

SEPTEMBRE 2000

L'ambition londonnienne : planification et redéveloppement urbain



En Europe, le Grand Londres partage avec l'Île-de-France l'exclusivité d'une population de plus de dix millions d'habitants répartis de manière concentrique. Principal concurrent sur le plan économique, Londres rencontre aussi des problèmes d'aménagement et de développement de même nature. La connaissance des stratégies et méthodes de planification et d'aménagement du Grand Londres alimente la réflexion sur les politiques de développement franciliennes.

Le plan du Grand Londres élaboré en 1944, par Sir Patrick Abercrombie, a été le point de départ de la planification de la région métropolitaine de Londres qui a ensuite évolué au gré des transformations socio-économiques et politiques de l'après-guerre : effet du *baby boom* puis de la décolonisation, explosion de l'usage de l'automobile, désindustrialisation, tertiarisation et mondialisation économique, libéralisme succédant au travaillisme, etc. Au cours de ces cinquante années apparaît toutefois une continuité dans la planification du développement, la préservation de la ceinture verte en est le symbole.

Les particularités d'une longue tradition de planification urbaine

La flexibilité de la planification anglaise contraste nettement avec notre urbanisme codifié et réglementaire. Les documents de planification, formulés en termes d'objectifs, ne sont pas opposables au tiers, donnant aux aménageurs une marge importante de négociation et de recours. Les décisions d'urbanisme sont prises davantage sur le respect de ces objectifs que sur le contrôle de la conformité avec des règlements. Le rôle très important du gouvernement dans la planification s'exprime d'une manière différente de la France. Il assure des fonctions de prescriptions politiques fortes, exerce un rôle de recours et d'arbitrage dans les rapports entre

collectivités locales et société civile, mais il exerce aussi un rôle très important d'animation et d'incitation au développement. Les institutions locales jouent pourtant un rôle clef dans l'aménagement et le développement.

L'implication de la société civile dans l'aménagement doit aussi être soulignée. Le processus d'élaboration des documents de planification donne une large place à la participation des acteurs économiques et sociaux à différents stades de la procédure. De même, les partenariats public/privé fondent la mise en œuvre de la plupart des projets.

Pour la région de Londres, l'élection récente d'un maire et d'une assemblée

La planification en Grande-Bretagne

Au niveau régional : les Anglais n'ont pas de collectivité élue, mais les *Regional Planning Conferences*, associations des collectivités locales, jouent un rôle consultatif auprès des instances gouvernementales lors de l'élaboration des prescriptions régionales.

Au niveau du comté, le conseil de comté élabore le *Structure Plan*, document qui définit les orientations stratégiques.

Au niveau du district, le conseil de district élabore le *Local Plan* compatible avec le *Structure Plan*.

Les *Local Plan* et *Structure Plan* doivent prendre en compte les PPG (*Planning Policy Guidance*), RPG (*Regional Policy Guidance*) et *White Papers*.

Dans le cas de Londres, le LPAC (*London Planning Advisory Committee*) a établi le *Strategic Planning Guidance* et les 32 *boroughs* les *Unitary Development Plan*.

L'ambition londonienne :
planification
et redéveloppement urbain

Organisation, exploitation
et financement des transports
urbains à Londres



Avant 1985, l'organisation des transports urbains à Londres reposait sur un opérateur et les autorités politiques de tutelle regroupés au sein du *Greater London Council* (GLC), des subventions d'investissements étaient attribuées par l'État. En 1984-85, le processus de déréglementation et de privatisation commence en Grande-Bretagne : disparition des subventions pour l'investissement en transport urbain, l'opérateur de Londres est scindé en une dizaine de sociétés privatisées, excepté le métro. Les conséquences directes sont la multiplication des véhicules de petite taille, la congestion de la circulation et une baisse qualitative du réseau et des prestations. L'exception londonienne concerne l'organisation et l'exploitation. Le transport urbain reste sous tutelle de l'État via la structure *London Transport* (LT), l'exploitation restant privée. La nouvelle structure administrative de Londres, le *Greater London Authority* (GLA), aura compétence sur l'ensemble de la gestion et du développement des transports urbains en conservant les subventions de l'État.

