

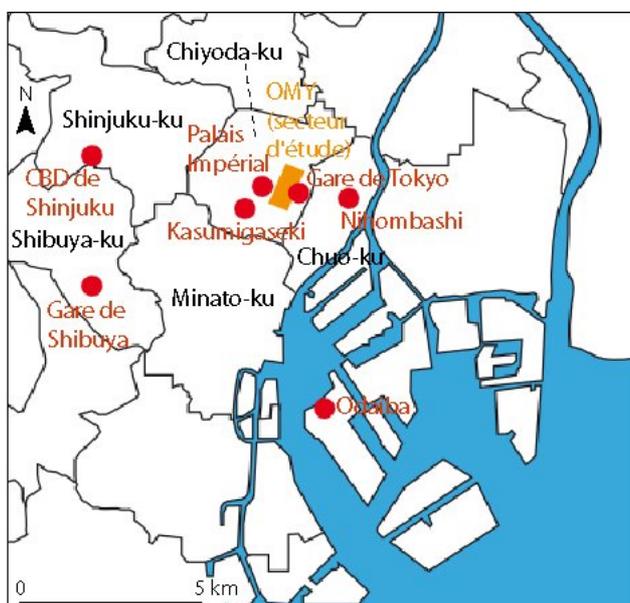
Crise immobilière et privatisation de l'aménagement à Tokyo

Raphaël Languillon-Aussel

Depuis l'explosion de la bulle spéculative dans les années 1990, les mutations de Marunouchi, le principal quartier d'affaires de Tokyo, révèlent un tournant dans les politiques d'aménagement visant l'immobilier d'entreprises. Loin de se désengager, les pouvoirs publics mettent au service de la société immobilière Mitsubishi Jisho une politique visant la mixité fonctionnelle et la requalification des espaces publics.

Marunouchi constitue le quartier d'affaires le plus central de l'agglomération de Tokyo, dans Chiyoda-ku (l'arrondissement spécial de Chiyoda¹), entre la gare de Tokyo et le palais impérial. D'une superficie de 120 hectares, il regroupe 4 000 entreprises pesant environ 1 000 milliards d'euros², soit plus de 20 % du produit intérieur brut (PIB) japonais (Mitsubishi Real Estate 2012). Principal centre d'affaires du Japon et de sa capitale, le quartier héberge près de 230 000 employés dans des immeubles de grande hauteur (IGH) construits ces trente dernières années. La plupart de ces tours et près de 40 % des terrains appartiennent à Mitsubishi Jisho³, l'une des grandes sociétés immobilières du Japon, qui considère le quartier de Marunouchi comme son fief historique depuis ses premiers aménagements dans les années 1890.

Carton de localisation des lieux cités



© Raphaël Languillon-Aussel.

¹ Le suffixe « -ku » signifie « arrondissement spécial ».

² 120 000 milliards de yens au taux en vigueur en juin 2013.

³ Mitsubishi Jisho (Mitsubishi Real Estate) est l'une des principales compagnies immobilières japonaises, et l'un des principaux propriétaires fonciers à Tokyo. Elle joue un rôle majeur dans l'aménagement de la ville haute à Tokyo depuis que le gouvernement lui a vendu des terrains militaires en 1890, à proximité du palais impérial.

Malgré sa centralité, le quartier Otemachi-Marunouchi-Yurakucho (OMY) a connu une crise profonde suite à l'éclatement de la bulle spéculative (1985-1991), qui s'est traduite par une perte de compétitivité du quartier, un ralentissement de l'extension du parc de bureaux et de l'activité même de Mitsubishi. C'est pour répondre à ce contexte défavorable qu'au tournant des années 2000 des politiques nationales et locales de renouvellement urbain associant acteurs publics et privés, orchestrées par les entreprises immobilières telles que Mitsubishi Jisho, ont été mises en place. Les acteurs convergent autour d'un dispositif d'aménagement et des opérations de renouvellement des espaces publics qui ont pour objet d'améliorer la compétitivité du centre d'affaires de plus en plus concurrencé (Okada 2006). Ce renouvellement porte sur le marché immobilier de bureaux, la diversification des fonctions économiques et la requalification des espaces publics à destination des principaux usagers : les cols blancs.

