

2001

PLUS



Veille internationale

**MAÎTRISER L'ÉTALEMENT URBAIN :
UNE PREMIÈRE ÉVALUATION DES
POLITIQUES MENÉES DANS QUATRE PAYS
(Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong)**



Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
Minist re de l'Équipement, des Transports et du Logement

n° 49

Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, résitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger - 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger - 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski - 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet - 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger - 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal - 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine - 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber - 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer - 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson - 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth - 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Équipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain** (DIFU)
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger - 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer - 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger - 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear - 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme - 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper - 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (Alan Mac Gregor - 1997)
- 44 **Les politiques du logement en Europe** (Anne-Marie Fribourg - 1998)
- 45 **Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse** (Eric Huntzinger - 1998)
- 46 **Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas** (J.-R. Barthélémy, Ph. Blancher, Cl. Marris - 1998)
- 47 **Radioscopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe** (Eric Baye - 1999)
- 48 **Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches** (Vincent Kaufmann - 1999)

PRÉSENTATION

Sommaire

Introduction : Exemples étrangers de politiques nationales combinant densités et transports (V. Fouchier) 3

1. Angleterre	5
1. Le contexte du début des années 90	5
2. Les études préparatoires à la P.P.G.13	6
3. Qu'est-ce qu'une directive ?	8
4. Des objectifs nationaux en matière de densités	9
5. La P.P.G.13 : composante d'une politique urbaine nationale globale	10
6. Qu'elle est l'efficacité de la P.P.G.13 ?	12
1. Les modifications induites dans les politiques locales	12
2. Les effets juridiques	14
7. Deux exemples d'applications locales de la P.P.G.13 à l'agglomération londonnienne	14
1. La définition d'une fourchette de densités	14
2. Les conversions de maisons individuelles en appartements : une densification douce ?	15
2. La Norvège : une directive et une démarche pédagogique	17
1. La construction d'un argumentaire : les travaux de Peter Naess	17
2. Un décret royal	18
3. "Densifier avec qualité"	19
3. La politique "ABC" hollandaise	23
1. La ville compacte : une politique reformulée et étendue	23
2. La politique ABC	24
3. Quelques illustrations de l'application de la politique ABC	25
4. Premiers éléments d'évaluation	27
4. Hong Kong	29
1. Des densités minimales dans les baux emphytéotiques	29
2. Des sur-densités autour des stations de transports publics	29
3. Des sur-densités pour passages piétonniers	30
4. La compagnie de métro construit elle-même des quartiers denses	31
5. Conclusions : que nous apprennent ces exemples étrangers ?	33

ANNEXES

Annexe 1 : La P.P.G.13 (traduction de la première partie de la directive)	37
Annexe 2 : La mise en œuvre de la P.P.G.13 : une première évaluation (1994-1996) (Jacques Theys)	42
Annexe 3 : La politique de densification en Grande-Bretagne (Michaël Bach)	55

A la veille d'une nouvelle loi sur l'urbanisme et au lendemain du débat «Habiter et se déplacer en ville», il nous a paru intéressant de nous pencher sur les politiques de maîtrise de l'étalement urbain menées dans différents pays, et, ce qui est sans doute plus original, de faire connaître les premières évaluations auxquelles celles-ci ont donné lieu.

Essentiellement consacré à l'Angleterre, ce numéro aborde néanmoins, de manière plus rapide, les politiques mises en œuvre en Norvège, aux Pays Bas et à Hong Kong.

Si le cas de Hong Kong est particulier, la politique de densification s'expliquant essentiellement pour des raisons de pénurie foncière, (le sol ne pouvant être cédé que par baux emphytéotiques aux promoteurs...) les raisons qui ont poussé les pays d'Europe occidentale à vouloir maîtriser l'étalement urbain sont, en revanche, assez voisines. Au début des années quatre vingt dix, tous ces pays ont simultanément pris conscience des coûts - économiques, sociaux et écologiques - de la périurbanisation, en forte accélération depuis deux décennies : consommation sans cesse accrue d'espace et d'énergie, difficulté à rentabiliser les équipements publics, dégradation de la qualité de la vie... Les politiques menées pour y faire face, qui s'inscrivent dans la perspective du «développement durable», ont pour caractéristique commune de viser des objectifs multiples, de combiner une panoplie différenciée d'instruments, mais surtout d'être intersectorielles, et d'intégrer intelligemment les outils de la planification spatiale et ceux de la politique des transports. Il s'agit à la fois de freiner la périurbanisation et la croissance de la circulation automobile dans les zones urbaines, de favoriser les transports en communs et «la reconstruction des villes sur elles-mêmes», d'économiser l'énergie, d'améliorer la qualité de l'air, de préserver les espaces naturels...

Pour cela il a souvent fallu imaginer des formes originales d'action publique permettant de mobiliser des acteurs extrêmement divers autour d'objectifs clairement définis et évalués... et c'est peut-être là l'intérêt majeur des quatre expériences présentées ici par Vincent Fouchier que de mettre en évidence ces innovations institutionnelles

La croissance et la transformation des villes s'effectuant, comme on le sait, sur un temps très long, il est difficile de porter dès à présent un jugement sur l'effet réel de ces politiques, encore très récentes. Nous avons tenu toutefois à présenter les premières évaluations auxquelles elles ont donné lieu à la fois pour leur intérêt méthodologique, mais aussi parce qu'elles mettent bien en lumière les obstacles auxquels elles se sont heurtées, leur domaines de succès ou d'échec. L'étude réalisée pour le ministère de l'Environnement et des Transports britannique est à cet égard exemplaire : elle montre bien, en particulier, comment, sur un thème d'intervention local comme l'étalement urbain, nos voisins ont réussi à articuler efficacement des objectifs définis au niveau national et une mise en œuvre par des acteurs décentralisés.

M.J. Roussel
J. Theys

EXEMPLES ÉTRANGERS DE POLITIQUES NATIONALES COMBINANT DENSITÉS ET TRANSPORTS

Vincent FOUCHIER

INTRODUCTION

A l'occasion des réflexions en cours en matière de politique urbaine (nouvelle loi sur l'urbanisme) et de transport (loi sur l'air), il nous a paru utile de présenter quelques exemples étrangers de politiques visant à réduire la circulation automobile et concernant conjointement l'urbanisme et les transports.

L'analyse, qui ne s'intéresse qu'aux directives nationales¹, porte principalement sur la politique mise en œuvre en Angleterre ; mais les exemples de la Norvège, des Pays Bas, et de Hong Kong sont également évoqués.

Dans tous ces pays, ce ne sont pas uniquement des dispositions relevant de la gestion de la circulation ou d'une modification du partage modal en faveur des transports collectifs qui ont été édictées, mais des mesures relevant de l'urbanisme. Il s'agit d'influencer la mobilité à sa source, à partir d'une organisation des villes jugée plus appropriée. La densification urbaine devient dès lors un moyen, non seulement de limiter la consommation d'espaces naturels, mais aussi de réduire l'usage de l'automobile. La mise en œuvre de la loi sur l'air française, qui motive l'élaboration des plans de déplacements urbains, pourrait s'inspirer de ces politiques pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, en particulier dans son article 28.1 (réduction du trafic automobile et développement des transports collectifs).

L'intérêt de ces politiques dépasse le strict champ de l'urbanisme et des transports. Les pratiques des administrations nationales, dans les contextes de décentralisation anglais, norvégiens ou hollandais, sont également riches d'enseignement. Lorsque les responsabilités sont redistribuées entre différents échelons institutionnels, au profit d'un pouvoir politique décentralisé, les administrations centrales doivent trouver une nouvelle légitimité. Garanties des grands équilibres, mais se sentant souvent affaiblies

face aux décideurs locaux, à qui les lois de décentralisation donnent un poids considérable, elles éprouvent le besoin de redéfinir leurs missions. Les exemples présentés dans cette étude éclairent la manière dont celles-ci tentent cette redéfinition de leur rôle vis-à-vis des autres collectivités publiques. En matière d'urbanisme, ce jeu d'acteur est particulièrement révélateur. La notion de subsidiarité, qui prévaut dans l'Union Européenne, explique que l'autorité de l'Etat soit très contestée localement : pourquoi et comment l'Etat interviendrait-il dans des enjeux locaux de développement urbain ? La réponse, illustrée par les politiques présentées, est simple : l'Etat affiche ses priorités et les grandes orientations qu'il souhaite voir donner à l'évolution des villes ; il produit un petit nombre de textes ayant vocation de directives et s'assure qu'elles soient respectées localement.

On observera, notamment dans le cas britannique, la manière dont est évaluée la politique nationale. En effet, une fois les orientations formulées, les administrations centrales cherchent à évaluer l'efficacité des mesures prises, afin d'adapter les outils ou de compléter les actions pédagogiques. Nous insisterons sur les premiers résultats concrets des différentes politiques analysées, lorsque les évaluations sont disponibles (ces politiques sont souvent récentes et le recul n'est pas toujours suffisant pour en mesurer la portée). En quoi influencent-elles les décisions locales ? Provoquent-elles un changement dans les pratiques des acteurs tant publics que privés, intervenant dans le champ de la gestion urbaine et des déplacements ? Quelles sont les limites perceptibles des méthodes employées ? Quels enseignements peuvent en être tirés pour le cas français ? Nous essayerons aussi clairement que possible de répondre à ces questions, en commençant par l'exemple anglais.

¹ Il serait utile, par ailleurs, d'observer les schémas directeurs d'agglomération pour voir, concrètement, comment ces cadres nationaux sont mis en pratique localement. Cf. FOUCHIER, Vincent, « La densification : une comparaison internationale entre politiques contrastées », in : *Annales de la Recherche Urbaine*, n°67, 1995, pp.95-108.

ANGLETERRE :

LA PLANNING POLICY GUIDANCE N°13

En mars 1994, le gouvernement britannique prit la décision de publier une directive nationale pour limiter les déplacements automobiles. Cette directive, la *Planning Policy Guidance* n°13 préconise une urbanisation dense et mixte autour des stations de transports publics. Elle s'applique en principe aux autorités locales. On rappellera d'abord le contexte dans lequel cette "directive" fut élaborée avant d'en préciser le contenu, puis d'en proposer une évaluation après quelques années de mise en œuvre.

1. LE CONTEXTE DU DÉBUT DES ANNÉES 90

Le début des années 1990 est marqué en Grande-Bretagne par la relance du débat sur la politique urbaine. Les titres des articles parus à cette époque dans les revues d'urbanisme² témoignent de manière assez explicite du type d'interrogations fondamentales et de prises de position que suscitent les évolutions dans la morphologie et la dynamique des villes (voir encart 1) :

ENCART N° 1 : L'ÉMERGENCE DU THÈME DE LA DENSITÉ DANS LES REVUES D'URBANISME ANGLAISES AU DÉBUT DES ANNÉES 90 : QUELQUES TITRES SIGNIFICATIFS.

- «Des densités plus élevées - Le chemin de la survie pour les villes ? » (1990)
- «Construire dans le fond du jardin» (1991)
- «Endiguement complet de l'urbanisation : une solution raisonnable ?» (1991)
- «Toujours rien à gagner avec le surpeuplement » (1991)
- «Solutions urbaines : au-delà des limites de la ville ? » (1991)
- «Grande hauteur, grands espoirs» (1991)
- «Concentré ou dispersé ? La dilution n'est pas une solution » (1992)
- «Les contradictions de la ville compacte» (1992)
- «Le manifeste des villes durables » (1992)
- «Stratégie pour augmenter la densité résidentielle» (1993)
- «Y a-t-il un futur pour l'habitat vertical ?» (1994)
- «A-t-on encore besoin des villes ?» (1995)

Les résultats du recensement de 1991 ont confirmé la tendance à la corrélation négative entre le taux d'accroissement (extension spatiale) des villes et leur nombre d'habitants : la contre-urbanisation s'est poursuivie³.

Sur le plan quantitatif, on estime qu'il faudra construire des logements pour près de 4,4 millions nouveaux ménages⁴ entre 1991 et 2016 (dont 570.000 dans la région du Sud-Est). Ce chiffre provoque alors un vif débat, non sur sa validité, mais sur les options urbaines susceptibles de concrétiser l'objectif ainsi fixé. Des projections de tendances montrent, en effet, que 6.800 ha par an d'espaces naturels

devraient être urbanisés, si aucun changement de politique n'avait lieu. La dialectique entre les urbanisations nouvelles et la densification des villes revient ainsi au centre des discussions, tant au sein de la communauté professionnelle britannique que dans les médias.

La consommation d'espace a déjà suivi un rythme très supérieur à la croissance démographique pendant les années 80 et le gouvernement souhaite, de toute façon, la freiner. Il commence d'abord par produire un rapport sur la "**stratégie britannique de développement durable**", en 1994. Dans ce rapport, il est dit que : "*l'objectif du gouvernement pour 2012*

² principalement *Town & Country Planning, Built Environment, Area, Town Planning Review*

³ BREHENY, Michael (éd.), « Sustainable development and urban form », Londres : Pion Ltd, 1992, 289p.

⁴ La décomposition de cette croissance du nombre de ménages est la suivante : 46% par croissance démographique, 21% par changement de la structure par âge, 33% par changement des habitudes de vie.

est de continuer à faire le meilleur usage possible des ressources en espace, en maximisant l'utilisation du sol dans les sites urbains, notamment ceux qui sont vacants, abandonnés ou contaminés, et en protégeant la campagne et les grands espaces verts".

Le débat urbain se déplace de la restructuration des quartiers dégradés, vers les enjeux écologiques⁵. De nouveaux outils réglementaires sont mis en place à cette fin.

Ainsi, le secrétariat d'Etat à l'Environnement tente de promouvoir la densification urbaine, en produisant une directive nationale fixant sa politique en matière de développement urbain (P.P.G.13). Présentée au Parlement le 19 mars 1994, celle-ci traduit la volonté de freiner la péri-urbanisation pour, d'une part, revitaliser les centres-ville en y concentrant les nouveaux projets et, d'autre part, réduire les besoins de déplacements motorisés en localisant les principaux "générateurs de déplacements" à proximité des transports en commun.

On voit que les motifs pour envisager le retour vers la ville sont alors triples : freiner la consommation d'espaces naturels, arrêter la dévitalisation des centres et éviter l'aggravation des "maux" provoqués par un usage croissant de l'automobile.

Que dit cette directive ? Comment est-elle mise en œuvre ? C'est ce qu'on verra après avoir rapidement rappelé les travaux préparatoires qui y ont abouti.

2. LES ÉTUDES PRÉPARATOIRES À LA P.P.G. 13

Pour élaborer sa directive nationale sur le développement urbain, le gouvernement disposait à la fois des données du recensement de 1991, montrant la poursuite alarmante de l'urbanisation et de la dévitalisation des grandes villes existantes, mais aussi de plusieurs études sur la relation entre urbanisme et transports. En effet, les ministères de l'Environnement et des Transports avaient réalisé de nombreuses recherches pour préparer la P.P.G.13. La plus importante, selon Michael Bach, responsable des politiques urbaines du ministère de l'Environnement, est celle intitulée : "Réduire les émissions des transports par l'urbanisme"⁶. Nous en présentons brièvement les principales conclusions.

Il faut d'abord souligner que le gouvernement britannique a signé, en 1992, la convention sur le changement climatique, qui engage le pays à réduire ses émissions de CO₂ en l'an 2000 à leur niveau de

1990. Les transports sont responsables d'environ 20% des émissions de CO₂. Or, comme il est dit dans cette recherche : "Il est clair que les politiques d'urbanisme qui minimisent la propension à se déplacer et offrent la possibilité d'utiliser des modes de transports efficaces au plan énergétique peuvent contribuer très fortement à la réduction de la croissance des émissions de CO₂". La quantité d'émissions de CO₂ a diminué de 13% entre 1979 et 1989, mais la part des transports dans ces rejets a augmenté, traduisant une augmentation des quantités émises par les transports de 33% (de 23,5 à 31,4 millions de tonnes)⁷. Entre 1978 et 1988, les émissions unitaires de CO₂ par véhicule/km ont certes diminué de 7% en Angleterre. Mais, les distances totales parcourues par les véhicules routiers ou ferroviaires ont connu dans le même temps une très forte croissance : +52%. L'automobile a vu, de son côté, son kilométrage total s'accroître de 62%.

La forte augmentation des distances parcourues a donc annulé les effets des progrès techniques concernant les émissions unitaires. Un tel constat renforce l'idée selon laquelle il convient de trouver d'autres mesures pour réduire les émissions de ce gaz à effet de serre.

TABLEAU 1 : Évolution des distances totales parcourues en Angleterre

VÉHICULES	Milliards de véhicules km en 1989	Évolution depuis 1979
Voitures et taxis	327	+62 %
Camions	65	+44 %
Train	33	+8 %
Total	436	+52 %

Source : d'après DoT, 1990

La courbe de Newman et Kenworthy, croisant la densité urbaine et les émissions de CO₂ par habitant dans 31 grandes villes mondiales, est également présentée dans ce rapport⁸ sur les émissions de CO₂. Elle montre que les densités peuvent avoir un effet sur la mobilité de quatre manières :

- en augmentant l'univers de choix de destinations potentielles sans recours à la voiture ;
- en permettant un accroissement de l'offre de services localement accessibles ;
- en réduisant les distances moyennes entre les multiples destinations potentielles ;

⁵ Lire à ce sujet les principales revues : *Town & Country Planning, Built Environment, Area, Town Planning Review*

⁶ DEPARTMENTS OF THE ENVIRONMENT AND OF TRANSPORT, « Reducing transport emissions through planning », Londres : H.M.S.O., 1993, 107p.

⁷ source : DoE

⁸ DEPARTMENTS OF THE ENVIRONMENT AND OF TRANSPORT, *op. cit.*

– et enfin, en augmentant la viabilité des transports publics.

En Angleterre, il existe une forte corrélation négative entre la densité de population dans les zones résidentielles et le revenu moyen des résidents. Ceci serait le signe d'une préférence individuelle marquée pour la disposition d'un vaste espace personnel. La concentration de ménages disposant de revenus faibles dans les zones de forte densité pourrait donc avoir des implications à la fois sur les modes de vie et sur le taux de motorisation. Ce constat sur les effets de revenu est énoncé dans le rapport, et il préconise

donc une certaine prudence quant aux conclusions à tirer sur les effets des densités⁹.

Cette précaution étant prise, plusieurs tableaux sont présentés, montrant la relation entre les densités et les km parcourus par personne et par semaine. Ils sont tirés d'une exploitation particulière de l'enquête nationale sur les déplacements. La densité est mesurée en habitants / ha, mais il n'est pas précisé comment elle est calculée¹⁰ : quelle base géographique (limite administrative, ou physique) ?, quelle superficie (brute ou nette) ?, quelle échelle ? (quartier de résidence, agglomération, région) etc.

TABLEAU 2 : Distance parcourue par personne selon la densité brute de population (en km par semaine, en 1985-1986 en Angleterre)

Nb habitants/ha	Tous modes	Voiture	Bus local	Train	Marche
< 1	206	159	5	9	4
1 à 5	191	147	8	9	5
5 à 15	176	132	9	12	5
15 à 30	153	105	10	10	7
30 à 50	143	100	10	11	6
Plus de 50	129	80	12	15	7
Ensemble	160	114	9	11	6

Source : d'après Travel National Survey 1986, cité dans DoE-DoT 1994. Chiffres arrondis. Les déplacements de moins de 1,6 km sont exclus. Les densités de population datent de 1981.

Ce tableau fait apparaître un kilométrage total plus faible pour les déplacements par individu dans les tranches de forte densité, et inversement¹¹. Les déplacements en voiture ont un poids très important, comme on le constate, car les autres modes évoqués (bus, train, marche) présentent un kilométrage croissant pour les tranches de densité elles mêmes croissantes.

Le rapport explique cette observation par le fait que la concentration (des activités, des destinations potentielles...) augmente la possibilité de déplacements à motifs multiples, favorable à l'usage des transports publics. Si les individus choisissent en grand nombre, en revanche, de ne pas profiter des

centres les plus proches de leur domicile, le résultat risque de se traduire par une mobilité supérieure... A l'échelle régionale, la centralisation des emplois de bureau tend à augmenter légèrement la longueur des déplacements, mais au bénéfice des transports en commun.

Plusieurs autres recherches britanniques ont contribué à forger la doctrine du gouvernement en matière de politique nationale à l'égard des densités et des transports.

Susan Owens¹², précurseur dans la réflexion sur la relation entre formes urbaines et consommation d'énergie, a, par exemple, cherché à savoir si certaines de ces formes étaient susceptibles de réduire

⁹ *ibidem*, p.37.

¹⁰ il est uniquement indiqué que les données de densité viennent de OPCS Sampling Frame, créé à partir d'un fichier d'adresses postales. Les chiffres de population sont ceux du recensement de 1981. L'enquête ne permet pas de tenir compte des effets de revenus.

¹¹ Une telle démonstration a été faite pour d'autres contextes : cf. FOUCHIER, Vincent, « Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Ile-de-france et des villes nouvelles », édition du S.G.V.N., diffusion La Documentation Française, décembre 1997, 212 pages.

¹² OWENS, Susan, « Energy efficiency and sustainable land use patterns », in : *Town & Country Planning*, vol.60, n°2, février 1991, pp.44-45.

TABLEAU 3 : Formes urbaines et potentiel de réduction de consommation énergétique

UTILISATION DU SOL (-DU MACRO AU MICRO-)	MÉCANISMES EN JEU	EFFET SUR LA DEMANDE EN ÉNERGIE
Combinaison de facteurs (forme, taille, disposition, etc.)	Besoin de déplacement (longueur et fréquence)	jusqu'à 150% de variation
Répartition des activités	Besoin de déplacement (longueur)	jusqu'à 130% de variation
Forme de l'aire urbaine	Besoin de déplacement	jusqu'à 20% de variation
Densité ou rassemblement des destinations	Transport collectif économique	économie d'énergie jusqu'à 20%
Densité ou mixité d'usage du sol et architecture	Co-génération facilitée	efficacité de l'énergie primaire accrue de près de 100%
Disposition, orientation, plan des bâtiments	Gain d'énergie solaire	environ 12% d'économie d'énergie
Contexte du site, paysagement, matériaux	Optimisation du micro-climat	près de 5% d'économie d'énergie

Source : d'après S. Owens, 1991.

celle-ci. Elle a synthétisé ses résultats comme suit : Pour elle, une organisation de la ville réduisant le besoin de déplacements peut engendrer des économies d'énergie considérables (jusqu'à 150 % de demande en énergie en moins).

Elle fait alors les recommandations suivantes : *“mélanger les affectations du sol (...) ; densifier les sites adaptés (par exemple, le long des lignes de transports en commun) tout en apportant un soin particulier à leur conception ; éviter de créer des cités-dortoir (...) notamment lorsqu'elles sont déconnectées des transports collectifs ; développer l'emploi et les services dans des sites non dépendants de l'automobile...”* Il ne s'agit pas de suggérer aux urbanistes de pratiquer un urbanisme plus dense pour le seul motif des économies d'énergie, mais de prendre en compte, au même titre que d'autres contraintes, cet élément largement ignoré jusqu'alors.

On retrouve des conclusions assez comparables dans les travaux de M.J. Breheny (université de Reading), publiés sur le thème du développement durable et des formes urbaines¹³ :

- *“les politiques d'endiguement urbain doivent être poursuivies et la déconcentration ralentie”* (il est lui-même pourtant plutôt hostile à la densification) ;
- *“les propositions extrêmes de ville compacte, visant à localiser la croissance urbaine à l'intérieur des limites actuelles des villes, sont, néanmoins, irréalistes et indésirables”* ;

- *“diverses formes de “concentration multipolaire”, autour de villes ou groupes de villes, peuvent être particulièrement adaptées”* ;
- *“la ville existante doit être rajeunie et on doit donc freiner ses pertes de population et d'emplois”* ;
- *“le traitement paysager des zones urbaines végétalisées doit être promu”* ;
- *“les transports publics doivent être développés à la fois à l'intérieur et entre les villes”* ;
- *“la mixité doit être encouragée et le zonage prescrit”* ;
- *“la co-génération (combined heat and power) doit être développée”*.

Ces différentes études qui datent du début des années 1990, ont conduit le gouvernement à mettre en place une politique visant à la densification urbaine et donc à la limitation de l'usage de l'automobile et de la consommation d'énergie.

3. QU'EST-CE QU'UNE DIRECTIVE ?

Dès 1980, le ministère de l'Environnement avait déjà publié une circulaire (22/80) pour freiner la dédensification. On y trouvait des considérations générales telles que : *“Les promoteurs se montrent trop peu enclins à offrir les densités maximales admissibles par leurs clients... Le ministre attache une attention particulière à l'offre de logements bon marché pour primo-accédants, qui ne peuvent être construits qu'à des densités supérieures aux densités convention-*

¹³ BREHENY, Michael (éd.), « Sustainable development and urban form », Londres : Pion Ltd, 1992, 289p.

nelles. Pour de nombreux sites de rénovation ou de densification, (...) les normes habituelles de densités ne peuvent servir de guide". Avec cette circulaire, une collectivité locale pouvait encore refuser un permis de construire pour densité excessive, mais elle savait que sa décision pouvait être rejetée en appel, sauf spécification particulière en fonction du site¹⁴.

Au début de la décennie suivante, un dispositif de directives nationales fut mis en place, pour s'assurer que les objectifs nationaux étaient bien suivis d'effet localement. Ainsi, selon la loi d'aménagement du territoire de 1990 (Town and Country Planning Act), les autorités locales doivent tenir compte du contenu des policy guidances (directives)¹⁵ dans l'élaboration de leurs plans d'urbanisme. Les directives sont un moyen pour le gouvernement de mieux faire connaître ses grands objectifs dans différents domaines de la planification.

La section 54A de la loi d'aménagement du territoire de 1990 (Town and Country Planning Act) exige que les décisions d'urbanisme respectent les plans directeurs correspondants, sauf condition particulière. Bien que la P.P.G.13 concerne principalement la conception des plans directeurs, la politique proposée doit aussi, en principe, être appliquée aux autorisations de construire individuelles et elles servent de référence en cas de recours devant le juge. Depuis 1990, diverses directives nationales ont été publiées par le ministère de l'Environnement : citons par exemple la P.P.G.3 (logement) et la P.P.G.6 (commerces et centres-ville). La directive n°13 (P.P.G.13), dans sa version de 1994, nous intéresse plus particulièrement¹⁶, car c'est celle qui a la portée politique la plus générale.

