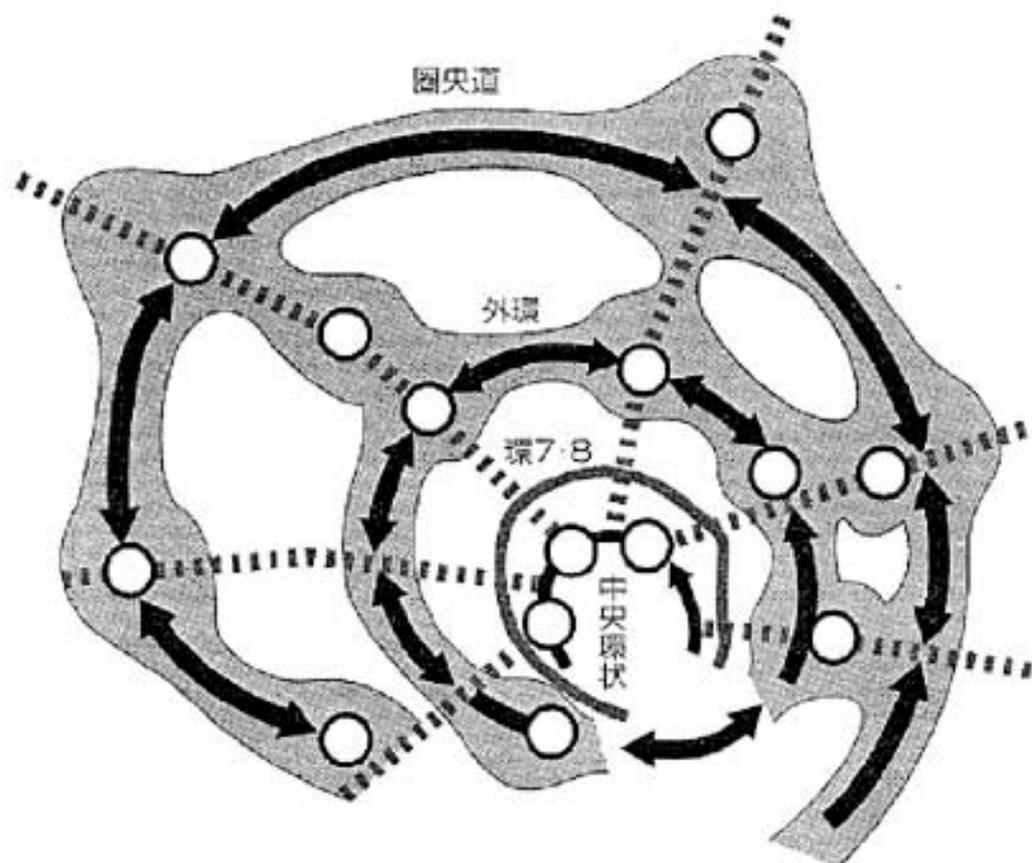


# TOKYO

## Stratégies de développement urbain de la région métropolitaine

Rapport de mission d'étude



# Tokyo : stratégies de développement urbain de la région métropolitaine

Rapport de mission d'étude (juin 2002)

Octobre 2002

---

**Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF)**

15 rue Falguière - 75740 PARIS Cedex 15 - Tel. 01 53 85 53 85 - Fax. 01 53 85 79 07 - [www.iaurif.org](http://www.iaurif.org)

---

Directeur général : Hervé GAY

Division Aménagement de l'Espace, Directeur : François DUGENY

Rapport réalisé par : Paul LECROART, Urbaniste

*Photos et schémas : Paul Lecroart (sauf mention)*

*Couverture : © Ichikawa Hiroo « La mégalo-pole radioconcentrique »*

© IAURIF - octobre 2002

1.02.016

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>1. L'aire métropolitaine de Tokyo : quelques repères .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Desserrement et polycentrisme : la stratégie des années 1960-1990.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Les évolutions de la métropole depuis la crise de 1992.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Un projet structurant : la nouvelle rocade métro autour du centre.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Le nouveau plan stratégique de Tokyo : un tournant ?.....</b>	<b>29</b>
<b>6. Aménagement et gouvernance dans l'aire métropolitaine.....</b>	<b>37</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>43</b>
<b>Sources .....</b>	<b>45</b>

# Introduction

Depuis environ deux décennies, les politiques d'aménagement menées dans l'aire métropolitaine de Tokyo se réfèrent au concept du polycentrisme : L'objectif poursuivi est d'offrir un meilleur équilibre entre les fonctions économiques et résidentielles en aidant l'agglomération à évoluer vers une structure urbaine multi-polaire. Des moyens règlementaires, fonciers et opérationnels sont venus en appui à cette stratégie dont le succès, ou l'échec, repose largement au final sur le comportement des acteurs socio-économiques.

Cette stratégie évolue rapidement sur fond de récession économique, de vieillissement rapide de la population et de décentralisation politique. Dans ce contexte instable, Tokyo et les autres collectivités territoriales de l'aire métropolitaine cherchent à définir les bases d'une nouvelle stratégie de développement urbain pour l'aire métropolitaine.

A l'heure où l'Ile-de-France s'engage dans une réflexion sur la révision du Schéma directeur régional, l'expérience de Tokyo, dans ses réussites comme dans ses échecs, apporte un éclairage précieux. Et ceci d'autant, qu'au-delà des grandes différences entre les deux aires métropolitaines de Tokyo et de Paris, il existe aussi beaucoup de similitudes.

Ce rapport présente les résultats d'une mission d'étude sur les stratégies métropolitaines de Tokyo qui s'est déroulée du 3 au 13 juin 2002 et au cours de laquelle ont été rencontrés une douzaine d'acteurs et de spécialistes de l'aménagement (cf. Liste page suivante). Cette mission s'inscrit dans une continuité d'échanges avec Tokyo qui se traduit aussi notamment par la visite de professionnels japonais à l'Institut<sup>1</sup>.

La mission a porté en particulier sur les aspects suivants :

- le nouveau Plan stratégique de Tokyo et sa place dans l'évolution des politiques d'aménagement et de structuration urbaine de la métropole ;
- les grands projets d'aménagement et, en particulier, l'impact sur le développement urbain d'un projet structurant : la *Oedo line*, nouvelle ligne de métro en boucle autour du centre de Tokyo ;
- la Conférence régionale des 7 autorités métropolitaines et l'évolution de la répartition des pouvoirs en matière d'aménagement urbain dans la région urbaine.

---

<sup>1</sup> Accueil en septembre 2002 de Miyakawa Asaichi (ingénieur-urbaniste) et de Mochizuki Shinichi (spécialiste de l'urbanisme français au Japon), et en octobre, de Sugo Tomoyoshi (Chef de projet à la Ville de Tokyo) et de Togo Hisatake (directeur de l'Institut de Recherche Municipal de Tokyo).

Au travers de ces thématiques, la mission a permis d'observer les réponses apportées à Tokyo à des problématiques communes à d'autres métropoles mondiales comme l'Ile-de-France (cf. Conclusion p.43). Une documentation sur l'aménagement de Tokyo et de sa région a également été recueillie, dont une partie reste à exploiter (cf. Sources p.45).

Avant d'aller plus loin, il convient d'insister sur la difficulté à comprendre les mécanismes qui régissent l'évolution d'une agglomération aussi complexe que celle de Tokyo. Un bref séjour, au sein d'une culture et d'une langue très différentes et dans une métropole peuplée comme la moitié de la France, suscite bien entendu plus de questions qu'elle n'apporte de réponses.

Ces interrogations ouvrent des pistes pour de futurs échanges techniques ou de travaux communs entre Paris Ile-de-France et la Région de Tokyo. Plusieurs personnes rencontrées ont exprimé le souhait de continuer à travailler avec l'Institut.

Différents sujets seraient à approfondir, notamment :

- les outils fonciers et opérationnels du renouvellement urbain de la zone centrale : grands projets, aménagement des abords de gares etc. ;
- la question du développement des pôles périphériques dans un contexte de retour au centre des habitants et des activités ;
- les moyens de la planification stratégique et les modes de coopération entre décideurs ;
- les politiques d'aménagement aéroportuaire et leur incidence sur le développement de la métropole.

## Personnes rencontrées à Tokyo

Mme Natacha AVELINE  
Chercheur en urbanisme  
Maison Franco-Japonaise, Tokyo

M. ICHIKAWA Hiroo<sup>2</sup>  
Professor of Urban Policy  
Meiji University, Tokyo

M. KATOU Tadamasa  
Cultural Heritage Preservation Division  
City of Kawagoe

Dr KII Masanobu  
Researcher  
Institute for Transport Policy Studies

M. KOKURA Muneharu  
Executive Researcher  
Urban Research Center, Tokyo

M. KURATA Naomichi  
Professor/Urban Designer  
Chairman of International Committee  
Japan Society of Urban and Regional Planners

M. MOCHIZUKI Shinichi  
Architect/Planner  
Director Atelier Urban Design International INC

Mme NAKAJIMA Akiko  
Project Director  
Bureau of City Planning, Tokyo Municipal Government

M. SUGO Tomoyoshi  
Project Manager  
Bureau of City Planning, Tokyo Metropolitan Government

M. SUMIKAZU Aramaki  
City Planning Department  
City of Kawagoe

Dr TOGO Hisatake  
Executive Director  
Tokyo Institute for Municipal Research

M. YOSHIKAWA Tomio  
Managing Director of Research Division  
Tokyo Institute for Municipal Research

---

<sup>2</sup> En japonais, le nom vient devant le prénom.