Les résultats médiocres de la déréglementation montrent les limites de ce principe et l'exception de Londres confirme l'intérêt d'une organisation globale des transports urbains pour les usagers comme pour le développement économique des villes.

du Grand Londres (*Greater London Authority*) constitue un fait majeur puisqu'il reviendra au nouveau maire de définir la stratégie de développement spatial. Mais il est trop tôt pour savoir quelle marge de manœuvre lui sera laissée par un gouvernement qui peut rester très présent dans les affaires de la capitale.

La stratégie régionale dans le sud-est anglais

Les objectifs principaux de cette stratégie sont de promouvoir un mode de développement plus durable, de faire un meilleur usage des zones urbaines en encourageant leur requalification, de protéger fermement les espaces ruraux et de maintenir la vie locale, de promouvoir l'usage des transports publics.

L'approche stratégique se veut différenciée selon les parties de la région. Certains territoires sont prioritaires pour la régénération économique : le corridor de la Tamise en aval de Londres, le sud du Hampshire (Southampton, Portsmouth), le secteur de Luton/Dunstable, l'est de Londres et de la Lee Valley, des villes côtières (Brighton par exemple), et l'île de Wight.

D'autres territoires sont prioritaires pour une consolidation économique : les corridors des M3/M4/M40 et le *Western Wedge* près de l'aéroport d'Heathrow, l'ouest de Londres, le secteur de Crawley et de l'aéroport de Gatwick.

Londres, ville mondiale, doit assurer son renouvellement urbain, l'amélioration du système de transport et le développement d'une offre de logements étant les priorités. Certaines zones rurales doivent voir une amélioration de leur niveau de service et la recherche d'un développement plus endogène en vue de réduire les besoins de déplacement. La nécessité d'envisager la localisation de nouveaux sites d'urbanisation est évoquée dans un souci de complémentarité avec les régions voisines.

La mise en œuvre de cette stratégie suppose une participation active de tous les acteurs. Ces actions se déclinent en six actions en faveur de l'environnement urbain et rural, du succès économique, de l'équité territoriale, des territoires les moins favori-

sés, d'un développement à l'intérieur des zones urbaines, d'un système de transports durable (économiques et non polluants).

Les prescriptions stratégiques pour le Grand Londres

Les agglomérations de Londres et de Paris sont comparables par leur taille et leur densité moyenne bien que très différentes par leur morphologie urbaine et leur organisation fonctionnelle et sociale.

L'agglomération de Londres apparaît comme un puzzle de quartiers. Le clivage entre l'est anciennement portuaire, industriel et populaire et l'ouest tertiaire, résidentiel et huppé est très marqué. La Tamise, pendant des siècles l'artère principale de la ville, tendait à constituer une coupure entre la rive nord et la rive sud. Le réseau de transport en commun, précurseur des réseaux urbains, n'avait plus fait l'objet d'investissements depuis plusieurs décennies.

Les prescriptions stratégiques du Grand Londres approuvées en 1996, s'imposent aux 32 *Boroughs* et à la *City of London*. Les principaux volets portent sur la zone centrale et ses marges d'une part, sur les zones d'activités économiques et d'opportunités de développement de sa couronne d'autre part.

Les corridors de développement et les marges de la zone centrale sont considérés comme des opportunités stratégiques pour l'accueil d'activités et la reconquête urbaine. L'aéroport d'Heathrow à l'ouest et *Canary Wharf* à l'est sont les deux pôles majeurs de développement économique, *Canary Wharf* étant le point d'ancrage d'un rééquilibrage et d'une revalorisation de Londres et des Docklands. La Tamise, ses affluents et ses canaux doivent redevenir le liant éco-

**L'ambition londonienne :
planification
et redéveloppement urbain**

Grand Londres : le développement économique se fera-t-il à l'est ?

Dans un contexte global de richesse à l'ouest et de difficultés à l'est, l'opération des Docklands revêt une importance toute particulière. Au démarrage, le pragmatisme et une attitude *pro-business*, combinée à la période faste des années 1980 a permis de positionner l'opération sur de l'immobilier de bureaux et des logements de standing, avec un régime fiscal très avantageux et des contraintes urbanistiques et administratives assouplies. Cette politique a incontestablement connu le succès puisque les Docklands sont devenus le troisième grand pôle de bureaux de Londres (après La City et West End). Mais le retournement du marché des bureaux, la concurrence de la City et l'éclatement de la bulle spéculative ont provoqué de retentissantes faillites et fortement gelé cette opération jusqu'au milieu des années 90. Depuis cette date, avec la reprise de l'économie britannique et londonienne, l'opération des Docklands redémarre, mais en tentant de dépasser «ses erreurs de jeunesse».

