

Cohérence aménagement-transports : le cas du Grand Londres



F. Doreny/IAU idf

Conjugués à la pénurie des fonds publics, les objectifs de développement durable nécessitent une meilleure hiérarchisation des projets. Ils imposent également une articulation optimisée entre acteurs de l'aménagement et des transports. Dans quelle mesure l'approche londonienne, qui repose sur la négociation et l'implication du monde privé, peut-elle alimenter la réflexion francilienne ?

À Londres, où l'architecture des pouvoirs locaux est différente du cas français, la planification stratégique et la compétence en urbanisme s'articulent entre le niveau régional du Grand Londres et celui des 33 *Boroughs*. Cet ensemble d'acteurs s'intègre dans le cadre juridique national de la planification, qui comprend souvent des mesures spécifiques au Grand Londres.

Grand Londres : compétences et principes stratégiques

À la tête de la *Greater London Authority (GLA)*, le maire du Grand Londres a la responsabilité de la planification stratégique régionale : celle-ci est traduite dans le *London Plan* et ses compléments sectoriels (*Mayor's Transport Strategy* pour ce qui concerne les transports). Il a également la responsabilité des

transports, qu'il exerce à travers *Transport for London (TfL)*, l'autorité organisatrice des transports, organisme rattaché à *GLA*. Les boroughs, autorités locales responsables du développement urbain sur leur territoire et comparables à nos communes, intègrent les éléments de stratégie du *London Plan* dans leurs plans locaux de développement (*Local Implementation Plans* et *Local Plans*).

Différence notable par rapport à ce que nous connaissons en Île-de-France : ces outils de planification stratégique sont des documents de cadrage non opposables et ne définissent pas un usage des sols. Il n'y a ainsi pas de carte de destination générale des sols comme c'est le cas dans le schéma directeur d'Île-de-

France (actuellement en cours de révision). Il n'existe pas non plus de projet d'aménagement et de développement durable (PADD) comme dans les schémas de cohérence territoriale (Scot) ou de définition des droits à construire comme dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Le schéma d'aménagement de Londres, appelé *London Plan*, identifie des secteurs stratégiques de développement, de renouvellement urbain, sans aller jusqu'à une traduction spatiale et réglementaire. Il énonce également les principes ou règles qui doivent trouver ensuite une application dans les projets sur le territoire. Dans sa version 2011, on y trouve par exemple énoncé un principe de soutien aux projets de développement urbain générant des flux importants situés dans des secteurs aujourd'hui bien desservis par les transports collectifs (accessibilité et niveau de service), ou dont l'amélioration de la desserte est prévue et financée. Le *London Plan* demande également la prise en compte des effets des projets de développement urbain sur le réseau de transports collectifs, à la fois à l'échelle locale et à une échelle plus large. Il précise encore le soutien attendu des *boroughs*, lesquels se doivent de relayer cette stratégie à travers leurs plans locaux de développement. L'implication de ces *boroughs* est forte en matière d'usage des sols : ce sont eux qui attribuent en règle générale les

permis d'aménager et de construire. Le rôle du maire de Londres n'est cependant pas neutre, dans la mesure où il peut peser sur le contenu et la réalisation des développements urbains reconnus comme stratégiques par le décret *Town and Country Planning (Mayor of London) Order 2008*. Dans ce cas, le maire londonien procède lui-même à l'instruction du permis : il en analyse la recevabilité dans le contexte du *London Plan* et de sa *Transport Strategy*, et il peut dans certains cas imposer au *borough* soit de refuser le permis, soit de devenir l'autorité responsable du projet. En cas de désaccord entre les deux parties, l'État tranche.

Un cadre et un processus spécifique de négociations

Les demandes de permis d'aménager et de construire (*planning applications*) sont déposées par le porteur du projet d'aménagement (*developer*) auprès du (des) *borough(s)* concerné(s). Qu'elles soient traitées par le *borough* ou par GLA (ou le *Greater London Authority*), le permis attribué peut être choisi parmi une large palette, qui va du permis de principe (*outline planning permission*) au permis complet (*full planning permission*), avec parfois des conditions (*planning conditions*) associées, ou encore une limitation dans le temps. Ces demandes sont analysées au regard du contexte local et des objectifs stratégiques régionaux et/ou locaux (*London Plan, Local Plans*), qui constituent des bases de discussion. Un tel cadre et le principe des aller-retours et négociations permettent d'adapter le contenu des projets en fonction des caractéristiques du territoire concerné, facilitent les compromis et donnent plus de souplesse qu'une procédure réglementaire comme nous la connaissons, mais posent des questions sur le maintien de la cohérence d'ensemble. Ce processus spécifique d'attribution des permis est complété par un outil appelé la « Section 106 ». Celui-ci émane de