OMY est emblématique d'un double déclassement qui caractérise tous les espaces centraux japonais depuis les années 1990 : déclassement face à la montée d'une concurrence intra-urbaine avec l'émergence d'autres centralités plus récentes, comme Shinjuku, par exemple, ou par le redéveloppement d'autres fiefs détenus par les immobilières concurrentes de Mitsubishi, comme Nihombashi, fief historique de Mitsui Fudôsan ; déclassement international face à la montée des villes globales asiatiques, en particulier chinoises, comme Hong Kong et Singapour, et plus récemment Shanghai et Pékin, qui ont accueilli dans les années 1990 des sièges régionaux d'entreprises étrangères jusque-là localisées à Tokyo. Ce double déclassement du secteur OMY explique le caractère particulier des politiques dites de « renaissance urbaine » qui s'y sont développées. Le renouvellement urbain du secteur OMY est spécifique du fait du poids économique du quartier, de l'enjeu de compétitivité internationale auquel il doit répondre et du comportement de Mitsubishi, qui considère OMY comme son pré carré. Ces politiques sont néanmoins représentatives, à une échelle plus locale, des politiques menées dans les espaces centraux japonais, où relancer la fabrique urbaine constitue un des enjeux de la relance du dynamisme du secteur immobilier : une telle relance passe par une restructuration de l'offre de bureaux, une amélioration de la qualité des espaces publics et une diversification des activités présentes. En ce sens, au caractère spécifique de la renaissance du secteur OMY s'ajoutent des éléments plus génériques que l'on retrouve dans tous les centres urbains en voie de déclassement des métropoles japonaises.

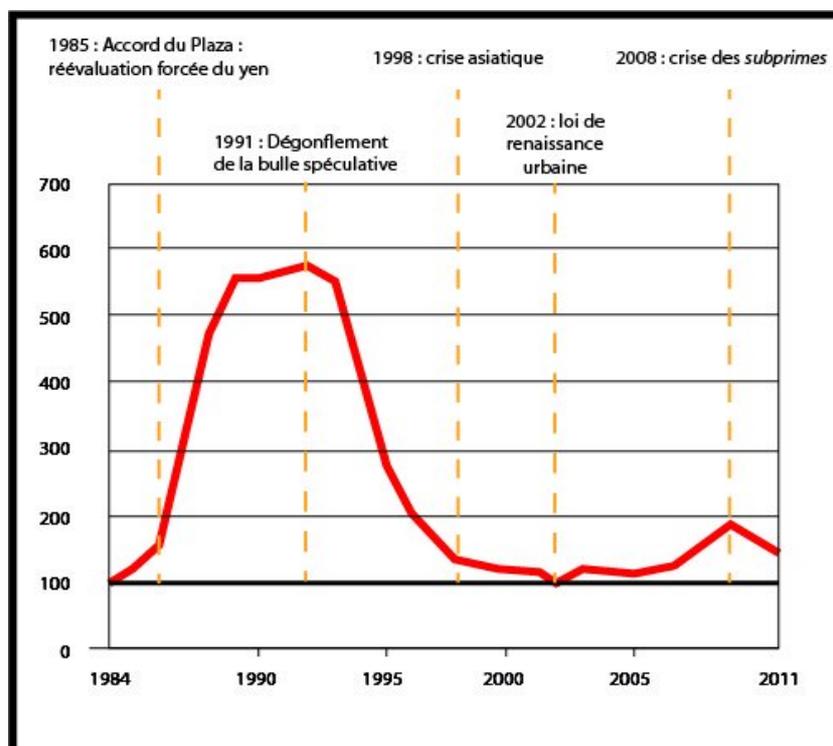
Les années 2000 : réagir face à la *décennie perdue*

