



PAUL LECROART/INSTITUT PARIS REGION

LONDRES : PLANIFIER UNE VILLE GLOBALE

Ville globale de premier plan, Londres a connu ces vingt dernières années, sous la houlette de trois maires successifs, une croissance économique et démographique forte. Certains n'hésitent pas à y voir le succès d'un modèle de développement «à la Dubaï» : forte densité et priorité aux investisseurs privés. Mais ceci a engendré une crise du logement sans précédent, tant en termes de coût que de disponibilité. Si Londres atteint 11 millions d'habitants d'ici à 2041, sera-t-elle en mesure de trouver l'espace, les équipements et les ressources nécessaires pour assumer cette croissance ?

Peter Murray, Président de New London Architecture (NLA) - London's Centre for the Built Environment

À la suite de la publication du *Greater London Plan* de 1944, préparé par Sir Patrick Abercrombie, les gouvernements successifs s'attachèrent à réduire la densité de la capitale du Royaume-Uni, déplaçant les populations vers des villes nouvelles, aménagées à l'extérieur d'une « Ceinture verte » non-constructible autour de la capitale.

Souffrant d'un déclin économique et d'investissements insuffisants, Londres avait vu sa population chuter de 8,6 millions d'habitants en 1939 à 6,7 millions en 1988. La dérégulation des services financiers, introduite par le gouvernement Thatcher en 1986 – le fameux « Big Bang » – va tout changer : avec la ruée des banques étrangères vers la capitale anglaise, la démographie repart à la hausse, et le secteur du bâtiment remplit ses carnets de commandes.

À partir de 1986, Londres n'est plus dirigée par une autorité stratégique unique : après plusieurs accrochages violents avec Margaret Thatcher, alors Premier ministre, le *Greater London Council*, politiquement à gauche, est dissous. Mais, avec l'embellie que connaît la capitale, le monde des

affaires et les collectivités locales se font plus insistants, appelant à la mise en place d'un organe de gouvernance digne d'une ville au statut international. Leur prière est exaucée par le gouvernement de Tony Blair, qui décide de créer le poste de maire de Londres. Le premier maire de Londres, Ken Livingstone, élu en 2000, élabore le premier *London Plan*.

Toutefois, Tony Blair veille à ne pas donner trop de pouvoir au maire, limitant ses ressources propres. Pour la plupart des financements, le maire doit s'en remettre au bon vouloir du gouvernement.

TROIS MAIRES AMÉNAGEURS

Ken Livingstone prend conscience qu'il doit innover pour financer la croissance de sa ville. Le péage urbain créé pour réguler l'accès au cœur de Londres a un double objet : réduire la circulation et dégager des ressources. Pour parvenir à construire le nombre de logements nécessaires, le maire va devoir négocier avec les développeurs privés, qui contribueront au financement des équipements sociaux et des



Poplar Docks et Canary Wharf : la «verticalisation» de la ville a lieu dans des zones centrales et bien reliées par les transports publics.

espaces publics grâce à l'article 106 de la loi sur l'aménagement de 1990. Celle-ci impose à tout développeur de construire de nouveaux équipements et/ou des logements abordables, ou de verser à la collectivité une somme à cette intention (sous le gouvernement Thatcher, le secteur public s'était vu peu à peu désinvesti de la question du logement). Cette contribution, en nature ou financière, est un véritable moteur de l'aménagement. Livingstone, accusé par ses ennemis d'être tombé amoureux des développeurs privés, a encouragé la construction d'im-

meubles de grande hauteur, comme *the Shard*, la plus haute tour de la capitale. Les 37 millions de livres sterling générés au titre de l'article 106 ont servi à la requalification du secteur.

Le *London Plan* de Livingstone repose sur les théories exposées par son conseiller en architecture, Richard Rogers, dans un ouvrage intitulé *Des villes pour une petite planète : une ville plus durable, avec des zones denses articulées autour de centres desservis par des transports en commun de qualité, réduisant ainsi la dépendance à la voiture*. Ce plan prévoit de concentrer le développement à l'intérieur de Londres, contrairement aux politiques de déconcentration dans les villes nouvelles de la région sud-est de l'après-guerre.

Cette contrainte géographique aboutit à une densification : si Londres ne peut s'étendre au sol, il lui faudra s'étendre vers le ciel.

