faire participer du privé en lui permettant seulement de construire un bâtiment et d'encaisser des bénéfices :

ce genre de processus, traditionnel en France, ne permet pas d'intéresser un partenaire sur le moyen ou le long terme. Par contre, **un investisseur ou un promoteur peut s'impliquer s'il participe à l'opération dès le début et s'il peut profiter de la valorisation de ce qui environne son intervention. Il est alors amené à défendre une certaine qualité. Surtout si l'argent à placer reste investi longtemps, s'il gère les sites qu'il a aménagés.**

**Jean-Michel Roux :** S'il n'y a pas en France d'investisseurs à long terme c'est d'abord par **absence d'acteurs économiques, d'organismes financiers capables d'investir dans des opérations durables et stables.** Il n'y a pas de retraite par capitalisation et la Caisse des dépôts n'a jamais joué ce rôle, intervenant dans l'aménagement et le logement mais sur des morceaux de villes. Si ces acteurs commencent à apparaître, c'est à la suite des difficultés boursières, et les financiers s'intéressent aux investissements basiques, à la manière dont on achetait des immeubles de rapport sous Haussmann. L'autre raison, c'est le refus des pouvoirs publics. Les procédures interdisaient le moindre partenariat, si bien que les projets des promoteurs, qui n'avaient pas été associés en amont, pouvaient trahir les logiques d'aménagement. **Il n'y a pas de dispositif légal qui permette d'étudier des projets en partenariat, les dispositifs contractuels sont extrêmement complexes** et je vois mal une Ville négocier sa participation aux plus-values futures des investisseurs sans que la tutelle des Finances y mette bon ordre.

**Ces opérations ne s'analysent pas dans des participations à des déficits.** Il s'agit de ventes de terrains, associées de cahiers de charges complexes. Donc, même dans une opération « déficitaire » qui impose de lourdes infrastructures publiques, certaines parties peuvent être assurées par des opérateurs qui assument l'ensemble de la chaîne, de la conception à l'investissement – en France, les opérations de ce genre sont rares, par exemple Lyon Confluence, et compliquées à faire fonctionner.

**Cees van Boven :** La politique d'aménagement du territoire aux Pays-Bas a été forte pendant une période, dotée d'instruments fonciers performants, en particulier avec les Vimex. Mais **l'État n'a plus les moyens d'investir autant et les privés travaillent sans trop de contrainte.** Compte également le système de financement du logement, qui permet d'acheter sur la base d'une hypothèque de 50 ans, si bien que les investisseurs et les banques ont intérêt à s'engager dans des opérations de qualité durable. Enfin, n'oublions pas que la grande difficulté reste de **faire travailler ensemble les différents partenaires publics** – ministères, Villes, société de chemins de fer...

**Ariella Masboungi :** La question de la qualité urbaine et architecturale est centrale et monter des partenariats avec des privés ne sera intéressant que s'ils s'engagent sur des projets urbains ambitieux, volontaristes. Jean-Luc Nguyen par exemple, parvient à monter des opérations d'habitat individuel de qualité. Combien sont-ils en France comme lui à ne pas se contenter de répondre au marché avec des opérations monofonctionnelles à la rentabilité immédiate ?