Le parc de bureaux de Tokyo s'est constitué en deux périodes distinctes : les années 1970 et 1980 ont été celles du début de la financiarisation de l'économie de Tokyo, qui s'est affirmée comme l'une des principales villes globales (Sassen 1991 ; Machimura 1992) et comme le centre de commandement de l'économie nationale ; les années 2000-2010 sont celles de la reprise, avec un accroissement sensible de l'offre de bureaux alors que le pays traverse toujours une crise structurelle et une déflation continue. Ces deux périodes sont séparées par une décennie de ralentissement dans la production immobilière : les années 1990, appelées « décennie perdue » par les médias japonais, durant laquelle les prix ont chuté de près de 70 % dans les espaces centraux. La politique de renaissance de Marunouchi des années 2000 est le fait d'un regroupement d'acteurs privés, en partenariat avec la puissance publique (État, gouvernement métropolitain, gouvernement de l'arrondissement de Chiyoda) dans le cadre de la loi de Renaissance urbaine⁴ de 2002. À Marunouchi, cette politique, qui vise à restructurer l'offre de bureaux et à redynamiser OMY, en particulier Marunouchi, est menée principalement par l'immobilière Mitsubishi Jisho, qui possède

⁴ La loi de Renaissance urbaine a été votée en 2002. Elle permet à des entreprises privées de proposer des plans d'aménagement urbain aux collectivités locales, à l'intérieur d'un zonage spécial délimité par le gouvernement central. Une fois le plan accepté par la collectivité, il est ensuite examiné par le gouvernement central (« Ministry of Land, Infrastructure, Transportation and Tourism ») qui le valide (ou non) et y apporte un certain nombre de garanties (en particulier financières). Les plans issus de la loi de 2002 peuvent donc constituer une forme originale de partenariat public-privé.

un tiers des terrains du secteur et 28 tours. C'est donc autour de la stratégie d'investissement de Mitsubishi que se joue une grande partie de l'avenir du secteur OMY.

Évolution des prix fonciers dans les 23 arrondissements de Tokyo et contexte macro-économique



Source : Mitsui Fudôsan, 2011.

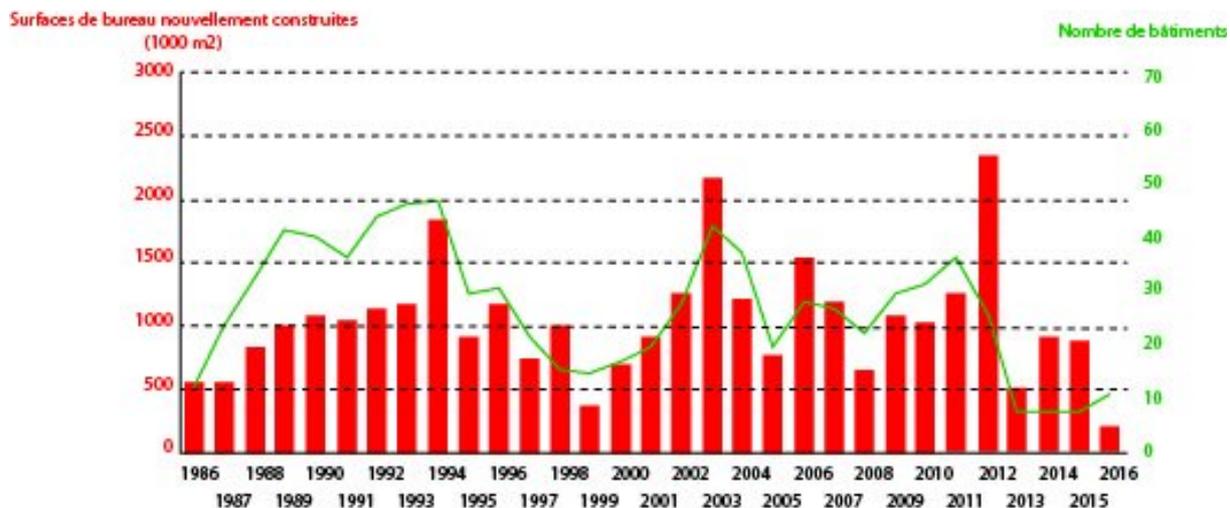
De « Manhattan Project » à « ABLE City » : la mutation de Marunouchi

