Compact City + Network

Politique urbaine du Japon en réponse au déclin de sa population

Pôle Développement Durable
Service économique régional de Tokyo
Ambassade de France au Japon

Décembre 2018

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Trésor
DIRECTION GÉNÉRALE

L'aménagement du territoire japonais est à la croisée de plusieurs défis : maintien d'une vitalité et d'une attractivité économique ; adaptation à une population vieillissante et, dans certaines villes, en diminution ; réduction de l'empreinte environnementale urbaine. Afin d'accompagner et organiser les efforts des collectivités locales et de leurs partenaires publics et privés, le Ministère japonais du Territoire, des Infrastructures et des Transports (MLIT) porte depuis plus de 15 ans une politique dite « Compact City » (désormais « Compact City + Network »), qui vise notamment à réorganiser spatialement la densité des villes japonaises, à recréer des centres-villes attractifs, et à adapter les services – notamment de transports - aux formes urbaines ainsi remaniées.

Le sujet de la ville compacte est ainsi régulièrement mis en avant par le MLIT comme un des principaux axes de la politique d'urbanisme de l'archipel. Ce fut notamment un des thèmes développés par le MLIT lors de la rencontre franco-japonaise sur la ville durable, en janvier 2018 à Tokyo et Kanazawa.

La présente étude porte sur l'historique de cette politique au Japon : émergence des problématiques auxquelles elle cherche à répondre, mise en forme par les lois, mesures de soutien mises en place par le gouvernement, prise en main par les collectivités. L'étude contient également une présentation du fonctionnement des documents d'urbanisme au Japon.

La ville de Toyama, précurseur érigé en modèle, affiche des résultats positifs sur les densités de population ou la fréquentation des transports en commun, mais ailleurs sont signalés des projets d'aménagement ou de constructions réalisés en complète contradiction avec les orientations de zonage Compact City fixées par les municipalités. Mais à l'échelle de temps de l'urbanisme, et à plus forte raison dans un pays où les changements s'opèrent lentement, les prémices de la politique Compact City + Network sont encore très récents. Aussi, même si un certain nombre de faiblesses « mécaniques » semblent apparaître dans la mise en œuvre – lorsqu'on l'observe à travers un regard français habitué à un droit de l'urbanisme assez fort – il est sans doute encore trop tôt pour tirer un bilan de cette politique.

Pour l'avenir, le gouvernement japonais, soucieux d'afficher son engagement dans la réalisation des Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 de l'ONU, devrait de plus en plus relier ses politiques d'urbanisme, dont la politique Compact City + Network, à l'ODD 11 – « villes et communautés durables ».

Quels que soient ses résultats concrets, la politique Compact City constitue un axe prioritaire du MLIT, régulièrement mis en avant au plan domestique comme à l'international, et des dizaines de villes japonaises sont engagées dans des plans Compact City. Ce mouvement constitue donc une opportunité pour les entreprises françaises des secteurs de la ville durable (mobilités urbaines, concessions de bâtiments publics, district energy, réseaux d'infrastructures urbaines…), qui peuvent apporter leur savoir-faire aux territoires urbaines japonais en recomposition.

Méthode et sources

Les auteurs de cette étude se sont appuyés sur l'analyse de documentations officielles mises à disposition par les ministères et agences françaises et japonaises en charge des politiques d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que par différentes publications non officielles (travaux de recherche, articles de presse). Cette analyse documentaire a été complétée par des échanges avec des acteurs impliqués dans le déploiement de la politique Compact City au Japon. Ce rapport reflète l'analyse des auteurs et non la position de l'Ambassade de France au Japon. Cette analyse, nécessairement limitée, est basée sur les informations collectées entre avril et octobre 2018. Les auteurs sont joignables par mail (sustainabledevelopment.tokyo@dgtresor.fr) pour tout commentaire ou question sur l'étude réalisée.

Etude réalisée par :

- Roxane Rousseau, Stagiaire ENTPE, Chargée d'études Développement durable, SER de Tokyo
- Avec l'appui de Machi Yoda, Attachée sectorielle Développement durable, SER de Tokyo
- Sous la supervision de Stéfan Le Dû, Conseiller Développement durable, SER de Tokyo

Le pôle Développement durable du Service économique régional de Tokyo (Ambassade de France au Japon) travaille pour la direction générale du Trésor (Ministère de l'économie) et pour la direction des affaires européennes et internationales du Ministère de la transition écologique et solidaire.

- Pour en en savoir plus sur le SER de Tokyo : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/JP
- Pour en savoir plus sur le pôle Développement durable du SER de Tokyo : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/JP/energie-environnement-transport-construction
- Nos publications sur les transports et la construction au Japon : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/japon-transport-construction

Sommaire

I. Un aménagement du territoire à bout de souffle 5

A. Un pays très urbanisé, touché par le vieillissement et le déclin de sa population 5

B. Des charges de plus en plus lourdes pour les collectivités locales 8

C. Empreinte environnementale des villes japonaises 9

II. Organisation des acteurs pour l'urbanisme au Japon 12

A. Domaine de compétence des différents échelons administratifs japonais 12

B. Le système de documents et d'autorisation d'urbanisme japonais 14

III. La ville compacte dans le monde 21

A. Introduction à la ville compacte dans le monde 21

B. Une politique publique qui fait débat, étudiée par l'OCDE 24

C. Lien avec les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 25

IV. La politique « Compact City » au Japon 26

A. L'actuelle politique définie par le MLIT 26

B. Mesures de soutien à la formation de la ville compacte 38

C. La politique Compact City en pratique – Quelques exemples concrets 42

D. Retours d'expériences : efficacité d'une telle politique dans le contexte japonais 51

V. Après la politique Compact City + Network 55

A. Appropriation des ODD par le Japon 55

B. Eco-Model City, Future City : des mouvements précurseurs de l'ODD 11 au Japon 56

C. Agriculture urbaine : un moyen de valoriser les terrains libérés ? 60

VI. Échanges France / Japon 61

A. Situation et actions en France – Politiques publiques 61

B. Opportunités pour les entreprises françaises dans les projets Compact City au Japon 64

VII. Annexes 67

A. Annexe : chronologie de l'aménagement urbain au Japon 67

B. Plans de revitalisation et réhabilitation des transports publics 68

C. Annexe : Aides financières pour la politique Compact City 69

D. Annexe : présentation de 17 des 21 villes modèles Compact City + Network 75

I. Un aménagement du territoire à bout de souffle

Le Japon est un pays très urbanisé, qui depuis quelques années voit sa population diminuer et devenir de plus en plus âgée. Les villes de province japonaises doivent faire face à un problème de déclin urbain : les centres-villes se vident, de plus en plus d'habitants n'ont plus accès aux services de base, le nombre de logements vacants augmente, etc. En parallèle, l'étalement urbain subsiste et alourdit encore davantage les charges des collectivités locales ainsi que l'impact des villes sur l'environnement. Ce sont ainsi les trois piliers du développement durable – économique, social et environnemental – qui sont actuellement menacés par les conséquences de la démographie japonaise sur l'urbanisation.

A. Un pays très urbanisé, touché par le vieillissement et le déclin de sa population

Le Japon, archipel de 377 915 km^2, possède un taux de population urbaine de 94% d'après la Banque Mondiale, un des plus élevés du monde. Plus de 60% des 126 millions d'habitants du pays se concentrent dans les trois grandes villes de Tokyo, Nagoya et Osaka, ou dans leur périphérie. Selon le Ministère japonais de l'Intérieur et de la Communication (MIC), 68,3% de la population japonaise vit dans des quartiers denses (DID – *Densely Inhabited Districts*), un taux qui atteint 98,4% dans la capitale.

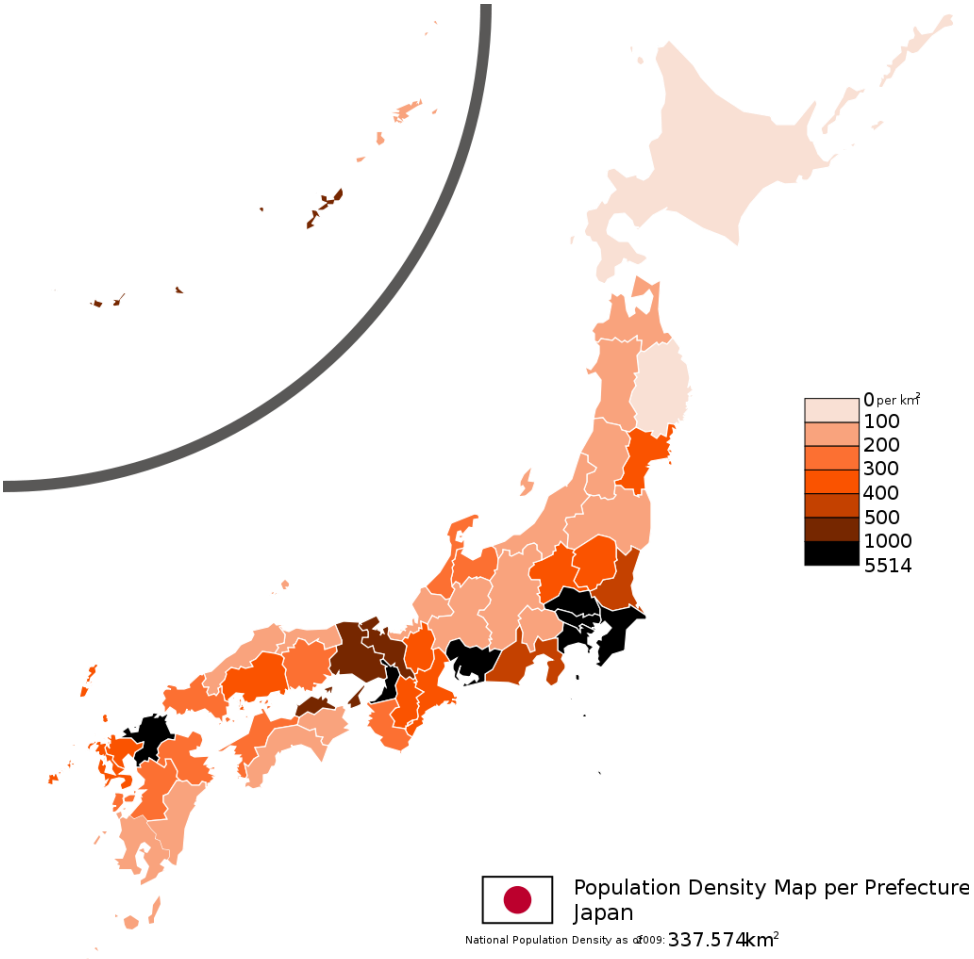


Figure 1 : Densité de la population au Japon. Source : Wikipédia.

La population japonaise a commencé à augmenter à partir de l'ère de Meiji (entre 1868 et 1912), grâce au développement de l'industrie et de l'économie urbaine. Le développement de l'économie urbaine a encouragé les populations rurales à migrer vers les grandes villes, engageant le mouvement de

concentration urbaine. Après la seconde guerre mondiale et jusqu'aux années 1970, le Japon jouit d'une croissance économique importante, et connaît ainsi une forte expansion urbaine.

Avec la croissance économique, l'augmentation de la population, le changement de style de vie, la motorisation (notamment suite à l'aménagement des autoroutes, etc.), la banlieue se développe progressivement et l'implantation de grands magasins dans les banlieues, notamment pendant les années 1980, donné naissance à des zones urbaines élargies et désordonnées. La croissance économique d'après-guerre contribue à l'aménagement de réseaux de transport ferroviaires (années 1960 et 1970 principalement), généralement accompagnés de l'urbanisation des terrains entourant les gares et axes principaux et offrant ainsi des capacités d'accueil supplémentaire de la population.

Or, après l'éclatement de la « bulle foncière » dans les années 1990 et la crise de 2008, cette expansion urbaine laisse place à un déclin urbain. Ce déclin est accentué par le vieillissement de la population et les grandes tendances des années 1990 liées à la mondialisation de l'économie, notamment la délocalisation d'usines. Le phénomène touche essentiellement les villes rurales et les villes de taille moyenne, les grands pôles urbains restant attractifs.

Entre 1995 et 2005, le gouvernement entreprend une grande réforme de la gouvernance des collectivités locales, afin de décentraliser et équilibrer davantage les relations au profit des collectivités, jusqu'alors limitées dans leurs pouvoirs face à l'Etat. Ainsi, une loi est adoptée en 1995 et révisée en 1999 afin de fusionner les petites villes pour renforcer leur capacité financière et améliorer l'efficacité de leur administration. Ce mouvement, connu comme « la grande réforme de Heisei », permet d'amener le nombre de villes japonaises de 3229 en 1999 à 1727 en 2010. Cette réforme est également accompagnée d'un ensemble de lois relatives à l'urbanisme (voir chapitre IV.A.1).

Parallèlement à ces politiques visant à consolider la vitalité des régions et assurer leur équilibre, le gouvernement et les collectivités ont également cherché à rendre les villes japonaises attractives face à la concurrence d'autres grands pôles urbains asiatiques comme Hong Kong et Singapour. Ces efforts ont pu être constatés à Tokyo notamment, comme on peut le voir dans les plans nationaux d'aménagement « Grand Design » de 1998 et « National Spatial Strategy » de 2008.

Surtout, le Japon fait aujourd'hui face aux enjeux de déclin et vieillissement de sa population. Comme on peut le voir sur la Figure 2, la population japonaise a déjà commencé à chuter : atteignant plus de 128 millions en 2010, elle diminue chaque année depuis cette date et ne compte plus que 125,2 millions d'habitants en 2018. Neuvième année consécutive de baisse de la population, 2018 est également l'année qui enregistre la plus forte baisse depuis la mise en place du recensement national en 1968, avec une diminution de 374000 habitants par rapport à l'année précédente. Selon les estimations officielles, la population pourrait chuter jusqu'à 47,7 millions en 2100[1].

A la baisse de la population s'ajoute son vieillissement. Près d'un quart de la population japonaise a actuellement plus de 65 ans ; c'est le taux le plus élevé au monde. D'ici 2050, les seniors représenteront près de la moitié de la population, et le poids démographique des moins de 15 ans ne sera plus que de 9 %. Les risques de précarité et d'isolement pour les personnes âgées augmenteront dans les mêmes proportions, avec des conséquences encore plus difficiles pour les femmes, dont les revenus sont plus faibles que ceux des hommes, et dont la longévité est plus élevée.

[1] AVELINE-DUBACH, Natacha. *Vieillissement et déprise urbaine au Japon*. Rapport CGET, 2015.

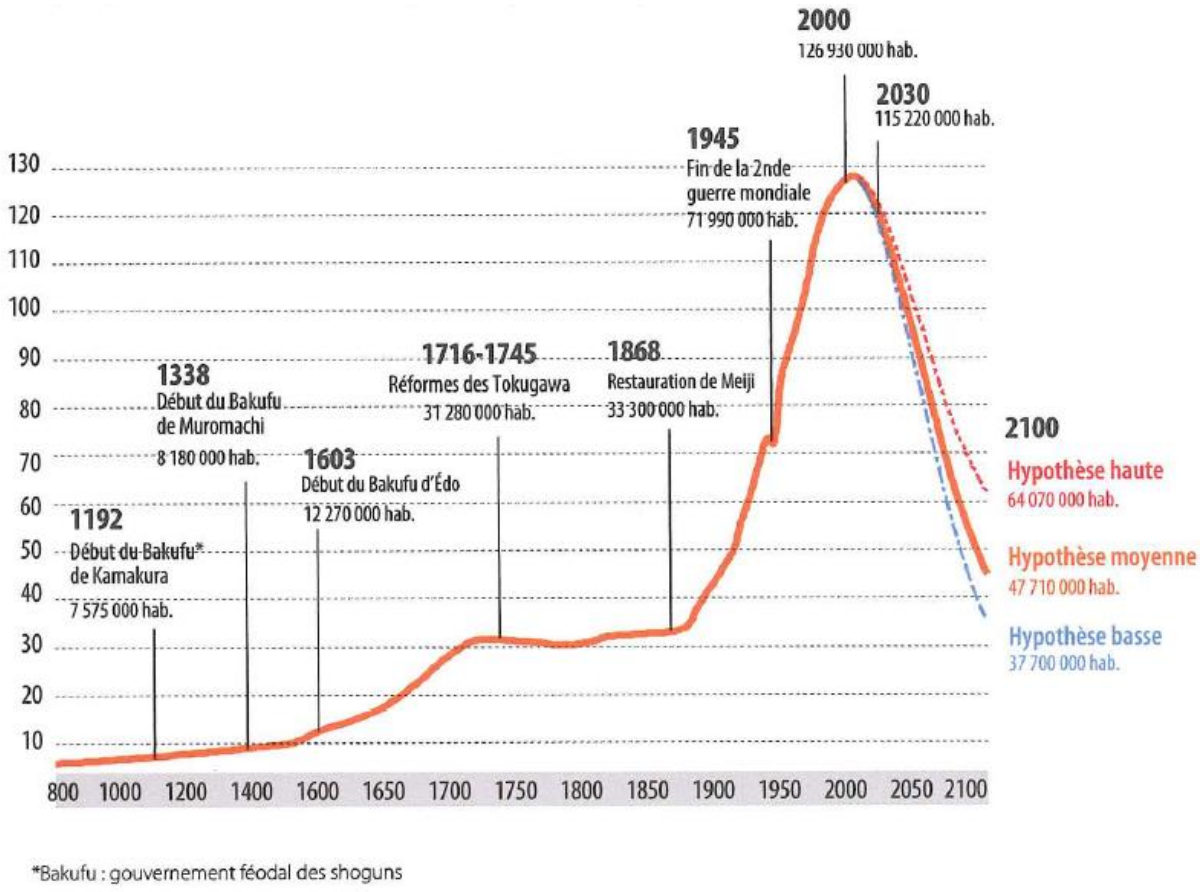


Figure 2 : Évolution démographique du Japon. Source : Rapport CGET, Vieillissement et déprise urbaine au Japon.

Les villes les plus touchées par la chute de la population et le déclin urbain sont les petites villes de province : selon les estimations du MLIT et du MIC, **celles dont la population est inférieure à 10 000 habitants devraient voir celle-ci diminuer de moitié d'ici 2050**. D'après le MLIT, entre 2010 et 2050, environ 60% des zones habitées du Japon perdront plus de la moitié de leur population, et 20% deviendront des zones inhabitées.

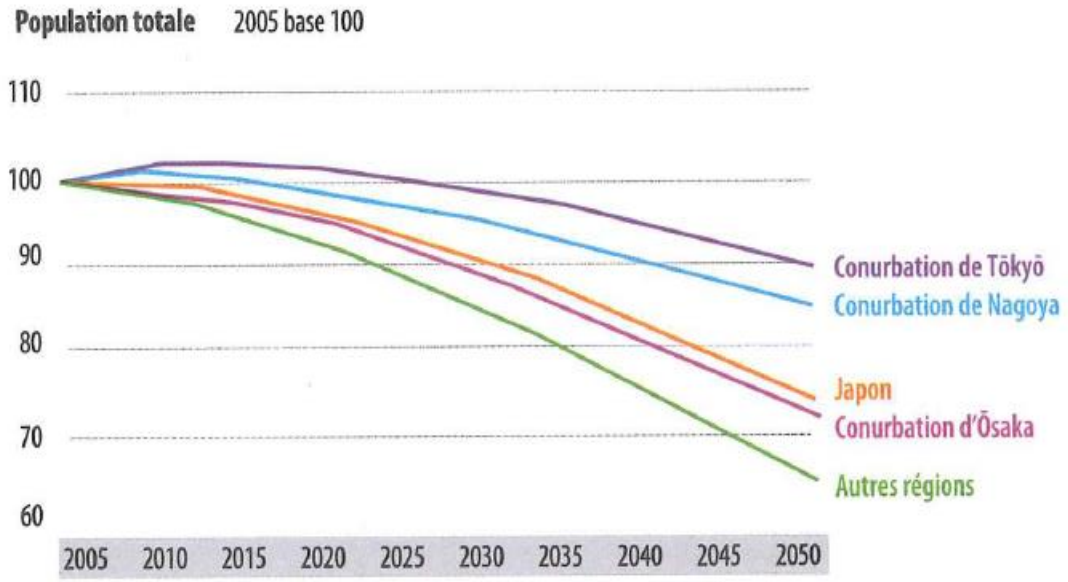


Figure 3 : Evolution prévue de la population des grandes conurbations. Source : Rapport CGET, Vieillissement et déprise urbaine au Japon

Exception dans le paysage national, la conurbation de Tokyo, en partie grâce à son attractivité, voit sa population augmenter depuis 22 ans. Entre 2017 et 2018, alors que la population nationale poursuit sa chute, celle de Tokyo a augmenté de 70 000 habitants. Mais même la capitale devrait voir sa population commencer à diminuer, à partir de 2025 (voir Figure 3).

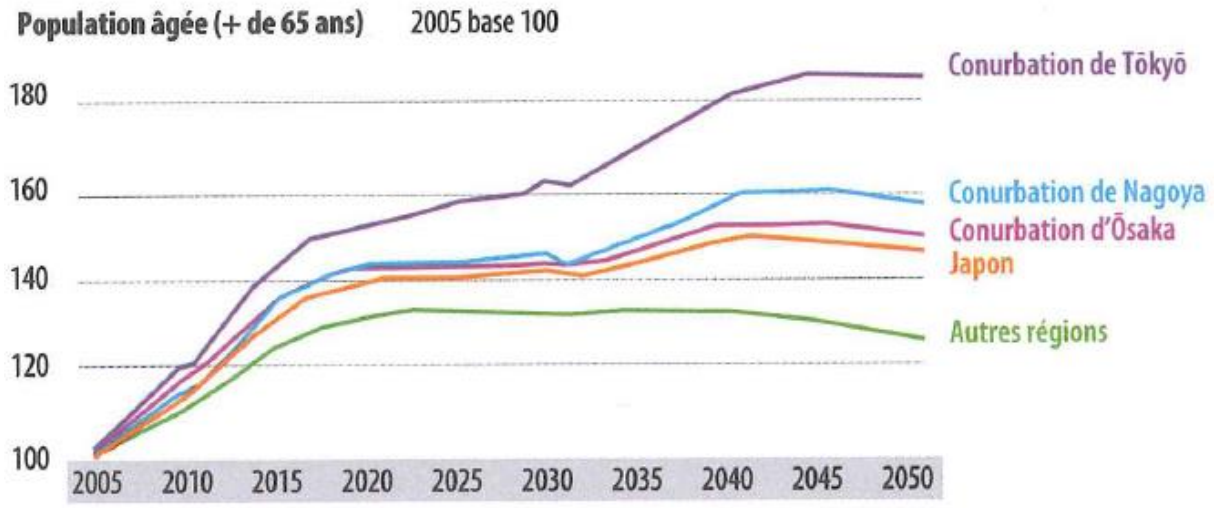


Figure 4 : Évolution démographique comparée des trois principales agglomérations urbaines et des autres régions. Source : Rapport CGET, Vieillissement et déprise urbaine au Japon.

Bien que la chute de population sera moins marquée à Tokyo et Nagoya que dans le reste du pays, le nombre total de personnes âgées visant dans ces mêmes zones augmentera plus rapidement qu'ailleurs. Dans les villes rurales ou moyennes, c'est le taux de personnes âgées qui augmentera plus rapidement, les jeunes migrant vers les grands pôles urbains.

B. Des charges de plus en plus lourdes pour les collectivités locales

Ainsi, les villes de province font face à un fort dépeuplement, ce qui produit des déséquilibres et des effets alarmants au sein des communautés locales. **Les liens communautaires se retrouvent fragilisés, les infrastructures se dégradent, le maintien des services publics est menacé, notamment dans les secteurs médical et éducatif, tout comme celui des commerces** ; les centres-villes se retrouvent dévitalisés. Sept millions de japonais vivraient actuellement dans des « déserts de services » : trouver des aides sociales et des produits frais serait difficile au point de nuire à leur santé et leur bien-être[2]. Les seniors, notamment parce qu'ils souffrent de problèmes de motricité et qu'un grand nombre d'entre eux n'est pas motorisé, sont les premiers touchés par ces difficultés.

De plus, le déclin de la population a notamment pour conséquence directe l'augmentation considérable du taux de logements vacants. **En 2013, le nombre de logements vacants était de 8,2 millions, soit environ 13,5% du nombre total de logements au Japon** (60 millions). 3,2 millions de ces logements vacants, soit plus du tiers sont abandonnés. Les graphiques suivants montrent l'évolution du nombre de logements depuis les années 1970, ainsi que le taux de logements vacants suivant les préfectures japonaises. Les préfectures les plus touchées par ce problème de logements vacants sont celles de Nagano, Yamanashi, Kōchi, Kagawa et Wakayama

[2] AVELINE-DUBACH, Natacha. *Vieillissement et déprise urbaine au Japon*. Rapport CGET, 2015.

L'existence de nombreux logements vacants, en plus d'accélérer la détérioration des villes, augmente les risques dus aux catastrophes naturelles et les problèmes sanitaires liés à la prolifération d'insectes.

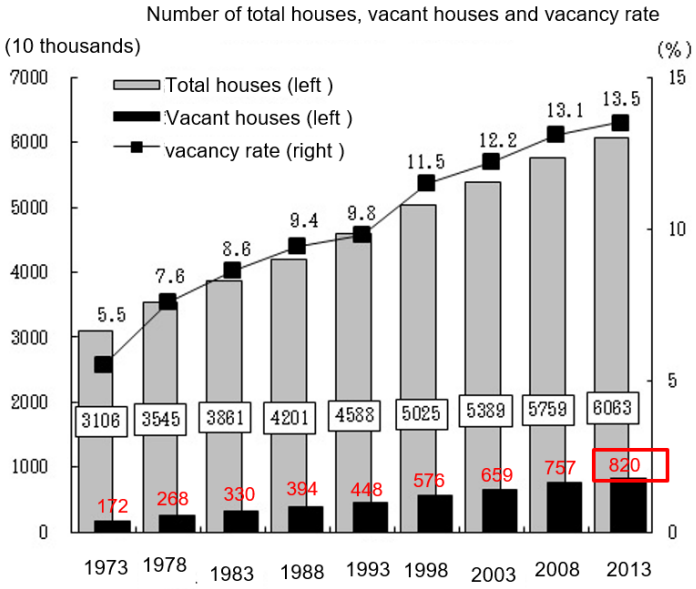


Figure 5 : Nombre de logements, total, vacants et abandonnés. Source : MLIT.

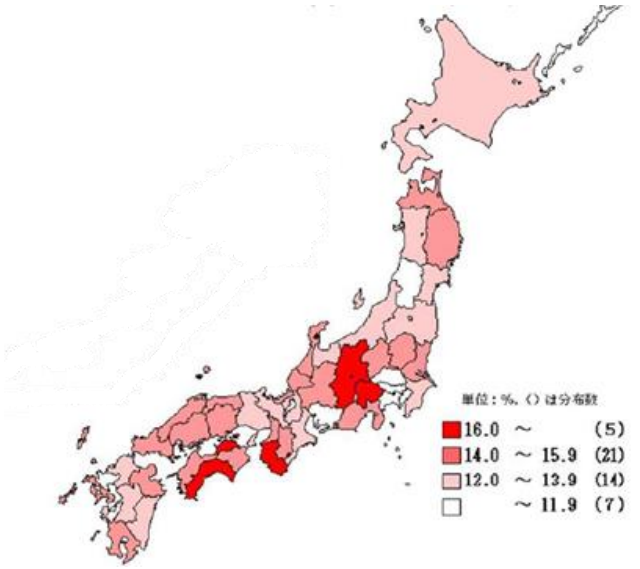


Figure 6 : Taux de logements vacants suivant les préfectures japonaises (2008). Source : MLIT, d'après Bureau of Statistics, MIAC.

Enfin, comme illustré sur la **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, depuis l'après-guerre, les villes japonaises ont tendance à s'étaler. **Le fait que les habitants soient de plus en plus éparpillés autour des centres et le problème des logements vacants ont également pour effet de faire peser des charges de plus en lourdes sur les collectivités** : réseaux de services qui doivent aller de plus en plus loin (transports publics, collecte des déchets, etc.) pour un nombre d'usagers-payeurs de plus en plus faible, recherche des propriétaires des logements vacants, etc. Cette situation menace donc également le fonctionnement des équipements publics et des services administratifs.

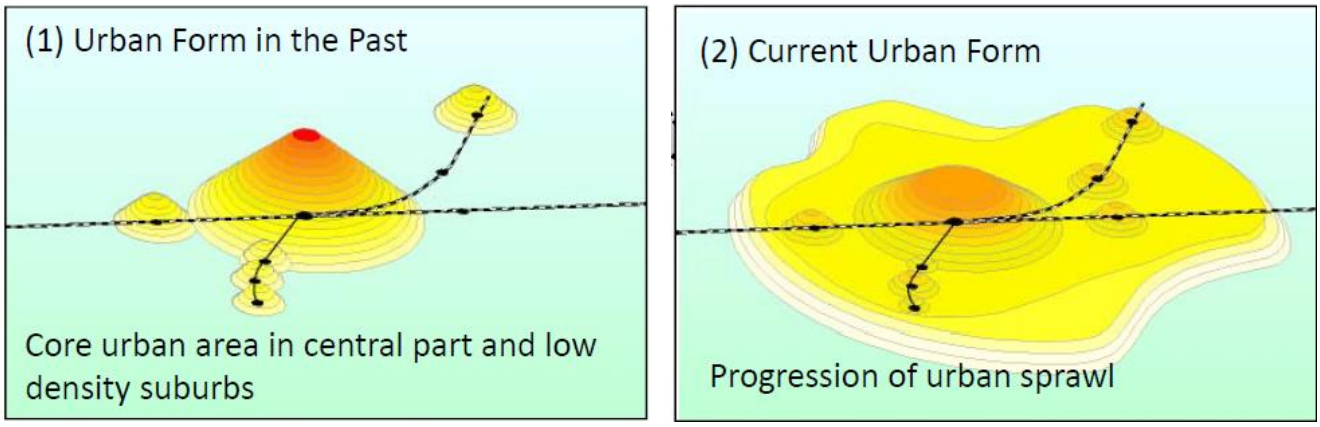


Figure 7 : Étalement urbain dans les villes de province japonaises. Source : MLIT.

C. Empreinte environnementale des villes japonaises

Pendant la reconstruction d'après-guerre ainsi que dans les années 1960, le Japon a dû fournir de nombreux efforts visant à stimuler la croissance économique, laissant les enjeux environnementaux au second plan. Ceci a entrainé non seulement de graves problèmes de pollution et des dommages irréversibles sur les milieux naturels, mais également de sérieux problèmes de santé publique. Cette

pollution était principalement attribuable à des sources spécifiques, ponctuelles et facilement identifiables, comme des usines. Les préoccupations du public ont conduit à l'adoption en 1967 de la *Basic Law for Environmental Pollution Control* et à la création en 1971 de l'Agence pour l'environnement. Elles ont posé les bases des politiques de lutte contre la pollution et pour la conservation de la nature, permettant de grandement améliorer la qualité de l'air et de l'eau.

Cependant, à la fin des années 1970, un autre type de pollution a commencé à se développer au Japon : la pollution urbaine, caractérisée par des sources beaucoup plus diffusées, dispersées dans toute la ville[3], et donc plus difficiles à traiter par des mesures ponctuelles. La contamination de l'eau due aux eaux usées domestiques s'est aggravée, tandis que l'augmentation du nombre de véhicules (Figure 8) dans les années 1980 et 1990 a engendré des problèmes de pollution de l'air dans les villes, tout en accélérant l'étalement urbain et en affaiblissant le modèle économique des transports en commun, pénalisant les usagers dépendants de ces transports (notamment les personnes âgées). Certaines villes ont réagi – principalement motivées par la problématique de qualité de l'air. La ville de Tokyo par exemple a devancé la réglementation nationale au début des années 2000, en mettant en place des mesures très efficaces contre les véhicules roulant au diesel[4].

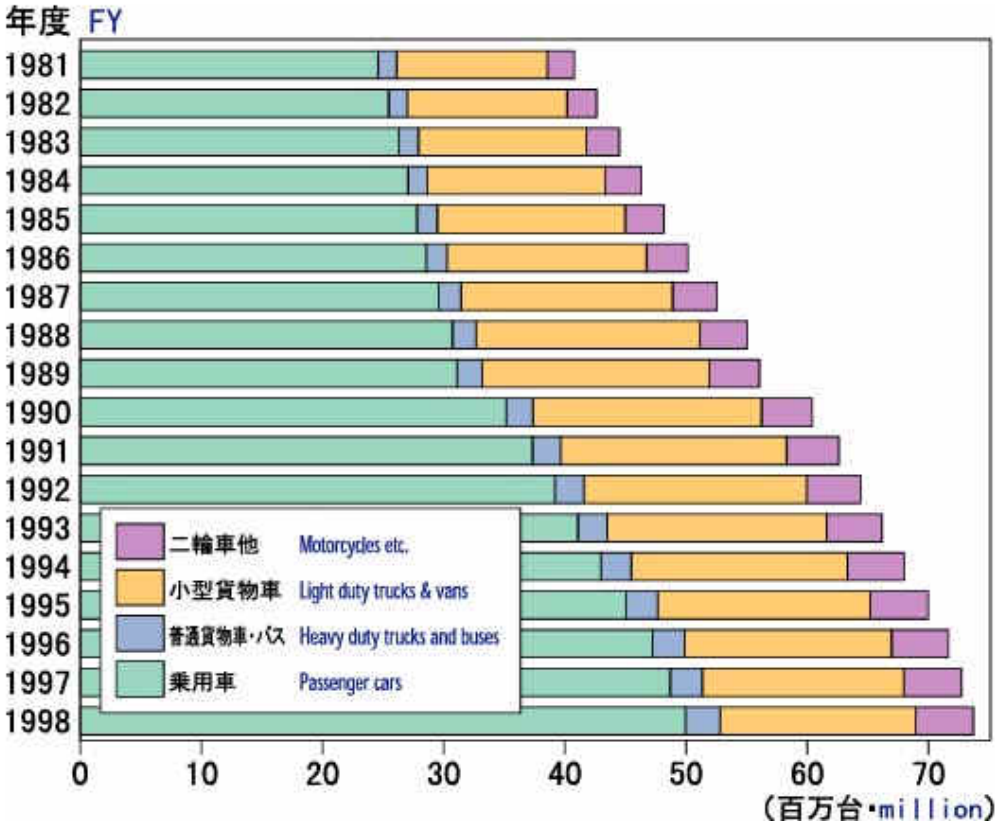


Figure 8 : Évolution du nombre de véhicules au Japon. Source : Japan Petrolum Energy Center.

[3] ALMEC Corporation. Study of Japanese Experiences on Sustainable Urban Development including Pollution Control and Management, Resource, Energy Efficiency and GHG Reduction. Février 2011.

[4] En savoir plus sur la politique de lutte contre la pollution de l'air à Tokyo (SER de Tokyo, 2014) : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2014/08/21/lutte-contre-la-pollution-de-l-air-a-tokyo-succes-et-limites

Par ailleurs, la croissance économique et l'urbanisation ont augmenté le volume des déchets[5]. La quantité annuelle totale de déchets solides générés est ainsi passée de 7000 tonnes en 1955 à 30 000 tonnes en 1970. Avec l'urbanisation, il est devenu plus difficile de construire des incinérateurs et des sites d'élimination des déchets dans les zones urbaines en raison du manque de place et des normes d'hygiène. Par conséquent, le gouvernement a décidé de permettre le transport des déchets au-delà des frontières administratives, ce qui a engendré des problèmes environnementaux causés par des déversements illégaux ou des traitements de déchets inappropriés, mais également des conflits régionaux.