4. DES OBJECTIFS NATIONAUX EN MATIÈRE DE DENSITÉS

La P.P.G.13 de mars 1994 remplace une précédente circulaire qui datait de 1988, et qui s'intitulait "*Highway considerations in development control*". Son originalité est d'intégrer des orientations sur la manière dont les autorités locales doivent combiner leurs politiques de transport et d'urbanisme. Ces principes d'intégration composent la moitié du texte de la directive. L'autre moitié est, elle, plus directement orientée vers les problèmes techniques de création d'infrastructures nouvelles.

Les objectifs explicites de cette directive n°13 sont de concourir à :

- réduire la croissance de la longueur et du nombre de déplacements motorisés,
- encourager les moyens de transports alternatifs ayant de plus faibles impacts environnementaux, et donc de
- limiter la dépendance à l'automobile.

La motivation essentielle exprimée est d'atteindre les engagements du gouvernement formulés dans sa stratégie de développement durable, dont l'objectif majeur est la réduction du besoin de se déplacer : "*la croissance de la circulation telle qu'elle est prévue risque de compromettre les objectifs d'émissions de gaz à effet de serre, de qualité de l'air et de protection des paysages et de l'habitat. Il est possible que les améliorations techniques sur les véhicules se poursuivent, mais elles ne seront pas suffisantes*".

La P.P.G.13 vise donc à réduire le besoin de se déplacer (sections 1.7 et 1.8), notamment en voiture :

- en orientant la localisation des différentes activités en fonction de l'offre de transport (et vice-versa) ;
- en localisant les principaux "générateurs de déplacements dans les centres, qui sont accessibles par les moyens de transport autres que l'automobile ;
- en renforçant les centres locaux existants, dans les zones tant urbaines que rurales, et en protégeant et améliorant leur viabilité et leur vitalité ;
- en maintenant et en augmentant la part des déplacements non motorisés (marche et vélo) ou des transports en commun, au détriment de la voiture, entre le logement et les équipements utilisés régulièrement ;
- en limitant l'offre de stationnement dans les nouveaux projets d'urbanisme, afin de décourager la dépendance à l'automobile pour les déplacements domicile-travail ou autres, lorsqu'il y a des alternatives possibles"¹⁷.

La P.P.G.13 traite également des transports de marchandises et encourage les modes non routiers.

Les directives régionales, les schémas directeurs et les plans d'urbanisme, en conformité avec la P.P.G., doivent donc promouvoir des stratégies de réduction de la mobilité. Les schémas directeurs sont considérés comme le meilleur outil d'intégration des enjeux de transport et d'urbanisme. En matière de logement (section 3.2), les schémas directeurs doivent :

- prévoir une quantité maximale de logements dans les grandes villes, où ils pourront disposer d'accès facile aux équipements (tels que petits commerces, écoles, lieux d'emploi ou de loisirs, etc.) et à l'offre de transport ; avec une priorité particulière envers la réutilisation ou la conversion de sites ou propriétés existants ;

¹⁴ BRAND, C., et WILLIAMS, D.W., « Circular 22/80 : three years on », in : *Estates Gazette*, vol.269, 18 février 1984.

¹⁵ Nous traduisons par « directive » le terme anglais de « policy guidance ». Littéralement, le terme « d'orientation » serait plus approprié, mais il ne recouvrirait pas bien le sens réglementaire qui lui est donné.

¹⁶ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, « Planning policy guidance (P.P.G.13) : Transport », Londres : DoE, mars 1994, np. Cf. annexe 1

¹⁷ *ibidem*.

- dans la mesure où les besoins ne pourraient pas être comblés entièrement dans les localisations centrales, promouvoir le logement dans les secteurs pouvant être bien desservis par le train ou les autres transports publics ;
- éviter toute expansion significative de l'habitat dans les villages ou les petites villes (...);
- éviter le développement sporadique de l'habitat dans la campagne (...);
- éviter le développement de nouvelles urbanisations de petite taille (ayant peu de chance de dépasser 10.000 habitants dans 20 ans) (...);
- concentrer le développement des zones résidentielles de forte densité près des nœuds de transports publics, ou le long de corridors bien desservis par les transports publics (ou pouvant l'être) et proches d'équipements locaux ;
- fixer des normes pour maintenir les densités existantes et les augmenter lorsque cela est approprié ;
- juxtaposer les fonctions résidentielles et d'emploi, où c'est possible, par des projets mixtes (...) pour aider les gens à vivre plus près de leur travail¹⁸.

La concentration de l'emploi et des activités générant un grand nombre de déplacements (tels que commerces et loisirs) dans les centres urbains ou suburbains tend à accroître la possibilité d'utiliser le transport public et réduire la dépendance à la voiture particulière. A l'inverse, **les autorités locales sont donc invitées à affecter les sites ne pouvant être desservis par les transports en commun qu'aux seules utilisations faiblement intensives en termes d'emplois ou de déplacements.**

Les équipements fortement générateurs de déplacements doivent être placés au plus près des personnes qui les utiliseront et être bien desservis par les transports en commun. Sont notamment concernés les établissements scolaires, les universités, les centres de conférence, les hôpitaux, les bibliothèques, et les bureaux des collectivités locales.

Les autorités locales doivent établir des "profils d'accessibilité", afin de déterminer les sites qui permettent d'atteindre les objectifs fixés dans la P.P.G.13.

En matière de commerces, les centres commerciaux existants dans les zones centrales ou suburbaines doivent être maintenus et revitalisés. Lorsque des localisations centrales ne sont pas possibles, il est recommandé de rechercher des sites en bordure du centre, suffisamment proches pour être accessibles à pied et par des moyens de transport variés.

A l'échelle du quartier, il est proposé d'apporter une attention particulière à la continuité des cheminements piétonniers et cyclables et de proposer des

façades d'immeubles "vivantes" (commerces ou bureaux) - qui sont supposées encourager la fréquentation pédestre et la vie commerciale, mais aussi limiter la criminalité.

5. LA P.P.G.13 : COMPOSANTE D'UNE POLITIQUE URBAINE NATIONALE GLOBALE

Michael Bach, un des principaux instigateurs de la P.P.G.13, responsable des politiques urbaines au ministère de l'Environnement¹⁹, admet que *"la question n'est pas tant de savoir quelle quantité d'énergie sera économisée ou combien de tonnes de CO₂ ne seront pas envoyées dans l'atmosphère, mais quel investissement on souhaite placer dans nos centres. Le débat dépasse l'importance et le volume des déplacements, il concerne l'avenir des villes"*. Il insiste surtout sur le fait que la P.P.G.13 fait partie d'un ensemble de mesures convergentes, visant à réduire la place de l'automobile et à revivifier les villes. Nous pouvons en citer plusieurs exemples.

Pour les commerces, tout d'abord, une autre directive, la P.P.G.6, doit également contribuer à la politique urbaine nationale. Dans sa version révisée de juin 1996, la P.P.G.6 traite des "centres-ville et développements commerciaux"²⁰ et puise largement son inspiration dans les thèmes déjà traités dans la P.P.G.13. Il y est en effet indiqué que les objectifs du gouvernement sont :

- de maintenir et d'améliorer la vitalité et la viabilité des centres-ville ;
- d'orienter le développement, surtout commercial, dans les localisations où la proximité des commerces facilite la mise en concurrence qui profite à tous les consommateurs, et qui maximise l'utilisation des moyens de transport autres que l'automobile. "Les centres-ville", est-il ajouté, "sont une part de notre héritage national et démocratique ; conforter leur santé aide à élever la fierté civique et l'identité locale" (section 2.1).

Les centres de ville ou de quartier doivent être les lieux privilégiés de localisation des projets générant de nombreux déplacements. L'approche des nouveaux projets devra être séquentielle (section 1.11) : la préférence devra être donnée d'abord aux localisations centrales (sites disponibles ou immeubles convertibles), ensuite aux localisations péri-centrales, puis aux centres de quartiers, et enfin uniquement aux sites périphériques desservis par les transports collectifs. Dans ce dernier cas, choisi lorsqu'aucune des autres solutions n'est possible, il est

¹⁸ *ibidem*.

¹⁹ rencontré le 07 avril 1997

²⁰ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, « Planning policy guidance (revised P.P.G.6) : Town centre and retail developments », Londres : DoE, juin 1996, np.

préconisé de combiner le projet à un centre commercial déjà existant et de négocier une amélioration de l'accessibilité en transports publics²¹.

En centre-ville, il convient, dans le même temps, d'offrir aux individus un choix diversifié : marche, bicyclette ou transports en commun. Une directive régionale complémentaire (*Regional Planning Guidance*) devrait mettre en place une stratégie de développement pour chaque région, indiquant le rôle que le réseau de centres-ville devrait jouer.

Les **financements étatiques**, tels que "Single regeneration budget", "City Challenge", "English Partnerships", et "Package bids" (du ministère des Transports), **devront contribuer à promouvoir la "régénération" des centres-ville**. Ces financements seront attribués à la condition que les projets répondent aux directives nationales.

En matière de localisation de commerces, il faut savoir que les autorités locales doivent consulter le ministère de l'Environnement pour les demandes supérieures à 2.500 m², lorsque plus de 20.000 m² de surface au sol de commerces ont été autorisées (ou achevées ou en cours de procédure) dans les cinq années précédentes, dans un rayon de 16 km autour du site proposé. Le ministère est ainsi en position privilégiée pour appliquer lui-même sa directive n°13...

La P.P.G.3, portant sur le logement ("Land for housing"), datant de 1988 mais révisée en 1992, vise à encourager un usage efficace du sol, afin de concourir à la rénovation urbaine et de réduire la pression exercée sur les espaces ruraux : "Les opportunités de lancer de nouvelles urbanisations seront rares et ne devraient pas être gaspillées". L'idée, non mise en application, d'une taxe sur les urbanisations nou-

velles a même été évoquée²². Pour les urbanisations nouvelles, jugées malgré tout inévitables, le ministère de l'Environnement, des transports et des régions a édité un guide des "bonnes pratiques"²³ qui propose des solutions pour construire de nouveaux quartiers aux densités bien supérieures au pavillonnaire.

En novembre 1996, le livre vert du gouvernement sur la croissance du nombre des ménages (*Household Growth green paper*) a une fois de plus confirmé la préférence pour la densification urbaine. Six parmi les quarante points évoqués par le ministère de l'Environnement, dans ce document, traitent des densités.

Plus récemment encore, en février 1998, le ministère de l'Environnement a présenté sa politique au Parlement, dans un document intitulée "Planning for the Communities of the Future"²⁴. Celui-ci précise les grandes orientations que le nouveau gouvernement souhaite donner au développement urbain. Quelques extraits de la courte introduction signée par John Prescott (Premier Ministre adjoint) suffisent à en comprendre le contenu : "Pour sauver notre campagne (...) nous devons rendre nos villes plus plaisantes à habiter; réinvestir nos centres-ville pour la population, (...) faire le meilleur usage des espaces déjà urbanisés"...

Parmi les mesures annoncées dans ce document, figure une incitation à la densification à l'aide d'objectifs quantifiés fixés région par région (négociés entre l'Etat central et l'échelon régional). Au plan national, l'objectif est de concentrer, dans les dix ans qui viennent, 60 % des constructions de nouveaux logements dans les espaces urbains²⁵. Le gouvernement de Tony Blair fait de la "surenchère", rappelant que le gouvernement précédent avait fixé l'objectif à 50 %. Un suivi sera fait à partir d'une nouvelle base de données nationale. (Voir, en annexe le texte de M. BACH).

TABLEAU 4 : Objectifs de réutilisation d'espaces urbanisés pour les nouveaux logements par région administrative (moyenne 1991-1993)

REGIONS	Objectif de construction de nouveaux logements en zone déjà urbanisée (en % de superficie)	Objectif en % de nouveaux logements sur des espaces déjà urbanisés
North East	43	48
North West	53	58
Merseyside	64	69
Yorkshire and Humberside	43	47
East Midlands	33	35
West Midlands	46	52
Easter	45	48
London	83	87
South East	49	52
South West	32	37
Angleterre	46	52

Source : D.E.T.R., 1998

²¹ *ibidem*.

²² entretien avec Mike Jenks, Oxford Brookes University, le 09 avril 1997.²³ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, « Alternative development patterns : new settlements », Londres : H.M.S.O., 1993, 144p.

²⁴ D.E.T.R., "Planning for the Communities of the Future", Londres : D.E.T.R., janvier 1998, 26p.

²⁵ La limitation de la consommation d'espace se fait ainsi par deux voies : moindre urbanisation périphérique et densités plus élevées (car les opérations de densification sont généralement plus denses que celles d'extension urbaine : 28 logements / ha contre 22).

Concernant les transports, diverses mesures ont été encouragées pour compléter les actions de planification urbaine précédemment évoquées dans les P.P.G. Ces mesures complémentaires visent à augmenter les avantages comparatifs des moyens de transports autres que l'automobile et l'attractivité des zones centrales par rapport aux zones périphériques.

La P.P.G.13 développe comme argumentation que, si les politiques d'urbanisme autorisent une dispersion continue du développement et une dépendance à l'automobile, les autres mesures visant à limiter les impacts environnementaux des transports seront moins efficaces ou d'un coût supérieur. **Parallèlement à cette directive, en accord avec le principe du pollueur-payeur, le gouvernement tend, en effet, à faire payer aux usagers des transports le coût réel de leurs déplacements.** Il s'est par exemple engagé à augmenter la taxe sur l'essence de 5 % par an en moyenne ; il est aussi question d'introduire le péage électronique sur le réseau d'autoroutes. Le gouvernement indique également qu'il ne souhaite plus construire de nouvelles routes dans le seul but de faciliter la mobilité automobile vers les centres urbains congestionnés.

C'est donc un ensemble de mesures cohérentes qui sont prises, au plan national, avec comme objectif majeur de réduire la mobilité automobile et ses impacts environnementaux.

6. QUELLE EST L'EFFICACITÉ DE LA P.P.G.13 ?

1. Les modifications induites dans les politiques locales

Michael Edwards²⁶ estime que la P.P.G.13 a été globalement acceptée, car les groupes de pression "pro-routiers" sont actuellement affaiblis en Grande Bretagne. De plus, cette P.P.G. a été l'une des plus discutées et débattues, parmi l'ensemble de celles produites par le gouvernement.

Son efficacité dépend, toutefois, de la manière dont les collectivités locales respecteront les principes affichés par l'Etat. Bien que cette P.P.G. soit récente, il est possible d'en faire, un premier bilan.

Michael Breheny a conduit une enquête auprès des autorités locales (districts et councils), afin de savoir

si elles répondaient aux pressions gouvernementales. Tous les 385 district councils et les arrondissements londoniens ont été interrogés, avec un taux de réponse de 78 %, soit 285 réponses²⁷.

27% des districts ont répondu avoir modifié leur politique pour suivre les principes évoqués dans la P.P.G.13., mais ils ne sont que 5 % à avoir effectivement augmenté leurs normes de densité. 67 % des districts n'ont pas modifié leur politique (6 % n'ont pas répondu) : 14 % considèrent qu'ils appliquaient déjà les principes figurant dans la P.P.G.13. A la question : "Craignez-vous des problèmes si vous augmentez les densités résidentielles ?", 64 % des districts ont répondu par l'affirmative, notamment à cause du risque d'atteinte à la qualité des quartiers. Une autre étude récente explique que les collectivités locales utilisent le critère des densités essentiellement pour préserver le caractère de leur tissu urbain et la présence des espaces verts existants²⁸.

Avec cette enquête, on apprend que seuls 33 % des districts utilisent des normes de densités exprimées numériquement et liées à un plan ; la plupart des arrondissements londoniens sont dans ce cas (hormis trois cas). 35 % utilisent une densité "conceptuelle" (*notional*) ou ont des normes de densité non numériques. 29 % des districts n'ont quant à eux aucune norme de densité, qu'elle soit numérique ou non numérique.²⁹

Le nombre de logements/ha est le critère le plus fréquent : 23 % des districts l'utilisent dans le plan d'urbanisme, 62 % comme densité "conceptuelle". Le critère du nombre de pièces habitables/ha est utilisé par 9 % des districts, la plupart dans leur plan d'urbanisme ; les arrondissements londoniens utilisent préférentiellement cette mesure³⁰.

La densité moyenne des normes liées aux plans est de 28,8 logements / ha. Les normes les plus fortes se trouvent dans les districts de Slough (68 logts/ha), Barking et Dagenham (60 logts/ha). Les districts qui utilisent le critère du nombre de pièces habitables/ha ont en moyenne une norme de 192 pièces habitables/ha., Westminster présentant le maximum (370). Les normes de densité conceptuelle sont en moyenne de 27,6 logements/ha ; le maximum est trouvé à Rushmoor (100 logts/ha, pour des maisonnettes)³¹.

²⁶ Entretien avec Michael Edwards, Bartlett School of Architecture and Planning (University College London), le 07 avril 1997.

²⁷ BREHENY, Michael, « Local authorities and residential densities - an attitude problem ? », in : *Town & Country Planning*, mars 1997, pp.84-87.

²⁸ LLEWELYN-DAVIES et BARTLETT SCHOOL OF PLANNING, « The use of density in land-use planning. Interim report », Londres : DoE, mars 1996, 53p.

²⁹ Les critères utilisés pour les normes de densité non numériques sont les suivants :

– la densité doit être compatible avec le caractère des zones environnantes : 28% des districts ;

– elle dépend du site et des sites voisins : 12% des districts,

– elle doit être plus forte à proximité des transports publics : 5,3% des districts.

³⁰ BREHENY, Michael, *op. cit.*, mars 1997.

³¹ *ibidem*

Selon le professeur Mike Jenks³², d'Oxford Brookes University, l'application de la P.P.G.13 dépend de la culture des collectivités locales. Celles-ci se "réfèrent aux textes de loi qui correspondent le mieux à leurs principes : si elles sont favorables aux transports en commun et à la densification elles n'hésitent pas à s'emparer des arguments de la P.P.G. ; dans le cas inverse, elle peuvent trouver d'autres textes officiels qui leur sont favorables. En tout cas, les conseillers municipaux ne voteront pas des politiques impopulaires".

M. Breheny conclut, quant à lui, qu'il subsiste un "manque d'intérêt certain envers la P.P.G.13 (...) et une tendance à utiliser les politiques de densité pour protéger le statu quo plutôt que pour promouvoir le changement"³³.

Un facteur de blocage vient du fait que ce sont surtout les spécialistes de transports et de planification qui ont intégré l'orientation imposée par la P.P.G.13 : les autres spécialistes sectoriels municipaux restent, pour le moment, en dehors de la démarche (éducation, déchets, etc.).

En 1997 le département de l'Environnement a lancé de son côté une évaluation officielle. Globalement, 70% des autorités publiques enquêtées³⁴ estiment que leurs plans d'urbanisme, approuvés antérieurement à la P.P.G.13, sont au moins partiellement en conformité avec la directive. La maîtrise de l'urbanisation périphérique et la concentration des commerces dans les centres-ville sont parmi les politiques adoptées de longue date, sans référence à une quelconque P.P.G. 63 % jugent néanmoins qu'il conviendrait de modifier leurs plans pour être plus conformes à la directive nationale. Les schémas directeurs sont jugés plus respectueux de l'esprit de la directive que les plans d'urbanisme locaux. Leur échelle serait-elle plus appropriée ? (Voir l'annexe 2).

Depuis la parution de la directive, "une proportion croissante des schémas directeurs (development plans) produits, ont été influencés par les préoccupations de la P.P.G. 13"³⁵. Parmi ces derniers (adoptés entre 1994 et 1996), plus de 80 % ont inclus certains objectifs de la P.P.G. dans leur stratégie, alors qu'ils n'étaient que 50 % à le faire dans les premiers plans révisés. La dimension "transport et accessibilité" des schémas directeurs, déjà présente auparavant dans le domaine du commerce, s'étend progressivement, depuis la directive, aux domaines tels que la localisation de l'emploi et de l'habitat. Toutefois, la

question de la densité du développement urbain reste en retrait dans les préoccupations des collectivités locales (et de leurs outils de suivi). Elle est mentionnée le plus souvent après les thèmes du commerce en centre-ville, des nœuds urbains et corridors, de l'équilibre habitat/emploi et de la mixité des fonctions.

Les plans-programmes de transport (*Transport Policies and Programmes*) ont été plus rapides que les schémas directeurs à prendre en compte l'esprit de la P.P.G.13. Cela s'explique à la fois par le champ de la directive (directive sur les transports) et par les délais plus courts d'adoption et de révision de ces plans-programmes. Seules 32% des collectivités locales disposant d'un plan-programme de transport ont jugé utile de réviser leur document, en raison de la P.P.G. ; la plupart poursuivaient déjà des objectifs similaires.

Les schémas directeurs des zones rurales semblent moins explicites et détaillés dans la manière d'atteindre les objectifs de la directive nationale à travers leur politique. En effet, la P.P.G.13 a été vue comme une directive essentiellement urbaine, tant dans sa problématique que dans ses recommandations. L'enquête menée par Ove Arup et l'université de Reading confirme cette idée : moins la densité brute de population de la collectivité locale est élevée, moins elle adhère à la P.P.G. dans ses objectifs, et plus elle considère sa mise en œuvre difficile³⁶.

Une des inquiétudes fréquemment formulées, concerne ses conséquences économiques, et le risque qu'elle fait potentiellement courir à l'attractivité des collectivités locales qui l'appliquent (restriction des sites offerts aux entreprises, par exemple). De fait, il a été reproché aux décisions publiques de fermer les yeux dans les cas de grands projets créateurs d'emplois, même lorsqu'ils étaient en opposition à l'esprit de la P.P.G.13.

La thématique des densités étant à la fois sensible politiquement et perçue comme incertaine à l'égard des objectifs de limitation de l'usage de l'automobile, les collectivités locales ne souhaitent que rarement inciter à la densification : l'enquête menée pour évaluer la P.P.G.13 confirme que celle-ci n'apparaît pas dans les priorités des collectivités locales qui n'ont guère modifié leur politique en la matière, alors qu'elles l'ont fait dans des domaines tels que la localisation des commerces³⁷.

³² Entretien avec Mike Jenks, Oxford Brookes University, le 09 avril 1997.

³³ BREHENY, Michael, *op. cit.*, mars 1997.

³⁴ OVE ARUP & PARTNER, READING UNIVERSITY, "Planning Policy Guidance on Transport (PPG 13). Implementation 1994-1996", Londres : DoE, 1997, 71p.

³⁵ OVE ARUP & PARTNER, READING UNIVERSITY, *op. cit.*, p.16.

³⁶ OVE ARUP & PARTNER, READING UNIVERSITY, *op. cit.*, p.18.

³⁷ *ibidem*.

Certes, nombreuses sont les collectivités qui avaient déjà pour objectif de limiter la consommation d'espace par l'urbanisation, mais rares sont celles qui combinent leurs politiques de densités à la qualité de l'accessibilité des sites³⁸ : parmi celles qui le font, on peut citer Nottingham, Plymouth, Westminster et les comtés de Cambridge, Leicester et de l'Hampshire³⁹.

Citons l'exemple de King's Lynn / West Norfolk, arrondissement qui encourage de fortes densités à proximité de son centre et de ses nœuds de transports. Il justifie cette politique par trois objectifs :

- la réduction du besoin de déplacement,
- l'utilisation plus efficace des sols urbains,
- la construction de petits logements bon marché⁴⁰.

Pour cela, la politique menée par le conseil d'arrondissement consiste à "négozier une densité nette, supérieure à 25 logements par hectare... pour tous les nouveaux projets résidentiels situés dans un rayon permettant l'accès pédestre au centre-ville ou à un nœud de transports publics existant ou prévu".

La relance du débat sur les besoins en logements, a toutefois permis un regain d'intérêt pour la densification, indépendamment de la P.P.G. Mais il émane des collectivités locales une demande de clarification de la part de l'Etat sur la manière de conduire une politique de densification, sur un "guide des bonnes pratiques" précis. Jusqu'à maintenant, les recommandations qualitatives du gouvernement sont restées laconiques. Seules des opérations particulières sont citées, telles que les expériences de villages urbains⁴¹ (par exemple, le projet du Millenium à Greenwich).

2. Les effets juridiques

Lord Jenkin of Roding, ancien ministre de l'environnement explique que, en cas de recours, le juge suit la plupart du temps l'avis du gouvernement. Ce dernier utilise cette "épée de Damoclès" et "bluffe jusqu'à ce que ce ne soit plus du bluff"⁴². Michael Gahagan⁴³, directeur de l'architecture au ministère de l'Environnement, confirme qu'il a pu bloquer ainsi plusieurs plans d'urbanisme et projets individuels. Des décisions relatives à des demandes d'aménagements urbains à Luton, Ludlow dans le Shropshire et Duxford (près de Cambridge) reflètent la nouvelle attitude du ministère de l'Environnement vis-à-vis de

la localisation des surfaces de vente périurbaines, par exemple⁴⁴.

Une étude a montré qu'entre 1983 et 1991, 933 recours ont eu lieu, concernant la densité résidentielle, soit 0,4 % seulement de l'ensemble des recours de la période⁴⁵. 44% de ces recours ont été rejetés. La P.P.G.13 a-t-elle modifié la prise en compte des densités lors des recours ?

De fait, un bilan des recours en appel prenant en considération la P.P.G.13 a été effectué⁴⁶ : 55 cas ont été recensés pour la période allant de mars 1994 à mars 1995 ; et 59 pour celle allant de mars 1995 à mars 1996. La majorité des cas les plus récents concernent des projets commerciaux : 47 cas la première année et 40 la seconde (des projets résidentiels ou des zones de bureaux ont alors été plus nombreux à faire l'objet de recours). Les deux tiers de ces cas, concernant des commerces, ont été rejetés, soit une proportion plus importante que dans les recours en appel pour d'autres motifs que la P.P.G.13.

La seconde année d'application de la directive a été marquée par une diminution du nombre de cas portant sur des développements urbains périphériques (de 25 à 16 cas). Les promoteurs auraient donc intégré rapidement le changement de politique nationale à l'égard des densités et de l'accessibilité. Leurs choix quant à la localisation de leurs projets seraient ainsi plus prudents. Lorsqu'il existe un site alternatif, répondant mieux aux exigences de la P.P.G.13, les refus d'appel sont plus nombreux.

Dans 10% des cas l'inspecteur n'a pas su dire si le projet était conforme ou non à la P.P.G.13. : c'est notamment vrai à propos de la réduction potentielle de la longueur des déplacements et de la réduction des émissions de polluants.

7. DEUX EXEMPLES D'APPLICATIONS LOCALES DE LA P.P.G.13 À L'AGGLOMÉRATION LONDONNIENNE

1. La définition d'une fourchette de densités

Bien que s'inscrivant dans une démarche différente de celle des P.P.G., il est intéressant de mentionner le cas de Londres, où une politique spécifique existe.