La rénovation du secteur OMY est loin d'être évidente au regard des plans qui se succèdent depuis les années 1980. Bien au contraire, le chemin a été long, et de grandes transformations sont venues radicalement changer les plans de rénovation entre les années 1980 et les réalisations des années 2000, et ce malgré la relative continuité des politiques urbaines menées par l'État central (quoique le rôle du secteur privé se soit accru entre les deux périodes). En 1986, le gouvernement de Nakasone promulgue l'*Urban Renaissance Policy*, afin de sortir le Japon de la décennie des chocs pétroliers. L'objectif était de mobiliser le secteur privé dans l'aménagement des quartiers centraux des métropoles japonaises, afin de revitaliser l'économie et d'améliorer les équipements publics. Pour ce faire, la loi prévoyait un zonage spécial dans lequel étaient assouplies les réglementations (Shima *et al.* 2007).

Dans les années 1980, en réponse à la loi de Nakasone, Mitsubishi Jisho et ses partenaires de Marunouchi avaient élaboré un plan de redéveloppement du secteur, appelé alors « Manhattan Project ». Ce plan visait les mêmes objectifs que la loi de 1986, mais il s'inscrivait également dans un contexte local particulier : il s'agissait pour Mitsubishi de réagir au plan du gouvernement métropolitain de Tokyo de 1987, qui visait à promouvoir le polycentrisme par la création de centres secondaires (en japonais, *fukutoshin*, littéralement « vice-centres ») tels que Shinjuku, Shibuya, Ueno et Odaiba, qui allaient rapidement concurrencer et affaiblir le secteur du marché immobilier de bureaux haut de gamme de OMY. Le plan « Manhattan » était donc une sorte d'alliance tacite entre Mitsubishi, le gouvernement local de Chiyoda et le gouvernement central contre le gouvernement métropolitain de Tokyo et ses visées politiques. Ce plan proposait de bâtir 60 tours

de 200 mètres, avec un coefficient d'occupation du sol⁵ (COS) de 2 000 (Shima *et al.* 2007). Il avait deux buts : concurrencer l'offre de bureaux dans les autres quartiers centraux issus du polycentrisme naissant ; répondre à la saturation de l'offre du secteur OMY, en raison d'une absence de lots disponibles, tous les terrains ayant été aménagés lors de la phase de modernisation des années 1960-1970.

Surfaces de bureau et nombre de tours de bureau de plus de 60 mètres construites par an dans les 23 arrondissements de Tokyo