Town and Country Planning Act de 1990, assimilable au code de l'urbanisme français. Il s'agit d'un processus de négociation spécifique destiné à améliorer les compromis entre acteurs. Cet outil intervient au moment de la demande et en complément des négociations sur les permis. Il permet à l'autorité qui pilote (GLA ou *borough* selon les cas) de négocier des compensations (*mitigations*) de la part du porteur du projet. Ces dernières sont soit financières, soit en nature. Elles peuvent porter par exemple sur la modification d'éléments de programmation, comme la part de logement social dans le projet, ou la réalisation d'équipements ou infrastructures manquants (école, gare...). Elles donnent lieu à la rédaction d'un contrat (*planning obligations* ou *planning agreement* ou *planning benefits*) qui lie le *developer* à l'autorité locale. Dans le cas de

projets stratégiques pour lesquels le maire a la main, notons que celui-ci fait réaliser par ses équipes des études d'impact et de besoins, lesquelles constituent la base des négociations avec le porteur de projet.

Pour ce qui concerne les transports, *Transport for London* (TfL), l'autorité organisatrice des transports, dispose ainsi d'une équipe dédiée (*Land use planning team*) chargée, pour le compte du maire directement, des études et négociations avec le porteur de projet jusqu'à la signature du contrat. TfL dispose donc d'une compétence élargie, visant à développer l'articulation entre aménagement et transport, que le Stif ne possède pas en Île-de-France.

Une contribution financière des bénéficiaires indirects

Le Royaume-Uni développe par ailleurs des outils permettant de

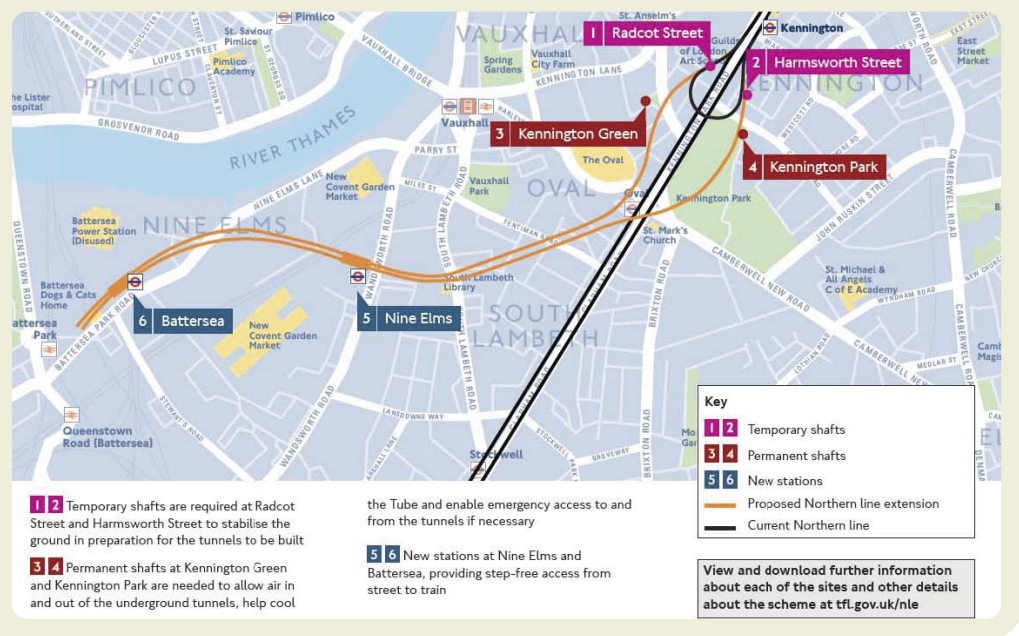
faire contribuer les différents acteurs du monde économique et du monde de l'aménagement au financement des équipements et infrastructures publics⁽¹⁾ rendus nécessaires par le développement de leur projet ou le fonctionnement de leur activité. Cela permet, en théorie en tous cas, de préserver au fur et à mesure l'équilibre entre le développement urbain et les besoins en infrastructures et équipements associés. Le monde économique est assujéti de manière classique à la taxe foncière (*business rate*) sur les entreprises. Celle-ci est collectée à l'échelon national avant d'être redistribuée sous forme de subventions globales aux collectivités : ces fonds ne financent donc pas directement le projet, et l'impact réel

(1) Les britanniques entendent par équipements et infrastructures publics les équipements (écoles, piscines...) ainsi que les infrastructures de transport.