Aujourd'hui, les Docklands sont devenus un projet d'aménagement au service d'une opération de développement économique. L'implication des pouvoirs publics y est plus forte, en particulier en ce qui concerne l'aménagement pour accompagner les opérations purement orientées vers le marché. Efficace en matière de développement économique, l'opération a eu un double effet pervers : *gentrification* et exclusion. Les nouveaux emplois proposés et les nouvelles habitations sont en effet peu accessibles aux populations locales, ce qui a généré des mouvements d'opposition dès le démarrage du projet et des départs «forcés» de résidents. De plus, les caractéristiques intrinsèques de cette opération favorisent peu la mixité sociale.

Les Docklands peuvent-ils entraîner un décollage économique de tout l'est londonien ? La valorisation a porté sur les territoires les plus «intéressants» et il n'est pas sûr que les autres puissent connaître un fort développement économique par effet de contagion. Par ailleurs, la concurrence de l'ouest londonien reste très forte. À plus long terme, l'opération va certainement modifier le marquage social de l'espace, un peu comme La Défense pour le cœur des Hauts-de-Seine.



Habitat et logement à Londres

À Londres et dans la région, le marché du logement connaît des tensions plus fortes qu'en Ile-de-France. Le coût d'acquisition d'un logement neuf y est nettement plus élevé. Dans un contexte d'évolution immobilière très rapide, la *gentrification* d'un quartier contraint les locataires du patrimoine privé disposant de revenus faibles ou moyens, à partir chercher un logement ailleurs. Depuis les années 1980, les habitants du secteur social municipal ont la possibilité d'acheter leur logement à des coûts très inférieurs aux prix du marché.

Les collectivités locales de Londres ne construisent pratiquement plus de logements sociaux. Le relais a été pris, jusqu'à un certain point, par des associations à statut privé qui reçoivent des subventions publiques et des financements provenant d'employeurs locaux. Leur rôle est d'acquérir ou de construire des logements «abordables». Les coûts fonciers élevés en zone urbaine contraignent parfois ces associations à vendre au prix du marché une partie des logements construits afin de pouvoir financer ceux destinés aux ménages à faibles ressources, mais leur surface financière, souvent limitée, les rend fragiles. En revanche, la petite taille de ces associations leur permet de s'adapter plus finement aux besoins des ménages et des collectivités.

nomique et environnemental de la ville. La zone centrale est le support des fonctions de capitale et de métropole mondiale fondées sur ses deux noyaux, la City et Westminster.

Les marges de la zone centrale, au nord-est et au sud de la Tamise sont constituées d'anciens quartiers industriels, en difficultés sociales, comprenant de nombreux espaces vacants ou sous-utilisés. L'objectif est de reconstruire la structure urbaine et d'améliorer l'image de ces quartiers afin qu'ils constituent un prolongement de la zone centrale. Il s'agit notamment des quartiers entourant les grandes gares (King's Cross/Saint Pancras, Paddington, Waterloo), de la rive sud de la Tamise (*South Bank*) qui bénéficie de la desserte d'une nouvelle ligne de métro (*Jubilee Line*), de grands équipements comme la nouvelle *Tate Gallery of Modern Art* et d'espaces sous-utilisés de grande dimension comme le secteur de Bishopsgate/Spitfield.

Les zones d'activités économiques et d'opportunités de développement sont d'anciens sites industriels qui s'étendent le long des axes historiques de transport. Leur régénération économique et urbaine est prioritaire. Ces corridors s'étendent dans différentes directions autour de la zone centrale. À l'est, la *Thames Gateway* s'étend de Stratford (future interconnexion de TGV) et des *Royal Docks* jusqu'à la M25 (autoroute de rocade





Southwark et la Modern Tate Gallery

La Tate Gallery disposait d'importantes collections d'art contemporain que les anciens locaux ne permettaient pas d'exposer. La décision a été prise de réutiliser une ancienne centrale électrique désaffectée en bordure de la Tamise pour réaliser cette galerie d'art contemporain. Cet aménagement fait partie d'un ensemble d'opérations de reconquête de la rive sud de la Tamise (Southwark's riverside). Les transformations de la gare de Waterloo, devenue terminal de l'Eurostar, avaient déjà fortement changé l'image du secteur. Mais c'est surtout l'arrivée de la Jubilee Line qui, en désenclavant le quartier de Southwark, lui donnent un attrait renouvelé.