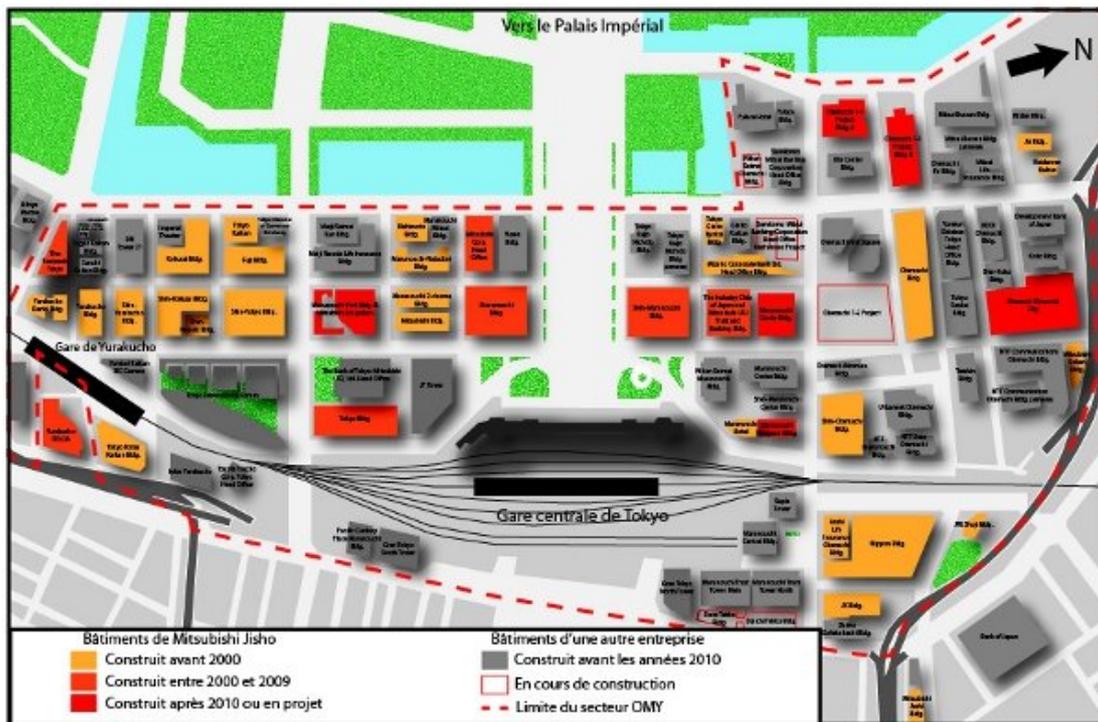


Source : Nomura Research Institute, 2011. Graphique : © Raphaël Languillon-Aussel.

Pour réaliser le projet « Manhattan », un organe avait été créé en 1988, année de lancement du projet : il s'agit du « Otemachi Marunouchi Yurakucho District Redevelopment Project Council ». Cet organe existe toujours, et regroupe en 2012 soixante-dix propriétaires fonciers à OMY (dont Mitsubishi Real Estate), dix-sept observateurs et neuf membres spéciaux. Il s'agit d'un regroupement du secteur privé qui a pour but d'élaborer les plans de redéveloppement d'OMY (vision, directives, *master plan*). Ce conseil travaille en relation avec un comité consultatif, créé en 1996, le « Advisory Committee on Otemachi Marunouchi Yurakucho Area Development », qui regroupe le conseil, le gouvernement de Chiyoda-ku, le gouvernement métropolitain de Tokyo et l'entreprise ferroviaire East Japan Railway, qui possède la gare centrale de Tokyo. Face à la multiplication des acteurs et structures, c'est bel et bien Mitsubishi Jisho qui reste aux commandes du redéveloppement du quartier de Marunouchi et entraîne, par son seul poids économique, acteurs publics et privés dans son sillage.

⁵ Le coefficient d'occupation du sol (COS), ou *floor area ratio*, est un système introduit au Japon en 1963 avec la révision de la *Building Standard Law*, la loi nationale qui régit la construction au Japon. Si la hauteur des bâtiments était limitée à 31 mètres avant 1963, cette limitation de la hauteur est remplacée par une limitation du ratio surface au sol-surface construite (le COS) après 1963.

