

## Le London Plan Objectifs, contenu et processus d'élaboration

La *Greater London Authority* (GLA), est le nouveau gouvernement métropolitain du Grand Londres, créé en 2000. Son acte fondateur en matière d'aménagement et de développement est le *London Plan*. Synthèse des politiques sectorielles de la GLA, ce plan stratégique opère un tournant radical en matière d'aménagement régional : après plusieurs décennies de déconcentration de la croissance urbaine au-delà de la Ceinture verte, il préconise un recentrage du développement et une densification du Grand Londres, assorti d'une politique ambitieuse de renouvellement urbain, assise sur des investissements massifs dans les transports en commun.

*Cette note fait suite à «L'ambition londonienne : planification et redéveloppement urbain», Note rapide n°272-3, septembre 2000.*

Avec 33 *boroughs* et 7,5 millions d'habitants, le Grand Londres est, avec Stuttgart, la seule métropole européenne dotée d'un «gouvernement» élu au suffrage universel direct : une métropole disposant, qui plus est, d'une compétence d'aménagement sur l'ensemble de son agglomération qui s'exprime dans ses dimensions stratégiques et spatiales, au travers du *London Plan*.

En dépit de sa volonté décentralisatrice, le gouvernement du Royaume-Uni n'a cependant pas voulu transférer à la GLA des compétences aussi essentielles que le financement du logement (assuré par la *Housing Corporation* gérant 878 millions d'Euros de crédit pour le Grand Londres), la gestion des investissements ferroviaires (assuré par la *Strategic Rail Authority*), ou les hôpitaux.

Par ailleurs, le gouvernement contrôle de près ce qui se passe à Londres, grâce à un service du Secrétariat d'État pour l'environnement, les transports et les régions : le *Government Office for London* (GOL). Parmi ses fonctions, le GOL vérifie la conformité des plans d'occupation des sols communaux (les *Unitary Development Plans* ou UDP) avec les politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire. Jusqu'à ce que le *London Plan* soit finalement approuvé, c'est à la directive régionale pour le Grand Londres (dite RPG3) que les communes doivent se référer.

### Moyen et missions de la GLA

#### Budget et financement

La GLA gère un budget de 7,4 milliards d'euros financés à 90 % par des transferts du gouvernement central (les 10 % restant provenant d'une taxe municipale assise sur la propriété).

À titre de comparaison, c'est autant que les budgets de Paris et de la Région Ile-de-France réunis et environ 7,5 fois plus que la première communauté urbaine de France (le Grand Lyon). La moitié du budget de la GLA est affectée aux services de police et un tiers au financement des transports. Le gouvernement refusant d'augmenter sa dotation ou de laisser la GLA percevoir de nouvelles taxes, toute nouvelle dépense doit être compensée par une économie proportionnelle.

#### Les compétences «statutaires»

Outre les compétences de gestion directement rattachées à la GLA, la loi stipule que le maire est responsable de la planification des transports, de l'aménagement et des grands projets urbains, du développement économique, de la politique de la ville et du logement, et enfin de la culture et de l'environnement. Par ailleurs, la planification stratégique du Grand

#### Un nouveau contexte législatif

En 1999, le gouvernement du Royaume Uni a réformé le mode de gouvernement du Grand Londres, en faisant adopter une loi portant sur la création de la *Greater London Authority* (GLA). Cette loi stipule que la GLA sera composée par :

- Un maire élu au suffrage universel direct tout les quatre ans. Depuis le 4 mai 2000, il s'agit de Ken Livingstone, une figure charismatique de l'ex-*Greater London Council* (GLC) ;

- Une assemblée (*London Assembly*) de 25 conseillers élus en même temps que le maire. La *London Assembly* est consultée par le maire sur l'ensemble des «stratégies» qu'il propose. Elle vote, amende ou rejette le budget présenté par le maire ;

- Des services techniques et administratifs centraux (environ 600 personnes), ainsi que quatre organismes métropolitains formant le *GLA Group* : *Metropolitan Police Authority*, *Transport for London* (équivalent du STP, sans les transports ferrés), *London Development Agency* (équivalent de l'ARD) et *London Fire & Emergency Planning Authority*.