L'extension d'une ligne de métro pour desservir le projet Battersea Power Station

Ce projet, localisé au sud-ouest de l'hyper-centre londonien, s'inscrit dans un site plus large de développement aujourd'hui mal desservi par les transports collectifs. Les études d'impact du projet ont en particulier montré la nécessité, du point de vue des transports, de prolonger la ligne de métro Northern Line pour le desservir. Le montage financier prévisionnel, qui porte sur l'ensemble des équi-

pements et infrastructures à réaliser, combine des apports à travers la « Section 106 », sous différentes formes selon les périmètres (négociations, mais aussi redevance), et deux CIL locaux (*boroughs* concernés), sans parvenir à réunir le montant à financer. La recherche de financements se poursuit, notamment à travers un TIF. En janvier 2012, la faillite du *developer* du projet avait remis en cause l'ensemble du montage envisagé. Un nouveau groupement a, depuis, racheté le site, avec le projet, son permis et les conditions associées à sa réalisation (dont le financement de la nouvelle station de métro).



de cette première taxe sur l'articulation aménagement/transport est assez limité. En revanche, les Britanniques se sont dotés d'un outil complémentaire : une taxe additionnelle à la taxe foncière (*Business Rate Supplement ou BRS*), destinée à financer un projet d'équipement ou d'infrastructure nécessaire au développement économique d'un territoire. Nous sommes là en présence d'une fiscalité dédiée à un projet : la taxe ne peut pas financer autre chose que ce pour quoi elle est mise en place, ne peut financer qu'une dépense que la collectivité n'aurait pas pu réaliser par ailleurs, et en aucun cas des services que la collectivité est dans l'obligation de fournir.

En complément, un nouvel outil en développement, le *TIF* ou *Tax Increment Financing*, devrait permettre, dès 2013, aux collectivités locales d'emprunter sur le

marché financier sur la base du supplément de recettes futures de la *Business Rate* généré par la réalisation d'un projet d'infrastructure. Là encore, des retombées directes sont visées, pour le financement d'un projet donné, mais sans certitudes sur le fonctionnement de l'outil à ce jour. Le monde de l'aménagement est très directement mis à contribution. Tout d'abord à travers la «*Section 106*» évoquée plus haut, et grâce à laquelle le porteur du projet d'aménagement peut être amené à financer des infrastructures ou équipements sur le territoire. Ensuite via le CIL (*Community Infrastructure Levy*), nouvel outil poursuivant un objectif similaire et dont la mise en place est en cours, avec une étape importante à l'horizon 2014.

Il s'agit là d'un impôt pesant sur le développement urbain. Celui-ci comporte une contribution systématique des aménageurs ou

promoteurs au financement d'une infrastructure ou d'un équipement (et non des négociations, contrairement à la «*Section 106*»). Celle-ci est calculée selon des règles fixes en fonction du nombre net de mètres carrés construits. L'objectif affiché est de remplacer la «*Section 106*», à l'exception des compensations spécifiques à un site ou aux investissements non éligibles au CIL (aménagements en faveur de la capacité bus, logement social...). Le financement des grandes infrastructures de transport combine l'utilisation de ces différents outils, même si cela ne garantit pas toujours un montage financier complet et stable. En ce qui concerne les projets urbains, tous sont soumis aux négociations de la «*Section 106*», mais avec des niveaux de compensations variables en fonction de la localisation et de la programmation du projet.

Quels enseignements pour l'Île-de-France ?

En combinant planification stratégique et négociation, l'articulation entre aménagement urbain et transports procède, à Londres, d'une approche spécifique. Le cadrage se fait à travers des documents de planification qui ne définissent pas l'usage des sols, mais également en créant les conditions de négociations régulières, associées au principe des compensations, entre acteurs publics et acteurs privés de l'aménagement. Cette ingénierie de projet laisse plus d'initiative au privé, qui vient de lui-même solliciter la collectivité.

Dénuée de cadre fixe, cette approche pragmatique peut donner lieu à des situations floues. Qui décide vraiment ? Et comment garantir sur le long terme la cohérence de l'aménagement, étant donné le poids laissé aux négociations avec les acteurs privés ? Dans certains cas, les objectifs contextuels et conjoncturels paraissent l'emporter sur la stratégie affichée par le maire de Londres. Le cas du projet *Westfield Stratford City* montre ainsi que l'objectif d'attirer rapidement l'investissement semble avoir été privilégié au détriment d'une programmation plus mixte et d'une meilleure intégration des transports collectifs. Autre différence intéressante avec l'Île-de-France : TfL, l'autorité organisatrice des transports, gère les négociations en matière d'articulation aménagement/transport pour les projets stratégiques, avec une équipe dédiée. Elle agit de ce fait dans le domaine de l'aménagement, jouant dans certains cas un rôle de facilitateur qui pourrait inspirer le cas français.

