



Association des Professionnels  
Développement urbain et coopération

CA C9550

C 9550

## Actualité des grands projets urbains

**ISTED**  
« Villes en développement »  
Centre de Documentation et d'Information  
Arche de la Défense  
92055 Paris-La Défense - France  
Tel. : (33) 1.47.61.11.9  
Fax : (33) 01.41.81.15.99



Actes de la journée ADP  
6 septembre 1996

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

---

ADP - Villes en développement - Arche de La Défense - 92055 Paris La Défense Cedex



## *Sommaire*

<b>1-Ouverture de la journée</b> MM. Fabrice Richy et François Noisette	P.3
<b>2-Les grands projets d'aménagement urbain : mise en perspective</b> M. Eric Huybrechts	P.5
<b>3-Financement des grands projets, point de vue du banquier. Le pont sur le Tage et l'aéroport de Hong Kong</b> M. Eric Francoz	P.18
<b>4-Le projet EuraLille</b> M. Martin Lévy	P.31
<b>5-Histoire urbaine et grands projets</b> M. Michel Arnaud	P.40
<b>6-Les grands projets structurent la ville : Paris</b> M. Jean-Michel MILLIEX	P.48
<b>7-Reconstruction du centre-ville de Beyrouth</b> M. Michel MICHEAU	P.58
<b>8-Table ronde</b> animée par M. Sudarskis, avec la participation de MM. Huybrechts, Arnaud et Millieux	P.71
<b>9-Discours de clôture</b> M. Antoine Pouillieute	P.79

Christian-Pierre Cormier, avocat-urbaniste, a assuré la réalisation de ce document.



## Ouverture de la Journée

par MM. Fabrice RICHY, Président sortant de l'ADP et  
François NOISETTE, Président de l'ADP

**M. Fabrice RICHY :**

Bonjour,

Tout d'abord, j'aimerais vous souhaiter la bienvenue à cette journée ADP à laquelle, je vois, vous êtes venus nombreux. Je voudrais aussi, par la même occasion, signaler la présence de fondateurs de l'ADP, comme MM. Arnaud et Olavarrieta. En effet, l'ADP fête cette année son vingtième anniversaire. Comme vous le savez sans doute, l'un des objectifs que se fixe et réalise l'ADP à travers ces journées c'est notamment l'échange et l'animation d'un milieu professionnel. Les deux points d'appui de cet objectif, c'est d'une part le bulletin *Ville en développement* paraissant six fois par an que vous connaissez et l'organisation de ces journées. *Ville en développement*, comme vous l'avez sans doute vu cette année, a subi un lifting important. C'est à la fois dans la maquette, dans les rubriques, dans les nouvelles ; et je pense que c'est un outil intéressant pour les milieux professionnels. Les journées de l'ADP sont un travail de longue haleine que le bureau prépare tout au long de l'année. Je voudrais citer pour mémoire un certain nombre de thèmes qui ont été abordés au cours de ces seize années : changement social et développement dès 1985, dès 1984 on s'intéresse aux quartiers des plus démunis en parlant des bidonvilles, l'année dernière on a travaillé sur le financement de l'urbanisation, l'année précédente sur la relation entre les collectivités locales et la coopération décentralisée. Ceci nous permet donc tous les ans de sédimenter et d'avoir dans la salle d'anciens intervenants, qui débattent maintenant régulièrement avec nous ; c'est aussi un autre moyen d'élargissement.

Cette journée, je vais laisser François Noisette, le nouveau président de l'ADP depuis 20h:30 hier soir, vous la présenter. Je voudrais évidemment remercier ceux qui nous ont aidés à préparer cette journée : M. Christian-Pierre Cormier, qui a produit une excellente analyse d'une vingtaine de grands projets urbains à travers le monde, ainsi que l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

**M. François NOISETTE** : Bonjour et bienvenue à tous. Avant d'aborder le thème de la journée, j'aimerais vous présenter la composition du nouveau bureau élu hier lors de notre assemblée générale. Il s'agit de : François Bodin qui a accepté de poursuivre la difficile tâche de trésorier ; François Phulpin qui est notre nouveau secrétaire ; Michel Prévost ; Fabrice Richy qui a accepté de faire partie du bureau et qui nous représentera au Conseil d'administration de l'ISTED ainsi que Michel Gérard qui poursuit la rédaction en chef de *Ville en développement*. Je voudrais aussi remercier M. Cornu qui a accepté de s'associer aux travaux du bureau.

