

Les enjeux de la planification urbaine du Grand Londres



EBO Ltd

Durant ses deux mandatures, de 2000 à 2008, Ken Livingstone a dirigé la planification urbaine du Grand Londres. Logement, transports, tours et régénération urbaine : quel bilan dresser des politiques mises en œuvre ?

Depuis le milieu du XX^e siècle, Londres est en proie à des tensions permanentes entre niveaux régional et communal et oscille entre centralisation des décisions et des compétences au niveau métropolitain et décentralisation au niveau des *boroughs*⁽¹⁾. Selon Tony Travers, professeur à la *London School of Economics*, en période de forte croissance, le niveau métropolitain tend à prendre l'avantage et inversement en période de crise. Par ailleurs, les

travailleurs favorisent généralement le niveau métropolitain pour des raisons d'efficacité et de redistribution, alors que les conservateurs sont partisans d'une plus grande autonomie du niveau local, au nom de mots d'ordre tels que « *Less is more* » et « *Giving back to the boroughs* »⁽²⁾.

Les nouveaux pouvoirs du maire de Londres

En 1999, suite à un référendum organisé par le gouvernement de Tony Blair, une loi a été votée pour établir une nouvelle admi-

nistration en charge des affaires régionales de Londres (la *Greater London Authority* ou GLA), sur le modèle des grandes villes américaines. Dirigée par un maire « patron », élu au suffrage universel direct, elle a été, dès l'origine, chargée de gérer quatre domaines d'intérêt métropolitain : les transports, le développement économique et la régénération urbaine, la police et la sécurité civile. Elle a également reçu compétence en matière de planification spatiale, avec l'élaboration de la stratégie d'aménagement du territoire de la région de Londres, le *London Plan* [Perrin, 2003].

Huit ans plus tard, le parlement britannique a voté l'élargissement des compétences de la GLA à la politique du logement

(*Housing strategy*), la formation professionnelle (*Adult skills strategy*) et la santé publique (*Health inequalities strategy*).

À ces trois domaines, a été ajoutée la coordination des politiques énergétiques pour lutter contre le changement climatique. Aux yeux des observateurs de la politique anglaise, il s'agit d'un succès accordé à Ken Livingstone qui, en accommodant ses convictions socialistes avec les réalités du capitalisme financier, aurait réussi à renforcer la place de la capitale britannique sur l'échiquier des villes mondiales, tout en maintenant un minimum de cohésion sociale interne.

Le succès de deux dossiers particulièrement difficiles et controversés (le péage urbain et la candidature de Londres à l'organisation des J.O. de 2012) a joué un rôle prépondérant dans l'évolution de la position de Tony Blair (à l'origine très hostile) à l'égard de Livingstone.

Dans le même temps, les pouvoirs de la GLA ont été élargis au détriment des trente-trois *boroughs* londoniens en matière d'urbanisme réglementaire. La GLA a désormais un droit de regard élargi sur les projets classés « PSI » (*Potential Strategic Importance*) et peut ainsi leur imposer de refuser un permis de construire qui contreviendrait au

(1) Arrondissements ou communes de 200 à 300 000 habitants.

(2) « Moins (d'intervention du gouvernement) c'est plus (de résultats) », « Rendre aux boroughs ce qui leur revient ».

London Plan, voire se substituer à eux dans l'instruction de ces permis. Il s'agit de projets immobiliers répondant à une série de critères tels que le nombre de logements, la surface de bureaux, la hauteur du bâtiment ou sa localisation par rapport à la Tamise. Certains grands équipements sont également concernés : aéroports, centrales de traitement des déchets, stations de transports en commun (TC)... Le pouvoir du maire de Londres, dans ce domaine, s'apparente à celui des préfets dans les périmètres d'opérations d'intérêt national en France.

Boris Johnson, le nouveau maire conservateur a déclaré qu'il n'utiliserait pas ses prérogatives, en particulier pour faire respecter le quota de logements « abordables⁽³⁾ » fixé par le *London Plan*, un des principaux sujets de controverse entre niveaux régional et local. Il sera donc beaucoup moins directif que Ken Livingstone, en particulier à l'égard des *boroughs* de la périphérie à qui il doit son élection.