³⁸ 11 des 18 collectivités locales mettant en œuvre une politique mentionnant explicitement la densité comme objectif le font notamment pour maintenir leur caractère et leur paysage. Parmi elles, 6 le font pour préserver leurs espaces naturels.

³⁹ LLEWELYN-DAVIES et BARTLETT SCHOOL OF PLANNING, 1996, op. cit.

⁴⁰ LLEWELYN-DAVIES et BARTLETT SCHOOL OF PLANNING, « The use of density in land-use planning », Londres : DoE, juin 1998, 74p.

⁴¹ FOUCHIER, Vincent, « La densification : une comparaison internationale entre politiques contrastées », in : *Annales de la Recherche Urbaine*, n°67, 1995, pp.95-108.

⁴² entretien avec Lord Jenkin of Roding, ancien ministre de l'Environnement, le 09 avril 1997.

⁴³ entretien avec Michael Gahagan, directeur de l'architecture au ministère de l'Environnement, le 20 mars 1997.

⁴⁴ NEWMAN, Peter, et SALTER, Miffa, "Grande-Bretagne : le retour aux centres-villes", in : *Etudes Foncières*, n°65, décembre 1994, pp.25-28.

⁴⁵ LLEWELYN-DAVIES et BARTLETT SCHOOL OF PLANNING, op. cit., mars 1996.

⁴⁶ BREHENY, Michael, GURNEY, Adrian, et Strike James, « The compact city and the need to travel. The implementation of UK Planning policy guidance », in : JENKS, Mike et alii, « The compact city : a sustainable urban form ? » Londres : E&FN Spon, 1996, pp.302-317. Cité également dans : OVE ARUP & PARTNER, READING UNIVERSITY, op. cit., p.20.

Le London Planning Advisory Committee (L.P.A.C.), qui réunit les 33 arrondissements de Londres (Boroughs), propose au gouvernement d'une part et aux boroughs d'autre part, de fixer des normes de densité dans une fourchette allant de 125 à 250 pièces habitables/ha pour les projets résidentiels mixtes, et de 125 à 210 pour les projets de logements individuels. Il précise toutefois que des densités inférieures peuvent être prescrites dans certains cas particuliers, (caractère de la zone) et que des densités supérieures peuvent être autorisées dans les zones très accessibles, comme le centre de Londres, les centres-ville ou les stations d'interconnexion des transports en commun⁴⁷.

Le plan d'urbanisme de l'arrondissement de Hammersmith & Fulham (situé dans le péri-centre à l'ouest de Westminster ; près de 200.000 habitants), adopté en décembre 1994, fournit un exemple du fonctionnement des avis du L.P.A.C. et du gouvernement : le texte accompagnant le plan précise que les normes de densité respectent celles souhaitées par le L.P.A.C. Il est d'autre part envisagé des **densités supérieures à ces normes dans les secteurs de bonne accessibilité**, "en accord avec la P.P.G.13, ce qui permettra de réduire le besoin de déplacements". Une carte mesurant la qualité de la desserte en transports collectifs a été élaborée préalablement à l'établissement du zonage d'urbanisme. Ensuite, des zones de densités ont été tracées, répondant fidèlement à la qualité de la desserte : les C.O.S. autorisés sont d'autant plus forts que l'accessibilité en transports collectifs est bonne. L'écart de C.O.S. est significatif, puisqu'il va de 0,5 à 2.

D'autre part, un seuil minimal de densité pour les nouveaux projets résidentiels est fixé à 173 pièces habitables/ha, et un seuil maximal à 247 pièces habitables/ha. Toutefois, ces chiffres de densité ne figurent pas dans le texte, mais dans les standards annexes, non obligatoires ; seuls les principes sont inclus dans le texte.

Selon M. Clement, du L.P.A.C., l'arrondissement de Hammersmith & Fulham est parmi les plus volontaires en termes d'accroissement des densités, les autres arrondissements y étant moins favorables.

La plupart des arrondissements londoniens disposant de normes de densités ont toutefois fixé une densité minimale d'un niveau supérieur à celui recommandé par L.P.A.C.⁴⁸ : environ 170-175 pièces habitables/ha, contre 125 selon le L.P.A.C. En dépit de ce fait, ces seuils ont été critiqués pour leur faiblesse, ces densités étant celles de zones suburbaines⁴⁹. La L.P.A.C. envisage d'augmenter les

densités minimales pour s'adapter aux pratiques "spontanées" des arrondissements ; ceci tend à indiquer le faible volontarisme des normes minimales.

D'autre part, les normes maximales ont été critiquées en ce qu'elles pourraient aisément être plus élevées sans perte de qualité environnementale, si l'urbanisme du quartier est particulièrement soigné : par exemple lorsque les normes de stationnement sont restrictives. Ces normes maximales peuvent être moins efficaces que les reculs obligatoires ou autres critères morphologiques pour contrôler les densités ; il est cependant courant que les juges, en cas de recours, tiennent davantage compte de la norme de densité que des règles morphologiques, lorsqu'un promoteur veut sur-densifier un projet.

2. Les conversions de maisons individuelles en appartements : une densification douce ?

Les conversions de maisons individuelles en appartements sont devenues un moyen efficace d'accroître le stock de logements, sans constructions nouvelles, et en s'adaptant à la structure actuelle des besoins : en raison de la réduction de la taille des ménages, les maisons ne correspondent plus à la demande et peuvent donc être divisées en appartements pour accueillir de petits ménages. Les ménages d'une seule personne représentent en effet, 32 % des ménages londoniens en 1991, contre 26 % dix ans plus tôt⁵⁰. Or, une large part de la production neuve de logements a, par inertie, concerné des logements individuels. Il semblerait donc, que le besoin correspondant aux maisons individuelles ait été comblé, voire dépassé par l'offre. Les ménages traditionnellement tournés vers l'habitat individuel, en raison de leur structure socio-démographique, disposent d'une offre quantitativement suffisante.

Pour la période 1992-2006, on estime que 54.000 conversions pourraient avoir lieu dans les 33 arrondissements londoniens. La part que pourraient prendre les conversions dans l'offre de logements a suscité de vives discussions. Il faut noter que les taux d'intérêts, les coûts croissants, la diminution de la demande et les hésitations des organismes de prêts ont découragé une partie des projets potentiels⁵¹. Le gouvernement vise à encourager les conversions, car elles contribuent à sa politique de densification urbaine : "Il est nécessaire, à la fois dans nos objectifs nationaux et régionaux, d'inclure non seulement les espaces déjà urbanisés, mais aussi la réutilisation des bâtiments, par les conversions. Celles-ci apportent une contribution appréciable à l'offre de nouveaux logements dans nos villes"⁵².

⁴⁷ LONDON PLANNING ADVISORY COMMITTEE, « Advice on strategic planning guidance for London », Londres : L.P.A.C., 1994, p.62.

⁴⁸ LLEWELYN-DAVIES, op. cit., juillet 1994, 187p.

⁴⁹ entretien avec Mike Jenks, Oxford Brookes University, le 09 avril 1997.

⁵⁰ Office for National Statistics

⁵¹ LONDON PLANNING ADVISORY COMMITTEE, op. cit., 1994, p.59.

⁵² D.E.T.R., op. cit., février 1998.

LA NORVÈGE : UNE DIRECTIVE ET UNE DÉMARCHE PÉDAGOGIQUE

Les Norvégiens ont suivi un "itinéraire" proche de celui emprunté par les Britanniques, avec l'élaboration d'une politique nationale se donnant comme double objectif de freiner les extensions urbaines et de limiter l'usage de l'automobile. Ici aussi, la densification est promue comme ligne à suivre dans les politiques de développement urbain.

1. LA CONSTRUCTION D'UN ARGUMENTAIRE : LES TRAVAUX DE PETER NAESS

Un chercheur de l'université technologique de Trondheim, Peter Naess, a fortement contribué à la prise de conscience des enjeux de la densité dans les pays nordiques. Son principal ouvrage s'intitule : "Forme urbaine et consommation d'énergie pour les transports : une expérience nordique"⁵³. Il y utilise différents matériaux statistiques :

- une base de données approfondie sur 22 villes nordiques ;
- une étude extensive, mais moins détaillée, des 97 plus grandes villes de Norvège ;
- une analyse des déplacements domicile-travail autour de 15 villes suédoises ;
- une enquête auprès de 321 ménages dans 30 quartiers de la région d'Oslo⁵⁴ ;
- une enquête auprès d'employés de six quartiers de la région d'Oslo.

Peter Naess a recours à des analyses multi-variées, pour identifier les effets distincts des variables décrivant les formes urbaines et ceux des autres facteurs (socio-économiques). Ses conclusions sont que les formes urbaines exercent une influence majeure sur la consommation d'énergie dans les transports, et que les principaux facteurs permettant une faible consommation d'énergie sont d'abord :

- une forte densité de population à l'échelle de la ville ;
- une forte densité à l'échelle des quartiers ;
- une disposition centralisée des quartiers résidentiels (une plus forte densité dans le centre qu'en périphérie) ;

- une localisation centrale des lieux d'emplois ;
- une localisation déconcentrée des villes à l'échelle régionale ;
- une taille importante des villes.

Les formes denses et concentrées apparaissent ainsi comme particulièrement aptes à réduire la mobilité future. Parmi les six facteurs cités, les quatre premiers apparaissent comme majeurs dans les analyses, tant théoriques qu'empiriques.

Une forte densité implique des distances de déplacement plus courtes, entre résidences, lieux d'emplois et services. Elle facilite également l'usage des transports collectifs, puisque la desserte peut être meilleure et les distances entre les stations plus courtes. En ce qui concerne la localisation des emplois, une concentration dans le centre-ville ne conduit pas vraiment à un raccourcissement des distances de déplacement, mais à un partage modal favorisant les transports en commun, d'où une moindre consommation d'énergie que dans le cas d'une dispersion de l'emploi.

Pour Peter Naess, la relation entre les différentes formes urbaines et la consommation d'énergie pour les transports est indéniable. Dans l'échantillon de 22 villes nordiques, lorsque les autres variables influençant la consommation d'énergie sont gardées constantes, il apparaît que les habitants de la ville la moins dense (15 habitants/ha urbain : Halden) utilisent 25 % d'énergie de plus que ceux de la ville la plus dense (33 habitants/ha urbain : Copenhague). Pour les 22 villes étudiées, le coefficient de corrélation entre la consommation d'énergie en transport par individu et la densité urbaine est de -0,73.

A l'échelle des quartiers, l'analyse montre que l'habitant moyen des quartiers les plus périphériques (à 18 km du centre d'Oslo) utilise 10.800 MJ par an de plus, pour son transport, que l'habitant moyen du quartier le plus proche du centre. En gardant les autres variables constantes pour mettre en évidence l'effet de la densité, il apparaît que la différence de consommation d'énergie par habitant, due à la densité des quartiers, est de 4.860 MJ par an⁵⁵. La distance au centre-ville serait ainsi plus déterminante que la densité pour expliquer la consommation d'énergie et

⁵³ NAESS, Peter, « Urban form and energy use for transport. A Nordic experience », Oslo : N.T.H., 1995, 327p.

⁵⁴ par questionnaire

⁵⁵ NAESS, Peter, ROE, Gunnar et SYNNOVE, Larsen, « Travelling distances, modal split and transportation energy in thirty residential areas in Oslo », in : *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.38, n°3, 1995, pp.349-370.

les distances parcourues : le coefficient de corrélation entre la distance parcourue par individu et la distance au centre est de 0,47, alors qu'il est de 0,37 entre la distance parcourue par individu et la densité du quartier.

A l'échelle régionale, Peter Naess conclut qu'une "concentration décentralisée" (un ensemble de villes relativement denses réparties au sein d'une région) serait la configuration spatiale la plus efficiente d'un point de vue énergétique. (C'est ce qu'on appelle, en France, le modèle urbain multi-polaire).

Parallèlement, d'autres travaux ont été menés, dans différents centres de recherche nordiques, sur la dialectique densité-nature⁵⁶. Ils ont confirmé d'une part, les conséquences écologiques de l'extension urbaine et d'autre part, les risques environnementaux et paysagers d'une densification inorganisée. Les conclusions de ces travaux ont été intégrés à l'argumentaire officiel élaboré ensuite à propos de la densification. Le milieu de la recherche a ainsi été pleinement associé aux réflexions des administrations.

2. UN DÉCRET ROYAL

En mars 1993, le gouvernement de Mme Brundtland, publie un Livre Blanc sur la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme⁵⁷, soumis au Storting (Assemblée Nationale norvégienne). Ce rapport "*présentait, pour la première fois, des objectifs et des outils pour une politique globale d'urbanisme, fondée sur le principe du développement durable*".

Sachant que l'urbanisation est souvent irréversible, le ministère de l'Environnement, souhaite que la société dans son ensemble prenne la mesure des impacts des changements d'occupation du sol, avant toute décision ou autorisation.

Le gouvernement propose d'**encourager les formes de développement urbain favorables "aux systèmes de transports les plus efficaces et les plus respectueux de l'environnement" et propose de "réduire le besoin de transport"**. Il justifie sa position par le principe de précaution, et explique qu'il peut être parfois nécessaire de ne pas choisir les alternatives les plus économiques, lorsqu'elles conduisent à des évolutions indésirables dans le long terme.

Parmi les mesures qu'il préconise, on peut citer :

- la densification des zones déjà urbanisées ;
- la localisation des activités engendrant un fort besoin de transport lourd à proximité des liaisons ferrées, autoroutières ou portuaires ;
- la promotion des transports publics dans les zones densément peuplées.

Dans ce rapport à l'Assemblée Nationale, l'Etat annonce ainsi sa détermination à intervenir davantage, en amont de la préparation des plans d'urbanisme locaux ou départementaux, et à faire respecter ses directives par le biais de ces plans. Ceux-ci doivent, pour être exécutoires, être approuvés par l'Etat, qui peut donc s'assurer que ses directives sont prises en compte localement. La loi sur l'urbanisme et la construction prévoit en effet :

- que les plans d'urbanisme locaux doivent obligatoirement exister pour tout projet de construction ou de travaux importants et, que l'Etat peut modifier ou annuler les plans adoptés par les municipalités.

Pour concrétiser ces recommandations, le ministère de l'Environnement rend officielles par un décret royal du 20 août 1993, de nouvelles orientations nationales dans une : "directive de politique nationale pour une planification coordonnée des transports et de l'urbanisme"⁵⁸.

Il est expliqué que cette directive doit servir de base pour l'urbanisme et pour l'exercice des compétences issues de la loi sur l'urbanisme et la construction, par les municipalités, les départements, et les autorités nationales. Par ce décret, la densification est élevée au rang d'objectif général pour le développement urbain (general objective for urban development)⁵⁹.

La directive définit les objectifs nationaux en matière d'urbanisme et de transport et insiste sur la nécessité d'une coordination. Elle reprend les objectifs déjà évoqués dans le rapport soumis à l'Assemblée Nationale (visé par le Roi), à savoir favoriser les systèmes de transport respectueux de l'environnement et limiter le besoin de déplacement. Elle évoque les efforts à faire pour définir des limites claires entre les espaces urbanisés et les espaces naturels et demande "*un effort pour ne pas étendre l'urbanisation aux dépens de la nature*". L'augmentation de la densité dans les aires urbaines est une nouvelle fois mentionnée, avec l'ambition, malgré tout, de préserver les "*structures vertes*".

⁵⁶ DUHEM, Bernard, et FOUCHIER, Vincent, « Structure verte et densité », actes du séminaire du Réseau Européen de Recherche « Green structure and density », tenu à Paris en octobre 1996, Marne-la-Vallée : laboratoire Théories des Mutations Urbaines, février 1997, 86p.

⁵⁷ MINISTRY OF ENVIRONMENT, « Report n°31 (1992-1993) to the Storting. Regional planning and land-use policy », Oslo : Ministry of Environment, mars 1993, 21p.

⁵⁸ MINISTRY OF ENVIRONMENT, « National policy guidelines for coordinated land-use and transport planning », Oslo : Ministry of Environment, 20 août 1993, 6p.

⁵⁹ GUTTU, Jon, et SAGLIE, Inger-Lise, « Densification and urban renewal », Oslo : United Nations Economic Commission for Europe / Norwegian Institute for Urban and Regional Research, 1994, 8p.

Aux abords des principales stations des réseaux de transports en commun, il est clairement dit que *“les considérations en faveur de la construction pèsent plus lourd que celles en faveur de la conservation, dans la mesure où les projets assurent un développement concentré et sont attentifs à l’environnement culturel et aux structures vertes”*.

Les derniers paragraphes du décret rappellent que les subventions et les prêts étatiques pour les grands projets et les infrastructures de communication, ainsi que les permis de construire ne seront autorisés que s’ils répondent à cette directive, elle-même retranscrite dans le plan d’urbanisme local.

3. “DENSIFIER AVEC QUALITÉ”

En 1996, le ministère de l’Environnement édite un livre intitulé : *“Densifier avec qualité”*⁶⁰. Citant la commission des Nations Unies pour l’environnement et le développement (1987), le Livre Blanc n°31 (1992-1993), la directive nationale pour les transports et l’urbanisme et la définition officielle de la densification, l’ouvrage débute par la phrase suivante : *“les problèmes environnementaux nécessitent que l’on densifie”*. Conçu de manière très pédagogique, cet ouvrage explique les fondements des choix politiques motivant le décret royal, et illustre la manière d’en appliquer les principes.

La densification est définie comme la minimisation de l’utilisation du sol et de la nature par les constructions. Elle est supposée réduire les distances. Elle doit venir en contrepoids des tendances passées, au cours desquelles les villes norvégiennes se sont fortement étendues sous forme de lotissements de maisons individuelles. *“Cela signifie qu’il doit y avoir un gros potentiel de densification”*. Mais quatre aspects problématiques de la densification suscitent une attention particulière :

- la structure verte (surfaces couvertes ou potentiellement couvertes par la végétation) ;
- l’identité architecturale de certains lieux ;
- les valeurs historiques et culturelles spécifiques ;
- la disponibilité et la qualité de l’environnement construit.

Le constat est fait qu’une densification spontanée, non organisée, sur la seule base des permis de construire est insuffisante et dangereuse vis-à-vis des richesses locales, dans la mesure où ce développement par incrémentation progressive n’évalue pas l’impact global du processus.

Il est donc recommandé de s’intéresser en priorité aux espaces vacants “gris”, qui peuvent être valorisés

sans porter atteinte (et sans les faire disparaître) aux richesses locales existantes. **La structure verte est regardée comme une infrastructure, au même titre que les infrastructures techniques et l’armature urbaine.** On juge alors la densification posée comme nécessaire d’après les principes du développement durable, selon un critère de respect de la biodiversité.

Les autorités norvégiennes soulignent que densification et rénovation urbaine (démolition plus reconstruction éventuelle) font partie du même processus de développement urbain, même si la rénovation peut parfois conduire à une réduction des densités de contenant et de contenu. Le cas général spontané est néanmoins celui d’une rénovation-densification, puisqu’il permet de financer les opérations. Ce couple rénovation-densification doit être encouragé par la collectivité dans les quartiers où les normes de qualité des constructions ne sont pas respectées. Les principes du développement durable, conseillant des densités plus élevées, peuvent être appliqués, mais pas partout et pas systématiquement, afin de préserver les caractéristiques locales.

Sept raisons justifiant la densification sont énoncées :

- 1- la densité diminue le besoin de transport,
- 2- la densité peut réduire la consommation énergétique pour le chauffage des immeubles,
- 3- la densité protège les espaces agricoles et préserve la biodiversité,
- 4- la densité nécessite moins de ressources pour gérer les villes,
- 5- la densité peut offrir des qualités urbaines,
- 6- la densité peut créer des quartiers attractifs par leur diversité et leur variété,
- 7- la densité améliore le nombre et la qualité des services et équipements.

Toutefois, bien que la densification réduise certains problèmes environnementaux, elle peut présenter certains dangers. Elle risque en effet :

- de faire disparaître des espaces verts ; les enfants perdent leur terrain de jeu, les adultes leurs lieux de loisirs et la présence de nature en ville diminue en même temps que la biodiversité ;
- de se traduire par un accroissement de la circulation dans les zones denses et donc par des problèmes de congestion ;
- d’altérer la qualité des quartiers (luminosité, soleil, espaces privés, bruit, etc.) ;
- de perturber ou détruire les spécificités de l’histoire culturelle de la cité, et les éléments de cohérence dans son paysage.

Plusieurs graphiques sont présentés à l’appui de l’argumentaire : *“Moins de développement durable depuis 20-30 ans”*. Ces graphiques concernent la consommation d’espace et montrent :

⁶⁰ MILJOVERN DEPARTEMENTET, « Fortetting med kvalitet. Bebyggelse og grønnstruktur », Oslo : Veiledet, 1996, 84p.

- une augmentation de l'espace utilisé par personne⁶¹ ;
- *une disparition de surfaces agricoles*, dans cinq villes norvégiennes.

Un autre graphique traite de l'accroissement de la consommation d'énergie, dû à une forte hausse des distances parcourues par personne. La distinction des modes montre, en outre, la prédominance de l'automobile.

La densification est donc jugée nécessaire, mais non suffisante. Celle-ci doit s'accompagner d'une limitation de la mobilité personnelle à l'aide de mesures réglementaires et économiques. Chacun devra modifier ses habitudes. En outre il faudra également conserver et gérer la structure verte. Enfin, un renforcement de la société locale est souhaité, afin de développer la coopération avec les institutions et un bon fonctionnement démocratique.

Un chapitre de la publication traite spécifiquement de la valeur de la **nature en ville**. L'eau et la végétation sont les ingrédients essentiels de la structure verte. La présentation d'une recherche sur la ville de Råholt montre comment la densité peut influencer la structure verte et la biodiversité. Entre 1971 et 1986, les surfaces occupées par la nature, les arbres et l'agriculture ont fortement diminué, alors que les "surfaces grises" augmentaient rapidement. L'aménagement doit donc chercher à conserver une grande cohérence à la structure verte, en maintenant les espaces verts et les liaisons entre eux (ce qui est important pour la biodiversité).

Ce sont à la fois les milieux typiques d'une région ou rares au plan national, qui méritent attention, et qui sont souvent menacés localement.

Certains espaces urbains ont une grande valeur naturelle et doivent être prioritairement préservés. Une attention particulière sera donc apportée :

- à la cohérence, à l'intérieur des grands espaces verts, des surfaces couvertes de végétation ;
- aux petits espaces naturels dans les zones urbanisées et aux surfaces en eau (lacs, étangs, rivières, marais, etc.) ;
- aux zones comprenant des espèces rares ou typiques ;
- aux zones de grande diversité biologique ;
- aux biotopes classés de première importance ;
- aux passages d'animaux.

La densification risque de contribuer à amplifier les problèmes de **pollution de l'air**, à la fois par une circulation automobile accrue et parce que les nouvelles constructions peuvent limiter la ventilation du quartier (en raison de la topographie et des mouvements d'air

locaux). Il est alors recommandé une certaine prudence pour la densification dans les secteurs suivants :

- zones d'air frais : poumons de la cité ou à proximité ;
- canaux de ventilation, reliant les zones d'air frais aux zones urbaines ;
- zones de filtre : ces zones peuvent être planifiées pour filtrer les particules de l'air pollué, grâce à des plantations ;
- zones de stagnation d'air froid, généralement situées dans les parties basses du paysage : ces zones ne sont pas propices à la densification, à cause de l'énergie supplémentaire nécessaire pour le chauffage et parce qu'elles sont souvent très polluées. Elles ne sont pas non plus propices à la création d'aires de jeu et de loisirs.

La densification change le **paysage et l'architecture**. Il convient donc de ne pas étendre l'urbanisation dans les secteurs vallonnés, et de la circonscrire dans les zones de plaine. Pour les projets de densification, la prudence s'impose dans les cas suivants :

- zones où le paysage a des caractéristiques originales ;
 - espace et silhouettes ;
 - zones homogènes ;
 - zones de valeur historique ;
 - zones visibles de loin ou surplombant un panorama.
- Chacune de ces zones doit être étudiée avec soin avant le projet, pour savoir ce qu'il convient de garder ou non, à la fois dans le bâti et dans la végétation.

En matière de **transports**, le document du gouvernement norvégien rappelle qu'il convient de réduire les émissions polluantes et la consommation d'énergie par les transports. Pour cela, il est nécessaire de :

- 1- densifier dans les zones centrales des villes, à la fois en termes de logements et de lieux d'emploi. Des études ont montré (cf. Peter Naess) que les habitants des villes se déplacent moins que les autres ;
- 2- densifier les villes en général ;
- 3- étendre l'urbanisation aux principaux points le long des axes de transport public et utiliser la capacité résiduelle des zones, en matière d'infrastructures et de services ;
- 4- réduire les possibilités de stationnement et non les augmenter ;
- 5- créer des zones à l'abri de la circulation, et d'accès aisé aux sites d'activités extérieures (ski de fond, patin à glace, etc.).

Finalement l'ouvrage préconise les recommandations plus opérationnelles suivantes :

⁶¹ Les normes norvégiennes de taille des logements sont parmi les plus spacieuses d'Europe : de 27 m²/habitant en 1967, on est passé à 49 m² en 1995, soit une hausse de 81% en 30 ans.

- les zones déjà saturées en termes de circulation doivent être évitées ;
- l'amélioration de la circulation doit se faire parallèlement à la densification ;
- les cheminements piétonniers et la sécurité des piétons (en particulier autour des écoles) doivent être des préalables à la densification ;
- le potentiel de densification doit être évalué en fonction de l'accessibilité aux espaces verts publics,
- les normes pour les espaces extérieurs doivent privilégier l'habitat et non le stationnement ;
- les habitants savent de quels espaces verts ils ont besoin : il faut consulter les enfants et adolescents,
- les qualités du quartier (par exemple les aires de jeu ou les cheminements) doivent être affirmées ;

- les urbanistes doivent essayer d'introduire dans chaque quartier les types de logement qui font défaut.

Plusieurs projets sont présentés pour illustrer le rapport entre qualité physique et densification à Oslo : quartier de "briques" (Tøyen), quartier de "bois" (Kampen), quartier pavillonnaire rural (Høyenhall).

La démarche norvégienne est ainsi résolument pédagogique, expliquant clairement les raisons de la politique à suivre et les moyens à employer pour atteindre les buts fixés, y compris avec des illustrations par des cas exemplaires.

LA POLITIQUE “ABC” HOLLANDAISE

Avant d’aborder la politique dite de “l’ABC”, qui constitue une application récente des principes de coordination entre les densités et les dessertes en transports, il convient de présenter brièvement l’histoire de la ville compacte aux Pays-Bas.

