

GROUPE CENTRAL DES VILLES NOUVELLES
Secrétariat Général

Février 1998

**EXEMPLES ETRANGERS DE POLITIQUES URBAINES
COMBINANT DENSITES ET TRANSPORTS**

**Contribution au Plan de déplacements urbains
de la région d'Ile-de-France
n°2**

Vincent FOUCHIER

Dans le cadre de la préparation du Plan de déplacements urbains (P.D.U.) de la région Ile-de-France, il nous a paru utile de présenter brièvement quelques exemples étrangers de politiques de planification combinant urbanisme et transport, ayant comme but de réduire la circulation automobile.

Ces exemples montrent des dispositions relevant non pas uniquement de la gestion de la circulation ou d'une amélioration du partage modal plus en faveur des transports collectifs, mais de mesures urbanistiques. Il s'agit d'influencer la mobilité à sa source, et pas une fois qu'elle se manifeste, à partir d'une organisation urbaine jugée plus appropriée. La loi sur l'air française, qui motive l'élaboration des P.D.U., pourrait s'inspirer de ces politiques pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, en particulier en son article 28.1 (réduction du trafic automobile et développement des transports collectifs).

Nous prendrons des exemples européens -Angleterre, Norvège, Pays-Bas- et un exemple plus extrême, celui de Hong Kong. Nos analyses porteront principalement sur les cadres nationaux¹.

1. LE CAS EUROPEEN : DES POLITIQUES NATIONALES

Le gouvernement britannique a publié une directive nationale, la *Planning Policy Guidance* n°13 (mars 1994) : celle-ci fixe l'objectif national de limitation des déplacements automobiles et indique qu'un urbanisme dense et mixte autour des stations de transports publics permet de l'atteindre. Les autorités publiques de rangs inférieurs doivent respecter cette directive. Les gouvernements norvégiens et hollandais ont mis en place des directives similaires. Que peut-on apprendre de ces cas de directives nationales encourageant de fortes densités pour des motifs environnementaux ?

1.3. Angleterre : La Planning policy guidance n°13

Les résultats du dernier recensement en Grande-Bretagne (1991) confirment la tendance à la corrélation négative entre le taux d'accroissement des villes et leur nombre d'habitants : la contre-urbanisation s'est poursuivie². La consommation d'espace a d'autre part suivi un rythme très supérieur à la croissance démographique et le gouvernement a souhaité la freiner. Le gouvernement avait produit un rapport sur la « **stratégie britannique de développement durable** », en 1994. Dans ce rapport, il était dit que : « *l'objectif du gouvernement pour 2012 est de continuer à faire le meilleur usage de la ressource 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* ».

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.

² BREHENY, Michael (éd.), « *Sustainable development and urban form* », Londres : Pion Ltd, 1992, 289p.

Récemment, donc, le débat s'est déplacé de la restructuration des quartiers dégradés, vers les enjeux écologiques³. De nouveaux outils réglementaires ont été mis en place à cette fin. Le secrétariat d'Etat à l'Environnement a tenté 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. Cette directive traduit la volonté de freiner la péri-urbanisation, pour d'une part revitaliser les centres-villes en y concentrant les nouveaux projets, et d'autre part réduire les besoins de déplacements motorisés en disposant 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 doubles : la volonté de stopper la dévitalisation des centres et la perspective de répondre aux principes de la C.E.E. mentionnés dans son « Livre Vert sur l'environnement urbain ». Que dit cette directive ? Comment est-elle mise en œuvre ?

1.3.a) Qu'est-ce qu'une directive ?

Un dispositif de directives nationales a été mis en place, pour s'assurer que les objectifs nationaux sont 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) 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 manière dont les plans directeurs doivent être conçus, la politique proposée doit être appliquée aux autorisations de construire individuelles et elles servent de référence en cas de recours devant le juge. Depuis 1990, un ensemble de directives nationales a été produit par le ministère de l'Environnement : citons par exemple la P.P.G.3 (logement) et la P.P.G.6 (commerces et centres-villes). La directive n°13 (P.P.G.13), dans sa version de 1994, nous intéresse plus particulièrement.

1.3.b) Les objectifs nationaux en matière de densités

La P.P.G.13 de mars 1994 remplace la précédente version qui datait de 1988, et qui s'intitulait « *Highway considerations in development control* ». La version la plus récente intègre donc des directives quant à la manière dont les autorités locales doivent combiner leurs politiques de transport et d'urbanisme ; ces conseils composent la moitié du texte de la directive, l'autre moitié étant plus directement orientée vers les problèmes plus techniques de création d'infrastructures nouvelles⁴.

Les buts explicites de cette directive sont de concourir à :

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

³ Lire à ce sujet les principales revues : *Town & Country Planning, Built Environment, Area, Town Planning Review*

⁴ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, « *Planning policy guidance (P.P.G.13) : Transport* », Londres : DoE, mars 1994, np.