Logement : une crise de l'offre persistante

Londres subit les conséquences d'un déficit de logements structurel, qui induit un décalage croissant entre pouvoir d'achat des ménages et valeurs immobilières.

Bien entendu, cette crise touche particulièrement les ménages les plus modestes et impacte très durement leur solvabilité et leur parcours résidentiel. L'écart entre le revenu moyen des ménages les plus modestes et le prix moyen des logements les plus économiques est ainsi passé de 4 à 9 en dix ans, tandis que le nombre de demandeurs de logement abordable enregistré par les *boroughs* a pratiquement doublé. 200 000 ménages vivent dans un logement surpeuplé, dont la moitié dans le parc locatif social. Le taux de logements « suroccupés » dans le parc locatif privé est passé de 7 % à 11 % entre 2000 et 2007, les promoteurs ayant cherché à baisser le prix

de sortie de leurs logements en réduisant les surfaces au minimum.

Les questions de pauvreté et de précarité se posent avec une acuité particulière à Londres. Le prix moyen d'un logement y a augmenté de 150 % entre 1995 et 2002, contre 87 % dans le reste du Royaume-Uni. Plus de 40 % des enfants londoniens vivent sous le seuil de pauvreté, si l'on intègre le coût du logement dans les revenus disponibles. Vingt *boroughs* londoniens (sur trente-trois) figurent dans les cinquante communes du Royaume-Uni où la précarité est la plus forte.

Pour répondre aux évolutions démographiques attendues et résorber les déficits antérieurs, le Grand Londres aurait besoin de 354 000 logements de plus au cours des dix prochaines années. Les objectifs « planchers » de construction fixés par le *London Plan* ont été augmentés de 30 % dans sa révision de 2008. Disposant de très nombreuses friches portuaires et industrielles, ce sont les *boroughs* du grand corridor du *Thames Gateway*, situé en aval des Docklands, qui vont devoir assumer 45 % de l'effort de construction régional.

La construction de logements a doublé durant les deux mandats de Ken Livingstone, passant de 16 000 unités livrées en 2000 à 32 000 en 2007, dans une conjoncture économique et financière, il est vrai, très porteuse. Mais, depuis le début de la crise des *sub-primes*, les ventes de logements se sont effondrées. La construction reste encore soutenue, mais il est probable que, si la crise perdure, les nouveaux chantiers ne démarreront pas et les promoteurs chercheront à céder leurs stocks d'inventés aux *boroughs* et aux *Housing associations*, afin de les louer comme logements abordables. Les 6 Md€ du *Regional Housing Pot* transférés par le gouvernement à la GLA pour financer la construction de 50 000 logements abordables entre 2008 et 2011 serviront sans doute à racheter une part importante de ces logements inventés.



Le péage urbain a contribué à diminuer la congestion routière et la pollution de l'air de la zone centrale de Londres, mais, en périphérie, la tendance serait plutôt à la hausse.

Transports : investissement massif dans les infrastructures

Au début du premier mandat de Ken Livingstone, *Transport for London* (TfL), l'une des quatre agences du *GLA Group*, ne gérait que la voirie et le réseau de bus. Dans le courant des années 1990, les 700 lignes du réseau ont été concédées à une vingtaine de sociétés privées par le gouvernement, avant d'en céder la gestion à TfL. De ce fait, les premières actions de TfL se sont concentrées sur la modernisation du matériel (nouvelle flotte de bus articulés) et sur l'amélioration du réseau (aménagement de couloirs dédiés, création de nouvelles lignes, systèmes d'information, etc.). L'amélioration générale de la qualité de service résultant de cette politique explique en partie l'augmentation de la part modale des bus de 11 % à 14 % entre 2001 et 2007 (tandis que la voiture perdait 5 %).

Après plusieurs décennies de sous-investissement dans les TC, le gouvernement s'est résolu à financer directement ou indirectement, via des *Public Private Partnerships* (PPP) ou des *Private Finance Initiatives* (PFI) les infrastructures pour décongestionner le centre de Londres et soutenir sa croissance. La gestion du métro londonien a été transférée en 2003 à TfL, dans le cadre d'un plan d'investissement de 24 Md€ sur trente ans destiné à rénover

le réseau du métro et à l'étendre vers les sites olympiques. Auparavant, des contrats de concession ont été passés par le gouvernement avec deux consortiums privés pour la maintenance des lignes et du matériel roulant, l'exploitation restant à la charge de *London Underground*. Le même montant sera investi pour construire la première ligne de Crossrail (RER) qui permettra de relier, à partir de 2017, les banlieues ouest et est du Grand Londres, via les principales gares du centre. La ligne régionale nord-sud Thameslink recevra 6 Md€ pour rénover les gares de Blackfriars et London Bridge.