Ville ouverte au commerce mondial, Londres ne s'est jamais opposée aux investissements étrangers dans les opérations immobilières. Livingstone, comme son successeur, Boris Johnson, avait pleinement pris la mesure des bénéfices économiques de l'investissement étranger. Ainsi, et la presse en a fait grand cas, Johnson s'est rendu à maintes reprises au Moyen-Orient et en Asie pour y courtiser les majors de l'immobilier. Aujourd'hui, des quartiers entiers de Londres sont aménagés avec de l'argent venu de Chine, de Hong Kong, de Malaisie et de Singapour, mais également du Canada et des États-Unis. Pourquoi ? Parce que

les développeurs nationaux ne disposent pas des modèles financiers pour mener de grands projets de logement. La volonté de Londres d'absorber l'investissement international a été qualifiée de « Wimbledonisation » : Londres, comme Wimbledon, propose un terrain de jeu équitable, mais les joueurs sont étrangers ; il est stable, résilient, ouvert à l'innovation, tout en préservant les traditions.

Sadiq Khan se montre plus circonspect que ses prédécesseurs envers l'investissement étranger, en raison de la grogne publique devant

POUR FINANCER LA CROISSANCE DE LONDRES, LES MAIRES ONT MISÉ SUR LA DENSITÉ.

le nombre de logements neufs vendus à des acheteurs étrangers – même si ce type d'achats individuels est très différent des investissements institutionnels dans les grands projets. Les acheteurs asiatiques, friands de résidences londoniennes, qu'ils considèrent être un placement stable, ont été accusés par la presse – à tort – de la flambée des prix de l'immobilier résidentiel. Ceci a focalisé l'attention du public sur les nouvelles opérations immobilières londoniennes, taxées de « coffres-forts verticaux ». Sadiq Khan a commandé un rapport à la *London School of Economics (LSE)*, qui a conclu que l'impact des acheteurs étrangers à Londres est bien moindre qu'imaginé, parce que le neuf ne représente qu'une proportion infime de l'ensemble des transactions, et qu'en réalité moins de 1 % des logements neufs achetés par des investisseurs étrangers sont vides.

Réponse du maire au rapport de la LSE : « *Les investissements étrangers jouent un rôle crucial, en assurant aux développeurs la sécurité et les financements dont ils ont besoin pour accroître l'offre de logements et d'équipements pour les Londoniens* ».

Le maire de Londres a besoin de toutes les bonnes volontés s'il veut réaliser les 66 000 logements annuels nécessaires pour répondre à une population estimée à environ 11 millions à l'horizon 2041, et s'il souhaite rattraper les retards liés au sous-investissement et aux lenteurs passées. Et réduire le coût du logement.

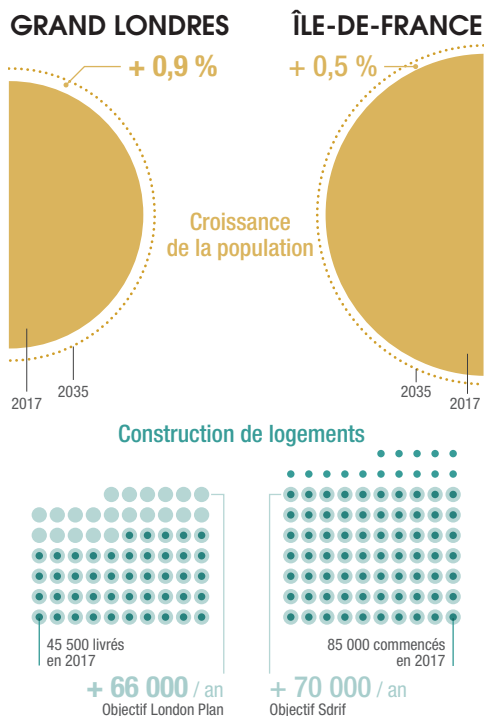
PLUS DE LOGEMENTS, OUI : MAIS COMMENT ?

Première difficulté : trouver suffisamment de terrains à l'intérieur de la Ceinture verte. Les sites répertoriés comme « zones d'opportunités » sont pour la plupart d'anciens sites industriels. *Transport for London* (l'autorité chargée des transports à Londres), contrôlée par le maire, possède du foncier aux abords de ses gares et stations : elle libérera cette année des sites permettant de construire 3 000 logements. Khan défend également l'idée de combler les dents creuses par de multiples petites opérations, qui devraient permettre de produire 250 000 nouveaux logements dans les dix ans à venir. La rénovation ou la densification des quartiers de logements sociaux de l'après-guerre est une autre source de foncier, devenue entretemps

objet de conflits. Souvent assurées dans le cadre d'un partenariat public-privé, les opérations de rénovation de ces quartiers sont vues par la gauche comme une forme de gentrification. Les habitants d'origine ne peuvent plus revenir vivre dans leur quartier. Ceux qui ont acheté leur logement grâce au programme d'accès sociale à la propriété (*Right to Buy*) sont en colère, car leur investissement ne leur a rien rapporté. D'où la recommandation du maire de mettre toute opération de ce type au vote des habitants concernés.