C’est en effet dans ce pays que la notion de “ville compacte” a trouvé son essor, lorsqu’on s’est aperçu que la politique des villes nouvelles⁶² avait contribué à vider le centre d’Amsterdam de sa population (perte de 150.000 habitants entre 1965 et 1982) ; d’où un moindre usage des équipements existants et une congestion automobile importante (les emplois étant plus difficiles à déconcentrer que les habitants). Ce constat de déclin des espaces urbains anciens n’était en réalité que le résultat des politiques antérieures – largement encouragées par ces mêmes villes – de “déconcentration concentrée”, vers des villes nouvelles.

1. LA VILLE COMPACTE : UNE POLITIQUE REFORMULÉE ET ÉTENDUE

En 1985, il fut décidé de réinvestir l’espace urbain existant de la conurbation hollandaise⁶³, afin d’y attirer de nouveaux habitants, selon le principe de la ville compacte. Il fallait aussi compenser la réduction des densités, due aux rénovations urbaines dans les quartiers anciens. Le schéma directeur d’Amsterdam, intitulé “De stad centraal”, mis en œuvre en 1985, lance officiellement la politique de la ville compacte. Il permet à Amsterdam d’obtenir d’importants crédits de la part du gouvernement (car les municipalités dépendent pour 90 % de leurs recettes du budget de l’Etat, calculées sur la base de leur population) – pour requalifier certains espaces et retenir la population. Mais les sites de densification de taille importante se sont raréfiés, d’où un élargissement du concept de ville compacte aux communes périphériques de la Randstad.

Le “Quatrième Rapport” (VINO : 1988), fixant les objectifs d’aménagement national, étend le principe de ville compacte à l’ensemble du pays. Il est complété par un “Quatrième Rapport bis” (VINEX : 1991)⁶⁴, présenté par le gouvernement de centre-gauche de 1991, pour tenir compte des principes du développement durable⁶⁵. Ce schéma d’aménagement du territoire introduit notamment un objectif de limitation de l’usage de l’automobile. La banalisation de l’automobile y est présentée comme inquiétante dans son ampleur : on prévoit que le nombre d’automobiles passera de 5 à 8 millions en 2015. Les formes prises par le développement urbain sont également mises en cause : “*les zones urbaines ont crû rapidement dans la dernière décennie. Les déplacements à l’intérieur des limites des villes impliquent maintenant des distances de plus en plus longues. (...) La nette augmentation du nombre de voitures sur les routes constitue clairement une grave menace pour la qualité des aires fortement urbanisées*”⁶⁶.

Pour enrayer cette tendance, le VINEX prône la mixité des fonctions, ainsi que le renforcement de la politique de la ville compacte. Une préférence est accordée aux “districts” de plus de 50.000 habitants, qui devront renforcer leur rôle de centralité. C’est la notion de “noyaux de croissance” qui est reprise. “*Le gouvernement veut, autant que possible, combiner les fonctions urbaines. Il est plus efficace de concentrer l’utilisation de l’espace urbain, car cela diminue le besoin de se déplacer et offre une plus large base pour les équipements et les transports publics*”⁶⁷. Corrélativement, les districts ruraux “*doivent rester ruraux*”. La politique de la ville compacte est interprétée, finalement, à deux échelles : la préservation du cœur vert de la Randstad (échelle nationale), et le développement de la ville elle-même. Le VINEX insiste, en outre, sur la possibilité d’intervenir sur la génération et les caractéristiques des déplacements, dans la mesure où il évalue à 20 % du stock de logements en 2015 le parc à construire d’ici là. Les projections de population du pays estiment⁶⁸ à 485.000 nouveaux logements les besoins de constructions entre 1995 et 2015 et des inquiétudes se développent quant à la possibilité d’accueillir autant de constructions dans la ville existante⁶⁹.

⁶² Growth centres : dont Almere, Hoorn, Lelystad, Purmerend, Hoorn, Haarlemmermeer, Ooestermeent, Alkmaar...

⁶³ HEIDEN VAN DER, Niek, et WALLAGH, Guido, « How the Republic of Amsterdam got the Kingdom of Netherlands to play its game », in : *Built Environment*, vol.17, n°1, 1991, pp.34-42.

⁶⁴ MINISTRY OF HOUSING, PHYSICAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT, “Fourth report (extra) on physical planning in the Netherlands”, Pays-Bas, 1991, 37p.

⁶⁵ Rappelons que les Pays-Bas sont potentiellement exposés à l’augmentation du niveau de la mer, dû à l’effet de serre ; leur plus grande sensibilité aux nuisances de l’automobile n’y est sans doute pas étrangère...

⁶⁶ VINEX, 1991, p.15.

⁶⁷ VINEX, op. cit., 1991, p.13.

⁶⁸ En 1991, selon les projections effectuées pour le VINEX (quatrième rapport bis). En 1988, les projections ayant servi à la préparation du VINO (quatrième rapport) estimaient les besoins à un million de nouveaux logements entre 1990 et 2015...

⁶⁹ VALK VAN DER, Faludi, « Growth regions and the future Dutch planning doctrine », in : M.J. Breheny (éd.) « Sustainable development and urban forms », Londres: Pion Ltd, 1992, pp.122-137.

La priorité du schéma d'aménagement national est donc clairement donnée à la rénovation urbaine : les fonds publics y contribueront, ainsi qu'une politique de concentration de l'urbanisation dans l'anneau Utrecht-Amsterdam/Schipol-La Haye, Rotterdam, "le plus près possible des villes". L'offre de grands logements, pour populations aisées, doit par exemple contribuer à faire "revenir" ou à maintenir les ménages riches en ville.

Très récemment, les trois départements qui composent le ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement ont lancé une recherche intitulée "Développement durable et densité" (*Sustainability and density*)⁷⁰.

Le ministère dans son ensemble est mobilisé pour répondre à la question de la relation entre les objectifs du développement durable et la densité, pour que soit définie une ligne de conduite pour les politiques de développement urbain. Un groupe de travail a d'abord rendu un premier rapport posant les termes du débat et clarifiant les concepts ; ensuite, des ateliers de travail ont recueilli les contributions des personnes concernées au sein du ministère.

Les relations multiples entre densité (nette et brute) et chaque aspect du développement durable sont explorées ; on signale les convergences et les points de conflit potentiel.

Les critères du développement durable analysés sont les suivants :

- flux : eau, déchets, énergie, mobilité ;
- emplacements : nature dans la ville, sol, bruit, pollution, mixité des fonctions ;
- participation et aspects sociaux : demande du marché, distinction et cadre de vie, sécurité.

L'approche est à la fois très large et très pointue (voire techniciste), notamment en ce qui concerne les questions relatives au sol, aux déchets et à l'eau. Chacun des aspects évoqués fait l'objet d'une matrice d'analyse pesant avantages et inconvénients. Il s'agit de réfléchir aux implications concrètes en termes d'urbanisme à partir de principes généraux, qui "doivent servir de base à l'approche et au développement de grands sites urbains". On en attend donc des recommandations opérationnelles.

2. LA POLITIQUE ABC

Aux Pays-Bas, le gouvernement de s'arrête pas aux principes généraux, mais organise lui-même le déve-

loppement urbain⁷¹ selon des principes identiques à ceux des Britanniques. Le **plan d'aménagement du territoire de 1991 ambitionne de "dissuader l'usage de l'automobile, en particulier pour les déplacements domicile-travail"**⁷². Plusieurs moyens sont mis en œuvre pour atteindre cet objectif. Outre des mesures de réglementation du stationnement, de péage urbain, une politique de localisation des "générateurs de déplacements" a été lancée : **la politique dite de "l'ABC"**.

Elle vise à "placer la bonne entreprise au bon endroit"⁷³. La politique ABC consiste à définir une stratégie de localisation, croisant le "profil d'accessibilité" du lieu et le "profil de mobilité" de l'entreprise ou du service (en termes de personnes et de marchandises). Les différentes parties du territoire sont classées en trois catégories, combinant les deux types de profils évoqués, en fonction de leur accessibilité :

- **profil A** : activités tertiaires ou équipements ayant beaucoup d'employés ou attirant de nombreux visiteurs par hectare (par exemple, des bureaux ouverts au public, des théâtres ou musées), dont la localisation sera de type centre-ville, bénéficiant de tous les transports publics avec une connexion aux réseaux nationaux ;

- **profil B** : activités attirant moins de personnes, mais qui doivent rester accessibles par automobile (production, distribution, hôpitaux, centres de recherche, industries de "cols blancs"), dont la localisation devra combiner une double desserte automobile et transports publics, plus loin des centres ;

- **profil C** : activités dépendant uniquement du transport routier, impliquant peu d'emplois par hectare, dont la localisation sera périphérique, sans transport collectif majeur.

Les entreprises ou institutions sont donc évaluées selon leur "intensité d'emploi" (*Labour intensity*), c'est-à-dire leur nombre d'employés par unité de surface. Une densité de 40 m² ou moins par employé est considérée comme "intensive", alors qu'une densité de 100 m² ou plus par employé est jugée "extensive". Le nombre de visiteurs est également pris en considération, dans le cas des établissements ou commerces recevant du public ; ainsi un visiteur par jour pour 100 m² est "intensif", alors que 300 m² par visiteur correspond à un usage "extensif".

Les normes de stationnement, notamment, doivent varier pour chacun de ces profils : la restriction du nombre de places (long terme) doit réduire l'utilisation non obligée de l'automobile pour les déplace-

⁷⁰ B.R.O. ADVISORS, « Research project - Sustainability and density - Summary first results », Vught (Pays-Bas): V.R.O.M., juin 1994, 27p.

⁷¹ La taille du territoire et la situation institutionnelle le permettent, à l'inverse de la Grande-Bretagne.

⁷² JONKHOF, Joseph, « Maîtriser la mobilité par la localisation des activités : la politique de l'ABC aux Pays-Bas », in : F.N.A.U., « Planification et développement durable », actes de colloque, Lyon, décembre 1995, pp.87-92.

⁷³ MINISTRIES OF TRANSPORT AND PUBLIC WORKS, OF ECONOMIC AFFAIRS, OF HOUSING, PHYSICAL PLANNING AND ENVIRONMENT, « The right business in the right place : towards a location policy for businesses and services in the interests of accessibility and the environment », La Haye, 1991, 26p.

ments pendulaires, lorsque le site est accessible en transports en commun. **Dans les sites de catégorie A dans les grandes villes, la norme maximale est de une place de stationnement pour 10 employés ;** elle est de 20 dans les zones B.

Chaque région doit élaborer son plan d'application, pour adapter localement les principes nationaux. Les représentants de l'Etat, des provinces et des municipalités sont impliqués dans cette démarche et le plan est ensuite mis à la consultation du public.

Les municipalités sont tenues d'indiquer dans leurs plans d'occupation des sols (*Bestemmingsplannen*) la localisation de ces différents "profils d'accessibilité" et les affectations qui leur correspondent. Lorsque le plan régional ne répond pas suffisamment à la "stratégie de localisation" du gouvernement, ce dernier peut imposer ses vues, en invoquant la loi d'Urbanisme (*Physical Planning Act*). De même pour les plans d'urbanisme locaux, le gouvernement peut exiger une adaptation du contenu, grâce à l'article 10 du règlement de l'urbanisme de 1985, jusqu'à déposer un recours.

Des objectifs indicatifs sont cités, en matière de part modale des migrations alternantes : un maximum de 10 à 20% pour l'automobile dans les zones de profil A, et de 35% dans les zones de profil B.

Ainsi, pour le gouvernement hollandais, "*la première étape vers la réduction de l'utilisation de l'automobile pour les motifs non-professionnels est de conduire une politique de concentration des logements, zones d'emplois et équipements. Ceci devrait conduire à des distances de déplacements plus courtes, la plupart des déplacements étant réalisables en bicyclette, et à une plus grande attractivité des transports publics*"⁷⁴.

Selon le système de planification du pays, le VINEX est un "guide" (*guideline*), qui doit être mis en œuvre, par le biais de procédures réglementaires, dans les plans régionaux puis locaux. La planification physique indique une direction à suivre et fixe les limites des initiatives des individus et des collectivités. Le VINEX rappelle en outre que "*ces initiatives peuvent être ou ne pas être aidées par les subventions du gouvernement central*"⁷⁵. Les localisations de type A et B se voient attribuer une préférence lors des choix d'investissements publics.

Les différents ministères sont sollicités pour montrer l'exemple lorsqu'ils doivent construire un nouvel équipement (hôpital, école, université, théâtre, etc.),

pour éviter que ces équipements, inducteurs de déplacements, ne se "*localisent à proximité des voitures*". Enfin, une démarche partenariale a été engagée, non seulement avec la participation des ministères, mais aussi avec des acteurs privés. C'est ainsi un ensemble de mesures convergentes qui doivent concourir à ce projet. De plus, les municipalités hollandaises étant fortement dépendantes financièrement de la redistribution fiscale nationale, elles ne sont pas en position de force lorsqu'elles ne veulent pas suivre les directives d'aménagement du territoire. L'Etat peut, certes, obliger les municipalités à tenir compte de ses directives dans leurs plans d'occupation des sols, d'un point de vue réglementaire, mais la convergence de ses politiques sectorielles, ainsi que l'importance accordée à la négociation, évitent le plus souvent le recours à des actions "dures".

Toutefois, même si les plans municipaux suivent la directive ABC à la lettre, la réalité économique vient contrecarrer les bonnes volontés : la concurrence entre territoires et la crise de l'emploi font qu'il est difficile à une municipalité de refuser une implantation d'entreprise parce qu'elle ne répond pas au profil souhaité dans la zone où elle veut s'implanter. De fait, généralement, la hiérarchie des priorités municipales est actuellement plutôt en faveur de l'emploi que de la réduction de l'usage de l'automobile.

3. QUELQUES ILLUSTRATIONS DE L'APPLICATION DE LA POLITIQUE ABC

Plusieurs municipalités mettent très explicitement en pratique la politique de la ville compacte et la politique ABC. Nous pouvons citer ici les plus caractéristiques, en insistant sur les projets opérationnels.

– Groningen : le schéma directeur de la ville (1995) a pour objectif de localiser 40 % des logements sociaux prévus par le VINEX à l'intérieur des limites urbanisées actuelles (d'ici 2010). Un vaste projet de rénovation urbaine dense (70 logements/ha) est formulé (CiBoGa), encouragé par le programme "Ville et environnement", du ministère du Logement et de l'Environnement (VROM)⁷⁶ ;

– Tilburg : une étude sur la densification de la ville a été engagée : potentiel foncier, avantages et difficultés...⁷⁷ ;

– Amsterdam : le schéma directeur⁷⁸ de 1994 lance ou confirme de nombreux projets d'envergure au sein des espaces déjà urbanisés, tels que Zuidoois, De Omval (nouveau quartier autour d'une station de

⁷⁴ VINEX, 1991, p.15.

⁷⁵ VINEX, 1991, p.31.

⁷⁶ MUNICIPAL COUNCIL, "City for a new century : structure, plan and process", 1996, 26p.

GEMEENTE GRONINGEN, "CiBoGa : a breakthrough in environmental quality in the densely-populated city", mars 1997, 21p.

⁷⁷ GEMEENTE TILBURG, "Behouden of behouwen ?", 1996, 74p.

⁷⁸ Ontwerp Structureplan

ENCART 2 : LA POLITIQUE ABC : LES CRITERES DE CLASSIFICATION

TABLEAU 5 : “Profil d’accessibilité” du lieu, comprenant les normes de stationnement

Type de localisation	Accessibilité	Normes de stationnement (nombre de places pour 100 employés)	
		Randstad et autres aires urbaines majeures	Autres zones
Localisations A	très bien desservi par les transports publics	10	20
Localisations B	bien desservi par les transports publics et assez facilement accessible en voiture	20	40
Localisations C	Essentiellement accessible en voiture		

TABLEAU 6 : Critères détaillés pour classer les localisations dans les quatre grandes villes des Pays-Bas

Type de localisation	Critères
A	un site doit répondre à l’un des quatre critères : 1 - Distance à la gare centrale < 1200 m 2 - Distance à la gare centrale < 1800 m et arrêt d’autobus à moins de 300 m 3 - Distance à la gare centrale < 2 000 m et station de métro ou de tramway à moins 300 m 4 - Distance à la gare centrale < 1400 m ; station de tram à moins de 300 m
B	Pour le classement en site B, il faut ne pas répondre aux critères des sites A. Il faut être à moins de 800 m d’une gare, d’une station de métro ou de tram rapide. Il faut se situer à moins de 2000 m d’un accès à l’autoroute ou à moins de 500 m d’un boulevard urbain.
C	La localisation n’est ni A ni B. Il faut être à moins de 2000 m d’un accès à l’autoroute.

TABLEAU 7 : Quatre indicateurs pour évaluer les “profils de mobilité” des entreprises.

	Type A	Type B	Type C
Intensité d’emplois	< 40 m ² par employé	40-100 m ² / employé	> 100 m ² / employé
Intensité de visiteurs	flux journalier de visiteurs (<100 m ² /vis.)	visites fréquentes (100-300 m ² /visiteur)	visites imprévisibles (>300 m ² /visiteur)
Recours au véhicule particulier pour le travail Transport routier de marchandises	peu important	relativement important	important
Exemple de branches	commerces, bureaux	santé	industrie/ transport.

méto, surplombé par la tour Rembrandt, 135m), Nieuw Sloten, Oostelijke Handeldkade (à proximité de la station Centrale). La plupart de ces quartiers profondément rénovés sont accompagnés d'immeubles de grande hauteur, qui ne sont pas toujours planifiés dès le départ⁷⁹ ;

– La Haye : le “Nouveau Centre” concentre un ensemble d'édifices publics et de bureaux dans un quartier dense entièrement rénové⁸⁰. Les nouveaux locaux du ministère de l'Environnement s'y trouvent et symbolisent la politique suivie, visant à localiser les “générateurs de déplacements” à proximité des stations de tramway : dans cette localisation, il a été enregistré une réduction de 70 % du nombre d'employés venant en automobile...

– Rotterdam : vaste projet de Kop van Zuid : 5.300 logements, 500.000 m2 de bureaux et équipements variés, requalifiant d'anciens docks. Il faut aussi y signaler le renouveau des immeubles

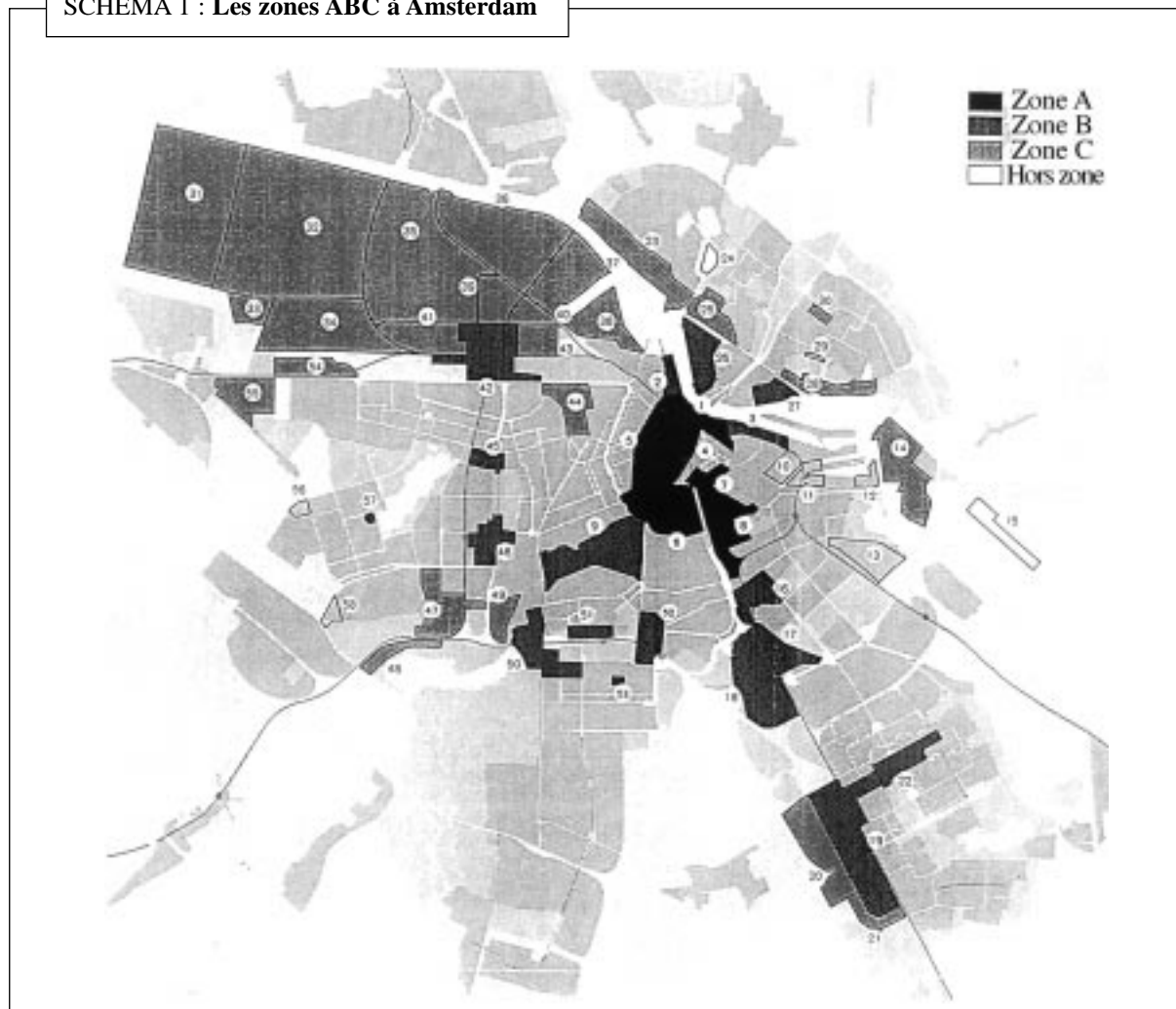
de grande hauteur, qui font l'objet d'une stratégie particulière⁸¹.

Ces deux derniers projets, ainsi que certains évoqués à Amsterdam, bénéficient, de surcroît, d'un soutien financier non négligeable de l'Etat, dans le cadre de son programme “projets-clés du développement du territoire”. Quatre ministères différents participent au financement de ces projets, ce qui traduit pleinement l'ambition partagée de la ville compacte.

4. PREMIERS ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

En 1996 une première évaluation a été faite de cette politique A,B,C. Elle montre que les résultats sont restés jusqu'à présent relativement limités, même si la dynamique d'ensemble est encourageante (voir l'encart 3 ci après)

SCHÉMA 1 : Les zones ABC à Amsterdam



⁷⁹ KLOOS, Maartens (éd.), “Amsterdam’s High-rise”, Architectura & Natura Press, Arcam Pocket, 1995, 128p.⁸⁰ “Den Haag : Nieuw Centrum”, 1995, diverses fiches.

⁸⁰ “Den Haag : Nieuw Centrum”, 1995, diverses fiches.

⁸¹ “De slanke stad”, 1995, 86p.

ENCART 3 : LA POLITIQUE ABC : UNE PREMIERE EVALUATION

La politique ABC a fait l'objet d'une première évaluation en 1997. A cette époque, on constate que près de 90 % des zones intéressées avaient effectivement fait l'objet d'un classement. Mais la majorité des zones étaient en réalité classées ni en zone A, ni en zone B, ni en zone C mais dans la catégorie "autres localisations". Il s'agit soit de zones situées hors des 26 aires urbaines concernées, soit de localisations ne correspondant à aucun des critères pris en compte. C'est ce que montre le tableau 8.

TABLEAU 8 : Nombre d'emplacements par région en 1996

	A		B		C		Autre		non classé		Total
	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	
Ouest	81	5	131	8	131	8	1 094	63	287	17	1 724
Sud	38	5	35	4	76	10	561	72	68	9	778
Est	25	3	59	7	44	5	700	81	34	4	862
Nord	10	2	20	4	7	1	473	88	28	5	538
Total	154	4	245	6	258	7	2 828	72	417	11	3 902

L'évaluation montre par ailleurs que :

- la plupart des grandes municipalités ont traduit cette politique dans leur plan d'occupation des sols ; mais la mise en pratique concrète est beaucoup plus difficile. Dans les négociations avec les entreprises, les pouvoirs publics atténuent leurs exigences pour des raisons économiques. Ce sont essentiellement les normes de stationnement qui font l'objet de négociations.
- Le pourcentage de sites industriels/commerciaux ayant un label ABC ne dépassait pas 17% en 1996. Beaucoup d'autres sites n'ont donc pas été classés. Dans l'ouest du pays le pourcentage est de 20%.
- La surface disponible pour la localisation en A et B des nouvelles entreprises est limitée en moyenne à 11%, contre 20% pour les localisations en C.
- La croissance des établissements et le nombre des employés ont été supérieurs en B et C. La part des localisations A a diminué.
- Si l'on fait référence au slogan "placer la bonne entreprise au bon endroit", il est encourageant de constater que, par rapport à l'ensemble des entreprises, la part des bureaux localisés en A est passée de 5.7% à 7.2% en 1996. Mais dans le même temps les localisations en B et C ont cru respectivement de 6 à 10.7% et de 1.9 à 3.5 %. Le tableau 9 fournit des pourcentages d'employés. Les conclusions sont les mêmes. L'emploi correspondant typiquement au type A croît dans les localisations A, mais moins vite que dans les localisations B et C.

TABLEAU 9 : Nombre d'employés par type de localisation et par secteur, en 1991 et 1996 (%)

Secteur	1991				1996			
	Total	Type A	Type B	Type C	Total	Type A	type B	type C
Production/industrie	36.9	9.8	17.8	9.4	33.6	7.8	16.1	9.7
Commerce et transport	25.4	9.7	10.5	5.2	24.9	8.2	10.5	6.2
Commerce de détail	8.5	3.6	3.8	1.1	8.5	3.4	3.7	1.4
Emploi de bureau	16.9	8.2	7.2	1.5	22.5	8.8	10.3	3.5
Secteur public	6.1	3.5	2.0	0.6	5.7	3.0	1.8	0.8
Santé	6.0	3.0	2.4	0.6	4.6	2.1	1.9	0.6
Total	100	37.8	43.7	18.4	100	33.3	44.3	22.2

Il est connu que le passage d'une localisation C à une localisation B ou A provoque un changement majeur dans la répartition modale à condition toutefois de limiter le nombre de places de stationnement. **Les normes de stationnement sont l'instrument le plus important pour changer la répartition modale.** Quand l'application des normes de stationnement se trouve atténuée, les effets attendus sur la répartition modale sont beaucoup plus limités.

Source : Van Reisen (transport research centre) : the ABC-Location policy, novembre 1998.