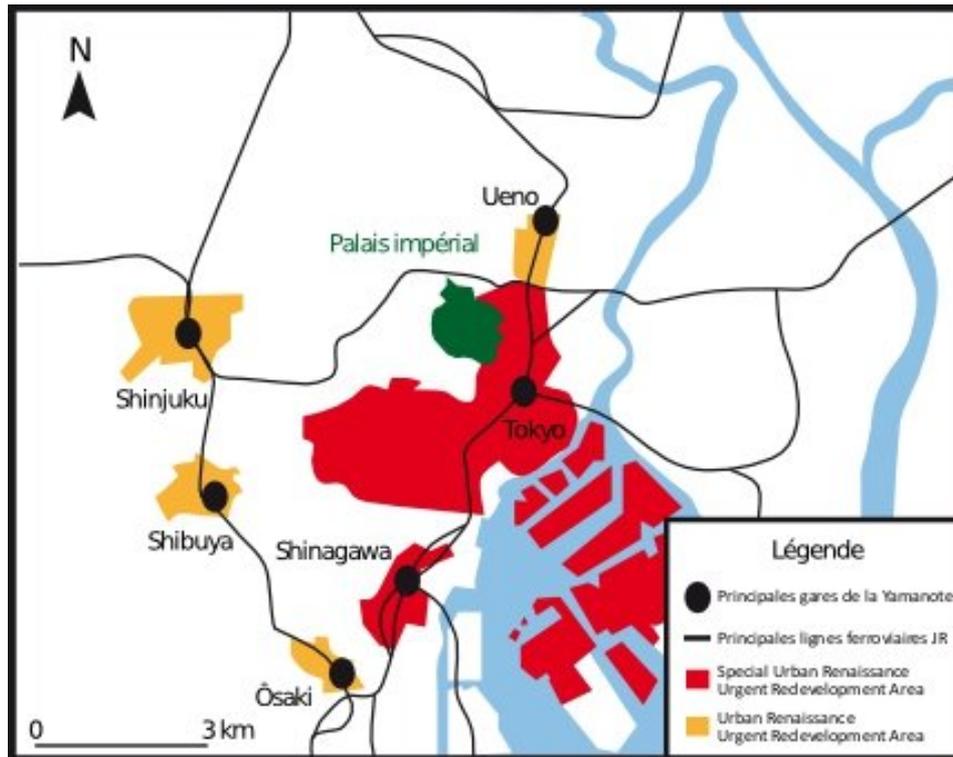
Le secteur Otemachi-Marunouchi-Yurakucho (OMY) et le projet de redéveloppement mené par Mitsubishi Real Estate



Source : Mitsubishi Real Estate, *Annual Report*, 2012. Carte : © Raphaël Languillon-Aussel.

Le contexte des années 2000 est bien différent. Face au contexte de crise et de déflation des décennies suivantes, une nouvelle loi est promulguée en 2002, afin de relancer le renouvellement des centres d'affaires. Il s'agit de l'*Urban Renaissance Special Measure Law*, ou loi de Renaissance urbaine. Cette loi est fondée sur un zonage de renaissance urbaine, constitué par les *Urban Renaissance Urgent Development Areas* (URUDA ; 63 dans le Japon, pour 7 783 hectares), et un zonage encore plus incitatif pour les acteurs privés, les *Special Urban Renaissance Urgent Development Areas* (SURUDA ; 11 en tout, pour 3 396 hectares) dont fait partie le secteur de Marunouchi. Ce zonage vise à faciliter les opérations de renaissance urbaine impulsées par les entreprises privées, comme c'est le cas à OMY avec le plan de Mitsubishi Jisho. Comme en 1986, la loi permet aux entreprises de proposer des plans de redéveloppement urbain, prérogative exclusive des collectivités territoriales hors zonages spéciaux. Ces dernières ont alors six mois pour approuver ou non le plan, et doivent motiver de façon détaillée tout refus. En cas d'approbation, les plans sont alors soumis au MLITT (« Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism »), qui les valide à son tour, et accorde un certain nombre d'avantages : crédit d'impôts, taux d'intérêt préférentiels, libéralisation des contraintes urbanistiques. La condition pour que les plans soient validés est de contribuer à la redynamisation des métropoles japonaises, et d'offrir aux usagers et aux visiteurs un certain nombre de prestations et de services jugés d'utilité publique.