Le péage urbain mis en place en 2003 a contribué à faire baisser la congestion routière et la pollution de l'air dans l'hyper-centre londonien⁽⁴⁾, mais il n'a pas rapporté les recettes attendues. Il dégage néanmoins 150 M€ de recettes nettes chaque année, investies pour l'essentiel dans l'amélioration du réseau de bus et le développement du réseau cyclable. L'impact du péage sur l'économie du centre de la capitale semble neutre : le nombre de personnes y entrant n'a pas changé, contrairement à la façon dont elles s'y rendent. TfL a récemment décidé de moduler le tarif du péage en fonction du niveau d'émission des véhicules, mais Boris Johnson a annoncé qu'il ne mettrait pas en œuvre cette mesure et qu'il lancerait une consultation pour réduire le périmètre de la zone soumise au péage.

Selon Nicky Gavron⁽⁵⁾, la mise en place conjointe d'une intégration tarifaire sur l'ensemble des

(3) Logements subventionnés hors marché (sociaux et intermédiaires). L'objectif du *London Plan* est d'arriver à 50 % des logements construits globalement chaque année. Mais malgré l'interventionnisme de la GLA auprès des *boroughs*, la part de logements abordables dans l'ensemble des nouveaux logements livrés n'a pas dépassé un tiers entre 2003 et 2007.

(4) Baisse de 30 % du nombre de voitures et de 10 % pour les camionnettes ; hausse de 20 % des taxis et de 15 % des bus.

(5) Première adjointe de Ken Livingstone pendant sa dernière mandature.

réseaux de TC londoniens et du péage urbain aurait induit le report modal en faveur des TC le plus rapide des grandes métropoles comparables.

Thames Gateway : des objectifs trop ambitieux dans le contexte actuel ?

De l'avis de nombreux observateurs, le réaménagement du Thames Gateway tarde à produire ses effets bénéfiques en termes d'urbanisme. Jusqu'à présent, seuls quelques quartiers d'ortois enclavés, sans activités ni commerces et mal desservis en TC, sont sortis de terre. Les promoteurs immobiliers y construisent surtout des logements collectifs de petite taille, qui sont principalement achetés par des investisseurs. Par contre, le quartier de Canary Wharf est aujourd'hui devenu une centralité tertiaire et commerciale d'échelle métropolitaine qui fonctionne bien. C'est une opération entièrement privée, à l'exception des stations de métro de la *Jubilee line* et de la *Docklands Light Railway*, réalisées grâce aux compensations de 600 M€ initialement négociées avec les promoteurs. Le projet de Stratford City, situé à 5 kilomètres au nord de Canary Wharf, connaîtra sans doute le même succès, puisqu'il constitue l'un des principaux nœuds ferroviaires de Londres (nouvelle gare Eurostar) et accueillera un programme

immobilier mixte, incluant le village olympique.

Les délais et coûts de réalisation des infrastructures de transport et de dépollution des sites, ajoutés à la complexité de la maîtrise d'ouvrage de ces grands projets, risquent cependant de retarder la réalisation de certains programmes [Hall, 2007]. Dans le contexte actuel de récession, les agences gouvernementales et régionales concentreront leurs efforts sur le principal site d'accueil des J.O. de 2012 (Lower Lea Valley) et sur ceux qui disposent d'ores et déjà des meilleures dessertes (Greenwich, Woolwich, Royal Docks). Cela laisse planer le doute sur l'avenir des sites plus périphériques de London Riverside et Bexley (sans parler de ceux situés à l'est de l'autoroute M25 dans le Kent et l'Essex), alors qu'ils sont destinés à accueillir l'essentiel des programmes de logements.