HONG KONG

Comme en Angleterre, en Norvège ou aux Pays-Bas, mais dans un tout autre contexte et pour d'autres raisons, Hong Kong a mis en place de multiples mesures cherchant à combiner une politique urbaine à une politique de transports. Nous n'évoquerons ici que le volet urbanistique des mesures existantes, sans aborder les autres domaines tels que la fiscalité automobile, la tarification du stationnement, etc., qui participent pourtant pleinement à l'objectif de limitation du trafic automobile.

1. DES DENSITÉS MINIMALES DANS LES BAUX EMPHYTÉOTIQUES

Le sol de Hong Kong reste propriété publique et n'est cédé que par baux emphytéotiques pour un terme expirant le 30 juin 2047 (depuis la déclaration conjointe sino-britannique). Cette caractéristique est essentielle pour comprendre la constitution des densités.

La moitié des primes obtenues par les cessions doivent être déposées dans un fonds spécial, au bénéfice du gouvernement de la région administrative spéciale. Seuls 156 ha ont été cédés en 1988 et 128 ha en 1990. Mais ceci suffit à enrichir le gouvernement de l'ex-colonie : le fonds spécial était riche de plus de 15 milliards de francs en 1991⁸².

Si l'on compare ce chiffre de 156 ha aux 2.000 ha de terrains urbanisés tous les ans en Ile-de-France, on mesure mieux la pression foncière à Hong Kong. Le rythme d'urbanisation est ainsi de :

- 0,3 m² / habitant / an à Hong Kong,
- 2 m² / habitant / an en Ile-de-France.

La pénurie foncière est finalement entretenue par le gouvernement qui ouvre son sol à l'urbanisation avec parcimonie. Ce rationnement foncier explique les prix pratiqués dans l'immobilier. Les discussions portant sur le rythme de l'urbanisation se traduisent davantage en discussions financières qu'en choix de politique urbaine. Mais l'existence des baux offre un moyen d'appliquer les propositions figurant dans les schémas d'urbanisme, grâce aux conditions de bail.

Tous les baux ont des clauses indiquant les utilisations du sol autorisées. Elles peuvent concerner la hauteur, le coefficient d'occupation du sol, de même que la création d'équipements, tels qu'un terminal d'autobus au niveau du sol ou des espaces collectifs à disposer dans un podium.

Particulièrement intéressant ici, **les baux emphytéotiques indiquent une densité minimale**, et pas seulement une densité maximale⁸³. Les promoteurs qui se portent acquéreurs des terrains mis en enchère doivent inscrire leurs projets dans une fourchette de densités. Peter Tsang, du département Foncier du gouvernement, nous a expliqué que la pratique était de fixer la constructibilité minimale à 60 % de la constructibilité totale du site. Cette disposition permet au gouvernement de s'assurer de la valorisation des sites qu'il cède, afin de répondre aux besoins de construction et au souci de rentabiliser les investissements dans les infrastructures de transports.

2. DES SUR-DENSITÉS AUTOUR DES STATIONS DE TRANSPORTS PUBLICS

Le *Metroplan*, schéma directeur pour la zone urbaine de Hong Kong, vise une augmentation des densités dans les lieux les mieux desservis⁸⁴. Il incite notamment des densités plus élevées au voisinage des gares⁸⁵. Deux critères de densités sont mentionnés : les C.O.S. par types d'affectation (résidentielle ou non) et les densités de logements par types de statut (locatif public, accession aidée, secteur libre).

*« Avec un tel urbanisme, tous les lieux d'activité et de résidence sont localisés les uns à proximité des autres, tant horizontalement que verticalement. (...) Les résidents n'ont pas à perdre leur temps et leurs ressources à vaincre la 'friction de l'espace' »*⁸⁶. En fait, le *Metroplan* apporte une contribution pour favoriser la proximité des usagers par rapport aux transports collectifs lourds.

⁸² MINERS, Norman, « *The government and politics of Hong Kong* », *Hong Kong : Oxford University Press, 1991 (cinquième édition)*, p.231.

⁸³ FOUCHIER, Vincent, « *Vers des planchers de densité ?* », in : *Etudes Foncières*, n°81, hiver 1998, pp.24-29.

⁸⁴ *Le Metroplan vise néanmoins à dédensifier l'aire urbaine ancienne de Hong Kong.*

⁸⁵ *train ou métro*

⁸⁶ PUN, K.S., « *Avantages et inconvénients d'un développement urbain de forte densité* », in : V. Fouchier et P. Merlin (sous la dir.), « *Les fortes densités urbaines : une solution pour nos villes ?* », *Hong Kong : Consulat Général de France, janvier 1994*, p.52.

TABLEAU 10 : C.O.S. autorisés selon la distance du site à la station de métro pour des opérations de type 3 (développement ou rénovation importante)

Distance à la gare	C.O.S. résidentiel	C.O.S. commercial et bureaux
- 200 m	5 - 6,5	12
200 - 400 m	4 - 5,5	10
+ de 400 m	3,5 - 4	8

Source : d'après le *Metroplan*, appendice VIII.

On voit d'abord, incidemment, que les C.O.S. résidentiels sont moindres que les C.O.S. pour les commerces ou les bureaux : ils sont, en fait, près de la moitié moins élevés, quelle que soit la distance à la station de métro. Surtout, les C.O.S. sont dégressifs lorsque la distance à la station augmente. Ils connaissent un écart de près de 40 %, tant pour les immeubles résidentiels que pour les autres, entre la tranche la plus proche d'une gare et la tranche la plus éloignée. Il y a donc une forte incitation à densifier autour des gares.

Cette mesure en faveur des fortes densités à proximité des gares est également formulée en densité brute de logements, en distinguant le statut du logement. Le *Metroplan* prévoit certes que les densités des quartiers d'accession aidée et du secteur libre soient

moindres en fonction de l'éloignement aux gares. Mais il apparaît que les quartiers d'habitat locatif social, en revanche, ne sont pas concernés par cette mesure : les densités de ces quartiers, telles que mentionnées dans le *Metroplan*, sont constantes quelle que soit la distance aux gares.

Ceci s'explique-t-il par le fait que les quartiers de logement social sont rarement situés à proximité des stations, pour des raisons financières (les meilleurs sites étant généralement mis aux enchères pour être acquis par des promoteurs privés) ? Ou cela vient-il du fait que le *Metroplan* n'ait pas formulé réellement de directives pour le logement social, celui-ci étant sous la responsabilité du département du Logement, qui a ses propres contraintes et directives ?

TABLEAU 11 : Densité brute de logements selon la distance du site à la station de métro pour des opérations de type 3 (développement ou rénovation importante)

Distance à la gare	Locatif social	Accession aidée	Secteur libre
- 200 m	600	600	830
200 - 400 m	600	500	720
+ de 400 m	600	400	450

Source : d'après le *Metroplan*

Une des cartes présentant la stratégie spatiale du *Metroplan* présente les intentions en termes de densités (*broad density guidelines*). Les principes chiffrés que l'on vient d'évoquer y sont retranscrits. Les zones rouges, correspondant aux sites à moins de 200 m des stations, sont mises en évidence et classées dans le groupe 1 des densités (parmi 5 groupes). Elles concernent d'une part, des secteurs déjà urbanisés, le long des lignes de métro, mais aussi les pol-dérivations futures.

3. DES SUR-DENSITÉS POUR PASSAGES PIÉTONNIERS

Les densités urbaines très élevées du nord de l'île de Hong Kong ont encouragé la construction d'un système de passerelles piétonnières, passant d'un immeuble à un autre au niveau R+1. Ce réseau piétonnier, de plusieurs kilomètres de linéaire, est sur-

tout développé dans l'hypercentre (quartiers de Central, Admiralty et Wanchai). Il a pour fonction essentielle de relier entre eux les principaux centres commerciaux et immeubles de bureaux, permettant aux piétons d'avoir accès aux immeubles par des passages qui leur sont uniquement réservés, sans contact avec le sol ni risque de conflit avec les automobiles. Ce système a été renforcé par les nombreux immeubles qui abritent une station de métro.

Pour encourager la constitution de ce réseau de passerelles piétonnières et en assurer la continuité à travers les immeubles, des sur-densités sont permises par l'annexe n°1 des B(P)R, les règles nationales d'urbanisme. Les C.O.S. maxima peuvent ainsi être dépassés lorsqu'une partie du site est dédiée à un usage de cheminement public : les surfaces constructibles supplémentaires peuvent atteindre cinq fois la superficie cédée, dans la mesure où le gain de C.O.S. n'excède pas 20%. La sur-densité est une mesure

incitative pour le promoteur, sur un plan financier, puisque les coûts de création des passages piétonniers sont moindres que les recettes à attendre d'un C.O.S. accru. Le bénéfice du promoteur s'en trouve amélioré et la puissance publique n'a pas à investir pour construire elle-même le réseau qui devient, finalement, un espace public.

Cette disposition de sur-C.O.S. est souvent étendue, par négociation, aux surfaces d'équipements publics ou d'agrément. Au total, le C.O.S. maximum peut atteindre 18 dans certains cas d'immeubles non-résidentiels.

4. LA COMPAGNIE DE MÉTRO CONSTRUIT ELLE-MÊME DES QUARTIERS DENSES

Le M.T.R. (*Mass Transit Railway*), intermédiaire entre le métro et le R.E.R., est parmi les réseaux les plus fréquentés pour le nombre de personnes transportées par kilomètre. Son gestionnaire a la particularité de réaliser à son compte des projets immobiliers coordonnés à la mise en place de son réseau. Ces projets immobiliers constituent des recettes immobilières et assurent au réseau une clientèle à proximité.

La compagnie de métro (M.T.R.C.) a eu le droit de construire des immeubles au dessus des stations et des dépôts ; elle s'est toujours entendue avec un partenaire privé pour partager les risques. Au total, 18

sites résidentiels ou commerciaux ont été développés, comprenant 31.300 logements et 440.000 m² de surfaces commerciales, ce qui fait de la M.T.R.C. l'un des plus importants gestionnaires immobiliers du territoire. Elle loue d'autre part 3 centres commerciaux de 71.500 m², qui contribuent à hauteur de 8 % à ses revenus totaux. Elle dispose de 160 boutiques à l'intérieur même de ses stations (et de 43 guichets de banque).

L'exemple le plus récent et le plus significatif de l'action urbaine de la compagnie de métro est la grande poldérisation à l'ouest de Kowloon, où la ligne de métro reliant le futur aéroport de Chek Lap Kok à l'île de Hong Kong disposera de nouvelles stations. La M.T.R.C. prépare la construction d'un vaste ensemble immobilier⁸⁷, comprenant :

- 18 tours résidentielles, soit 5,126 logements ;
- 3 tours de bureaux, soit 264.000 m² ;
- 90.000 m² de surfaces commerciales ;
- quatre hôtels, totalisant 2.400 chambres ;
- une tour de bureaux et hôtels de 88 étages⁸⁸ (qui sera la plus haute de Hong Kong).

Le gouvernement met ainsi tout en œuvre pour encourager une maximisation de l'usage de ce réseau : l'opérateur bénéficie à la fois de règles d'urbanisme qui localisent les plus fortes densités à proximité de ses stations, et de la possibilité de construire lui-même des complexes immobiliers au-dessus de celles-ci, ce qui lui assure une clientèle et des revenus non négligeables.

⁸⁷ source : *South China Morning Post Weekly*, 20 avril 1996.

⁸⁸ 177.000 m² et 450 chambres d'hôtel à cinq étoiles

CONCLUSION : QUE NOUS APPRENNENT CES EXEMPLES ÉTRANGERS ?

Les enseignements que l'on peut tirer de ces quelques exemples étrangers sont d'ordres divers. Nous ne retenons ici que les points les plus significatifs.

Les directives nationales sont au cœur de chacun des dispositifs présentés. L'Etat annonce clairement des objectifs prioritaires. La densification n'a pas pour seul objectif, dans les exemples mentionnés, la réduction de l'usage de l'automobile. La limitation de la consommation d'espaces naturels et la revitalisation des centres-ville sont tout aussi importantes dans les motivations à la densification. Les politiques sectorielles, séparément, ne pourraient pas justifier cet objectif. En revanche, la confrontation de différentes tendances et de différentes politiques publiques sectorielles peut amener à en comprendre la portée ou l'intérêt.

Les directives préconisent de tirer profit des politiques de développement urbain et des choix de densités pour agir sur l'origine de la mobilité, afin d'en modifier les caractéristiques : moins de déplacements, de plus courtes distances, un partage modal moins favorable à la voiture particulière, etc.

La décentralisation politique dans chacun des pays européens évoqués s'est accompagnée d'une politique définie par l'administration centrale nationale⁸⁹, seule garante des grands équilibres ou de grands enjeux. Un cadre national est ainsi fixé, annonçant les objectifs à suivre par les échelons institutionnels "inférieurs".

Le respect des directives nationales à des échelons de planification inférieurs est une condition mise aux dépenses nationales d'infrastructures ou d'équipement. Les financements publics, de moins en moins nombreux (en raison des critères de convergence économique liés à l'Union Européenne), sont ainsi un levier pour assurer l'efficacité locale des directives, outre la compatibilité réglementaire des documents d'urbanisme.

Une cohérence est recherchée entre les politiques nationales, régionales et locales. Les cas de Hong Kong et des pays du nord de l'Europe nous ont montré un ensemble cohérent de politiques, permettant de

s'assurer que les enjeux définis au plan national ou régional seront suivis d'effet localement. L'existence de mesures convergentes, aidant à la constitution de densités soutenues dans le double objectif de limiter l'urbanisation périphérique et les nuisances de l'automobile, dépasse le strict champ de l'urbanisme : ce sont des mesures fiscales, des outils réglementaires, des politiques d'habitat spécifiques, etc., qui contribuent à la réalisation de l'objectif fixé. C'est particulièrement vrai à Hong Kong où, parallèlement à la politique urbaine, les automobiles sont fortement taxées, les transports collectifs sont encouragés, la politique foncière est hautement stratégique, la politique de logements sociaux est partie intégrante de la "déconcentration concentrée" qui justifie notamment les villes nouvelles.

Les niveaux de densités deviennent finalement un enjeu vis-à-vis de la réduction de la circulation de l'automobile et de son corollaire, l'usage accru des transports collectifs. L'adéquation stricte entre qualité de la desserte et niveau de densité est particulièrement intéressante. De même, la notion de densité minimale, dont il existe des applications en Angleterre (plans d'occupation des sols des *Boroughs* londoniens) et à Hong Kong (dans les baux emphytéotiques), mériterait peut-être d'être promue parmi les outils de planification français.

Les résultats de ces politiques restent modestes car, localement, d'autres priorités supplantent les questions d'environnement et de mobilité (notamment l'emploi et la gestion sociale des quartiers). Mais **la plupart de ces politiques sont trop récentes pour que l'on en mesure réellement les effets**. Elles participent en tous cas d'un changement dans les mentalités et dans les modes d'action publique (au moins dans les pays européens mentionnés).

En effet, et ce n'est pas anodin, les différents pays dont nous avons traité ont beaucoup communiqué pour faire comprendre leur démarche aux partenaires locaux (élus, urbanistes, associations, etc.) et pour montrer comment les principes nationaux pouvaient être davantage mis en oeuvre localement. La pédagogie n'est jamais inutile...

⁸⁹ Le plus souvent, la décentralisation s'est faite vers des municipalités dont on réduisait le nombre (par exemple, aux Pays-Bas, on est passé de 1.100 à 646 municipalités)

ANNEXES

Annexe 1

LA P.P.G. 13

(Traduction de la première partie de la directive)

Traduction intégrale réalisée par Hervé MAURY

Les instructions pour les politiques d'aménagement exposent la politique du Gouvernement en matière de planification et proposent un guide aux différentes autorités, et en particulier aux autorités locales, pour leur mise en œuvre. Celles-ci doivent prendre en compte leur contenu lors de la préparation de leurs programmes d'aménagement. Elles s'appliquent également en matière de planification et de recours.

Ces instructions (Planning Policy Guidance – P.P.G.13) remplacent, pour l'Angleterre, une précédente circulaire de novembre 1988 relative aux routes et au contrôle des opérations d'aménagement. Elles proposent aux autorités locales des conseils sur la manière dont elles devraient assurer une intégration entre la planification des transports et celle de l'affectation des sols. L'objectif essentiel de ces instructions est de s'assurer que les autorités locales élaborent leurs politiques d'affectation des sols et leurs programmes de transports, de sorte qu'elles contribuent :

- à réduire la croissance de l'amplitude et du nombre des déplacements motorisés ;
- à favoriser les moyens alternatifs de transport qui ont le moins d'effets négatifs sur l'environnement ;
- à réduire le recours à l'automobile.

Les autorités locales contribueront ainsi à réaliser les engagements formulés dans la stratégie de développement durable du gouvernement dont l'un des objectifs est de réduire les effets sur l'environnement de l'ensemble du système de transports. Ces politiques apporteront également une importante contribution à deux autres objectifs de la politique d'aménagement : améliorer la qualité de vie et la vitalité urbaines et parvenir à réaliser une économie rurale prospère et des communautés rurales vivantes.

1. INTRODUCTION

Les transports et l'environnement

1.1 Un système de transport efficace est d'une importance vitale pour l'économie locale et nationale. Mais la croissance continue des transports routiers et les effets qui en résultent sur l'environnement représentent un défi majeur par rapport à l'objectif de développement durable. La croissance du trafic au niveau actuellement projeté pourrait mettre en cause notre capacité à atteindre les objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre, de qualité de l'air et de protection des paysages et de l'habitat.

1.2 Il existe encore des marges d'amélioration pour limiter les émissions des véhicules, mais elles ne sont pas en elles-mêmes suffisantes. D'autres mesures seront nécessaires pour réduire les effets des transports sur l'environnement et exercer une influence sur le taux de croissance du trafic.

1.3 La localisation et la nature des opérations d'aménagement affectent le volume des déplacements et leurs modes ; en outre, les modèles d'aménagement sont eux-mêmes sous l'influence des politiques menées en matière d'infrastructures et de transports. En planifiant dans le même mouvement l'affectation des sols et les transports, de sorte que les usagers puissent mener leurs activités quotidiennes en ayant moins recours aux déplacements, les autorités locales de planification peuvent réduire le recours à l'automobile et contribuer de manière significative aux objectifs environnementaux énoncés dans la Stratégie pour un développement durable, établie par le Gouvernement¹.

Nécessité de gérer la demande

1.4 Le gouvernement reconnaît qu'il n'est pas possible de faire face pleinement aux niveaux prévus de croissance du trafic, en particulier dans les zones

¹ Développement durable : la stratégie du Royaume-Uni (Sustainable Development: The UK Strategy, Cm 2426, HMSO, ISBN 0-10-124262-X).

urbaines, et que la réalisation de nouvelles routes ou l'amélioration des routes existantes sera dans certains cas inacceptable du point de vue de l'environnement. Le gouvernement s'engage, dès à présent, à cesser la construction de nouvelles routes, qu'elles soient nationales ou locales, pour la simple amélioration des déplacements domicile-travail vers les centres urbains congestionnés.

1.5 Pour maintenir l'efficacité du système de transport, il existe de bonnes raisons d'insister davantage sur des politiques de gestion de la demande, en particulier dans les zones urbaines :

- en assurant la promotion d'alternatives acceptables à l'utilisation de l'automobile ;
- en permettant aux usagers d'atteindre leurs destinations quotidiennes en ayant moins recours aux déplacements ;
- en réduisant le trafic local sur les grands axes et autres itinéraires de transit.

1.6 Pour encourager les autorités à développer ces politiques, le ministère des Transports a précisé qu'à partir de 1995-96, les autorités cherchant à obtenir des ressources pour effectuer des investissements locaux dans les transports à l'intérieur de zones urbaines seront incitées à le faire sur la base d'une stratégie exhaustive envisageant tous les modes de transports. Ces stratégies devraient découler de leurs politiques de planification. Les instructions sur les nouvelles dispositions seront données dans les circulaires annuelles sur les programmes et les politiques de transports du ministère des Transports et dans les documents qui les accompagnent.

Planifier pour réduire les déplacements

1.7 Au cours de la préparation de leurs plans de développement, les autorités locales devraient coordonner leurs politiques de transport avec celles qui concernent d'autres formes d'aménagement. Les plans d'aménagement devraient avoir pour objectif de réduire les besoins de déplacements, en particulier en voiture :

- en exerçant une influence sur la localisation de différents types d'aménagements par rapport aux transports prévus (et vice versa) ;
- et en favorisant des formes d'aménagement qui facilitent la marche, l'utilisation du vélo et des transports publics.

1.8 Pour réaliser ces objectifs, les autorités locales devraient adopter des politiques de planification et d'affectation des sols :

- qui favorisent les aménagements à l'intérieur des zones urbaines, dans des localisations facilement accessibles par des moyens autres que l'automobile ;
- qui localisent les principaux éléments générateurs de demande de déplacements dans les centres existants, facilement accessibles par des moyens autres que la voiture ;

- qui renforcent les centres locaux existants – en zone urbaine comme en zone rurale – et qui offrent une gamme de ressources quotidiennes pour la vie sociale, les achats et l'emploi et ont pour objectif de protéger et d'améliorer leur viabilité et leur vitalité ;
- qui maintiennent et améliorent les possibilités de choix pour ceux qui se déplacent à pied, à vélo ou qui prennent les transports publics plutôt que leur voiture pour leurs déplacements entre leur domicile et les équipements qu'ils doivent fréquenter régulièrement ;
- qui limitent l'offre de places de stationnement dans les opérations d'aménagement, ainsi que d'autres formes d'offre de stationnement sur et hors de la chaussée, afin d'induire une désincitation à l'utilisation de l'automobile pour les trajets domicile-travail et pour les déplacements pour lesquels existent des alternatives efficaces.

1.9 Les sections suivantes de ce guide examinent de manière plus détaillée ces objectifs.

L'affectation des sols et son contexte

1.10 Le nombre d'opérations nouvelles d'aménagement réalisées chaque année est relativement faible, mais les modèles d'aménagement que nous mettons en place aujourd'hui perdureront au cours du siècle prochain. Si les politiques d'affectation des sols autorisent que se poursuive la dispersion des opérations d'aménagement et le recours général à l'automobile, il est possible que d'autres politiques ayant pour objectif de réduire l'impact des transports sur l'environnement soient moins efficaces ou se réalisent à des coûts plus élevés.

1.11 Le gouvernement s'est engagé à proposer un cadre politique qui contribuera à garantir que les décisions des usagers concernant les transports soient compatibles avec les objectifs d'environnement. Un élément majeur de ce cadre, tel qu'il a été exposé dans la Stratégie pour un développement durable, consiste à inciter les usagers à prendre pleinement en compte les coûts plus généraux de leurs choix de transport, tels les effets sur l'environnement. Conformément au principe du "pollueur-payeur", le Gouvernement insiste particulièrement sur les mesures qui rapprocheront les coûts supportés par l'utilisateur des transports de leur réalité. Le choix des usagers sera ainsi informé et, en assignant un prix à un coût là où il n'en existe pas actuellement, aura une meilleure efficacité économique.

1.12 Le gouvernement s'est engagé à augmenter le niveau réel de la taxe sur les carburants d'au moins 5 % par an, en moyenne. Il a également annoncé son intention d'introduire le péage électronique sur le réseau autoroutier, lorsque la technologie sera disponible et l'a fait approuver par le Parlement. Il envisage actuellement, avec les autorités locales, la possibilité de mesures de taxation sur la congestion dans les zones urbaines.

1.13 Les plans d'aménagement sont un élément essentiel de ce cadre politique plus général et les

autorités locales devraient anticiper ces engagements lors de l'élaboration de leurs plans d'aménagement.

Instructions complémentaires

1.14 Des avis complémentaires sur les transports et l'affectation des sols en relation avec des politiques particulières d'aménagement ont été donnés dans les P.P.G.4 (Industries et commerces) et les P.P.G.6 (Centre ville et commerces de détail). D'autres avis sur l'aménagement des zones rurales peuvent être trouvés dans les P.P.G.7 (La campagne et l'économie rurale). Ces instructions complètent l'avis sur les transports et les plans d'aménagement contenu dans les P.P.G.12.

1.15 Les instructions seront redéfinies à la lumière de l'expérience croissante recueillie avec la mise en place des politiques et grâce à la poursuite du programme de recherche mené par les ministères des Transports et de l'Environnement. Elles seront complétées par des avis sur les bonnes pratiques.

1.16 Dans ces P.P.G., les références aux schémas directeurs et aux programmes locaux comprennent celles aux Plans d'aménagement unitaires (Unitary Development Plans), respectivement dans leurs 1^{ère} et 2^e parties.

2. TRANSPORTS ET PLANIFICATION

Instructions pour la planification régionale et stratégique et les plans d'aménagement

2.1 Les instructions pour la planification régionale, les schémas directeurs et les plans locaux devraient fournir les moyens :

- d'étudier les relations entre la planification des transports et l'affectation des sols à différents niveaux ;
- de promouvoir leur intégration et leur coordination ;
- de promouvoir des stratégies favorisant la réduction des besoins de déplacement.

2.2 Les instructions pour la planification régionale présentent des avis sur la stratégie et les priorités régionales en matière de transport. Elles sont informées par les priorités en matière d'environnement et d'aménagement, telles qu'elles sont proposées par les conférences régionales des autorités locales (ou, pour ce qui concerne Londres, par le Comité consultatif d'aménagement de Londres).

2.3 Le ministre demande qu'avant de lui soumettre leur avis, les conférences régionales examinent pleinement les interactions entre les prévisions d'affectation des sols et la planification des infrastructures de transport, en concertation étroite avec les parties intéressées, y compris les ministères et les milieux des transports, de l'aménagement et de l'environnement.

2.4 L'avis devrait comprendre les objectifs stratégiques généraux de la planification de l'affectation des sols et de celle des transports dans la région, et proposer une stratégie pour les transports qui corresponde au mieux à ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs politiques, du modèle d'aménagement et des objectifs économiques et d'environnement proposés. Il devrait être réaliste du point de vue des ressources probablement disponibles, qu'elles proviennent du secteur public ou du secteur privé. Dans la formulation des stratégies régionales, des options alternatives devraient être évaluées systématiquement pour leurs effets sur la demande de transport.

2.5 Les décisions sur le programme routier principal prendront en compte la stratégie globale exposée dans les instructions régionales et stratégiques.

2.6 Les schémas directeurs sont le principal moyen d'intégrer les politiques stratégiques concernant les transports et l'aménagement. Ils sont l'occasion d'évaluer les modèles d'aménagement mis en oeuvre dans les nouvelles opérations, la localisation générale des opérations importantes, ils permettent de déterminer globalement les secteurs où les opérations d'aménagement sont limitées et les modèles de déplacement qu'il vont engendrer. Il devraient exposer les politiques générales mises en oeuvre pour réduire les besoins de déplacements, exposées plus en détail à la section 3.