**Le London Plan**  
Objectifs, contenu  
et processus  
d'élaboration

Londres, qui était jusque là du ressort du Secrétaire d'État *via* le GOL, est maintenant passée sous la responsabilité de la GLA, qui est tenue d'élaborer une *Spatial Development Strategy*, mieux connue sous le nom de *London Plan*.

En matière d'urbanisme réglementaire, le maire de Londres ne peut se substituer aux communes qui doivent cependant le consulter avant d'approuver leur UDP et avant de délivrer un permis de construire (PC) pour des projets dits «stratégiques»<sup>(1)</sup>.

Le Maire a le pouvoir de s'opposer à la signature d'un PC, s'il juge qu'il contredit les orientations du *London Plan*. En revanche, il n'a pas le pouvoir d'imposer un quelconque projet aux communes. Les projets stratégiques font donc partie du domaine partagé par la GLA et les communes et nécessitent de ce fait une convergence de vue entre les parties concernées.

**Quels sont les principaux leviers du changement et les défis du développement du Grand Londres ?**

Londres est aujourd'hui l'un des trois centres financiers du monde et l'une des «villes globales». Son PIB (204 milliards d'Euros) dépasse aujourd'hui celui de la Suède ou de la Belgique. Son économie, qui s'est réorientée vers les services financiers, le commerce, les loisirs et les nouvelles technologies, a créé près de 320 000 emplois dans les deux dernières décennies et devrait en créer encore le double dans les quinze ans à venir.

Le Maire entend bien s'appuyer sur l'attractivité et le dynamisme particulièrement sensibles depuis une quinzaine

d'années pour conforter cette position dominante et «enviable».

La population devrait dépasser huit millions d'habitants en 2016. On estime qu'environ 60 % des nouveaux arrivants seront noirs ou issus de minorités ethniques (alors qu'aujourd'hui ils représentent un tiers des Londoniens), ce qui n'ira pas sans poser de nouveaux défis pour leur intégration.

Le Maire s'est clairement prononcé en faveur de la concentration de la croissance, ce qui va à l'encontre des politiques de déconcentration et de redistribution dans le sud-est anglais menées après 1945.

Bien entendu, Londres souffre des mêmes maux que toutes les grandes métropoles : la polarisation sociale et économique est telle qu'elle induit une distribution fortement inéquitable des richesses. Le taux de chômage à Londres est le deuxième plus élevé du Royaume-Uni, mais il est aussi 2,5 fois plus fort pour les minorités ethniques que pour les blancs.

D'autre part, le déficit de logement est tel qu'il rend les prix du marché totalement inabordables, même pour les classes moyennes. Il s'en suit un découplage complet entre marchés du logement et du travail et une augmentation insupportable des migrations alternantes, d'autant plus qu'il y a eu très peu d'investissements dans les transports en communs lourds et que la privatisation des trains de banlieue n'a pas amélioré le fonctionnement du système, bien au contraire.

Ainsi, l'un des grands paradoxes de Londres c'est qu'elle est très accessible sur le plan international grâce à ses nombreux aéroports, mais très difficile à traverser ou à pénétrer depuis les régions voisines.

Le dynamisme de Londres ne doit donc pas se faire au détriment de sa cohésion sociale (qui n'est déjà pas très bonne), ni de ses espaces verts, de son patrimoine architectural, de sa biodiversité ou de son environnement en général.

Il doit en outre être accompagné d'une politique volontariste de restriction de la circulation automobile et de remise à niveau complète de ses infrastructures de transport. Ces questions sont les principaux axes prospectifs sur lesquels sont construites les «stratégies» sectorielles ainsi que le *London Plan*.

**Quelles sont les plans élaborés par la GLA ?**

La GLA a récemment rendu public un certain nombre de «stratégies» couvrant les domaines prioritaires sur lesquels le maire a compétence. Elles s'apparentent à des plans sectoriels (tels que le Plan vert, le Plan de déplacements urbains, le Plan régional pour la qualité de l'air, etc.), bien qu'elles aient un caractère relativement éphémère. Il est en effet prévu qu'elles soient régulièrement revues (en général après chaque élection).