Zones de renaissance urbaine à Tokyo

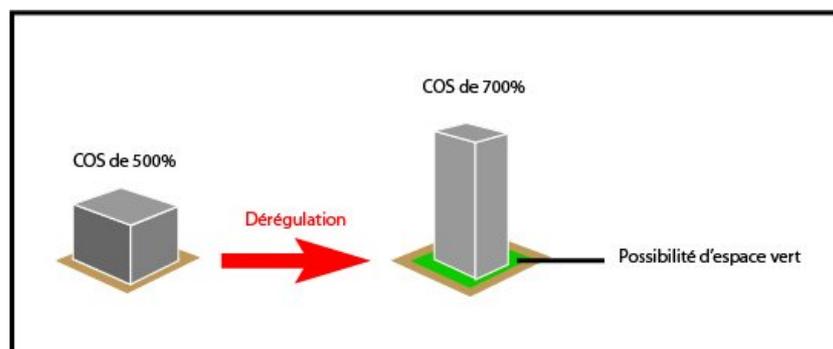


Source : Ministry of Land, Infrastructures, Transportation and Tourism, 2012.

Carte : © Raphaël Languillon-Aussel.

Dans le cadre de la loi de 2002 sur la renaissance urbaine et dans le contexte « post-bulle », le conseil de redéveloppement à la tête duquel se trouve Mitsubishi a proposé en 2005 un nouveau projet, baptisé « ABLE City » (« *Amenity Business Life Environment* »). Ce projet se pose en rupture avec le « Manhattan Project », irréalisé, et fait écho à la volonté du gouvernement métropolitain de transformer le CBD (*central business district*) en ABC (*amenity business core*) dans son plan de 1997 appelé *Grand Design for Central Tokyo*. Le plan « ABLE City », s'il épouse cette fois une partie de la vision du gouvernement métropolitain pour Tokyo, insiste sur quatre éléments qui contrastent avec le plan « Manhattan » : les aménités urbaines, la mixité des fonctions, le patrimoine historique du quartier, ainsi que la qualité environnementale et la résistance parasismique des bâtiments (Mitsubishi 2012). Le contexte post-bulle puis post-crise duquel est né la loi de 2002 explique donc le passage du projet « Manhattan » au projet « ABLE City ».

Élévation des COS et végétalisation à Marunouchi



© Raphaël Languillon-Aussel.

Dans ce projet « ABLE City », un effort important a été porté sur la piétonnisation, la végétalisation, en particulier des pieds d'immeubles dont les COS ont été rehaussés afin de libérer de l'emprise au sol pour créer espaces verts, espaces publics et petits équipements (voir figure ci-dessous). L'offre commerciale et de restauration s'est également étoffée, afin de faire vivre le quartier en dehors des heures d'ouverture des bureaux et d'élargir le potentiel commercial au-delà des seuls cols blancs. Mitsubishi a également recréé de toute pièce un patrimoine disparu, comme c'est le cas avec la tour Mitsubishi Ichigokan Building, dont le bâtiment historique de 1894 avait été détruit en 1968 pour laisser place à un bâtiment fonctionnel en 1971, à son tour détruit en 2009 pour construire un complexe associant l'Ichigokan reconstitué et la tour de Marunouchi Park Building (voir photo ci-dessous).

Recréation du patrimoine historique



Au premier plan, le bâtiment d'Ichigokan, reconstitué sur le modèle de 1894. Derrière, la nouvelle tour du Marunouchi Park Building (2009 ; pour en savoir plus, voir ici: <http://www.isover.com/Reference-projects/Marunouchi-Park-Building-Mitsubishi-Ichigokan>).

Quel bilan dresser de la *renaissance urbaine* de Marunouchi ?