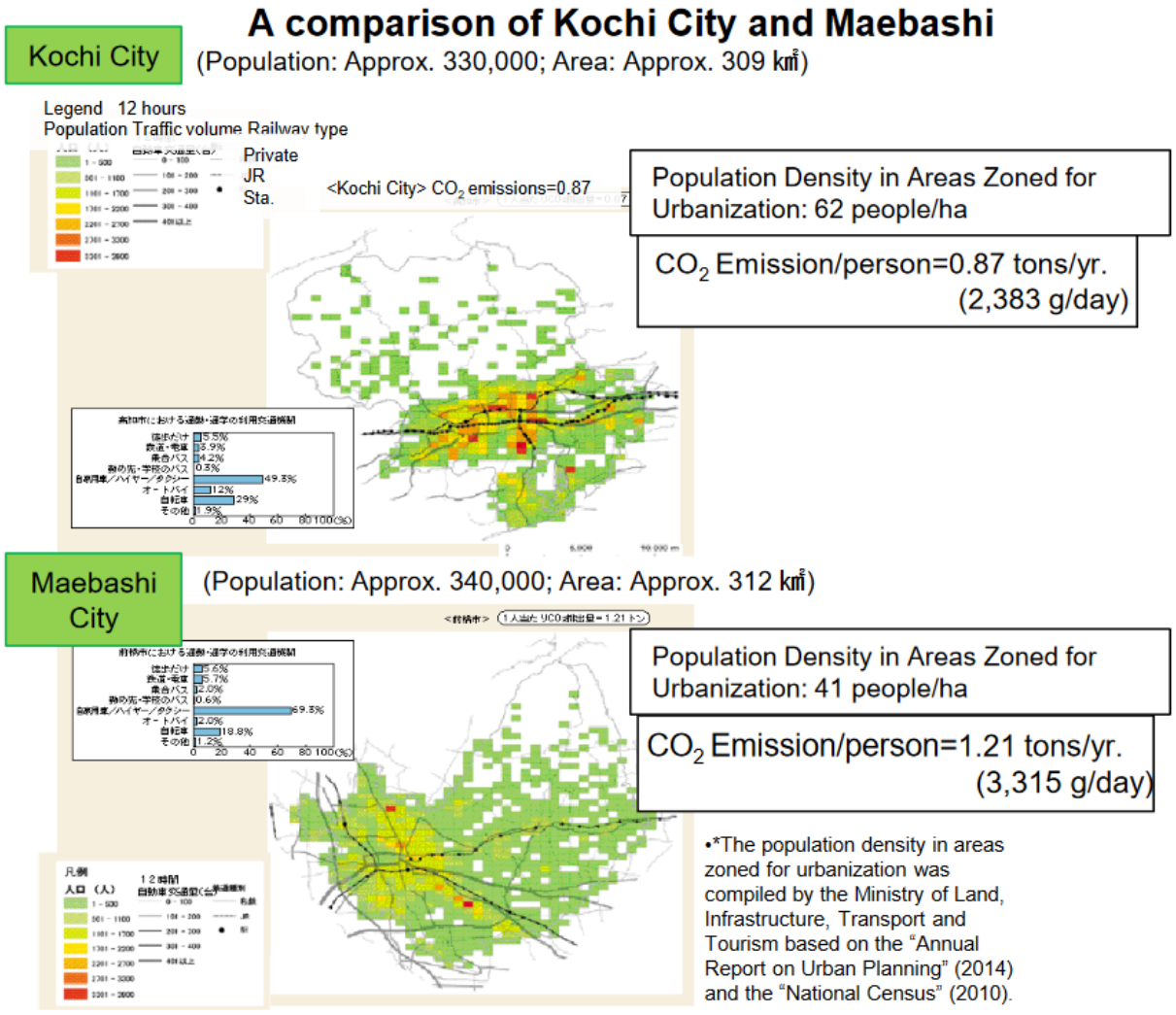
Dès 1977, l'OCDE mettait en exergue la place importante que l'expansion des équipements urbains allait prendre dans les équilibres environnementaux au Japon, et encourageait la mise en place de mesures de protection au sein des règles relatives à l'urbanisme, la construction et la préservation du patrimoine culturel. Dans chacun de ces domaines, des lois favorisant le respect de l'environnement ont bien été introduites. Mais ces efforts n'ont pas été suffisants pour régler complètement les problèmes causés, ces derniers étant accentués par la croissance et la concentration des activités économiques, lesquelles ont entrainé une forte pression sur l'aménagement urbain. Les territoires urbains continuent ainsi de faire peser des risques de divergence entre les politiques environnementales affichées par le pays, par exemple en matière de préservation de la biodiversité[6], et la réalité constatée.

Aux enjeux de pollution locale identifiés dès les années 1970 s'ajoutent également plus tard les enjeux d'impact des émissions de gaz à effet de serre sur le climat global. Une étude menée par le MLIT à partir de données du Ministère de l'Environnement (MOE) et du Ministères des Affaires Internes et de la Communication (MIC) a montré qu'à densité moyenne équivalente à l'échelle d'une ville, les émissions de CO2 liées aux transports varient fortement selon la façon dont cette densité se répartit sur le territoire. L'exemple ci-dessous[7] compare ainsi les villes de Kochi et Maebashi, de population et superficie équivalentes. A Kochi, où la population est moins dispersée, les émissions de CO2 par habitant et par an sont beaucoup plus faibles (0,87 tonnes contre 1,21 tonnes pour Maebashi). Dans les zones ouvertes à l'urbanisation, la population de Kochi atteint 62 habitants par hectare, contre 41 à Maebashi.

[5] En savoir plus sur la politique du Japon en matière de déchets (SER de Tokyo, 2018) : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/04/26/valorisation-des-dechets-au-japon-le-concept-de-societe-respectueuse-du-cycle-des-materiaux

[6] En savoir plus sur les politiques japonaises pour la biodiversité (SER de Tokyo et SST, 2018) : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/08/30/les-politiques-japonaises-pour-la-biodiversite

[7] Source : « Recent initiatives in urban policy », MLIT - Cinquième rencontre franco-japonaise sur la ville durable, janvier 2018 - https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/01/31/cinquieme-rencontre-franco-japonaise-sur-la-ville-durable-a-tokyo-et-kanazawa



•Note: CO2/person is only for the passenger traffic category.

•Data: Compiled by the Ministry of the Environment based on "Grid Square Statistics of 2000 Population Census" by the Ministry of Internal Affairs and Communications, 2005 Japan Digital Road Map Association, "Digital Map 25000 (Spatial Data Framework)" by the Geospatial Information Authority of Japan

•Source: Excerpt from the 2006 "White Paper on the Environment"

Au final, les défis de réduction de l'empreinte environnementale des villes japonaises restent réels malgré des progrès significatifs notamment sur la qualité de l'air. Ils constituent une dimension supplémentaire de l'équation que les politiques d'urbanisme du gouvernement et des collectivités doivent résoudre, à la fois pour la préservation de l'environnement local (air, biodiversité, paysages…) que global (climat).

II. Organisation des acteurs pour l'urbanisme au Japon

A. Domaine de compétence des différents échelons administratifs japonais

Comme la France, le Japon est un pays unitaire et décentralisé. En revanche, alors qu'en France il existe trois niveaux de collectivités territoriales (les régions, les départements et les communes), il n'en existe que deux au Japon : les préfectures (ou régions) et les municipalités (réparties en villes, bourgs et villages).

Les 47 préfectures japonaises sont administrées par des gouverneurs élus avec leurs assemblées au suffrage universel pour 4 ans. Les 1727 municipalités sont administrées par des maires, élus avec leurs

conseillers municipaux selon les mêmes modalités que pour les préfectures. Suite à la Grande réforme de Heisei (voir I.A), le nombre de municipalités a drastiquement diminué depuis 1999, par fusion.

En France, la réforme constitutionnelle de 2003 reconnaît aux collectivités locales un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire qu'elles peuvent prendre des mesures dans leur domaine de compétence. Au Japon, les collectivités territoriales disposent en principe d'une autonomie budgétaire depuis 1947 : elles peuvent édicter des ordonnances locales et organiser des référendums. Elles peuvent également adopter, dans le cadre de la loi, des règlements sur toute matière relevant de leur compétence ; ces règlements peuvent imposer des normes beaucoup plus strictes que celles établies par l'État.

Durant l'après-guerre, les compétences des collectivités japonaises se sont étendues, ce qui a eu pour effet d'augmenter leurs dépenses, qui excédent celles de l'Etat. Or, leurs ressources propres, constituées pour l'essentiel de recettes fiscales, ne couvrent qu'un tiers de leur budget. Le reste est donc financé par des emprunts (10%) et des transferts de l'Etat. Celui-ci exerce en conséquence un contrôle étroit sur les finances des collectivités. En 2000, le parlement japonais a mis en place une loi de « promotion de la décentralisation », qui a déclenché un processus de révision fiscale, et qui devrait, à terme, mettre fin aux transferts de l'État[8].

Au Japon, l'élaboration des documents d'urbanisme relève de la compétence des municipalités, et en France, de celle des communes. Dans les deux pays, les documents d'urbanisme définis localement sont soumis au contrôle de l'Etat.

- **Le rôle des municipalités**

Au Japon, les municipalités sont les acteurs principaux de la planification urbaine. Cependant, elles ne disposent pas toutes d'un département ou d'une division administrative indépendante en matière d'urbanisme. Ainsi, certaines municipalités délèguent une partie de leur activité d'aménagement urbain à des consultants privés, ou bien demandent des ressources humaines et une assistance technique au gouvernement préfectoral, ou plus rarement, au gouvernement national.

- **Le rôle des préfectures**

Les préfectures fonctionnent comme des coordinateurs et des gestionnaires. Elles attestent de la conformité des plans municipaux, et peuvent en gérer certains, notamment lorsque la municipalité n'a pas les capacités techniques et financières, comme mentionné précédemment. Par ailleurs, les préfectures ont la responsabilité de l'aménagement du territoire au-delà des limites municipales, telles que le zonage et les routes.

- **Le rôle du gouvernement national**

Les plans d'urbanisme sont décidés et coordonnés aux niveaux préfectoral et municipal, sur la base des orientations générales fixées par le gouvernement national, qui encourage les collectivités à suivre ces orientations notamment avec des aides. Une fois les plans locaux établis, le rôle du gouvernement national est de confirmer la cohérence de ces plans avec les orientations nationales. Il peut également coordonner certains projets d'aménagement, par exemple l'aménagement d'une route majeure qui couvrira plusieurs préfectures et municipalités.

[8] AVELINE-DUBACH, Natacha. *Vieillissement et déprise urbaine au Japon*. Rapport CGET, 2015.

B. Le système de documents et d'autorisation d'urbanisme japonais

1. Hiérarchie des documents d'urbanisme

L'actuel système d'urbanisme japonais est fondé sur le *City Planning Act* de 1968[9] qui se focalise sur le développement des nouvelles aires urbaines et des nouvelles infrastructures sous la pression de la croissance démographique. Cette loi définit la structure du système de planification urbaine, tel que représenté sur la Figure 9. Les mesures d'urbanisme sont appliquées à chaque zone par la collectivité, selon les circonstances locales. Le système d'urbanisme intègre des mesures à différentes échelles, et les règles d'application du droit des sols sont généralement le résultat d'une combinaison de mesures individuelles.

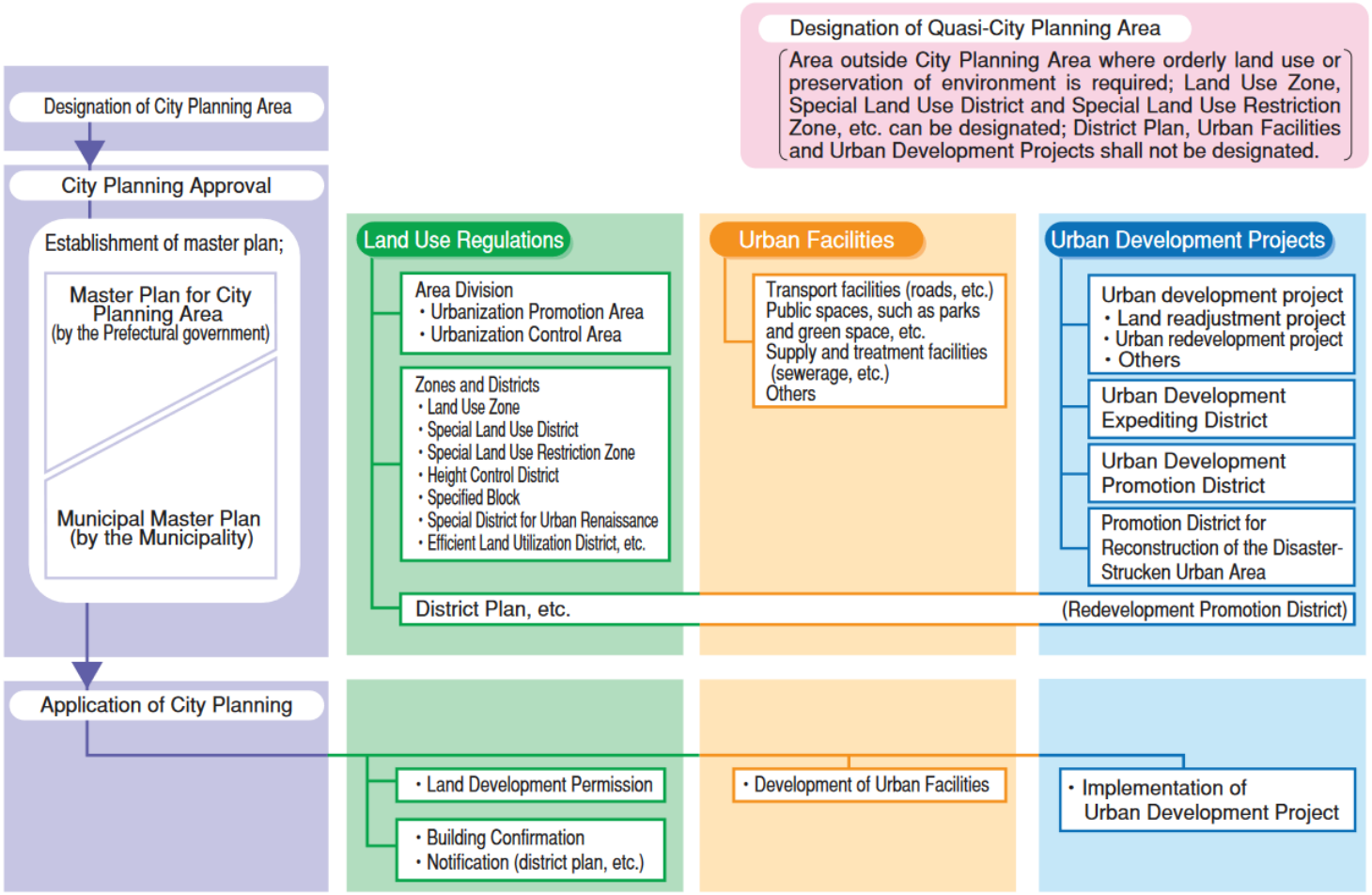


Figure 9 : structure du système japonais de planification urbaine - Source : MLIT, 2003

Le schéma suivant représente différents cas d'application d'une *City Planning Area*, selon le niveau de correspondance entre la zone définie et les limites administratives de la ou des villes couvertes.

[9] Japan International Cooperation Agency (JICA). *Urban Planning System in Japan, 2nd Edition.* Mars 2007.

Comme la *City Planning Area* est définie au niveau préfectoral et non communal, il n'y en effet pas nécessairement de correspondance parfaite avec le territoire communal.

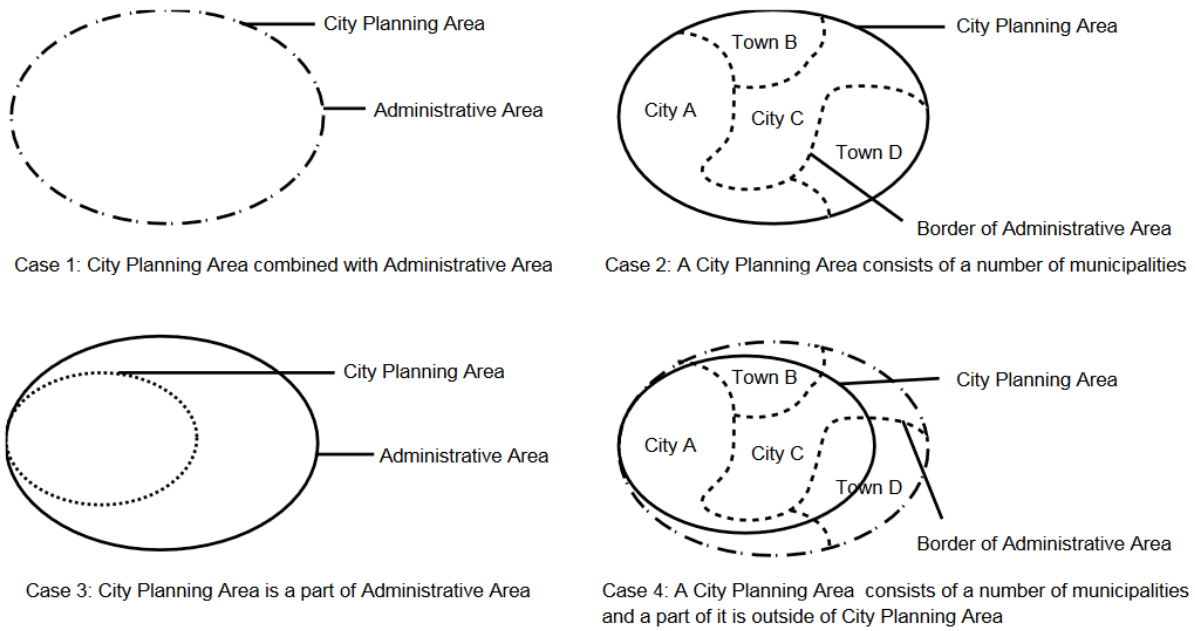


Figure 10 : Différents cas d'application de la City Planning Area.
Source : Urban and Spatial Planning in Japan, M. Tominaga, Tohoku University.

A l'intérieur de la *City Planning Area*, Les Master Plans (Master Plan for City Planning Area, défini par la Préfecture, et Municipal Master Plan, défini par la Municipalité) fixent la vision générale de l'urbanisation du territoire couvert, mais ne fixent pas de règles opérationnelles. On peut les comparer au Projet d'Aménagement de Développement Durable (PADD) des Plans Locaux d'Urbanisme français.

2. Principes de fonctionnement des zonages d'urbanisme

a) Niveau 1 : Urbanization Control Area / Urbanization Promotion Area

La *City Planning Area* est divisée en deux types de zones (voir Figure 11) : l'*Urbanization* ***Promotion*** *Area (UPA)*, zone où l'on favorise la construction et le développement urbain, et l'*Urbanization* ***Control*** *Area (UCA)*, où le développement est théoriquement interdit, sauf exceptions.

En 1968 puis en 1992, la définition de ces zones ont été affinées afin de renforcer les contrôles sur les hauteurs de construction des bâtiments et éviter la proximité des habitants à des zones industrielles dangereuses.

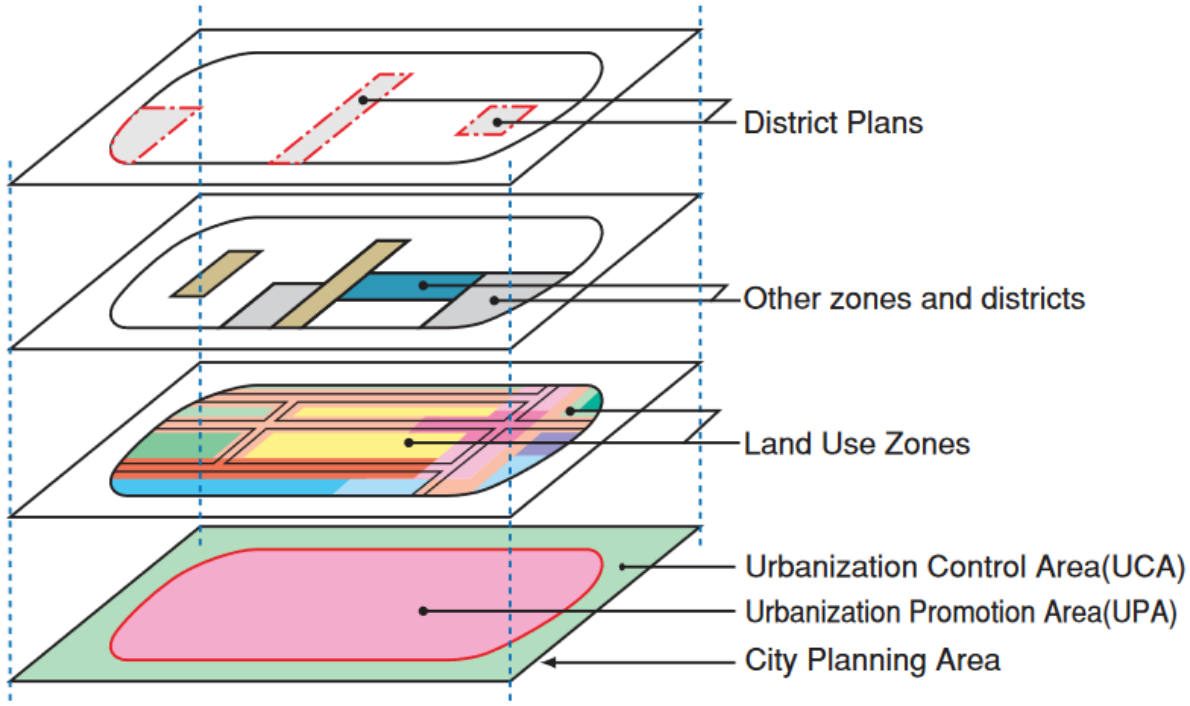


Figure 11 : Les différents niveaux de zonage d'urbanisme - Source : MLIT, 2003

b) Niveau 2 : Land Use Zones

Les mesures sur la régulation de l'espace, les fonctions urbaines et les projets d'aménagement urbains sont définies à l'intérieur de l'*Urbanization Promotion Area*, à travers un découpage en *Land Use Zones* (comparable au Plan Local d'Urbanisme). Il existe 12 types de *Land Use Zones*, définis par la loi. Chaque type correspond à une orientation générale d'urbanisme basée sur le ou les usages prévus dans la zone.

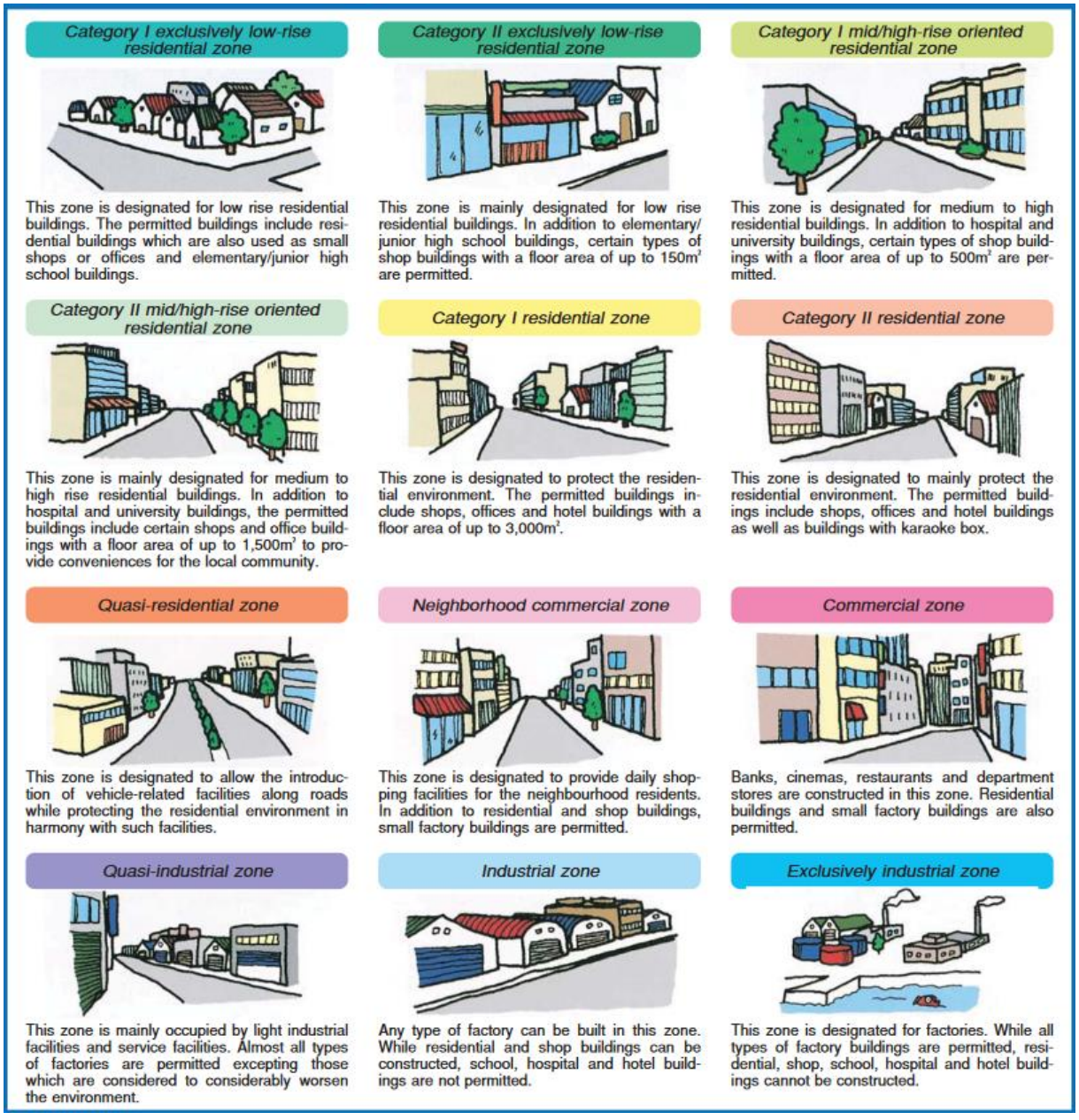


Figure 12 : les différents types de zones pour l'usage du sol - Source : MLIT, 2003

A chaque type de zone est associé un ensemble de règles, définissant en particulier :

- Les types de bâtiments qui peuvent être construits ou non dans la zone (maisons, écoles, temples, magasins, hôtels, entrepots, usines…).
- Le rapport entre la surface au sol du bâtiment, et la surface du terrain, généralement compris entre 30% et 60%, voire 80% dans les zones commerciales ou certains types de zones résidentielles

- Le rapport entre la surface totale de sol (incluant les étages) et la surface du terrain. Dans les zones commerciales denses, ce ratio peut dépasser les 1000%.

can be built usually cannot be built

Examples of buildings	Category I exclusively low-rise residential zone	Category II exclusively low-rise residential zone	Category I mid/high-rise oriented residential zone	Category II mid/high-rise oriented residential zone	Category I residential zone	Category II residential zone	Quasi-residential zone	Neighborhood commercial zone	Commercial zone	Quasi-industrial zone	Industrial zone	Exclusively industrial zone	Areas with no land-use zone designation (Urbanization Control Areas are excluded)
Houses, Houses with other small scale function (store, office, etc.)													
Kindergartens, Schools (Elementary, Junior High, Senior High)													
Shrines, Temples, Churches, Clinics													
Hospitals, Universities													
Stores (mainly selling dairy commodities)/Restaurants with floor space of 150m² max. on the first or second floor (excluding※)												D	
Stores/Restaurants with floor space of 500m² max. on the first or second floor (excluding※)												D	
Stores/Restaurants not specified above (excluding※)				A	B								
Offices, etc. not specified above				A	B								
Hotels,Inns					B								
Karaoke boxes (excluding※)													
Theaters, Movie theaters (excluding※)							C						
※Theaters, Movie theaters, Stores, Restaurants, Amusement facilities and so on, with more than 10,000m² of floor area													
Bathhouses with private rooms													
Independent garage with floor space of 300m² max. on the first or second floor													
Warehouse of warehousing company, Independent garage of other types than specified above													
Auto repair shop					E	E	F	G	G				
Factory with some possibility of danger or environmental degradation													
Factory with strong possibility of danger or environmental degradation													

Note A : Must not be built on the third floor or higher. Must not exceed a floor area of 1,500m².
B : Must not exceed a floor area of 3,000m².
C : Audience seating floor area must not exceed 200m².
D : Stores and restaurants must not be built
E : Floor area must not exceed 50m².
F : Floor area must not exceed 150m².
G : Floor area must not exceed 300m².

Figure 13 : type de bâtiment autorisé par type de Land Use Zone - Source : MLIT, 2003

c) Niveau 3 (optionnel) : District Plans

Si elles le souhaitent, les municipalités ont la possibilité de définir des *District Plans*, qui se superposent aux Land Use Zones et introduisent des règles supplémentaires d'aménagement à l'échelle d'un quartier. Le *District Plan* peut ainsi définir :

- La localisation des équipements publics (voirie, parcs, espaces ouverts, zones piétonnes…)
- Les règles de construction des bâtiments (usage, surface, apparence, orientation…)
- La préservation des espaces verts

Le principe, comparable dans ses objectifs aux ZAC en France, est de favoriser le développement d'un aménagement cohérent, plutôt que la juxtaposition d'opérations de construction non coordonnées les unes avec les autres.

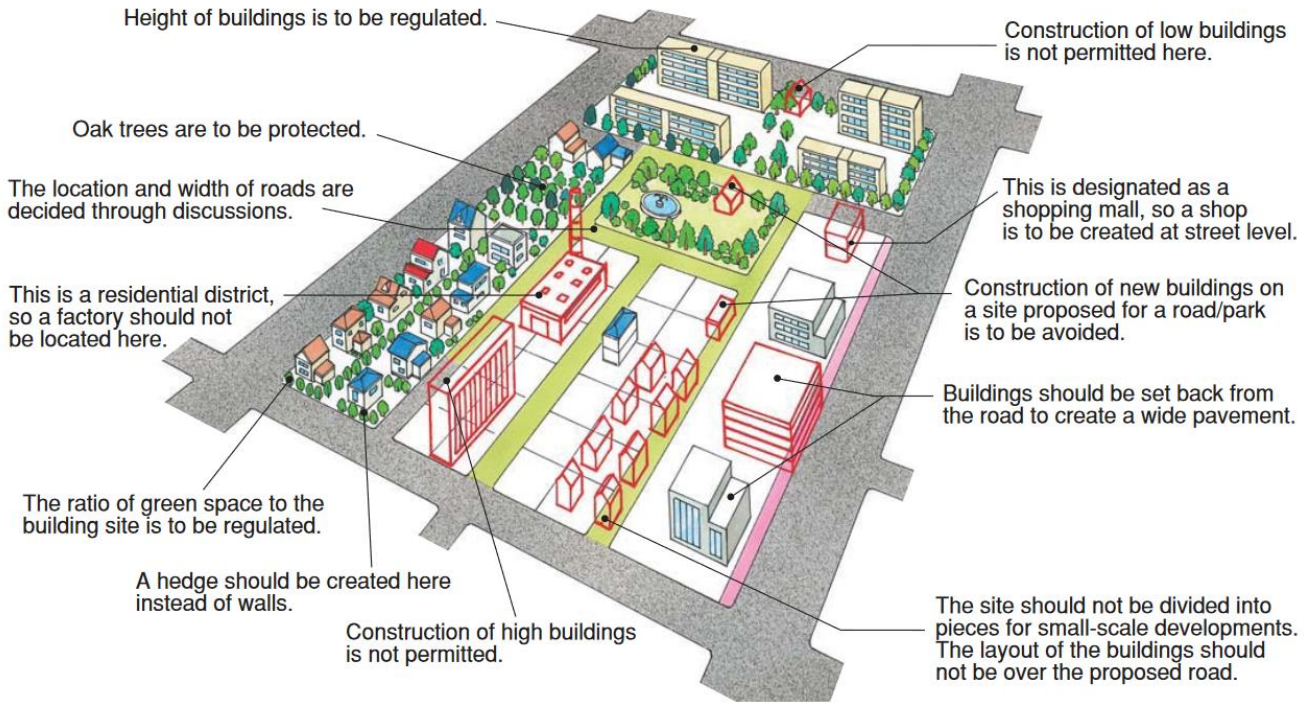


Figure 14 : Exemple de mesures pouvant être incluses dans un District Plan - Source : MLIT, 2003

3. Autorisations de construire, propositions d'aménagement

a) Autorisations de construire (échelle bâtiment)

Selon l'article 29 de la *City Planning Act*, une personne qui envisage réalisation un projet d'aménagement sur un terrain doit obtenir la permission du gouverneur de la préfecture (dans les grandes villes, ce peut être le maire). Dans les *Urbanization Promotion Areas*, les critères d'acceptation varient selon le type de *Land Use Zone*, tel que décrit dans la partie précédente. Dans l'*Urbanization Control Area,* il existe des critères de localisation stricts et peu d'aménagements peuvent être réalisés.

Concernant les bâtiments, au Japon, le permis de construire est un acte administratif qui atteste qu'un projet de construction est conforme aux dispositions de la loi sur les normes de construction (*Building Standard Law*) : respect de la hauteur maximale, respect du coefficient d'emprise au sol... Il est fondé sur l'idée de la liberté de construire. En effet, la loi de 1950 stipule que ce permis a pour but de garantir « un niveau minimum en matière de terrain, structure, équipement et utilisation de bâtiment ».[10]

L'administration ne dispose d'aucune liberté d'appréciation concernant les conditions requises de délivrance du permis. De plus, une fois constaté que ces conditions sont remplies, l'administration doit accorder le permis, sans exception possible. Ainsi, dès lors que le projet respecte les prescriptions réglementaires, sa délivrance est quasiment automatique. L'administration doit faire connaître sa

[10] KUBO, Shigeki. La liberté de construire et le droit de l'urbanisme au Japon. Persée, 1999.

décision dans les 35 jours suivants le dépôt de la demande[11]. La décision est dans la pratique rapide et quasiment automatique. La vérification de la déclaration est réalisée par un « directeur d'architecture » (agent certifié pour la vérification de la construction) ; les préfectures et villes de plus de 250000 habitants disposent de tels agents. Dans les villes qui ne disposent pas de directeur d'architecture, c'est la préfecture qui est en charge de la vérification. Il est également possible de déléguer cette mission à une organisation privée certifiée par la préfecture ou le MLIT.

Parfois, ce principe de liberté de construire rentre en contradiction avec les directives de la commune, et peut poser des problèmes de nuisance (ensoleillement, bruit, vue, etc.). Les communes s'engagent alors dans des négociations avec les constructeurs qui ne respectent pas leurs directives environnementales, afin d'appliquer des restrictions supplémentaires à l'usage du sol. La légalité d'une telle négociation a été discutée ; la Cour de cassation a estimé qu'elle était subordonnée à son acceptation par le demandeur du projet de construction.

Comparativement au droit de l'urbanisme français, le système japonais apparaît donc beaucoup moins apte à offrir à la municipalité les moyens de contrôler de façon ferme l'occupation du sol sur son territoire : le principe par défaut est celui de la liberté de construction, les règles strictes à respecter pour la construction sont minimales, et les restrictions supplémentaires que la municipalité peut fixer sont soumises à l'accord du porteur de projet de construction.

b) Propositions d'aménagement

Il est possible pour des propriétaires de terrains, associations et organisations communautaires de faire des propositions d'aménagement, sur des zones représentant généralement 5000 m² ou plus. Le projet doit être conforme aux règles d'urbanisme. Selon les cas, la décision peut revenir à la Préfecture ou à la Municipalité.

La Figure 15 montre la procédure de décision d'acceptation ou non d'un tel projet d'aménagement. On voit que la consultation et l'information des citoyens est obligatoire, que ce soit au niveau préfectoral ou municipal. On remarque également l'importance de la hiérarchie entre les différents échelons administratifs, puisque la décision n'est pas prise sans le consentement de la préfecture lorsqu'elle revient à la municipalité, ni sans le consentement du MLIT lorsqu'elle revient à la préfecture.

[11] OKUDA, Kazuko. Les projets d'urbanisme de Tokyo et les projets d'urbanisme parisiens : étude de droit de l'urbanisme comparé français et japonais. Thèse de doctorat en droit, Paris, 2015.