**Le London Plan**

Au contraire, les orientations et les objectifs du *London Plan* sont établis en référence à un horizon de 15 à 20 ans. Selon Nicky Gavron, la vice-maire du Grand Londres, son rôle est de synthétiser les composants physiques et géographiques des plans sectoriels. Il ne doit pas seulement spécifier le contenu des grandes politiques sectorielles mais aussi comment elles doivent être réalisées, par qui et où.

**Quel est son contenu ?**

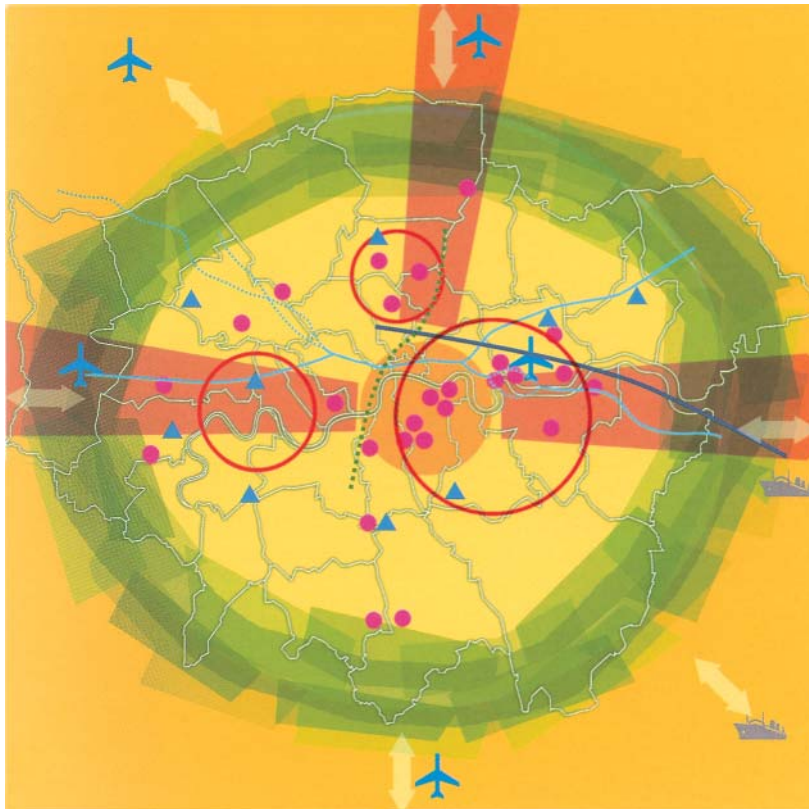
Le *London Plan* est divisé en cinq chapitres :

1. Les facteurs de changement (*Change in London*) : prospective démographique, économique, technologique, sociale, positionnements international, européen, national et régional, etc. ;
2. Les espaces d'enjeux (*Spaces and places in London*) : il s'agit de tous les lieux qui offrent des opportunités

(1) Il s'agit des permis de construire qui :

- dépassent une certaine taille ;
- concernent des infrastructures ;
- sont susceptibles d'avoir un impact sur les servitudes de vues (les immeubles dépassant une certaine hauteur par exemple) ;
- contredisent les prescriptions et règlements des UDP communaux.

## Le London Plan Objectifs, contenu et processus d'élaboration



"London diagram"

- Centre de Londres
- Corridor de renouvellement urbain
- Secteur stratégique
- ▲ Centre métropolitain
- Zone de redéveloppement (politique de la ville)
- Ceinture verte
- ✈ Aéroport
- ⚓ Port
- ➡ Infrastructure de liaison-clé
- Channel Tunnel rail link (Eurostar)
- ⋯ Crossrail 1 } RER
- ⋯ Crossrail 2 }

© Crown copyright.  
Greater London Authority 100032379 (2002)

particulières pour réaliser les stratégies sectorielles de la GLA ;

3. Les politiques thématiques (*Thematic policies*) : vivre, travailler, se déplacer, se divertir, s'aérer... ;

4. Les politiques transversales (*Cross-cutting policies*) : environnement, composition et paysage urbains, patrimoine bâti, développement durable, santé publique, égalité des chances... ;

5. Les instruments de mise en œuvre (*Delivering the vision*) : financement, partenariat, mécanismes juridiques ou fiscaux, phasage des grandes infrastructures.