2.7 Les relations détaillées entre propositions d'aménagement et transports devraient être examinées dans les plans locaux, qui doivent être en conformité générale avec les schémas directeurs correspondants.

2.8 Les plans locaux devraient compléter les politiques exposées dans les schémas directeurs. Ils devront s'attacher à déterminer les moyens de configurer l'aménagement de certains sites afin de minimiser les besoins de déplacements motorisés, chercher à revitaliser les centres urbains traditionnels, à améliorer leur attractivité, comme lieux où vivre, travailler et consommer, et à maintenir leur compétitivité. Enfin, ils devraient contribuer à promouvoir des communautés rurales prospères où les habitants puissent tout à la fois vivre et travailler.

2.9 Les autorités locales devraient assurer un suivi des effets de leurs politiques. Un suivi attentif aidera à améliorer la compréhension des interactions entre affectation des sols et transports au niveau local, et au delà, contribuera à garantir que les politiques soient appliquées efficacement par des décisions de contrôle sur les opérations d'aménagement.

Le contrôle des opérations d'aménagement

2.10 La section 54 A de la Loi sur la planification urbaine de 1990 exige que les décisions de planification soient prises conformément aux politiques énoncées dans les plans d'aménagement correspondants, à moins que des considérations matérielles n'en déci-

dent autrement. Toutes les politiques et propositions sur la base desquelles seront prises des décisions de contrôle des aménagements devraient être incluses dans les plans. Là où une autorité propose d'appliquer des politiques au moyen de conditions et d'obligations de planification, le plan de développement devrait également l'énoncer.

2.11 Bien que ces instructions s'appliquent à la manière dont les plans d'aménagement devraient être préparés, les politiques qu'elles prévoient devraient être appliquées à des opérations individuelles d'aménagement, là où elles sont pertinentes, comme elles le seront par le Secrétaire d'état dans ses décisions.

2.12 Les autorités locales de planification devraient porter une attention particulière aux effets sur la demande de déplacements de tous les nouveaux aménagements avant toute délivrance d'autorisation. Des politiques judicieuses de localisation contenues dans les plans élaborés pour réduire les besoins de déplacements, peuvent être affaiblies par des décisions de contrôle qui n'y correspondent pas.

2.13 Les autorités locales devraient prendre en considération les implications des politiques de planification nouvelles ou émergentes destinées à réduire les besoins de déplacements, lorsqu'elles examinent l'opportunité de renouveler des autorisations d'urbanisme qui n'ont pas reçu d'application.

Structure des instructions

2.14 Les sections suivantes donnent des avis sur l'intégration des politiques d'affectation des sols et des politiques de transport. Elles s'organisent en quatre sections principales :

- localisation des opérations d'aménagement ;
- mesures complémentaires concernant les transports ;
- prévisions d'infrastructures de transport ;
- priorités en matière de transports et d'accès aux nouvelles urbanisations.

3. LOCALISATION DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

3.1 Cette section propose des instructions aux autorités locales sur les politiques de localisation qu'elles devraient adopter pour réduire les besoins de déplacements. Différents domaines vont offrir des opportunités différents et sont confrontés à des problèmes différents, il sera en particulier nécessaire que les politiques reflètent les différences entre milieu rural et milieu urbain, en termes d'échelles de développement et de disponibilité des transports publics. Cependant, l'approche de base esquissée ci-dessous, devrait être appliquée par toutes les autorités dans la détermination de leurs stratégies de localisation, lorsqu'elles préparent ou modifient leurs plans d'aména-

gement, comme elle devra l'être par le gouvernement dans la préparation des instructions pour la planification régionale.

Habitat

3.2 Les opérations de logement devraient, partout où c'est possible, être localisées de telle sorte qu'elles offrent un choix de moyens de déplacements vers les autres équipements. La stratégie globale, qui devrait trouver son équivalent dans les politiques des schémas directeurs destinées à satisfaire les besoins de logement, devrait consister :

- à affecter le plus possible de logements aux zones urbaines existantes d'une certaine importance (villes moyennes et au dessus), où elles donnent ou peuvent donner facilement accès aux équipements (tels que commerces, écoles, lieux de travail, lieux de loisirs, etc.) et à une gamme de moyens de transport. Une priorité particulière sera accordée à la réutilisation ou à la conversion de sites et d'immeubles existants ;
- dans la mesure où les besoins ne peuvent être satisfaits dans les quartiers centraux de zones urbaines importantes, à assurer la promotion de terrains destinés à l'habitat dans des sites susceptibles d'être bien desservis par le rail ou par d'autres moyens de transports publics ;
- à éviter toute croissance incrémentale significative de l'habitat dans les villages et dans les petites villes, où elle aurait comme résultat le plus vraisemblable le développement des migrations alternantes en voiture vers les centres urbains et où les besoins de déplacements ont peu de chances d'être satisfaits par les transports en commun ;
- à éviter les implantations ponctuelles de logements en pleine campagne, mais à assurer la réalisation d'opérations appropriées au sein de communautés existantes qui puissent contribuer à maintenir les services et l'emploi locaux ;
- à éviter la création d'implantations nouvelles de petite taille (d'une manière générale, celles dont il est peu vraisemblable qu'elles atteignent 10 000 habitants dans les 20 prochaines années), en particulier, là où il est peu probable qu'elles soient bien desservies par les transports publics et lorsqu'elles ne sont pas conçues pour fonctionner, pour l'essentiel, de manière autonome.

3.3 Au niveau local, et par leurs programmes locaux, les autorités locales devraient :

- prévoir les opérations de logement dans les sites centraux de zones urbaines ou de centres ruraux, y compris sur des terrains vides, dégradés ou sous-utilisés ou par la conversion, l'amélioration ou le réaménagement de l'existant ;
- concentrer les aménagements résidentiels à forte densité à proximité des accès aux transports publics, ou le long de corridors bien desservis par ces transports (ou pouvant l'être) et à proximité des équipements locaux ;

-
- établir des normes pour maintenir les densités existantes et, si possible, les renforcer ;
 - juxtaposer usages résidentiels et emploi, là où cela est réalisable, par des opérations à usage mixte et en libérant des terrains pour l’habitat sur des sites adaptés dans les zones urbaines centrales, pour qu’il soit plus facile pour les habitants de vivre à proximité de leur travail.

Pour d’autres avis, voir la P.P.G. 3 (Habitat)

Emploi

3.4 La concentration de l’emploi et d’autres activités exerçant une attraction qui se traduit par un nombre important de déplacements (comme pour les achats et les loisirs) dans les centres urbains et suburbains tend à accroître le potentiel d’utilisation des transports publics et réduit la dépendance à l’égard de l’automobile.

3.5 Dans les politiques mises en œuvre dans leurs schémas directeurs relatifs à l’industrie et au commerce, les collectivités locales devraient :

- avoir pour objectif, dans la mesure du possible, d’évoluer vers un meilleur équilibre entre emploi et population, tant dans les zones urbaines existantes que dans les communautés rurales, afin de permettre aux habitants de vivre à proximité de leur travail ;
- dans les zones urbaines, concentrer les opportunités d’aménagements entraînant un grand nombre de déplacements (comme les bureaux) sur des sites déjà bien desservis par les transports publics ou dont il est manifeste qu’ils peuvent l’être ;
- offrir des opportunités d’aménagements adaptés à l’échelle des centres ruraux, facilement accessibles de l’habitat local ;
- et éviter les grandes opérations d’aménagement dans des sites mal desservis par les transports publics ou, dans le cas contraire, facilement accessible à une main d’œuvre importante résidant localement

3.6 Les autorités locales devraient chercher à proposer des sites pour les bureaux et d’autres usages attirant un grand nombre d’emplois dans des centres urbains bien desservis par les transports publics, et permettre aux personnes concernées de travailler à partir de leur domicile ou dans le cadre de leurs communautés locales. Dans leurs programmes locaux, les autorités locales devraient :

- favoriser les évolutions permettant de réaliser un meilleur équilibre entre emploi et habitat à l’intérieur de la zone urbaine ou rurale concernée ;
- concentrer les activités attirant un grand nombre de déplacements dans des zones très proches des principaux équipements de transports publics et sur des sites facilement accessibles depuis l’habitat local par les transports publics, à vélo ou à pied ;
- n’affecter les sites dont il est peu vraisemblable qu’ils soient desservis par les transports publics qu’à des usages n’attirant pas un grand nombre d’emplois et de déplacements ;
- réaffecter les terrains accessibles destinés aux acti-

vités qui n’attirent pas un grand nombre d’emplois ou de déplacements à des usages qui en attirent davantage ;

- proposer la juxtaposition de l’emploi et de l’habitat, de sorte que les habitants aient des possibilités croissantes de travailler à proximité de leur domicile ;
- faciliter le travail à domicile et la création d’équipements permettant à des petits groupes d’employés de travailler sur place.

Les avis sur les aménagements industriels et commerciaux sont donnés dans la P.P.G.4 et sur le développement rural dans la P.P.G.7.

Transport de fret

3.7 Les autorités locales devraient encourager les transports de fret par le rail ou par voies d’eau plutôt que par la route partout où ils peuvent constituer une alternative viable. Les politiques appliquées dans les schémas directeurs et les plans locaux devraient avoir pour objectifs :

d’indiquer des sites pour la distribution et l’entreposage, en particulier de marchandises en vrac, qui, bien que n’ayant pas d’accès direct au réseau routier national, soient cependant accessibles et desservis (ou aient la possibilité de l’être) à partir de quais, de ports et d’embranchements ferroviaires.

Les avis sur les aménagements pour l’entreposage sont donnés dans la P.P.G.4. Voir aussi 6.9-6.11 ci-dessous.

3.8 Les minerais ne peuvent être travaillés que là où ils sont extraits et le transport des minerais et des déblais peut avoir des effets importants sur l’environnement. Les schémas directeurs et les plans locaux devraient chercher :

à maximiser la proportion de matériaux transportés par rail ou par voies d’eau, en menant des discussions avec les exploitants miniers et les opérateurs de transports ferroviaires et par voies d’eau, en proposant des obligations de planification appropriées et en favorisant la création d’équipements locaux pour le chargement par mer et pour la distribution d’agrégats.

Les avis sur les développements miniers sont donnés en annexe à la directive.

Commerces de détail

3.9 Les politiques définies dans les schémas directeurs pour le commerce de détail devraient chercher à favoriser la vitalité et la viabilité des centres urbains, suburbains et ruraux existants. La promotion du commerce devrait être assurée dans les centres existants dont il est vraisemblable qu’ils offrent un choix entre divers modes d’accès, en particulier pour ceux qui n’utilisent pas d’automobile.

3.10 Les déplacements pour achats ont fortement augmenté, en particulier dans le secteur non-alimentaire. Dans les plans locaux, les autorités devraient :

- maintenir et revitaliser les centres commerciaux existant en centre ville ou en banlieue, en permettant que des opérations d'aménagement y prennent place et promouvoir des politiques améliorant la qualité et l'attractivité de ces quartiers ;
- favoriser les commerces de proximité, en assurant la promotion d'équipements dans les centres locaux et ruraux et faire en sorte que ces quartiers soient attractifs et facilement accessibles à pied ou à vélo ;
- là où des localisations centrales adéquates ne sont pas disponibles pour des opérations d'aménagement plus importantes concernant le commerce de détail, rechercher des sites en lisière du centre, suffisamment proches pour être facilement accessibles à pied à partir du centre et qui puissent être desservis par une variété de moyens de transport ;
- éviter les implantations dispersées de grandes surfaces à l'extérieur des centres ou le long de corridors routiers ;
- et pourvoir en même temps aux utilisations résidentielles et commerciales dans les opérations nouvelles importantes, là où c'est possible.

Les avis sur les aménagements pour le commerce de détail sont donnés dans la P.P.G.6.

Loisirs, tourisme et divertissements

3.11 Les déplacements pour les loisirs sont le secteur où la croissance du trafic est la plus forte. En soutenant des politiques en faveur du tourisme et des loisirs, les autorités locales devraient s'assurer que les principales attractions nouvelles (comme les stades et les parcs de loisirs) soient facilement accessibles par un ensemble de moyens de transport et, là où c'est possible, utiliser des sites dans les zones urbaines existantes.

3.12 Dans leurs politiques de planification locale, les autorités devraient, en particulier :

- concentrer les équipements en centre ville et dans d'autres localisations bien desservies par les transports publics ;
- proposer des localisations en centre ville pour les cinémas et les théâtres, afin d'en assurer l'animation en soirée ;
- maintenir et favoriser la création d'équipements de loisirs et de divertissement locaux ;
- et prévoir des aires de jeu locales attractives et accessibles, des espaces verts publics et d'autres équipements de loisirs.

Les avis sur les questions de planification des sports sont donnés dans la P.P.G.17 (sports et loisirs) et celles relatives au tourisme dans la P.P.G.21.

Éducation et autres équipements publics

3.13 Les équipements qui ont une large zone d'attraction et qui drainent un public important devraient être localisés dans des zones bien desservies par les transports publics et aussi accessibles que possible à ceux qui les fréquentent. Ces équipements comprennent les

lycées et les établissements d'enseignement, les centres de conférence, les hôpitaux, les bibliothèques et les principaux bureaux des autorités locales.

3.14 Les universités fournissent des opportunités particulièrement favorables à la localisation durable des équipements. Les plans devraient chercher à maximiser le potentiel des localisations urbaines destinées aux universités et prévoir des logements étudiants ayant un accès facile au site universitaire.

3.15 Les politiques devraient favoriser la localisation d'autres équipements, dont il est nécessaire qu'ils soient proches de leurs usagers, dans des zones résidentielles ou des centres locaux accessibles à pied ou en vélo. Ces équipements comprennent les écoles, les centres de santé, les bibliothèques-annexes et les agences décentralisées de l'autorité locale et d'autres fournisseurs de services (comme les bureaux locaux des services publics).

Planification à l'échelle du quartier

3.16 La mixité des aménagements dans une localité – qu'elle soit urbaine ou rurale – est déterminante pour son attractivité et sa vitalité. Par exemple, prévoir dans les opérations d'aménagement une variété d'usages de plain pied – commerces et restaurants – contribuera au maintien de l'animation des rues. L'attention portée à préserver ou à améliorer une circulation continue sur les trottoirs et à éviter les façades vides, comme le sont les devantures ou les façades de bureaux "aveugles", peut contribuer d'une manière importante au maintien de l'activité piétonne, à celui de l'activité commerciale d'un quartier et à la prévention de la délinquance. Voir aussi la circulaire DOE 5/94 "prévention de la délinquance".

3.17 Proposer une large gamme d'équipements au niveau du quartier, réduira la nécessité pour les habitants d'utiliser la voiture pour accomplir leurs tâches quotidiennes. Les autorités locales de planification devraient favoriser activement, par leurs propres actions et par leurs programmes, la réalisation d'une large gamme d'équipements au niveau local. Combinée avec l'amélioration des équipements destinés aux piétons et aux cyclistes, elle contribuera à réduire la nécessité du recours à l'automobile.

4. MESURES COMPLÉMENTAIRES RELATIVES AUX TRANSPORTS

Introduction

4.1 En elles-mêmes, les politiques de localisation ne peuvent qu'offrir des opportunités de réduire la croissance de la demande de déplacements. Si l'on veut qu'elles réalisent leurs potentialités, elles doivent être appuyées par d'autres mesures, et en particulier par des mesures appropriées concernant les transports.

4.2 Les mesures de soutien devraient avoir trois objectifs principaux :

- faciliter le choix, en renforçant les avantages relatifs de moyens de transport autres que l'automobile, en particulier la marche, le vélo et les transports publics ;
- réduire la dépendance à l'égard de l'automobile ;
- accroître la compétitivité et l'attractivité des centres urbains au détriment des aménagements en périphérie.

4.3 Les autorités locales de planification et les autorités routières souhaitent examiner les objectifs de leurs politiques à la lumière des avis contenus dans ces instructions. Elles devraient, en particulier, étudier :

- la pertinence des normes et des besoins existants de stationnement ;
- étudier les effets de leurs propositions concernant les transports sur la position compétitive des centres urbains et sur les déplacements hors automobile ;
- la priorité relative accordée aux différents moyens de transport par rapport à l'automobile.

Stationnement

4.4 La disponibilité de places de stationnement exerce une importante influence sur le choix des moyens de transport. Certaines études suggèrent que la disponibilité de places de stationnement peut être plus importante que celle des transports publics dans la détermination du choix entre moyens de déplacement, même pour des localisations très bien desservies par les transports publics. Le stationnement occupe également une grande quantité d'espace dans les opérations d'aménagement et réduit les densités. Les politiques de stationnement automobile devraient venir à l'appui des politiques de localisation d'ensemble dans le plan d'aménagement.

4.5 Les politiques stratégiques de stationnement devraient être comprises dans les instructions régionales d'aménagement et dans les schémas directeurs pour éviter le potentiel destructif que représente l'offre concurrentielle de places de stationnement par des collectivités locales voisines. Dans les plans locaux, des normes devraient être établies, comme par exemple un choix entre nombre maximal et minimal de places de stationnement par grandes classes d'opérations d'aménagement et de localisation. Il est, par exemple, probablement peu judicieux à l'avenir que les opérations d'aménagement comportent autant de places de stationnement qu'il y a d'employés.

4.6 L'offre d'un certain nombre de places de stationnement hors de la chaussée peut être nécessaire lors de la réalisation d'une opération d'aménagement, mais pour réussir les politiques de localisation préconisées et éviter de désavantager les quartiers urbains en accroissant la congestion ou du fait de leur mauvaise accessibilité en voiture, les autorités locales devraient :

- réduire les besoins de stationnement pour des localisations qui disposent d'une bonne accessibilité par des moyens de déplacement autres que l'automobile ;
- être flexibles quant aux besoins d'espaces de stationnement résidentiel hors de la chaussée et les réduire ou y renoncer, là où c'est nécessaire, pour proposer des aménagements de qualité et de haute densité dans les quartiers facilement accessibles par d'autres moyens de déplacement ;
- s'assurer que les besoins de stationnement soient maintenus au niveau opérationnel minimal ;
- ne pas exiger des aménageurs qu'ils fournissent plus d'espaces qu'ils le souhaitent, à moins que n'existent des implications importantes concernant la sécurité routière ou la gestion du trafic ;
- s'assurer que l'offre de stationnement dans les opérations de bureaux, de commerces et autres, à la périphérie, soient limitées, pour éviter de désavantager les quartiers plus centraux.

4.7 Les autorités locales devraient adopter des mesures de restriction du stationnement sur la chaussée pour compléter les politiques d'affectation des sols et éviter les pressions pour le stationnement sur la chaussée dans les secteurs où des restrictions sur le stationnement ont été appliquées aux opérations d'aménagement. Le niveau des taxes de stationnement doit également être utilisé comme un instrument permettant d'encourager l'utilisation de modes de déplacement alternatifs et de cibler des formes particulières de déplacement, comme les migrations alternantes, pour les restreindre. Les autorités devraient rechercher un accord sur des niveaux appropriés des redevances de stationnement pour maintenir les positions compétitives existantes entre des centres locaux situés en position de concurrence. Il est nécessaire que les contrôles sur le stationnement public (sur la chaussée et dans des parcs de stationnement) soient complétés par les mesures d'application adéquates. À Londres, les autorités locales peuvent recourir aux zones de stationnement spéciales, conformément à la Loi sur le trafic routier de 1991, où la responsabilité d'appliquer des restrictions au stationnement est transférée de la police aux autorités locales. Ces dispositions seront étendues à toutes les collectivités locales dans un proche avenir. Les ressources provenant des taxes sur le stationnement peuvent être utilisées non seulement pour fournir des équipements de stationnement hors de la chaussée, mais aussi pour favoriser les transports publics et améliorer les routes, conformément à l'alinéa 55 de la Loi sur la gestion du trafic routier de 1984.

4.8 Les taxes sur le stationnement et les mesures d'application des restrictions au stationnement ne devraient pas apparaître dans les plans d'aménagement en tant que mesures politiques (sauf dans la mesure où la collectivité propose de garantir des niveaux de taxation ou d'application par le moyen d'accords), mais elles devraient être mentionnées dans la justification raisonnée présentée à l'appui des politiques correspondantes d'affectation des sols et des propositions de gestion de la circulation.

4.9 Les autorités devraient chercher à encourager le réaménagement approprié ou la réutilisation des parkings privés existants pour ramener le nombre de places au niveau prévu par les normes révisées et refuser les autorisations d'urbanisme aux parkings publics ou privés qui ne correspondent pas aux objectifs stratégiques du plan.

4.10 Là où des places de stationnement ne peuvent être proposées sur le site, il est devenu coutumier que des "frais de navette" soient proposés aux autorités locales qui offrent des places de stationnement hors-site. Les autorités locales devraient aviser s'il serait mieux approprié, comme contribution à l'approche stratégique exposée dans ces instructions, de satisfaire les besoins d'accès aux sites en cherchant des participations aux mesures d'aide aux transports publics ou aux déplacements à pied ou à vélo, au lieu de financer le stationnement.

4.11 D'autres instructions sur l'offre de places de stationnement publiques par les autorités locales sont exposées dans la circulaire DOT 1/88.

Mesures concernant les piétons

4.12 Une grande partie des déplacements s'effectue dès à présent à pied et une part importante des déplacements, selon tous les modes, est de très courte durée. De meilleures conditions pour les piétons et les cyclistes, liées à des politiques de localisation assurant la promotion de l'activité locale, pourraient conduire à des modifications importantes des choix des modes de déplacement. Les effets des politiques et des opérations d'aménagement sur la mobilité piétonnière devraient toujours être pris en considération.

4.13 Les autorités devraient inclure dans leurs programmes locaux des propositions destinées à rendre les quartiers et les aménagements plus sûrs et plus attractifs pour les piétons. Parmi les options possibles, le ralentissement du trafic, des améliorations apportées à l'environnement, à l'éclairage, la création de trottoirs plus larges et de chaussées plus étroites et des carrefours aménagés de telle sorte qu'ils évitent de longs détours, de longues attentes ou la nécessité d'emprunter des passages souterrains. Dans certains quartiers, il peut être possible d'aménager des cheminements piétonniers le long des rivières, des chemins de halage ou des voies de chemins de fer abandonnées. Mais, d'une manière générale, les piétons ne devraient pas être isolés de la rue et d'autres activités ; d'une manière générale, les cheminements isolés ne sont pas attractifs et peuvent encourager la délinquance.

4.14 Ces mesures peuvent être complétées par celles qui sont destinées à réduire le trafic et la vitesse des véhicules – par exemple par la création de zones où la circulation des véhicules subit des restrictions ou est interdite. De tels projets d'aménagement piétonnier peuvent renforcer considérablement l'attractivité

des centres locaux et des commerces, des emplois et des loisirs qui s'y trouvent.

Mesures concernant les cyclistes

4.15 Au Royaume-Uni, le niveau de pratique du vélo est nettement plus faible que dans un certain nombre de pays voisins qui ont pris des mesures pour rendre la pratique du vélo attractive comme un moyen de déplacement quotidien. Les plans locaux devraient comprendre des politiques incitant à la mise en application de mesures spécifiques pour aider les usagers à la pratique du vélo. La "carte de propositions" devrait indiquer des itinéraires, où des mesures seront prises pour rendre les déplacements à vélo plus sûrs et plus attractifs, et toute offre nouvelle spécifique en faveur du vélo. De telles mesures peuvent concerner la séparation des cyclistes du reste de la circulation routière, des pistes cyclables partagées avec les piétons, des aménagements pour la traversée des voies à fort trafic, des restrictions au stationnement et des dispositifs de contrôle de la vitesse destinés à ralentir la circulation automobile, là où la séparation est impossible. L'objectif devrait être la réalisation d'un véritable réseau d'itinéraires cyclables.

4.16 Les plans peuvent aussi comprendre des politiques en faveur de l'utilisation du vélo sur des lignes de chemin de fer déclassées ou sur des espaces situés en bordure des canaux et des rivières. Parfois de tels itinéraires peuvent correspondre au double objectif de permettre la création de parcs linéaires dans les zones urbaines. Des itinéraires partagés avec les piétons, et parfois avec les cavaliers, devraient être pris en considération, là où les conditions spatiales le permettent. Dans les opérations nouvelles d'aménagement, la prévision d'itinéraires cyclables et des mesures de priorité au vélo devraient être encouragées. Comme pour ce qui concerne les itinéraires piétonniers, il est nécessaire de veiller à ce que les pistes cyclables ne soient pas isolées des autres activités.

4.17 Les autorités devraient favoriser la création de parcs à vélos sûrs aux points de correspondance avec les transports publics, y compris les gares et les points de rabattement du trafic, pour accroître les occasions d'utilisation du vélo en liaison avec les transports publics et le covoiturage. La création de lieux de stationnement sûrs devrait être recherchée dans toutes les opérations d'aménagement importantes, ainsi que dans les centres ville et à proximité des institutions éducatives.

4.18 La brochure DOT 1/92 contient une bibliographie utile sur les questions liées à l'utilisation du vélo.

4.19 Le Livre blanc du gouvernement de 1992 "Prospérité de la Nation" contenait des propositions spécifiques pour la mise au point d'objectifs concernant les bénéfices en termes de santé de l'activité physique et établissait des objectifs de réduction des accidents. La création de zones plus sûres pour les piétons

et les cyclistes peut contribuer à assurer que la promotion de l'activité physique n'expose pas les usagers à des risques de blessure accidentelle plus élevés et contribue à accomplir les objectifs du Gouvernement.

Gestion du trafic

4.20 Les mesures de gestion du trafic devraient contribuer à établir de claires priorités concernant l'accessibilité par différents moyens de déplacement qui complètent les politiques de localisation. Les mesures de gestion du trafic auront également leur importance pour éviter les pressions à la congestion du trafic qui pourraient se produire dans les centres du fait des politiques de localisation, ou pour protéger des nuisances les communautés concernées.

4.21 En décidant de politiques destinées à réduire les besoins de déplacements, les autorités locales de planification devraient prendre en compte les effets locaux de leurs politiques de localisation (ou les demandes qui s'y rapportent), sur les infrastructures de transport et mettre en oeuvre des politiques complémentaires, là où il est possible d'aller à l'encontre de ces pressions. À celles-ci pourrait correspondre une demande renforcée pour l'utilisation de l'automobile dans les zones urbaines qu'il serait nécessaire de traiter par des politiques de gestion du trafic et des politiques de stationnement.