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 en elles-mêmes* ».

Il est demandé de réduire le besoin de se déplacer (sections 1.7 et 1.8), notamment en voiture, en :

« - *influeant la localisation des différents types de développement en fonction de l'offre de transport (et vice-versa) ;*

- *localisant les principaux générateurs de déplacements dans les centres existants, qui sont très accessibles par les moyens de transport autres que l'automobile ;*

- *renforçant les centres locaux existants, dans les zones tant urbaines que rurales, qui offrent une variété de destinations potentielles pour les déplacements quotidiens, et protégeant et améliorant leur viabilité et leur vitalité ;*

- *maintenant et augmentant la possibilité de marcher, prendre le vélo ou les transports en commun, plutôt que de conduire entre le logement et les équipements visités régulièrement ;*

- *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 »⁵.*

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 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 devraient :

« - *prévoir la quantité maximale de logements dans les zones urbaines les plus grandes (villes-marché ou plus), où ils seront ou pourront être 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 ;*

- *dans la mesure où les besoins ne pourraient pas être comblés entièrement dans les localisations centrales, promouvoir le logement dans les secteurs capables d'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 les développements résidentiels de forte densité près de nœuds de transports publics, ou le long de corridors bien desservis par les transports publics (ou avec le potentiel de 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 travail »⁶.*

⁵ ibidem.

⁶ ibidem.

La concentration de l'emploi et des autres activités attirant un grand nombre de déplacements (tels que commerces et loisirs) dans les centres urbains ou sub-urbains 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 conseillées d'affecter les sites ne pouvant pas être desservis par les transports en commun aux seules utilisations qui ne sont pas intensives en termes d'emploi 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 devraient établir des « profils d'accessibilité », afin de déterminer les sites qui permettent d'atteindre les objectifs fixés dans la P.P.G.13.

A l'échelle du quartier, il est souhaité une attention particulière à la continuité des cheminements piétonniers et cyclables et des façades « vivantes » d'immeubles (commerces ou bureaux), ce qui est supposé retenir la fréquentation pédestre, la vie commerciale, mais aussi limiter la criminalité.

1.3.c) La P.P.G.13 : un élément d'une politique urbaine nationale

Michael Bach, un des principaux instigateurs de la P.P.G.13, responsable des politiques urbaines au ministère de l'Environnement⁷, admet que « *la question n'est pas tant de savoir combien 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 la quantité de transport, il concerne le futur 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.

En matière de commerce, d'abord, une autre directive, la P.P.G.6, doit contribuer à la politique urbaine nationale. Dans sa version révisée de juin 1996, la P.P.G.6 traite des « *centres-villes et développements commerciaux* »⁸ 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-villes ;
- d'orienter le développement, surtout commercial, dans les localisations où la proximité des commerces facilite la compétition qui profite à tous les consommateurs, et qui maximise l'utilisation des moyens de transport autres que l'automobile.

« Les centres-villes sont une part de notre héritage national et civique ; conforter leur santé aide à élever la fierté civique et l'identité locale » (section 2.1).

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-villes.** Ces financements seront attribués à la condition que les projets répondent aux directives nationales.

⁷ rencontré le 07 avril 1997

⁸ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, « *Planning policy guidance (revised P.P.G.6) : Town centre and retail developments* », Londres : DoE, juin 1996, np.

La P.P.G.3, portant sur le logement (« *Land for housing* »), de 1988 puis révisée en 1992, a promu l'encouragement à 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* ». Il y a même eu l'idée, non mise en application, d'une taxe sur les urbanisations nouvelles⁹.

Le ministère de l'Environnement a produit un guide de « bonnes pratiques » pour les urbanisations nouvelles, justifié par le fait que, malgré les politiques de densification, il sera toujours nécessaire d'étendre les villes¹⁰. Il y montre comment construire de nouveaux quartiers avec des 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.

En matière de transports, diverses mesures sont encouragées, pour compléter les actions urbaines 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 à augmenter l'attractivité des zones centrales par rapport aux zones périphériques.

La P.P.G.13 explique 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 seraient moins efficaces ou seraient 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 uniquement pour faciliter la mobilité automobile vers les centres urbains congestionnés.

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

1.3.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. 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 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 (caractère de la zone) ; des densités supérieures peuvent aussi convenir dans les localisations très accessibles, comme dans le centre de Londres, les centres-villes ou près des stations d'interconnection des transports en commun¹¹.

Il est facilement démontrable que la densité maximale souhaitée par le L.P.A.C., 250 pièces habitables / ha, peut correspondre à des formes urbaines très différentes : par exemple 250

⁹ entretien avec Mike Jenks, Oxford Brookes University, le 09 avril 1997.