### Quelles sont ses orientations ?

Le *London Plan* se réfère explicitement au Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) dans ses grands principes : répartition polycentrique et équilibrée des fonctions ; accès équitable aux infrastructures et aux ressources. Il préconise de concen-

trer les moyens de la GLA et de ses partenaires publics ou privés sur les actions et objectifs suivants :

- Relance de la construction de logements : 23 000 unités par an au minimum devront être construites (dont la moitié à caractère social) dans le cadre d'une densification des secteurs les mieux desservis par les Transports en commun (TC).

- Relance de la construction et de la modernisation du parc de bureaux et d'hôtels : 8 millions de m<sup>2</sup> de bureaux et 36 000 chambres d'hôtel devront être livrés d'ici à 2016, dans le cadre d'une reconversion prioritaire de locaux industriels.

- Développement du système de transport : augmenter de 50 % la capacité du réseau ferré de TC et de 40 % celle du réseau de bus, développer les réseaux de circulations douces et réduire enfin de 15 % la circulation en dix ans dans la zone centrale en introduisant un péage urbain.

- Amélioration du cadre de vie : les espaces verts existants seront strictement protégés (en particulier dans la Ceinture verte que les deux régions périphériques voudraient bien remettre partiellement en cause pour s'urbaniser au contact de Londres), de même que les couloirs de vues et les silhouettes urbaines.

### Comment ses orientations sont-elles spatialisées ?

À la suite d'études de capacité, les objectifs quantitatifs du *London Plan* ont été répartis par *boroughs* puis récapitulés par sous-secteurs cohérents sur le plan des enjeux de planification (voir la carte ci-contre).

Ainsi, la *East London sub-region* (dont la City et les Docklands font partie) et la *Central London sub-region* devraient concentrer respectivement 40 % et 37 % des nouveaux emplois prévus d'ici 2016. Le *London Plan* prévoit aussi que ces deux secteurs



L'aire du Grand Londres et les secteurs de planification selon le *London Plan*



accueilleront la majorité des nouveaux logements (plus de 60 %). Ces sous-secteurs feront bientôt l'objet de déclinaisons locales, sortes de SCOT ou de schéma de secteur, co-élaborés par la GLA, les *boroughs* et les acteurs concernés. Ces *Sub-regional Spatial Frameworks* serviront à vérifier et préciser la faisabilité des objectifs quantitatifs, en termes de calendrier de réalisation, ou de localisation des sites de développement. Par ailleurs, le plan distingue cinq types de secteurs stratégiques dont les périmètres et les capacités devront être définies dans le cadres des *Sub-regional Spatial Frameworks* et reportés dans les UDP.

#### 1- *Opportunity areas*

Il s'agit de sites ayant d'une part des réserves foncières importantes permettant d'accueillir un grand nombre de logements et/ou de locaux d'activités (ainsi que les équipements publics ou commerciaux nécessaires) et, d'autre part, qui sont bien desservis par les TC lourds actuels ou projetés. Ces sites incluent généralement des friches industrielles ou ferroviaires.

#### 2- *Areas for intensification*

Ce sont des sites n'ayant pas le même potentiel de redéveloppement en raison du manque de foncier mobilisable, mais présentant un intérêt particulier du fait de leur bonne desserte par les TC lourds actuels ou projetés à court terme.

#### 3- *Areas for regeneration*

Ce sont les secteurs les plus déshérités dans des circonscriptions électorales où sont recensées les familles situées au plus bas dans le *London Deprivation Index* (un indice intégrant des critères de revenu, de chômage, de dépendance, de formation, de santé et de logement).