Une approche participative

La renaissance de ce secteur profite peu

aux habitants anciens. Au contraire, ceux-ci se sentent marginalisés face aux logements de luxe et commerces «branchés» qui s'installent. La population a cependant un atout important : elle est très solidaire et fait preuve d'un fort esprit de communauté. Une structure de concertation avec les habitants et les commerçants du quartier a été mise en place. Parmi les projets nouveaux pour le quartier, le *borough* a décidé d'améliorer le réseau d'espaces verts. L'originalité de la démarche consiste dans l'implication des habitants à la conception et à la réalisation des espaces verts, à travers des réunions de concertation. Seul l'avenir dira si les habitants se sont réappropriés leur environnement et si ils ont réellement eu le sentiment que leur avis était pris en compte.

Des actions spécifiques en faveur de l'emploi

Le réaménagement de la Modern Tate Gallery a entraîné de fortes évolutions sociales avec l'arrivée de catégories aisées dans un secteur très marqué par la crise économique. Le taux de chômage y est parmi les plus élevés de la région de Londres. Des acteurs se mobilisent pour que les évolutions actuelles aient des retombées positives sur la population locale. Des programmes de retour à l'emploi sont réalisés. Un partenariat durant la construction de la Tate Gallery a été monté entre les entreprises de construction, les services locaux de l'emploi et la main-d'œuvre locale pour des actions de formation. Ainsi, la participation des entreprises s'est soldée par un recrutement local : 18 % du total des effectifs recrutés au mois de juillet 1998.

entourant le Grand Londres) en incluant le *City Airport* et la péninsule de Greenwich.

Le site de *Greenwich peninsula*, à huit kilomètres à vol d'oiseau de la City, est un bon exemple de reconversion d'un terrain industriel, et ce, tant sur le plan des transports que de la mixité urbaine. Il s'agit de créer à l'est de Londres un nouveau quartier multifonctionnel comptant à terme 10 000 habitants, et s'appuyant sur le Dôme du millénaire, équipement moteur. Le quartier est desservi par la ligne de métro Jubilee, récemment

prolongée. L'originalité du projet est d'organiser un développement reposant sur le concept de développement durable, en utilisant des techniques d'aménagement et de construction d'avant-garde.

D'autres corridors sont situés au sud et à l'ouest, la Wandle Valley, Park Royal, Cricklewood, Wembley Park, Hayes/West Drayton, Feltham, Hatten Cross, l'aéroport d'Heathrow restant le pôle majeur de ce secteur ouest.

La mise en œuvre de ces stratégies est déjà bien engagée par les *Boroughs*

avec l'appui de l'organisation gouvernementale (*l'English Partnership*), le principe étant d'attirer l'investissement privé grâce à l'amélioration de l'accessibilité, à l'amélioration de l'environnement et à l'implantation d'équipements valorisants. Cette priorité donnée à la régénération urbaine n'est pas propre au grand Londres, elle se retrouve dans l'agglomération parisienne (dans les secteurs de redéveloppement du SDRIF notamment), mais, sur le terrain, elle ne semble pas toujours être envisagée avec la même ambition, ni portée par des moyens aussi conséquents.

Trois questions cruciales pour le développement de la métropole londonienne

Aujourd'hui, la problématique du développement de la métropole londonienne soulève trois questions qui sont au centre des débats et des controverses.