Deuxième difficulté : qui va réaliser les logements ? Les deux maires précédents ont fait appel aux grandes entreprises de construction privées. Mais elles s'avèrent lentes à réaliser les logements demandés, étant tributaires de leur capacité d'écoulement : lorsque le marché ralentit, les opérations de construction privées font de même. Les constructeurs privés sont en outre soumis à une pression grandissante de la part de la mairie de produire des logements « abordables » en plus grand nombre, avec l'appui de *Housing Associations* (l'équivalent des SA HLM), financées par l'État. La mairie souhaite aujourd'hui que 35 % des logements construits soient abordables (avec un objectif de 50 % à plus long terme), exigence vivement critiquée par les constructeurs du fait de son incidence sur leurs bénéfices. L'incapacité du secteur privé à produire du logement social pour les personnes qui en ont un besoin criant incite le secteur public à reprendre du service, après avoir abandonné la construction de logements dans les années 1980. Troisième difficulté : la main-d'œuvre. L'emploi dans le bâtiment se réduit comme peau de chagrin, les jeunes étant peu enclins à prendre des jobs sur des chantiers pénibles et mal payés. Après le Brexit, les ouvriers venus d'autres pays de l'Union européenne, qui forment l'épine dorsale des chantiers de Londres, se feront rares. Par conséquent, le maire encourage la préfabrication afin de réduire les coûts, accélérer la production et améliorer la qualité du produit fini.

CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET CONSTRUCTION DE LOGEMENTS



© L'INSTITUT PARIS REGION 2019
 Sources : Insee, Sdrif 2030, SDES, Sit@del2 estimations à fin mars 2019, L'Institut Paris Region 2018 / GLA, Draft London Plan, Housing Monitor 2018-2019.



STRATÉGIES ET POUVOIRS

Qui dit plus de logements dit desserte en transports à la hauteur. La première ligne du nouveau



La stratégie du Grand Londres s'appuie sur le *London Plan* et des plans thématiques comme le *Housing Strategy*.

réseau express régional est-ouest, *Crossrail 1*, devrait être achevée entièrement fin 2019. Le financement d'une seconde ligne, *Crossrail 2*, qui traverserait Londres en diagonale du sud-ouest au nord-est, est en cours d'approbation. Le maire a été invité par le ministère des Finances « à déterminer la manière dont au moins la moitié du coût de ce programme pourrait être prise en charge par le privé ». Ces ressources privées incluent entre autres la *Community Infrastructure Levy (CIL)*, taxe imposée sur toutes les opérations neuves, et d'autres mécanismes destinés à récupérer la plus-value foncière résultant de la nouvelle ligne. Les objectifs « verts » de Sadiq Khan doivent être salués, même s'ils sont lents à se réaliser. À l'horizon 2050, son but est d'offrir la meilleure qualité d'air de toutes les métropoles, de créer le premier « Parc naturel urbain », dont plus de la moitié de la superficie sera verte, de devenir une ville neutre en carbone et « zéro déchet », d'assurer sa transition vers l'économie circulaire, et de renverser la tendance actuelle – désastreuse – en matière de pollution. Il a mis en place un système de contrôle des émissions et entend faire passer la part des personnes se déplaçant autrement qu'en voiture – à pied, à vélo, en transports en commun – de 40 % à 80 % d'ici 2041. Toutefois, le projet de piétoni-