Entrons maintenant, si vous le voulez bien, dans le vif du sujet de cette journée. Grands projets urbains, la dénomination n'est pas tout à fait labellisée puisqu'en France le Grand projet urbain a été récupéré pour désigner la restructuration des grands quartiers en difficulté, alors que nous allons plutôt aborder l'idée du projet structurant à l'échelle d'une grande agglomération, qu'il s'agisse de la restructuration de quartiers anciens ou encore le développement de quartiers nouveaux : en France on peut citer les exemples de La Défense ou de la ZAC Seine-Rive gauche. C'est un sujet qui nous éloigne un petit peu des préoccupations africaines. D'ailleurs, nous aurions eu beaucoup de mal à trouver de grands projets urbains en Afrique. Ce sera d'ailleurs la question centrale de notre débat de fin de journée : comment se fait-il, pour quelles raisons ce type de projet ne se développe-t-il pas dans certaines parties du monde. Il y en a beaucoup en Asie, en Amérique, en Europe, on commence à en voir apparaître en Europe de l'Est, mais en Afrique on n'en trouve pas. Est-ce que les conditions ne sont pas remplies ? Il faut aussi réfléchir sur la manière d'initier des projets de ce genre, car de l'avis de nombreux experts ils sont aussi le moteur du développement économique des villes. Il suffit d'évoquer à nouveau le projet de La Défense pour l'Ile-de-France.

Le programme que nous vous avons distribué à l'entrée va malheureusement encore subir une petite modification puisque M. Denery du Groupe Bouygues, qui devait nous parler de l'implication des groupes privés dans le montage de projet, en particulier en Europe de l'Est, a dû partir pour Budapest hier soir. Alors sans plus tarder, je vous propose de débiter cette journée avec M. Huybrechts de l'IAURIF, qui nous fera une mise en perspective à travers la planète des grands projets d'aménagement, M. Huybrechts ayant travaillé pendant plus de dix mois sur ce sujet dans le cadre des travaux de Métropolis.

# Les grands projets d'aménagement : mise en perspective

*M. Eric HUYBRECHTS  
IAURIF - METROPOLIS*

Bonjour,

J'aimerais vous présenter aujourd'hui quelques réflexions issues d'un travail entrepris ces dernières années avec Monsieur Hervé Blumenfeld dans le cadre des travaux de l'association Métropolis et d'informations complémentaires regroupées par Monsieur Christian-Pierre Cormier pour préparer cette journée. Les grands projets qui seront évoqués recouvrent des situations très diverses. Ils seront présentés en trois parties : Premièrement, les aspects physiques et leurs relations avec les stratégies spatiales ; deuxièmement les questions financières et troisièmement le rôle des principaux acteurs.

## I-ASPECTS PHYSIQUES ET RELATIONS AVEC LES STRATÉGIES SPATIALES DE DÉVELOPPEMENT

### 1 - Ampleur des grands projets d'aménagement

Il s'agit de grands projets d'aménagement urbain. Leur échelle est celle des opérations de Bercy et de Tolbiac plutôt que de la Bibliothèque de France, ou celle de la restructuration du centre-ville de Casablanca et de sa corniche plutôt que de la Grande mosquée. Il s'agit aussi de très grandes infrastructures comme le boulevard périphérique de Barcelone et les opérations d'urbanisme qui l'ont accompagné, l'extension de l'aéroport de Schiphol-Amsterdam ou le tunnel d'adduction d'eau potable pour 8 millions d'habitants de New York.

La taille de ces projets couvre des superficies qui vont d'une centaine d'hectares pour le nouveau centre ville de Shanghai, à 450 hectares pour le nouveau front de mer de la baie de Tokyo, 2.400 hectares pour les Docklands de Londres ou bien 22.000 hectares pour la ville nouvelle de 6 Octobre au Caire. Ces projets concernent des milliers de m<sup>2</sup> de planchers à bâtir.