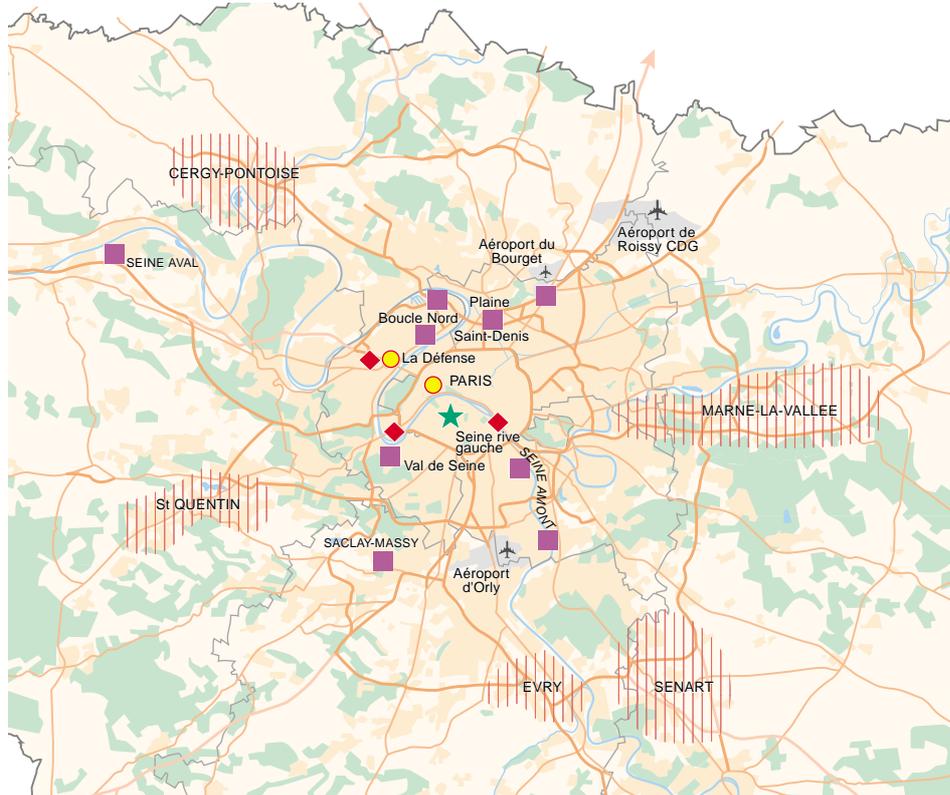
La première concerne la renaissance urbaine, objet du récent rapport de Lord Rogers. Le gouvernement estime à quatre millions de logements neufs les besoins de la région de Londres d'ici à 2021. L'objectif est de construire 60 % de ces logements sur des terrains urbains recyclés.

Comment y parvenir ? Faut-il créer des zones d'urbanisation prioritaires, relancer l'usage de l'expropriation, pénaliser la construction sur terrain vierge par des mesures fiscales ? En réalité, les objectifs de construction et les mesures préconisées par le rapport suscitent de fortes oppositions, tant de la part des syndicats professionnels que des instances sociales.

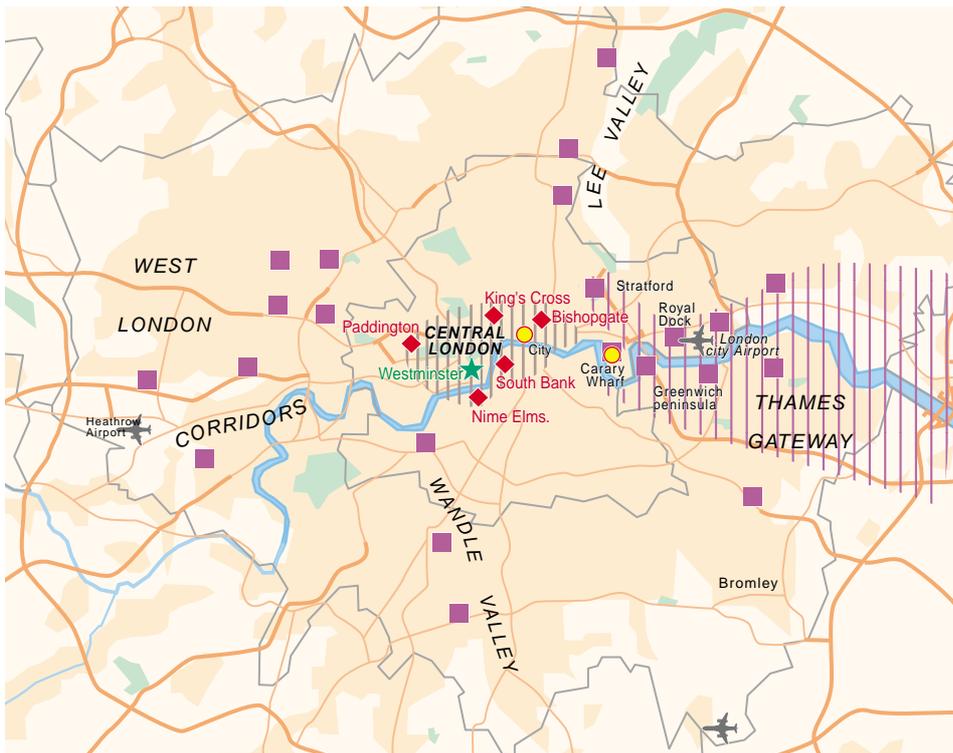
La deuxième question concerne les déplacements. Les prescriptions nationales et régionales manifestent