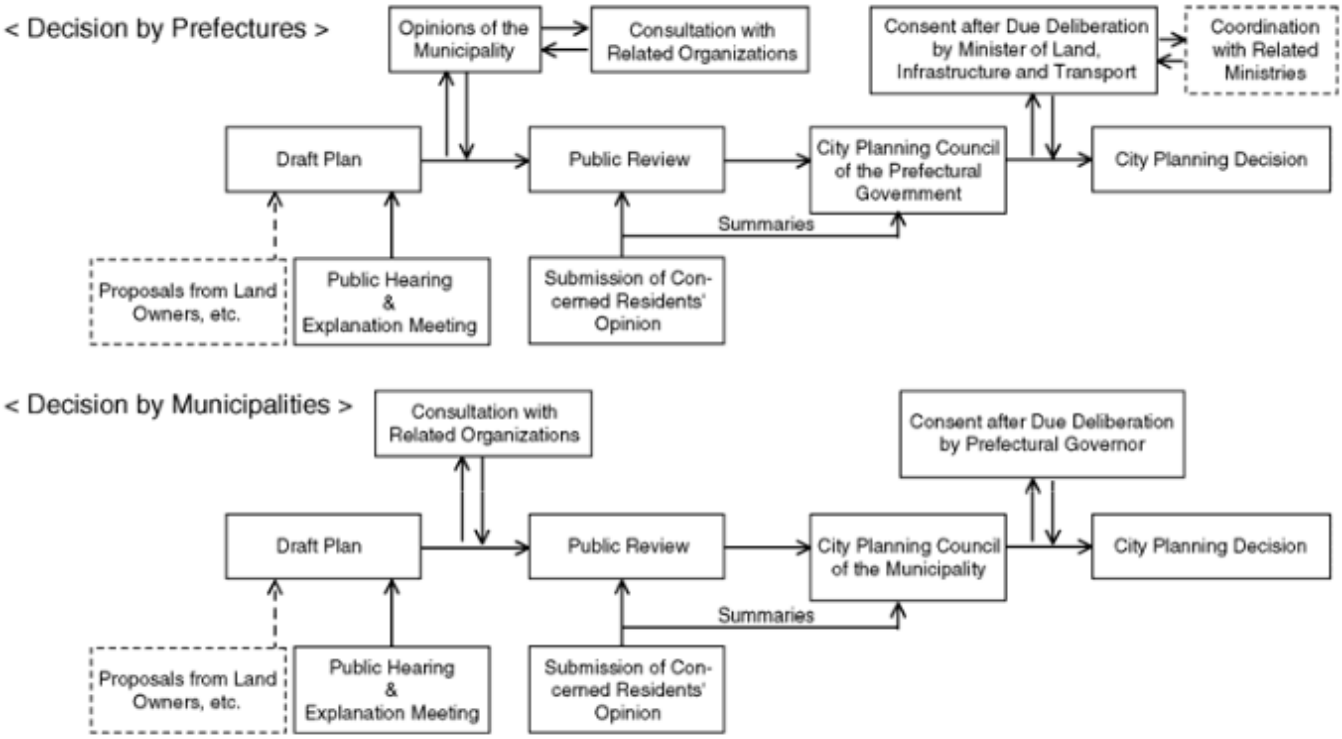


Figure 15 : Procédure de décision d'un projet d'aménagement.
Source : Urban Planning System in Japan, Japan International Cooperation Agency[12]

III. La ville compacte dans le monde

A. Introduction à la ville compacte dans le monde

Dans les pays développés, la ville compacte est apparue pour contrôler une urbanisation rapide, comme résistance à l'étalement urbain, dans le but de protéger les espaces verts des banlieues.

1. Une ceinture verte pour contenir l'expansion urbaine dans des pôles compacts

La politique de ceinture verte est apparue dans les villes européennes aux XVIIIème et XIXème siècles, suite à l'enlèvement des remparts : les espaces verts anciennement occupés par ces remparts dessinaient une frontière entre la ville et la campagne.

Au XIXème siècle, les villes européennes rencontrent de sérieux problèmes d'hygiène dus à la mauvaise gestion des eaux usées et des déchets, ainsi qu'à la présence d'usines polluantes proches des habitations. A la fin du XIXème siècle, Ebenezer Howard invente le concept de « Cité Jardin » : une ville entourée d'espaces verts dédiés à l'agriculture et aux loisirs. Ce modèle, l'un des premiers de l'urbanisme moderne, contenait déjà les principes du concept de la ville compacte.

[12] Urban Planning System in Japan – JICA, 2007 - https://jica-net-library.jica.go.jp/library/jn325/UrbanLandUsePlanningSystem_all.pdf

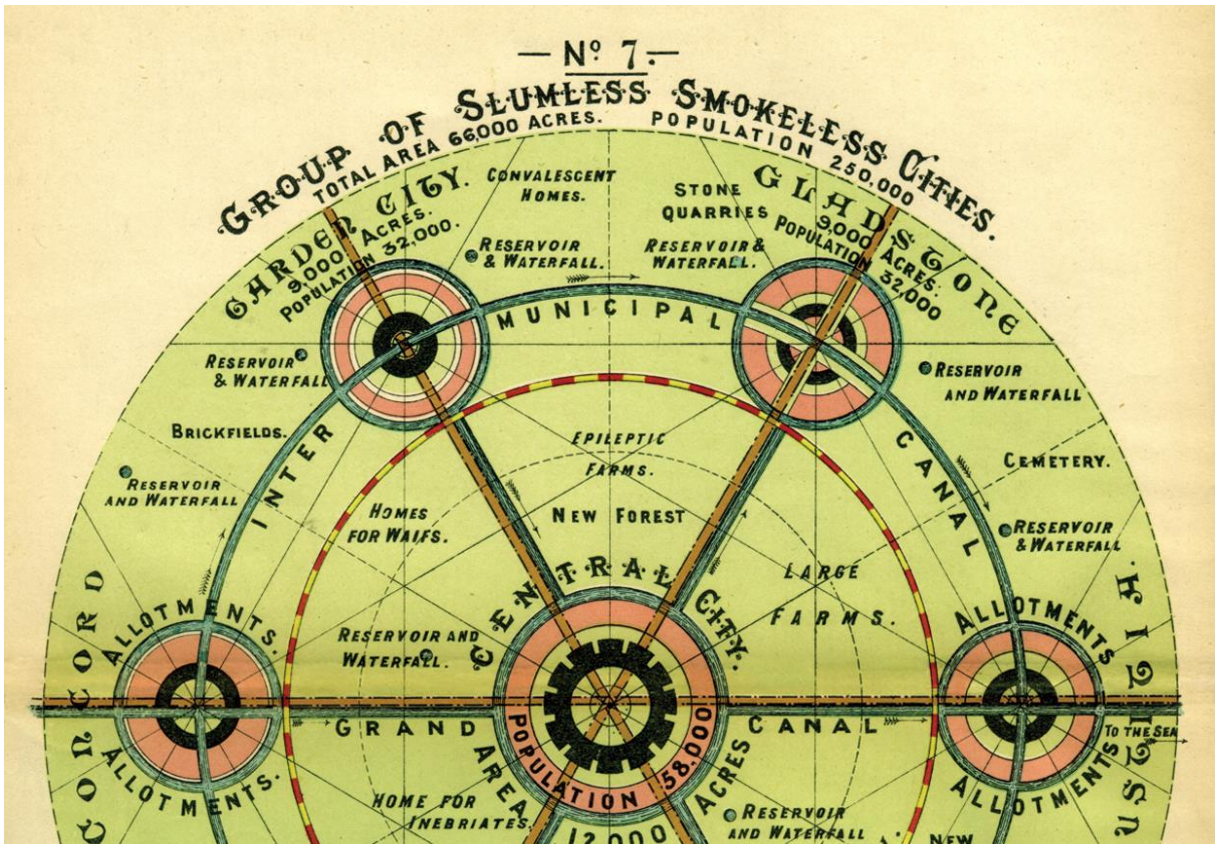


Figure 16 : Concept de « Garden City » par E. Howard - 1898

En Grande-Bretagne, le concept de ceinture verte constituant une limite à l'urbanisation a d'abord été introduit à Londres, sous proposition du *Greater London Regional Planning Committee* en 1935, avant d'être intégré aux politiques d'urbanisme nationales. L'objectif fondamental de ce concept de ceinture verte était, et demeure, de maîtriser l'étalement urbain en gardant de grands terrains ouverts ; en effet, une des caractéristiques principales des ceintures vertes est leur ouverture. Les villes européennes comme Vienne, Copenhague, Barcelone, Budapest, Berlin ont suivi cette politique. Ce concept a aussi été adopté en dehors de l'Europe, comme à Hong-Kong, Séoul, Tokyo, Toronto, Vancouver, Washington D.C., Chicago, Boulder, Sydney et Melbourne.

2. Emergence de la ville compacte moderne – Quelques exemples

En Corée, suite de la *City Planning Law* de 1971, des zones de restriction du développement urbain ont été désignées autour de Séoul et de 13 autres villes entre 1971 et 1973. La ville de Hong-Kong, qui était déjà très dense, a introduit une mesure permettant de réduire la forte densité des quartiers délabrés, tout en contrôlant l'étalement urbain et en maintenant une densité générale, en concentrant le développement dans des quartiers du centre-ville.

Lors de ces dernières décennies, de nombreux pays membres de l'OCDE ont été affectés par de forts changements socio-économiques. Beaucoup de ces changements ont également eu un impact sur le développement urbain des villes, conduisant à un regain d'intérêt du réaménagement de l'intérieur des villes, afin de s'adapter à l'augmentation de la population. Ce « retour à la ville » est éclairé par les changements démographiques, des styles de vie et de la structure familiale, par l'augmentation de femmes ayant une activité professionnelle, et par les dynamiques de développement économique post-industriel. Tous ces changements ont conduit à un fort désintérêt pour la vie en banlieue.

La densification et le regain d'intérêt pour l'intérieur des villes a également été facilité par les changements d'aménagement et des politiques urbaines. Depuis le début des années 1990, l'étalement urbain est remis en question et le déclin des centres-villes est expliqué par une meilleure compréhension de leur impact négatif sur l'environnement. En conséquence, des concepts de planification urbaine compacts ont été établis, favorisant la densification urbaine et le développement à usage mixte intégré aux transports en commun et aux quartiers urbains favorables aux piétons. Ces politiques visaient à réduire les impacts environnementaux en réduisant l'utilisation de la voiture, à améliorer la qualité de vie dans les centres urbains dynamiques à plusieurs échelles et à préserver les terres grâce à un développement à plus forte densité et à une réduction de l'étalement urbain. En raison de tous ces facteurs, des changements mesurables du développement urbain sont observables dans de nombreuses villes. Par exemple, depuis 2000, la croissance démographique à Londres a été concentrée dans un rayon de 10 km autour du centre-ville. Entre 2004 et 2011, 53% de toute la surface de plancher nouvellement construite dans la capitale britannique était située à distance de marche (moins de 500 mètres) d'une gare de train ou métro.

Figure 17 : Londres (source : Wikipedia)

L'Allemagne souffre depuis les années 1970 d'un faible taux de natalité, conduisant depuis plus de quatre décennies à une stagnation de sa population, et à la diminution de la population dans certaines villes. En 1999, le gouvernement fédéral allemand introduit une politique d'égalité des genres, déclinée dans tous les secteurs. Les questions de genre sont ainsi été intégrées en 2004 au *BauGB*, code fédéral allemand du bâtiment. Dans la planification régionale et urbaine, l'intégration des questions de genre signifie qu'une prise de conscience des différents types de situations de vie et des intérêts des futurs utilisateurs de tous âges et de toutes origines doit être établie et leurs conséquences respectées tout au long du processus de planification. Cet objectif devient d'une importance particulière à la suite des changements démographiques qui affectent progressivement Berlin, conduisant la capitale allemande à intégrer des principes de ville compacte. Une ville compacte facilite en effet considérablement la conciliation des exigences du travail et de la famille, notamment celles des responsabilités parentales et professionnelles. La ville compacte de Berlin se matérialise par une offre de logements fonctionnels avec un accès pratique aux biens et services, mais aussi à des espaces et infrastructures proches pour des emplois à différents niveaux. Les espaces de travail pour les indépendants, les petits commerces, les entreprises de services, les établissements culturels et les métiers non intrusifs contribuent non seulement à plus de commodités et à une offre de biens et de services améliorée, mais offrent également des possibilités d'emploi local aux habitants.

B. Une politique publique qui fait débat, étudiée par l'OCDE

En 2009, l'OCDE adopte sa « Déclaration pour la Croissante Verte » et lance une série d'études stratégiques visant à identifier les moyens de répondre aux enjeux climatiques tout en poursuivant le développement économique. Une de ces études porte sur les politiques de ville compacte, identifiées comme une réponse possible aux enjeux urbains tels que ceux rencontrés par le Japon. L'OCDE organise en 2010 à Tokyo un séminaire « Green Growth Strategy and Compact City », puis publie en 2012 un rapport sur la ville compacte dans le monde[13]. Ce rapport ainsi que d'autres travaux de recherche mettent en avant les points suivants.

- Bien qu'elle puisse prendre différentes formes, **la ville compacte présente les caractéristiques suivantes : c'est une ville dense, où les zones urbaines sont bien reliées par les transports publics et où les services locaux et les emplois sont accessibles**.
- **Le concept de la ville compacte génère de nombreux débats**, en particulier sur :
    - Sa définition. La popularité du terme amplifie ses propres défis, et sa signification exacte reste méconnue[14].
    - La réalité d'effets significatifs et positifs de la politique de ville compacte sur l'atteinte d'objectifs de durabilité urbaine. Selon certains chercheurs et urbanistes, la ville compacte aurait également des effets négatifs, qui annuleraient les effets positifs. Par exemple, les politiques visant à l'utilisation intensive des zones bâties peuvent entraîner une congestion accrue de la circulation, la pollution de l'air, la perte d'espaces verts et le manque de logements abordables. Enfin, il existe un débat approfondi sur la meilleure façon de concevoir et de mettre en œuvre des politiques de ville compacte de manière efficace.
    - L'adaptation du concept à chaque ville. Les politiques de la ville compacte s'adressent en effet aux villes existantes, qui présentent chacune une situation initiale différente. Chaque ville doit adapter les stratégies de formation de ville compacte à sa propre situation. En d'autres termes, il n'existe pas de modèle unique de la ville compacte, qui soit complet et applicable à toutes les villes. Cette difficulté est accentuée par le fait qu'il faut beaucoup de temps pour que ces politiques publiques produisent des résultats, et que celles-ci engagent souvent des intérêts contradictoires et suscitent parfois une forte opposition de la part de certains citoyens. Les défis concernant la mise en œuvre de telles politiques résident dans les dispositions de gouvernance, la participation des citoyens, le financement, ainsi que le suivi et l'évaluation.

Selon l'OCDE[15], les villes compactes peuvent jouer un rôle favorable dans les enjeux urbains actuels :

- L'urbanisation des terres ne cesse de croître. D'ici 2050, 70% de la population mondiale vivra dans une aire urbaine. La consommation d'espace augmentera plus rapidement que la population dans 30 des 34 pays membres de l'OCDE.
- Le changement climatique pose de nouvelles problématiques pour les villes, et nécessite des réponses nouvelles.
- L'augmentation du prix de l'énergie peut affecter les modes de vie, en augmentant le coût des transports, par exemple.
- La crise économique de 2007-2012 a affecté les finances des collectivités locales, rendant de plus en plus difficile l'investissement dans les nouvelles infrastructures.

---

[13] OECD, *Compact City Policies : Comparative Assesment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing. 2012.
[14] MATSUMOTO Tadashi, Compact City Policies: Comparative Assessment, 47th ISOCARP Congress. 2011.
[15] OECD Green Growth Studies. Compact City Policies: Comparative Assessment. 2012.

- Les décideurs des politiques publiques en matière d'aménagement doivent adapter ces dernières aux changements démographiques. Le nombre de personnes âgées a doublé depuis les 60 dernières années dans les pays membres de l'OCDE, et même triplé dans le monde entier. La taille des ménages a diminué dans les pays membres de l'OCDE.

L'étude de l'OCDE sur la ville compacte a révélé que la plupart des gouvernements nationaux de la fin des années 2000 ont inclus dans leurs politiques publiques des éléments de promotion de la ville compacte. L'enquête menée ainsi que les études de cas ont montré qu'il n'existe pas un unique modèle de ville compacte applicable à toutes les villes, car chacune d'entre elles doit prendre en compte ses spécificités locales. Les évaluations comparatives ont montré qu'il existe plusieurs liens entre les circonstances locales et les politiques mises en place pour y répondre. Par exemple, dans les régions en croissance rapide et sous pression d'un fort développement, les outils de régulation sont importants pour prévenir l'extension urbaine non contrôlée, et des outils fiscaux complémentaires peuvent orienter les décisions sur l'emplacement et la taille du projet urbain. En revanche, dans une région où la population est en déclin, les mesures prises viseront à contenir le développement urbain difficile, et à inciter les citoyens à venir habiter dans les centres-villes.

C. Lien avec les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030

Quinze ans après avoir établi les *Millenium Development Goals*, les Nations Unies ont adopté en 2015 l'Agenda 2030 du Développement Durable. Celui-ci s'appuie sur 17 Objectifs de Développement Durable (ODD, ou *SDGs* en anglais – acronyme également utilisé au Japon) couvrant les trois dimensions du développement durable – économique, sociale, environnementale – et déclinés en 169 cibles. Ces objectifs, qui traitent aussi bien du climat que de l'égalité hommes/femmes ou de la solidité des institutions, forment un ensemble indivisible et intégré décrivant la société à laquelle la communauté internationale aspire pour 2030.

Figure 18 : Les 17 ODD établis en 2015. Source : ONU.

Un des 17 objectifs - le numéro 11 - est de rendre les villes inclusives, sûres, résilientes et durables. Cet objectif part du constat que de plus en plus de personnes se déplacent vers les zones urbaines, ce qui a pour effet d'étendre les limites géographique des villes et d'augmenter le poids des villes dans l'équilibre mondial (équilibre économique, environnemental, social).

De 2000 à 2015, dans toutes les régions du monde, l'expansion des terres urbaines a dépassé la croissance des populations urbaines. Ainsi, les villes deviennent moins denses à mesure qu'elles grandissent et l'expansion urbaine remet en cause des modèles de développement urbain plus durables. Par exemple, pour chaque augmentation de 10% de l'étalement urbain, les émissions de dioxyde de carbone par habitant augmentent de 5,7%, et la pollution dangereuse par habitant augmente de 9,6%.

L'ODD 11, « Sustainable Cities and Communities », porte sur un développement urbain durable, qui commence par des politiques nationales et des plans de développement régionaux. En 2015, 142 pays avaient une politique urbaine nationale en place ou bien en cours de développement. Ces pays abritent 75% de la population urbaine mondiale.

La cible 11.3 précise notamment que d'ici 2030, il est nécessaire de renforcer l'urbanisation inclusive et durable, ainsi que la capacité de planification et de gestion participatives dans tous les pays. Pour ce faire, les indicateurs sont le rapport entre le taux de consommation des terres et le taux de croissance de la population, ainsi que la proportion de villes faisant intervenir la société civile dans la planification et la gestion urbaine, de manière régulière et démocratique.

La cible 11.B requiert quant à elle, d'ici 2020, d'augmenter sensiblement le nombre de villes mettant en œuvre des politiques et des plans d'intégration utilisant efficacement les ressources, permettant d'atténuer et de s'adapter au changement climatique, et résiliant par rapport aux catastrophes, en lien avec le *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*[16].

Les ODD de l'Agenda 2030 de l'ONU présentent donc des points communs avec les objectifs de la ville compacte : réduction de l'impact de la ville sur l'environnement, participation de la société civile pour des villes plus équitables, etc.

Dans la suite, nous verrons notamment comment le Japon utilise les ODD pour promouvoir de nouvelles mesures en faveur de la formation de villes durables, et notamment en reliant les ODD et sa politique Compact City.

IV. La politique « Compact City » au Japon

A. L'actuelle politique définie par le MLIT

La politique Compact City du MLIT est désormais (depuis 2014/2015) constituée de deux grands volets : le volet « ville compacte » en tant que tel, et un volet relative aux transports en commun. On parle ainsi de politique « Compact City + Network », comme détaillé dans les parties suivantes (0 et

[16] Le "Sendai Framework" est un accord adopté par les Nations Unies en 2015. Il vise à réduire significativement les risques de désastres, les pertes en vies humaines et les impacts économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux pour les individus, entreprises, communautés et pays.

suivantes), après un historique des efforts réglementaires pour la revitalisation des centres-villes d'une part (IV.A.1), et celle des transports en commun locaux d'autre part (IV.A.2).

1. Historique des réglementations pour la revitalisation des centres-villes

Comme indiqué dans le chapitre I, l'aménagement du territoire et en particulier des villes japonaises atteint les limites du modèle sur lequel il s'était historiquement basé.

La Figure 11 retrace l'évolution des enjeux des villes japonaises depuis le début du XX^{ème} siècle et présente les enjeux futurs, ainsi que les politiques publiques mises en place pour y faire face. On remarque notamment la chute de la population à partir des années 2010, dont une solution est d'appliquer la politique Compact City.

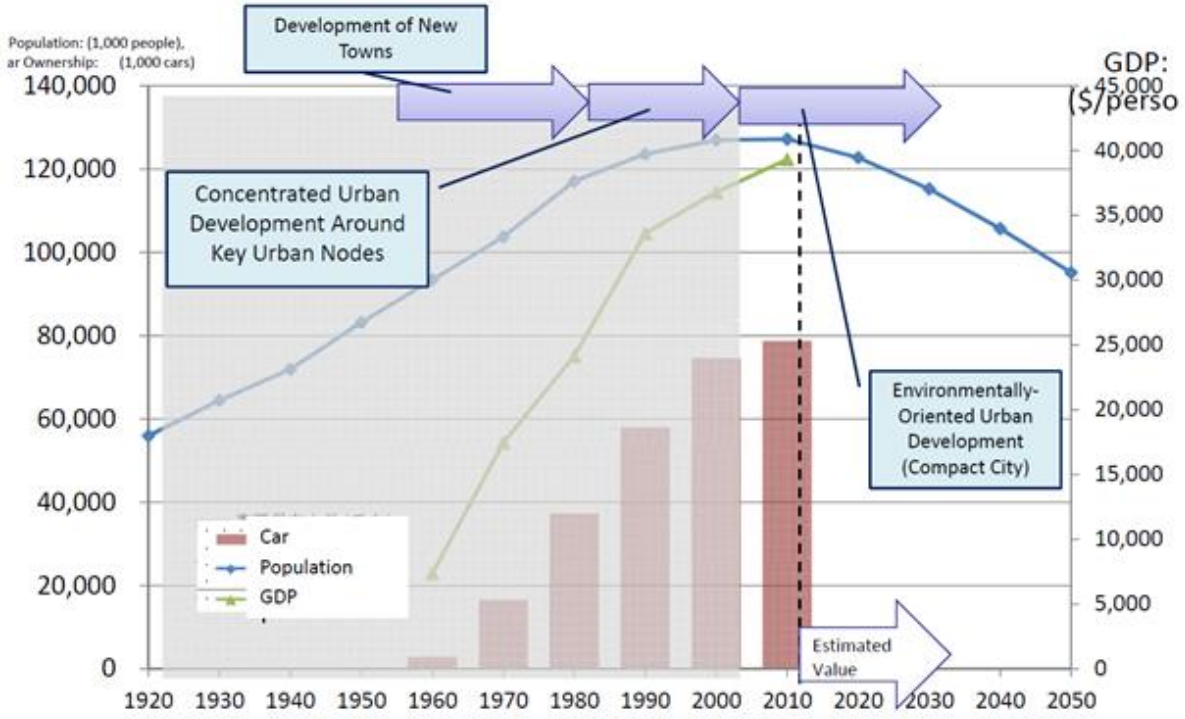


Figure 11 : Évolution de la population japonaise et des politiques publiques japonaises en matière d'aménagement. Source : MLIT.

Les prémices de cette politique Compact City japonaise remontent aux années 1990. Les centres-villes notamment sont alors en proie à des difficultés, en particulier sur le plan des activités commerciales avec la concurrence des grandes surfaces périphériques. En 1995 puis en 1998, le gouvernement décide d'agir. Il révise en 1995 une loi de 1973 relative aux grandes surfaces, puis crée en 1998 trois lois visant à revitaliser les centres-villes : la loi sur la revitalisation du centre-ville, la loi sur l'implantation de grandes surfaces, et la loi modifiée de l'aménagement urbain.

Nom de la loi	Contenu
Loi sur la revitalisation du centre-ville (中心市街地活性化法)	Cette loi encourage les collectivités locales à établir un schéma directeur sur la revitalisation de leur centre-ville. L'État accorde des aides aux projets ayant obtenu une approbation du ministère concerné.
Loi sur l'implantation des grandes surfaces (大規模小売店舗 立地法)	Cette loi vise à coordonner le développement des grandes surfaces avec celui de la région. Elle définit notamment les règles que les entreprises doivent respecter lors de l'implantation de magasins : congestion, nuisances sonores, etc.
Loi modifiée de l'aménagement urbain (改定都市計画法)	Cette loi permet aux collectivités locales de définir les zones où peuvent s'implanter les grandes surfaces (*zoning*).

Plus de 600 collectivités locales établissent des schémas directeurs de revitalisation. Pourtant, ces nouvelles lois n'auront au final que des effets limités sur le manque de dynamisme des centres-villes, et traitent en réalité davantage de la question des nuisances occasionnées par les nouveaux magasins que des équilibres territoriaux entre petites, moyennes et grandes enseignes.

Pendant ce temps, le vieillissement de la population se poursuit, et les comportements des consommateurs continuent d'évoluer. En 2006/2007, ces trois lois font l'objet d'une révision. Un Secrétariat général pour la revitalisation des centres-villes est créé ; présidé par le Premier Ministre, il associe plusieurs Ministères. Les mesures de soutien aux plans de revitalisation sont élargies, les processus et le cadre réglementaire pour l'établissement de ces plans sont clarifiés. Concernant les grandes surfaces, la réglementation est renforcée afin d'inclure également les complexes de l'industrie de service (en plus des commerces de détail) et d'introduire des mesures de responsabilité sociétale des entreprises pour les grands magasins. La loi sur l'aménagement urbain est renforcée sur le plan des restrictions d'implantation et le zonage.

En 2013, malgré ces nouvelles évolutions du cadre réglementaire, les centres-villes manquent toujours de dynamisme. Après l'approbation des premiers projets en 2007 (concernant les villes de Toyama et Aomori[17]), 142 projets, portés par 117 villes, ont été approuvés – en très forte baisse par rapport aux 600 plans déposés entre 1998 et 2006. Cette chute de l'intérêt apparent des collectivités pour la revitalisation des centres-villes s'explique par les exigences plus fortes sur les schémas directeurs – qui doivent désormais inclure de nouveaux projets, difficiles à porter pour les petites et moyennes villes.

Outre la chute du nombre de schémas directeurs, la politique de revitalisation enregistre de mauvais scores sur ses résultats concrets : une étude menée sur 95 objectifs fixés par 30 villes (nombre de

[17] Aomori a débuté son projet de Compact City vers 1995. La ville mentionne ainsi l'urbanisme plus compact dans son plan global à long terme de 1995, et la création d'une Compact City dans le schéma directeur de 1999.

piétons, population dans le centre-ville, diminution du nombre de magasins vacants…) montre que seulement 27% des cibles sont atteintes à la date de mars 2013. Le nombre de grandes surfaces situées en dehors du centre-ville augmente alors qu'il reste peu élevé dans le centre-ville, et les installations de santé et de bien-être ont également désormais tendance à s'implanter en périphérie.

Dans ce contexte, le budget pour la revitalisation du centre-ville est réduit dès 2011 puis supprimé en 2012 suite à la révision du budget mené par le Parti Démocratique du Japon alors au pouvoir.

2. Historique des réglementations pour la revitalisation des transports en commun locaux

En raison du développement du véhicule individuel, du dépeuplement et du vieillissement de la population, le nombre de passagers des transports en commun, notamment en province, est en diminution depuis une trentaine d'années. Le nombre de passagers de bus, qui dépassait 10 milliards en 1965, n'est plus que de 4,5 milliards en 2009.

Comme on peut le voir sur la Figure 19, entre les années 1970 et les années 2010, l'essor du véhicule privé a conduit au déclin des transports publics locaux. Le nombre de trains/bus par jour et d'autres indicateurs n'ont cessé de chuter (35% de passagers en moins dans les bus entre 1990 et 2015), et les opérateurs qui gèrent ces réseaux de transport ont de plus en plus de mal à être rentables.

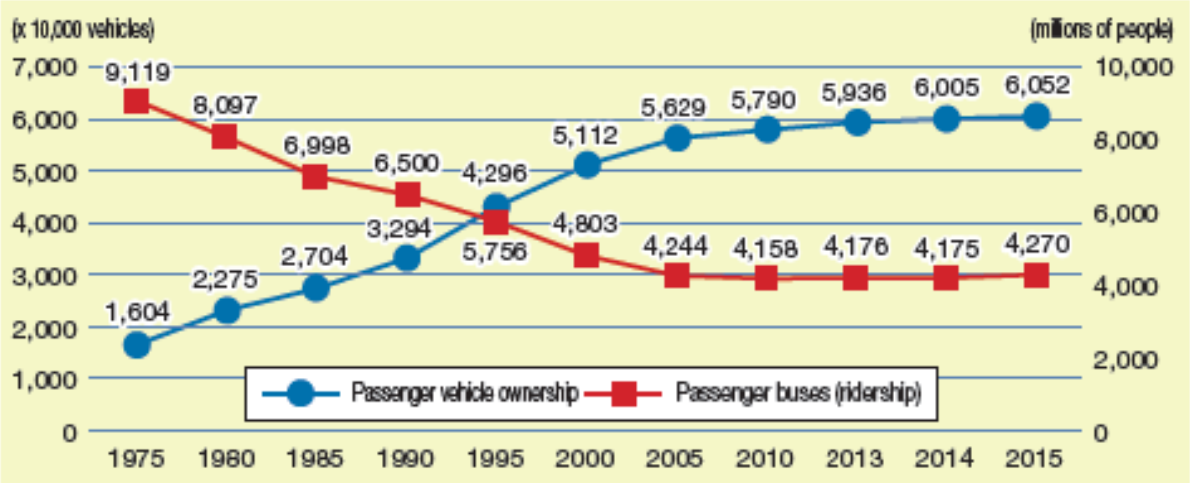


Figure 19 : Évolution de l'utilisation du véhicule privé et des transports publics. Source : Livre Blanc du MLIT 2017.

	1990	2000	2010	2015
Passenger bus service	6.5 billion	4.8 billion	4.2 billion	4.2 billion (35% decrease from 1990)
Local railways	510 million	430 million	380 million	410 million (20% decrease from 1990)

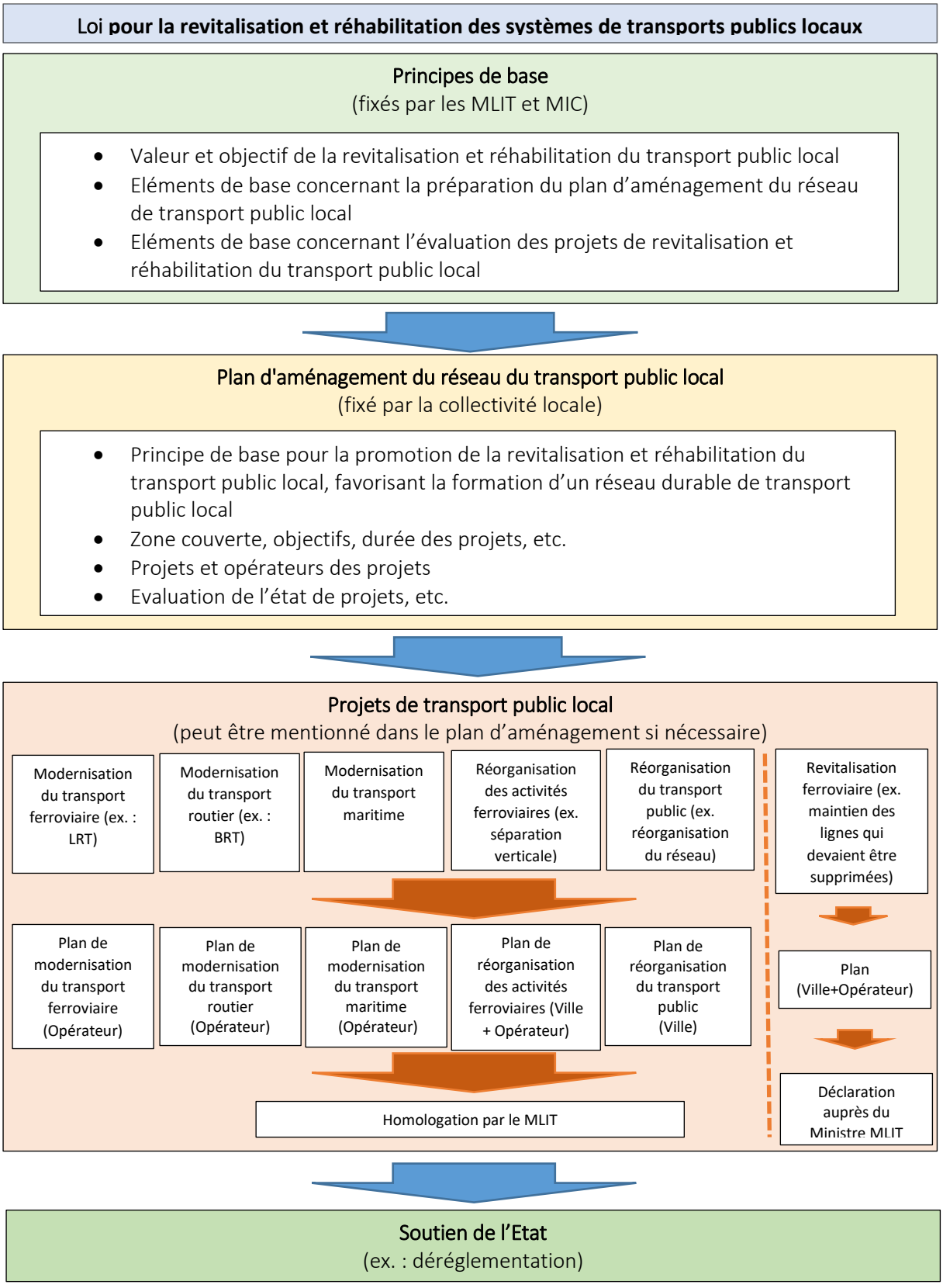
Figure 20 : Déclin des transports publics. Source : Livre Blanc du MLIT 2017.

Au plan national, le transport ferroviaire a vu son trafic augmenter, de 15,8 milliards de passagers en 1965 à 22,6 milliards en 1995 et 23 milliards en 2012. Cependant, sur le segment spécifique du transport ferroviaire local, le nombre de passagers des 70 compagnies créées après 1988 a diminué de 15% entre 1987 et 2013. En parallèle, le nombre de véhicules particuliers a été multiplié par 10 entre 1965 (8,12 millions) et 2013 (80,27 millions).

Cette chute du trafic des réseaux locaux de transport en commun, bus, maritimes ou ferroviaires, entraine des difficultés financières pour les compagnies qui les opèrent. 71% des opérateurs de bus, 74% des opérateurs de transport ferroviaire local et 98% des opérateurs maritimes des lignes reliant les îles isolées sont déficitaires. **Ces difficultés contraignent les opérateurs à réduire la fréquence du service, à supprimer certaines lignes, et entrainent parfois des retards de renouvellement et d'investissement dans le matériel et les infrastructures. Cette baisse de la qualité du service aggrave encore la diminution du nombre d'utilisateurs.**

Mais avec le vieillissement de la population, le gouvernement estime que la demande en transport en commun devrait de nouveau augmenter – les personnes âgées rencontrant des difficultés à conduire. En 2007 est donc promulguée une loi pour la revitalisation et réhabilitation des systèmes de transports publics locaux (« Act on Revitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems », voir schéma de principe page suivante). Cette loi vise à encourager les collectivités à élaborer un plan de revitalisation et réhabilitation de l'ensemble de leur(s) réseau(x) de transport public local. Les collectivités peuvent créer un comité de concertation avec les acteurs locaux, et les projets prioritaires mentionnés dans ce plan peuvent recevoir une aide de l'Etat après approbation.

Cependant, alors qu'environ 500 plans sont élaborés dans ce cadre, environ 10000 km de lignes de bus et près de 200 km de lignes ferroviaires sont supprimées entre 2007 et 2011, d'après une enquête menée par le MLIT. 30% de la surface habitable du Japon se trouve à plus de 500m d'un service de bus ou de train ; cette superficie regroupe 7,3 millions de personnes, soit près de 6% de la population. Malgré une situation qui ne s'améliore pas, le gouvernement supprime en 2011 les subventions pour la réalisation des projets de revitalisation des transports publics locaux, et les efforts dans ce domaine ralentissent.