1929年



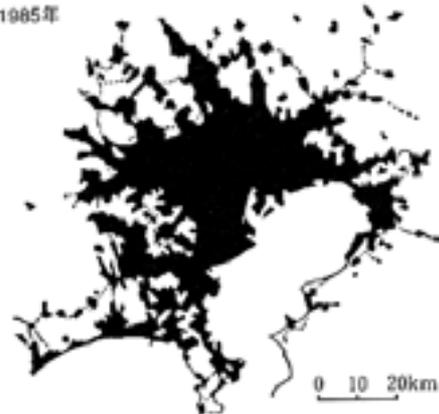
1952年



1960年



1985年



La zone urbanisée de Tokyo : une extension très rapide entre 1960 et 1985, ralentie depuis.

# 1. L'aire métropolitaine de Tokyo : quelques repères

## 1.1. L'échelle d'une mégapole

Pour se faire une idée des enjeux d'aménagement d'une métropole telle que Tokyo, il faut se représenter une nappe urbaine continue qui s'étale le long des axes de ferroviaires jusqu'à 60 km du centre. Avec plus de 30 millions d'habitants sur une superficie à peine plus grande que l'Ile-de-France, c'est la plus grande métropole du monde.

Le Gouvernement Métropolitain de Tokyo (*Tokyo Metropolitan Government, TMG*), comme son nom ne l'indique pas, correspond *grosso modo* à la Ville de Tokyo. A elle seule, la Ville serait la septième puissance économique du monde par son PIB. Son budget est équivalent à celui du gouvernement canadien.

Une « hyperconcentration » caractérise l'hypercentre où se concentre l'essentiel des emplois, mais qui reste peu habité (rapport de 8 à 1 entre population diurne et nocturne). Mais, dès que l'on s'éloigne du centre, un habitat individuel serré prédomine et les densités de population s'approchent de celles de la première couronne de l'agglomération parisienne.

Tokyo parvient toutefois à articuler dans l'espace de manière remarquablement complémentaire les fonctions métropolitaines (pôles et grands axes) et la vie de quartier (îlots d'habitat traditionnel desservis par un réseau de rues calmes).

## 1.2. Un morcellement institutionnel

Réalité physique et fonctionnelle, l'aire urbaine de Tokyo est morcelée du point de vue politique et administratif. On peut distinguer 3 périmètres emboîtés<sup>3</sup> :

- ❶ **le Gouvernement Métropolitain de Tokyo** (TMG), la ville-centre de l'agglomération, à la fois Ville et Préfecture (12,25 millions d'habitants<sup>4</sup>) ;
- ❷ **la Région Métropolitaine de Tokyo** (*Tokyo Region*) : TMG + 3 préfectures, correspond au périmètre de la Conférence des 7 autorités métropolitaines (33,34 M. d'habitants) ;
- ❸ **la Région Capitale** (*National Capital Region*) : TMG + 7 préfectures, correspond au périmètre utilisé par l'Etat pour la planification nationale (40,9 M. d'habitants).

Le territoire de la Ville de Tokyo (TMG) se compose de deux zones :

- ❶ une zone centrale totalement urbanisée comprenant 23 arrondissements dont les maires élus disposent d'une certaine autonomie de gestion (8,26 millions d'habitants au total) ;
- ❷ une zone périphérique en partie urbanisée comprenant 41 municipalités (3,99 M. d'habitants).

<sup>3</sup> Cf. Paris Ile-de-France-Tokyo, une comparaison difficile, Cahiers de l'aurif, n°104-105.

<sup>4</sup> Chiffres 2000 pour toutes les données démographiques.



**Le découpage politique et administratif de l'aire métropolitaine de Tokyo**

Source : "Tokyo", Roman Cybrisky, 1998



Grands axes bordés d'immeubles élevés et quartiers de maisons se cotoient dans le centre de Tokyo (abords de la gare d'Otsuka, près d'Ikebukuro)

La Région métropolitaine comprend, outre le Gouvernement Métropolitain de Tokyo, 3 grandes collectivités territoriales dirigées par un élu (le préfet) :

- la Préfecture de Saitama (6,98 millions d'habitants) ;
- la Préfecture de Kanagawa (8,25 M. d'habitants) ;
- la Préfecture de Chiba (5,85 M. d'habitants).

Chaque préfecture se compose de plusieurs dizaines de collectivités locales dont les maires sont élus. Les plus importantes sont :

- la Ville de Yokohama (Préfecture de Kanagawa) : 3,49 millions d'habitants ;
- la Ville de Kawasaki (Préf. de Kanagawa) : 1,28 M. d'habitants ;
- la Ville de Saitama (Préf. de Saitama) : 1,04 M. d'habitants ;
- la Ville de Chiba (Préf. de Chiba) : 0,9 M. d'habitants.

La structure de la région métropolitaine de Tokyo présente des similitudes avec le découpage de l'Île-de-France en départements et communes :

- statut à part de la ville-centre (comme Paris est à la fois Ville et Département) ;
- dichotomie entre les moyens de la ville centre et celle des villes et des départements périphériques ;
- complexité du système décisionnel.

L'aire métropolitaine de Tokyo n'est pas « coiffée » par une collectivité élue, comme l'est l'Île-de-France (cf. chapitre 6).

La répartition des compétences d'aménagement entre préfectures (orientations générales, planification et réalisation des grandes infrastructures<sup>5</sup> etc.) et municipalités (règlementation locale d'urbanisme, équipements d'intérêt local etc.) se rapproche, sur le papier du moins, de la situation française.

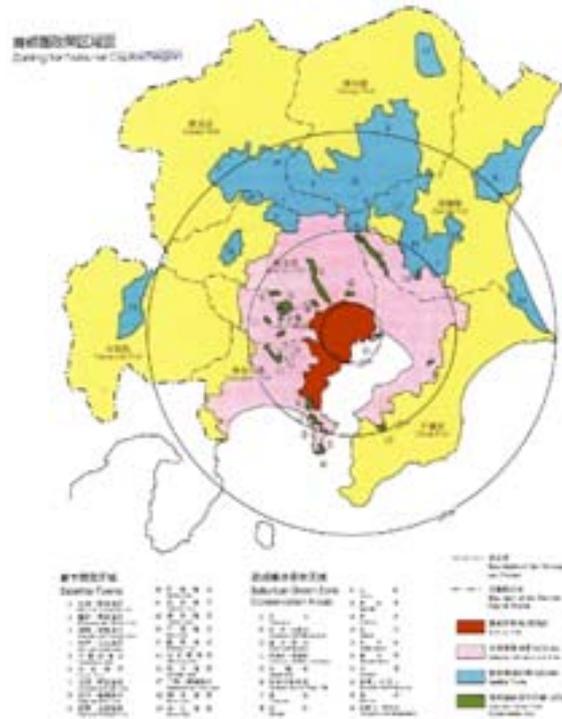
L'une des différences est, qu'au Japon, le champ de compétences est en rapport à la capacité des collectivités à assumer celles-ci : les grandes villes ont des pouvoirs et une autonomie plus étendus que les petites. Tokyo, ville et préfecture, concentre des pouvoirs importants en matière d'aménagement, et les grandes municipalités, comme Yokohama, se substituent aux préfectures pour exercer certaines compétences.

Le Japon, comme la France, sont des états de longue tradition centralisatrice. Le rôle de l'Etat dans la planification et la gestion de la région métropolitaine de Tokyo est toujours très important. La coordination transversale entre les politiques sectorielles (routes, habitat, développement économique, environnement, foncier, etc.) n'est pas plus aisée qu'en France.

Le secteur privé joue un rôle essentiel dans le développement urbain : grands groupes de travaux publics (routes et valorisation de leurs abords), compagnies ferroviaires (pôles tertiaires autour des gares) et associations de propriétaires fonciers (rénovation urbaine).

---

<sup>5</sup> La réalisation de la voirie nationale est du ressort de l'Etat ; celle des voies de > 60 m de large sont du ressort des préfectures ; celle des autres voies est du ressort des villes.



Le 4<sup>e</sup> Schéma Directeur de la Région Capitale de 1985 (élaboré par l'Etat)  
Source : *Planning Tokyo 1998, TMG*



Les « centres secondaires » du centre de Tokyo. Source : *TMG 1998*

## 2. Déconcentration et polycentrisme : la stratégie des années 1960-90

Depuis le premier schéma directeur de la Région Capitale en 1958 (*National Capital Region Development Plan*), la stratégie de l'Etat japonais a consisté à répartir une partie de la croissance démographique de Tokyo sur des villes satellites. Plusieurs villes nouvelles sont lancées :

- Tama (Tokyo),
- Kokuhu New Town (Yokohama),
- Chiba New Town (Chiba),
- Tsukuba Science City (Ibaraki).

A l'exception de Tsukuba, il s'agit alors de nouveaux développements à dominante résidentielle dans lesquels l'implantation d'activités a été sévèrement contrôlée au départ. Tsukuba Science City a été créée de toutes pièces comme une ville nouvelle spécialisée dans la recherche technologique dans laquelle les universités et instituts de recherche spécialisés ont été contraints de s'implanter.

### 2.1. La politique des centres secondaires de Tokyo (*Subcenters*)

En réponse à l'excessive concentration des fonctions métropolitaines dans l'hypercentre de Tokyo (gare de Tokyo-Ginza), une première stratégie de déconcentration du coeur de la ville est définie par le Gouvernement Métropolitain de Tokyo (TMG), la politique des « centres secondaires » .