sation d'Oxford Street, artère très commerçante – et la plus polluée – de Londres, a récemment été contrecarré par les élus locaux, soucieux de l'impact de l'interdiction de circulation pour les bus et taxis sur les quartiers résidentiels voisins. La mise en œuvre du plan de voies express vélo avance à la lenteur d'un escargot en raison du tollé que celles-ci ont déclenché parmi les automobilistes, bien que la réalisation de bon nombre d'entre elles ait été lancée à la fin du mandat de Boris Johnson. Le maire dispose de pouvoirs limités. Il doit composer avec 33 collectivités, d'allégeances politiques diverses, et avec un gouvernement hostile, qui n'en reste pas moins son trésorier. Il est aux commandes d'une ville dont la majeure partie du foncier est aux mains de propriétaires privés, et dont le système de planification s'inscrit dans une tradition pragmatique, où la négociation est reine. Il en est ainsi depuis longtemps : les fameux squares londoniens ont été aménagés par des promoteurs privés, et non par un décret napoléonien, tandis que l'architecture de la ville est hétéroclite, à l'aune des différents régimes de propriété. Mais il est également aux commandes d'une ville connue dans l'Histoire pour sa résilience, ouverte sur le monde, énergique, créative, diverse et prompt à s'adapter, et qui offre un formidable espoir pour l'avenir. ■

Dubai-sur-Tamise ? Urbanisme vertical à Londres

En novembre 2013, lors d'une conférence donnée par le maire de Londres de l'époque, Boris Johnson, ce dernier explique que la réponse à la crise du logement dans la capitale réside dans la construction de milliers d'unités. « *Ce qui ne veut pas dire que des tours vont sortir de terre comme des champignons !* » ajoute-t-il. Difficile de le suivre sur ce point, étant donné le nombre déjà important de tours « sortant de terre ». La *NLA (New London Architecture)* entreprend donc d'enquêter auprès des différentes collectivités (*boroughs*) pour savoir qui octroie les permis de construire de ces nouveaux immeubles et quels sont les projets en attente. Quelque 236 tours de plus de 20 étages, soit en construction, soit en projet, et un petit nombre de tours de plus de 60 étages sont recensées. Ce chiffre provoque l'étonnement, tant au niveau local qu'à l'international. « *Mais pourtant, Londres est une ville basse* », dit-on. Le maire lui-même s'en étonne. Aujourd'hui, les immeubles de grande hauteur sont plus facilement acceptés : lors de la même enquête en 2018, le nombre total d'immeubles de grande hauteur en projet est de 510. Personne, ou presque, n'a l'air d'en faire grand cas.

Comment une telle évolution a-t-elle été possible ? Dans les années 1960, quelques grands immeubles sont commandés, mais ils perdent peu à peu en popularité, et rien de très haut ne se construit. Tout change en 1987, lorsque le promoteur canado-américain Olympia & York lance le programme de bureaux de *Canary Wharf*, dans l'ancien quartier des docks de l'est londonien, pour accueillir les banques américaines qui affluent à Londres. Pour faciliter le renouvellement urbain des anciens docks, le gouvernement assouplit la réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme, notamment la hauteur des immeubles. Pour un promoteur venu d'Amérique du Nord, il est naturel de vouloir

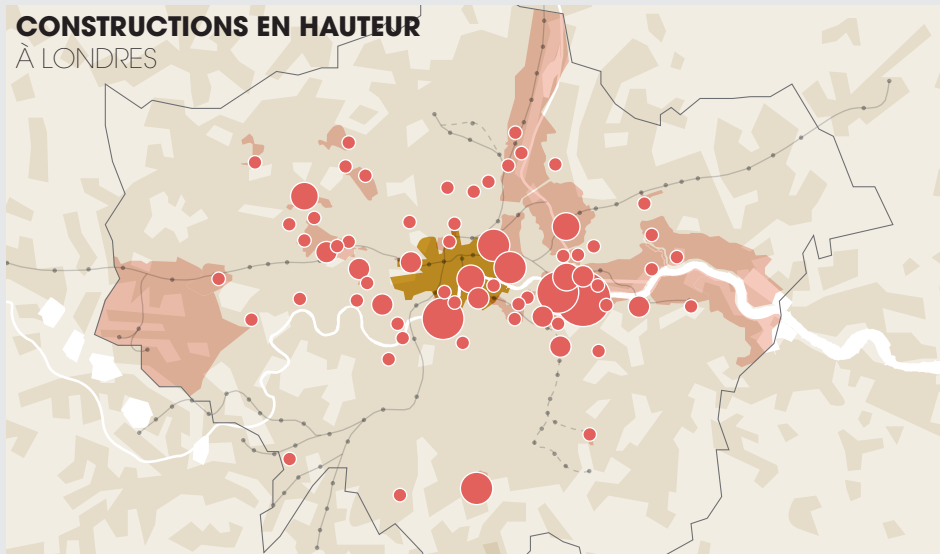


Nouvelles tours en construction à Nine Elms.