- A Paris Seine-Sud-Est, c'est-à-dire Bercy et Tolbiac, cela représente environ 1,7 millions de m<sup>2</sup>, à Lu Jia Zui à Shanghai entre 3 et 5 millions de m<sup>2</sup>, à Beyrouth 4,69

millions de m<sup>2</sup>.

- Les surfaces sont encore beaucoup plus importantes pour des villes nouvelles comme 6 Octobre destiné à accueillir 350.000 habitants ou New Bombay qui prévoit d'en accueillir 2 millions.
- Pour les infrastructures, cela concerne des dizaines de kilomètres pour le périphérique de Barcelone, ou environ 100 km pour le tunnel d'adduction d'eau potable de New York.

## 2 - De grands projets partout dans le monde

Des grands projets se font un peu partout dans le monde, sur tous les continents, dans les pays industrialisés comme la France, le Canada ou l'Australie, dans les pays intermédiaires comme le Liban, le Portugal ou le Maroc et aussi, dans des pays pauvres mais dynamiques comme l'Égypte, l'Inde ou la Chine. Toutefois, il est vrai qu'il est difficile de trouver de nombreux grands projets en Afrique sub saharienne ou en Europe de l'Est aujourd'hui.

## 3 - Des grands projets depuis l'existence des villes

On réalise de grands projets depuis que les villes existent. Pensez aux villes de fondation romaines, aux villes franches de la Renaissance, à Versailles sous Louis XIV, aux villes industrielles du 19<sup>ème</sup> siècle, aux villes coloniales espagnoles ou encore aux villes nouvelles de l'après-guerre. Cette pratique perdure parce qu'elle représente un des moyens puissants et efficaces pour agir sur la structure et sur la croissance des métropoles. Pourtant, leur mise en place est compliquée.

## 4 - Pas de lien entre richesse des métropole et réussite de grands projets

On pourrait penser que les pays riches n'ont pas trop de problèmes pour réaliser, bon an mal an leurs grands projets d'aménagement urbain. Pourtant, on a vu ces dernières années les trois métropoles les plus riches du monde faire face à de graves difficultés:

- Le projet de la baie de Tokyo est arrêté depuis trois ans, suite à l'effondrement du marché immobilier, malgré un appui considérable de la puissance publique dans sa réalisation (50% des investissements).
- Le tunnel d'adduction d'eau potable de New York, plus grand projet de l'histoire de la ville, commencé en 1970, n'est réalisé qu'au tiers à cause de la faillite de la ville de New York dans les années 70' et, depuis la reprise du projet au milieu des années 80', à cause d'un saucissonnage en petites opérations qui retarde chaque jour le projet et augmente son coût.
- les Docklands à Londres se sont arrêtés suite à l'effondrement de la bulle financière



dans un contexte de développement ultra-libéral.

Bien sûr, d'autres projets se sont mis en place dans ces métropoles et ont été réalisés dans de bonnes conditions comme Battery Park, commencé en 1968 ou Yebisu à Tokyo, terminé récemment.

Bref, il n'y a pas de lien entre richesse d'une métropole et réussite d'un grand projet. Mais il y en a vraisemblablement un entre dynamique urbaine et réalisation de grands projets.

#### 5- De grands projets...petits face à l'échelle des métropoles

Si parfois les grands projets paraissent gigantesques aux yeux de certains, ils ne sont pourtant qu'une petite partie de l'ensemble métropolitain. Par exemple :

- Le projet de Lu Jia Zui, vitrine des développements de Pudong à Shanghai est englobé dans une vision stratégique métropolitaine. Ce nouveau quartier d'affaires s'étend sur 1,7 km<sup>2</sup> et fait partie du projet de Pudong prévu sur 500 km<sup>2</sup> à l'ouest du fleuve;
- Le pôle Seine-Sud-Est de Paris fait partie d'une politique ambitieuse pour rééquilibrer la métropole vers l'Est. Paris-Seine-Sud-Est, c'est-à-dire les opérations de Bercy et de Tolbiac, est le principal pôle du Plan de l'Est parisien et du secteur stratégique de la Seine-Amont.
- La ville nouvelle de 6 Octobre, prévue pour 350.000 habitants, est le principal centre urbain du Western Development Corridor du Grand Caire, prévu dans le désert pour accueillir 1.400.000 habitants.