¹⁰ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, « *Alternative development patterns : new settlements* », Londres : H.M.S.O., 1993, 144p.

¹¹ LONDON PLANNING ADVISORY COMMITTEE, « *Advice on strategic planning guidance for London* », Londres : L.P.A.C., 1994, p.62.

studios en immeubles collectifs ou 15 maisons de 5 chambres¹², ce qui résulterait en une emprise au sol par le bâti 2,5 fois supérieure dans le dernier cas¹³. Mais la **combinaison des normes de L.P.A.C. (250 / 210 pièces habitables / ha) et des autres critères urbanistiques courants (prospects, etc.) correspond grossièrement à un quartier constitué d'immeubles de 2 ou 3 étages** ; la densité maximale pour un habitat de deux étages est en effet de 180 pièces habitables / ha¹⁴.

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 : il est dit dans le texte accompagnant le plan, que les normes de densité respectent celles souhaitées par le L.P.A.C.

Il est d'autre part envisagé des **densités plus élevées que 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. Le niveau de densité des projets dépendra du type de logements : s'il s'agit de maisons individuelles, la densité maximale est fixée à 210 pièces habitables / ha, sinon elle reste à 247 (le maximum est fixé en proportion des types d'habitat dans le cas de projets mixtes, donc entre 210 et 247). 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 sont moins favorables aux fortes densités.

La plupart des arrondissements londonniens disposant de normes de densités ont toutefois fixé une densité minimale d'un niveau plus élevé que celui recommandé par L.P.A.C.¹⁵ : environ 170-175 pièces habitables / ha, contre 125 selon le L.P.A.C. Malgré cela, **les seuils de densité minimale ont été critiqués pour leur faiblesse**, d'un niveau équivalent à des densités sub-urbaines, même dans les zones centrales¹⁶.

Il est envisagé par L.P.A.C. d'augmenter sa densité minimale 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.

¹² 8,3 pièces habitables par maison

¹³ LLEWELYN-DAVIES, « *The quality of London's residential environment* », Londres : L.P.A.C., juillet 1994, 187p.

¹⁴ ibidem

¹⁵ LLEWELYN-DAVIES, op. cit., juillet 1994, 187p.

¹⁶ entretien avec Mike Jenks, Oxford Brookes University, le 09 avril 1997.

1.4. AUTRES EXEMPLES EUROPEENS : Norvège et Pays-Bas

1.4.a) La Norvège : une directive et une démarche pédagogique

Le gouvernement, dont Mme Brundtland était Premier Ministre, avait préparé un Livre Blanc sur la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme¹⁷, soumis au *Storting* (Assemblée Nationale norvégienne) en mars 1993. Ce rapport « *présentait pour la première fois les objectifs et les outils pour une politique globale d'urbanisme, fondée sur le principe du développement durable* ».

Ayant conscience que les urbanisations sont souvent irréversibles, le ministère souhaitait que la société dans son ensemble prenne la mesure des impacts des changements d'occupation du sol avant de les autoriser.

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

Parmi les mesures qu'il préconise, citons :

- insister sur les possibilités d'augmenter les concentrations de bâtiments dans les zones construites ;
- placer les activités qui provoquent un fort besoin de transport lourd à proximité des liaisons ferrées, autoroutières ou portuaires ;
- promouvoir les transports publics dans les zones densément peuplées.

Dans ce rapport à l'Assemblée Nationale, l'Etat annonçait sa détermination à intervenir avec davantage de poids en amont de la préparation des plans d'urbanisme locaux ou départementaux et à faire respecter ses directives par ces plans. Les plans d'urbanisme des collectivités locales, avant d'être exécutoires, doivent être approuvés par l'Etat. Celui-ci 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.

Dans un **décret royal du 20 août 1993**, le ministère de l'Environnement a rendu officielles ses directives nationales, intitulées : « **Directive de politique nationale pour une planification coordonnée du transport et de l'urbanisme** »¹⁸.

Il est expliqué que cette directive doit servir de base pour l'urbanisme et pour l'exercice de l'autorité compétente d'après la loi sur l'urbanisme et la construction dans les municipalités et les départements, et au sein des autorités nationales. **Par ce décret, la densification a**

¹⁷ MINISTRY OF ENVIRONMENT, « *Report n°31 (1992-1993) to the Storting. Regional planning and land-use policy* », Oslo : Ministry of Environment, mars 1993, 21p.

¹⁸ MINISTRY OF ENVIRONMENT, « *National policy guidelines for coordinated land-use and transport planning* », Oslo : Ministry of Environment, 20 août 1993, 6p.

été élevée au rang d'objectif général pour le développement urbain (*general objective for urban development*)¹⁹.

La directive a pour but de décrire les objectifs nationaux en matière d'urbanisme et de transports et de montrer 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 que « *autant que possible, un effort devrait être fait pour ne pas étendre les urbanisations aux dépens de la nature* ». L'augmentation de la densité d'immeubles dans les aires urbaines est une nouvelle fois mentionnée, avec l'ambition malgré tout de préserver les « *structures vertes* ».

Dans les proximités pédestres autour 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 le projet assure 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.

Le ministère de l'Environnement a édité un livre intitulé : « *Densifier avec qualité* »²⁰. 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.

En matière de transports, il est rappelé que l'objectif est de réduire les émissions polluantes et la consommation d'énergie par les transports. Pour cela, il conviendrait 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.).

1.4.b) La politique « ABC » hollandaise

Le « Quatrième Rapport » (1988), fixant les objectifs d'aménagement national, avait retenu le principe de **ville compacte**. Il fut complété par un « Quatrième Rapport bis », présenté par le gouvernement de centre-gauche de 1991, pour tenir compte des principes du développement durable.

¹⁹ 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.

²⁰ MILJOVERN DEPARTEMENTET, « *Fortetting med kvalitet. Bebyggelse og grønnstruktur* », Oslo : Veileder, 1996, 84p.

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*)²¹.

Le ministère dans son ensemble est mobilisé pour répondre à la question de la relation entre d'une part les objectifs du développement durable et d'autre part 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,
- emplacement : nature dans la ville, sol, bruit, pollution, mixité des fonctions,
- participation : demande du marché, distinction et cadre de vie, sécurité.

L'approche est à la fois très large et très pointue (voire techniciste), notamment 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* ».

Le gouvernement hollandais ne s'arrête pas aux principes généraux, mais organise lui-même le développement urbain²² 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* »²³. 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 consiste à « **placer la bonne entreprise au bon endroit** ». Les différentes parties du territoire sont classées en trois catégories, en fonction de leur accessibilité :

- **profil A** : activités tertiaires ou équipements ayant beaucoup d'employés ou attirant de nombreux visiteurs, dont la localisation sera de type centre-ville, bénéficiant de tous les transports publics ;
- **profil B** : activités attirant moins de personnes, mais qui doivent rester accessibles par automobile (production, distribution), dont la localisation devra combiner une double desserte automobile et transports publics, plus loin des centres ;
- **profil C** : activités dépendant uniquement du transport routier, dont la localisation sera périphérique.

Une démarche partenariale a été engagée, non seulement avec la participation de différents ministères, mais aussi avec des acteurs privés. C'est ainsi un ensemble de mesures convergentes qui doivent concourir à ce projet.

²¹ B.R.O. ADVISORS, « *Research project - Sustainability and density - Summary first results* », Vught (Pays-Bas): V.R.O.M., juin 1994, 27p.

²² La taille du territoire et la situation institutionnelle le permettent, à l'inverse de la Grande-Bretagne.

²³ 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.

2. HONG KONG

Comme en Angleterre, en Norvège ou aux Pays-Bas, mais dans un tout autre contexte et pour d'autres raisons, Hong Kong dispose 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 domaines tels que la fiscalité automobile, la tarification du stationnement, etc., qui participent pourtant pleinement à l'objectif de limitation du trafic automobile.

2.3.a) Des densités minimales dans les baux emphytéotiques

Le sol de Hong Kong est propriété de la Couronne Britannique 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 1991²⁴.

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 maximale. Les promoteurs qui se portent acquéreurs des terrains mis en enchère ont donc une constructibilité fixée 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.

²⁴ MINERS, Norman, « *The government and politics of Hong Kong* », Hong Kong : Oxford University Press, 1991 (cinquième édition), p.231.

2.4. Favoriser les fortes densités autour des gares

2.4.a) 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 desservis. Il incite notamment des densités plus élevées au voisinage des gares²⁵. 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).

C.O.S. AUTORISES SELON LA DISTANCE DU SITE A LA STATION DE METRO 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, annexe A et C

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.

2.4.b) 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 surtout développé dans l'hypercentre (quartiers de Central, Admiralty et Wanchai). Il a comme 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

²⁵ train ou métro

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.

2.4.c) 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).

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 ses stations, ce qui lui assure une clientèle et des revenus non négligeables.

3. CONCLUSION : QUE NOUS APPRENNENT CES EXEMPLES ETRANGERS ?

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 coeur de chacun des dispositifs présentés. L'Etat annonce clairement des objectifs prioritaires : limiter l'usage de l'automobile et réduire la consommation d'espace. Les directives préconisent de profiter 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.

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 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, dépassent 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 corrolaire, 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* londonniens) et à Hong Kong (dans les baux emphythéotiques), mériterait d'être promue parmi les outils de planification français.

Enfin, 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 avantageusement mis en oeuvre localement. La pédagogie n'est jamais inutile...