Grâce au projet de renaissance urbaine qui associe entreprises privées et acteurs publics, Marunouchi et le secteur OMY ont connu une mutation profonde du tissu et un regain d'attractivité. Néanmoins, la renaissance de Marunouchi présente un certain nombre de facteurs limitants. Le premier d'entre eux est l'apparition d'une sur-offre de bureaux qui a récemment fait remonter les taux de vacance, même si ceux d'OMY restent inférieurs à ce que l'on dans les autres « vice-centres » de Tokyo (Nomura Research Institute 2011).

C'est là le défaut de la loi de renaissance urbaine, qui a conduit toutes les grandes entreprises immobilières à rénover leurs fiefs respectifs (Mitsubishi à OMY, Mitsui à Nihonbashi, Tokyû à

Shibuya), mettant en concurrence les différentes centralités rénovées. Cette concurrence a conduit à une offre de bureaux plus importante que ce que le marché pouvait absorber. Ainsi, alors même que la loi de renaissance urbaine visait la relance des centres d'affaires par l'augmentation des prix fonciers, elle a eu pour effet pervers de rendre plus volatiles les prix d'une année sur l'autre en fonction de la livraison des grands projets privés concurrents. Par ailleurs, les habitants constituent la catégorie oubliée du projet, qui ne propose aucune offre de logements. C'est là la limite d'un processus de renaissance impulsé par une société immobilière, ici Mitsubishi Jisho, qui se limite à l'offre de bureaux et de surfaces commerciales. Alors que l'on observe un mouvement important de retour au centre des populations, celui-ci ne bénéficie pas à OMY, ni à l'arrondissement de Chiyoda, mais plutôt aux arrondissements voisins de Minato et de Chuo.

Bibliographie

- Machimura, Takashi. 1992. « The Urban Restructuring Process in Tokyo in the 1980s: Transforming Tokyo into a World City », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, n° 1, p. 114-128.
- Mitsubishi Real Estate. 2012. *Annual Report*, Tokyo : Mitsubishi.
- Nomura Research Institute. 2011. *Japanese Real Estate Investment Market 2011*. Consulté le 26 novembre 2013, URL : http://www.nri-seoul.co.kr/opinion/2011_jp_realestate_en.pdf.
- Okada, Tadao. 2006. « Case Study: Efforts in the Otemachi, Marunouchi, and Yurakucho Area », *City Planning Institute of Japan Newsletter*, n° 25, mars. Consulté le 26 novembre 2013, URL : <http://www.cpij.or.jp/com/iac/newsletter/NL25.pdf>.
- Shima, Norihisa; Hiramoto, Kazuo; Seta, Fumihiko; Katayama, Kensuke; Kim, Changgi; Cho, Seungyeoun; and Matsutani, Hajime. 2007. « Tokyo's Large-Scale Redevelopment Projects and their Processes », intervention au 43^e congrès ISOCARP. Consulté le 26 novembre 2013, URL : http://www.isocarp.net/Data/case_studies/1040.pdf.
- Sassen, Saskia. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press.

Ancien élève de l'École normale supérieure de Lyon, agrégé de géographie et ancien étudiant de l'université de Tokyo et de l'université de Chuo au Japon, **Raphaël Languillon-Aussel** poursuit actuellement un doctorat à l'université Lyon-2 Lumière, et enseigne à l'université de Nantes en qualité d'attaché temporaire à l'enseignement et à la recherche (ATER). Ses travaux portent sur les politiques de renaissance urbaine au Japon, ainsi que sur les processus d'urbanisation en Asie-Nord-Pacifique. Il est l'auteur de *Oku*, aux Éditions Baudelaire, qui est un court roman de géographie fantastique sur Tokyo, paru en 2012.

Pour citer cet article :

Raphaël Languillon-Aussel, « Crise immobilière et privatisation de l'aménagement à Tokyo », *Métropolitiques*, 29 novembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Crise-immobiliere-et-privatisation.html>.