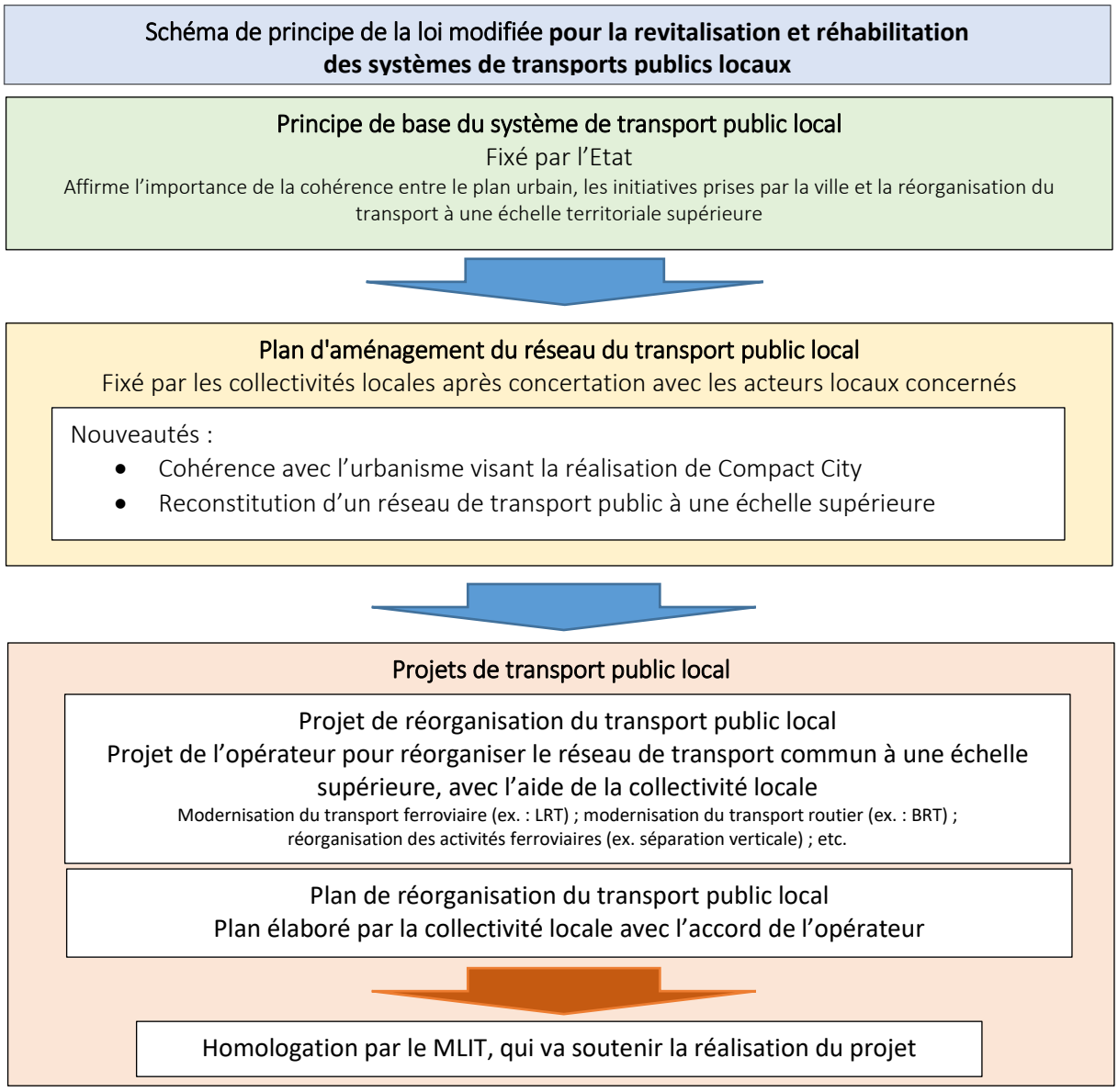


En 2013 est créée la loi fondamentale de la politique de transport. Elle est suivie en 2014 d'une révision de la loi de 2007 pour la revitalisation et réhabilitation des systèmes de transports publics locaux. Les modifications apportées visent à l'établissement de réseaux de transports publics durables, et portent sur trois mesures :

- l'initiative revient aux collectivités locales - municipalités mais aussi désormais préfectures, ce qui permet une coordination intercommunale
- une coordination avec la politique urbaine de Compact City doit être mise en place
- un plan de reconstitution d'un réseau durable au niveau régional doit être établi

En mars 2014 est également établi un plan à long terme de l'aménagement du territoire (le « Grand Design 2050 »). Ce plan mentionne l'importance de la coordination entre la politique urbaine et la politique de transport public.

En février 2015, le gouvernement établi le plan fondamental de la politique de transport. Portant sur une période de 7 ans (2014-2020), ce plan repose sur trois piliers, dont un vise la réorganisation des réseaux de transports publics locaux en concordance avec la politique urbaine Compact City. Ce plan fixe un objectif de 100 plans de revitalisation et réhabilitation des transports publics locaux. A la date de mai 2018, 418 plans ont été établis dont 23 ont été approuvés par le MLIT (voir liste en annexe).



3. Mise en place de la politique Compact City + Network

Suite à l'échec de la politique de revitalisation des centres-villes, le gouvernement japonais, particulièrement le MLIT, fait les constats suivants :

- Beaucoup de villes de province font face au déclin de leur population et au vieillissement de celle-ci, ainsi qu'au déclin des industries locales
- Les logements et les magasins se sont déplacés dans les banlieues, ce qui forme des quartiers étendus, peu denses et des centres-villes peu dynamiques
- Beaucoup de municipalités ont un budget resserré, et ont besoin de réduire le coût des services fournis aux habitants de plus en plus dispersés sur le territoire urbain

Les villes de province font donc face à de multiples difficultés, pour les habitants à titre individuel, pour la collectivité publique dans son ensemble, et pour l'économie locale. Pour les habitants, le risque de perte d'accès aux services de santé, aux commerces, aux transports augmente, car ces services – publics ou privés – ne peuvent être maintenus que si la densité de population assure leur rentabilité. Les collectivités de leur côté risquent de voir leurs dépenses augmenter, en raison d'infrastructures vieillissantes et de services à maintenir sur des territoires de moins en moins denses, donc avec moins de contribuables ou usagers payeurs. Enfin, le déclin des centres-villes peut amener les entreprises à fuir ces derniers, mettant en péril l'économie locale.

Entre fin 2012 et début 2014, le METI, le MLIT et le Cabinet Office[18] mènent plusieurs réflexions. Le METI réfléchit par exemple aux moyens d'encourager l'investissement privé pour la revitalisation du centre-ville. Le MLIT essaie d'encourager la concentration des fonctions urbaines et le développement de transports en commun adaptés aux enjeux sociaux. **En juin 2013, la stratégie de redressement national mentionne ainsi le concept « Compact City ».**

En juin 2014, une nouvelle modification de la loi sur la revitalisation du centre-ville est adoptée. Elle définit les mesures qui encouragent l'investissement privé en faveur de la revitalisation du centre-ville. Par ailleurs, la loi modifiée sur la revitalisation urbaine et la loi modifiée sur la revitalisation des transports publics locaux sont adoptées respectivement en août et en novembre 2014.

Cet ensemble de lois forme le cadre de la nouvelle politique « Compact City + Network ». Le but de cette politique est de réaliser une ville compacte, à la fois au niveau de l'organisation spatiale de la ville, en incitant à la concentration des logements et des installations (médicales, commerciales, administratives, etc.), et au niveau de l'organisation des réseaux de transports publics afin notamment de renforcer la coopération entre communes. Pour le MLIT, le concept « Networked - Compact Cities » permettrait la reformation de la structure territoriale du Japon de sorte à élever la productivité de tout le pays, et à encourager les interactions entre les individus, les biens, les informations, etc[19].Cette politique s'appuie sur deux plans :

- Volet « Compact City » : un plan visant à reconcentrer les installations urbaines et les logements dans des zones plus restreintes (*Siting Optimization Plan*),

[18] Le Cabinet Office est une agence du gouvernement japonais, directement rattachée aux services du Premier Ministre. Il assure des missions de politiques transversales et interministérielles.
[19] MLIT. National Report of Japan : Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban *Development*. Décembre 2015.

- Volet « Network » : un plan visant à restructurer le réseau de transports en commun, sous l'initiative de la collectivité locale et en tenant compte de la planification urbaine (*Local Public Transportation Networking Plan*).

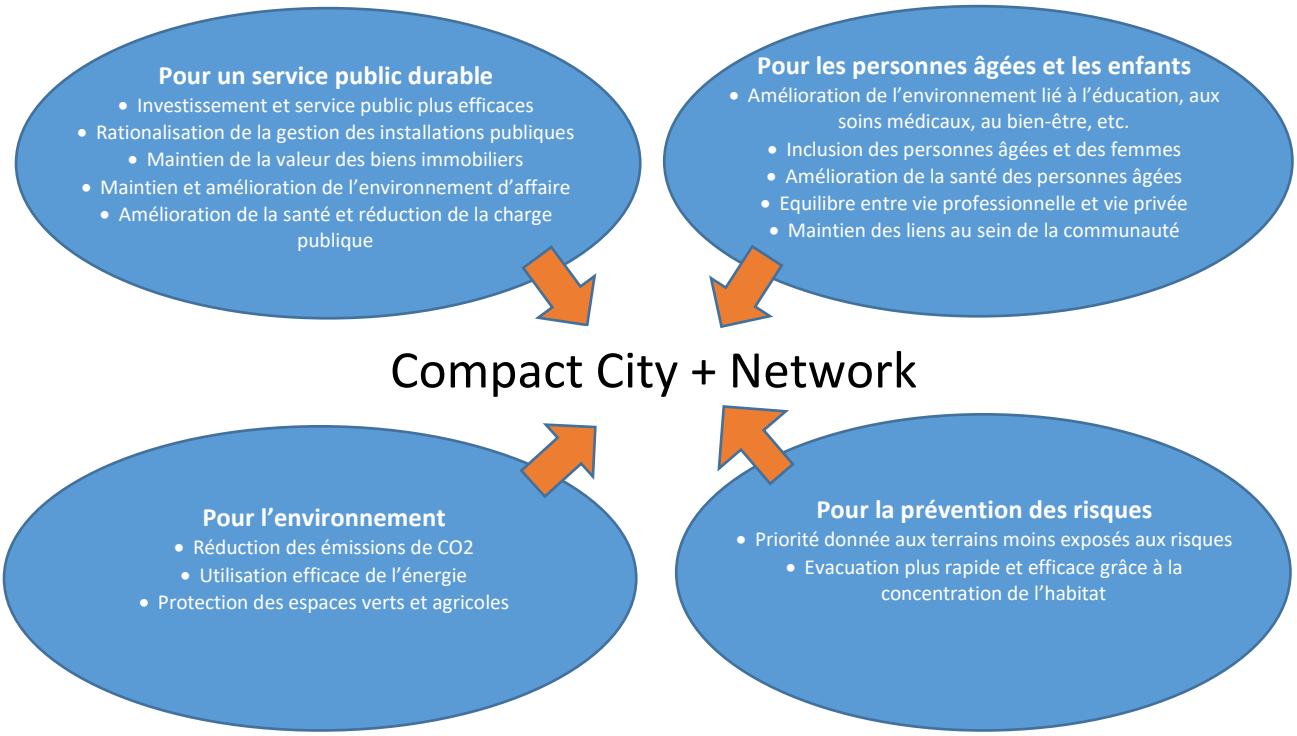


Figure 21 : Objectifs de la politique Compact City + Network
Source : SER de Tokyo d'après MLIT

Cette vision du MLIT apparaît en phase avec les visions des urbanistes japonais. En effet, d'après la géographe Sophie Buhnik[20], « *ce qui fait consensus parmi une majorité d'urbanistes japonais, c'est la vision d'une aire urbaine polycentrique organisée à partir d'une « ville-noyau » où les emplois et les équipements nécessaires à la vie quotidienne sont rapprochés afin d'améliorer la qualité de vie des populations, puis, à partir de noyaux secondaires pourvus d'un niveau minimal de services médicaux, commerciaux et de loisir. A l'inverse, la ville étalée nuit à une maximisation des budgets étriqués des collectivités locales, car il devient trop coûteux de desservir des établissements humains clairsemés* ».

Ainsi, les aménageurs et chercheurs soulignent le besoin d'une transformation majeure du système afin de construire les villes de façon plus compétitive, résiliente et durable. Densifier les villes et améliorer les connexions entre elles pourraient être les solutions pour faire face à la déprise urbaine que doivent affronter les villes de province japonaise.

Entre 2010 et 2015, les deux tiers des 1727 municipalités japonaises ont perdu plus de 5% de leur population. Depuis, presque toutes les assemblées de ces municipalités ont adopté un plan d'aménagement autour de la notion de Compact City. **Le but de ces plans est d'initier l'implémentation de mesures qui encouragerait la concentration des activités et le développement de projets urbains dans les cœurs de villes**. La ville compacte, en tant que ville où les distances sont

[20] BUHNIK, Sophie. Métropole de l'endroit et métropole de l'envers décroissance urbaine, vieillissement et mobilités dans les périphéries de l'aire métropolitaine d'Osaka, Japon. Thèse de doctorat en Géographie. Paris, 2015.

courtes, est présentée comme un outil qui permettra d'éradiquer les effets négatifs du déclin urbain sur le quotidien des Japonais.

En 2015, le MLIT reprend le plan d'aménagement *National Spatial Strategy* de 2008 fin que ce dernier prenne en compte l'évolution des enjeux auxquels le Japon doit faire face, comme l'accélération de la diminution de la population ainsi que les catastrophes naturelles. Le *New National Spatial Strategy* intègre les solutions « Compact City » et « Network » précédemment mentionnées. Cette combinaison des deux politiques est confirmée dans l''édition 2017 du Livre Blanc du MLIT.

4. Mise en place des liens opérationnels entre « Compact City » et « Network »

Le *Siting Optimization Plan*, compris dans la loi sur les mesures spéciales relatives à la reconstruction urbaine, est introduit en août 2014 afin de promouvoir la politique « Networked-Compact Cities », en attirant les fonctions urbaines et résidentielles dans les zones bien desservies par les transports publics. Afin d'encourager les collectivités à se doter d'un tel plan, le MLIT apporte une aide financière pour leur élaboration.

Les collectivités locales peuvent désigner des zones d'attraction des fonctions urbaines et résidentielles dans la *Urbanization Promotion Area*. L'idée de ce système d'aménagement est de maintenir les fonctions urbaines (aides sociales, services médicaux, commerces, etc.) ainsi qu'une certaine densité de population dans le centre-ville et dans les zones près des stations de transports en commun, tout en contrôlant le développement des espaces vacants en dehors des zones définies. Un autre objectif poursuivi est la réduction des risques face aux catastrophes naturelles, par des infrastructures (notamment de transport) renforcées et des populations moins dispersées.

La Figure 22 représente le principe d'un contrôle des zones d'urbanisation, par phases chronologiques, en lien avec la réalisation des aménagements pour les transports (ici avec l'exemple de la création d'une gare sur une ligne existante, afin de relier une zone dense historique à une nouvelle zone créée pour rassembler une population qui, autrement, serait dispersée sur un territoire plus étendu).

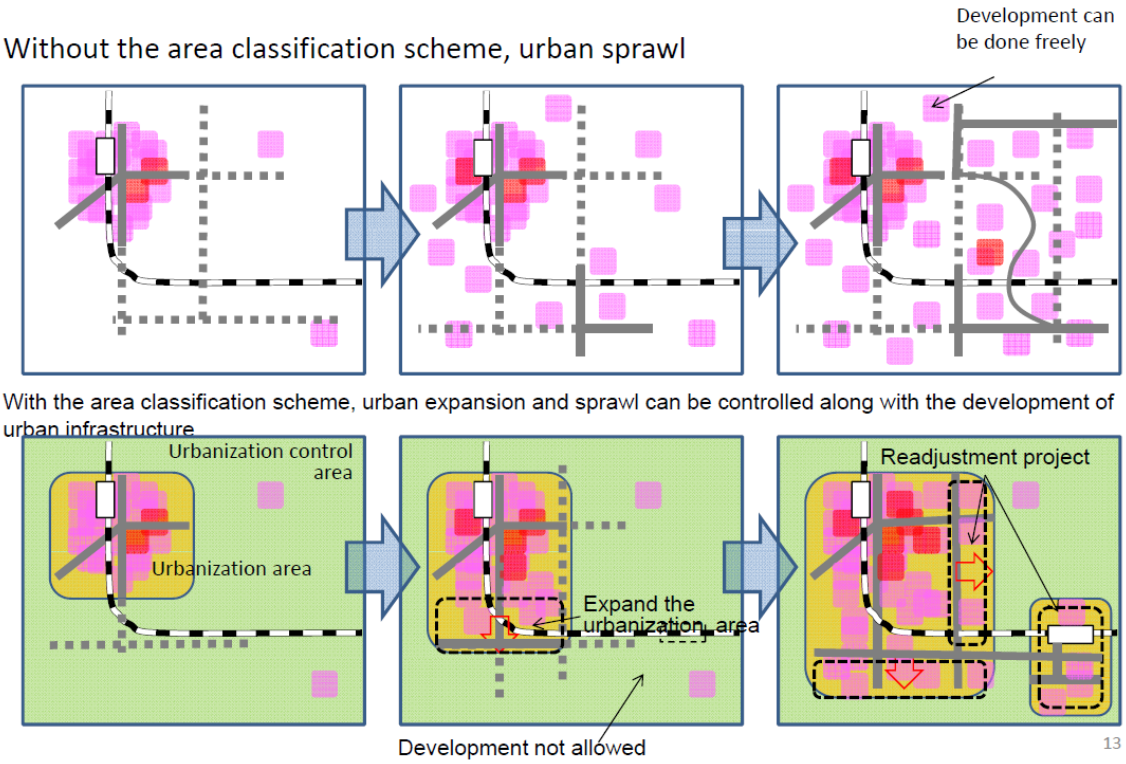


Figure 22 : L'expansion urbaine, sans et avec un contrôle de type zonage. Source : MLIT.

Après l'établissement d'un *Siting Optimization Plan*, une déclaration est obligatoire pour tout projet de développement urbain en dehors des zones définies et la collectivité peut recommander à l'aménageur une modification de son projet, afin d'éviter le développement désordonné. Cette recommandation n'a toutefois pas valeur d'obligation, et la maîtrise juridique par la collectivité sur l'implantation des constructions reste donc limitée.

Sur la Figure 23, on peut voir l'organisation d'une ville ayant appliqué le concept *Siting Optimization* afin de promouvoir la politique « Neworked-Compact Cities ». On y retrouve le découpage en différentes zones ayant chacune une fonction précise. On peut voir en vert la *Urbanization Promotion Area*, en blanc la *Urbanization Control Area* (telles que définies dans la partie II.B.2.a). Les zones représentées en bleu et rouge sont propres à la politique de ville compact avec réseaux. En bleu, les *Dwelling Attraction Areas* (« Zones d'Attraction Résidentielles »), sont les zones dans lesquelles la municipalité cherche à attirer la population afin de maintenir une certaine densité. En rouge, les *Urban Function Attraction Areas* (« Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines »), qui se situent aux croisements des axes de transports en commun, sont les zones dans lesquelles la municipalité cherche à rassembler les fonctions urbaines (services, commerces, etc.).

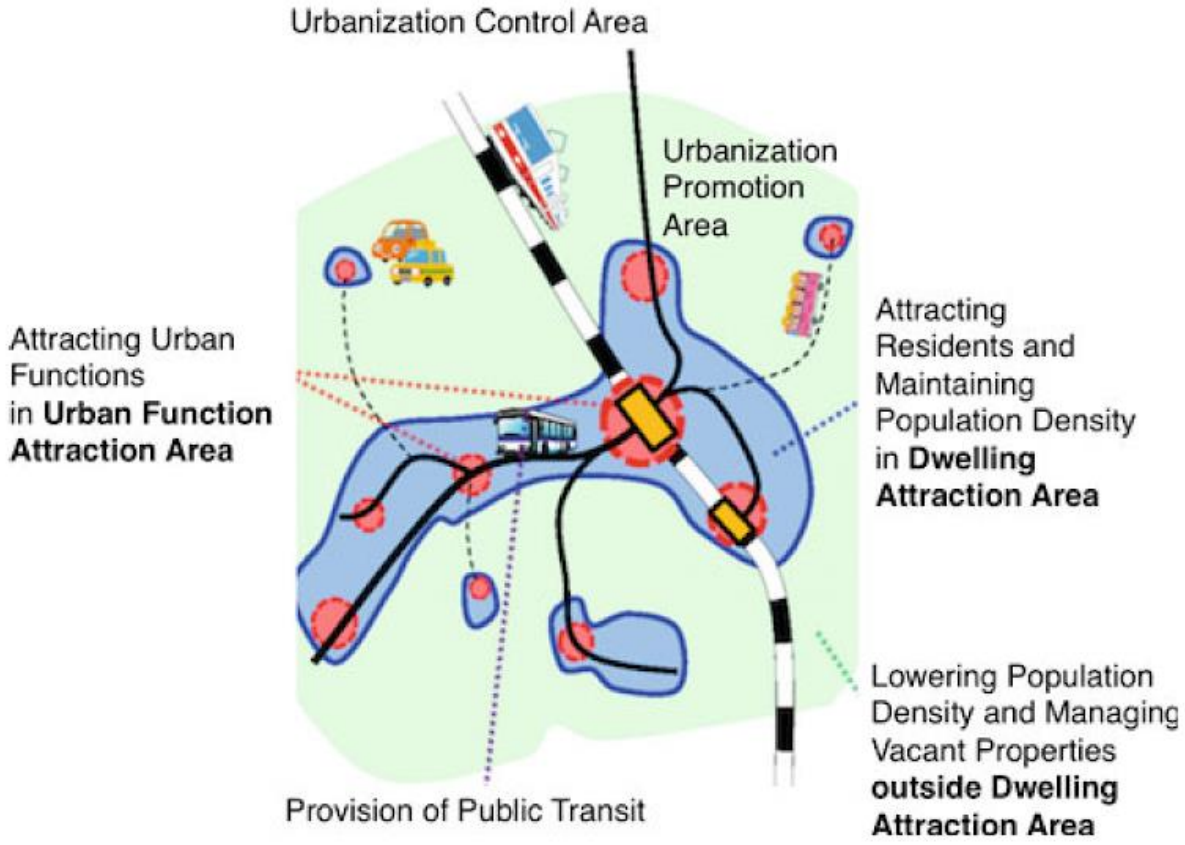


Figure 23 : Structure d'une ville ayant appliqué le Siting Optimization Plan.
Source : Urban Resilience, a Transformative Approach, par Yoshiki Yamagata et Hiroshi Maruyama.

5. Avancement dans les collectivités

En mars 2018, 407 collectivités travaillent sur l'élaboration d'un *Siting Optimization Plan*. 161 villes ont établi un tel plan, et parmi elles 125 ont déjà défini le zonage des *Dwelling Attraction Areas* et *Urban Function Attraction Areas*. Les autres révisent leur *Municipal Master Plan* (voir définition au chapitre II.B.1) en vue de définir les politiques de leur futur *Siting Optimization Plan*.

La carte ci-après répertorie les 161 villes qui ont déjà établi un *Siting Optimization Plan* (pour une meilleure lisibilité, une version interactive est disponible en ligne[21]). Le MLIT a distingué parmi elles 21 « villes exemplaires » de cette politique, qui s'ajoutent à la ville précurseur de Toyama, régulièrement mise en avant pour sa politique de ville compacte.

[21] Carte interactive des villes ayant adopté un Siting Optimization Plan : https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1PJlHICRPICmA3oHxeKW34fGDqeH3NYGI&hl=fr&ll=38.13149895183774%2C138.59137819785155&z=6

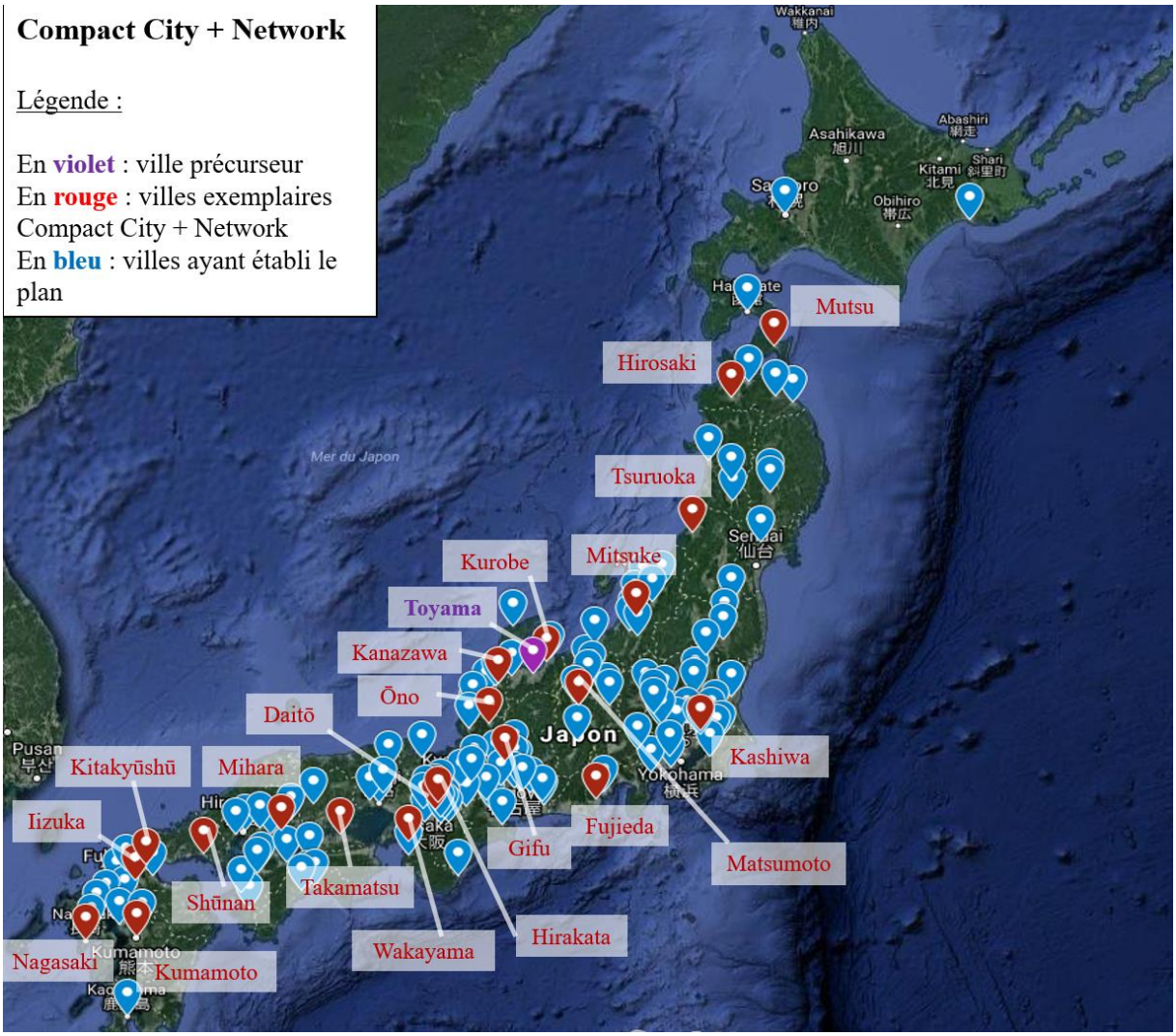


Figure 24 : Villes japonaises ayant établi le Siting Optimization Plan, d'après la liste du MLIT en juin 2018.

B. Mesures de soutien à la formation de la ville compacte

1. Équipe de soutien interministérielle

Afin de promouvoir la formation de ville compacte, le MLIT a mis en place une équipe de soutien interministérielle. Celle-ci est composée des ministères et des agences concernés par les questions d'aménagement des villes : comme on peut le voir sur la Figure 25, l'aménagement de la ville compacte au Japon touche en effet de très nombreux domaines. La Figure 26 présente les différents membres de cette équipe de soutien interministérielle.

Figure 25 : Domaines liés à la formation de la ville compacte.
Source : Service économique – Ambassade de France, d'après MLIT.

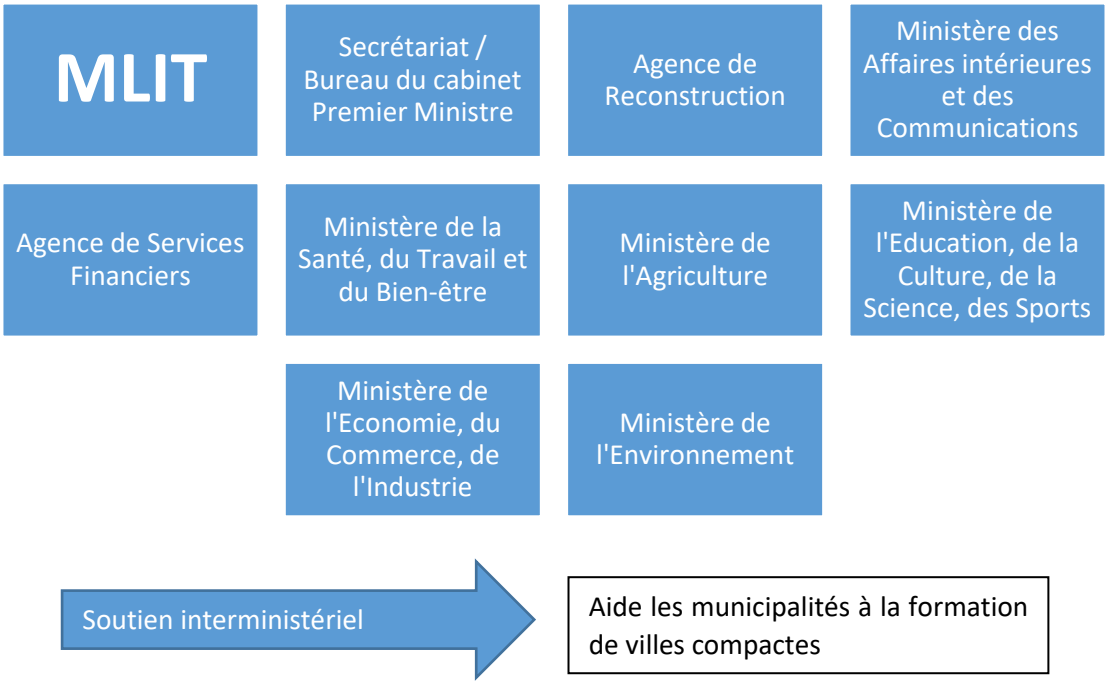


Figure 26 : Les différents membres de l'équipe de soutien à la formation de la ville compacte.
Source : Service économique – Ambassade de France, d'après MLIT.

Cette équipe interministérielle a pour principaux objectifs l'amélioration des mesures de soutien (meilleure écoute des collectivités locales, définition du budget de soutien national), la valorisation des meilleures pratiques (définition d'un modèle de ville compacte, partage d'exemples) et

l'évaluation des effets concrets (définition d'indicateurs d'évaluation de la politique Compact City, suivi des résultats). L'équipe se réunit deux à quatre fois par an depuis 2015, de manière assez irrégulière.

2. Conseil municipal de la revitalisation urbaine

En plus de l'équipe de soutien interministérielle, le *Siting Optimization Plan* prévoit la création d'un Conseil Municipal pour la Revitalisation Urbaine dans chaque ville. Ce conseil peut être établi pour mener les consultations nécessaires à la mise en œuvre de la rénovation urbaine. C'est la révision de la Loi sur la Revitalisation Urbaine qui a permis la création de ce type de conseil municipal, dans l'objectif de mettre en place le *Siting Optimization Plan* de la municipalité. Les conseils municipaux de plusieurs villes voisines peuvent être regroupés afin de ne former qu'une seule entité, mais ils peuvent également fonctionner de manière flexible, par une participation conjointe des membres.

Le conseil peut être organisé par la municipalité, mais également par une société[22], nommée par la municipalité, qui sera responsable de la revitalisation urbaine de la municipalité, et les diverses organisations à but non lucratif de promotion pour le développement de la ville (prévention des risques, revitalisation du centre-ville, préservation du patrimoine, etc.). A ces organisateurs peuvent être ajoutés d'autres membres, comme des entités publiques telles que les préfectures, les entreprises privées mettant en œuvre des projets de développement urbain ou de maintenance d'installation d'utilité publique, les groupes industriels et commerciaux, les bailleurs, mais également les entreprises de transports publics. Enfin, d'autres organisations administratives peuvent demander la coopération du conseil, comme les préfectures et les communes limitrophes. Les éventuelles associations de quartiers peuvent également intégrer le conseil.

A titre d'exemple, le Conseil Municipal pour la Revitalisation Urbaine de la ville de Mustu (préfecture d'Aomori), créé en 2012, regroupe les représentants de la ville de Mutsu, la société responsable de la revitalisation urbaine, nommée par la ville de Mutsu, l'association des marchands de la rue commerçante, la Chambre de Commerce et d'Industrie, le Comité des enfants et enfin l'association des résidents.

3. Soutien direct aux collectivités locales

Le MLIT prévoit également un grand nombre de subventions à l'intention des collectivités locales, afin qu'elles puissent établir leur *Siting Optimization Plan* et accompagner sa réalisation effective. Le MLIT distingue trois grands types de subventions[23]. Le soutien porte sur l'établissement des plans ainsi que sur les coûts liés à la mise en place des installations destinées à attirer la population dans les zones prioritaires (le MLIT utilise le concept de « *enticement facilities* », installations d'attrait).

Outre les aides spécifiquement créées pour la politique Compact City + Network, d'autres aides qui existaient auparavant ont vu leur périmètre élargi afin de prendre en compte les projets contribuant à

[22] La société responsable de la revitalisation urbaine est une société désignée par les municipalités en vertu de la Loi sur la Rénovation Urbaine. Elle gère notamment l'entretien des installations dans la ville, mais également l'administration.

[23] Source : « Recent initiatives in urban policy », MLIT - Cinquième rencontre franco-japonaise sur la ville durable, janvier 2018 - https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/01/31/cinquieme-rencontre-franco-japonaise-sur-la-ville-durable-a-tokyo-et-kanazawa

des démarches de ville compact, par exemple à travers des bonifications sur les taux de subventions lorsque les projets sont situés dans les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines.

Le détail des aides financières est présenté en annexe I.A., mais peut-être résumé de la façon suivante.

a) Subventions pour la création du Siting Optimization Plan

- Contribution à la prise en charge des coûts associés à la création du plan (études) et aux mesures prises pour la concertation locale
- Contribution à la prise en charge du coût de déplacement des installations de fonctions urbaines, vers les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines
- Taux de subvention de 33% à 50%)

b) Subventions ou mesures fiscales pour améliorer les installations d'attrait (enticement facilities)

- Contribution à la prise en charge pour améliorer les installations d'attrait (médicales, sociales, éducationnelles, culturelles) dans les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines (taux de subvention de 33% à 50%)
- Dans les trois zones métropolitaines principales : subventions pour les installations contribuant au lien social entre personnes âgées, dans les quartiers désignés
- Les aides directes de l'Etat pour les acteurs privés restent possibles même lorsque la ville offre des réductions de loyer sur les terrains ou bâtiments publics
- Aménagements fiscaux pour l'acquisition d'équipements de remplacement dans les immeubles d'entreprises en cas de déménagement d'installations d'attrait, depuis l'extérieur vers l'intérieur d'une Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines.
- Réduction de l'impôt sur le revenu pour les entités qui mettent à disposition des terrains pour des installations d'attrait
- Réduction de l'impôt sur la propriété pour les installations de services urbains améliorées dans les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines.

c) Subventions pour l'amélioration des réseaux de transports publics

- Contribution à la prise en charge du coût des projets liés à l'accès aux fonctions urbaines nécessaires à la vie quotidienne et aux projets d'installations de transports contribuant à l'attrait des zones prioritaires (exemples : tramway, aménagement de place devant une gare, terminaux de bus, etc.) (taux de subvention : de 33% à 50%)

d) Assouplissement des règles d'urbanisme pour les installations d'attrait

En complément des mesures financières, le MLIT a également mis en place une mesure d'urbanisme pour les installations d'attrait : les ratios de surface autorisés pour les installations d'attrait (exemple : hôpital) sont réhaussés à l'intérieur des zones désignées par le *Siting Optimization Plan*.

Concrètement, cela permet de construire des bâtiments plus hauts et plus denses (par exemple 4 étages au lieu des 2 étages normalement autorisés dans la zone).

Cette mesure est limitée aux installations d'attrait correspondant aux besoins identifiés sur la zone considérée (par exemple, si la zone a un besoin d'installation médicale, la mesure s'applique à un projet d'hôpital, mais pas à un projet d'école ou de commerce).