Six centralités mixtes (affaires, commerce, loisirs, culture) sont choisies aux intersections de la ligne ferroviaire JR<sup>6</sup> circulaire *Yamanote* et des lignes ferroviaires radiales<sup>7</sup> (cf. schéma ci-contre) :

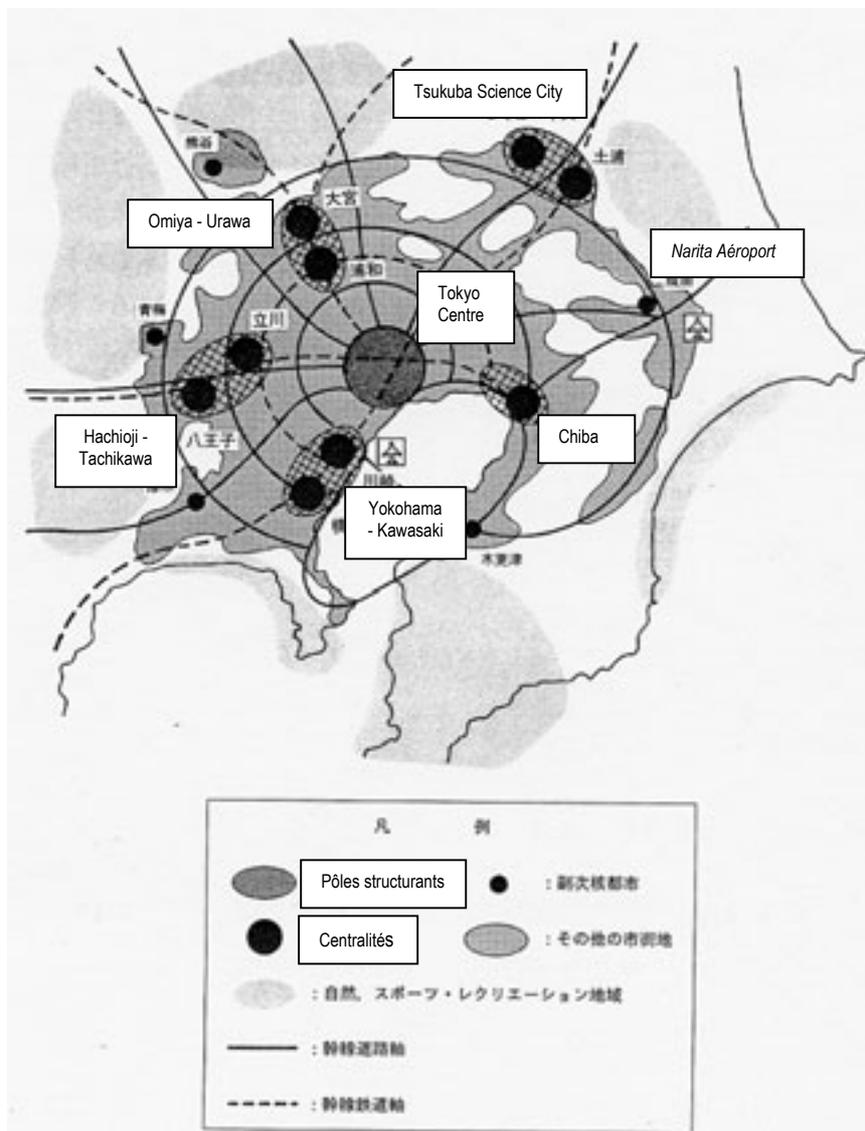
- Ueno-Asakusa,
- Ikebukuro,
- Shinjuku,
- Shibuya,
- Osaki,
- Kinshicho-Kameido.

Ces centres « secondaires », dont les plus importants sont comparables à La Défense, accueillent des programmes de bureaux (finances et administration), de commerces, d'équipements culturels, mais très peu d'habitat compte tenu de l'augmentation très rapide des prix fonciers. Le coefficient d'occupation des sols autorisé y est de 10.

---

<sup>6</sup> JR (Japan Rail) : compagnie nationale de chemin de fer récemment privatisée.

<sup>7</sup> Cf. *Paris, Londres, new-York, Tokyo : comparaison des systèmes de transport de 4 métropoles*, IAURIF, Septembre 1998 et Cahiers de l'IAURIF n°127.



**Le schéma d'aménagement de la Région métropolitaine**

Source : Ichikawa Hiroo



En 1987, dans un contexte de mondialisation croissante, le TMG approuve son second schéma directeur (*Tokyo Metropolitan Master Plan*) qui s'appuie sur des prévisions vertigineuses de besoins en surfaces de bureau (dans la seule année 1987, les prix fonciers augmentent de 80%<sup>8</sup>).

Ce schéma prévoit la réalisation d'un grand projet de développement à vocation internationale sur la zone portuaire : le front de baie de Tokyo (*Waterfront*) est intégré au schéma comme un 7<sup>e</sup> centre susceptible d'accueillir des fonctions métropolitaines variées (cf. chapitre 3).

## **2.2. La politique des pôles urbains structurants à l'échelle métropolitaine (*Core Cities*)**

A partir de 1985-86 (*4th National Capital Region Development Plan*), le constat du déséquilibre entre des zones d'habitat de plus en périphériques et une concentration toujours plus grande des emplois dans le centre conduit l'Etat à lancer une politique de renforcement de certains grands pôles urbains existants.

Ces pôles ont vocation à servir de relais au centre de la région métropolitaine en accueillant des fonctions « structurantes » (universités, centres d'affaires, centres commerciaux, centres de loisirs).

5 grands pôles ont été définis par l'Etat, en concertation avec le TMG (cf. schéma ci-contre) :

- Yokohama-Kawasaki,
- Hachioji-Tachikawa (Ville de Tokyo),
- Urawa-Omiya,
- Tsukuba-Tsuchiura
- Chiba.

Parallèlement, l'interdiction de réaliser des programmes de bureau ou d'activités économiques est levée en ville nouvelle (Tama). Aucune contrainte n'est alors imposée sur la construction de bureaux dans la zone centrale, mais les administrations sont « invitées » à se délocaliser, de même que les universités.

Compte tenu de la distance au centre de l'agglomération, le développement de ces pôles s'appuie plutôt sur des projets de rocades routières que sur des liaisons ferroviaires de pôle à pôle (une rocade ferroviaire existe en grande périphérie, mais elle ne joue pas semble-t-il un rôle très structurant).

---

<sup>8</sup> Entretien avec Togo Hisatake.



Tokyo, vue du centre "secondaire" de Shinjuku vers le sud.



Le coût et les difficultés de mobilisation du foncier ont conduit à réaliser le réseau autoroutier au-dessus du domaine public, même au centre de Tokyo (quartier de Roppongi).

## **3. Les évolutions de la métropole depuis la crise de 1992**

### **3.1. Une économie en stagnation, un vieillissement démographique rapide**

Tokyo offre au visiteur toutes les apparences d'une ville prospère, active et innovante<sup>9</sup>. Néanmoins, depuis l'éclatement de la « bulle spéculative » en 1992, le Japon est entré dans une phase de récession, économique qui fait suite à 30 ans d'expansion très rapide. Tokyo étant le moteur économique du pays, cette situation a des incidences très fortes sur le développement de la métropole.

Togo Hisatake et Ichikawa Hiroo ont insisté sur le fait que la ville, qui est parvenue dans les années 1980-90 à se hisser au rang d'une des principales places financières internationales, a récemment perdu du terrain face à la concurrence des métropoles occidentales et asiatiques (Shanghai et Séoul notamment).

La situation économique diminue les marges de manoeuvre financières des collectivités nécessaire pour combler le retard d'équipement de la métropole dans certains secteurs (réseau routier par exemple), d'où un recours toujours plus important au secteur privé.

Cette situation se conjugue le vieillissement très rapide de la population japonaise (faible fécondité, allongement de l'espérance de vie, immigration quasi nulle) qui devrait commencer à diminuer dès 2006. Selon nos interlocuteurs, la population de Tokyo devrait décroître à partir de 2010 (32,4 millions d'habitants attendus en 2025, soit une perte d'1 million) : les conséquences de ces évolutions sur les besoins en logements et en équipements sont très discutées actuellement.

Les modes de vie évoluent aussi très rapidement avec une rupture de plus en plus forte entre les générations (décohabitation) et une individualisation des besoins, nouvelle au Japon.

Tokyo et le Japon semblent entrés dans une période de grandes incertitudes : ils doivent aujourd'hui faire face à la crise du modèle de développement social et économique d'après guerre.

### **3.2. Desserrement et retour au centre : un mouvement de balancier**

Selon le *Bureau of City Planning*, dans la période 1986-1996, la tendance générale a été caractérisée par une production intensive de bureaux monofonctionnels avec un desserrement relatif des fonctions tertiaires vers la périphérie de la ville de Tokyo.

---

<sup>9</sup> Notamment dans le domaine des technologies de communication. Cf. *Rapport de Mission d'études au Japon*, RATP, 2-6 juillet 2001.



Le quartier de Tsukuda, très proche du centre de Tokyo, est devenu très attractif pour les nouvelles opérations d'habitat collectif. Les tissus de maisons traditionnelles sont très convoités.



Comme celle de Paris, la banlieue de Tokyo est physiquement hétérogène : maisons basses, grands ensembles, usines et terres agricoles se juxtaposent sans ordre apparent.

Les surfaces occupées par les bureaux ont augmenté de 176 hectares dans l'hypercentre, de 617 ha dans les centres secondaires et de 12 % dans la zone de Tama. Les universités se sont également délocalisées vers les pôles périphériques.