En effet, ces projets portent sur une partie très limitée du territoire. Ils sont donc la partie émergée de l'iceberg. S'ils sont grands c'est parce que le développement des métropoles, ou leurs transformations sont importants.

Par ailleurs, ils bénéficient d'atouts importants mais aussi de handicaps:

- Paris Sud-Est a l'avantage de s'implanter au cœur d'une métropole bien équipée, tout en devant surmonter les difficultés de franchissement de voies ferrées;
- Pour la ville nouvelle de Six Octobre, les disponibilités foncières considérables proche du Caire s'opposent à la difficulté d'attirer les nouveaux habitants dans le désert au démarrage du projet;
- Le contexte économique international exceptionnel de Shanghai favorise les développements de grande ampleur, mais le projet de Lu Jia Zui nécessite le

franchissement d'un fleuve de 500 mètres de large (2 ponts et un tunnel sont déjà réalisés).

## 6 - Un lien puissant indispensable entre grand projet et planification métropolitaine

Souvent les projets s'appuient sur les dynamiques métropolitaines tout en optant pour des directions opposées aux tendances de développement spatial de la métropole (Est parisien, désert...). On comprend donc mieux pourquoi ces projets sont structurants, car ils modifient, infléchissent les relations entre les différentes parties de la ville, et même, parfois, orientent le développement spatial des métropoles.

La mise en place des grands projets structurants nécessite donc une volonté et une vision qui soit à la fois prospective sur le long terme et d'échelle métropolitaine, pour faire face aux ambitions et aux défis des métropoles. La planification d'échelle métropolitaine est donc indispensable pour la mise en place de tels projets. Ces projets sont un élément central des stratégies de développement des métropoles. Ils ont besoin d'un lien puissant avec la planification métropolitaine pour maintenir le cap dans la durée.

## II-LE FINANCEMENT DES GRANDS PROJETS STRUCTURANTS ET LEURS ADAPTATIONS AUX ALÉAS ÉCONOMIQUES

### 1 - Une économie globale qui agit sur la structure des métropoles

Les changements récents de l'économie mondiale ont eu des effets importants sur la définition des grands projets structurants. Une concurrence accrue est apparue entre les métropoles comme Shanghai qui est en passe de devenir l'un des principaux centres financiers, économiques et commerciaux internationaux de la région Asie-Pacifique, ou Beyrouth qui se présente comme un des premiers pôles bancaires du Proche Orient. On observe aussi un renforcement de l'image internationale des métropoles à travers des projets phares comme les jeux olympiques de Barcelone, la grande mosquée de Casablanca, l'exposition universelle de Séville en 1992 ou celle de Lisbonne en 1999.

Des changements de répartition apparaissent entre les principales fonctions économiques avec une importance accordée aux fonctions commerciales et financières par le développement de centres d'affaires comme pour la reconstruction du centre ville de Beyrouth, le développement du centre d'affaires de Shanghai ou le quartier d'affaires des Docklands de Londres.

On trouve des transformations de sites suite à la diminution des activités industrielles de certaines métropoles au profit des activités tertiaires ou de loisirs comme dans la requalification urbaine du Vieux Port à Montréal ou de fonctions urbaines mixtes comme dans le projet de restructuration de Brisbane, celui d'EXPO'98 à Lisbonne ou d'Ultimo-Pyrmont à Sydney.

On remarque aussi le développement de sites bénéficiant des percées dans les télécommunications et orientés sur la haute technologie comme la cité des sciences et de la technologie d'Adlershof à Berlin, la cité scientifique de Saclay en Ile-de-France ou le téléport de Tokyo.

## 2 - Les changements brusques du marché affectent les grands projets

Les variations des conjonctures économiques ont des conséquences sur la mise en œuvre des grands projets structurants. Dans certains cas, elles peuvent retarder des projets comme ça a été le cas pour le Vieux Port de Montréal ou actuellement le développement de Tolbiac à Paris. Dans d'autres cas, elles peuvent amener les métropoles à modifier des composantes importantes des projets. Le projet de la Southbank à Melbourne, géré directement par le Ministère de l'équipement, a modifié plusieurs fois son projet sous la pression des acteurs privés.