4.22 La gestion du trafic peut être un instrument utile, en ce qu'elle favorise les déplacements à pied ou à vélo, améliore la qualité de vie des quartiers et rend les rues plus sûres pour les adultes et pour les enfants. Des mesures destinées à améliorer l'environnement des rues et à renforcer la sécurité routière devraient être prises en considération concernant des localisations sensibles dans des zones tant urbaines que rurales, comme les zones résidentielles, les rues commerçantes et au voisinage des écoles. Une bonne gestion du trafic peut atténuer les clivages au sein des communautés. Elle peut également contribuer à améliorer l'environnement local lorsqu'elle intègre des plantations d'arbres. Des éléments matériels comme des ralentisseurs, des chicanes et des rétrécissements de la chaussée peuvent contribuer à ralentir les véhicules et à modifier le comportement des conducteurs.

Gestion du trafic

4.23 Les autorités locales devraient établir des "profils d'accessibilité" pour les transports publics afin de déterminer quels sites pourraient correspondre aux objectifs politiques exposés dans ces instructions. Ces profils d'accessibilité devraient se rapporter à la fois à l'accès aux transports publics depuis l'habitat et à l'accès depuis les transports publics à l'emploi et à d'autres destinations. Les profils devraient refléter la zone d'attraction desservie et la qualité probable du service.

4.24 La disponibilité et le mode d'utilisation probables des transports publics sont un élément très important dans l'élaboration des politiques de locali-

sation destinées à réduire les besoins de déplacement en voiture. Les lignes de chemin de fer avec leur infrastructure fixe peuvent être pour les aménageurs les éléments les plus sûrs et peuvent constituer un point d'appui pour des opérations de revalorisation et de réaménagement d'ensemble. Les gares ou les arrêts ferroviaires devraient être les localisations privilégiées des opérations d'aménagement qui impliquent un grand nombre de déplacements. Les autorités locales de planification peuvent contribuer à financer la création d'infrastructures ferroviaires et peuvent, lorsqu'elles élaborent leurs politiques de planification, explorer avec les autorités ferroviaires les potentialités que recèlent la réouverture de lignes ferroviaires, la création de nouvelles gares ou la réouverture de services de passagers sur les lignes existantes.

4.25 Les lignes de bus, en particulier dans les zones urbaines, peuvent également être des éléments sûrs pour les aménageurs, là où existent des équipements complémentaires et des mesures de priorité, comme les couloirs d'autobus. De telles mesures font la démonstration de l'engagement de l'autorité locale à assurer une bonne accessibilité aux sites bien desservis par les transports publics. Les politiques de localisation et les mesures de priorité en faveur des bus peuvent ainsi contribuer à inciter des opérateurs à créer des services sur une base commerciale. Les autorités locales peuvent aussi subventionner la création de services pour lesquels existe un besoin mais non une demande adéquate. Elles disposent également des pouvoirs nécessaires pour mettre en oeuvre des mesures de priorité pour les bus, créer des gares routières, des abris et pour diffuser l'information.

4.26 Des mesures telles que la réservation d'espace sur les chaussées pour les bus et la création d'équipements pour les usagers peuvent contribuer à renforcer l'attractivité de ce mode de transport et l'efficacité d'autres politiques destinées à inciter une moindre utilisation de l'automobile. Il est important que les voies conduisant vers les opérations d'aménagement, dont l'autorité locale de planification envisage qu'elles soient desservies par les bus, y soient adaptées (voir l'avis dans le Bulletin 32, Voirie résidentielle et cheminements). Dans les plans locaux, des cartes de proposition devraient indiquer les lieux où la priorité sera accordée aux bus et les mesures qui seront prises pour y parvenir. Ces itinéraires devraient correspondre aux politiques de localisation et aux besoins des transporteurs.

4.27 L'aide qu'apporte l'autorité locale aux lignes de bus, aux services ferroviaires de passagers ou aux propositions d'équipements d'accompagnement devrait être en cohérence avec les politiques de localisation contenues dans les plans d'aménagement. Là où les aménagements ne peuvent se réaliser qu'en améliorant les services publics de transports, il conviendrait de demander une contribution à l'aménageur.

Systèmes de rabattement

4.28 Les plans peuvent inclure des systèmes de rabattement pour favoriser l'utilisation des transports publics et améliorer l'accessibilité des centres urbains. Il existe fondamentalement deux types de dispositifs :

- ceux qui fournissent des places de stationnement dans les gares situées sur les itinéraires radiaux desservant les grands centres urbains et qui sont principalement utilisés pour les migrations alternantes ;
- et ceux qui proposent des places de stationnement aux franges des zones urbaines ou des centres, pour faciliter le transfert vers des bus pour gagner le centre-ville.

4.29 Le premier type de projet peut avoir pour effet de réduire le volume des déplacements effectués en voiture, encore qu'en améliorant l'accessibilité pour

les voyageurs qui se déplacent sur de plus longues distances par le rail, il puisse augmenter les distances de déplacement. Dans ce cas, il est important de s'assurer que la localisation du parc de stationnement n'empêche pas un accès facile à la gare, à pied ou à vélo, ou ne supprime la possibilité de réaliser des opérations d'habitat ou de bureaux à forte densité.

4.30 Le second type de projet est habituellement conçu pour éviter une congestion urbaine excessive et pourrait accroître le nombre global de places de stationnement public. Il convient d'être attentif (par exemple, grâce à la structure de la tarification) à éviter d'encourager des déplacements supplémentaires en voiture, et en particulier ceux qui concernent les migrations alternantes. Les effets de la seconde forme de rabattement peuvent être renforcés si elle s'accompagne de mesures de priorité en faveur des transports publics.

Annexe 2

LA MISE EN ŒUVRE DE LA P.P.G.13 : UNE PREMIÈRE ÉVALUATION (1994-1996)*

(Synthèse et traduction réalisées par Jacques THEYS)*

Source : ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions ; décembre 1997.

A. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Publiée en mars 94, la PPG13 ("Planning Policy Guidande Note 13") a incontestablement marqué au changement majeur dans la politique nationale d'aménagement de la Grande Bretagne. Pour la première fois, l'accent a été mis, en effet, sur l'intégration des politiques de planification de l'espace et des transports comme moyen privilégié de réduction de la mobilité quotidienne, de développement de modes de transport plus respectueux de l'environnement, et donc de limitation de l'usage exclusif de la voiture.

Deux ans après sa publication, les ministères des Transports et de l'Environnement¹ ont confié à Ove ARUP and PARTNERS, en collaboration avec l'Université de Reading, la mission d'évaluer les premiers résultats de cette directive - et en particulier son influence sur les autorités locales et les aménageurs privés ; puis de faire des recommandations à partir d'un inventaire hiérarchisé des difficultés rencontrées par les acteurs intéressés.

L'interprétation de ces résultats doit, naturellement, tenir compte du temps très court séparant l'évaluation de la publication de la directive (moins de deux ans !).

B. LA METHODE UTILISEE

- **Une première étape** de l'étude fut lancée en 1995 pour tester les réactions initiales des responsables publics et privés. Un questionnaire fut adressé à toutes les autorités locales d'Angleterre (avec un taux de réponse de 60 %). Tous les plans et programmes locaux de transport ("TTPS") ainsi qu'un échantillon des programmes d'aménagement ("développement plans") publiés depuis Mars 94 furent analysés. Les procédures en appel concernant le

PPG13 furent examinées, et une série de débats avec les organisations représentant les collectivités locales, les entreprises et les organismes d'aménagement organisés.

Tous les résultats relatifs à cette première phase de l'étude firent l'objet d'une publication intermédiaire en Septembre 95.

- **Une seconde phase** de l'évaluation fut ensuite engagée, en 1996, pour tenir compte des réactions à plus long terme, explorer de manière plus détaillée les problèmes mis en évidence dans la première étape, et faire des recommandations d'action au gouvernement, aux autorités locales et à l'ensemble des acteurs impliqués par la directive.

Vingt études de cas furent réalisées de manière à couvrir tout le spectre des situations et des expériences engagées en Angleterre ; de nouveaux débats furent organisés ; les analyses des documents d'aménagement réactualisés.

En conclusion de cette seconde phase un séminaire réunit tous les acteurs concernés : entreprises, organismes d'aménagement, opérateurs de transport, collectivités locales, planificateurs, professionnels, associations et groupes d'intérêts, représentants de l'administration...

Les conclusions qui suivent couvrent les deux étapes de l'étude.

C. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

Pour plus de clarté, on articulera ces conclusions autour de trois grands axes :

- les réactions des différents acteurs ;

* Sur la base d'un résumé publié par OVE ARUP and PARTNERS.

Étude réalisée par OVE ARUP and PARTNERS en coopération avec l'Université de Reading.

¹ En Juin 97, le ministère de l'Environnement (DOE) et le ministère des Transports ont fusionné pour devenir le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR).

- la prise en compte de la PPG13 dans les procédures et les outils de planification ;
- la perception des priorités et les difficultés rencontrées.

1. Les réactions des différents acteurs

a) Une prise de conscience très inégale

La PPG13 a été une des directives la plus discutée au niveau local et a bénéficié d'une large "couverture" dans la presse technique. On constate néanmoins qu'au sein des autorités locales seuls les fonctionnaires ou élus directement impliqués dans la planification ou la politique des transports se sont sentis concernés ou correctement informés (soit 20 à 30 % des personnes consultées). Ce n'est que lorsqu'il existait des procédures judiciaires que les autres responsables locaux (administrations, membres de commissions, organismes d'aménagement...) ont effectivement pris connaissance des enjeux liés à la directive.

Au sein du secteur privé, ce sont essentiellement les organisations représentatives qui ont pris conscience des implications de la PPG13. En revanche, les entreprises individuelles et les groupes d'intérêts locaux se sont montrés – assez naturellement – peu informés et peu sensibilisés – sauf, toujours, dans l'hypothèse des procédures judiciaires.

Dans un nombre de cas significatif (environ 20 %) la directive a incontestablement constitué une incitation à un changement dans les modes de travail et dans les orientations des autorités locales – soit à l'intérieur des différents départements concernés, soit dans les relations avec les partenaires.

Mais elle a plutôt accompagné une dynamique de coopération et d'ouverture qui était déjà engagée, qu'elle n'a vraiment bouleversé les structures et activités existantes.

b) De grandes différences dans les réactions du secteur privé

Le commerce de détail a réagi rapidement en raison de la faiblesse de son patrimoine foncier et de la nécessité de garder une marge compétitive dans un marché favorable au changement et à l'innovation. Les promoteurs ou constructeurs de logements résidentiels se sont, à l'inverse, montrés peu réactifs en raison de leurs engagements fonciers beaucoup plus importants, et de la conjoncture peu favorable, à l'exception de quelques "marchés de niche".

Les promoteurs d'immobilier de bureau – fragilisés par d'importants stocks spéculatifs invendus – et les grandes surfaces ont même, de leur côté, manifesté une assez forte opposition à la nouvelle directive ; en raison, notamment, des risques de perte sur les investissements en cours et des restrictions imposées sur les stationnements.

c) Des réactions également contrastées selon la situation des collectivités locales

Une ligne de partage très claire sépare les zones urbaines et les zones rurales. Les collectivités rurales considèrent que la PPG13 est mal adaptée à leur situation et qu'elle risque de les défavoriser². Les dispositions relatives aux transports alternatifs ou aux restrictions de circulation (contraintes de parkings...) sont perçues comme inapplicables ou non appropriées. Une assistance supplémentaire est souhaitée sur des enjeux spécifiques aux collectivités rurales – tels que l'installation de logements ou d'entreprises.

Des différences de réaction très nettes opposent également les collectivités riches ou en croissance, et celles qui souffrent de conditions économiques plus difficiles. Les études de cas suggèrent que la plupart des autorités locales sont concernées par les effets que pourrait avoir la PPG13 sur l'attractivité des investissements – quelle que soit leur situation économique (par exemple : effet des restrictions sur le stationnement). Il apparaît clairement néanmoins que les régions ayant à faire face à des difficultés économiques importantes sont moins disposées à réagir rapidement à la directive, et qu'elles souhaitent, notamment, poursuivre leur politique de développement des zones industrielles ou d'habitation nouvelles à la périphérie ("greenfield sites").

La relation avec la situation de l'emploi est plus difficile à analyser. Il semble, paradoxalement, que les collectivités ayant le plus fort taux de chômage sont, globalement, plus favorables à la PPG13 que les autres ; et qu'elles en perçoivent moins les difficultés de mise en oeuvre. Mais cela est du, en partie, à l'importance du chômage dans les zones métropolitaines, et dans l'agglomération londonienne – généralement plus réceptives aux objectifs fixés par la directive.

d) De faibles progrès dans le suivi de la directive et l'évaluation de ses effets

La mise en place de systèmes de monitoring est un des indicateurs qui permet de mesurer la sensibilité réelle et la réactivité des acteurs à la directive. Or on constate que ce monitoring n'a été mis en place que dans les domaines où il existait déjà pour d'autres raisons (suivi de la construction, qualité de l'air, partage modal...) ; ou dans ceux où il était possible d'en intégrer le coût dans la mise en oeuvre de programmes spécifiques (création de zones piétonnes, "traffic calming", "park and ride"...).

La réponse au questionnaire réalisé dans la première phase de l'évaluation a montré que globalement moins de 20 % des autorités locales avaient mis en place un système de monitoring spécifique (par exemple sur l'évolution des densités). Les causes les plus souvent invoquées sont soit l'imprécision des objectifs (par exemple sur les normes de stationnement), soit le manque de coopération interinstitutionnelle (notamment avec les opérateurs de transport public).

² Le soutien à la P.P.G.13 varie proportionnellement à la taille des communes.

e) *Un impact rapide et important sur le système judiciaire*

La PPG13 a suscité très rapidement des réactions au niveau des procédures judiciaires - en raison, notamment, de l'importance du contentieux lié à son application (décisions en appel...). Contrairement à d'autres politiques publiques, ce contentieux s'est en effet largement développé au delà de la première année de mise en oeuvre (55 procédures en 94, 60 en 95...). Il est très largement lié aux réactions du commerce de détail et concerne pour près de 50 % les mesures visant à limiter les trajets ou les émissions liées au transport. On constate généralement une très grande concordance entre les conclusions des inspecteurs sur les problèmes soulevés par la PPG13 et les décisions prises en appel (80 à 90 % des cas) : cela ne fait que rendre plus visible le décalage observé sur des thèmes comme la réduction des émissions (45 %).

L'augmentation sensible du nombre de cas dans lequel le recours en justice a été considéré comme non recevable (62 en 94, 87 en 95), suggère une attitude de plus en plus compréhensive de l'appareil judiciaire par rapport aux objectifs poursuivis par la directive. Les études de cas laissent néanmoins apparaître une certaine hétérogénéité dans la "jurisprudence", et dans la prise en compte des différentes dispositions envisagées dans la directive. Par exemple, les problèmes d'accessibilité ou de nombre et durée des trajets, sont souvent mal pris en considération en raison de leur caractère trop abstrait (manque de "preuve matérielle évidente"). Et ceci en dépit de leur importance, reconnue par les inspecteurs eux-mêmes.

Il est clair, par ailleurs, que des considérations économiques ont pu influencer les appréciations en opportunité portées par les juges³ - ce qui est une autre raison expliquant les différences constatées dans la jurisprudence.

2. **L'intégration de la PPG13 dans la planification spatiale et les politiques de transports**

On peut globalement considérer que l'intégration de la PPG13 dans les documents de planification - Plans de développement et d'aménagement ("Development Plans"), et Plans locaux de transport ("Transport Policies and Programmes - TTPs") - s'est faite dans de bonnes conditions et de manière relativement rapide.

Les **programmes locaux de transport** (TPPs) ont été influencés le plus vite, en raison de l'annualité de leur cycle, mais aussi parce que les préoccupations relatives à l'interaction transport / utilisation du sol (et aux transports publics) étaient déjà présentes dans la demande initiale qui a justifié ces programmes

(approche stratégique mettant l'accent sur une analyse globale des problèmes, et la mise en place de "paquets d'actions") ;

Compte tenu de cette convergence a priori, seulement 1/3 des autorités locales ont ressenti le besoin de modifier leur plan de déplacement pour tenir compte des objectifs spécifiques de la PPG13. La publication de la directive a néanmoins renforcé la tendance, déjà existante, à l'élaboration de stratégies intégrées de transport au niveau local (notamment dans l'agglomération londonienne et les "County Councils").

• En ce qui concerne les **Plans de développement et d'aménagement**, l'intégration a été plus progressive mais néanmoins réelle : fin 96, 80 % de ces plans faisaient une référence explicite aux objectifs de PPG13.

Si 70 % des autorités locales considéraient en 95 que leurs Plans antérieurs étaient partiellement en accord avec la directive, près des 2/3 reconnaissent néanmoins que ceux-ci devraient être amendés pour en refléter pleinement l'esprit.

En fait, c'est essentiellement au niveau des déclarations d'intention ou des documents de planification situés en amont (Plans structurels et première partie des Plans de développement...) que l'intégration a été effective. A un niveau plus opérationnel, peu de collectivités locales ont mis en place des politiques significativement différentes de celles qui existaient déjà. Seuls les plans locaux les plus récents incluent des références explicites aux problèmes d'accessibilité - dans leur relation avec l'utilisation de l'espace. Peu d'entre eux font le lien avec les plans de transports (TPPs), et cherchent à promouvoir une véritable politique de diversification modale (pistes cyclables, possibilité d'accéder à pied aux lieux de travail...).

Quelques plans récents prennent même le contre pied de la directive - en mettant, par exemple, l'accent sur le développement du stationnement en centre ville.

3. **La perception des enjeux prioritaires et des principaux obstacles à la mise en oeuvre de la PPG13**

a) *Hierarchisation des priorités et des obstacles*

L'un des objectifs majeurs du questionnaire de 95 était de mieux apprécier - sur le fond - les réactions des collectivités locales au contenu de la PPG13 : de percevoir précisément ce qui leur apparaît comme prioritaire dans les mesures proposées ou, au contraire, comme particulièrement difficile à mettre en oeuvre. Les tableaux 1 et 2, qui distinguent les deux domaines des transports et de l'aménagement, permettent d'avoir une photographie assez claire de ces réactions sur le contenu. On constate que dans ces

³ Les études de cas ont montré, par exemple, que les petits projets étaient plus affectés par la P.P.G.13 que les grands - compte tenu des enjeux économiques liés aux seconds.

deux domaines, aménagement et transport, six thèmes sont considérés comme prioritaires par au moins 50 % des répondants - du commerce de détail dans les centres villes existants jusqu'aux services de proximité, pour l'aménagement ; et du développement des transports publics à la gestion du trafic, pour les politiques de transport (voir tableaux 1 et 2). Il est intéressant de noter que pour presque toutes les mesures situées en bas de classement, la perception des difficultés excède celle de l'importance.

Ces deux classements doivent néanmoins être interprétés avec beaucoup de précautions - pour au moins trois raisons. Tout d'abord, les pourcentages affichés ne concernent que des taux de citations et non des pondérations explicites⁴. Il est clair, ensuite, qu'une partie des réponses est liée à la conjoncture ; et traduit beaucoup plus les priorités du moment que la sensibilité aux objectifs affichés dans la directive : c'est ce qui explique, par exemple, l'importance accordée au développement du commerce de détail - lié aux fortes préoccupations existantes sur le futur des centres villes. Les études de cas faites en 1996 - soit un an après le questionnaire - ont enfin montré que les priorités pouvaient évoluer assez rapidement. Des thèmes comme l'avenir des transports publics, les normes de stationnement, l'équilibre habitat - emploi ou le recentrage du développement urbain sur les axes et noeuds de transports ("nodes and corridors") ont, par exemple, émergé encore plus fortement en 1996.

b) L'écart entre les priorités perçues et les politiques effectivement menées

De manière encore plus intéressante, l'évaluation s'est attachée à mesurer l'écart entre la perception des priorités et les politiques effectivement menées en 1996. C'est ce qui apparaît dans les tableaux 3 et 4.

Cet écart apparaît comme particulièrement significatif dans trois domaines : le développement des transports publics, la révision des normes de stationnement et la localisation du développement urbain autour des noeuds et couloirs de circulation.

Les études de cas ont permis de clarifier les raisons essentielles qui expliquent un tel décalage :

- pour **les transports publics**, le manque de "régulations" permettant d'assurer un service satisfaisant, et la difficulté de trouver les financements nécessaires ;
- pour **les normes de stationnement**, la crainte de perdre une marge compétitive, et le manque d'efficacité lié à l'existence de dispositions spécifiques dans le secteur privé non résidentiel ;

- pour **les couloirs et noeuds de circulation**, l'incertitude sur ce qui peut être effectivement réalisé et les difficultés pratiques de mise en oeuvre.

• D'autres obstacles de moindre importance ont pu être identifiés dans les études de cas :

- pour le commerce de détail, la difficulté de trouver des sites en centre ville (et éventuellement d'associer les commerçants intéressés) ;
- pour le développement de la construction dans les zones déjà denses, des coûts trop élevés liés à la réhabilitation des sites anciens ou des friches urbaines (brownfield development) et la difficulté de trouver les financements correspondants ;
- pour la mise en place de politiques de mixité urbaine, la crainte des investisseurs institutionnels d'avoir à faire face à des risques plus élevés, avec une possible dévalorisation des capitaux investis.

c) Un manque d'informations sur les enjeux et les conséquences de certaines mesures

Dans plusieurs domaines qui ont suscité depuis 94 un intérêt accru des collectivités locales, le besoin se fait également sentir d'une meilleure compréhension des enjeux impliqués et des effets éventuels des politiques à mettre en oeuvre :

- l'évolution vers une augmentation des densités résidentielles soulève la crainte d'un "entassement urbain" excessif ;
- quel que soit le résultat de ces politiques de redensification, on n'évitera pas un accroissement des pressions sur les zones rurales. Or, dans ce domaine, la PPG13 reste particulièrement discrète ;
- des interrogations subsistent sur l'opportunité, les coûts et les bénéfices liés aux nouvelles implantations, redevenues un thème important de débat public depuis 1995.

Mais c'est sans doute sur le thème des normes de stationnement que ce manque d'informations et de conseil pratique est le plus fortement ressenti : c'est du moins l'une des leçons essentielles que le gouvernement a tiré de l'évaluation, en en faisant le point central du communiqué de presse publié à l'occasion de la sortie du rapport⁵. Mais naturellement, il ne s'agit pas de la seule recommandation du rapport.

D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il apparaît clairement, au vu de l'évaluation, que les orientations contenues dans la PPG13 ont été globalement bien accueillies par les responsables publics et privés concernés ; et qu'en conséquence, il n'y a

⁴ Le questionnaire ne demandait pas aux personnes interrogées de hiérarchiser les mesures pas degré d'importance, mais simplement de citer celles qui apparaissent importantes ou pas, par rapport aux objectifs de la P.P.G.13.

⁵ Source : NEWS RELEASE, PRESS NOTICE 299 / TRANSPORT publiée le 8 décembre 1997 par le DETR ("Putting transport planning policy guidance into practice").