L'une des conséquences les plus directes de l'éclatement de la « bulle » est la diminution par deux des prix fonciers depuis 10 ans. Selon Yoshikawa Tomio, jusque dans les années 1980, le rêve du salarié japonais était la maison « à l'américaine » avec deux voitures. Dans la pratique, les niveaux atteints par les prix fonciers ont fait fuir les habitants des quartiers centraux entraînant la fermeture des écoles, la perte des liens communautaires et l'allongement des trajets domicile-travail<sup>10</sup>.

A partir du début des années 1990, on note un changement : pour la nouvelle génération du second *baby boom*, vivre dans un appartement situé à proximité des pôles d'animation urbaine permet de satisfaire au besoin d'échanges et évite le stress des heures de transports. Du fait de la diminution des prix fonciers, c'est un rêve qui devient accessible aux nouveaux retraités et aux jeunes couples aisés.

On constate aujourd'hui une nette tendance au retour au centre encouragée par la libération des COS en faveur du logement : les *condominiums*, grands ensembles d'habitat souvent sous forme de tours, viennent s'installer dans les centres secondaires là où le marché des bureaux est trop atone.

A titre d'exemple, d'après Kokura Muneharu, la population de l'arrondissement central de Tokyo, Chiyoda-ku, est passée de 370 000 habitants à 400 000 en 5 ans.

Cette évolution a des conséquences positives :

- elle favorise un rééquilibrage habitat / emploi dans la zone centrale ;
- elle diminue la pression sur le système de transport (réduction des taux de congestion) ;
- elle améliore le ratio population diurne / population nocturne des quartiers centraux.

Elle présente aussi des inconvénients :

- risque de fermeture d'équipements et centres commerciaux en périphérie ;
- disparités pouvant apparaître entre le cœur de la métropole qui se valorise et certaines périphéries qui risquent de se paupériser.

Ce retour au centre des habitants peut à tout moment être mis en cause par l'évolution de la situation financière des entreprises ou des ménages rendant la construction de bureaux plus attractive que celle de logements.

---

<sup>10</sup> Cf. Natacha Aveline, *Informations sur la régénération de Tokyo, par Ito Yûchirô*, Ebisu n°24, Automne-Hiver 2000, Maison Franco-Japonaise, Tôkyô.



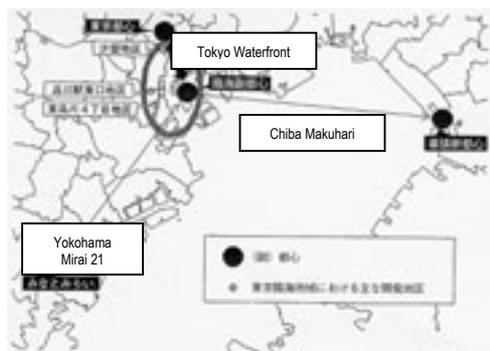
**Le plan d'aménagement du projet Minato Mirai 21 à Yokohama**  
*Source : Ville de Yokohama*



Yokohama Minato Mirai 21 en juin 2002 : bureaux, hotels et centre commercial réalisés (photo de gauche), terrains à développer (photo de droite).

### 3.3. Les grands projets et l'évolution de la structure urbaine

Les grands projets d'aménagement sont un élément-clé des politiques d'accueil de fonctions de niveau international. Trois grandes opérations ont été lancées depuis une quinzaine d'années dans l'aire métropolitaine de Tokyo sur des terrains gagnés sur la baie. Très ambitieux en termes de programme (plusieurs millions de m<sup>2</sup>), appuyés sur la recherche d'une desserte performante (nouveaux métros, liaisons de type RER, réseau autoroutier souterrain ou aérien etc), ces projets ont connu des succès inégaux.



3 grands projets de redéveloppement portuaire.

❶ le projet de la préfecture de Chiba, *Chiba Makuhari*, accueille aujourd'hui le plus grand parc des expositions de la métropole, des sièges sociaux, des hôtels, un centre commercial, un grand centre de loisirs, des musées, etc. Démarrée au tout début des années 1980, l'opération a été très bénéficiaire<sup>11</sup> et à puissamment contribué à rendre attractive une ville plutôt industrielle.

❷ le projet de Yokohama lancé en 1983, *Minato Mirai 21* (« Port du 21<sup>e</sup> siècle ») a réussi à démarrer en dépit de la crise. Prévu pour accueillir 160 000 habitants à terme, ce nouveau pôle d'environ 200 ha encore largement inachevé, accueille aujourd'hui des programmes du même type : la plus grande tour du Japon (bureaux), le musée d'art de Yokohama, un hôtel 4\*, plusieurs centres commerciaux de haut standing, etc. (cf. photos).

❸ le projet de Tokyo sur le front de mer, *Waterfront Subcenter* (ou *Rainbow City*, site du *Tokyo Teleport*) lancé juste avant la crise, assez excentré et pénalisé par certains choix stratégiques (trop de terrains mis sur le marché au même moment, système de location du sol etc.) a connu de très grosses difficultés de commercialisation (les 450 ha de terrains aménageables sont aux deux tiers vides aujourd'hui). A l'origine, prévu pour accueillir 106 000 emplois et 63 000 habitants, il n'est aujourd'hui plus considéré comme le 7<sup>e</sup> « centre secondaire » de Tokyo, mais plutôt comme un pôle spécialisé à vocation commerciale, culturelle et de loisirs.

A l'échelle de la zone centrale de la métropole (23 arrondissements de Tokyo), les « centres secondaires » sont considérés globalement comme une réussite, liée à leur excellente desserte.

<sup>11</sup> Entretien avec Natacha Aveline.



La Ville affiche pour ces pôles des vocations dominantes différenciées :

- fonctions décisionnelles pour Shinjuku ;
- technologie pour Shinagawa ;
- culture et tourisme pour Ueno-Asakusa ;
- recherche et développement pour Osaki, etc.

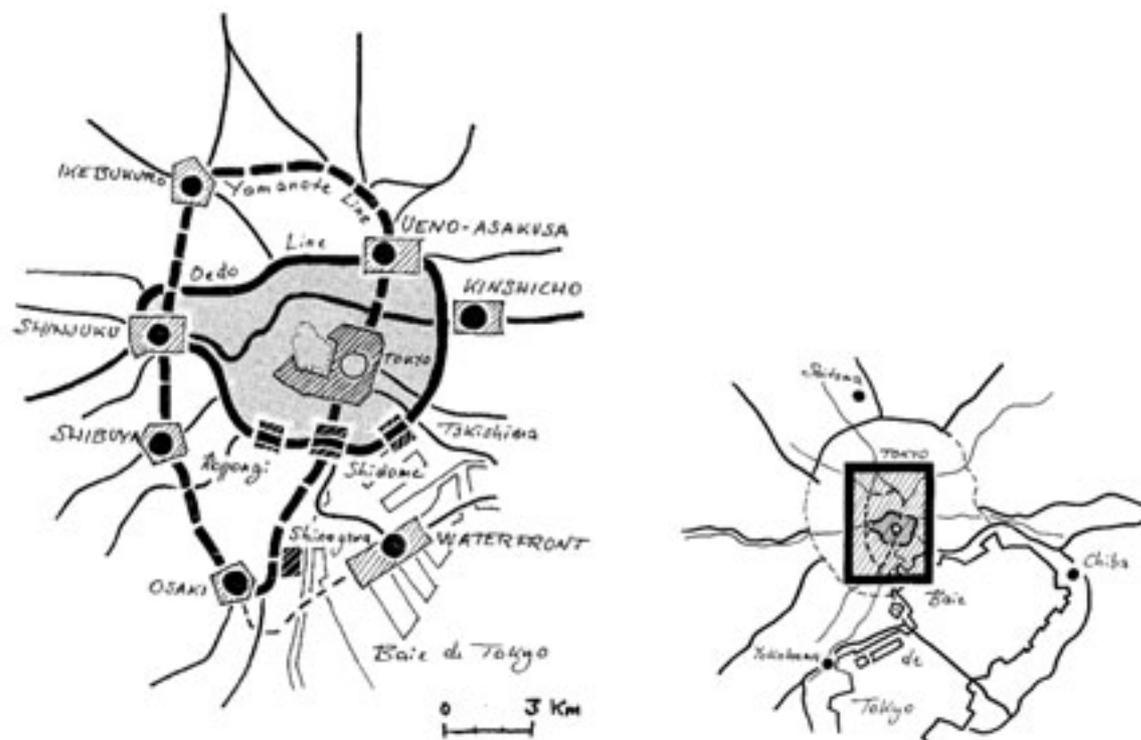
Mais, il y a un déséquilibre entre les centres situés au nord et à l'est (Kinshicho-Kameido, Ikebukuro, Asakusa...) qui se développent lentement et les centres situés au sud (Shinagawa, Shibuya, Shiodomé...) qui connaissent un activité immobilière rapide et non maîtrisée, liée à des opportunités foncières (terrains JR). Mais, contrairement aux opérations de la période précédente, la mixité des fonctions est aujourd'hui très recherchée par les promoteurs.

A l'échelle de la région métropolitaine, en dehors de Chiba et de Yokohama, les effets de la politique de déconcentration des fonctions métropolitaines et stratégiques n'ont, semble-t-il, pas été spectaculaires. Certains pôles comme Omiya ont bien accueilli des services délocalisés de l'Etat. Mais, en l'absence de contrainte au développement de la zone centrale et du fait de la résistance des ministères et des entreprises à se délocaliser dans des zones éloignées, manquant de services, l'impact a été assez limité.