Les tours : un sujet presque aussi controversé qu'à Paris

Ken Livingstone a adopté une politique très « permissive » à l'égard des promoteurs de tours, et cela contre l'avis d'influents défenseurs de l'intégrité de la silhouette du centre historique de Londres, tels le Prince Charles et *English Heritage*⁽⁶⁾, mais aussi quelques stars de l'architecture jugeant mauvaise la qualité de certains projets. Une vingtaine de



Dans le contexte actuel de récession, la réalisation de certains programmes risque d'être retardée. Tel ne sera pas le cas du principal site d'accueil des J.O. de 2012. Chantier du stade olympique en novembre 2008.

permis de construire ont été accordés pour des tours dépassant 100 m, la plus emblématique étant la *Shard London Bridge* (310 m de haut). Mais, en dehors de quelques réalisations remarquables comme la tour *Swiss Re* (surnommée « le cornichon »), construites au cœur de la City, l'essentiel des tours édifiées à Londres depuis 2000 l'ont été à Canary Wharf, c'est-à-dire en dehors du centre historique de Londres.

Pour un journaliste du magazine *Building Design*, « Livingstone restera dans l'Histoire comme l'homme qui a transformé Londres en Shanghai-sur-la-Tamise »⁽⁷⁾. Cet engouement pour les tours est autant justifié par la nécessité de renforcer la place financière en accueillant les sièges sociaux de grandes entreprises à la recherche d'une adresse au centre de Londres, que par la difficulté de dégager suffisamment de foncier dans les *boroughs* centraux pour construire du logement et équilibrer la polarisation des emplois. À l'opposé, son successeur, Boris Johnson, a axé sa campagne sur un retour aux valeurs classiques de la maison et du jardin. Mais, plus encore que les préventions du maire actuel, c'est la crise immobilière qui pourrait sonner le glas des tours à Londres, au moins pour quelque temps.

Quel bilan ?

Ken Livingstone s'est incontestablement beaucoup impliqué dans la gouvernance du Grand Londres au cours d'un cycle de prospérité économique et immobilière envié par de nombreuses autres grandes métropoles. Il a mis en œuvre des politiques controversées (péage urbain, tours, etc.) et obtenu du gouvernement plus de prérogatives dans des domaines clés tels que les transports. Mais, en opérant des choix très radicaux en faveur de la régénération des *boroughs* du centre et de l'est, n'a-t-il pas trop longtemps négligé ceux de la périphérie ? Nicky Gavron l'admet implicitement, lorsqu'elle reconnaît que le *London Plan* n'a pas planifié convenablement la desserte en TC de la couronne extérieure et qu'il aurait sans doute fallu développer un vrai réseau de bus en site propre rayonnant à partir des centralités urbaines existantes pour mieux répondre à la demande des habitants des *boroughs* périphériques. Car si la congestion routière et la pollution de l'air ont globalement diminué dans l'hyper-centre, elles ont plutôt empiré dans la couronne extérieure de Londres.



Maquette de Londres, dans le futur. En blanc, les projets à construire ou en cours de construction. En haut, à droite, Canary Wharf.

(6) Service des Monuments historiques du Royaume-Uni.

(7) Édition électronique du *Guardian* du 19 février 2008.

Le boom économique et démographique londonien des deux dernières décennies n'a pas eu que des effets heureux : saturation des transports ferroviaires et des aéroports, inflation vertigineuse des valeurs immobilières, accentuation des disparités sociales, etc. Dans cette période, Londres a certes beaucoup construit de logements, mais pas assez au regard des besoins sociaux, ni en proportion des surfaces de bureaux et de commerces qui étaient mises sur le marché. Ses infrastructures de transport, qui étaient en mauvais état, commencent seulement à être améliorées, mais sans que la pérennité de leur financement ne soit vraiment garantie⁽⁸⁾. Alors qu'Heathrow est complètement saturé, aucun aéroport londonien n'est aujourd'hui desservi par le réseau de trains à grande vitesse, qui pourrait pourtant les soulager d'une partie de leur trafic régional et européen. De ce point vue, même si Londres a remporté la bataille des