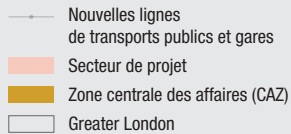
construire un gratte-ciel. Avec ses 50 étages, *One Canada Square*, pièce maîtresse de *Canary Wharf*, est à l'époque l'immeuble le plus haut de tout le Royaume-Uni. Dix ans plus tard, le Conseil de la City de Londres – centre traditionnel des affaires et de la finance –, s'inquiétant de l'attraction exercée par *Canary Wharf* sur les institutions et les établissements financiers, décide de modifier la hauteur maximale tolérée jusque là dans la City, pour permettre la construction du 30 St Mary Axe (*the Gherkin* [le Cornichon]) de Foster + Partners. La City, consciente de la concurrence de Francfort au titre de capitale européenne de la finance, publie également un schéma directeur comprenant une série de nouvelles tours. Dans le sillage du *Gherkin*, d'autres tours vont voir le jour, dont *the Shard* [l'Écharde], de Renzo Piano. Jusqu'en 2005, la plupart des immeubles de grande hauteur sont destinés à un usage de bureaux. Mais le permis accordé pour la construction des 52 étages de logements de la *St George's Wharf Tower*, sur un site de 2 500 m², dans le quartier de Vauxhall, donne le

CONSTRUCTIONS EN HAUTEUR

À LONDRES



Immeubles de grande hauteur autorisés ou en construction (nombre)



N 0 10 km

© L'INSTITUT PARIS REGION 2019
Sources : GLA 2017, TfL 2015, Crossrail 2015, NLA 2018



coup d'envoi d'une tendance qui voit les opérateurs faire preuve d'ingéniosité pour optimiser la valeur de leurs terrains. Au lendemain de la crise financière de 2008, la demande en immeubles de bureaux fléchit, mais une très forte demande en immeubles résidentiels émane d'investisseurs de Hong Kong et de Singapour. Le marché local étant atone, cette demande est considérée comme inespérée par les investisseurs. Le fait que ces acheteurs asiatiques soient déjà habitués à vivre en hauteur renforce l'envie de construire plus haut. Les documents d'urbanisme de Londres contrôlent l'implantation des immeubles de grande hauteur : ils doivent être regroupés plutôt qu'isolés, et ne doivent pas masquer un certain nombre de monuments historiques, dont le dôme de la cathédrale Saint-Paul et le Parlement. Les restrictions en matière

de hauteur répondent à des considérations esthétiques et de panorama, mais aussi à la nécessité de tenir compte de la trajectoire de décollage et d'atterrissage des avions qui desservent les aéroports de Heathrow et de City. Les immeubles de grande hauteur ne sont pas la seule réponse à la densification : des immeubles de 8 à 10 étages fournissent également des solutions, mais nécessitent généralement de plus grandes emprises. Étant donné les pressions exercées sur le maire pour garantir que la ville produise 66 000 logements par an, et les plans de *Transport for London* visant à construire autour des gares et stations urbaines, sur des sites de superficie souvent petite, il est probable que l'on continue à voir augmenter le nombre d'immeubles de grande hauteur dans la prochaine décennie. ■

Quand la ville compacte déborde

Les plans d'urbanisme de Londres, du Plan de 2004 adopté lorsque Ken Livingstone était maire au projet de *London Plan* de Sadiq Khan prévu pour être adopté en 2019, ont toujours reposé sur le concept de « ville compacte ». Pour la mairie, le périmètre administratif de Londres peut accueillir une population et des emplois en augmentation sans qu'il y ait besoin d'étendre la croissance à l'échelle du Grand Sud-Est anglais (*Wider South East*).

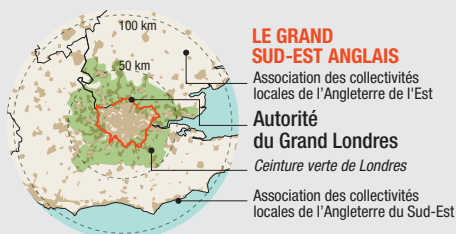
Le projet de *London Plan* 2019

Le projet du Plan de 2019 repose sur deux nouvelles études, la *Strategic Housing Market Assessment** et la *Strategic Housing Land Availability Assessment***. Les besoins en logements sont estimés à 66 000 unités par an sur dix ans, mais les capacités d'accueil théoriques ne permettraient d'en livrer que 65 000 au grand maximum. La réduction de ce déficit (théorique) de 1 000 logements par an au moins a donné lieu à un vif débat politique dans le Grand Sud-Est.