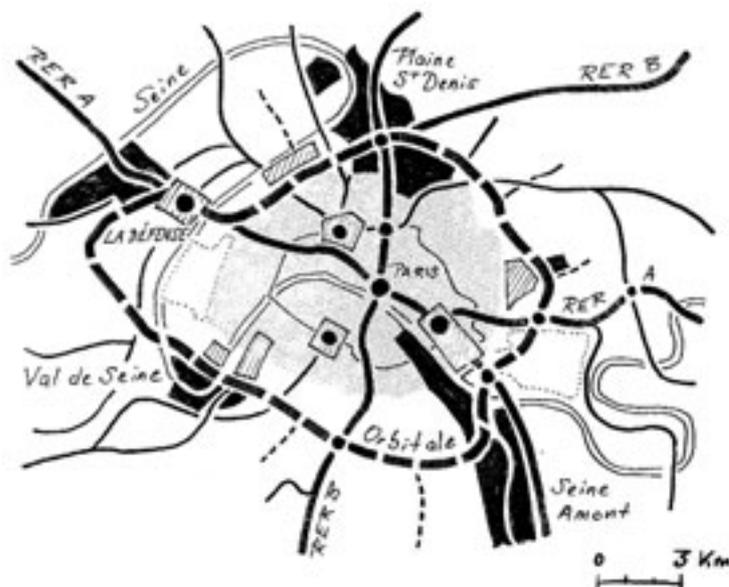
La politique des villes nouvelles a été un demi-succès. La ville nouvelle de Tama (Tokyo), qui est devenue très attractive pour l'habitat et les activités tertiaires, à la fin des années 80, est aujourd'hui en déclin. La ville nouvelle de Kohoku, assez bien reliée au centre de Yokohama par un métro municipal et à Tokyo par une ligne ferroviaire privée, ne semble pas connaître un très grand dynamisme, même si elle a accueilli récemment une université privée. La ville nouvelle de Tsukuba, lancée il y a plus de 20 ans, ne sera reliée directement à Tokyo par une ligne ferroviaire qu'en 2005.



Les villes nouvelles sont peu attractives. Ici Kohoku New Town (Yokohama).



La nouvelle ligne de métro Oedo (trait continu) autour du centre de Tokyo et les zones de redéveloppement urbain (en noir). En tireté, la ligne JR Yamanote. A gauche, plan de situation.



Le projet de rocade métro Orbitale en première couronne de Paris et les secteurs dits « stratégiques » à la même échelle.

## 4. Un projet structurant : la nouvelle rocade métro autour du centre

La ville de Tokyo vient d'achever un grand projet structurant, planifié dès 1972 et démarré en 1985 : la construction d'une ligne de métro circulaire autour de son centre<sup>12</sup>. L'idée de base était de structurer l'hypercentre de l'agglomération en assurant le maillage des plusieurs lignes de métro. Appelée *Oedo line* (ou ligne 12), cette boucle longue de 29 km dessert 27 stations, dont Tokyo-gare centrale, Shinjuku, et Ueno. Elle décrit une ellipse allongée dans le sens ouest-est, qui complète la ligne circulaire de type RER *Yamanote line* plutôt allongée nord-sud<sup>13</sup>.

Cette rocade métro assure des fonctions similaires à celles assignées au début des années 1990 au projet Orbitale en première couronne<sup>14</sup> :

- maillage d'un réseau ferré radial ;
- desserte performante d'une zone urbaine dense ;
- desserte de secteurs stratégiques à redévelopper.

L'observation des effets de la *Oedo line* sur la structuration du développement urbain de Tokyo permet d'apprécier ce qu'une telle infrastructure pourrait apporter en Ile-de-France. Les éléments qui suivent sont issus d'un entretien avec le *Bureau of City Planning* de la Ville<sup>15</sup>, complétée de visites de sites.

### 4.1. Une fréquentation inférieure aux prévisions

La fréquentation de la *Oedo line* est aujourd'hui inférieure aux prévisions : elle transporte environ 500 000 passagers par jour pour 1 million prévus au départ. La principale raison réside dans la profondeur des tunnels qui rend l'accès aux stations moins confortable et allonge sensiblement les temps de correspondance. La tarification, assez élevée, contribue également à en limiter l'usage.

### 4.2. Une activité immobilière intense autour de certaines stations

La Ville de Tokyo a constaté une activité immobilière soutenue autour de la ligne depuis le début des années 1992 (mise en service partielle). Cette activité s'est fortement accélérée depuis 2000, avant même la mise en service totale de la ligne (décembre 2000).

Entre 1995 et 1999, entre 300 000 et 600 000 m<sup>2</sup> de constructions (permis de construire) ont été engagés chaque année dans un périmètre de 500 m autour des 27 stations de métro (cf. graphique ci-contre).

<sup>12</sup> Le coût de la ligne est estimé à env. 1000 milliards de Yens, soit env. 8 milliards d'€.

<sup>13</sup> Cf. Article de D. Navarre, Cahiers n°127, p.86.

<sup>14</sup> Voire, au début XXe, la Petite Ceinture de Paris.

<sup>15</sup> Entretien avec Sugo Tomoyoshi. La Ville vient de réaliser une étude d'impact de la *Oedo line* (disponible en japonais).

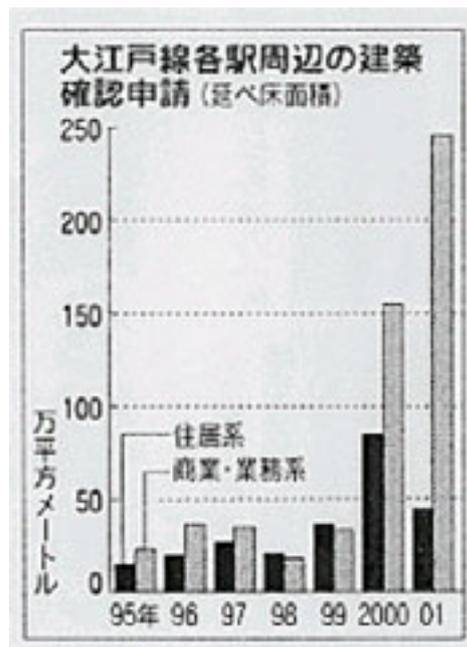


La rocade métro *Oedo* (en rouge) dans le réseau ferré du centre de Tokyo.

**L'activité immobilière autour des stations de la rocade métro depuis 1995.**

Surfaces hors œuvre de constructions autorisées en milliers de m<sup>2</sup> [en noir, les logements ; en gris, les bureaux et commerces] dans un rayon de 500 m autour des 27 stations de la ligne.

Source : *Asahi Shimbun*



Ceci n'est pas négligeable compte tenu la situation économique maussade. Les programmes se sont répartis à peu près équitablement entre le logement et les bureaux.

Depuis deux ans, on assiste à une véritable explosion de l'immobilier autour de la ligne, avec un marché immobilier dominé par les bureaux :

- environ 1,6 millions de m<sup>2</sup> de bureaux réalisés en 2000, 2,4 millions en 2001 ;
- environ 800 000 m<sup>2</sup> de logements en 2000 et 450 000 en 2001.

Les sites où la ligne en rocade croise une ou plusieurs radiales de métro ou de train sont particulièrement prisés par les promoteurs (cf. chapitre 5.3). Cette activité immobilière est remarquable dans 3 secteurs situés au sud-est du centre de Tokyo :

- autour de Tsukishima, une presqu'île du port de Tokyo où le tissu mixte de maisons en bois et de friches industrielles fait progressivement place à des grands ensembles de logements et de bureaux ;
- à Shiodomé, où les promoteurs ont anticipé l'ouverture de la station de la *Oedo line* en réalisant une très grosse opération de bureaux sur une ancienne gare de triage JR (cf. photo) ;
- à Roppongi, qui accueille le projet immobilier phare de Tokyo, *Roppongi Hills*, complexe privé de bureaux, logements, commerces et loisirs comprenant une tour de 54 étages.



L'activité immobilière à Shiodomé en juin 2002. Au premier plan, la gare de Shimbashi (ligne Yamanote).



Ce développement impressionnant d'initiative privée, « volontairement » incontrôlé, est critiqué par les professionnels de l'urbanisme qui y voient une destruction de quartiers vivants et de la silhouette traditionnelle de la ville. Il n'est pas seulement lié à la présence de disponibilités foncières proches de la nouvelle ligne de métro.

Il s'intègre dans tout un ensemble de projets ferroviaires cohérents qui améliorent le maillage déjà très performant de l'hypercentre de Tokyo, en particulier vers le sud et l'est (liaisons avec les aéroports) :

- nouvelle liaison métro entre Suitengumae et Oshiage ;
- nouvelle liaison régionale entre le *Waterfront Subcenter* (Ariake), Osaki (pôle secondaire) et Saitama *Urban Center* (pôle urbain structurant)
- nouvelle station de métro prévue à Akihabara (quartier de l'électronique au sud de Ueno) ;
- nouvelle gare de Shinkansen (TGV) à Shinagawa, etc.

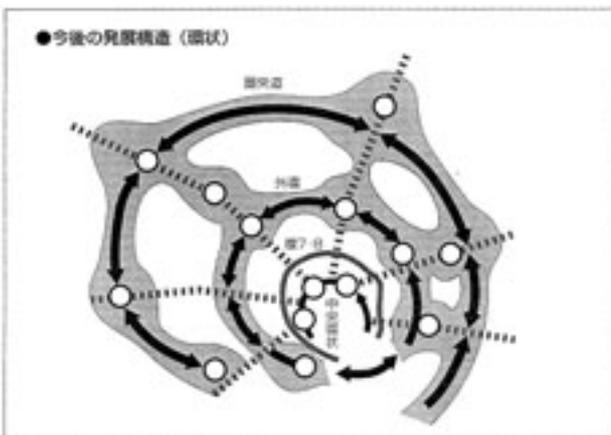
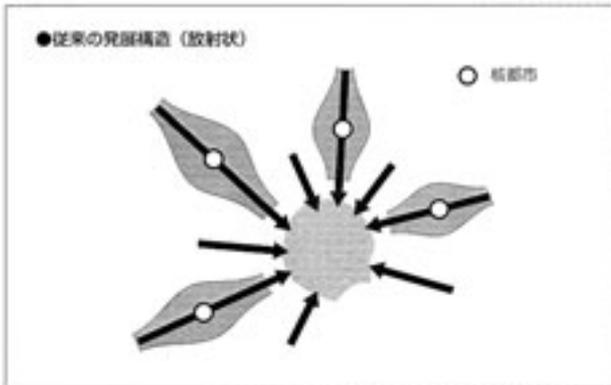
### 4.3. Une nouvelle image de l'hypercentre de Tokyo

Ce qui est intéressant à noter à propos de la nouvelle rocade metro *Oedo line*, c'est qu'elle transforme la perception du centre de Tokyo. Le « Tokyo des affaires et du commerce » était jusqu'alors identifié par la ligne JR Yamanote, comme l'image de Paris est déterminée par l'anneau du périphérique.

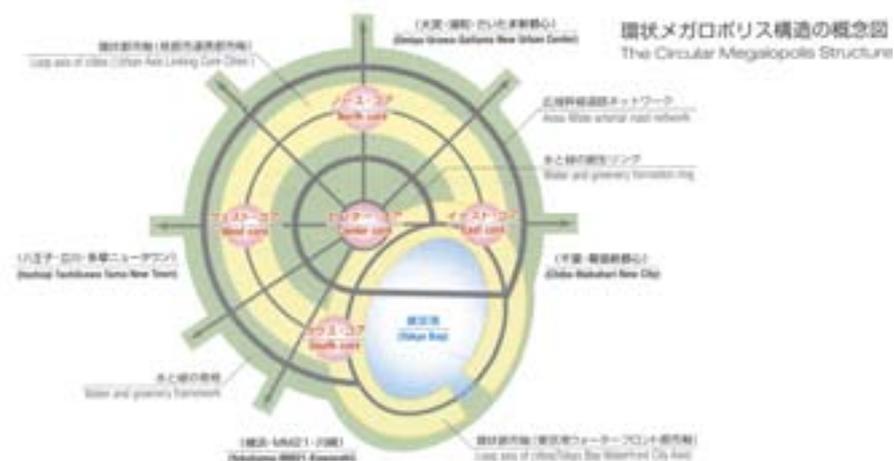
Aujourd'hui, le centre de gravité de Tokyo glisse vers l'est et le sud, ce qui permet d'inclure dans la « ville active » des secteurs anciennement industriels ou portuaires appelés à se transformer (cf. plans des réseaux).



Le quartier de Tsukishima, très proche de l'hypercentre, connaît déjà des mutations importantes autour de la station de métro. Au fond, des tours de logements récentes.



La structure radiale encore fortement centrée sur Tokyo est censée évoluer vers une structure polycentrique qui s'appuie sur la réalisation de rocades. *Source : Ichikawa Hiroo, Tokyo 2001*



**Le schéma du concept de structure radioconcentrique de la mégalopole**  
 Une armature urbaine organisée autour d'un pôle central (centre de Tokyo) et de 4 pôles d'appui périphériques, le tout desservi par un système de rocades routières.  
*Source : Planning Tokyo 2001, TMG*

## 5. Le nouveau plan stratégique de Tokyo : un tournant ?

### 5.1. Un document d'orientation et de concertation

Le Gouvernement Métropolitain de Tokyo a rendu public en 2001 un document d'orientations qui décrit les grandes lignes de la politique d'aménagement et de développement qu'il entend mener à court et long terme (2025), sur la base d'un travail de prospective à long terme (horizon 2050).

La version anglaise de ce document vient d'être éditée (janvier 2002) sous le titre de *Planning of Tokyo (2002)*. Il fait suite à l'élaboration de *Planning of Tokyo 1998* et d'un *Plan stratégique de sortie de crise (1999)*.

Préparé par le Service d'Urbanisme du TMG (*Bureau City Planning*), il a pour objet de définir le cadre dans lequel viendront s'inscrire les plans d'urbanisme d'arrondissement et les opérations de renouvellement urbain privées ou publiques.

Mais, surtout, il s'adresse aux préfectures et aux municipalités voisines en proposant les bases d'un schéma de développement métropolitain.

Il se compose de trois principaux éléments :

- La proposition d'un « nouveau concept » de structuration de la mégapole, le *Tokyo Megalopolis Concept* ;
- L'élaboration d'une « nouvelle vision » de l'aménagement urbain de Tokyo, a *New City Planning Vision for Tokyo*, qui trouve sa traduction dans le *Tokyo Plan 2000* ;
- La redéfinition des principes d'action du TMG dans différents domaines liés à l'aménagement : règles d'utilisation du sol, autorisations de construire, action foncière, prévention des risques, aménagement opérationnel, préservation des paysages, gestion de l'eau, développement des réseaux de transports etc.

### 5.2. Une initiative de Tokyo pour toute la métropole : le *Tokyo Megalopolis Concept*

Tel qu'il est présenté par le *Bureau of City Planning*, le nouveau schéma de développement de la mégapole de Tokyo (*Tokyo Megalopolis Concept*) que propose le TMG s'appuie sur l'idée que pour que Tokyo a besoin de sa région pour mieux se repositionner sur la scène internationale. 3 orientations sont privilégiées :

- mélange des différentes fonctions urbaines (bureaux, commerces, habitat) ;
- contrôle du développement en périphérie ;
- régénération urbaine (priorité forte).



### La traduction spatiale du concept de développement radioconcentrique de la mégalopole

On distingue le noyau central de la Mégalopole (régénération urbaine de Tokyo centre), un anneau péricentral de développement modéré (axe de la rocade *Tokyo Gaikan Expressway*), la couronne des pôles de développement de la périphérie (axe du boulevard 16 et de la future rocade régionale). Le devenir de la zone portuaire et des aéroports est un enjeu bien identifié.

Source : *Planning Tokyo 2001*, TMG

Ces orientations s'appuieraient sur 4 « piliers » (cf. schéma).

❶ L'hypercentre (*Central Core*, 8 km de rayon) doit être conforté dans ses fonctions stratégiques de commandement.

❷ Le front de baie (*Waterfront Axis*) qui doit être pensé dans sa globalité. Cet axe intègre la problématique du développement urbain, portuaire et aéroportuaire (portes d'entrées stratégiques du Japon) et le principe d'une rocade continue qui structurerait l'ensemble de la région métropolitaine et incluerait une nouvelle liaison trans-baie (*Loop Axis of Cities*).

❸ La zone péricentrale (20 km de rayon) qui présente une problématique de reconstruction de la ceinture des maisons de bois<sup>16</sup>, zones vertes tampons aux abords de la *Tokyo Gaikan Expressway*<sup>17</sup> ;

❹ Les pôles secondaires de la zone extérieure (*Core Cities*) : 4 pôles urbains aux 4 points cardinaux sur lesquels on concentre les efforts pour consolider les centres et éviter le désinvestissement qui commence à se manifester. Le pôle Sud correspond à Yokohama-Kawasaki, le pôle Est à Hachioji-Tachikawa, le pôle Nord à Saitama City, le pôle Ouest à Chiba.

Ce *Tokyo Megalopolis Concept* présente un double intérêt :

- sur le plan du contenu, bien que nécessairement assez vague à ce stade, il offre une vision synthétique d'un développement radioconcentrique et multipolaire, tout en donnant la priorité à la zone centrale de la métropole pour les fonctions « stratégiques » ;
- sur le plan de la forme, c'est la Ville de Tokyo (et non l'Etat) qui a pris l'initiative de formuler un projet d'ensemble, proposé ensuite aux autres acteurs de la Région Métropolitaine.

### **5.3. Redynamiser le centre de la métropole : une priorité du *New City Planning Vision for Tokyo***

La nouvelle vision pour le développement urbain à l'échelle de la Ville de Tokyo part du constat que demain, la population de la ville va diminuer et vieillir. Pour le TMG<sup>18</sup>, la politique consistant à reporter les fonctions métropolitaines en périphérie n'a dès lors plus de sens. Par ailleurs, « *dans un contexte de mondialisation, il faut donner à Tokyo les moyens d'être compétitive* ».

---

<sup>16</sup> Zone de maisons serrées qui pourrait être comparé au pavillonnaire de la première couronne de banlieue parisienne. La rénovation de cet habitat, souhaitée par les autorités pour des motifs de sécurité (difficulté d'accès en cas d'incendie suite à un séisme), est controversée.

<sup>17</sup> Par comparaison avec l'Île-de-France, cette voie occupe une situation intermédiaire entre A 86 et Francilienne. A demi-réalisée, son achèvement rencontre aujourd'hui beaucoup d'oppositions (tracé dans des quartiers pavillonnaires).

<sup>18</sup> Entretien avec Nakajima Akiko.



Pour la Ville de Tokyo, ce constat se traduit par deux axes d'action :

- un recentrage des activités de commandement privées ou publiques sur l'hypercentre de la métropole ;
- la rénovation de la zone urbaine péricentrale et un effort d'amélioration de la qualité urbaine.

La Ville de Tokyo se propose de passer d'une « gestion par la demande » (rattrapage *a posteriori* des besoins engendrés par la croissance urbaine), à une approche d'anticipation des besoins en équipements et en infrastructures, et de maîtrise de l'étalement urbain et des déplacements.