L'ambition londonienne :
planification
et redéveloppement urbain

Les agglomérations de Paris et du Grand Londres : leurs opportunités d'aménagement



- Zone urbanisée
- Bois et forêts
- Zone rurale
- aéroport
- Rivière
- Limite de comté / de département
- Régénération
- Opportunité majeure dans la zone centrale
- Pôle d'affaire
- Pôle de gouvernement
- Thames Gateway
- Centre de Londres
- Ville nouvelle



0 20 km
DADT - juillet 2000 © IAURIF

*L'exercice comparatif :
harmonisation de la carte francilienne
à partir de la carte SPG de Londres*

L'ambition londonienne :
planification
et redéveloppement urbain

clairement la volonté de réduire le recours à l'automobile. De nombreuses actions positives et innovantes existent. Malheureusement, ces efforts sont contrecarrés par des difficultés de coordination des compagnies privées de transports en commun. Par ailleurs, la réduction de l'usage de l'automobile passe inévitablement par une certaine concentration de l'habitat et de l'activité qui va à l'encontre du modèle culturel dominant dans les classes moyennes anglaises.

La troisième question est celle de la conciliation entre objectifs de compétitivité et de développement durable. Ce conflit s'exprime à toutes les échelles de l'aménagement régional, à propos de l'extension de l'aéroport d'Heathrow, de la création de déviations routières ou de la localisation des développements urbains et économiques.

Quelques réflexions pour conclure

Pour résumer, les stratégies de la région de Londres pour le développement de la métropole s'articulent autour de trois axes.

- D'une part, la régénération urbaine

et l'équilibre est/ouest du développement.

- Ensuite, l'avenir de la ceinture verte face au besoin d'espace pour l'habitat et le développement économique.

- Et enfin, la maîtrise de l'usage des véhicules individuels dans un contexte de croissance de la mobilité lié aux préférences résidentielles et à la nouvelle économie.

Ces questions ne sont finalement pas très différentes de celles posées par la stratégie régionale francilienne à l'occasion du SDRIF, du PDUIF ou du contrat de plan.

Quelles leçons tirer de l'expérience anglaise ? Concernant les méthodes de gouvernance, nous retiendrons la forme de la planification stratégique, la clarté des objectifs qu'elle propose, la souplesse et l'adaptabilité de mise en œuvre qu'elle autorise. Les méthodes partenariales utilisées pour articuler planification et mise en œuvre opérationnelle nous semblent particulièrement intéressantes et susceptibles d'inspirer des démarches franciliennes.

Néanmoins, certaines conséquences des processus d'élaboration et d'arbitrage utilisés paraissent plus gênantes. Il s'agit surtout du poids parfois prépondérant de la politique gouverne-

mentale sur les décisions régionales et locales et du temps très long nécessaire à la maturation des projets compte tenu des concertations nécessaires.

Concernant les stratégies développées, nous pouvons envier le succès du polycentrisme et la bonne diffusion du développement économique à l'échelle du bassin métropolitain, le volontarisme et l'ambition de certains projets urbains. En revanche, il est à craindre que le desserrement organisé de la métropole ne rende illusoire les efforts visant à favoriser les transports en commun.

Par ailleurs, le constat qui n'est pas propre à la métropole de Londres, d'un décalage entre un discours de planification et la réalité des arbitrages ne fait que renforcer notre intérêt pour une coopération accrue entre les deux métropoles. Elle permettra de faire progresser nos méthodes et nos savoir-faire en matière de planification et d'aménagement métropolitain.

Crédits photographiques

- ① Greater London authority, Government Office for London
- ② Stratford Station, Jean-Pierre Palisse, Iaurif
- ③ Docklands, Jean-Pierre Palisse, Iaurif
- ④ Logements dans les Docklands, Jean-Pierre Palisse, Iaurif
- ⑤ Tate Gallery of Modern Art, Anne-Véronique Vernardet, Iaurif