Il est fort probable que l'enquête publique sur le Plan proposé, ouverte en janvier 2019, soit une redite des débats sur le manque de logements dans le cadre du *London Plan* 2014, sous la mandature de Boris Johnson. À cette époque, la direction de l'urbanisme avait exprimé des réserves sur le nombre de logements à livrer et s'était interrogée pour savoir si le concept de la « ville compacte » était toujours d'actualité. Elle avait recommandé à la Ville l'adoption d'une démarche de planification stratégique associant l'ensemble des collectivités de la zone métropolitaine du Grand Sud-Est.

Le grand écart

Bien que la volonté de densification se soit traduite par une augmentation du nombre de permis de construire, le nombre moyen de logements livrés à Londres depuis 2004 est de 27 750 unités par an. Autrement dit, l'écart



entre les objectifs et le nombre des logements effectivement achevés est plus important que ce que les dernières hypothèses de la mairie laissent entendre. Le manque de logements à Londres force les ménages à s'installer toujours plus loin, entraînant un allongement des trajets domicile-travail. Il s'accompagne de coûts environnementaux et sociaux considérables. Il pose également un problème croissant pour les entreprises implantées au cœur de Londres et, de fait, pour la viabilité à long terme de l'économie de la capitale du Royaume-Uni. La plupart des permis de construire accordés concernent avant tout de petits appartements au prix de vente élevé, rarement des logements locatifs destinés aux familles, et encore plus rarement des logements neufs à loyers très modérés. La production de logements est largement dictée par les besoins des investisseurs, notamment internationaux, plutôt que par les besoins en logement de la population existante et projetée. Le maire actuel propose de supprimer la matrice sur laquelle repose le plan de Londres, qui fixe des fourchettes de densité selon les zones, et de la remplacer par une démarche site par site permettant d'augmenter les densités et d'envisager la construction de gratte-ciels ultra-denses comme on en trouve à Hong Kong et à Shanghai.

Le débat sur l'évolution de Londres se complique du fait des incertitudes liées au Brexit, qui pèsent sur la population et l'emploi dans la capitale. On commence seulement



FLYBY PHOTOGRAPHY - www.flybyphoto.co.uk - AMY STOCK PHOTO

Vue depuis la région métropolitaine : Darford, à l'est de Londres, avec ses zones industrielles, commerciales et agricoles, ses grandes infrastructures et son tissu pavillonnaire.

aujourd'hui à avoir une idée des changements envisagés en matière de politique d'immigration. L'incertitude demeure sur l'impact du Brexit sur les investissements étrangers. Le Premier ministre a récemment annoncé une augmentation de la taxe foncière pour les investisseurs internationaux, sans proposer de compensation pour l'investissement domestique. Une diminution de l'activité de construction à Londres n'est pas à exclure. Le Brexit pourrait aussi engendrer une baisse des prix de l'immobilier résidentiel, susceptible de profiter à un petit nombre de primo-accédants sans vraiment stimuler les investissements dans le neuf.

Autres scénarios

La focalisation sur la « ville compacte » et la protection absolue d'une très large Ceinture verte autour de Londres ont fait qu'il n'y a jamais eu d'étude sur la viabilité économique, sociale et/ou environnementale de solutions alternatives

telles que la densification progressive et à petite échelle des banlieues résidentielles, les extensions urbaines en périphérie, la densification des principaux centres-villes du *Wider South East*, la création de quartiers nouveaux au sein ou au-delà de la Ceinture verte, ou encore la dispersion résidentielle ou de l'emploi dans d'autres parties du Royaume-Uni. Les services de l'urbanisme des collectivités locales se battent avec des directives gouvernementales contradictoires, qui fixent des objectifs élevés de production de logements afin d'en stabiliser le coût. Or les projections de croissance et de diversification de la demande de la population aboutissent à des chiffres très en-deçà de ces objectifs. La confusion règne. Les méthodes de calcul du nombre de logements à livrer monopolisent l'attention, au détriment de la question de savoir pour qui seront ces logements, qui peut les louer ou les acheter, et s'ils satisferont aux critères de développement durable. ■

Duncan Bowie

Chercheur associé, Bartlett School of Planning, UCL, Animateur du London and Wider South East Strategic Planning Network

*Évaluation du marché stratégique du logement.

**Évaluation de la disponibilité des terrains stratégiques à bâtir.