#### 4- *Town centres*

Il s'agit des principales centralités existantes, positionnées sur les grands nœuds routiers et ferroviaires. Elles ont vocation à renforcer leurs activités commerciales et de loisir.

#### 5- *Strategic open spaces*

Cet ensemble regroupe les espaces verts d'intérêt métropolitain (dits *Metropolitan Open Lands*), des terres agricoles et des bois faisant partie de la

Ceinture verte ou des parcs régionaux (*Lea Valley*), mais aussi des rivières, canaux et plans d'eau innervant le Grand Londres (*Blue Ribbon Network*). Dans les deux cas, le *London Plan* met en avant la notion de réseau et encourage les communes à réaliser des liaisons fonctionnelles ou physiques entre ces espaces (coulées vertes).

#### L'élaboration du *London Plan*

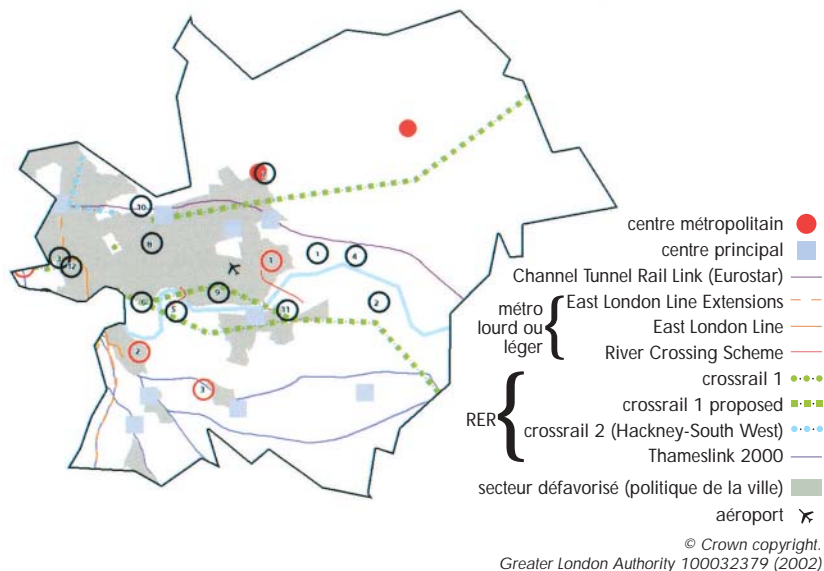
À l'instar des plans sectoriels, le *London Plan* a été mis en chantier peu après la création de la GLA, selon une méthode de travail typiquement anglo-saxonne : l'équipe de planification stratégique de la GLA est très réduite (une trentaine de personnes environ) et s'entoure de consultants extérieurs, généralement universitaires, avec lesquels elle passe des contrats.

La publication de la version provisoire du *London Plan* a été précédée par celle d'un document de travail «*Towards a London Plan*», publié en mai 2001. Ce «livre blanc» synthétise les contributions d'une vingtaine de groupes de travail faisant des propositions sur des thèmes très ciblés allant des scénarios de croissance démographique, à la silhouette urbaine de Londres, en passant par les ratios de parkings ou le marché des bureaux. Beaucoup plus qu'un Livre blanc, ce document esquisse déjà les politiques ou projets spécifiques proposés par le Maire. Il a fait l'objet d'un processus de consultation très large tant du grand public, que des personnes publiques normalement associées. Il en est ressorti :

- un consensus assez général sur la nécessité de répondre aux grands problèmes par d'importants programmes d'investissement public-privé, principalement dans les secteurs du logement social, du renouvellement des quartiers défavorisés et des transports en commun ;
- plusieurs réserves ou critiques concernant les hypothèses de croissance

Le *London Plan*  
Objectifs, contenu  
et processus  
d'élaboration

Les enjeux de planification par sous-secteur : l'exemple de l'East London



utilisées, la focalisation des projets de développement sur le centre de Londres au détriment de sa périphérie, sur l'utilité du péage urbain, ou sur la capacité de la GLA à mettre en œuvre ces programmes dans le calendrier annoncé. Les observations recueillies à l'issue de cette consultation ont fait l'objet d'un rapport de synthèse intitulé «*Responses to Towards a London Plan*». La version provisoire du *London Plan* a elle aussi fait l'objet d'une consultation légale entre juillet et septembre 2002, auprès des mêmes acteurs. La GLA est en train de synthétiser les observations auxquelles la version finale devra apporter des réponses précises.