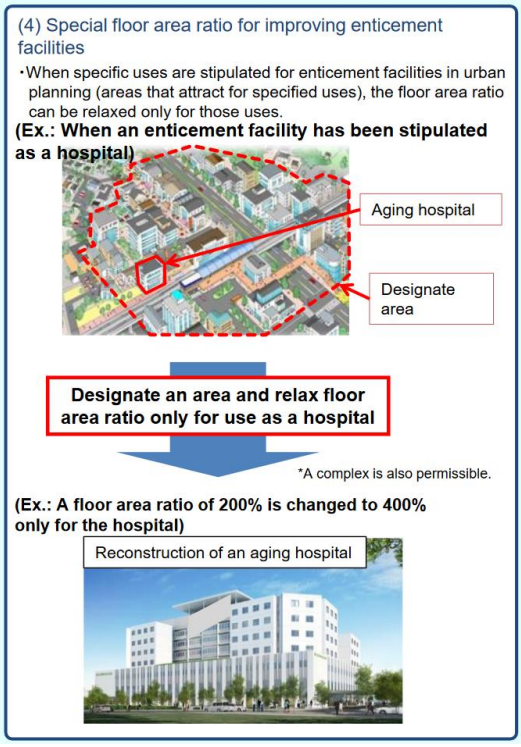
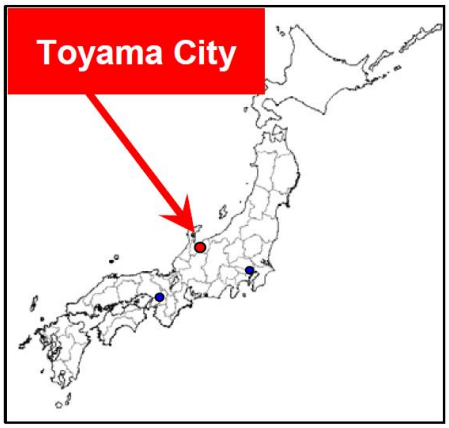


Figure 27 : Bonification du ratio de surface au sol pour l'amélioration des installations d'attrait
Source : MLIT

C. La politique Compact City en pratique – Quelques exemples concrets

1. Toyama, un projet précurseur souvent mis en avant

L'aménagement de Toyama est un bon exemple de la politique Compact City. La ville est notamment connue pour être la première ville japonaise à avoir réhabilité sa ligne de tramway sur une boucle correspondant au centre ancien de la ville. Sa stratégie de recentralisation a permis de développer les mobilités internes vers le centre-ville depuis les banlieues.



Précurseur de la politique Compact City au Japon, la ville de Toyama est souvent érigée en modèle de ville compacte par le gouvernement, notamment afin de valoriser à l'international cette politique. En 2016, le gouvernement choisit par exemple d'y organiser le G7 Environnement.

a) Présentation de la ville

Située au centre-nord de l'île principale de Honshu, frappée par d'importantes catastrophes naturelles en 1858 et 1969, la ville compte aujourd'hui plus de 420 000 habitants.

A partir des années 2000, la ville fait face au vieillissement et au déclin de sa population. En 2015, 30% des habitants ont plus de 65 ans. Toyama fait également face à des difficultés financières, dues à des

coûts administratifs et de maintenance d'infrastructures toujours plus élevés (extension du réseau routier, des zones pour le ramassage des déchets, etc.), notamment à cause de l'étalement urbain.

Parallèlement, la dépendance des habitants de la ville de Toyama à la voiture augmente : au début des années 2000, plus de 80% d'entre eux utilisent la voiture pour les déplacements quotidiens. Ce développement de l'automobile met à mal la fréquentation des transports publics : entre 1990 et 2006, la fréquentation des lignes de JR West à Toyama chute de 33%, celle des autres compagnies ferroviaires privées de 43%. Le tramway perd 46% de ses voyageurs, le bus 67%. Outre la concurrence de la voiture, l'ancienneté des matériels roulants et les problèmes d'entretien ont pu contribuer à cette perte de popularité.

Figure 28 : Vue satellite de la ville de Toyama
Source : Geoportail IGN

L'actuelle ville de Toyama résulte de la fusion, en 2005, de la ville historique de Toyama et des communes voisines.

b) Mise en place d'une politique Compact City

Face à cette situation, Masashi Mori, élu au conseil municipal de la ville de Toyama en 1995, puis élu maire de l'ancienne ville de Toyama en 2002, réélu maire de la nouvelle ville de Toyama issue de la fusion de 2005 (et depuis réélu à chaque élection - 2009, 2013 et 2017), lance une politique de concentration de la population et des activités dans le cœur de la ville, et d'accessibilité du centre-ville, à travers le *Comprehensive Plan* (2007 – 2016) : un plan d'aménagement de la ville initiant les politiques de ville compacte et d'amélioration du réseau de transport public. Ce plan est également mis en place pour encourager les personnes âgées à sortir de chez elles, à retrouver une vie sociale. Il contient en effet une dimension écologique, avec les objectifs de doubler le nombre de centrales hydroélectriques et de tripler la capacité d'énergie solaire de la ville.

D'après la géographe Sophie Buhnik, en ce qui concerne les personnes âgées, les partisans du projet d'aménagement de la ville de Toyama soulignent que celui-ci constitue une réponse intelligente au problème que les seniors doivent affronter, notamment à cause de la transformation des relations entre parents et enfants au Japon. Si l'on tient compte du fait que les générations nées après 1975 seront moins nombreuses que celles qui les précèdent et que le taux d'emploi des femmes augmentera probablement pour compenser la contraction attendue de la main-d'œuvre, les aînés devraient de moins en moins pouvoir compter sur leurs enfants en ce qui concerne les aides quotidiennes. Si leurs enfants ne peuvent pas les conduire de leur domicile au centre commercial ou à l'hôpital (pour les ménages âgés qui vivent dans des zones dépendantes de la voiture), alors une distance de marche raisonnable pour accéder à divers services est jugée cruciale pour éviter leur isolement. De plus, l'augmentation de la proportion d'emplois irréguliers et le nombre de ménages à double revenu ont une forte influence sur les choix de résidence des jeunes japonais.

Les objectifs du plan d'aménagement de la ville de Toyama étaient de créer une structure compacte, organisée autour des axes de transport, existant et nouveau (tramway, train, bus, etc.)

La ville de Toyama a donc appliqué le schéma « Yakitori et Dango », en référence aux brochettes japonaises, formant des boules reliées entre elles. A l'échelle d'une ville, ce schéma consiste à créer des hubs regroupant toutes les fonctions urbaines autour des lignes de train et à chaque station, comme on peut le voir sur la Figure 30. Le but est de rassembler la population autour de chaque station, afin de créer des zones denses reliées entre elles.

Figure 29 : Dango

Les objectifs de Toyama, en tant que future ville compacte, ont été fixés comme tels :

1) **Établir une ville compacte autour d'un service de transports publics efficaces**
- Améliorer la desserte en transports en commun
- Concentrer les fonctions urbaines dans le centre-ville et le long des axes de transport

2) **Améliorer la qualité de vie et les équipements**
- Réduire la dépendance à la voiture
- Créer plus d'opportunités de sorties pour les seniors

3) **Mettre en valeur les atouts de la ville**
- Encourager l'industrie locale, par exemple l'industrie pharmaceutique
- Augmenter l'utilisation des énergies renouvelables
- Attirer les entreprises et créer de nouvelles industries

4) **Améliorer la sécurité et la santé**
- Limiter les risques des catastrophes naturelles
- Améliorer les services médicaux et les soins préventifs

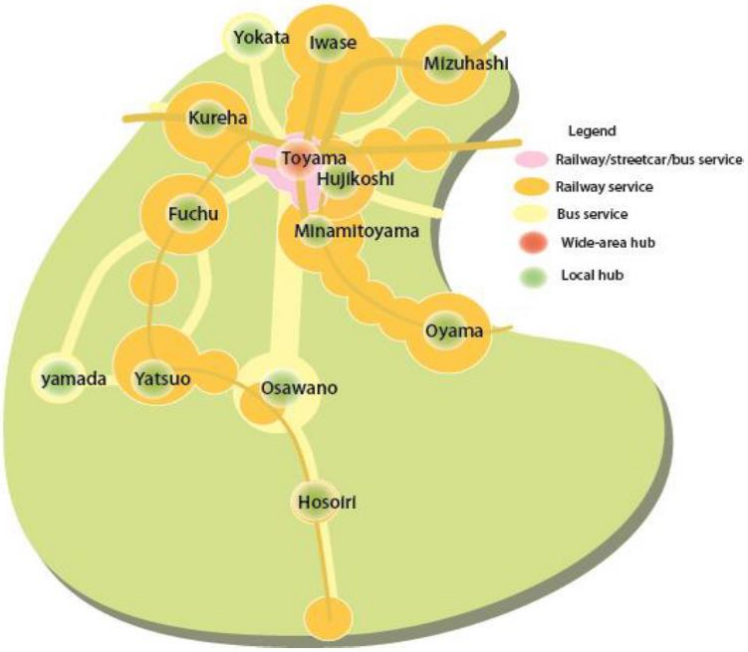


Figure 30 : Extrait du Master Plan de la ville de Toyama : le schéma « Yakitori et Dango ». Source : Ville de Toyama.

c) Mesures prises pour la formation de la ville compacte

Afin d'atteindre ces objectifs, la ville de Toyama a été divisée en plusieurs zones :

- La zone du centre-ville : 436 hectares en cœur de ville
- Les zones autour des transports en commun : 3383 hectares, réparties autour des arrêts de train, de tramway et de bus (zones de train/tramway : 500m autour des arrêts ; et zones de bus : 300m autour des arrêts)

Afin de rendre plus visible ce zonage et d'améliorer le réseau de transports publics, la ville a ouvert une ligne circulaire de tramway correspondant aux limites de son centre ancien.

Figure 31 : le tramway de Toyama – Source : site officiel du G7 Environnement 2016

En termes de transport, d'autres opérations ont été effectuées sur les lignes de train et de tramway, la ville a mis en place des vélos en libre-service, et des règles amusantes ont été instaurées, comme par exemple la gratuité du bus si l'on possède un bouquet de fleurs provenant d'un certain fleuriste.

Concernant les personnes âgées, Toyama a mis à contribution l'université de la ville ainsi qu'une industrie locale pour réaliser, fabriquer et commercialiser un nouveau type de déambulateur. Depuis 2014, certaines rues sont devenues piétonnes. De plus, un abonnement avantageux pour les transports a été créé spécialement pour les personnes âgées (30% des plus 65 ans sont abonnés). De même, depuis 2011, les seniors peuvent accompagner gratuitement leurs petits enfants dans les établissements culturels et au zoo, ce qui a fait augmenter de 13% les visites de ces établissements entre 2011 et 2013. Un spa a été créé afin de renforcer les échanges sociaux et contribuer à l'amélioration de la santé des personnes âgées. La ville soutient également les initiatives locales visant à créer des lieux de rencontre entre personnes âgées autour d'un repas, d'une tasse de thé, ou d'une activité. Ces initiatives visent à limiter l'isolement des personnes âgées, à leur permettre de se divertir et à renforcer leurs liens communautaires. Enfin, le centre de soin Kadokawa est maintenant situé en centre-ville, au centre d'une zone piétonne.

La politique urbaine de Toyama va au-delà des préoccupations premières du gouvernement – la ville compacte, et intègre également des mesures relatives à l'environnement et à la transition énergétique : la ville soutient l'utilisation de la géothermie pour chauffer des installations agricoles, la valorisation énergétique des déchets ou encore l'usage de la micro-hydroélectricité.

Le projet de la ville de Toyama a été mené avec les citoyens : durant trois ans, le maire de la ville a mené plus de 200 consultations publiques. Le but de ces consultations n'était pas de de convaincre les habitants, mais plutôt de les encourager à proposer des idées.

Le coût global du projet est évalué à 162 milliards de yen (1,34 milliards de dollars). Il a été financé à 42% par les impôts locaux, qui ont dû être augmentés pour financer le projet.

La politique urbaine de Toyama est régulièrement mise en avant par le gouvernement japonais comme un bon exemple de Compact City, et plus récemment comme un exemple de politique urbaine contribuant à la réalisation des Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030.

Les résultats effectivement mesurés à Toyama sont présentés dans la partie IV.D.1.

Figure 32: Valorisation de la politique urbaine de Toyama, par le gouvernement japonais (Novembre 2018)

2. Hirosaki, une des 21 villes compactes modèles

Hirosaki fait partie des 21 villes modèles identifiées par le MLIT en 2017/2018 (voir partie suivante). Elle est engagée dans une politique Compact City matérialisée par une action sur le centre-ville et une

réflexion sur les liens entre ce dernier, les zones résidentielles, et les quartiers académiques. Afin de définir la zone de concentration des fonctions urbaines, la ville a défini 3 zones spécifiques (Figure 33) :

- Le centre-ville (zones en rouge) : d'un rayon de 1km, la zone du centre-ville a été définie dans le plan de revitalisation du centre-ville, c'est un quartier où se concentrent les commerces, les bureaux, les établissements scolaires, culturels, médicaux et administratifs. On peut s'y déplacer facilement en transports en commun, en vélo ou bien à pieds.
- Les zones proches des stations des transports publics (zones en bleu) : en plus d'être des zones bien desservies, elles sont équipées des fonctions de base, comme les magasins pour faire les courses.
- Les deux quartiers académiques (zones en violet) : ils concentrent les 9 lycées et les 6 établissements d'éducation supérieure.
- Le jaune désigne la zone urbaine, les lignes marron représentent les lignes de bus principales et le pointillé représente les lignes ferroviaires.

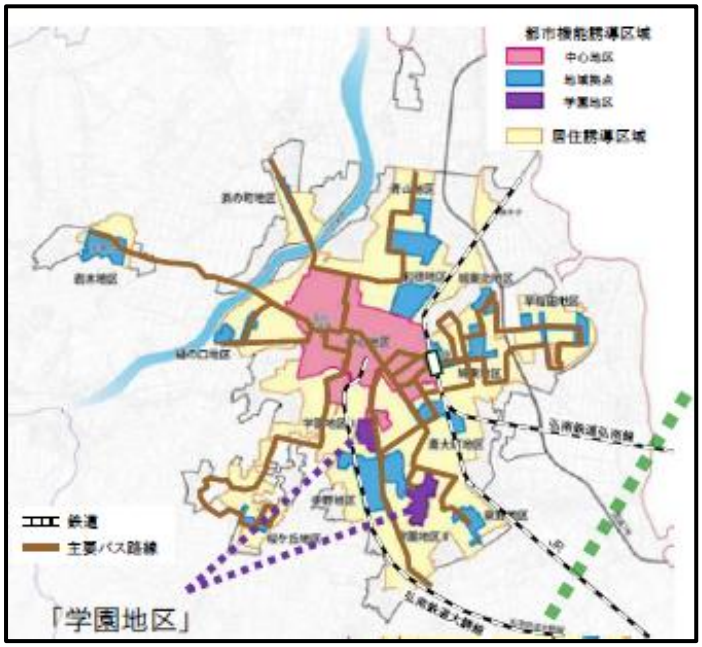


Figure 33 : Zonage de la ville de Hirosaki. Source : MLIT.

En ce qui concerne la zone résidentielle, les quartiers choisis sont ceux dont l'accès à la zone de concentration des fonctions urbaines est facile et privilégié. Les zones sélectionnées sont donc :

- Les zones se situant à moins de 300m de la frontière de la zone de concentration des fonctions urbaines
- Les zones bien desservies par les transports en commun, c'est-à-dire celles à moins de 800m de la gare ferroviaire JR la plus proche, celles à moins de 300m de la station Konan Tetsudo (train local) la plus proche, et enfin celles à moins de 300m de l'arrêt de bus le plus proche reliant la zone résidentielle au centre-ville ou à un quartier académique.

Les villes engagées dans une démarche de ville compacte doivent mettre en place une stratégie afin d'inciter les habitants à déménager vers la zone résidentielle, et d'attirer les commerces dans la zone de concentration des fonctions urbaines. Pour ce faire, la ville de Hirosaki propose notamment des aides au déménagement, au logement et à l'emploi afin d'encourager les citoyens à s'installer dans la zone résidentielle. De même, afin d'encourager l'installation de commerces en centre-ville, la ville propose des mesures de soutien, comme la valorisation de magasins vacants. Par ailleurs, la ville a établi un concept « Hirosaki, la ville où tout le monde est actif tout au long de sa vie », afin de promouvoir son image.

Pour la ville de Hirosaki, cette stratégie semble pour l'instant fonctionner : à la date du 1er avril 2017, la zone résidentielle comptait 89 657 habitants, et elle en compte 91 809 un plus tard (soit une augmentation de 2 152 personnes). Par ailleurs, entre 2007 et 2016, le nombre de magasins est passé de 349 à 353 – sans enregistrer d'augmentation considérable, la ville n'a pas perdu de magasins dans cette zone, alors que d'autres territoires ont enregistré de nombreuses fermetures. Quant au taux de magasins vacants, il est passé de 13,6% en 2007 à 7,8% en 2016.

L'un des risques d'une telle politique peut être la dévitalisation des zones de la ville qui n'appartiennent ni à la zone de concentration des fonctions urbaines, ni à la zone résidentielle. Si les habitants et les commerces de ces zones déménagent pour s'installer en centre-ville, alors la situation sera encore plus difficile pour les habitants qui n'auront pas le choix que de continuer à vivre dans ces quartiers, déjà éloignés des transports en commun.

Afin de réduire ce risque, la ville de Hirosaki a établi une liste des logements et terrains vacants, sous la forme d'une banque de données. Cette banque de données est utilisée par les huit communes autour de la ville de Hirosaki et par le comité d'étude des logements et terrains vacants, constitué des entreprises immobilières et des organisations financières. Elle devrait permettre à la ville de Hirosaki d'établir un plan de mesures des logements vacants. Par ailleurs, il existe des mesures de soutien (sous forme de subventions ou de mesures fiscales) afin de valoriser ou de démolir les logements ou les terrains vacants, et ainsi éviter la multiplication de terrains ou de logements abandonnés. Toutes les mesures de soutien ont été appliquées sans la mise en place d'une taxe locale pour la formation de la ville compacte.

Il est possible que ce type de plan soit mal accueilli par les habitants, surtout par ceux qui habitent en dehors des zones favorisées. Il est donc important que la ville communique autour de son plan, et qu'elle organise des concertations avec les citoyens. La ville de Hirosaki a indiqué avoir pris le temps d'expliquer les objectifs du plan aux habitants des quartiers en dehors des zones définies, afin qu'ils ne se croient pas dans l'obligation de déménager. De manière générale, les projets Compact City accordent une place importante à la société civile : l'avis des associations de quartier et des citoyens est souvent entendu lors de consultations. Il est important de le souligner car au Japon, il n'existe pas, comme en France, de Commission Nationale du Débat Public (CNDP), organisme qui permet de garantir l'objectivité et la qualité du débat public. La plupart du temps, les projets sont menés sans participation des habitants du quartier concerné, alors qu'il est nécessaire d'informer et de faire participer les habitants aux décisions des pouvoirs publics. Sans consultation de ces derniers, leurs besoins ne peuvent pas être définis pour améliorer la qualité de vie quotidienne.

3. Exemples de projets concrets d'application de la politique Compact City

a) Les 21 villes modèles sélectionnées par le MLIT

Lors de sa 8ème réunion en mai 2017 et de sa 10ème en juin 2018, l'équipe interministérielle de soutien à la formation de la ville compacte dirigée par le MLIT (voir IV.B.1) a sélectionné 21 villes modèles ayant établi une politique « Networked-Compact Cities ».

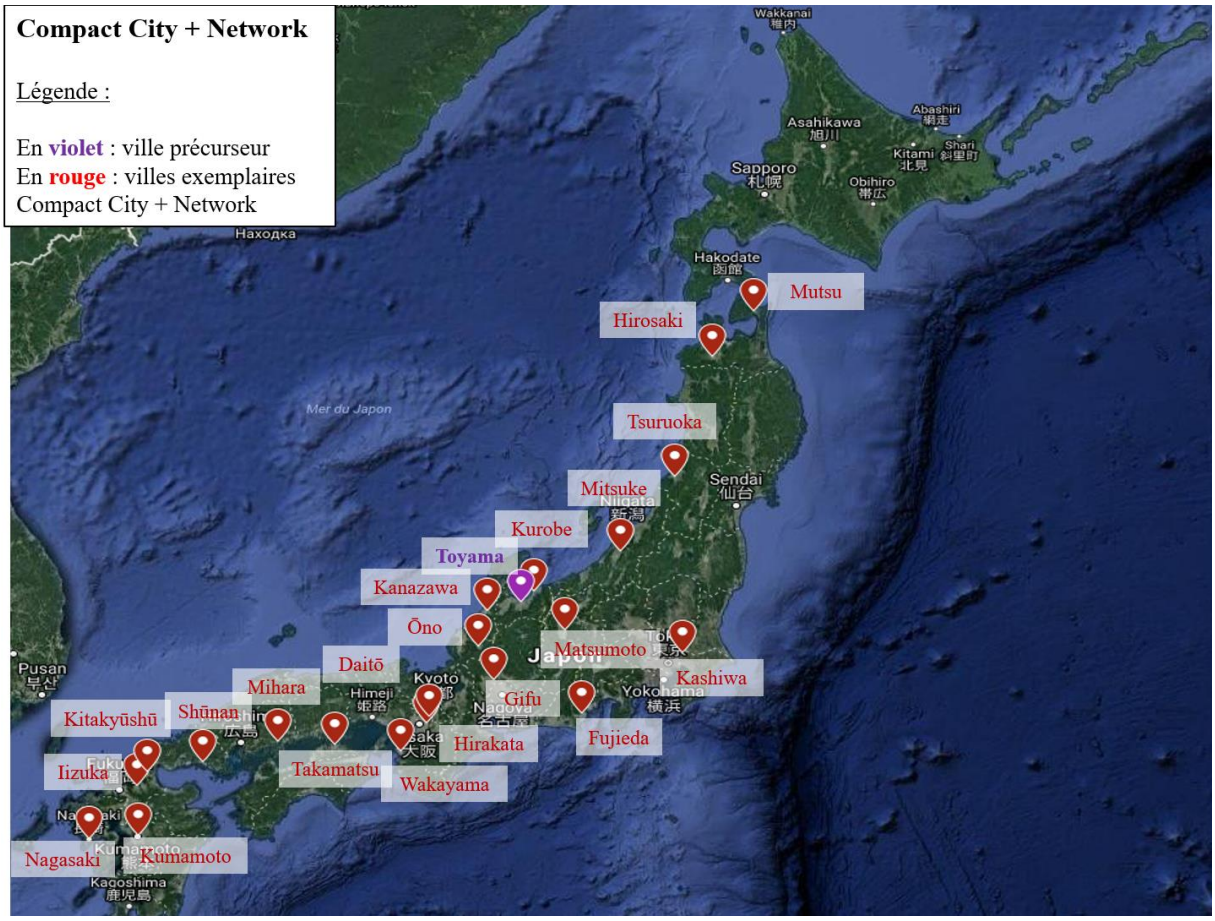


Figure 34 : Villes modèles pour la politique Compact City + Network.
Source : Service économique – Ambassade de France, d'après la liste du MLIT.

L'initiative de ces projets revient souvent au maire de la ville – comme c'est le cas par exemple pour la ville de Hirosaki – mais également à la division de la ville en charge de l'urbanisme ou de l'environnement.

Afin d'encourager l'élaboration de ce type de plan et donc la formation de villes compactes, bien reliées entre elles par les transports publics, l'État, et particulièrement le MLIT, peut apporter un soutien financier (comme présenté en partie IV.B.3) mais également technique. Par exemple, la ville d'Ichinomiya, actuellement en pleine élaboration de son plan, a mis en place un comité d'experts et d'entreprises, auquel participe également le bureau régional du MLIT, en tant que conseiller. La ville de Hirosaki utilise les aides de l'État suivantes : « Aide à la formation de la ville compacte » pour la réalisation de l'étude de faisabilité du *Siting Optimization Plan*, et « Projet stratégique pour la restructuration de la ville » pour l'aménagement des installations (artistiques et culturelles) définies dans le plan.

b) Analyse des mesures prises par les 10 premières villes modèles

Le tableau suivant synthétise les différentes mesures des 10 premiers projets modèles. Il fait notamment apparaître que seule une des 10 villes concernées a mis en place une interdiction de construction dans les zones contrôlées (c'est-à-dire celles dans lesquelles l'urbanisation ne doit plus se développer, afin de concentrer la population et les services dans les autres zones).

Mesures / Villes	Hirosaki	Tsuruoka	Mitsuke	Kanazawa	Gifu	Daito	Wakayama	Shunan	Iizuka	Kumamoto
Interdire la construction de nouveaux logements dans les zones contrôlées							■			
Favoriser le **développement urbain** le long des transports en commun	■			■	■					■
Augmenter ou maintenir le **nombre d'habitants** dans la zone urbaine	■	■		■	■		■	■	■	■
Augmenter le nombre de personnes utilisant les **modes de transport doux**	■		■	■	■				■	■
Mesures pour développer les **transports en commun**	■		■	■	■		■			■
Améliorer la qualité de vie des **personnes âgées**			■		■				■	
Rendre la ville **plus attractive**, notamment par l'emploi pour les jeunes	■	■		■		■		■	■	■
Renforcer l'éducation et la formation	■	■				■	■			
Mesures contre les logements et commerces vacants	■	■	■			■	■	■	■	■
Mesures contre les **risques naturels** et coûts des dégâts	■	■								
Valoriser le patrimoine / le bâti existant	■		■	■				■	■	■
Réduire les coûts des **services publics** (soins, etc.)	■								■	
Faciliter la vie des **familles**						■				

D. Retours d'expériences : efficacité d'une telle politique dans le contexte japonais

1. Résultats mesurés à Toyama

Les résultats de la politique Compact City menée par la ville de Toyama (voir chapitre IV.C.1) affichent une certaine réussite quant aux objectifs énoncés.

En effet, comme on peut le voir sur les figures suivantes, il y a bien eu un mouvement de la population de l'extérieur vers le centre-ville et vers les zones autour des transports, et le nombre de personnes se déplaçant à pied, notamment le week-end, a considérablement augmenté (+ 56,2% entre 2006 et 2011). De plus, le nombre de logements vacants a légèrement diminué (-2,3% entre 2009 et 2011). Enfin, la fréquentation du tramway a augmenté dès 2007, notamment suite à l'ouverture de la ligne Toyama LRT et de la Loop Line.

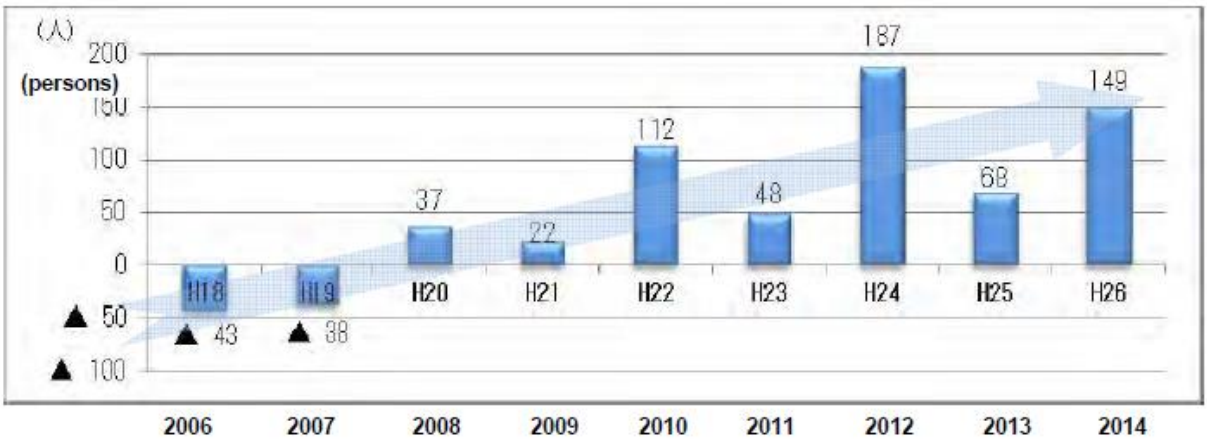


Figure 35 : Déplacement de la population vers le centre-ville. Source : Ville de Toyama.

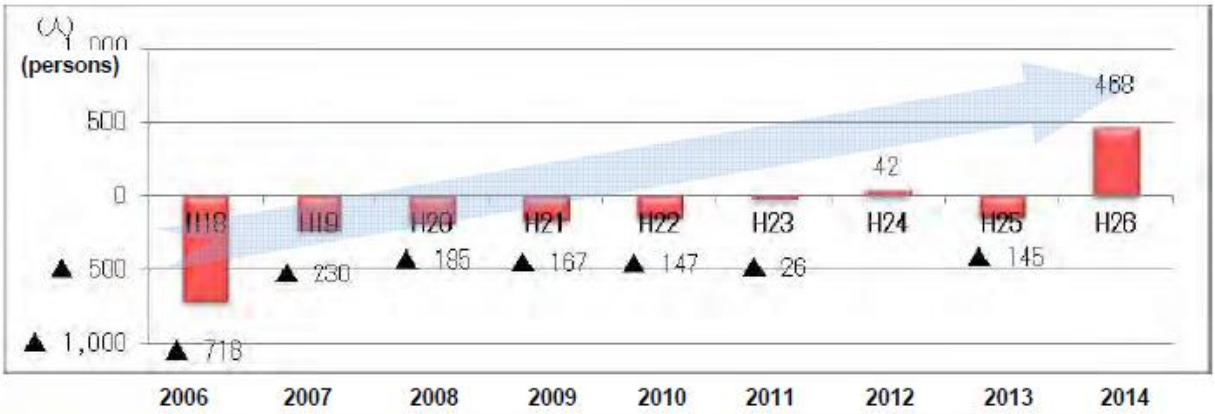


Figure 36 : Déplacement de la population vers les axes des transports publics. Source : Ville de Toyama.

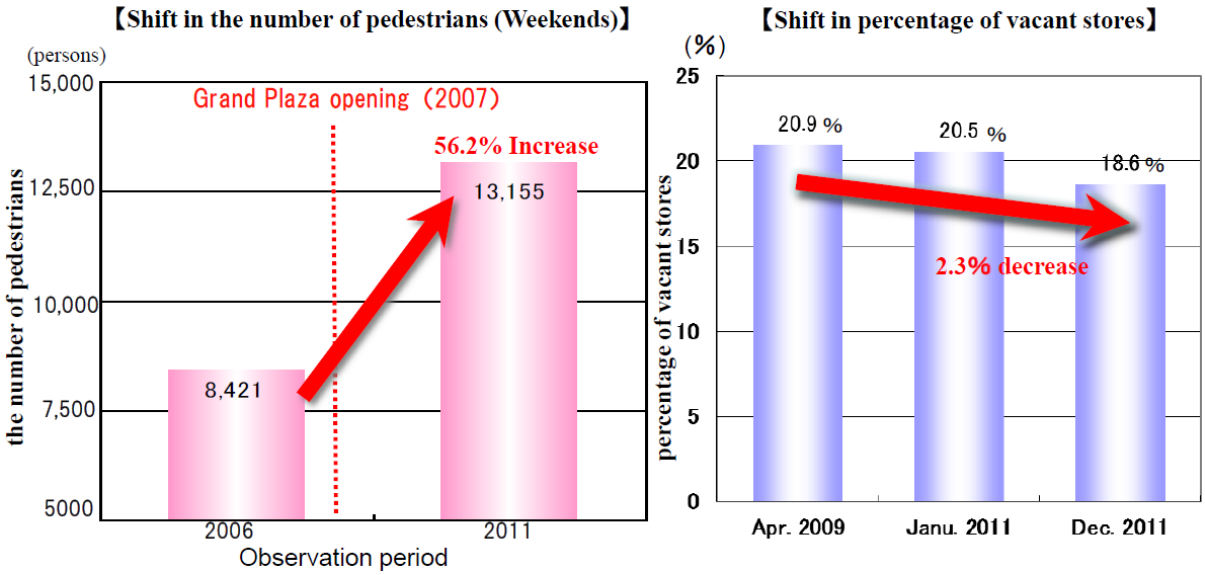


Figure 37 : Évolution du nombre de personnes se déplaçant à pied le week-end entre 2006 et 2011, et évolution du pourcentage de logements vacants entre 2009 et 2011. Source : City of Toyama.

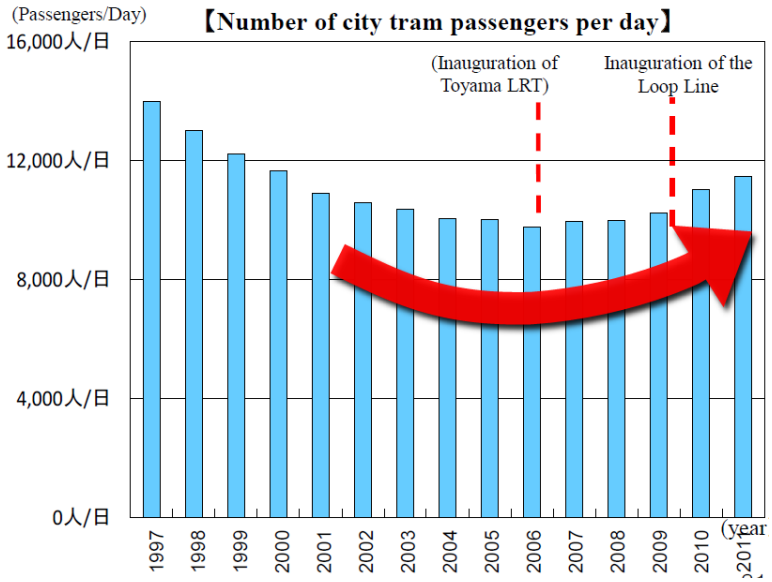


Figure 38 : Évolution de la fréquentation des tramways entre 1997 et 2011. Source : City of Toyama.

Outre ses nombreuses distinctions nationales reçues du gouvernement japonais depuis 2008, le projet de la ville de Toyama a été reconnu internationalement à plusieurs reprises. En 2012, l'OCDE reconnaît Toyama comme une ville ayant une politique Compact City avancée (avec Melbourne, Vancouver, Paris et Portland). En septembre 2014, la ville est sélectionnée pour l'initiative *Sustainable Energy for all (SE4ALL)* créée par les Nations Unies (Toyama est la seule ville japonaise sélectionnée). Enfin, en décembre 2014, elle rejoint les *Rockefeller 100 Resilient Cities.*

2. Retour d'expérience du *Siting Optimization Plan*

Le journal japonais Nikkei[24] a mené une enquête sur les 116 villes qui avaient établi le « *Siting Optimization Plan* » avant la fin de l'année 2017, afin de déterminer l'efficacité des politiques en matière de ville compacte. Cette enquête très critique fait apparaître les faiblesses de la politique Compact City, liées à la faible maîtrise dont les municipalités japonaises disposent en réalité sur l'implantation des constructions sur leur territoire.

Au total, il y a eu 1098 déclarations de projets urbains en dehors des zones définies (c'est-à-dire, en dehors des zones où le développement urbain est prioritaire). Celles-ci concernent 65 des 116 collectivités locales enquêtées (soit 56%). Parmi elles, 32 n'ont entrepris aucune action afin de limiter ce développement en dehors des zones ciblées pour le développement urbain. Les autres collectivités ont agi soit en menant une démarche d'explication sur la politique du *Siting Optimization Plan*, soit en demandant une réduction de la taille du projet. Cependant, aucun projet n'a été modifié suite à ces actions des collectivités.

La ville de Kumamoto, avec pas moins de 175 déclarations, est la ville qui a vu émerger le plus de projets en dehors des zones définies. La ville n'a pas mené de travail d'explication auprès des promoteurs pour limiter ces projets. Certains projets portaient sur la transformation de terrains agricoles en zones résidentielles, ou bien sur la construction d'une clinique ou d'un magasin de grande taille, tous en dehors des zones prévues. La ville s'est justifiée en affirmant qu'il n'y avait pas d'autre terrain adapté à ces projets.

Dans la ville de Mito, 12 projets ont vu le jour en dehors de la zone définie. Ceux-ci concernaient des installations de bien-être ou de crèche. Cela s'explique par le fait que les coûts des terrains sont moins élevés en banlieue, ce qui permet par exemple d'avoir un terrain pour le parking. Ainsi, l'aménageur se dirige souvent vers la banlieue, et aucun projet n'est lancé dans la zone définie.

Quant au pouvoir de recommandation, celui-ci semble également limité. Par exemple, la ville de Fujisawa n'a émis de recommandation que pour un seul projet. Il s'agissait d'un terrain sujet à un risque d'inondation en cas de tsunami. La ville a seulement demandé l'annulation de la construction des appartements au sous-sol. Cela n'a donc pas permis de changer d'emplacement.

Par ailleurs, certaines collectivités disposent de mesures de déréglementation qui permettent le développement en dehors des zones prioritaires sous certaines conditions. Suite à l'enquête, 34 collectivités (soit 30%) ont été identifiées comme disposant de telles mesures de déréglementation, dont 22 (par exemple Sapporo, Toyama et Gifu) ont indiqué qu'elles souhaitaient conserver ces mesures. Seulement une ville s'est pour l'instant débarrassée de telles mesures, et deux ont indiqué les arrêter partiellement. La suppression est également en cours d'étude dans neuf des villes. De façon générale, les municipalités craignent qu'un durcissement des règles entraîne une opposition à la politique Compact City. Dans la ville de Tatsuno, du département de Hyogo, créée en 2005 suite à la fusion de quatre collectivités, plus de la moitié des habitants vivent dans des zones où le développement urbain est restreint ; la déréglementation y est jugée nécessaire pour maintenir la population.

[24] Nikkei, 20 avril 2018.

Dans ces conditions, les dépenses dues aux services administratifs tels que la collecte de déchets, l'approvisionnement de l'eau, etc. continuent augmenter, et les problèmes fondamentaux que la politique Compact City est censée traiter ne pourront pas être résolus.

D'après le Professeur Nakai du *Tokyo Institute of Technology*, « Le *Siting Optimization Plan* ne prévoit rien sur la zone en dehors de la zone urbaine. Une des solutions pourrait être de réglementer strictement le développement en dehors de ces zones urbaines. Le droit de préemption pratiqué en France est également un outil qui permettrait aux villes de maîtriser l'évolution de l'utilisation d'une zone, au fil des ventes successives des terrains et bâtiments. Le Nikkei cite un mécanisme employé aux Etats-Unis, qui permet à la ville de donner une compensation aux personnes déménageant vers le centre-ville et de devenir propriétaire du logement quitté.

Ainsi, pour atteindre les objectifs de la ville compacte, il faudrait doter les collectivités de davantage de pouvoirs (politiques et juridiques) en matière d'application du droit des sols. Ces pouvoirs sont en effet aujourd'hui généralement limités à des suggestions, explications et recommandations. Ce phénomène – faiblesse des pouvoirs coercitifs – est récurrent au Japon, pays dans lequel l'approche consensuelle est perpétuellement recherchée ; ainsi, dans un autre domaine lié à l'aménagement urbain, celui de la construction, les réglementations sont en grande majorité de simples recommandations, assorties d'aucune sanction en cas d'écart. Ceci pénalise par exemple l'émergence d'efforts réels des constructeurs immobiliers pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Cette volonté de consensus et de non-emploi des obligations conduit à affaiblir les politiques dont l'efficacité collective se heurte à une somme de choix individuels incompatibles, ou dont le rythme n'est pas suffisant pour que les objectifs soient atteints dans les délais que la collectivité s'est fixés. La politique Compact City serait sans doute plus impopulaire sur le court terme, mais plus efficace sur le moyen et long termes, si elle était appliquée avec un niveau de fermeté supérieur, notamment en ce qui concerne les nouvelles constructions réalisées en dehors des zones de développement prioritaire.

Dans un article d'octobre 2018, le Nikkei pointe en outre le fait que malgré la promotion par le gouvernement de la politique Compact City + Network, incluant les transports, la moitié des collectivités dotées d'un plan Compact City ne sont pas encore dotées d'un plan de réaménagement du réseau de transport.

3. L'avis de l'OCDE

L'OCDE a identifié, grâces à ses études de cas, quatre éléments thématiques communs qui permettent tous ensemble d'arriver aux résultats attendus de la politique Compact City :

- Une vision intégrée et à long terme de la métropole ;
- Une articulation claire des rôles et des responsabilités de tous les acteurs et intervenants clefs ;
- Une coordination verticale et horizontale – arrangements de gouvernance en réseau ;
- Faire preuve de responsabilité et de transparence, et établir des diagnostics pour mesurer les progrès accomplis dans l'atteinte des objectifs, et ajuster les stratégies en conséquence.

4. Synthèse des résultats sur le Japon

La ville de Toyama, précurseur érigé en modèle, affiche des résultats positifs sur les densités de population ou la fréquentation des transports en commun, et les réélections successives du maire indiquent que la population est majoritairement satisfaite de la politique menée.

Mais des critiques de la politique Compact City existent par ailleurs. Certains, comme l'illustre l'enquête du Nikkei précédemment mentionnée, pointent les projets d'aménagement ou de constructions réalisés en complète contradiction avec les orientations de zonage Compact City fixées par les municipalités. D'autres s'interrogent sur le devenir des zones délaissées au profit des zones d'attraction : qu'advient-il des habitants qui ne peuvent pas quitter ces zones ? Que deviennent les terrains ou bâtiments désertés ? Le MLIT ne semblent pas avoir encore défini de réponse à ces questions. Une piste est celle de l'agriculture urbaine, mais cette dernière ne bénéficie d'une réelle politique d'accompagnement que depuis 2015/2016 (voir chapitre V.C ci-après)

Mais à l'échelle de temps de l'urbanisme, et à plus forte raison dans un pays où les changements s'opèrent lentement, les prémices de la politique Compact City + Network sont encore très récents. Aussi, même si un certain nombre de faiblesses « mécaniques » semblent apparaître dans la mise en œuvre – lorsqu'on l'observe à travers un regard français habitué à un droit de l'urbanisme assez fort – il est sans doute encore trop tôt pour tirer un bilan de cette politique. Un point faible est sans doute le recours quasi exclusif aux mécanismes incitatifs, sans réelles mesures basées sur l'interdiction/obligation : les villes comme Wakayama qui interdisent réellement la construction dans les zones restreintes sont extrêmement rares.

Avec l'identification de 21 villes-modèles, le MLIT cherche à établir une dynamique, mais aussi sans doute à disposer d'un terrain d'expérimentation permettant de faire émerger les meilleures pratiques et, à l'inverse, d'identifier les erreurs à ne pas reproduire. La politique Compact City + Network du Japon, bien qu'en avance par rapport au reste du monde du fait du phénomène unique de vieillissement et déclin de la population, reste une politique relativement récente.

La partie suivante esquisse de possibles évolutions de cette politique, notamment un renforcement du lien avec les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030.

V. Après la politique Compact City + Network

A. Appropriation des ODD par le Japon

Dans ses dernières communications officielles à l'ONU, le Japon a indiqué souhaiter devenir un modèle international en matière d'implémentation de mesures pour atteindre les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030[25].

En mai 2016 a ainsi été créé le « *SDGs Promotion Headquarters* » au sein du Cabinet Office, une entité présidée par le Premier Ministre et composée de tous les Ministres japonais. Cette structure constitue la « tour de contrôle » des politiques et actions domestiques en lien avec les ODD et a pour objectif la promotion d'une coopération interministérielle et inter-agences gouvernementales sur ce thème. Au cours de la quatrième réunion du *SDGs Promotion Headquarters* en décembre 2017, le Premier Ministre Shinzo Abe a annoncé l'adoption d'un *SDGs Action Plan 2018*. Celui-ci va au-delà de la stratégie nationale fixée auparavant et définit les trois piliers sur lesquels le modèle japonais pour les ODD repose.

Au-delà des politiques et stratégies nationales, le gouvernement japonais encourage l'engagement des collectivités locales. Le *SDGs Action Plan 2018* met en avant les bénéfices indirects que

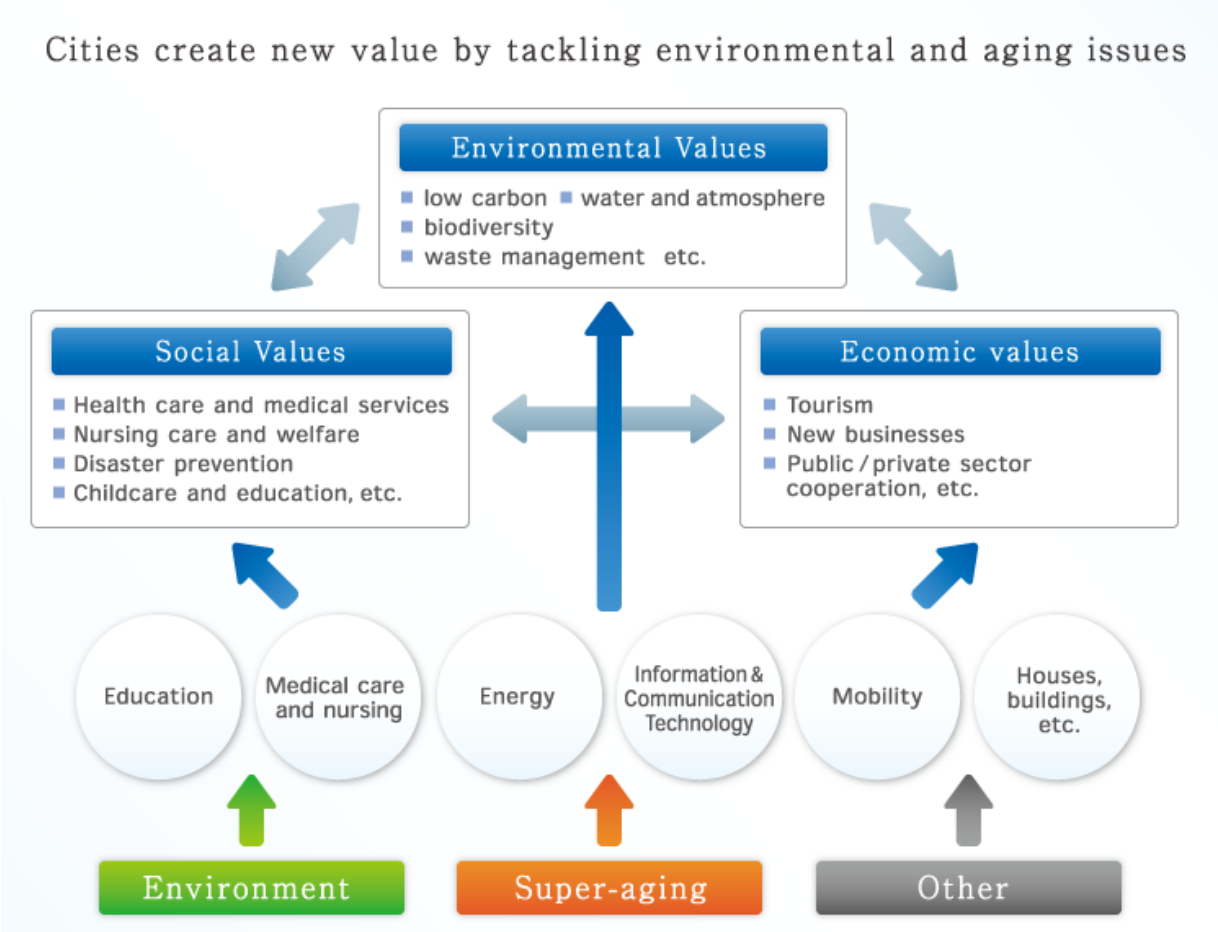
[25] Direction Générale du Trésor, SER Japon. Appropriation des Objectifs de Développement Durable (ODD) de l'ONU au Japon. 26 mars 2018.

l'implémentation des ODD au niveau local pourrait avoir sur la revitalisation des territoires, rejoignant les initiatives Eco-Model City et Future City lancées par le gouvernement plusieurs années auparavant.

B. Eco-Model City, Future City : des mouvements précurseurs de l'ODD 11 au Japon

Depuis 2008, le gouvernement japonais encourage les collectivités locales à s'engager pour la réalisation d'une société bas carbone, à travers des systèmes de valorisation – comparable aux labels français (label écoquartier par exemple). Les villes qui établissent des mesures avancées en faveur de l'environnement sont ainsi qualifiées de *Eco-Model City*. Entre 2008 et 2013, le gouvernement japonais a sélectionné 23 villes *Eco-Model City*, villes durables sur les plans environnemental, social et économique[26].

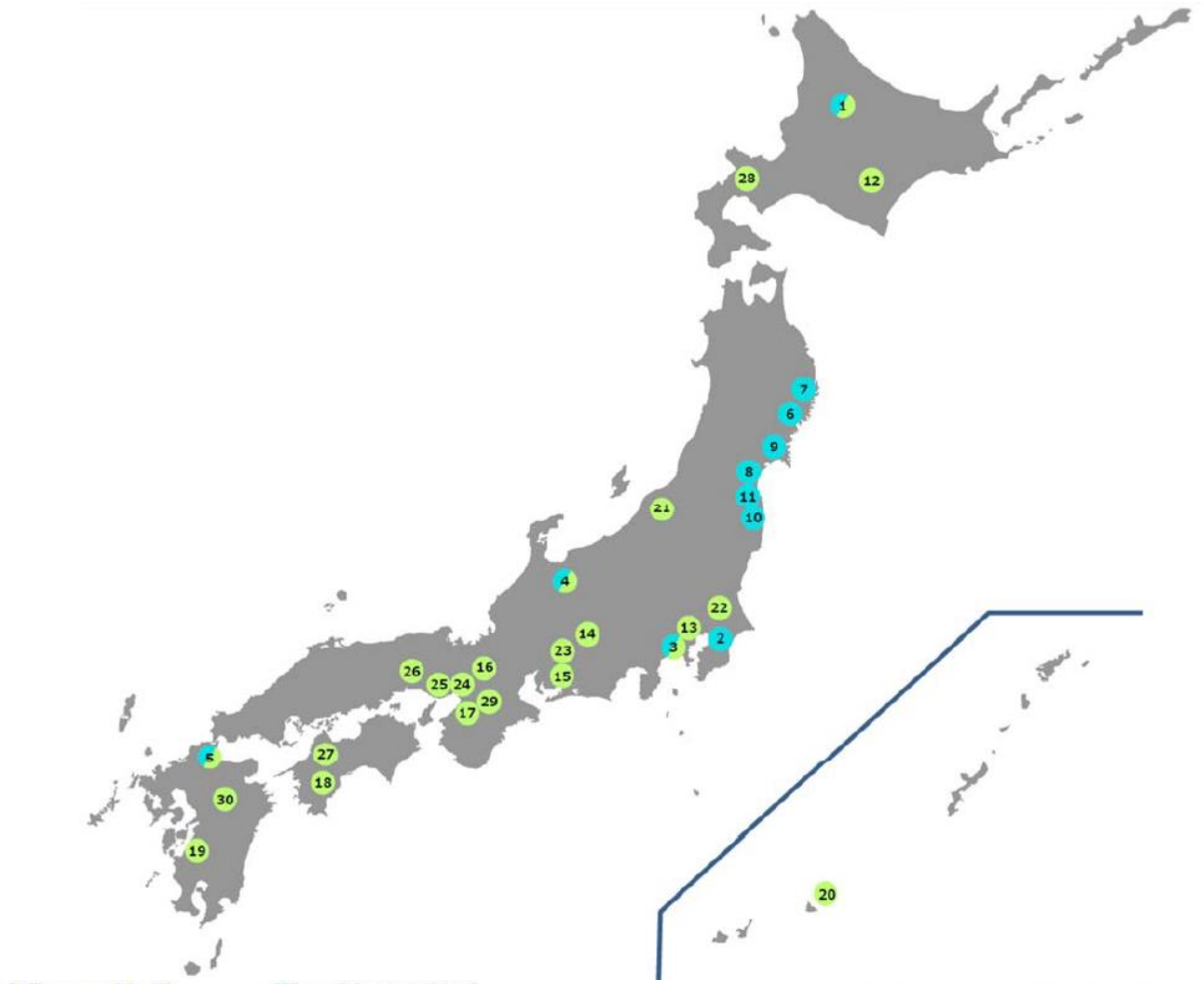
En 2011, le gouvernement japonais lance l'initiative *FutureCity* (schéma ci-contre), afin de valoriser les engagements des villes dans tout le Japon mais également au-delà des frontières ; alors que l'initiative *Eco-Model City* met principalement l'accent sur l'environnement, FutureCity cherche à combiner problématiques environnementales et problématiques de vieillissement de la population. En 2014, 11



villes japonaises sont sélectionnées en tant que *FutureCity*, dont 4 étaient déjà reconnues *Eco-Model City*.

[26] FUJINO Junichi, ASAKAWA Kenji. Taking action on the SDGs in Japanese cities: The "FutureCity" Initiative and its achievement on the SDGs. IGES Discussion Paper, November 2017.

Au total, les initiatives *FutureCity* et *Eco-Model City* représentent 30 villes japonaises. Elles sont représentées sur la carte suivante.



["FutureCity"]

1	Shimokawa Town (Hokkaido)
2	Kashiwa City (Chiba Prefecture)
3	City of Yokohama (Kanagawa Prefecture)
4	Toyama City (Toyama Prefecture)
5	City of Kitakyushu (Fukuoka Prefecture)
6	Kesen Regional FutureCity (Iwate Prefecture)
7	Kamaishi City (Iwate Prefecture)
8	Iwanuma City (Miyagi Prefecture)
9	Higashimatsushima City (Miyagi Prefecture)
10	Minamisoma City (Fukushima Prefecture)
11	Shinchi Town (Fukushima Prefecture)

[Eco-Model City]

[Selected Cities in fiscal 2008]

1	Shimokawa Town (Hokkaido)	19	Minamata City (Kumamoto Prefecture)
12	Obihiro City (Hokkaido)	20	Miyakojima City (Okinawa Prefecture)
13	Chiyoda City (Tokyo)		
3	City of Yokohama (Kanagawa Prefecture)		
14	Iida City (Nagano Prefecture)		
4	Toyama City (Toyama Prefecture)		
15	Toyota City (Aichi Prefecture)		
16	Kyoto City (Kyoto Prefecture)		
17	Sakai City (Osaka Prefecture)		
18	Yusuhara Town (Kochi Prefecture)		
5	City of Kitakyushu (Fukuoka Prefecture)		

[Selected Cities in fiscal 2012]

21	Niigata City (Niigata Prefecture)
22	Tsukuba City (Ibaraki Prefecture)
23	Mitake Town (Gifu Prefecture)
24	Amagasaki City (Hyogo Prefecture)
25	Kobe City (Hyogo Prefecture)
26	Nishiawakura Village (Okayama Prefecture)
27	Matsuyama City (Ehime Prefecture)

[Selected Cities in fiscal 2013]

28	Niseko Town (Hokkaido)
29	Ikoma City (Nara Prefecture)
30	Oguni Town (Kumamoto Prefecture)

Figure 39 : FutureCity et Eco-Model City au Japon. Source : IGES

Ces initiatives ont de nombreux points communs avec les ODD, en particulier l'ODD 11 concernant les villes et communautés durables. Elles incluent notamment bien les trois dimensions du développement durable : économique, social et environnemental.

La mise en valeur des ODD auprès des collectivités pour leur développement urbain, notamment par le *SDGs Action Plan 2018* s'inscrit donc comme la suite logique des mouvements *FutureCity* et *Eco-Model City*. Ainsi, en 2018, le gouvernement japonais a lancé l'initiative *SDG Future City* qui réunit 29 villes, dont 10 projets modèles, et dont certaines faisaient était déjà reconnues en tant que *FutureCity* ou *Eco-Model City*. Ces 29 projets de *SDG Future City* sont résumés dans le tableau suivant.

Parmi ces 29 villes, celles de Toyama et de Kitakyushu (SDG Future City & SDG Model Project) sont également distinguées par le MLIT en tant villes modèles Compact City, et celles de Sapporo, Nagano et Shizuoka (SDG Future City) sont également engagées dans une politique Compact City.

Résumé des projets SDG Future City.
Source : Service économique – Ambassade de France, d'après Cabinet of Japan.

	Ville, région	**Nom et/ou thème du projet**
SDG Future City **(SDG Model Project)**	Nisekocho, Hokkaido	Niseko Sustainable Town
	Shimokawacho, Hokkaido	Shimokawa 2030 Challenge
	Kanagawa-ken, Kanagawa	Réalisation d'une société durable
	Yokohama-shi, Kanagawa	Création d'une grande ville à l'aide de partenariats
	Kamakura-shi, Kanagawa	Kamakura SDGs Future City
	Toyama-shi, Toyama	Réalisation d'une ville durable grâce à la stratégie Compact City
	Maniwa-shi, Okayama	Maniwa SDGs Future City (100% autosuffisance énergétique)
	Kita-Kyushu-shi, Fukuoka	Kitakyushu SDGs Future City
	Iki-shi, Nagasaki	Ville de Iki 5.0
	Ogunicho, Kumamoto	Ville durable en faveur de la solidarité, de la forêt et de la géothermie
SDG Future City	Hokkaido, Hokkaido	Modèle régional de SDGs valorisant la ville de Hokkaido
	Sapporo-shi, Hokkaido	Sapporo, capitale environnementale : ville durable pour les prochaines générations
	Higashi-Matsushima, Miyagi	All Generations Grow Up City Higashi-Matsushima

	Senhoku-shi, Akita	Aménagement des infrastructures favorisant l'utilisation de l'IoT et de l'énergie hydrogène
	Iidecho, Yamagata	Rester "la plus jolie ville du Japon" en 2030 (revitalisation agricole de la ville)
	Tsukuba-shi, Ibaraki	Tsukuba SDGs – Projet pionnier de SDG Future City
	Suzu-shi, Ishikawa	Défi SDG Future City
	Hakusan-shi, Ishikawa	Hakusan SDGs Future City Vision – pour que les prochaines générations puissent profiter de Hakusan
	Nagano-ken	Formation de la société autonome et décentralisée grâce à l'éducation et l'autonomie
	Shizuoka-shi, Shizuoka	Shizuoka 5 Concepts x SDGs
	Hamamatsu-shi, Shizuoka	Hamamatsu SDG Future City
	Toyoda-shi, Aichi	Smart City connectée
	Shima-shi, Mie	Favoriser une "miketsukuni" durable (service alimentaire)
	Sakai-shi, Osaka	Ville où tout le monde est souriant, en bonne santé et développe son activité
	Totsukawamura, Nara	Totsukawamura SDGs Model Concept pour la conservation de la forêt et la promotion de tourisme
	Okayama-shi, Okayama	Promotion de la ville d'Okayama où tout le monde est en bonne santé et développe son activité
	Hiroshima-ken	Accélération des engagements de la ville de Hiroshima en tant que symbole de paix internationale pour la réalisation des SDGs
	Ube-shi, Yamaguchi	Projet de promotion de SDGS à Ube "le personnel est le trésor"
	Kamikatsucho, Tokushima	SHLs (Sustainable Happy Lives) avec SDGs

C. Agriculture urbaine : un moyen de valoriser les terrains libérés ?[27]

En dégradation depuis de nombreuses années, l'agriculture japonaise connaît actuellement une situation de crise structurelle. La production agricole ne représente plus que 1,2% du PIB et la population agricole (3,6% de la population active) est peu professionnalisée et vieillissante, avec 64% des agriculteurs ayant 65 ans ou plus. Le Japon est un des pays développés les plus dépendants de ses importations et en 2017, le déficit commercial agroalimentaire du pays s'est élevé à 50,8 Md€. Dans ce contexte, l'Etat soutient les initiatives susceptibles de participer au redressement de la production et à l'augmentation du taux d'autosuffisance alimentaire du Japon, estimé par l'OCDE à 40%.

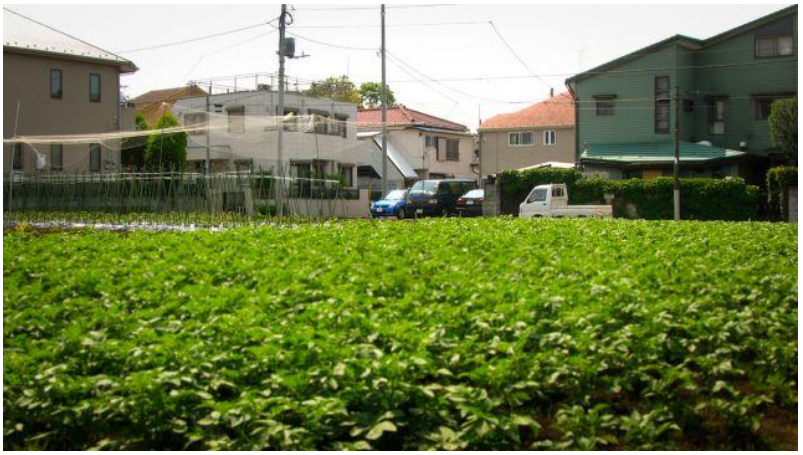


Figure 40 : Agriculture urbaine
Source : UNU

En 2015, on compte 253 millions d'exploitations agricoles au Japon, c'est-à-dire des unités qui commercialisent des produits agricoles. Parmi elles, près de 10% (23 millions) sont situées en zone urbaine et occupent 2% de la surface agricole utile japonaise. Ces exploitations agricoles urbaines produisent essentiellement des fruits, des légumes et des fleurs sous serres. Mais on peut trouver dans une proportion faible, du riz, des volailles et des porcs. Ces exploitations forment 9% de la valeur des produits agricoles japonais, ce qui signe une agriculture tournée vers des produits à forte valeur, essentiellement tournée vers les marchés de proximité. La commercialisation se fait soit par vente directe, soit par les circuits des petites et moyennes surfaces de proximité. Des distributeurs automatiques à pièces existent également, permettant aux citadins d'acquérir les produits en ville et à toute heure.

Jusqu'à 2015, ces terres agricoles situées dans les zones urbaines ou dans les zones à urbaniser ne faisaient pas vraiment l'objet de mesures visant à la promotion du secteur agricole. Mais au fil du temps des évolutions sont apparues : prise de conscience de la sécurité alimentaire, concept du circuit court, souhait de produire soi-même (notamment pour les retraités), développement des relations humaines et sociales via l'agriculture, sécurisation des espaces pour la prévention des risques naturels, importance des paysages, lutte contre le changement climatique… Plusieurs de ces tendances, notamment celles liées à la vie sociale des personnes âgées et celles liées à l'environnement, font écho aux objectifs de la politique Compact City.

En avril 2015, compte tenu de ce contexte et des opportunités offertes par l'évolution de l'urbanisation (diminution de la pression foncière voire libération de certains terrains urbains en raison du déclin de la population), le gouvernement japonais introduit une loi pour la promotion de l'agriculture urbaine. Cette loi est suivie en 2016 d'un plan d'actions.

Ces textes visent à clarifier la responsabilité de l'Etat et de la collectivité locale pour développer l'agriculture urbaine, encourager la multifonctionnalité de l'agriculture (éducation, lien social…), s'opposer au développement des friches urbaines induites par la diminution et le vieillissement de la population, encourager la coopération des organismes publics et privées (transformation, distribution,

[27] Chapitre rédigé avec la contribution du pôle agroalimentaire du SER de Tokyo (juin 2016)

vente, cantine etc.), améliorer le système de distribution des produits cultivés en ville et les promouvoir auprès des consommateurs.

L'agriculture urbaine apparait donc comme une réponse possible à la question du devenir des zones urbaines qui, au sein d'un territoire couvert par une politique Compact City, ne sont ni une Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines, ni une Zone d'Attraction Résidentielle, ni une zone d'emprise des transports publics. Pour accompagner le développement de cette fonction agricole des terrains rendus vacants par le déclin démographique, le gouvernement a mis en place une politique fiscale incitative, qui pénalise l'abandon des terres par une taxation importante des friches dans des zones « vertes » préalablement définies.

VI. Échanges France / Japon

A. Situation et actions en France – Politiques publiques

1. L'étalement urbain : un fléau qui touche les villes françaises depuis les années 1970

Depuis les années 2000, la France fait également face au déclin des centres des petites et moyennes villes, notamment en termes de vacance commerciale. En 2017, dans les cœurs d'agglomérations de moins de 50 000 habitants, le taux de cellules commerciales vides à un moment donné rapporté au nombre total de cellules commerciales sur une aire donnée atteint 11,1%. Les régions les plus touchées sont le Nord de la France, la diagonale Meuse-Landes, et dans des régions marquées par le déclin économique et/ou une régression démographique durable[28]. La désertification des centres-villes est notamment liée à la dégradation du bâti, intérieur et extérieur, aux difficultés d'accès et de stationnement, à la baisse de la population du centre et sa paupérisation, à la fuite des équipements attractifs et des services du quotidien, et à la concurrence des grandes surfaces en périphérie.

Figure 41 : Etalement urbain en France
Source : DREAL des Pays de la Loire

[28] POINTEREAU Rémy, BOURQUIN Martial. Rapport d'information du Sénat sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Juillet 2017.

Adossé au phénomène de désertification des centres-villes, se trouve celui de l'étalement urbain. Initié à partir du milieu des années 1970 avec la banalisation de l'automobile et par des ménages assez jeunes avec enfants, l'étalement urbain s'est poursuivi par la formation de couronnes périurbaines étendues autour des agglomérations françaises, parfois encouragées par des mesures d'urbanisme ou de financement du logement. Finalement, l'étalement urbain correspondit à une sortie massive des agglomérations des classes moyennes en revenus et en âge. Synonyme de mauvaise gestion du sol et de grignotage progressif du péri-urbain, l'étalement urbain est très critiqué car il menace la préservation des espaces naturels et agricoles, provoque l'augmentation des émissions de CO_2 (puisqu'il rend la voiture indispensable) et augmente l'injustice sociale et économique.

En termes de politiques publiques, la loi Grenelle II a été mise en place en 2010 dans le but de lutter contre l'étalement urbain, et cherche à aménager l'espace de manière économe, notamment par densification. Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le conseil municipal peut autoriser un dépassement, dans la limite de 30%, des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du PLU (Plan local d'urbanisme) ou d'un autre document d'urbanisme[29]. La loi Grenelle II a fait passer ce bonus de 20 à 30%, en introduisant aussi des exceptions dans les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager), les périmètres de protection d'immeuble ou de sites classés ou inscrits au titre des monuments historiques.

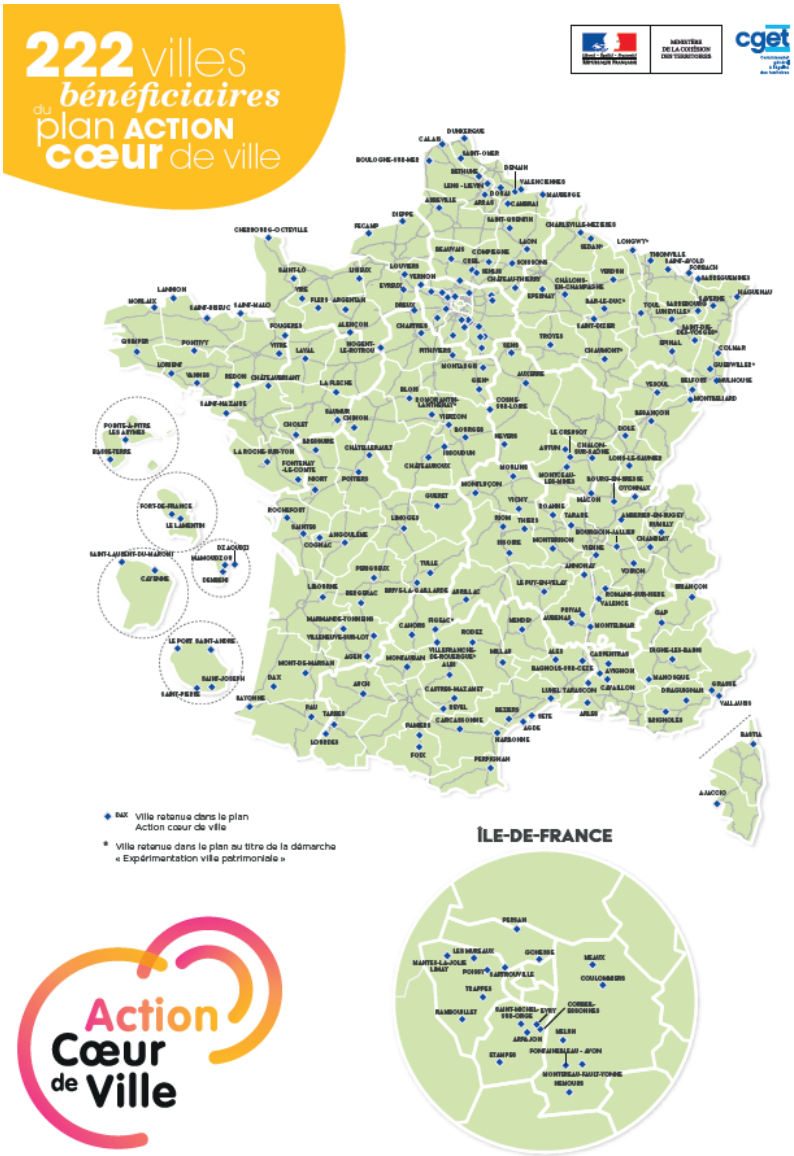
D'autres législations visent à limiter la consommation des espaces naturels par l'urbanisation et à encourager le renouvellement urbain, notamment la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 13 juillet 2010 et la loi relative au Grand Paris.

La lutte contre l'étalement en France reste limitée par l'organisation des pouvoirs locaux, en particulier du « pouvoir foncier ». Les trois armes décisives sont le plan local d'urbanisme, le permis de construire et l'utilisation du droit de préemption. S'il existe bien au Japon un équivalent du plan local d'urbanisme (voir chapitre II.B.2), les deux autres outils – permis de construire et droit de préemption sont sans réels équivalents. Ceci limite grandement la capacité des collectivités à agir de façon ferme pour la mise en œuvre de leurs politiques Compact City : la réalisation des objectifs d'implantation ou déplacement des populations et services vers les zones prioritaires est essentiellement basée sur des mécanismes incitatifs, et non des obligations ou des interdictions.

[29] LAUGIER Robert, Centre des Ressources Documentaires, Aménagement Logement Nature. *L'étalement urbain en France*. Février 2012.

2. Le programme « Action cœur de ville » pour revitaliser les centres-villes

Bien conscient des problématiques de dévitalisation des centres des villes françaises moyennes, le Ministère de la Cohésion des Territoires a lancé en mars 2018 le programme « Action cœur de ville » : 222 villes réparties dans toutes les régions de France peuvent bénéficier d'une convention de revitalisation sur 5 ans pour redynamiser leur centre-ville.



Le plan « Action cœur de ville » a pour but de répondre à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter leur rôle de moteur de développement du territoire. Si un cœur de ville moyenne est dynamique, c'est l'ensemble du bassin de vie, y compris dans sa composante rurale, qui en bénéficie. Élaboré en concertation avec l'association Villes de France, les élus locaux et les acteurs économiques des territoires, le programme vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville, afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes.

Pour assurer cette revitalisation, chaque convention reposera sur 5 axes:

- De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville
- Favoriser un développement économique et commercial équilibré
- Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions
- Mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine
- Fournir l'accès aux équipements et services publics

On voit que l'on retrouve ici des objectifs assez similaires à ceux de la politique de formation de villes compactes au Japon.

B. Opportunités pour les entreprises françaises dans les projets Compact City au Japon

1. Besoins pour la réalisation de villes compactes au Japon

Comme détaillé dans les chapitres précédents, la réalisation d'une politique Compact City nécessite des aménagements, afin de développer les installations d'attrait dans les zones d'attraction des fonctions urbaines, de modifier les réseaux de transport, etc.

Si les objectifs prioritaires de la ville compacte sont différents de ceux de la ville durable à la française, le savoir-faire développé par les entreprises françaises peut tout de même répondre à certains besoins des Compact Cities japonaises.

La partie suivante présente quelques exemples – sans viser l'exhaustivité compte-tenu du recul encore limité sur la mise en œuvre de la politique Compact City au Japon.

a) Bâtiments

La réalisation de la ville compacte nécessite que les installations assurant les fonctions urbaines dans les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines (hôpitaux, écoles, centres commerciaux, etc.) renforcent leur attractivité – un certain nombre de subventions du MLIT sont orientées sur cet objectif. Dans les Zones d'Attraction Résidentielle, un enjeu pour la municipalité et les aménageurs/promoteurs est l'émergence d'une offre de logement suffisamment attractive pour convaincre les futurs habitants de choisir ces zones pour s'installer, voire pour amener les actuels habitants de la ville à déménager vers ces zones.

Cela signifie, pour les maîtres d'ouvrage de ces installations, des besoins d'investissement pour moderniser et parfois agrandir les bâtiments. Cela signifie également renforcer le modèle économique de ces installations.

Le savoir-faire français en matière de partenariats public-privé (notamment concessions) pour les bâtiments publics peut constituer un atout pour répondre à ces besoins. Cette expérience des PPP peut d'ailleurs être utile sur d'autres dimensions de la mise en œuvre de la ville compacte, par exemple sur l'optimisation du modèle économique des réseaux d'infrastructures de services publics.

b) Transports

Le développement d'une nouvelle offre de transports publics est un axe essentiel de la mise en œuvre de la politique Compact City japonaise : c'est la partie « + Network » de l'expression complète « Compact City + Network » qui désigne cette politique depuis 2015.

Cette offre doit permettre à la fois de couvrir les besoins de liaisons entre les « pôles d'urbanisation » mis en place du fait de la politique de ville compacte (c'est-à-dire les Zones d'Attraction Résidentielle et les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines), et de permettre des déplacements sur les courtes distances à l'intérieur de ces pôles.

Le service offert doit par ailleurs être adapté à une population vieillissante : si une ville met en œuvre une politique de ville compacte, c'est avant tout en réponse au vieillissement et déclin de sa population.

Sur les liaisons entre pôles, les entreprises françaises peuvent apporter le savoir-faire qu'elles ont développé dans les villes françaises depuis les années 1980 pour le **tramway**. Ce mode de transport

est parfaitement adapté aux besoins des villes compactes : réduction de la place accordée à la voiture, accessibilité pour les personnes âgées (meilleure que le bus ou le métro), bonne capacité de transport… Toyama, ville emblématique de la Compact City japonaise, a d'ailleurs intégré le tramway dans son projet (voir chapitre IV.C.1). Le Japon n'a pas encore adopté massivement le tramway moderne comme cela a été fait en Europe et notamment en France il y a une quarantaine d'années, mais de nombreuses villes étudient des projets en ce sens. Une alternative au tramway, offrant des avantages comparables mais avec un coût en infrastructure moins élevé, est le **bus à haut niveau de service**. Ici encore, ce type de transport en commun s'est beaucoup développée en France au cours des dernières années.

Sur des liaisons plus courtes, des services de **navettes autonomes** peuvent être développés. L'entreprise japonaise SB Drive, filiale de l'opérateur de communications électroniques SoftBank, se positionne sur ce créneau. Elle investit dans diverses entreprises du secteur de la mobilité dans le monde, afin notamment de développer un service commercial de transport en commun autonome et électrique adapté aux courtes distances. Les villes engagées dans une politique Compact City sont clairement ciblées : selon SB Drive, le déploiement d'une flotte de minibus autonomes dans des quartiers Compact City d'environ 500m de rayon et regroupant 5000 habitants (dont beaucoup de personnes âgées) permettrait d'éliminer complètement le besoin de voitures dans ces quartiers. SB Drive travaille déjà avec une entreprise française – Navya – avec plusieurs tests et démonstrateurs réalisés en 2017 et 2018. Autre coopération franco-japonaise déjà engagée dans ce domaine, l'entreprise japonaise DeNA travaille avec l'entreprise française Easy Mile depuis 2016, également pour des services de navette autonome.

Egalement sur les courtes distances, le développement de services de **vélo-partage** peut répondre aux besoins de la ville compacte – non seulement sur la mobilité mais aussi sur la santé, un aspect mis en avant dans de nombreux projets Compact City. Plusieurs grandes villes françaises sont désormais équipées de tels services de vélo-partage et peuvent partager leur expérience, en lien avec leurs opérateurs.

c) Autres services urbains

La formation de la ville compacte entraîne une concentration de la population et des commerces sur des zones urbaines moins étendues. Une conséquence directe est l'augmentation de la densité de consommation énergétique dans les zones concernées. Cette augmentation de densité énergétique est un facteur très favorable au développement d'infrastructures et services d'énergie urbaine locale (*district energy)*, tels que les réseaux de chaleur et de froid, éventuellement combinés à une production électrique locale. En France, ces réseaux bénéficient d'un renouveau depuis le début des années 2010, en tant que moyen de développer massivement les énergies renouvelables et de récupération dans les zones urbaines denses. Les entreprises françaises du secteur peuvent se positionner sur ce marché au Japon, ce dernier étant encore peu étudié par les acteurs locaux.

La réduction de l'étalement urbain, visée par la politique Compact City, est de façon générale favorable à tous les services publics basés sur des infrastructures linéaires : le coût par unité de longueur d'infrastructure et par usager diminue. La construction et l'exploitation de réseaux d'eau potable, d'assainissement ou encore de collecte des déchets constituent donc également des secteurs qui peuvent bénéficier des projets de villes compactes au Japon.

2. Recommandations aux entreprises

Bien que la mise en œuvre de la politique Compact City ne soit encore en réalité qu'à son commencement (à l'exception de quelques villes en avance comme Toyama), il peut être utile pour les entreprises françaises intéressées par le secteur de la ville durable au Japon de suivre les évolutions de cette politique.

Elle est et reste en effet largement mise en avant par le gouvernement, en particulier le MLIT. Malgré ses faiblesses techniques, inhérentes au fonctionnement de l'urbanisme réglementaire au Japon et qui limitent la cadence de sa réalisation effective, la Compact City devient une « marque » à laquelle il peut être bénéfique de faire référence lors du positionnement d'un produit ou d'un service urbain nouveau – dès lors que celui-ci peut contribuer aux objectifs de la ville compacte japonaise.

Une veille sur la liste des villes engagées dans des plans Compact City peut permettre d'identifier des clients potentiels pour ces solutions. Les villes identifiées et valorisées par les autorités nationales japonaises (à travers les listes de villes-modèles Compact City, villes Eco-Model, villes FutureCity) constituent de plus un moyen de bénéficier d'un effet vitrine : ces villes sont généralement fières de la distinction reçue du gouvernement et mettent en avant avec encore davantage de vigueur leurs réalisations et les partenaires qui y contribuent. En outre, c'est généralement vers ces villes que les délégations étrangères en visite au Japon sont envoyées par le MLIT lorsqu'il s'agit de montrer la ville compacte et durable à la japonaise. Une carte interactive des villes engagées dans une démarche Compact City + Network est disponible sur le site internet du service économique de Tokyo[30].

Enfin, comme indiqué dans la partie 0, il commence à apparaître dans les communications des autorités japonaises un lien de plus en plus marqué entre la politique Compact City et l'implication du Japon dans la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 de l'ONU. Présenter les solutions des entreprises françaises comme à même de répondre aux besoins des projets de villes compactes et engagées dans les ODD (*SDGs* en japonais) est un moyen de capter l'attention des autorités nationales, des collectivités locales, et des acteurs privés de l'aménagement.

[30] Carte des villes engagées dans une démarche Compact City + Network : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/12/20/carte-des-villes-japonaises-compact-city-network

VII. Annexes

A. Annexe : chronologie de l'aménagement urbain au Japon

Source : Service économique - Ambassade de France, d'après sources officielles japonaises.

	Tendances sociales	Urbanisme
Ere Meiji (1868-1912)	• Développement de l'industrie • Développement de l'économie urbaine • Augmentation de la population	
Années 1950 à 1970	• Croissance économique d'après-guerre	• Accélération de l'aménagement des transports en commun • Aménagement le long des transports en communs • Loi sur les grandes surfaces
Années 1980	• Croissance économique • Augmentation de la population • Changement de style de vie • Motorisation	• Développement urbain progressif en périphérie • Implantation de grands magasins en banlieue • Élargissement de la zone urbaine désordonnée • Désindustrialisation du centre-ville • Augmentation des coûts administratifs
Années 1990	• Globalisation de l'économie	• Délocalisation des usines à l'étranger • Révision de la loi sur les grandes surfaces • Création des trois lois pour la revitalisation du centre-ville
Années 2000	• Promotion de la décentralisation • Vieillissement de la population	• « Grande réforme de Heisei » • Déclin des villes régionales • Révision des trois lois pour la revitalisation du centre-ville
2011-2014		• Diminution puis suppression du budget lié à la revitalisation des centres-villes • **Stratégie de redressement national** (promotion du concept « Compact City ») • « Grand Design 2050 » • Loi modifiée sur la revitalisation du centre-ville • Loi modifiée sur les mesures spéciales de revitalisation urbaine • Loi modifiée de revitalisation des transports publics régionaux

B. Plans de revitalisation et réhabilitation des transports publics

Projets approuvés par le MLIT à la date de mai 2018.

No.	Acteur principal	Durée du plan	Date d'approbation
1	Ville de Gifu (Gifu)	09/2015 – 03/2021	08/2015
2	Ville de Hida (Gifu)	10/2015 – 03/2020	09/2015
3	Ville d'Ageo (Saitama)	02/2016 – 03/2021	12/2015
4	Préfecture de Saga, Ville de Karatsu, Ville de Genkai-cho (Saga)	08/2016 – 09/2021	07/2016
5	Ville de Takahashi (Okayama)	10/2016 – 03/2020	08/2016
6	Ville de Tsushima (Nagasaki)	10/2016 – 09/2021	09/2016
7	Ville de Joetsu (Niigata)	10/2016 – 03/2020	09/2016
8	Ville de Goto (Nagasaki)	10/2016 – 09/2021	09/2016
9	Prefecture d'Oita, Ville de Nakatsu, Ville d'Usa, Ville de Bungo-Takada (Oita)	10/2016 – 09/2019	09/2016
10	Prefecture d'Oita, Ville de Takeda, Ville de Bungo-Ono, Ville d'Usuki (Oita)	10/2016 – 09/2019	09/2016
11	Ville de Chitose (Hokkaido)	04/2016 – 03/2026	09/2016
12	Ville de Hitachi-Ota (Ibaraki)	10/2016 – 03/2022	09/2016
13	Village de Higashi-Chichibu	10/2016 – 03/2021	09/2016
14	Ville de Nisshin (Aichi)	04/2017 – 03/2021	09/2017
15	Ville de Sabae (Fukui)	04/2017 – 03/2022	03/2017
16	Ville de Yatsushiro (Kumamoto)	10/2017 – 09/2020	07/2017
17	Ville d'Ube (Yamaguchi)	10/2017 – 03/2022	08/2017
18	Ville de Higashi-Hiroshima (Hiroshima)	10/2017 – 03/2023	08/2017
19	Ville de Yachimata (Chiba)	10/2017 – 03/2021	09/2017
20	Ville de Iwamizawa (Hokkaido)	10/2017 – 03/2021	09/2017
21	Prefecture de Miyazaki, Ville de Hyuga, Ville de Kadokawacho, Ville de Misato-cho, Village de Morotsuka-son, Village de Shiiba-son (Miyazaki)	10/2017 – 09/2022	09/2017
22	Prefecture de Shimane, Ville de Gotsu, Ville de Kawamoto-cho, Ville de Misato-cho, Ville d'Oonan-cho, Prefecture de Hiroshima, Ville de Miyoshi, Ville d'Akitakata (au long de la ligne Sanko)	04/2018 – 03/2023	03/2018
23	Ville de Hiroshima (Hiroshima)	05/2018 – 03/2021	03/2018

C. Annexe : Aides financières pour la politique Compact City

1. Aides pour l'établissement du plan Compact City

Nom de la mesure budgétaire	Contenu / Projets concernés	Taux de subvention
Aide pour la formation de Compact City	• Incitation au déplacement des fonctions urbaines dans le centre-ville ou dans les zones urbaines. • Incitation des habitants à vivre dans la zone urbaine ou le long des transports en commun • En plus des collectivités locales, le comité d'étude est éligible à la subvention.	50%

2. Aides pour les projets dans les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines

Nom de la mesure budgétaire	Contenu / Projets concernés	Zone concernée	Taux de subvention
Aide pour la formation de Compact City	Incitation à la concentration des fonctions urbaines (suppression des anciens bâtiments, aménagement des espaces verts, entretien des terrains, etc.)	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	33% à 50%
Aide pour l'implantation des fonctions urbaines	Projets privés d'aménagement contribuant à une réorganisation de la structure urbaine, adaptée au dépeuplement ou au vieillissement	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines Zone du plan d'aménagement pour la revitalisation urbaine (*1)	50%
Aide pour la revitalisation urbaine	Projets situés dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines, remplissant certaines conditions et contribuant à la réorganisation urbaine	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines Zone du plan d'aménagement pour la revitalisation urbaine (*1)	30% à 45%
Projet stratégique de réorganisation urbaine	Projets privés d'aménagement contribuant à une réorganisation de la structure urbaine, adaptée au dépeuplement ou au vieillissement	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines Zone du plan d'aménagement pour la revitalisation urbaine (*1)	33% à 50%
Aide pour le réaménagement des quartiers et la revitalisation urbaine	• Projets de réaménagement urbain ayant pour objectif la promotion du renouvellement des fonctions urbaines (quartier dense exposé aux risques naturels, centre-ville avec beaucoup de terrains/bâtiments vacants, etc.)	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	33% à 50%

	• Les projets dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines peuvent bénéficier d'un taux de subvention bonifié		
Aide pour la réorganisation de l'espace et la création d'animations	Projets Compact City organisant l'espace dans le quartier d'aménagement et où les terrains/logements vacants sont concentrés et aménagés	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	50%
Aide pour le redéveloppement du centre-ville	• Projet d'aménagement du quartier visant une utilisation efficace des terrains et le renouvellement des fonctions urbaines (fusion de terrains, construction de bâtiments publics, etc.) • Suite à la modification de la loi sur les mesures spéciales pour la revitalisation urbaine, les projets réalisés dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines et remplissant certaines conditions font désormais l'objet de cette subvention.	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	33%
Aide pour les projets de prévention des risques	• Projets d'aménagement des bâtiments et des installations publiques permettant la prévention des risques, démolition d'anciens bâtiments afin d'améliorer l'environnement du quartier dense • Suite à la modification de la loi sur les mesures spéciales pour la revitalisation urbaines, les projets en Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines et vérifiant certaines conditions peuvent bénéficier d'un taux de subvention favorable	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	33%
Aide pour les projets de prévention des risques et efficacité énergétique	• Projets d'aménagement des installations/bâtiments de qualité et contribuant à l'amélioration de la performance énergétique et à la prévention des risques • Suite à la modification de la loi sur les mesures spéciales pour la revitalisation urbaine, les projets réalisés dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines et remplissant certaines conditions font désormais l'objet de cette subvention.	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	3% à 7%
Aide pour les projets de construction de bâtiments de qualité	• Projets de construction de bâtiments de qualité contribuant à l'amélioration de l'environnement urbain (projet permettant le partage de terrains, la modernisation de l'utilisation de terrain, etc.) • Suite à la modification de la loi sur les mesures spéciales pour la revitalisation urbaine, les zones dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines remplissant certaines conditions ont été ajoutées dans la zone qui fait l'objet de cette subvention. Aussi, les projets dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines peuvent bénéficier d'un taux de subvention favorable	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	33% à 50%

Aide pour les projets d'aménagement global du quartier résidentiel (infrastructures)	Projets d'aménagement global d'un quartier résidentiel réalisé dans un quartier existant, visant à créer un environnement plus confortable, à renouveler les fonctions urbaines et à inciter à habiter dans le centre-ville	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines (*2)	33% à 50%
Aide pour les projets d'aménagement global du quartier résidentiel (logements)	Projets de construction de bâtiments destinés à aux occupants de bâtiments supprimés (logements, magasins, bureaux, etc.) suite au réaménagement global du quartier résidentiel, visant à créer un environnement plus confortable, à renouveler les fonctions urbaines et à inciter à habiter dans le centre-ville	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines (*2)	33% à 50%
Aide pour les projets d'aménagement sans obstacles	• Projets d'aménagement dans le centre-ville des installations et des bâtiments adaptés aux personnes âgées et personnes handicapées • Suite à la modification de la loi sur les mesures spéciales pour la revitalisation urbaine, les projets réalisés dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines et remplissant certaines conditions font désormais l'objet de cette subvention.	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines (*2)	33%
Aide pour les projets de logements de « bien-être intelligent »	• Projets de logements incluant des services destinés aux personnes âgées • Projets d'aménagement des installations ayant un effet positif sur la santé des personnes âgées contribuant à la stabilité de la vie des personnes âgées • Les projets réalisés dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines et remplissant certaines conditions peuvent bénéficier d'une déréglementation • Budget 2018 : 30,5 Mds JPY	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines (*2)	33%
Aide pour la promotion du développement urbain privé	• Projets de démonstration dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines réalisés par les acteurs privés (ex. citoyens, entreprises, ONG, etc.) • Les projets réalisés dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines et remplissant certaines conditions peuvent bénéficier d'une déréglementation	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	33% à 50%
Aide pour la revitalisation urbaine	• Projets d'utilisation de terrains pas ou peu utilisés et d'amélioration de la prévention des risques dans la ville (aménagement de l'environnement, etc.) • UR (Urban Renaissance Agency) est chargée de la coordination pour la réalisation de ces projets	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines (*2)	50%
Aide pour les mesures contre les inondations dans la ville	La Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines fait désormais l'objet de l'aide qui est accordée pour les « zones nécessitant les mesures contre les inondations », définie par la loi relative à l'assainissement	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines	50%

Nom de la mesure financière	Contenu / Projets concernés	Zone concernée
Financement pour la revitalisation urbaine	Financement par l'*Organization for Promoting Urban Development* (MINTO) des projets dans la Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines indiqués dans le *Siting Optimization Plan* et approuvés par le MLIT	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines
Financement pour les projets communs de reconstruction de la ville	Financement par l'*Organization for Promoting Urban Development* (MINTO) d'une partie des coûts des projets contribuant à 1/ renforcement des fonctions urbaines nécessaires pour la vie régionale ou 2/ amélioration de l'environnement ou de la prévention des risques de la ville	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines
Prêt pour le financement des projets pour l'amélioration et la conservation de l'environnement urbain	Système de prêt sans intérêt destiné aux collectivités locales qui accordent des prêts aux aménageurs porteurs de projets d'amélioration de l'environnement et des fonctions urbaines	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines
Financement d'UR pour la promotion de l'aménagement de l'environnement urbain - promotion de la revitalisation et de l'habitat en centre-ville	Activités d'UR pour les actions de promotion de l'habitat en centre-ville (aménagement des terrains, aménagement des installations d'intérêt public, etc.)	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines (*2)
Financement d'UR pour la promotion de l'aménagement de l'environnement urbain - renouvellement urbain	Activités d'UR pour les actions de promotion qui peuvent encourager le renouvellement des fonctions urbaines (ex. réaménagement urbain, etc.)	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines (*2)
Financement d'UR pour la promotion de l'aménagement de l'environnement urbain – aménagement de l'environnement de l'habitation	Activités d'UR pour la promotion de l'aménagement des logements nécessaires pour la revitalisation du centre-ville (ex. obtention anticipée du terrain, aide pour l'approvisionnement de logements de location de qualité, rénovation des logements existants, etc.)	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines

*1 : Les conditions détaillées sont indiquées dans un guide. *2 : Il existe les conditions détaillées (ex. la zone dans un rayon de 1km de la station, 500m de l'arrêt de bus où est desservi au moins 3 services/h à l'horaire de pointe, etc.)

3. Aides pour les projets dans la Zone d'Attraction Résidentielle

Nom de la mesure budgétaire	Contenu / Projets concernés	Zone concernée	Taux de subvention
Aide pour l'aménagement d'espaces verts	• Projets des collectivités locales de valorisation et aménagement des espaces verts utilisant des terrains pas ou peu utilisés, afin d'améliorer l'attractivité du quartier (aide accordée aux projets sur terrain supérieur à 2 ha) • Déréglementation accordée dans la Zone d'Attraction Résidentielle (aide accordée aux projets sur terrain supérieur à 0,05 ha) • Aide accordée également aux acteurs privés à partir de l'année fiscale 2017	Zone d'Attraction Résidentielle	33% à 50%
Aide pour la végétalisation des bâtiments existants	• Projets de végétalisation des installations publiques ou des bâtiments ayant un intérêt public ayant des objectifs d'amélioration de l'environnement du quartier • Projets d'aménagement d'espaces verts contribuant à réduire les risques d'incendies	Zone d'Attraction Résidentielle	33% à 50%
Aide pour les projets de prévention des risques et efficacité énergétique	• Projets d'aménagement des installations/bâtiments de qualité et contribuant à l'amélioration de la performance énergétique et à la prévention des risques • Les projets réalisés dans la Zone d'Attraction Résidentielle et remplissant certaines conditions font désormais l'objet de cette subvention.	Zone d'Attraction Résidentielle	3%, 5%, 7%
Aide pour les logements publics	Démolition de logements publics en vue de les déplacer vers la Zone d'Attraction Résidentielle	Zone d'Attraction Résidentielle	50%
Aide pour l'aménagement de fermes citoyennes	• Projets d'aménagement de fermes citoyennes • Déréglementation pour les projets contribuant à l'attractivité du quartier et à la maîtrise de l'utilisation du terrain en banlieue (terrain minimum : 0,05ha au lieu de 0,25ha)	A l'intérieur et à l'extérieur de la Zone d'Attraction Résidentielle	50% (bâtiment) 33% (terrain)
Aide pour l'amélioration de l'environnement des logements	• Projets contribuant à l'amélioration des logements (ex. aménagement d'installations de bien-être en parallèle du projet de reconcentration des logements) • Déréglementation pour les projets de la Zone d'Attraction Résidentielle en dehors de la zone urbaine existante (nombre de logements minimum : 100 au lieu de 1000) • Budget 2018 : 26,7 Mds JPY	Zone d'Attraction Résidentielle	50%
Aide pour l'aménagement global du quartier des logements	Rénovation des logements dans les complexes résidentiels confrontés à un problème de vieillissement des habitants, afin d'encourager l'installation des jeunes ou faciliter la vie des personnes âgées	Zone d'Attraction des Fonctions Urbaines ou Zone d'Attraction Résidentielle	33%

Nom de la mesure financière	Contenu / Projets concernés	Zone concernée
Financement « Flat 35 » pour la revitalisation de la région	Aide proposée en partenariat entre *Japan Housing Finance Agency* (JHFA) et la collectivité locale ayant une politique Compact City. En plus de l'aide proposée par la collectivité locale pour la construction ou l'obtention d'un logement dans la zone résidentielle, JHFA propose un prêt à taux réduit « Flat 35 » (-0,25% pendant les 5 premières années)	Zone d'Attraction Résidentielle

4. Aides liées au *Siting Optimization Plan*

Nom de la mesure budgétaire	Contenu / Projets concernés	Zone concernée	Taux
Aide pour la promotion de la stratégie de transport urbain/régional	Projet de transport en commun dans la zone du *Siting Optimization Plan* et visant à restructurer le fonctionnement de la ville (ex. : projet dans Zone d'Attraction Résidentielle de densité >40 pers/ha, projets reliant les Zones d'Attraction des Fonctions Urbaines, etc.)	Zone du Siting Optimization Plan	33% à 50%
Aide pour la promotion de la stratégie de transport urbain/régional (subvention)	Projets créés dans le cadre de la loi concernant la revitalisation des transports en commun	Zone du Siting Optimization Plan	50%
Aide pour la valorisation des logements vacants	Valorisation ou démolition des logements vacants afin d'améliorer l'environnement du quartier	Démolition en dehors de la Zone d'Attraction Résidentielle Valorisation dans la Zone d'Attraction Résidentielle	Démolition 50% Valorisation 33%
Aide pour la réorganisation des parcs urbains existants	Réorganisation de l'utilisation ou de la répartition spatiale des parcs urbains, en fonction des besoins de chaque ville	Villes ayant établi un Siting Optimization Plan	50%

5. Mesures financières régionales concernant le *Siting Optimization Plan*

Nom de la mesure	Contenu / Projets concernés	Détails des mesures	Durée
Mesures financières régionales concernant la gestion appropriée des installations publiques	• Mesures financières régionales accordées aux projets de 1/ la concentration des installations publiques et/ou 2/ du *Siting Optimization Plan* • Budget d'obligation régionale prévue : 315 Mds JPY en 2017 et 432 Mds JPY en 2018	1/ Taux d'obligation municipale 90% / Taux de la taxe d'attribution 50% 2/ Taux d'obligation municipale 90% / Taux de la taxe d'attribution 30 - 50%	5 ans (2017-2021)

D. Annexe : présentation de 17 des 21 villes modèles Compact City + Network

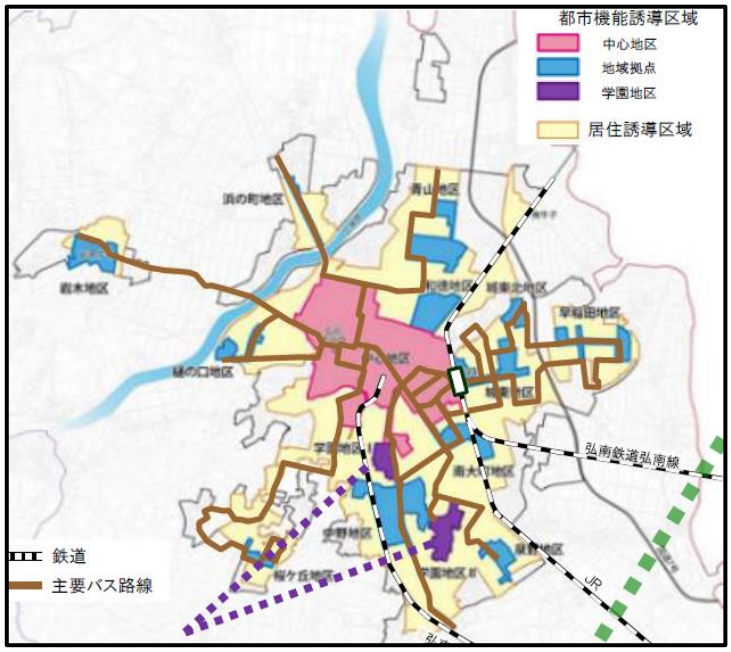
1. Hirosaki (préfecture d'Aomori)

Informations générales :

- **Population** : 177 000 habitants
- **Taille de la zone urbaine actuelle** : 2,5 km, soit une densité déjà assez élevée
- **Problématiques** : coûts de déneigement très élevés en hiver (environ 1,2 Mds JPY/an) et nombre de magasins fermés dans le centre-ville élevé
- Publications des plans :
  - 12/05/2016 : Public Transportation Networking Plan
  - 31/03/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Mesures contre la neige** : créer une zone dont la qualité du service de déneigement est garantie et baisser les coûts de déneigement (170 millions JPY en moins en 2047)
- **Favoriser les transports en commun :** développement de la zone urbaine le long des TC, augmentation de la fréquentation des TC (de 54% de jeunes en 2007 à 66% en 2037), augmentation du revenu annuel de la société de TC (130 millions de plus en 2037)
- **Valoriser les bâtiments existants et l'immobilier public :** rénovation des bâtiments existants et du patrimoine (ex : la rénovation de la mairie) afin d'éviter les coûts de reconstruction ou de déménagement, diminution du nombre de magasins vacants



Légende :

En rouge : centre-ville

En bleu : zones proches des TC

En violet : quartiers académiques

En jaune : zone urbaine

Lignes marron : routes de bus principales

Lignes pointillées : lignes ferroviaires

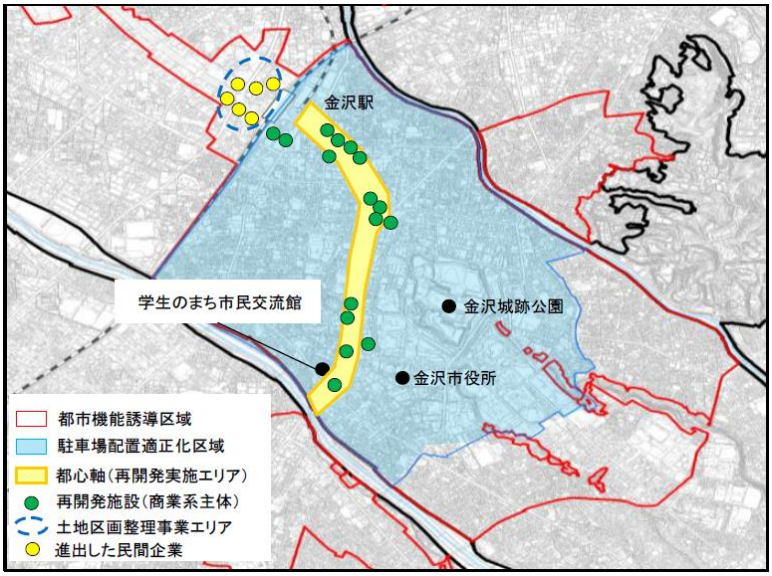
2. Kanazawa (préfecture d'Ishikawa)

Informations générales :

- Population : 466 000 habitants
- Publications des plans :
  - 12/05/2016 : Public Transportation Networking Plan
  - 31/03/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Densifier la ville** : définir la zone le long du transport commun (bus et train) comme zone prioritaire pour les logements (43% de la zone urbaine), maintenir la densité de la population de 62,9 personnes/ha, rassembler les différentes fonctions (hôtellerie, commerce, éducation, etc.) le long des axes des transports en commun
- **Dynamiser la ville :** aménagement du quartier devant la gare centrale de Kanazawa pour inciter les investissements privés (augmentation de la valeur du terrain de 5% en 6 ans), transformation d'un ancien bâtiment en centre d'échange pour les étudiants. Objectif : augmentation de la population de moins de 45 ans dans le centre-ville et animation du centre-ville, notamment grâce à l'augmentation du nombre de visiteurs
- **Favoriser les modes de transport doux :** amélioration des lignes de bus et des connexions, créer une zone où les places de parking sont limitées afin de maîtriser le nombre de voitures particulières dans le centre-ville, mise en place d'un système de partage de vélos et de poussettes
- **Lutter contre la vacance des logements et préserver le patrimoine :** transformation d'un bâtiment historique en centre d'information, tenir une base de données des logements vacants, subventions pour la rénovation des logements vacants anciens



Légende :

- Contour rouge : zone concentrant les fonctions urbaines
- Zone bleue : zone de limitation des voitures
- Zone jaune : axe principal du centre-ville
- Point vert : commerce
- Contour bleu : zone de revitalisation économique / réaménagement urbain
- Point jaune : nouvelle entreprise

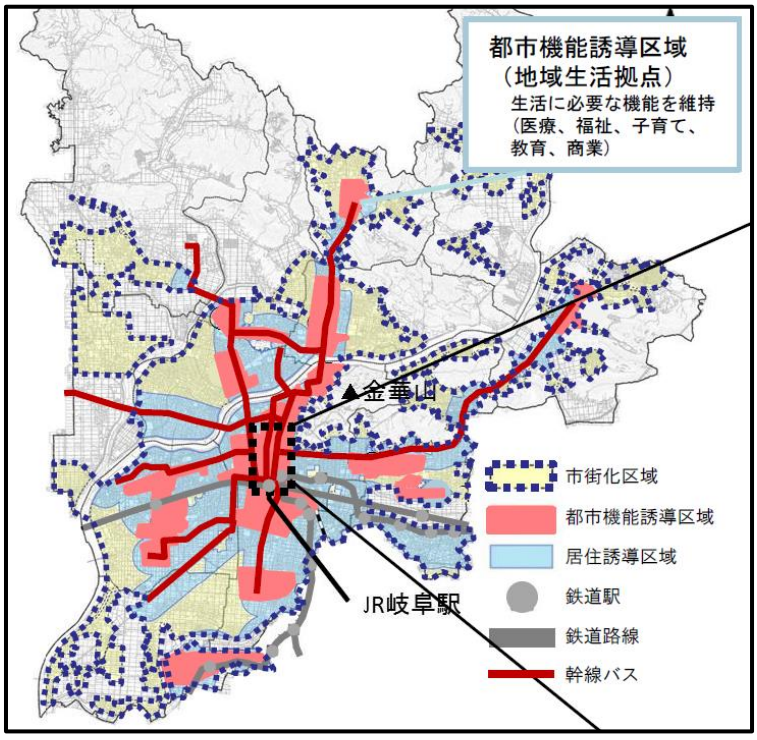
3. Gifu (préfecture de Gifu)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 406 000 habitants
- **Problématique** : vieillissement de la population
- Publications des plans :
  - 03/04/2015 : Public Transportation Networking Plan
  - 31/03/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Favoriser les transports en commun et les modes doux** : amélioration du service de bus grâce aux données numériques et aux avis des usagers, amélioration de l'accès au centre-ville, 57% de la zone urbaine, correspondant à la zone de proximité avec les TC, est définie comme zone résidentielle prioritaire, augmentation de la fréquentation des bus et du nombre de personnes vivant dans la zone piétonne
- **Faire sortir les personnes âgées :** aménagement d'installations pour la santé et le confort des personnes âgées dans le centre-ville : gymnase, centre d'informations sur la santé (utilisant des bâtiments vacants), voie réservée pour les piétons, toilettes dans la ville, etc., système de points lié aux activités physiques
- **Objectif :** maintenir la densité de la population de la zone urbaine (51,2 habitants/ha en 2015, même densité en 2045)



Légende :

- Zone jaune pointillée en bleu : zone urbaine
- Zone rouge : zone concentrant les fonctions urbaines
- Zone bleue : zone résidentielle
- Lignes et points gris : voies ferroviaires et gares
- Lignes rouges : lignes de bus

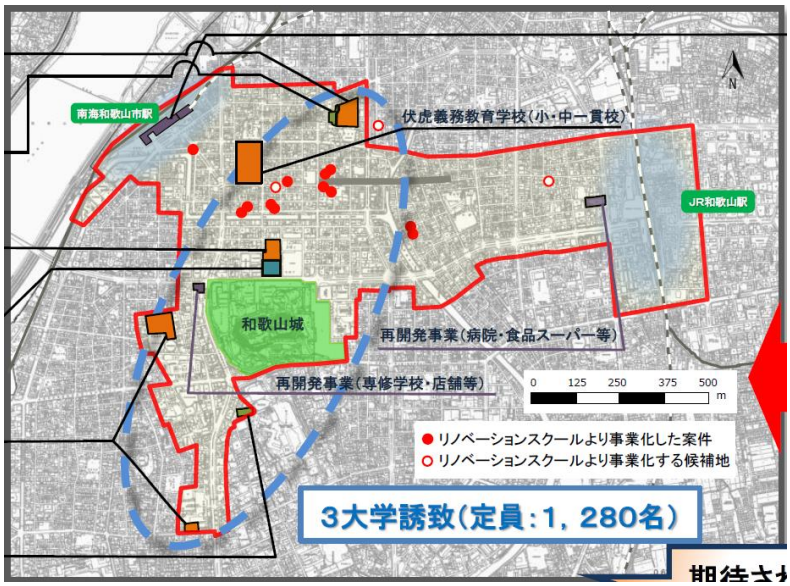
4. Wakayama (préfecture de Wakayama)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 364 000 habitants
- **Problématique** : étalement de la zone urbaine (3 370 ha en 1970 et 6 284 ha en 2010), diminution de la densité de population (75,4 personnes/ha en 1970 / 45,2 personnes/ha en 2010)
- Publication du plan :
  - 01/03/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Valorisation des bâtiments et terrains publics vacants dans le centre-ville :** transfert dans le centre-ville de deux universités situées actuellement en banlieue sur les terrains d'une ancienne école primaire et d'un ancien collège, création d'un centre d'enfants en fusionnant deux crèches et une école primaire, transfert vers le centre-ville d'un magasin de produits locaux, fusion d'une crèche et d'une école maternelle. Objectif : diminuer le nombre de bâtiments vacants dans le centre-ville d'environ 30% (de 216 à 151)
- **Maintenir le réseau de transport en commun :** augmentation du nombre de passagers de 1,922 millions en 2005 à 2,32 millions en 2015
- **Maintenir la concentration des habitants et des logements** : interdire la construction de nouveaux logements dans les zones où l'on souhaite contrôler le développement urbain, Augmenter la population dans la journée du centre-ville d'environ 20% (de 7 900 à 9 100 personnes)



Légende :

- Zone délimitée en rouge : centre-ville
- Zones marron : éducation et formation
- Zone verte : château de Wakayama

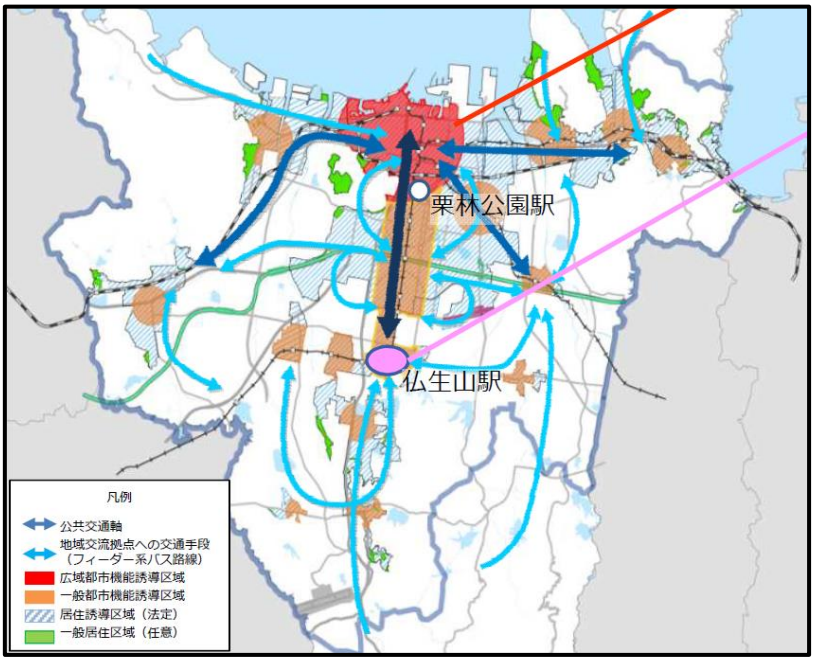
5. Takamatsu (préfecture de Kagawa)

Informations générales :

- Population (2015) : 421000 habitants
- Publications des plans :
  - Mars 2015 : Public Transportation Networking Plan
  - Mars 2018 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Réorganiser les transports en commun :** renforcer les axes de transport en renforçant les lignes privées, création d'une ligne circulaire de bus, promotion des transports en commun, élargissement de la réduction sur les transports en commun, réduction des frais de transport de moitié pour les personnes âgées, encouragement à la restitution du permis de conduire des personnes âgées (10 000 JPY offert sous forme de tickets de transport), la ville et les opérateurs privés de transport se partageront les informations concernant la demande de transport.
- **Renforcer l'attractivité de centre-ville :** redévelopper la rue commerçante, mettre un système de partage de voitures
- **Aménager des installations dans le quartier sud** : déplacement de l'hôpital dans le quartier sud en fusionnant avec plusieurs installations médicales, aménagement une station de transport reliant le quartier au reste de la ville, création d'une nouvelle ligne de bus.
- **Objectifs** : améliorer le bilan des compagnies de transport : l'augmentation du nombre d'usagers des transports en commun de 1500 pax/jour permettra d'augmenter le revenu d'environ 60% ; améliorer l'état de la santé des personnes âgées : diminution du taux des personnes âgées nécessitant l'aide médicale = réduction de la charge financière annuelle d'environ 2 Mds JPY ; réduire les coûts annuels d'entretien de l'hôpital municipal d'environ 350 millions JPY ; diminution de la superficie du développement autorisée en dehors de la zone de l'incitation du logement de 33,51 ha en 2016 à 12,73 ha en 2028.