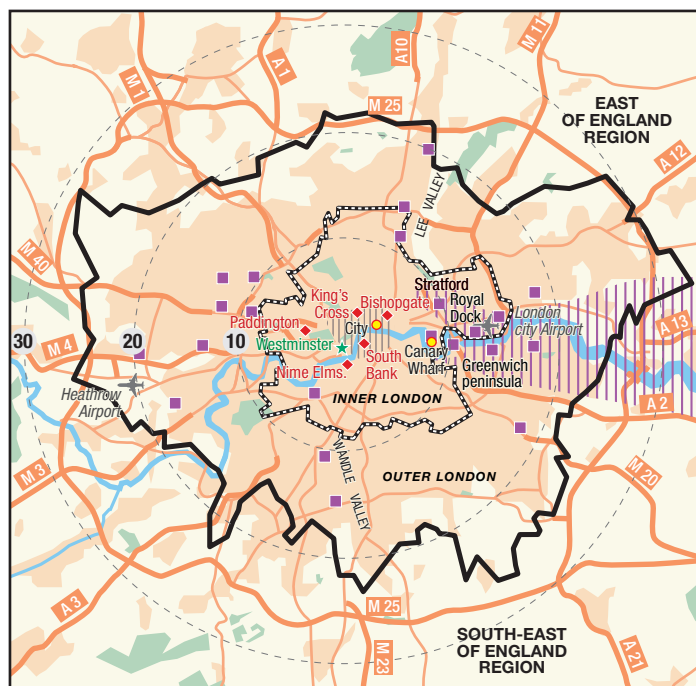
Julian Galjowski

Malgré l'intensité du trafic aérien et la saturation d'Heathrow, aucun aéroport londonien n'est aujourd'hui desservi par le réseau de TGV.

J.O. de 2012, l'Île-de-France conserve un certain nombre d'avantages comparatifs qui pourraient la rendre plus robuste, et donc plus compétitive, dans la période qui s'annonce. D'ailleurs, si l'on se réfère au baromètre de l'immobilier réalisé par PricewaterhouseCoopers et ULI dans les grandes capitales, Paris se positionnerait en cinquième place

en 2008, alors que Londres est passée de la deuxième à la quinzième place, car les risques pour les investisseurs y semblent beaucoup plus élevés.

(8) Le contrat de concession octroyé au consortium Metronet pour la rénovation de huit lignes du métro a dû être rétrocedé à TfL en mai 2008, à la suite du dépôt de bilan du consortium, provoquant de vives critiques contre le système des PFI.



Grand Londres : repères chiffrés et cartographiques

- grand projet de régénération urbaine
 - ◆ opportunité majeure dans la zone centrale
 - pôle d'affaire
 - ★ pôle de gouvernement
 - ▨ Thames Gateway
 - ▨ zone concernée par le péage urbain
- Fond de plan**
- zone urbanisée
 - bois et forêts
 - zone rurale
 - ✈ aéroport
 - hydrographie
 - limite du Grand Londres (33 boroughs)
 - - - limite entre boroughs centraux et périphériques
 - 10- - distance du centre de Londres en km



	Surface (km ²)	Population (estimation mi-2006)	Densité (hab./ km ²)
Boroughs centraux	319	2,97 M	9 311
Boroughs périphériques	1 253	4,54 M	3 624
Grand Londres	1 572	7,51 M	4 780

Pour en savoir plus

- PERRIN Laurent, «Le London Plan. Objectifs, contenu et processus d'élaboration», *Note rapide*, n° 317, janvier 2003.
- GLA, *Planning for a better London*, GLA, juillet 2008.
- GLA, *Focus on London. 2008 edition*, GLA, 2008.
- GLA, *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London. Consolidated with Alterations since 2004*, GLA, février 2008.
- GUIGOU Brigitte, *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative. Le Grand Londres*, Laurif, juillet 2005.
- GUIGOU Brigitte, « Politiques d'habitat, mixité sociale et grands projets. Les ambitions de Thames Gateway », *Les Cahiers de l'aurif*, n° 146, mars 2007.
- HALL Peter, «Des Docklands à Thames Gateway : rééquilibrer le développement de Londres vers l'est», *Les Cahiers de l'aurif*, n° 146, mars 2007.
- *Le péage urbain de Londres. Éléments pour un bilan coûts-avantages*, IAU Île-de-France, mai 2008.
- NAVARRE Danièle, *Étude de cas étrangers de transports collectifs de banlieue. Cas n°2 : Londres*, Laurif, avril 2007.

Directeur de la publication

François Dugeny

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Article

Laurent Perrin

Maquette

Olivier Gransac

Diffusion par abonnement

76 € les 40 numéros (sur deux ans)

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144