### Comment sera-t-il approuvé ?

Le *London Plan* doit faire l'objet d'une procédure d'*Examination in public* devant un panel d'experts nommés par le Secrétaire d'État. Ce dernier a le pouvoir de s'opposer à son approbation s'il le considère incompatible avec des politiques nationales ou des directives régionales, ou nuisible aux intérêts d'un territoire à l'extérieur du Grand Londres.

### Comment le *London Plan* sera-t-il financé et mis en œuvre ?

Une estimation des financements nécessaires a montré qu'il faudrait investir au moins 157 milliards d'Euros dans les services et les transports publics (soit l'équivalent de 20 CPER en Ile-de-France !).

Le gouvernement s'est engagé à doubler les budgets alloués aux principales agences gouvernementales intervenant dans le Grand Londres entre 1999 et 2003. Mais cet effort très important ne compense que partiellement la baisse des financements publics dans le Grand Londres, relativement à la croissance de sa population, et de sa contribution au PNB. La GLA fait donc un lobbying actif pour obtenir plus d'investissements publics.

Elle table également sur la contribution du secteur privé. Ainsi, la construction de 450 000 nouveaux logements d'ici à 2016 devrait générer plus de 105 milliards d'Euros d'investissement privés, dont une partie pourrait être récupérée pour financer des logements sociaux via le dispositif dit de «*Planning obligation*»<sup>(2)</sup>.

La GLA devra aussi faire appel à d'autres mécanismes de financement

fiscaux ou opérationnels tels que le *Local Tax Reinvestment Programme*, le *Strategic site service charge system*, ou les péages urbains (*Dartford Crossing*, *Central Business District*, etc.) et s'appuyer sur des accords de partenariat avec des associations ou groupes de pression locaux (à ce jour, il en existe une trentaine).

### Points forts et points faible

#### Quelles sont les points forts et les innovations du *London Plan* ?

- Un parti clair et net en faveur d'une reconcentration du développement et d'une densification, ainsi qu'une approche très intégrée du développement socio-économique, de l'urbanisme et des transports.
- Une évaluation *a priori* (ou *ex-ante*) de ses performances en terme de développement durable, par un organisme indépendant de la GLA. Cette «étude d'impact territoriale» a été rendue publique en même temps que le *London Plan* et alimentera certainement la procédure d'*Examination in public*.
- Une méthode «séquentielle» permettant de localiser les sites de développement dans le cadre des *Sub-regional Spatial Frameworks* et d'évaluer les demandes de permis d'aménagement.

#### Quels sont ses principaux obstacles ?

- Les délais nécessaires au réaménagement de plusieurs *Opportunity Areas*, en particulier à l'est de Londres qui ne pourront réellement se développer qu'après livraison de la première ligne RER Crossrail (soit après 2011)

(2) Ce système permet aux communes de négocier au coup par coup la participation des promoteurs à la réalisation ou au financement d'équipements publics, d'espaces verts ou de logements sociaux. Le Maire souhaite l'unifier et l'encadrer par des règles.

Le *London Plan*  
Objectifs, contenu  
et processus  
d'élaboration

et, plus généralement, les décalages entre création de TC et les opérations d'aménagement privées.

- Le coût de dépollution de sites industriels ou d'aménagement de certains sites ferroviaires (ex : le nouveau quartier entre les gares de King's Cross et St-Pancras).
- Le financement des grosses infrastructures, car le gouvernement est très réticent pour augmenter significativement sa dotation globale à la GLA ou pour l'autoriser à percevoir de nouvelles taxes.
- L'accroissement des dépenses d'investissement pour les équipements publics à la charge des communes.
- L'introduction du péage urbain en février 2003 dans le centre de Londres est la clef de voûte du nouveau système de transports. Il doit contribuer à diminuer la circulation au centre tout en aidant au financement des transports en communs qui l'irrigueront. Cependant, le projet est d'ores et déjà très controversé, techniquement et politiquement. Il jouera sans aucun doute un rôle décisif lors de la prochaine élection du Maire.