TABLEAU N°1 : Perception de l'importance et des difficultés de mise en oeuvre de la P.P.G.13 dans le domaine de l'aménagement de l'espace

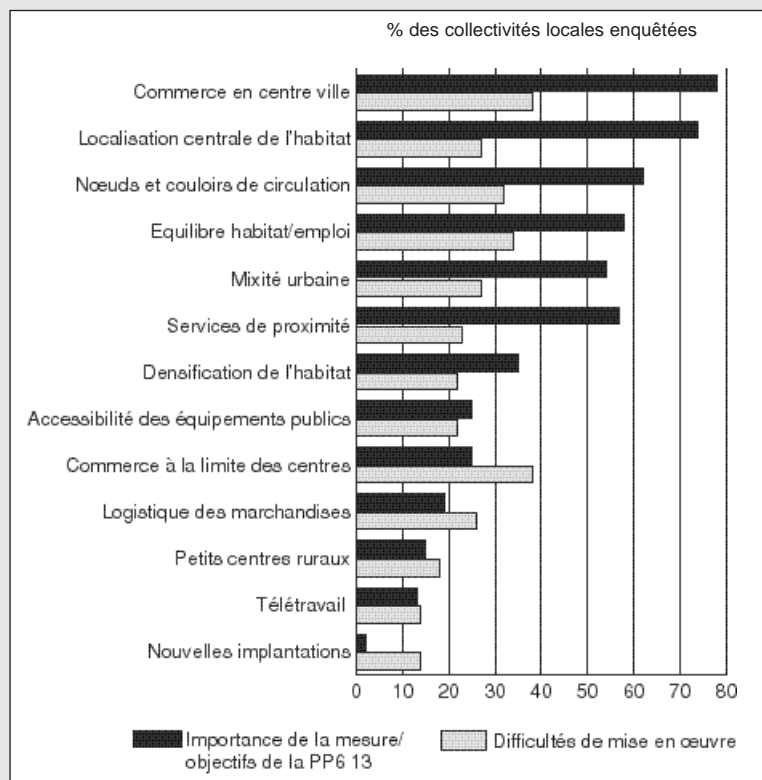
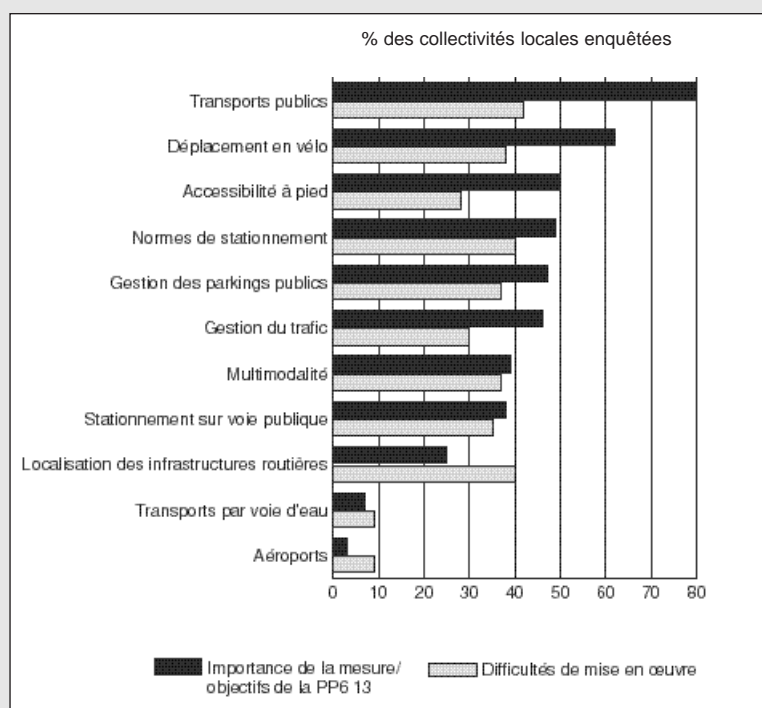
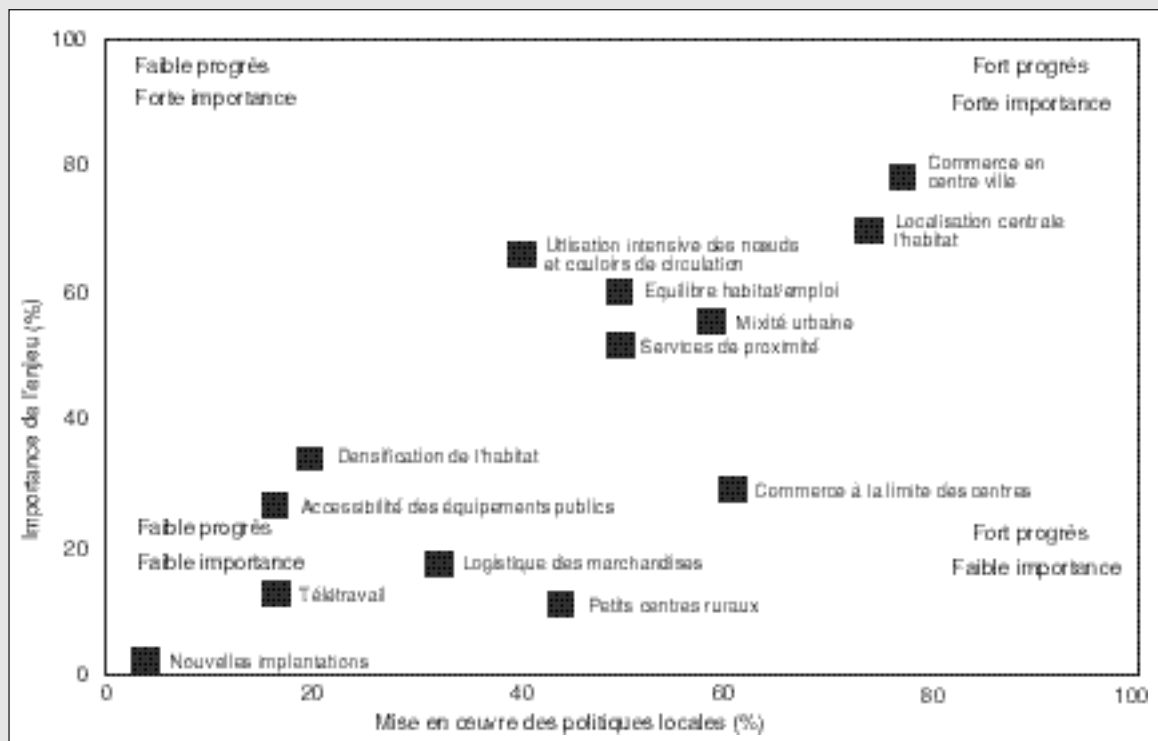


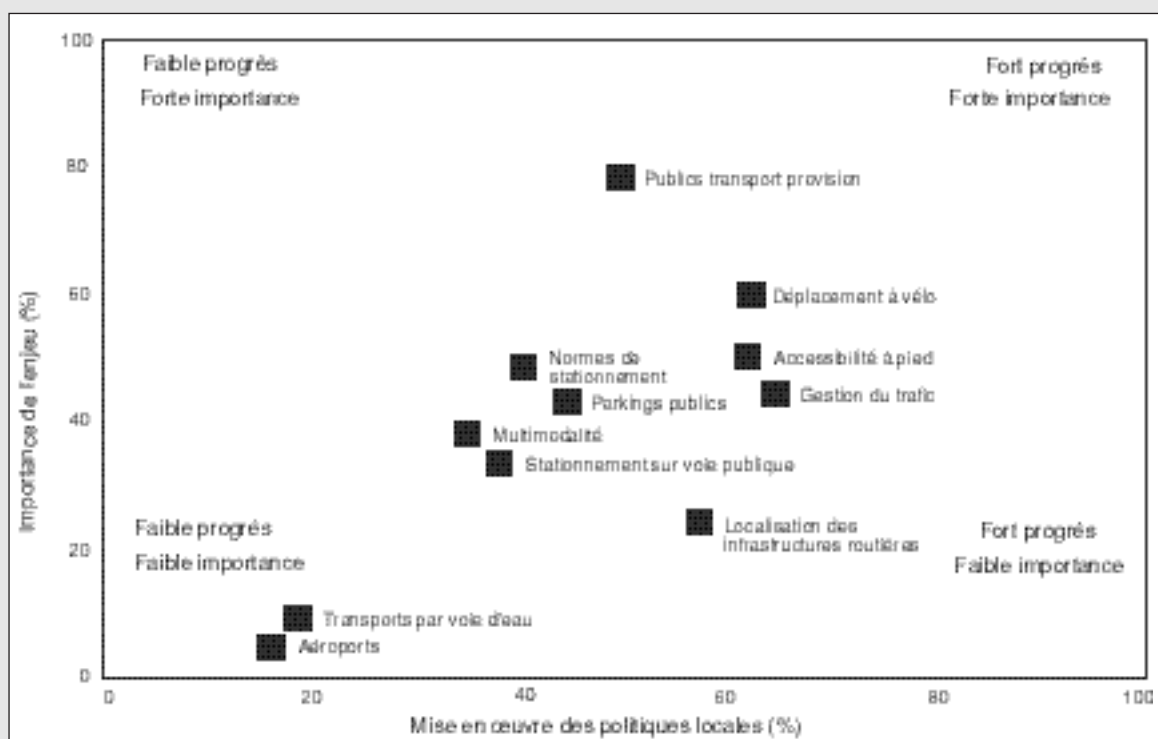
TABLEAU N°2 : Perception de l'importance et des difficultés de mise en oeuvre des mesures préconisées en matière de transport



TABEAU N°3 : Évolution des politiques dans le domaine de l'aménagement de l'espace : des priorités à leur mise en œuvre



TABEAU N°4 : Mise en œuvre des mesures proposées dans le domaine du transport



aucune urgence à envisager sa révision substantielle. Néanmoins, trois grands types de problèmes devront être abordés et trouver une solution pour que des progrès futurs soient réalisés dans la mise en oeuvre de cette directive :

- celui de la coordination à long terme des politiques menées aux différents niveaux de décisions ;
- celui de l’expertise, et du conseil ;
- et enfin, celui de la diversification des mesures d’incitation (“policy mix”).

1. Améliorer les mécanismes et procédures de coordination à long terme

Le principal problème mis en évidence par l’évaluation est la crainte, ressentie aussi bien par les collectivités locales que par le secteur privé, de s’engager dans des programmes conduisant à terme à des désavantages compétitifs - soit en raison d’une modification future de la directive, soit à cause du risque de sa non application par une collectivité ou une entreprise concurrente.

D’où une préoccupation essentielle qui est de s’assurer de la stabilité des engagements politiques à long terme sur les objectifs de la PPG13 – ce qui suppose une bonne coordination des acteurs à tous les niveaux de décision, national, régional et local.

Dans cette perspective de mise en cohérence des politiques publiques, les recommandations sont les suivantes :

- au niveau national, intégrer progressivement les orientations proposées par la PPG13 dans l’ensemble des politiques gouvernementales ;
- au niveau régional, mettre en place des procédures de coordination des études et politiques locales, et prendre en compte les objectifs de la PPG13 dans les schémas régionaux de développement ;
- au niveau local, renforcer la dimension “long terme” dans les plans de développement et les schémas de transport, et veiller à intégrer les projets spécifiques d’investissement, notamment en matière d’infrastructure dans une stratégie globale de réseau et de services.

2. Mieux “accompagner” la mise en oeuvre pratique de la directive

Un autre problème bien identifié par l’évaluation est celui de l’information, de l’expertise et de l’échange d’expériences : dans beaucoup de domaines, on a ressenti un manque d’information sur les objectifs de la directive, sur les méthodes ou approches à mettre en oeuvre ; et finalement sur les impacts possibles des mesures proposées.

Il apparaît nécessaire d’accompagner le “Guide des bonnes pratiques”, publié peu après la publication de la PPG13, par des conseils méthodologiques, ou des informations sur les recherches en cours ; et d’aider les collectivités locales ou les aménageurs qui le souhaiteraient par les moyens les plus appropriés.

Dans cette perspective, il est notamment recommandé d’élaborer des “Notes de méthode” sur la base des meilleures expériences existantes ; de diffuser une synthèse (“digest”) des recherches en cours ; d’encourager le monitoring au niveau local ; ou encore de fournir aux Inspecteurs les éléments permettant de clarifier leur doctrine dans les procédures contentieuses.

Un rôle important pourrait être joué par les régions ou les associations régionales ou professionnelles dans la diffusion des meilleures pratiques.

3. Diversifier les mécanismes incitatifs

La mise en oeuvre de la PPG13 est naturellement liée au développement de la planification spatiale. Mais les procédures de planification ne semblent pas à elles seules pouvoir garantir que les objectifs poursuivis par la directive seront atteints. D’autres mesures incitatives sont nécessaires pour encourager l’évolution indispensable des comportements et des attitudes.

Elles concernent aussi bien les aspects financiers que les mécanismes de régulation ou l’information du public.

- En ce qui concerne les **mécanismes de financement**, les principales recommandations concernent la réutilisation des anciens sites urbains, la taxation des automobiles, et la mise en place de mécanismes de redistribution fiscale entre aménageurs et organismes de transport public ou entre aménageurs opérant en zone de faible densité et de forte densité (“greenfield et brownfield sites”). (Voir l’encart n°1).

- En matière de “**régulation**” ou de création de nouvelles instances de régulation trois priorités d’action sont proposées. Tout d’abord, étudier l’opportunité de mettre en place de nouvelles institutions ou procédures de régulation dans le domaine de la coordination des transports publics locaux à l’échelle des agglomérations. Ensuite, prendre des initiatives institutionnelles pour aider les aménageurs à “reconstruire” la ville sur elle-même (réutilisation d’anciennes friches, reconstruction de quartiers). Et enfin, mettre en place les mécanismes juridiques ou institutionnels susceptibles d’encourager les entreprises ou les salariés à changer de mode de transport⁶.

⁶ Il est suggéré de modifier les procédures existantes dans le cadre des politiques d’économie d’énergie, en introduisant comme critère d’attribution des aides, les efforts faits pour réduire le “car commuting”.

• Les dernières recommandations (20 et 21) concernent la **sensibilisation du public**. En dehors d'une campagne nationale, il est proposé de sensibiliser le public au niveau local en valorisant les expériences réussies (améliorations dans les transports publics, politique exemplaire menée par telle ou telle entreprise...). La stratégie proposée dans ce domaine vise plus à mettre en valeur des résultats obtenus qu'à modifier les attitudes par une information donnée a priori - jugée peu efficace.

Ce sont donc, finalement, **21 mesures** relativement précises **qui sont proposées**. Une part au moins de celles-ci devraient être reprises dans "White Paper" que le gouvernement anglais se proposait de publier au milieu de l'année 98 sur la politique des transports⁷.

ENCART N° 1 : LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'ÉVALUATION EN MATIÈRE FISCALE ET FINANCIÈRE

1. Mesures d'encouragement à la réutilisation des sites urbains

Si le développement urbain doit se faire, en priorité, dans les zones déjà urbanisées, facilement accessibles et disposant d'un bon service de transport public, il est alors crucial de pouvoir réutiliser ("recycler") certains sites urbains anciens ou en friche ("brownfield sites") proches du centre ville. Mais les sites disponibles les plus faciles ont déjà été réaménagés dans les années récentes. Restent les sites les plus difficiles, souvent contaminés, et qui ne font l'objet d'aucune demande sur le marché.

Pour surmonter les difficultés auxquelles se heurte l'aménagement de ces sites "difficiles", il faut nécessairement imaginer de nouveaux moyens financiers. Deux pistes sont proposées. D'une part, la prise en compte dans les mécanismes de prêt au logement ou d'aide à l'investissement ("English Partnership"), de critères favorisant les zones facilement accessibles par les transports publics, les deux roues ou les piétons. D'autre part, la mise en place de mécanismes de transferts fiscaux entre les zones d'habitat ou zones industrielles périphériques ("greenfield sites") et les zones de réhabilitation en milieu urbain dense ("brownfield sites").

2. Taxation du véhicule individuel et incitation au développement de moyens de transport alternatifs

Les objectifs de la P.P.G.13 ne pourront être atteints sans une certaine hausse du coût d'usage de l'automobile. Celle-ci ne sera elle-même acceptable que si elle s'accompagne d'une augmentation de l'offre de moyens alternatifs de transport accessibles à un coût modéré. Il est donc proposé d'organiser un certain transfert de ressources entre le véhicule individuel et les autres modes de transport. Ce transfert pourrait prendre plusieurs formes : la hausse des taxes sur le carburant, et leur utilisation pour le subventionnement des transports publics (notamment en zone peu dense) et le développement des transports ferrés ou par voie d'eau ; la mise en place des systèmes de péages routiers locaux et l'utilisation des ressources collectées pour le financement des schémas locaux de transport ; une taxe sur les parkings privés non résidentiels, compensée par une hausse des aides aux salariés utilisant les transports publics ; une taxation des voitures d'entreprise.

3. Contribution des organismes d'aménagement au financement des transports publics locaux

Il existe déjà des dispositions qui vont en ce sens (S.106 Agreement...). Elles pourraient être entendues en demandant aux collectivités locales de faire des plans à long terme de dépenses liées aux transports publics – ce qui permettrait aux investisseurs d'avoir une stratégie à long terme de provisionnement de la partie de ces coûts qu'ils prendraient à leur charge.

⁷ Ce "White Paper" a effectivement été publié en Juillet 98 sous le titre : "A new deal for Transport : Better for everyone". Il annonce une prochaine révision de la P.P.G.13, et des directives existantes en matière de politique du logement.

Annexe 3

LA POLITIQUE DE DENSIFICATION EN GRANDE-BRETAGNE*

Michaël Bach

1. POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE CONTRÔLER LA DENSITÉ ?

Dans la mesure où l'image "traditionnelle" de l'habitat en Angleterre est la maison avec jardin, il peut sembler étrange que le gouvernement veuille influencer l'industrie de la construction pour lui faire changer son produit et construire de plus petites maisons avec de fortes densités.

Toutefois, la croissance prévue du nombre de ménages – 4,4 millions de ménages en plus entre 1991 et 2016, soit 23 % sur 25 ans – a interrogé l'opinion. Elle a réagi en faisant pression sur le gouvernement afin de :

- restreindre la construction de maisons en dehors des zones urbaines ;
- viser au maximum à la réutilisation des terrains déjà urbanisés et à la conversion de bâtiments existants.

Le principal problème se situe, à présent, dans les quartiers d'habitat à faible densité, avec 54% des terrains urbanisés qui ont moins de 20 logements par hectare.

Élever la densité des opérations peut :

- réduire les surfaces de nouveaux terrains à urbaniser ;
- permettre à un quartier de rentabiliser les équipements accessibles à pied, et en transports en commun (plus de 50 logements par hectare) ;
- créer une communauté plus vivable ;
- offrir une plus grande variété d'options de logements, en particulier pour le nombre croissant de ménages d'une seule personne (3,5 millions ou 80% des ménages créés entre 1991 et 2016).

Il y a déjà, dans le parc existant, une grande sélection de logements pour les familles considérées comme traditionnelles (composées d'un couple avec 2 enfants à charge), mais ces ménages n'atteindront

pas 20 % du total des ménages en 2016. Le principal problème sera d'offrir de plus petits logements, attrayants et modernes, à un nombre croissant de ménages composés d'une personne seule, âgée ; de leur offrir un vrai choix pour leur permettre de libérer de grands logements en maisons individuelles ou en appartements.

Les constructeurs privés sont très conservateurs. Ils s'en tiennent au "marché" ou aux "préférences du client". Ils ont été lents à changer leurs produits. Les "familles" et autres personnes souhaitant une maison avec jardin ont actuellement un grand choix -mais les ménages d'une seule personne ont un très faible choix de types, tailles et emplacements de logements. Le système de planification intervient maintenant pour influencer ce choix- pour vaincre les rigidités du marché, diversifier l'offre disponible et faciliter la mobilité résidentielle des ménages d'une seule personne.

De plus fortes densités, en particulier en centres villes et autour des centres doivent :

- créer un choix pour les ménages d'une seule personne - les personnes jeunes, d'âge moyen ou âgées ;
- rendre nos villes plus "durables" et moins dépendantes de la voiture ;
- aider à les rendre plus attrayantes pour ceux qui souhaitent un style de vie urbain.

2. POSITION ACTUELLE : À LA CROISÉE DES CHEMINS ?

La notion de "densité résidentielle" :

- a pour fonction d'estimer la capacité et les besoins en terrains. On s'intéresse aux logements par hectare, sauf à Londres où la mesure est le nombre de pièces habitables par hectare ;
- elle aide à atteindre les objectifs fixés par la politique ; c'est-à-dire utiliser efficacement le sol et maintenir la densité ; réduire la nécessité de se déplacer augmentant la densité ;

* Texte écrit pour le Colloque de La Rochelle sur les Villes du XXI^e siècle (oct. 98), (actes publiés par le CERTU sous la direction de Thérèse SPECTOR et Jacques THEYS).

– elle aide à maintenir le caractère d’une zone ; à protéger les espaces libres ; à assurer une bonne conception de l’espace à travers le maintien de la densité, on accroissement ou sa stabilisation.

Il existe aussi d’autres normes, ayant d’autres fonctions –comme l’échelle, la hauteur, le stationnement, le tracé de la voirie, et l’intimité– qui permettent de statuer sur les demandes de permis de construire et les recours.

Une politique de densité est plus efficace pour :

- promouvoir l’économie dans l’utilisation du sol. En effet, accroître la densité nette réduit le terrain nécessaire, mais cet avantage diminue quand la densité augmente. Il est maximum quand on passe d’une densité faible à une densité moyenne. On obtient de meilleurs résultats quand la capacité des équipements existants évite la nécessité d’offrir des infrastructures supplémentaires ;
- influencer la demande de déplacements. Une forte densité doit être associée à une bonne accessibilité aux transports en commun et aux équipements proches. Elle doit accroître l’accès à ces équipements sans utiliser de voiture.

Il est donc nécessaire d’avoir une approche cohérente de la mesure et de l’expression de la densité. Le logement par hectare est l’unité la plus appropriée pour estimer les besoins en terrains, faire et contrôler les affectations de terrains pour le logement. Par contre, aucune unité de mesure de la densité n’est efficace pour prévoir ou contrôler la forme d’une opération d’aménagement. Les normes d’urbanisme ou un coefficient “plot ratio” de type COS (emprise au sol et hauteur) sont plus efficaces.

3. COMMENT LES POLITIQUES “DE DENSITÉ” SONT-ELLES EXPRIMÉES DANS LES PLANS D’URBANISME ?

En général, on impose des limites supérieures, des densités maximum (par ex. un maximum de 25 logements par hectare). Parfois, on exprime un minimum plus une gamme de densités. C’est le cas pour le Grand Londres, dans l’ancien SDAU (GLDP) et dans les nouveaux SDAU/POS communaux (UDP des London Boroughs). On parle peu de densités minimum.

La notion de “densités non résidentielles” ou de “coefficient d’utilisation du sol par parcelle” est très peu présente. Londres est presque le seul endroit où elle est utilisée, exprimée comme une densité maximum, qui varie de 2/1 et 5,5/1 (dans la City du centre de Londres).

Il y a peut-être de nouveaux objectifs à imaginer à partir de ces coefficients.

Utiliser efficacement le sol suppose l’établissement d’un “plancher” de densité minimum et/ou une gamme de densités. Augmenter la “durabilité” suppose une élévation générale des densités.

4. NOUVEAUX OBJECTIFS ; NOUVELLES PRESSIONS ; NOUVELLE APPROCHE ; NOUVEL URBANISME. RECHERCHE DE MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT PLUS DURABLES

La recherche et le développement de politique plus durables, se sont mis en place à partir de 1990, au Royaume-Uni. Plusieurs programmes ont été développés: ECOTEC pour réduire la pollution des transports par la planification urbaine (1993) ; PPG2 13 (Transports) consistant en des recommandations sur les Principes de Planification (1994) ; et ultérieurement le Guide pour de meilleures pratiques d’urbanisme (1995) relatif à la PPG13.

L’accent était mis sur l’accroissement des densités pour réduire les déplacements, notamment en véhicules particuliers, dans ou près des centres ville, pour encourager la marche à pied et rentabiliser les transports en commun. Il était recommandé d’éviter les opérations à faible densité.

A partir de 1994, des recherches ont été menées pour explorer les implications de l’élévation des densités urbaines. Il s’agissait d’utiliser efficacement le sol et de réduire le besoin d’utiliser des sites non encore urbanisés, d’augmenter les densités dans les nouvelles opérations de logements.

En effet, une analyse statistique de l’utilisation du sol a montré que 54 % des terrains urbanisés pour l’habitat neuf n’accueillait que 25 % des logements nouveaux avec moins de 20 logements par hectare, alors que la moyenne nationale est de 28 logements par hectare (22 % dans le Sud-Est).

Il a alors été décidé de faire un maximum de nouveaux logements sur des sites déjà urbanisés. Le gouvernement s’est engagé à construire 50 % de tous les nouveaux logements sur des terrains recyclés (1995). À la suite du document de réflexion “Croissance du nombre des ménages : où vivrons-nous ?” (Green Paper) il a révisé ses chiffres à la hausse. “L’objectif souhaitable” est devenu 60 %.

On a commencé à se préoccuper du degré d’urbanisation et du grignotage des campagnes. À la suite d’une table ronde britannique sur le développement durable, l’objectif a encore été rehaussé à 75 % pour minimiser les opérations dans les campagnes et sur les sites non urbanisés.

Le nouveau gouvernement a émis de nouveaux objectifs: réaliser 60 % de tous les nouveaux logements sur des terrains déjà urbanisés, ou par conver-

sion de bâtiments existants (1998) ; faire des études pour évaluer la capacité des zones urbaines ; augmenter les densités.

Des études de capacité urbaine et des expérimentations se sont succédées : à Chester on a exploré la capacité d'une ville historique et de sa ceinture verte ; à Hertfordshire, il a été proposé d'augmenter les densités ; dans un comté au nord de Londres, on a expérimenté des aménagements à fortes densités avec moins de places de stationnement. Les études ont porté sur la capacité des villes et des régions.

Dans le but de réaliser des aménagements plus durables, l'étude "Qualité résidentielle durable pour Londres" propose d'augmenter les densités dans un rayon de 10 min. de marche dans les 800 m autour du centre ville en assouplissant les normes actuelles de densité et de places de stationnement. Par ailleurs, Londres expérimente des règles d'urbanisme autorisant des aménagements à plus fortes densités dans les zones à meilleure accessibilité par transports en commun.

Des recherches sont en cours sur la densification autour des stations et points de correspondance des transports en commun et sur des corridors de transports.

5. IMPLICATIONS DES NOUVELLES APPROCHES

Il nous faut de nouveaux principes qui :

- concentrent les opérations d'urbanisme à proximité des centres existants ou de centres potentiels, ou d'autres lieux ayant une bonne accessibilité par transports en commun : mais savons-nous quel est le seuil nécessaire pour rentabiliser les équipements proches (est-ce 50 logements par hectare ou plus ?) ;
- précisent des densités minima ou une gamme de densités, plutôt que des maxima. Mais que doivent-elles être ? (réduire la quantité des quartiers ayant moins de 20 logements par hectare?) ;
- assouplissent d'autres normes pour augmenter la densité sans sacrifier la qualité. Si l'on réduit la quantité de terrains affectés à la voirie et au stationnement, on peut doubler la densité ;
- encouragent la mixité fonctionnelle (habitat - emploi), ce qui nécessite de nouvelles approches de conception et de gestion des bâtiments ;
- satisfont les besoins du nombre croissant de ménages d'une ou deux personnes. Cela implique un plus grand choix pour répondre à la diversité des styles de vie et de plus fortes densités.

6. DÉVELOPPEMENTS ACTUELS : OÙ VA LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ?

Les modes traditionnels de croissance urbaine favorisent un habitat de faible densité, pour une seule famille, généralement bâti sur des terrains vierges. Plus de 60% des logements de la promotion privée correspondent à des maisons de 3 chambres ou plus ; la proportion des maisons de 5 chambres ou plus est croissante ; pourtant 80% des ménages à loger entre 1991 et 2016 seront formés d'une seule personne, selon les prévisions.

D'où les préoccupations politiques orientées autour de l'ampleur de la consommation de terrains vierges ; le besoin de créer des modes d'urbanisation plus durables, et le besoin de concentrer de nouveaux investissements à la rénovation de zones urbaines existantes.

Ces préoccupations ont conduit à un changement radical de la politique, centré sur la réutilisation de terrains déjà urbanisés, la conversion des bâtiments existants, la création d'un plus grand choix de types d'habitat, et la densification.

Un mode d'urbanisation plus durable fait le choix d'urbaniser en priorité les zones bénéficiant de l'accessibilité d'infrastructures physiques et sociales, de transports en commun, d'emplois et de services.

7. NOUVEAUX DÉVELOPPEMENTS POLITIQUES

Le gouvernement met au point une nouvelle politique visant à :

- **fournir 60 % des logements supplémentaires en réutilisant des terrains déjà urbanisés et des bâtiments existants** – chaque région définira ses propres taux ;
- construire un maximum des nouveaux logements en zone urbaine ;
- utiliser des extensions de villes comme moyen privilégié pour les aménagements en dehors des zones urbaines existantes ;
- augmenter la densité de l'ensemble des opérations, mais plus spécialement celles des centres ou situées dans les corridors de transports en commun ; établir des minima de densité pour les terrains vierges ;
- concentrer les activités de commerce, de loisirs et de bureaux, et les autres utilisations du sol qui attirent beaucoup de population, dans les centres existants qui ont une bonne accessibilité par transports en commun ;
- aménager des centres locaux à l'exemple des foyers pour les communautés locales ; en faire des centres concentrant les services et l'habitat dense.

Pour cela il fera appel à une combinaison diversifiée d'instruments dont il faudra ultérieurement évaluer l'efficacité.

Comité de lecture : François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Cynthia Ghorra Gobin (IEP-Paris), P. Haeringer (ORSTOM), Hervé Huntzinger (TETRA), Claude Lamure (INRETS), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuill (INRETS), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Institut d'urbanisme de Lyon).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contacts** : Marie-José Roussel, tél. 01 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction et diffusion** : Monique Cavagnara. **Conception, réalisation, impression** : Le Clavier. Achevé d'imprimer 3^e trimestre 1999, Dépôt légal n° 1096. ISSN 1268-8533.