Ce schéma répond, selon le TMG<sup>19</sup>, à la nouvelle répartition des rôles, libérale, entre privé et public :

- « *la ville se reconstruit, le secteur privé va en être le moteur* » ;
- « *le rôle du secteur public sera d'assurer le contrôle et la coordination.* »

La priorité affichée est d'abord d'ordre économique : le projet consiste à alléger les contraintes d'urbanisme afin de donner une plus grande valeur aux terrains situés dans l'hypercentre de Tokyo de manière à favoriser le développement de grands programmes de bureaux. L'idée est de relancer l'économie japonaise en favorisant le secteur du bâtiment et des travaux publics (7% du PIB japonais) et en permettant à certaines grandes sociétés de se désendetter en cédant leur foncier bien situé<sup>20</sup>.

Une nouvelle loi nationale pour la redynamisation économique, édictée en mars 2001, offre un cadre réglementaire à ce projet. Elle autorise l'Etat à désigner, pour une période expérimentale de 10 ans et en concertation avec les grandes villes (Tokyo et Osaka surtout), des périmètres de rénovation urbaine à caractère dérogatoire, dans lesquels les coefficients d'occupation des sols et les règles de hauteur sont allégés (COS de 13 proposé dans le centre), voire supprimés. Cette loi a été complétée par une délibération de la Ville de Tokyo de mai 2002 qui relâche sensiblement les contraintes d'urbanisme (prospects, hauteurs, etc.) pour permettre la densification.

Les secteurs de la gare centrale de Tokyo et du front de baie seraient les premiers à être désignés dans le cadre de cette nouvelle législation. Des transferts de coefficient d'occupation des sols (COS) pourront avoir lieu : dans le secteur de la gare centrale, l'idée serait de transférer le COS résiduel de la gare elle-même sur les îlots voisins qui gagneraient des droits à bâtir supplémentaires (cf. schéma ci-contre).

Les règles seraient aussi assouplies dans la zone péricentrale de Tokyo pour favoriser la régénération urbaine sous la forme d'immeubles collectifs : augmentation des COS, règle permettant à 2/3 des propriétaires d'un îlot de procéder à une opération de rénovation etc.

---

<sup>19</sup> Entretien avec Nakajima Akiko.

<sup>20</sup> La compagnie japonaise de chemins de fer privatisée, la JR, a réalisé ces dernières des opérations immobilières à Tokyo dans des secteurs qui n'avaient pas été désignés comme des pôles de centralité.



La nouvelle règle d'urbanisme favorise la densification sous la forme d'étages droits dans les quartiers ordinaires.

Source : Ville de Tokyo 2002.



Le retrait en biseau des étages supérieurs est caractéristique de la silhouette des quartiers centraux de Tokyo (Akasaka).

Pour Togo Hisatake, cette nouvelle politique présente des risques importants :

- d'une part, parce que les infrastructures et le réseau de transports est insuffisant pour accueillir une densification du centre qu'il juge excessive ;
- d'autre part, parce qu'il est vain d'imaginer pouvoir revenir en arrière après 10 ans sur des droits à bâtir acquis.

Il pense qu'il faut que la réflexion des décideurs de la métropole s'élargisse à d'autres dimensions que les seules fonctions économiques : l'habitat, les loisirs, les équipements, la distribution des marchandises (un enjeu très fort au Japon), etc.

Kurata Naomichi partage ce point de vue. Les grands projets immobiliers privés en cours de réalisation dans le centre de Tokyo (Shiodome, *Roppongi Hills* etc.<sup>21</sup>) qui préfigurent les futurs développements de Tokyo sont d'après lui d'une qualité médiocre : absence de règles d'architecture et d'urbanisme, manque d'espaces publics. Il insiste sur les qualités urbaines et sociales (appartenance à une communauté de quartier) que constituent les quartiers de maisons basses en bois.

Natacha Aveline et Mochizuki Shinichi pensent que Tokyo risque de connaître une crise de surcapacité de bureaux dès 2003, compte tenu de ces opérations.

## 5.4. Un PDU à la japonaise ? *Le Transportation Demand Management*

Le Plan stratégique de Tokyo s'accompagne de politiques thématiques. En matière de déplacements, la Ville de Tokyo (TMG) propose une nouvelle politique pour résoudre le problème de congestion de la voirie. Son objectif est de porter la vitesse moyenne d'un déplacement automobile à Tokyo, actuellement de 18,5 km/h, à 20 km/h en 2003 et à 25 km/h en 2010.

Les mesures préconisées s'appuient sur 9 objectifs :

- ❶ Gestion coordonnée des parkings (il n'y a pas de stationnement le long des voies publiques à Tokyo) ;
- ❷ Navigation assistée et gestion du trafic (priorité aux bus) ;
- ❸ Réduction des taxes sur les carburants « écologiques » ;
- ❹ Harmonisation de la tarification du réseau ferré (système de tarification unique, monétique) et accès *barrier free* (pas de portillon) pour les personnes à mobilité réduite ;
- ❺ Encouragement à l'usage du vélo (il assure 40% des déplacements vers les gares<sup>22</sup>) ;
- ❻ Parcs relais en banlieue (*Park and ride*) pour l'accès à certaines gares ;
- ❼ Péage de zone dans le centre de Tokyo (pas encore testé) ;
- ❽ Limitation de l'usage des voitures de fonction par les salariés ;

---

<sup>21</sup> Cf. Le Monde du 11 mai 2002.

<sup>22</sup> Entretien avec Mr Ishimura, Président, Japan Bicycle Promotion Institute en vue de la participation de Tokyo au Congrès Vélo-City Paris 2003.



La Ville de Tokyo envisage de mettre en place un péage urbain dans le centre (Ici Ueno) où la circulation est relativement dense sur les grands axes (elle est très faible dans les quartiers). Les livraisons deviennent un problème très sérieux.



La gestion des carrefours tient compte de l'intensité de la fréquentation piétonne en ménageant un temps spécifique « piéton » dans le cycle des feux. Grand carrefour à Ginza (centre de Tokyo).

⑨ Amélioration des livraisons et de la distribution par la création de centres de groupage pour les gros transporteurs (la livraison à domicile est très développée au Japon).

Ces objectifs rencontrent des difficultés de mise en œuvre dans la mesure où celle-ci repose surtout sur le secteur privé. Par ailleurs, le lien avec le développement urbain semble assez lâche. Certains observateurs, comme Mochizuki Shinichi, pensent que Tokyo manque d'un vrai PDU régional.

## **6. Aménagement et gouvernance dans l'aire métropolitaine**

L'aménagement de l'aire métropolitaine est, en principe, une prérogative de l'Etat japonais au travers du Plan national d'aménagement et des Plans de Développement de la Région Capitale (*National Capital Region Development Plan*) dont le 5e a été approuvé en 1999.

Mais, comme en France, la tendance est à la décentralisation. Les collectivités territoriales font pression pour obtenir davantage de pouvoirs, elles cherchent aussi à s'organiser pour se donner plus de moyens pour mettre en oeuvre et coordonner leurs politiques.

### **6.1. Conflits sur l'aménagement de la métropole et décentralisation**

Les sources de conflits entre l'Etat japonais et le Gouvernement Métropolitain de Tokyo (Ville de Tokyo) au sujet de l'aménagement de la métropole semblent assez nombreux. On peut citer en particulier :

- la volonté de l'Etat de déconcentrer les fonctions métropolitaines de Tokyo vers les pôles urbains de la région métropolitaine et, surtout, de transférer ses fonctions de capitale (siège du gouvernement et Diète) hors de Tokyo ;
- des conflits liés aux infrastructures métropolitaines, comme le port de Tokyo (l'Etat impose une règle spécifique aux zones portuaires qui semble pénaliser le développement urbain souhaité par la Ville) ou les aéroports internationaux (la Ville souhaite développer Haneda, plus accessible, pour les liaisons avec l'Asie, l'Etat considère Narita comme l'unique aéroport international).

Néanmoins, des convergences apparaissent entre le Gouvernement japonais et le Gouvernement Métropolitain, tant sur la revitalisation de la zone centrale que sur le transfert de la capitale. Sans qu'il y ait eu de décision officielle d'abandonner ce dernier projet, la procédure menant au choix d'un site pour la future capitale a été officieusement suspendue en 2001.



En banlieue, la faible largeur des voies ne permet souvent ni trottoirs, ni couloirs bus. Voie principale à Kawagowe, ville de 300 000 habitants située à 43 km du centre de Tokyo.



Yokohama, deuxième ville de la métropole avec 3,5 millions d'habitants, fait partie de la Conférence régionale métropolitaine. Ici la gare Sakuragichô qui dessert le site de développement Minato Mirai 21.

Comme en Ile-de-France, une certaine méfiance a longtemps caractérisé les relations entre la Ville de Tokyo (TMG) et les autres collectivités territoriales de la métropole (préfecture et grandes villes).

Un contentieux existe, par exemple, avec la Préfecture de Chiba (sur lequel se situe l'aéroport de Narita) au sujet du développement de l'aéroport d'Haneda pour les liaisons internationales : le compromis trouvé est qu'une nouvelle piste est en cours de réalisation à Haneda mais en principe elle resterait réservée au trafic domestique.

Il faut noter que les grandes villes de la métropole, Tokyo, Yokohama et Chiba en particulier, sont engagées dans une compétition intense pour l'accueil d'équipements structurants et des activités « nobles », comme on l'a vu avec les grands projets de redéveloppement du front de baie. Il existe aussi une vive concurrence entre la région métropolitaine de Tokyo et celles d'Osaka (Kansai) ou de Nagoya.