Des retournements brusques de conjoncture ont obligé à arrêter des projets parmi les plus importants comme celui des Docklands de Londres ou le front de mer de la baie de Tokyo. Les retards dans les projets ont un coût qui peut être considérable lorsque des emprunts ont été engagés.

Pourtant, de grands projets maintiennent leurs objectifs malgré des conjonctures parfois difficiles comme le projet de tunnel d'adduction d'eau potable de la Ville de New York qui reste une priorité malgré les retards liés à la crise fiscale que la ville a traversée.

## 3 - Des sources de financement diversifiées, pour une forte mobilisation

La mise en œuvre de ces grands projets nécessite la mobilisation de capitaux considérables sur des périodes qui peuvent atteindre plusieurs décennies. Lorsque les taux d'intérêts sont élevés, les emprunts deviennent moins adaptés aux investissements à long terme, bien que l'emprunt soit un moyen nécessaire de financement dans de nombreux cas.

Le coût réel élevé du capital limite les possibilités d'emprunt des pays. Les contraintes sur les dépenses publiques affectent directement les grands projets d'aménagement, tant pour les investissements directs que pour le remboursement de la dette qui peut être supporté.

La diminution de la capacité d'investissement des gouvernements les conduits à chercher de nouvelles alternatives pour le financement des grands projets structurants, en particulier en faisant appel au capital privé, notamment international. Ainsi, des moyens très divers sont utilisés pour financer les projets :

- il peut s'agir de financements publics comme pour les infrastructures de la ville nouvelle de Hay Ryad à Rabat financées par l'Etat marocain; Ces financements se réalisent parfois à l'aide d'obligations municipales comme pour le téléport financé par le gouvernement métropolitain de Tokyo;
- il peut s'agir d'emprunts garantis par la puissance publique comme pour le projet de cité scientifique de Berlin-Adlershof ou l'EXPO universelle de 1998 à Lisbonne.
- il peut s'agir aussi plus classiquement d'emprunts engagés sur les marchés bancaires privés comme à Brisbane pour certaines opérations du secteur privé;
- il peut s'agir enfin de ventes d'actions de sociétés d'aménagement privées sur les marchés boursiers comme la SOLIDERE à Beyrouth;

4 - La maîtrise des coûts du foncier et des grandes infrastructures conditionne la faisabilité des opérations

La maîtrise foncière par l'organisme d'aménagement, lorsqu'il existe, est une question clé pour la réalisation des projets, de même que la réalisation de grands équipements et de grandes infrastructures qui dépassent l'échelle des projets. Ceux-ci sont le plus souvent financés directement par des fonds publics, moyen indispensable pour réaliser des ouvrages qui ne peuvent être supportés par la seule structure financière des grands projets.

Certaines opérations sont installées sur des terrains majoritairement publics comme ceux des anciens docks de Londres, Montréal et Tokyo, ou dans le désert appartenant à l'Etat égyptien au Caire, levant ainsi une contrainte considérable pour le financement et la rapidité de la mise en œuvre des opérations.

A Beyrouth, pour faire face à une division importante de la propriété et à une complexité liée aux droits des 120.000 ayants droits et dans un contexte difficile pour les finances publiques, les terrains et les droits des anciens occupants ont été échangés contre des actions de la société privée d'aménagement.

Par ailleurs, de nouveaux territoires conquis sur la mer, 80 hectares supplémentaires pour le nouveau front de mer de Tokyo, 60 hectares en remblais pour le centre financier de Beyrouth, 15 hectares de conquête pour nouvelle corniche de Casablanca permettent d'accroître la surface commercialisable des projets mais nécessitent des programmes à forte valeur ajoutée permettant de couvrir les coûts d'aménagement.

## 5 - Le partenariat public - privé

La diminution de la capacité d'investissement des gouvernements les conduit à rechercher d'autres partenaires pour atteindre leurs objectifs. Des partenariats public-privés sont pratiqués sur de nombreux projets comme les sociétés d'économies mixtes contrôlées par la Ville de Paris à Seine Sud-Est ou les joint-ventures pour le Téléport de Tokyo. Le financement des projets se fonde alors sur des acteurs locaux comme à Beyrouth, où plus de 90% des actions sont tenues par des libanais, et internationaux comme sur les projets de Berlin et de Lisbonne qui bénéficient notamment de financements de l'Union Européenne. Dans certains cas, des acteurs étrangers contrôlent de grands projets. Pour les Docklands de Londres, les investissements privés étrangers représentaient en 1995 plus de 50% des capitaux investis.

La participation financière privée est parfois importante :

- soit par des négociations opération par opération dans le cadre d'une planification stratégique à Brisbane et à Melbourne,
- soit par la récupération d'une partie ou de la totalité des coûts d'aménagement par la vente ou la location des terrains aménagés à des investisseurs privés;
- soit par un financement direct par le secteur privé pour la réalisation d'infrastructures et de grands équipements qui sont ensuite remis à la puissance publique en échange d'une indemnité. Cette indemnité peut parfois se traduire sous forme de terrains ou de droits d'aménagement sur certains secteurs comme en a bénéficié la SOLIDERE à Beyrouth.
- soit par la construction et la vente de bâtiments.

Les aides diverses de la puissance publique favorisent une certaine stabilité financière des projets face aux aléas économiques. Le programme fédéral australien "Better Cities", destiné à des projets expérimentaux dans les métropoles australiennes, permet d'alléger une trop lourde charge financière liée aux emprunts sur les marchés financiers tout en favorisant des expérimentations urbaines.

Le financement des grandes infrastructures et des équipements par la puissance publique est un facteur d'attraction considérable pour la réalisation de ces grandes opérations. L'opéra et le musée de Melbourne, comme le tramway dans l'opération de Sydney ont joué ce rôle.

## 6 - Contrôle financier de l'aménageur et contrôle des objectifs du projet

Le contrôle financier de l'organisme d'aménagement par les partenaires joue un rôle décisif sur les moyens d'atteindre les objectifs. Ce contrôle dépend en grande partie du rôle que les

métropoles peuvent assumer parmi les partenaires financiers. Les cas de figures sont divers:

- la garantie des emprunts par Berlin donne au Land-ville ce contrôle prévu dans le cadre de la législation allemande. Celle-ci lui permet de bénéficier des plus-values et des équipements publics réalisés, mais lui fait porter les risques d'éventuels déficits;
- à Beyrouth, le contrôle du projet par la puissance publique se fait sur le plan réglementaire mais pas sur le plan financier;
- à Londres, le gouvernement a conservé le contrôle financier de l'aménageur public, sans assurer un contrôle financier sur les principaux opérateurs privés du secteur;
- à Paris, la participation majoritaire de la Ville dans les sociétés d'économie mixte chargées de l'aménagement de Seine-Sud-Est lui assure la maîtrise du projet.

#### 7 - Des structures financières stables pour des projets durables

De très grands projets placés dans un contexte de stimulation des acteurs économiques privés visant à les inciter à investir dans le domaine urbain comme à Tokyo, et de faiblesse des investissements publics comme les Docklands ont montré leur vulnérabilité pour supporter des opérations sur le long terme.

De même, lorsque les structures publiques ne sont plus en mesure de financer ces types de projets, ceux-ci peuvent être retardés. C'a été le cas de New York avec sa crise fiscale dans les années 1970.

Lorsque les développements économiques sont très rapides, les autorités publiques peuvent être amenées à investir fortement en infrastructures et en équipement sur les sites les plus porteurs économiquement au détriment d'autres secteurs de la métropole, ce qui peut accentuer les déséquilibres métropolitains.

La liaison du marché immobilier avec le marché boursier a été mise en évidence ces dernières années, notamment avec le phénomène de la «bulle foncière». Cette tendance a accentué des déséquilibres par rapport aux objectifs initiaux d'aménagement dans certaines métropoles et a obligé certains projets à une révision importante. Des mécanismes de protection des grands projets contre ces dangers sont à rechercher. Des structures financières stables s'avèrent indispensables pour assurer la réalisation des objectifs des grands projets structurants.