L'approche financière peut également être source de réflexions. Les Anglais, et en particulier les Londoniens, disposent d'un panel d'outils leur permettant d'impliquer les bénéficiaires indirects dans le financement des infrastructures et équipements. Ces outils sont nombreux, mais récents et en constante évolution, ce qui semble être une

Une desserte exceptionnelle, du local à l'international, pour le projet King's Cross Central

Ce projet, en limite nord de l'hyper-centre londonien, s'inscrit au cœur du pôle de développement transport de King's Cross-Saint Pancras, d'envergure nationale. Ce dernier a bénéficié d'investissements majeurs et exceptionnels depuis la fin des années 1980 (ligne à grande vitesse

et nouvelle gare terminus à Saint Pancras, nouvelles gares et nouveaux services régionaux, réaménagement du pôle d'échange métro). Ces investissements ont été financés indépendamment du projet urbain. Par ailleurs, l'aménagement du secteur a été lancé avant le développement des nouveaux outils comme le CIL. La participation du *developer* a donc été limitée à des négociations à travers la «*Section 106*» portant plutôt, pour ce qui concerne les transports, sur la desserte interne du site.



source de difficultés pour les acteurs concernés. D'autre part cette organisation, qui donne un poids important aux financements privés, augmente les risques, car la réalisation des projets dépend de la conjoncture économique, et de la bonne santé financière de l'aménageur. Dans le projet *Battersea Power Station*, la faillite du *developer*, en 2012 a failli remettre en cause la réalisation du projet d'aménagement et la desserte métro du secteur. Nous observons par ailleurs que le recours systématique à l'investissement privé oblige les Anglais à rechercher des rentabilités à relativement court terme (faute de quoi les investisseurs refusent de s'engager), ce qui rend difficile toute anticipation importante de la valorisation d'un site, en plus de rendre les aménagements très dépendants de la conjoncture économique. La discordance des temporalités entre aménagement urbain et aménagement des transports a dans ces conditions beaucoup de mal à se résoudre et rend problématique la réalisation de projets lourds et à long terme. Enfin, malgré ce foisonnement d'outils, l'analyse de cas montre que de nombreux montages financiers ne peuvent pas être bouclés. La contribution, volontaire ou négociée, du secteur privé au financement des équipements et infrastructures publics doit donc être relativisée : comme partout, elle se révèle assez incertaine et, dans tous les cas, faible au regard des montants à financer. Ces réalités sont à considérer au moment où il est question, en Île-de-France, d'avoir de plus en plus recours à la sphère privée pour contribuer au financement des projets d'urbanisme et de transports.

Sophie Laurent ■

Une desserte ferroviaire régionale à mieux intégrer autour du projet Westfield Stratford City

Ce projet de complexe à dominante commerciale est situé au cœur du Parc Olympique des J.O. de 2012 et imbriqué dans les périmètres de plusieurs projets urbains. Le secteur bénéficie d'une desserte ferroviaire exceptionnelle par des services régionaux et le métro, mais est enclavé au centre des infrastructures qui le desservent (voies ferroviaires, routes, voies d'eau). Les infrastructures et équipements identifiés en matière de transport sont à la fois locaux et d'envergure régionale, avec un montage financier qui prévoit l'articulation de tous les outils (« Section 106 », CIL, TIF...), encore loin d'être bouclé. Pour l'instant, des contributions de « Section 106 » ont été négociées avec le *developer* du complexe commercial et réalisées. C'est par exemple le cas d'un nouveau hall billetterie, côté nord de la station de métro, auparavant ouverte uniquement côté centre-ville de Stratford au Sud.



Pour en savoir plus

- LAURENT Sophie, *L'articulation aménagement/transport à Londres*, IAU idf, juillet 2012.

Sur le web :



L'articulation aménagement/transport à Londres
<http://www.iau-idf.fr/detail/etude/larticulation-aménagement-transport-a-londres.html>

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteurs : Sophie Laurent
Sous la direction d'Élisabeth Gouvernal

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier
Maquette : Olivier Cransac
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144

www.iau-idf.fr