Bien qu'identifiées dans les plans comme des pôles de développement urbain, certaines villes importantes de la banlieue de Tokyo comme Kawasaki, Urawa, ou Omiya, éprouvent des difficultés à mobiliser des moyens pour peser dans la décision face à des poids lourds comme Tokyo ou Yokohama. Pour mieux faire entendre leur voix, les villes d'Urawa, d'Omiya et Yono viennent de fusionner pour former la ville de Saitama (1,04 millions d'habitants). Capitale de la préfecture du même nom, elle est actuellement en train d'aménager (difficilement) son nouveau centre ville (projet *Saitama Urban Center*).

Des tensions existent aussi à l'intérieur de la Ville de Tokyo (TMG) entre l'échelon central et l'échelon local : les municipalités d'arrondissement (notamment les plus prospères) souhaiteraient obtenir plus d'autonomie et le libre usage de leurs ressources fiscales...

Sous la pression des collectivités locales, la tendance depuis une dizaine d'années est à la décentralisation : un transfert par étapes de certaines des compétences de l'Etat vers et les préfectures et le Gouvernement Métropolitain de Tokyo, mais aussi du TMG vers les arrondissements est actuellement en cours. Il rencontre des résistances.

## **6.2. La Conférence des 7 autorités métropolitaines : un lieu de coordination des politiques**

Depuis une quinzaine d'années, une institution originale existe à l'échelle de la Région Métropolitaine de Tokyo : la Conférence régionale des sept principales collectivités territoriales de la métropole (*Seven Local Authorities Regional Conference*). Celui-ci comprend :

- le gouverneur de Tokyo (TMG),
- les préfets de Kanagawa, Saitama et Chiba,
- les maires des villes de Yokohama, Kawasaki et Chiba<sup>23</sup>.

---

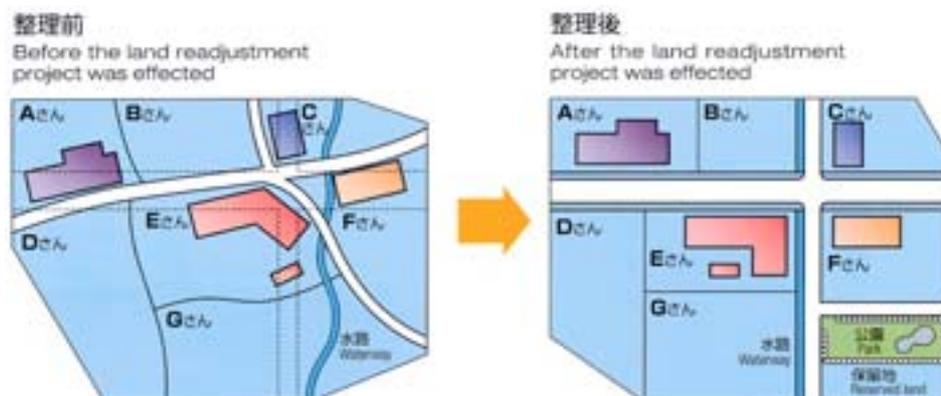
<sup>23</sup> La création de la nouvelle municipalité de Saitama pourrait également être motivée par son souhait de participer à cette Conférence régionale métropolitaine.



Comment gérer le renouvellement urbain dans le temps ? La question se pose dans la région de Tokyo comme autour de Paris. Patchwork de bâtiments de différentes générations le long la ligne Yamanote.



Comme en Ile-de-France, l'un des enjeux métropolitains de Tokyo est la mutation des tissus bien desservis par les transports en commun.



Une procédure de renouvellement urbain : les *Land Reajustment Project* (état existant/souhaité).  
Source : *Planning Tokyo 2002*

L'Etat n'en fait pas partie.

Cette Conférence est une structure décentralisée d'information, de concertation, de coordination des politiques publiques, voire de coopération entre collectivités. Le Comité n'est pas une instance décisionnelle et il ne joue pas un rôle d'arbitre entre des intérêts qui sont parfois divergents.

La Conférence dispose d'une présidence tournante (*Secretariat of Metropolitan Local authorities Conference*) et d'un personnel administratif mis à disposition. Ils se réunissent plusieurs fois par an.

Les thèmes abordés lors de rencontres sont divers :

- coordination des projets d'infrastructure (routes, assainissement etc.) :
- prévention des risques naturels et technologiques ;
- gestion coordonnée de la circulation routière et des transports en commun etc.

Les stratégies de développement économique et urbain font bien entendu aussi partie des discussions et c'est dans ce cadre que Tokyo concerte avec ces partenaires sur sa proposition de « Schéma de développement de la mégalopole de Tokyo » (*Tokyo Megalopolis Concept*).

### **6.3. Vers une forme de gouvernement à l'échelle du Grand Tokyo ?**

Le besoin se fait sentir de plus en plus fort de disposer d'une forme plus aboutie de gouvernement régional à l'échelle Grand Tokyo (*Tokyo Regional Government*<sup>24</sup>) disposant de sa propre autonomie. Le premier pas proposé par Togo Hisatake serait de renforcer la présidence de la Conférence métropolitaine en passant d'un secrétariat tournant à une présidence conjointe.

La seconde étape serait que Tokyo, les trois préfectures et les quatre grandes villes travaillent ensemble et par elles-mêmes à l'élaboration d'un Plan régional (*Tokyo Region Plan*). Ceci constituerait un test grandeur nature de leur capacité à se donner une autonomie par rapport à l'Etat.

---

<sup>24</sup> Cf. TOGO Hisatake, *Reconsideration of the debate on the Tokyo Metropolitan system*, in: Local Government review in Japan, n°29, 2001.

### 生活心イメージ図



L'aménagement des quartiers de gares : un enjeu commun aux régions de Tokyo et de l'Île-de-France. Principes d'aménagement autour d'une gare de la Japan Rail.

Source : *Planning Tokyo 1998*

## Conclusion

La Région métropolitaine de Tokyo cherche à développer de nouvelles stratégies pour faire face à de nombreux défis : les conséquences d'une crise économique très profonde, le fonctionnement complexe d'une très grande métropole, une dissociation forte entre lieux de travail, de loisirs et de résidence qui pèse sur le système de transport, une congestion routière liée en partie un réseau routier incomplet, une population vieillissante qui se contracte, un environnement très fragile avec, en toile de fond, le risque naturel permanent de seisme.

Ces défis ne sont pas tous fondamentalement différents dans leur nature de ceux auxquels est déjà, ou sera demain, confrontée l'Ile-de-France, même s'ils sont d'une toute autre ampleur.

Les réponses apportées par Tokyo et sa région sont assez différentes de celles de l'Ile-de-France. Certains aspects sont particulièrement intéressants pour l'Ile-de-France, en particulier :

- le Plan stratégique de Tokyo qui donne la priorité au renouvellement urbain dans la zone centrale de la métropole et à la mixité des fonctions urbaines ;
- la recherche d'une organisation métropolitaine s'appuyant sur une série de pôles structurants à vocation différenciée et bien reliés les uns aux autres ;
- le rôle structurant de la nouvelle rocade métro autour de l'hypercentre et, plus généralement, le soin apporté à la qualité de la desserte des pôles de redéveloppement urbain en transports en commun ;
- l'existence d'une structure de concertation et de coordination entre les principales collectivités territoriales de la région métropolitaine.

## Sources

*Planning of Tokyo 1998*, Tokyo Metropolitan Government, mars 1998.

*Planning of Tokyo*, Tokyo Metropolitan Government, janvier 2002.

*Strategic plan to overcome the crisis*, Tokyo Metropolitan Government, 1999.

*Reconsideration of the debate on the Tokyo Metropolitan System*, Togo (Hisatake), Local Government review in Japan, n°29, 2001.

*Les stratégies métropolitaines de Tokyo : décentraliser pour éviter la congestion*, Togo (Hisatake), Cahiers de l'IAURIF n°127.

*Informations sur la régénération de Tokyo par Ito Yûchirô*, Aveline (Natacha), Ebisu n°24, Automne-Hiver 2000, Maison Franco-Japonaise, Tôkyô.

Ichikawa (Hiroo), *The conflicting future of the Tokyo Metropolitan Region*, Octobre 2001 (ouvrage en japonais).

Ichikawa (Hiroo), « *Dictionnaire de l'aménagement de Tokyo* », mars 2002 (titre approximatif, ouvrage en japonais).

Kokura (Muneharu), *Organisation for Promoting Urban Development*, ss date.

*Le chantier de la Yamanote Sen*, Tiry (Corine), Revue Urbanisme, n°295, Juillet-août 1997.

*Paris Ile-de-France-Tokyo, une comparaison difficile*, Boulaigre (Anne) et Hiraoka (Norito) et *Planification gigogne à la japonaise*, Stevenin (Jacques), in Cahiers de l'IAURIF, n°104-105.

*Paris, Londres, New-York, Tokyo : comparaison des systèmes de transport de 4 métropoles*, Navarre (Danièle) IAURIF, Septembre 1998 et Cahiers de l'IAURIF n°127.

*Tokyo, des services pour aujourd'hui, des défis pour demain*, Ville de Tokyo, 1997

*Tokyo, The Shogun's city at the 21<sup>st</sup> century*, Cybrisky (Roman), John Wileys and Sons, Chichester (UK), 1998. (IA 80734).

Nakamura (Akira), *Essais de gouvernance du gouvernement de Tokyo*, 1998.

Documents divers sur : les procédures de *Land Reajustment Project* et de *Urban Redevelopment Projects*, *l'impact de la Oedo line*, *le projet Minato Mirai 21*.