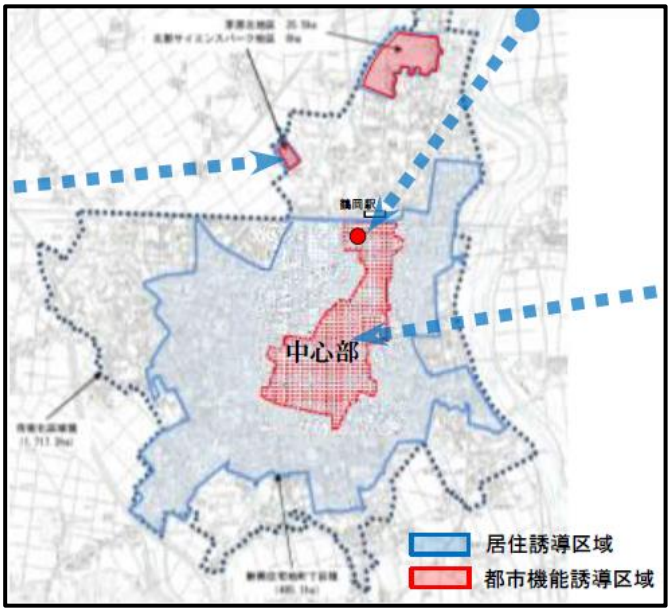
6. Tsuruoka (préfecture de Yamagata)

Informations générales :

- **Population** : 129 000 habitants
- **Problématiques** : Désertification du centre-ville (phénomène de « donut ») notamment de la jeune génération, densité de la population en baisse (36 personnes/ha en 2013), terrains morcelés, et beaucoup de maisons et de terrains vacants
- Publications des plans :
  - 01/04/2016 : Public Transportation Networking Plan
  - 01/04/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Valoriser les maisons et les terrains vacants** : 15% de maisons vacantes en moins, réorganisation du plan du quartier en agrandissant les rues ou les terrains, notamment en prévention des risques
- **Renouvellement du centre-ville :** Dérèglementation de la hauteur des bâtiments afin d'autoriser la construction de logements collectifs de moyenne et grande hauteur (intégrés dans le paysage) et augmentation d'environ 300 logements
- **Créer des emplois, rendre la ville plus attractive :** implantation d'un centre de recherche à l'université de Keio, aides et mesures pour la création de start-ups, création d'un parc scientifique. Objectif : +1000/1600 jeunes d'ici 2040, et passer le retour des jeunes dans la ville après leurs études de 35,6% en 2010 à 51,7% en 2040



Légende :

En rouge : centre-ville, zone d'attraction des fonctions urbaines

En bleu : zone résidentielle

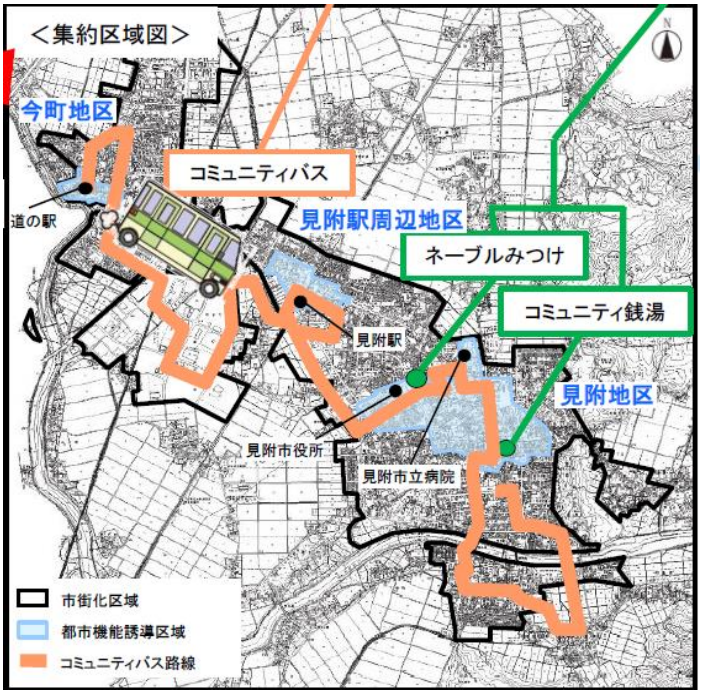
7. Mitsuke (préfecture de Niigata)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 41 000 habitants
- **Problématique** : vieillissement de la population
- Publications des plans :
  - 30/03/2016 : Public Transportation Networking Plan
  - 31/03/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Aménagement de zones où se concentrent les fonctions urbaines** : rénovation d'un centre commercial vacant (500 000 utilisateurs/an), création d'un spa (240 000 utilisateurs/an).
- **Favoriser les transports en commun** : mise en place de *community bus* qui relient la zone où se concentrent les activités avec les autres zones, augmentation du nombre annuel d'utilisateurs d'environ 63% (120 000 en 2015 à 200 000 en 2020)
- **Faire sortir les personnes âgées :** aménagement des rues pour faciliter la promenade, incitation à l'exercice physique par système de points : la marche à pied ou les cours de sport donnent droit à des points, échangeables contre des produits locaux. Objectifs : augmenter le nombre de personnes âgées qui se déplacent à pieds, et réduire de 510 millions JPY/an les coûts des soins pour les personnes âgées (coûts/personne = 190 900 JPY/mois en 2015)



Légende :

Contour noir : zone urbaine

Zone bleue : zone concentrant les fonctions urbaines

Ligne orange : route des *community*

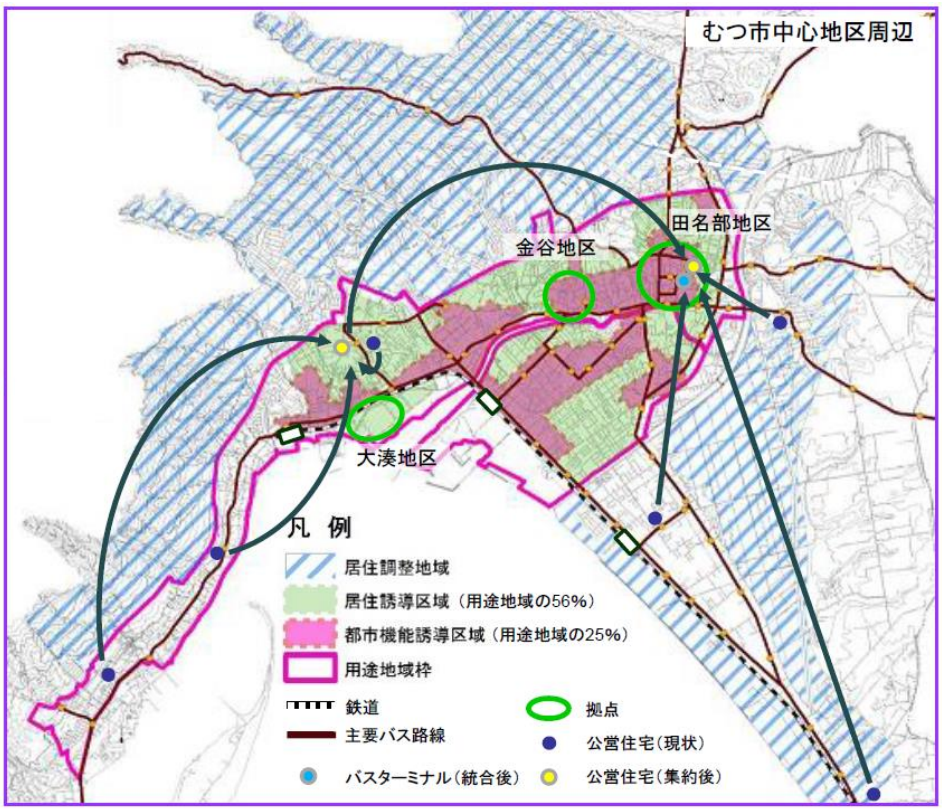
8. Mutsu (préfecture d'Aomori)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 58 000 habitants
- **Problématique** : étalement urbain désordonné, augmentation des coûts d'entretien des installations publiques
- Publications des plans :
  - 30/03/2018 : Public Transportation Networking Plan
  - 20/02/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Réglementer l'utilisation de terrain afin de limiter l'étalement urbain :** création d'une zone interdisant la construction de bâtiments de plus de 500m^2, d'une autre zone interdisant la construction de logements de grande taille. Objectif : sur 20 ans, réduction des coûts d'entretien de 350 000 JPY
- **Favoriser les partenariats public-privé** : réorganisation des trois parcs urbains, aménagement d'une salle de sport (objectifs : augmentation du nombre annuel des utilisateurs du parc de 210 000 en 2017 à 300 000 personnes), réaménagement du terminal de bus, concentration des logements publics, accords de partenariats signés avec 4 organisations financières locales. Objectif : maintenir la densité de population dans la zone résidentielle de 43.9 personnes/ha en 2015 jusqu'à 2035.



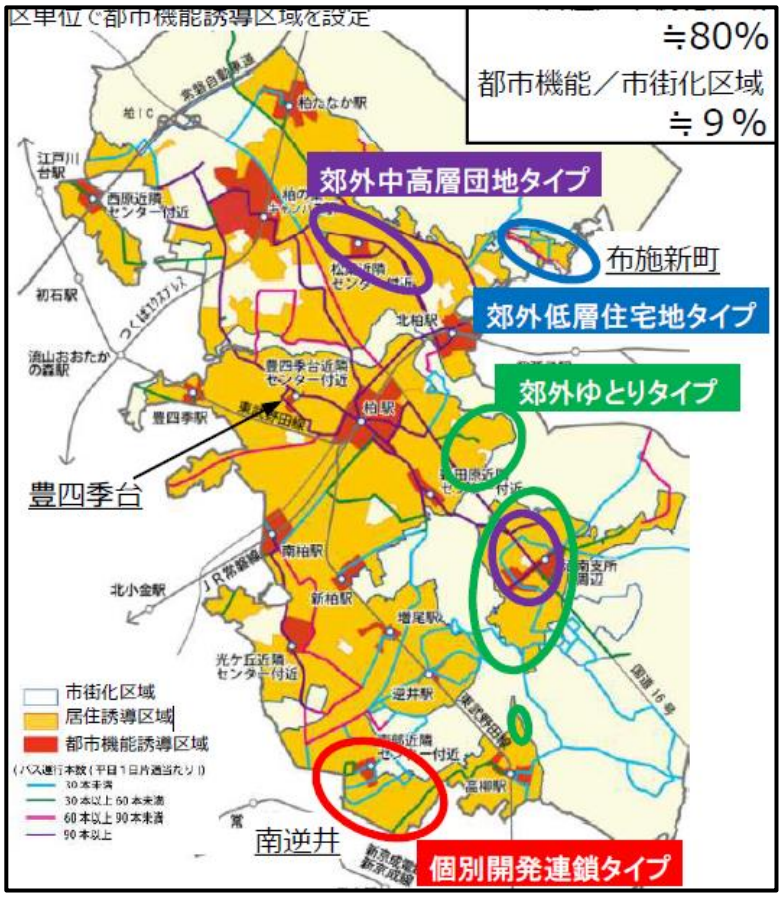
9. Kashiwa (préfecture de Chiba)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 414 000 habitants
- **Problématique** : quartiers dont la population devrait fortement chuter
- Publications des plans :
  - 02/04/2018 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Contrôler et valoriser des terrains et des logements vacants :** utilisation de terrains vacants pour l'agriculture urbaine ou pour un marché où l'on peut trouver des produits locaux, augmentation de la zone agricole, élargissement des rues, maintien la densité de la population grâce à l'amélioration de l'attractivité du quartier.
- **Améliorer la qualité de vie des personnes âgées** : aménagement de centre de soins complets, inciter les personnes âgées à sortir, (7600 marcheurs/jour en 2017 à 8000 marcheurs/jour en 2028), réduction des coûts des soins médicaux d'environ 580 millions JPY/an.
- **Renforcer les transports en commun** : augmentation du nombre d'habitants ayant accès aux transports en commun. Objectif du taux de conversion : 10% vers le vélo ou à pied et 15% vers le transport commun en 2030



Légende :

Zone blanche : zone urbaine

Zone jaune : zone résidentielle

10. Matsumoto (préfecture de Nagano)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 243 000 habitants
- **Problématique** : manque de vitalité
- Publications des plans :
  - 23/02/2017 : Public Transportation Networking Plan
  - 31/03/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Aménager des transports en commun autour du château de Matsumoto :** réorganisation du réseau de bus, aménagement de 7 parkings, limitation du nombre de voitures dans le centre-ville. Objectif : faire augmenter le nombre d'utilisateurs des transports en commun de 20% en 2035 et réduire la part de voiture de 68.5% en 2008 à 61.8% en 2035, augmenter le nombre de personnes qui se déplacent à pied de 33%.
- **Animer la ville** : aménagement d'espaces communs pour les habitants autour du nouveau siège du journal Shinano Mainichi, fusion des musées municipaux. Objectif : maintenir la densité de la population dans la zone résidentielle à 45 personnes/ha.
- **Diminuer les coûts d'entretien des logements/bâtiments publics** : démolition de vieux logements, création d'un système régional de soins complets. Objectif : diminuer les coûts annuels d'entretien des logements publics de 160 millions JPY/an et supprimer 230 000 m^2 de la surface des installations publiques d'ici 2045.

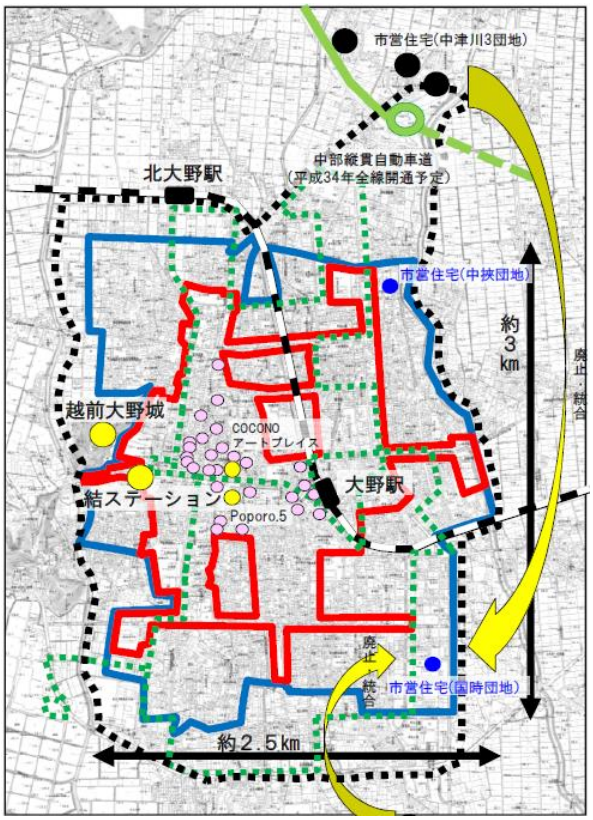
11. Ono (préfecture de Fukui)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 33 000 habitants
- Publications des plans :
  - 19/03/2018 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Inciter les citoyens à vivre en centre-ville :** définition de la zone résidentielle le long de la ligne de bus, création d'une aide pour déménager en centre-ville, concentration des logements municipaux dans le centre-ville
- **Rendre le centre-ville plus attractif et promouvoir le tourisme** : aménagement d'un centre d'informations sur le château Echizen Ono, réaménagement des logements et terrains en vacants en partenariat public-privé, propositions d'ateliers organisés par les magasins.
- **Ralentir le développement urbain en banlieue :** contrôler l'installation de magasins en banlieue
- **Objectifs :** réduire les coûts annuels des aides aux personnes âgées d'environ 150 millions JPY/an en 2025, réduire les coûts liés aux installations publiques (réduction des coûts de renouvellement d'environ 800 millions JPY entre 2013-2022 et des coûts d'entretien annuel d'environ 110 millions JPY)



Légende :

Zone en rouge : zone concentrant les fonctions urbaines

Zone en bleue : zone résidentielle

Pointillés verts : ligne de bus

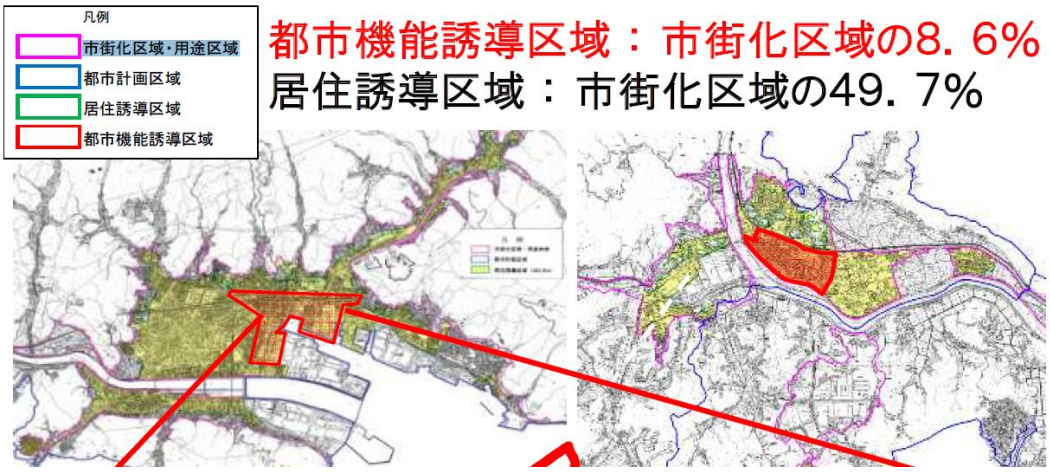
12. Mihara (préfecture de Hiroshima)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 96 000 habitants
- **Problématique** : diminution du dynamisme du quartier du bord de mer, dégradation des installations publiques à cause du manque de moyens
- Publication des plans :
  - 11/03/2015 : Public Transportation Networking Plan
  - 25/12/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Créer un complexe grâce à un partenariat public-privé :** déménagement de l'ancienne bibliothèque vers le nouveau complexe, création d'un hôtel, d'un centre commercial, d'un lieu d'échanges pour les citoyens, création d'un comité de gestion du quartier avec la participation des acteurs privés, des commerçants locaux, etc., organisation d'événements pour promouvoir la production et la consommation locale. Estimation des coûts d'investissement publics économisés : 430 millions JPY. Augmentation du nombre d'utilisateurs de la bibliothèque : de 225 000 à 325 000 personnes
- **Valoriser les magasins vacants** : valorisation de 52 magasins vacants en 7 ans, ce qui permettra de diminuer le taux de magasins vacants de 24% à 17%, organisation de réflexions autour de la valorisation des ressources locales, suppression de la surface des installations publiques de 35%, réduction des coûts de renouvellement de 1,72 Mds JPY/an.
- **Objectifs** : augmenter le nombre de personnes circulant dans le centre-ville (30% soit 5 550 personnes de plus en semaine / 80% soit 7 830 personnes de plus le weekend), augmenter le montant total annuel de la vente au détail dans le centre-ville de 20%.



Légende :
Zone en rose : zone urbaine
Zone en bleu : zone de planification de la ville
Zone en vert : zone résidentielle
Zone en rouge : zone concentrant les fonctions urbaines

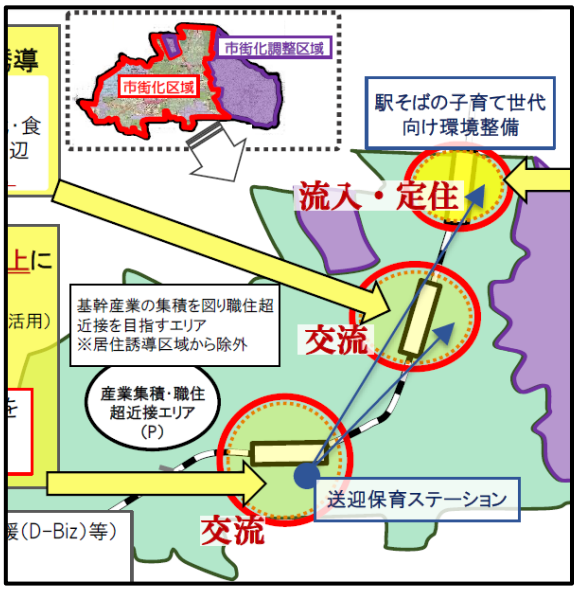
13. Daito (préfecture d'Osaka)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 122 000 habitants
- Publication du plan :
  - 31/01/2018 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Faciliter la vie des jeunes familles pour les inciter à habiter dans le centre-ville :** aménagement des zones autour des 3 stations ferroviaires afin qu'elles soient adaptées aux besoins des jeunes familles.
  - Gare de Suminodo : concentration des fonctions urbaines contribuant à l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement du travail pour les jeunes familles avec enfants (diminution des temps de trajet)
  - Gare de Nozaki : création d'un site d'échanges pour les jeunes en valorisant l'ancien terrain d'une école primaire
  - Gare de Shijonawate : aménagement des logements qui répondent bien aux besoins des jeunes familles avec enfants dans le quartier face à la gare : renouvellement des logements sociaux, réaménagement des jardins publics, etc. (utilisation de PFI pour réduire la charge financière, augmentation de la population des jeunes familles, etc.)
- **Objectifs :** passer d'un taux de naissance de 1,43 en 2015 à 1,6 en 2020, d'un taux de femmes travaillant entre 25 et 44 ans de 58% en 2010 à 67,2% en 2020



Légende :

Zone rouge : zone concentrant les fonctions urbaines

Zone verte : zone résidentielle

Zone violette : zone « d'ajustement »

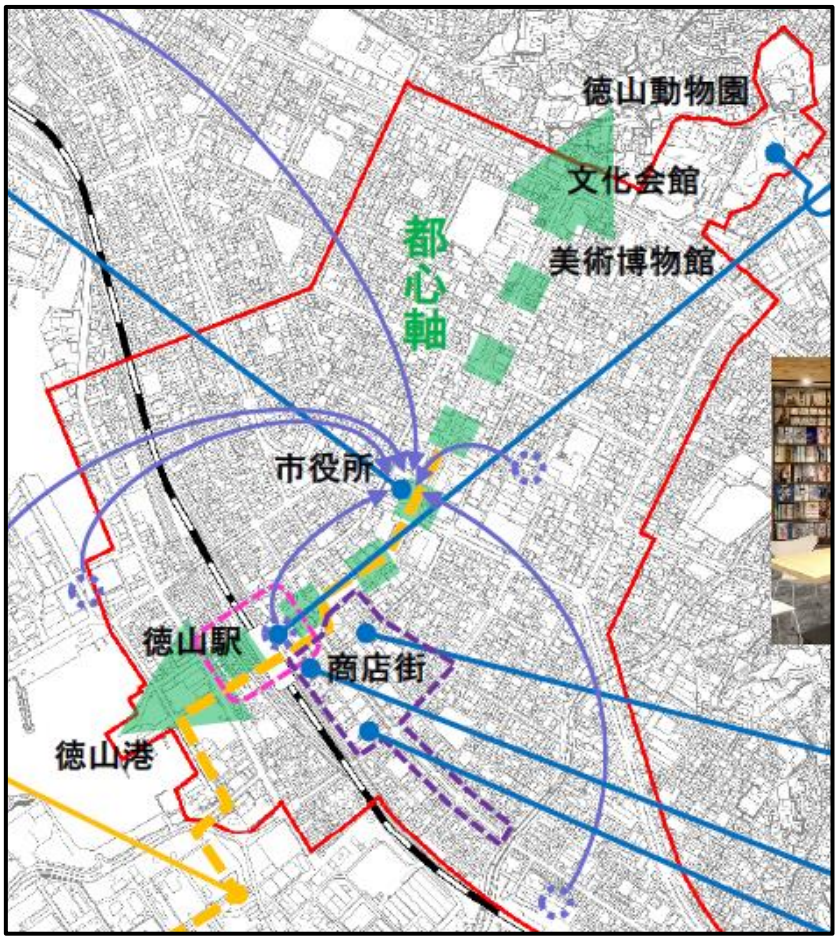
14. Shunan (préfecture de Yamaguchi)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 145 000 habitants
- **Problématique** : augmentation de terrains non-utilisés ou peu-utilisés dans le centre (baisse de densité : 66.8 personnes/ha en 1972, et 39.1 personnes/ha en 2015), perte de l'attractivité dans le centre (baisse du nombre de piétons : environ 25 000 personnes en 1993, et environ 8 000 personnes en 2016), diminution de la population active et diminution de l'utilisation des transports publics (baisse du nombre de passagers à la gare de Tokuyama de 4 035 passagers en 1992 à 2 443 en 2014, baisse de nombre de passagers de bus de 4 446 en 1992 à 1 149 en 2014)
- Publications des plans :
  - 26/04/2016 : Public Transportation Networking Plan
  - 30/03/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Valoriser le bâtie existant :** diversification des fonctions urbaines en valorisant les bâtiments vacants, fusion des installations publiques
- **Créer une ville attractive :** augmentation du nombre de personnes qui s'installe dans la ville d'environ 400 000/an



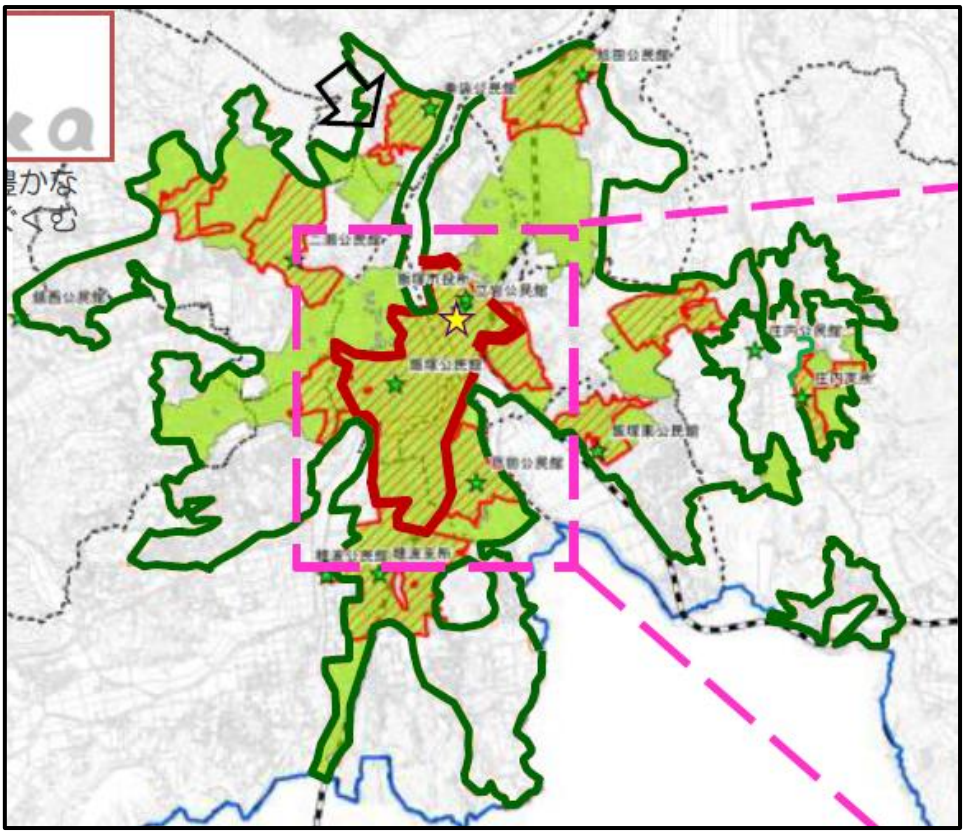
15. Iizuka (préfecture de Fukuoka)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 129 000 habitants
- **Problématique** : baisse de la population
- Publications des plans :
  - 12/09/2016 : Public Transportation Networking Plan
  - 01/04/2017 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Rendre le centre-ville plus attractif :** offre sur des logements du centre-ville pour faire implanter 151 ménages, rénovation du bâtiment de la mairie, valorisation des magasins vacants, transfert les installations médicales et les écoles vers le centre-ville
- **Favoriser l'activité physique et le bien-être :** aménagement un parcours de promenade, création un club de gymnase, améliorer la qualité du service de bien-être (augmenter la productivité d'environ 13%)
- Faire des économies : diminuer les coûts liés au service médical d'environ 840 000 JPY



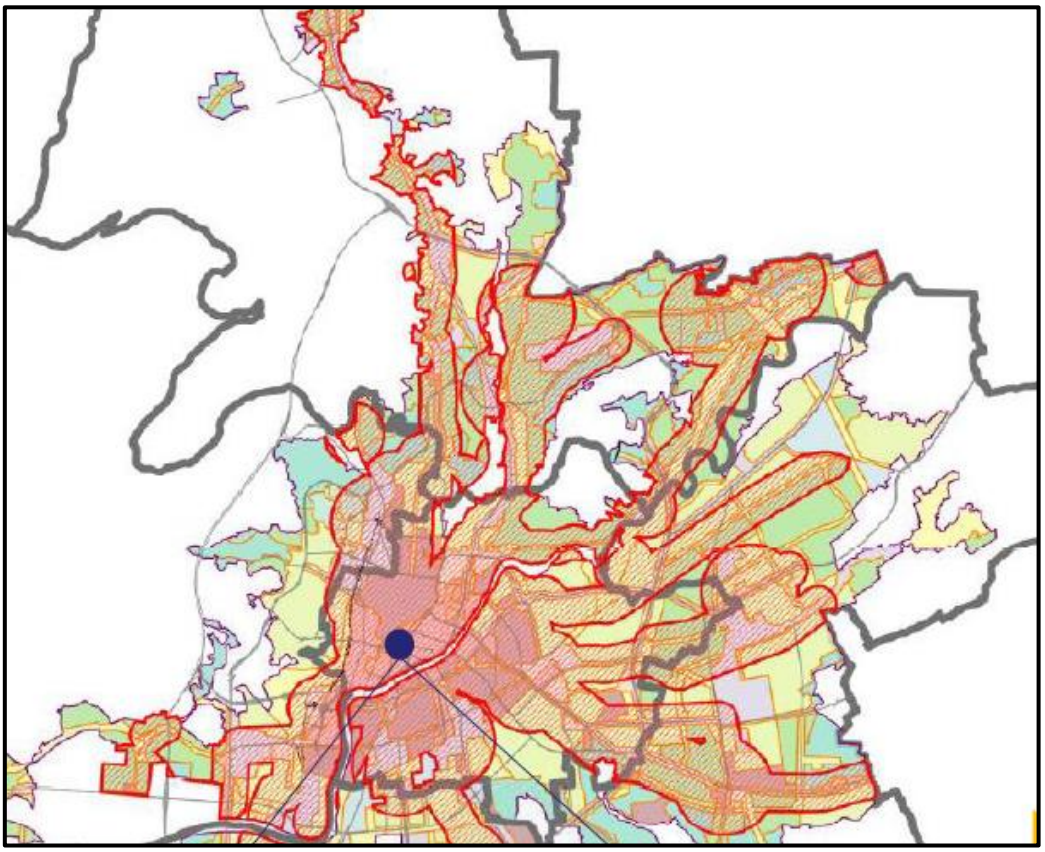
16. Kumamoto (préfecture de Kumamoto)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 741 000 habitants
- **Problématique** : diminution de la fréquentation des bus (crise de la compagnie de bus privée)
- Publications des plans :
  - 11/04/2016 : Public Transportation Networking Plan
  - 01/04/2014 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

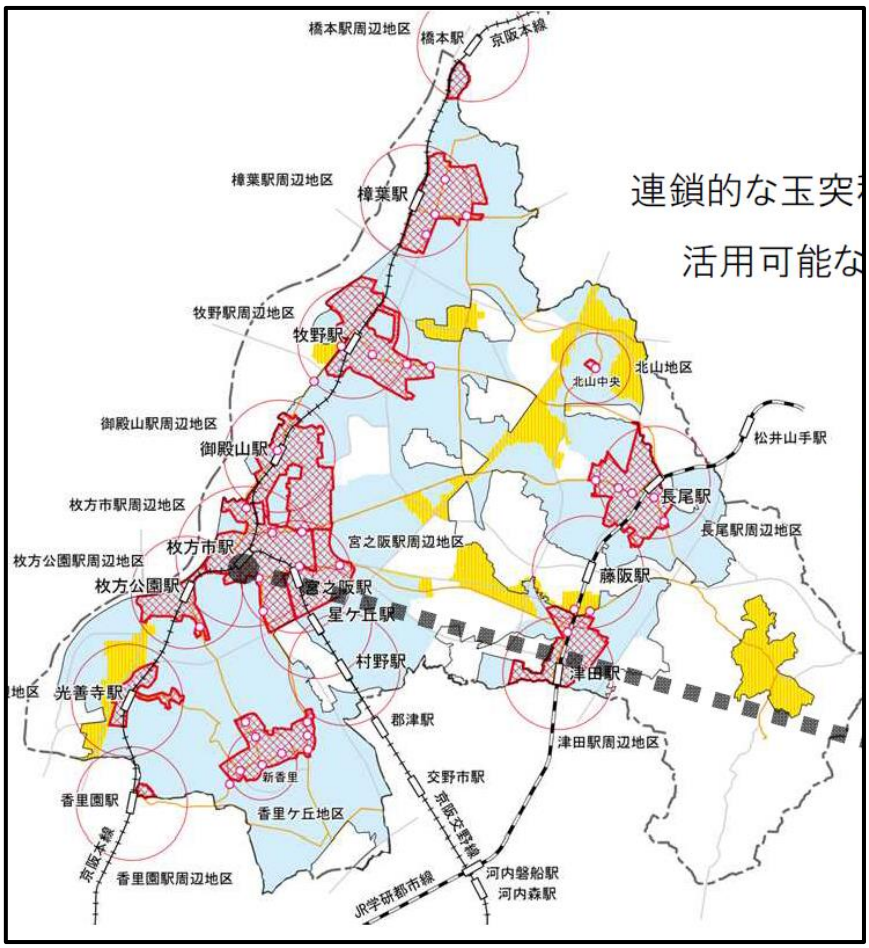
- **Rendre la ville plus compacte :** inciter les individus à vivre en centre-ville ou le long des axes des transports en commun
- **Favoriser les transports en commun :** améliorer le service en élargissant les voies dédiées aux TC et en révisant les horaires, réorganiser les lignes de bus en supprimant les doublons, réaménagement du terminal du bus du centre-ville sous l'initiative du privé
- **Effets économiques attendus :** augmentation le revenu des TC grâce à la concentration de la population dans le centre-ville (estimé à environ 230 millions JPY/an), augmentation des revenus des compagnies de bus, augmentation de la consommation dans le centre-ville



17. Hirakata (préfecture d'Osaka)

Informations générales :

- **Population** (2015) : 447 000 habitants
- **Problématique** : coûts administratifs élevés, manque de dynamisme
- Publications des plans :
  - 19/03/2018 : Siting Optimization Plan

Mesures Compact City + Network :

- **Valoriser/réorganiser les installations/terrains publics :** réaménagement des crèches municipales dans les quartiers près de la gare et privatisation des autres crèches, créer un comité de discussion pour l'utilisation optimisée de terrain public entre l'Etat, la préfecture et la ville. Objectif : réduire les coûts de la gestion des crèches = environ 480 millions JPY/an grâce à la privatisation des crèches
- **Réaménager la gare de Hirakata** : création un nouveau campus universitaire près de la gare de Hirakata.