### **London Plan et SDRIF : des différences ... et des similitudes**

Par rapport au SDRIF, le *London Plan* donne la prééminence à l'esprit du projet métropolitain plutôt qu'à sa traduction spatiale et réglementaire. Celle-ci est renvoyée à des négociations ultérieures avec les communes, en particulier dans le cadre de l'élaboration des *Sub-regional Spatial Frameworks* et de la révision de leur UDP. Ceci n'empêche pas les équipes de la GLA d'avoir déjà des idées assez

précises sur les projets de renouvellement urbain. Mais ce sont bien les rapports de force entre le maire, le gouvernement et les communes (et peut-être aussi la tradition britannique de droit non-écrit et/ou non dessiné) qui expliquent l'absence de précision du *London Plan*. Ainsi, l'écriture cartographique est volontairement peu soignée et imprécise, à l'encontre de celle du SDRIF.

Cependant, par delà leurs divergences de codification des politiques d'aménagement et de développement, on retrouve quatre similitudes d'approches entre *London Plan* et SDRIF :

- Une répartition par grands secteurs des objectifs de construction de logements et de création d'emplois. Comme pour l'Ile-de-France vis-à-vis du Bassin parisien, ces objectifs découlent d'une enveloppe globale fixée par le gouvernement par rapport à l'ensemble du Sud-Est anglais. Pour les logements, la GLA a effectué une répartition géographique sur la base d'une étude de capacité à la commune valable jusqu'en 2006, alors que la DREIF avait procédé d'une manière beaucoup plus «technocratique» pour le SDRIF.
- Au-delà de ces divergences de méthode, ce sont surtout les distorsions de grandeurs en matière de création de logements et d'emplois qui sont frappantes : le Grand Londres donne la prééminence à l'emploi par rapport au logement car il entend jouer un rôle d'hypercentre élargi pour la région métropolitaine, s'étendant sur le *South-East of England* et le sud de l'*East of England*, soit un espace peuplé de plus de 18 millions de personnes et concentrant près de 9,5 millions d'emplois.

- Une différenciation entre secteurs d'intervention prioritaires ou straté-

giques et reste du territoire. Comme le SDRIF, le *London Plan* préconise une polarisation du développement sur quelques sites prioritaires, au regard de critères explicites : disponibilités foncières, desserte actuelle ou projetée en TC lourds, potentialités commerciales, handicaps économiques et sociaux, qualité environnementale, etc.

- Un rééquilibrage du développement vers l'est. Comme le SDRIF, le *London Plan* préconise un renforcement de l'est londonien et en particulier du secteur dit «*Thames Gateway*» (l'équivalent, en beaucoup plus vaste, de la Seine-Amont).

- Une priorité pour les infrastructures de transport en commun. Bien que le parti pris en faveur des TC soit très nettement affirmé dans le *London Plan* (puisque'il n'est jamais question du réseau routier, sauf pour en limiter la circulation avec un péage urbain), il l'est aussi dans le SDRIF en première couronne avec le réseau Orbitale. Il faut préciser que Londres a un retard très important à rattraper dans ce domaine par rapport à Paris.

Le *London Plan* apparaît finalement plus comme une véritable stratégie de renouvellement urbain à l'échelle d'une agglomération qu'un schéma directeur d'aménagement régional<sup>(3)</sup>, au sens où on l'entend (ait ?) jusqu'à présent en Ile-de-France.

(3) À noter la différence d'échelle entre les deux entités puisque le territoire du Grand Londres représente à peine 13 % de celui de la région d'Ile-de-France : 1 600 km<sup>2</sup> contre 12 000 km<sup>2</sup>.

**Pour en savoir plus**  
Une part importante des informations de cette note provient des rapports figurant sur le site de la GLA, [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk)