

## L'art du grand écart : maîtriser la mobilité dans la région métropolitaine de Londres

*Manuel APPERT*

*Université Lyon II*

**Résumé.**— Maîtriser la mobilité quotidienne dans la région métropolitaine de Londres à l'ère de la métropolisation et du développement durable s'avère un exercice délicat du fait de l'incompatibilité partielle des objectifs d'aménagement, de l'inertie spatiale, de la sectorisation historique des politiques et du morcellement des compétences. Ce fait est mis en évidence à l'aide d'une séquence de cartes. Il apparaît que les politiques de gestion de la mobilité relèvent souvent du grand écart.

**Accessibilité • Aménagement • Développement durable • Grande-Bretagne • Londres • Métropolisation • Mobilité • Transport • Ville**

**Abstract.**— **Managing mobility in the London metropolitan area: a delicate balancing act.**— Through the interactive sequences of a summary map, this paper examines mobility management policies in the London metropolitan area. Managing mobility in the age of metropolisation can be difficult because of fundamentally divergent planning goals, inherited spatial dynamics, historical gaps between transport and land use policies, and a lack of coordination within and between planning bodies. The London metropolitan area is no exception, but it also has some specific features and solutions that may be of interest from a comparative perspective.

**Accessibility • City • London • Metropolisation • Mobility • Regional strategic planning • Sustainable development • Transport • United Kingdom**

**Resumen.**— **El arte del equilibrio: el manejo de la movilidad en la región metropolitana de Londres.**— Regular la movilidad diaria en la región del gran Londres en la era de la metropolización y del desarrollo sostenible vuelve a ser un ejercicio delicado, debido a la incompatibilidad parcial de los objetivos del ordenamiento, a la inercia espacial, a la sectorización histórica de las políticas y a la parcelización de las competencias. Esta situación se ilustra a través de varios mapas donde aparece que las políticas del manejo de la movilidad pertenecen a menudo al arte de conjugar los contrarios.

**Accesibilidad • Ciudad • Desarrollo sostenible • Gran Londres • Metropolización • Mobilización • Ordenamiento del territorio • Reino Unido • Transporte**

### **Introduction**

Dans l'actuelle « économie d'archipels » (Sassen, 1991 ; Veltz, 2000), Londres est l'une de ces « îles » métropolitaines à vocation de commandement de l'économie mondiale. À l'échelle de la région londonienne, la métropolisation s'est caractérisée par une tertiarisation sophistiquée (Graham et Spence, 1995), une polarisation (Fainstein, 1992) et de nouvelles pratiques sociales (Ascher, 1995) dans un contexte de dépendance accrue envers les réseaux (Castells, 1996). En effet, l'organisation socio-économique de Londres,

comme celle des autres grandes métropoles, prend appui sur le développement des transports régionaux et le conditionne (Lacour et Puissant, 2001). Cette interaction est à la fois source d'efficacité organisationnelle (Derycke, 1999) mais aussi de dysfonctionnements qui s'auto-entretiennent, créant des mobilités aux effets néfastes (congestion, consommation d'espace, pollutions) pour la collectivité (Merlin, 1994 ; Cervero, 1998). La réduction de ces nuisances et l'équité face au transport sont des priorités pour les autorités responsables (GLA, 2001). Les directives et plans d'aménagement qui visent à maîtriser la mobilité s'inscrivent désormais dans un contexte plus large de développement durable des territoires (Breheny, 1992) qui conditionne toutes les dimensions de l'aménagement, quels qu'en soient les acteurs.

Alors même que les dynamiques spatiales spontanées provoquent des dysfonctionnements structurels et de graves nuisances, aménager pour maîtriser la mobilité quotidienne revient à pratiquer le grand écart.

L'aménageur doit composer avec de multiples facteurs. Il hérite de l'hétérogénéité naturelle de l'espace et des aménagements de ses prédécesseurs. Il doit en outre rendre sa politique de maîtrise de la mobilité compatible avec d'autres objectifs difficilement conciliables : la croissance économique, la recherche d'un développement socialement équitable et d'un usage parcimonieux des ressources. L'aménageur doit enfin composer avec les autres acteurs de l'aménagement, qu'ils soient publics — territoires adjacents, collectivités d'échelon supérieur ou inférieur — ou privés, comme les opérateurs de services de transport dont les logiques peuvent différer des siennes.

Tenter de maîtriser la mobilité quotidienne oblige à composer avec des forces centrifuges qui tendent à rendre incohérentes et contre-productives les politiques d'aménagement. À Londres, cet art du grand écart s'inscrit dans un contexte particulier. Nous abordons d'abord les dynamiques métropolitaines et leurs incidences sur la mobilité, puis l'inadaptation des politiques d'aménagement britanniques, pour terminer par l'étude de quatre enjeux forts pour l'avenir de la région métropolitaine.

## **1. La région métropolitaine de Londres entre dynamiques et nuisances**

La région métropolitaine fonctionnelle ([carte de repérage](#)) dépasse largement les limites du Grand Londres. Elle s'étend aujourd'hui sur les régions *South-East*<sup>1</sup>, *East of England*<sup>2</sup>, *Greater London*<sup>3</sup>, *South-West* (comtés de Dorset et Wiltshire) et *East Midlands* (comté de Northamptonshire). Ce *Greater South East* défini par Peter Hall est un espace de 45 000 km<sup>2</sup>, peuplé de 22,3 millions d'habitants (Hall, 1989 ; Shepherd, 1989). Cette grande région connaît de profondes et rapides recompositions internes. Le phénomène d'extension spatiale de la région métropolitaine est néanmoins relativement ancien, compte tenu de la précocité de la périurbanisation (Hall, 1997 ; Champion, 2001) et de la politique de déconcentration urbaine menée depuis 1945.

### **Les héritages de la planification régionale (séquence 1)**

Face à l'extension tentaculaire de Londres, le plan Abercrombie de 1944 et le GLC Plan de 1965 ont organisé la déconcentration de l'agglomération. La création d'une ceinture verte a d'abord stoppé l'extension de l'agglomération à partir de 1947. La mise en place de restrictions à l'urbanisation à l'intérieur de l'agglomération a été ensuite compensée par la création de villes nouvelles et *expanded towns* à une distance de 30 à 100 km du centre (1946) qui ont structuré la déconcentration et canalisé la croissance des décennies suivantes. Mais ces plans n'ont pas empêché une périurbanisation intense autour des nombreux noyaux



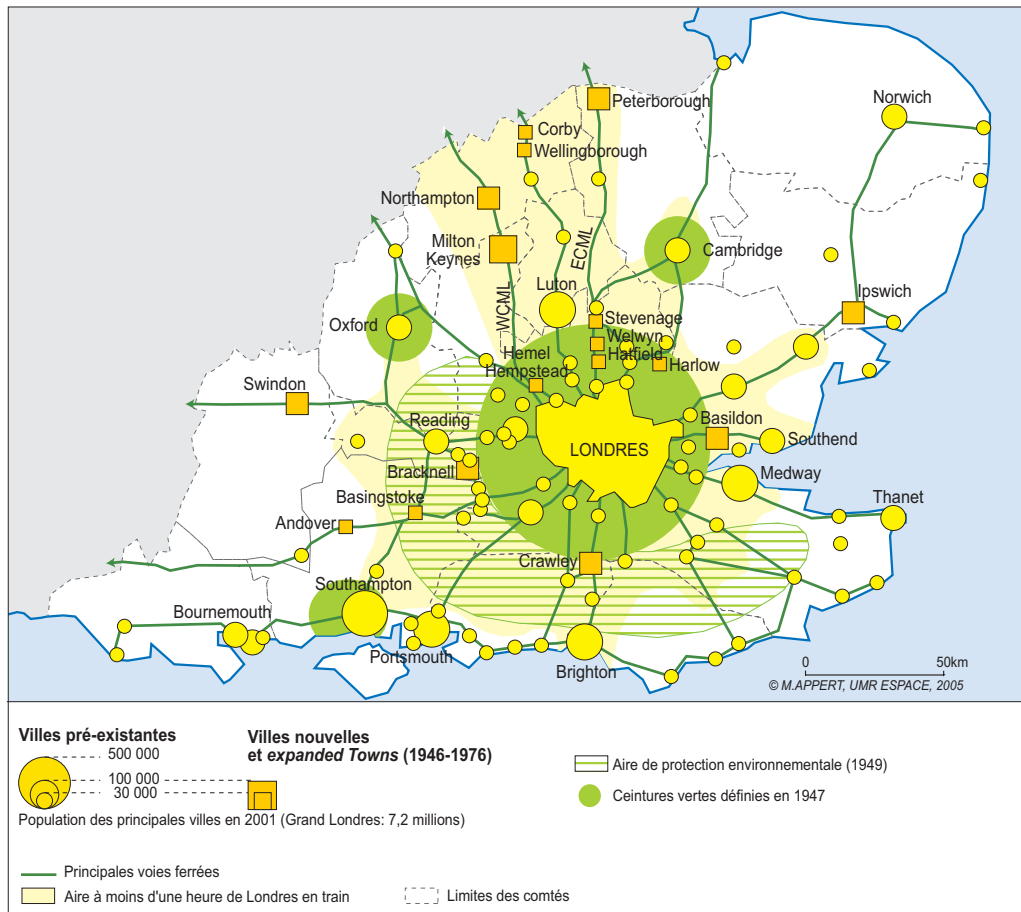
Carte de repérage. Le **Greater South East** ou région métropolitaine de Londres

préexistants. Cette politique d'aménagement volontariste à l'échelle régionale menée conjointement à la modernisation des réseaux ferroviaires et à la construction d'un réseau autoroutier radioconcentrique — resté inachevé dans l'agglomération — a dessiné le squelette sur lequel s'est constitué l'actuel *Greater South East*.

### L'extension de la région fonctionnelle (séquence 2)

Dans les limites de la région fonctionnelle, Londres ne polarise qu'une première couronne peuplée de 14 millions d'habitants (Cheshire, 2002), délimitée par les Medway Towns (Kent), Burgess Hill, Reading, Luton et Colchester, qui voit plus de 10 % de sa population active « happée » par les 4,5 millions d'emplois du Grand Londres. Ces actifs travaillent dans le centre de Londres, ses docks récemment reconvertis et dans les *metropolitan subcentres* (Croydon, aéroville d'Heathrow, Stratford...). Un mouvement centripète s'est aussi développé des banlieues du Grand Londres vers les nombreux parcs d'activités situés dans les villes proches de la M25 et des radiales qui y convergent (Reading, Crawley, Slough, Bracknell...).

Plus loin, quelques villes peuplées (environ 100 000 habitants) bénéficient d'une autonomie relative, mais restent directement concurrencées par le pôle d'emploi de Londres (Milton Keynes, Peterborough, Swindon, Cambridge et Ipswich) desservi par des services ferroviaires rapides et fréquents, qui permettent d'atteindre les deux tiers de la région en moins d'une heure (*West Coast* et *East Coast Main Lines*, respectivement WCML et ECML).

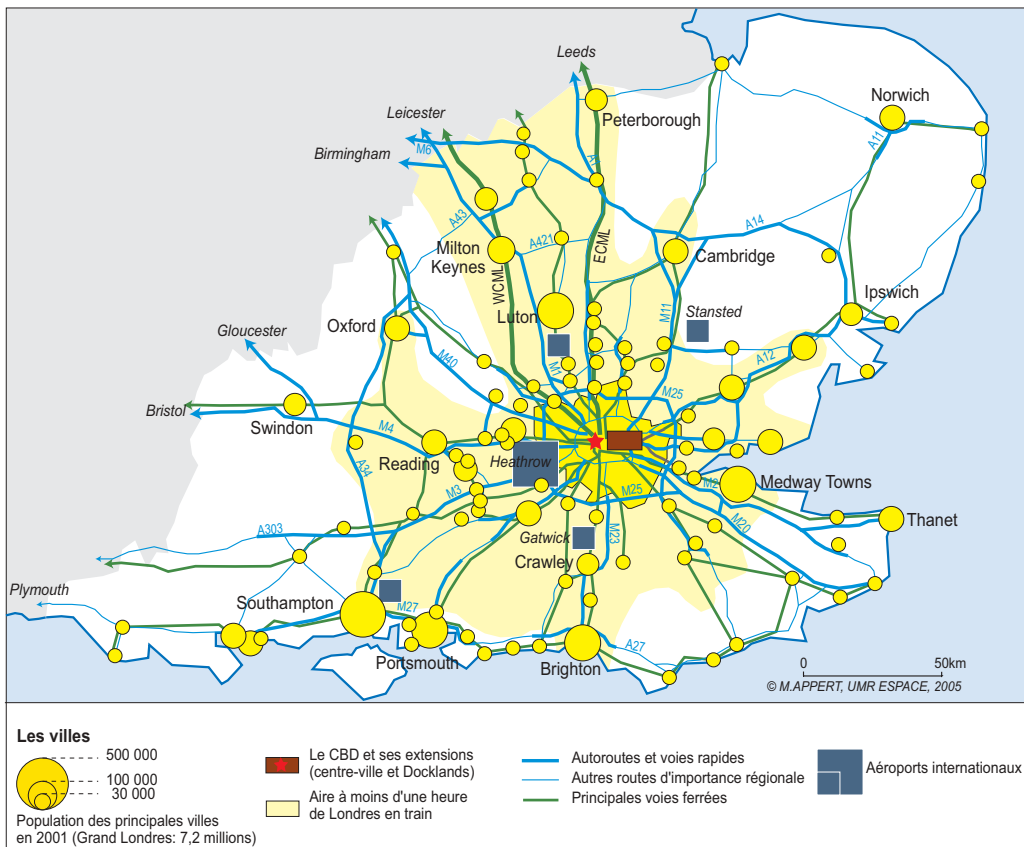


**Séquence 1. Les héritages de la planification régionale**

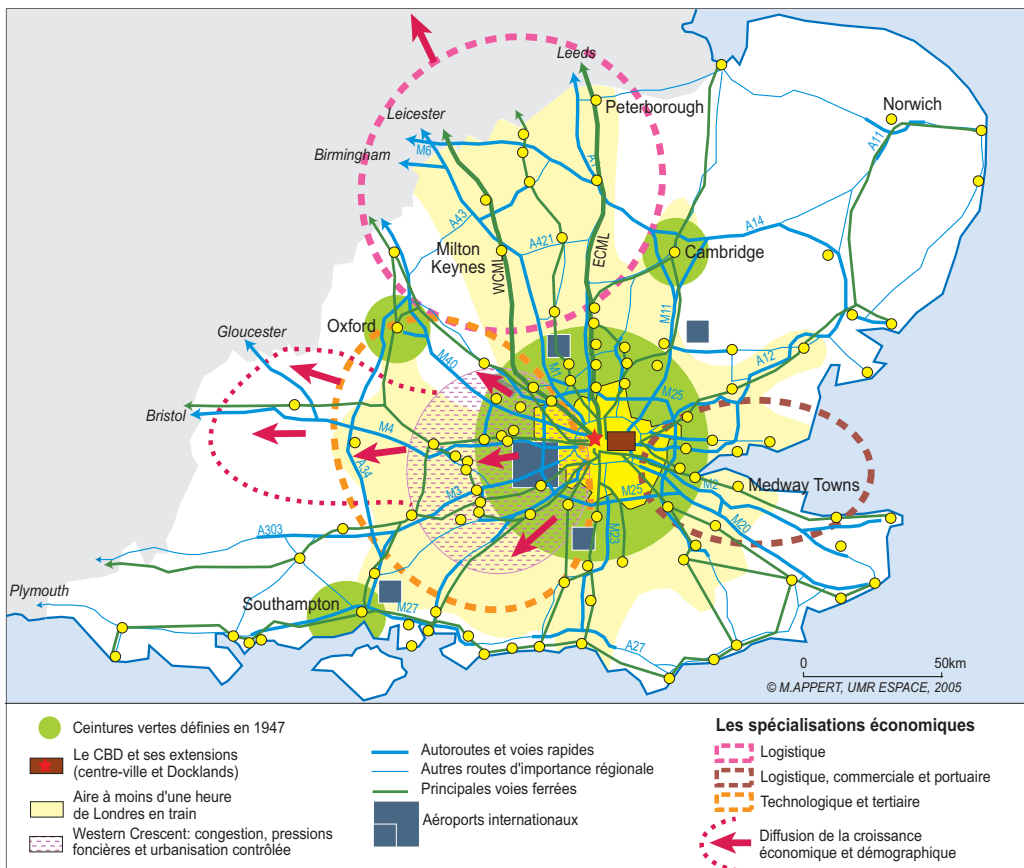
Aux marges du *Greater South-East*, les plus grandes villes dessinent des bassins d'emploi relativement autonomes, quelque peu dissociés de l'enchevêtrement des bassins proches de Londres (Portsmouth, Southampton, Bournemouth, Oxford, Northampton et Norwich).

### Les dynamiques spatiales métropolitaines (séquence 3)

Au cœur de la région, l'hypercentre de Londres joue le rôle de moteur économique. La concurrence pour l'espace central se traduit par un prix du foncier exorbitant<sup>4</sup> qui conditionne la sélection des activités métropolitaines. *Central London*<sup>5</sup> et son annexe des Docklands (*Canary Wharf*) polarisent fortement les emplois ; 300 000 personnes seulement y résident alors que 1,2 million de navetteurs y travaillent. Au cours du dernier cycle économique (1993-2003), le nombre d'emplois y a augmenté de 25 %<sup>6</sup>. Ce dynamisme économique s'accompagne désormais d'une croissance démographique. Entre 1986 et 2001, la population du Grand Londres est passée de 6,6 à 7,2 millions, après 40 ans de baisse<sup>7</sup>. Ce renversement de tendance, plus sensible dans le centre de la ville, est surtout imputable à un solde migratoire international positif (+ 90 000 par an), témoignant de l'attraction internationale de la ville pour les populations jeunes et les réfugiés. Cet afflux compense les migrations définitives vers les autres régions britanniques (- 90 000 par an). Avant de retrouver un emploi périurbain, les populations londonniennes qui migrent vers les régions *South-East* et *East of England* (70 % des migrations définitives depuis le Grand Londres) sont contraintes à de longues navettes vers Londres. Les plus faibles revenus, parmi lesquels les minorités ethniques sont surreprésentées, se concentrent dans l'*Inner London*. Faiblement motorisés, ces ménages sont captifs des transports collectifs qui deviennent un enjeu social.



## Séquence 2. L'extension de la région fonctionnelle



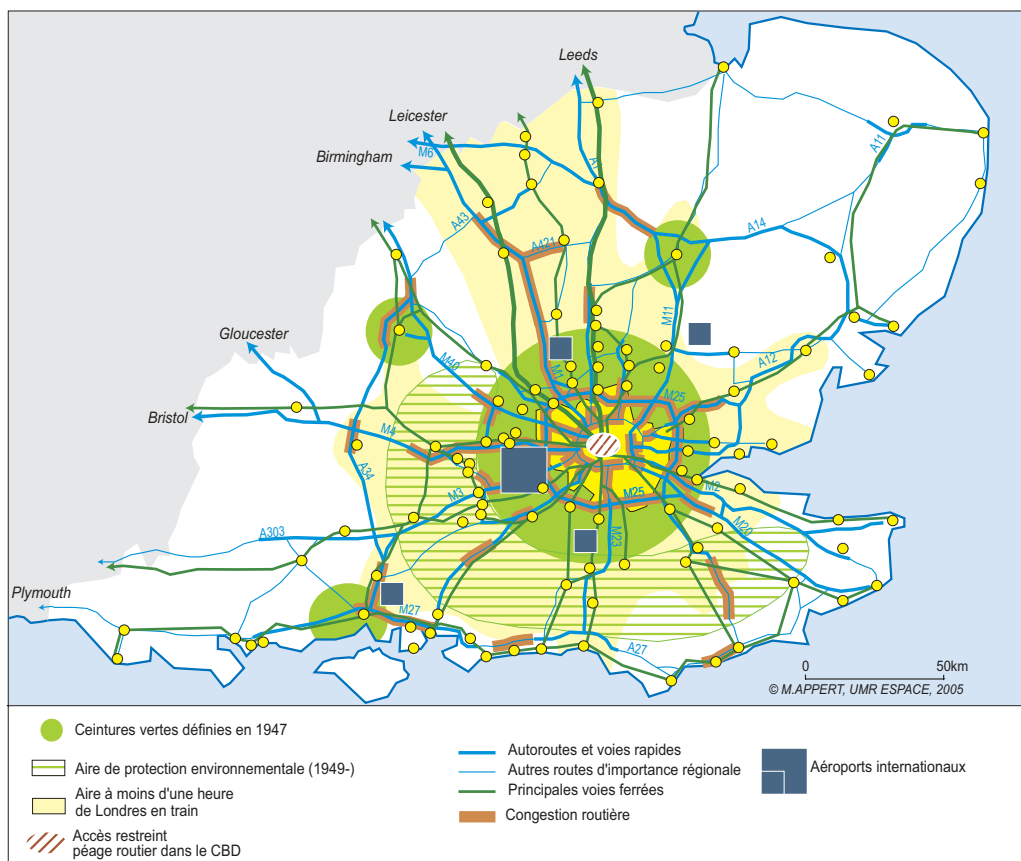
## Séquence 3. Les dynamiques spatiales métropolitaines

Les populations ne sont pas seules à devoir migrer, les emplois suivent (Buck *et al.*, 2002). Depuis les années 1960, les déconcentrations se sont adossées à l'armature urbaine régionale. Les activités technologiques et les *back office* de la City ont migré, enjambant la ceinture verte, le long des autoroutes radiales M3, M4 et M40, dans le *Western Crescent* (Croissant ouest)<sup>8</sup>. La logistique, la distribution et les industries légères se sont déplacées vers le nord, le long de l'autoroute M1 et plus en aval dans l'estuaire de la Tamise; ces activités se mêlent aux fonctions portuaires et de commerce de détail<sup>9</sup>. Les premières, à forte valeur ajoutée et créatrices nettes d'emplois, privilégient le cadre de vie, la présence de main-d'œuvre diplômée et la proximité de l'aéroport d'Heathrow. Les secondes privilégient l'accessibilité nationale pour mieux pénétrer le marché britannique par les autoroutes M1 et M6 (Northampton et Milton Keynes). Quant aux troisièmes, elles privilégient l'accessibilité maritime et la position stratégique à proximité du continent (Dartford).

Au total, l'espace fonctionnel est devenu discontinu, réticulaire, multipolaire avec de grands espacements entre foyers d'urbanisation ponctuelle. Toutefois, la métropolisation a aussi permis au centre de Londres de ré-accroître son poids en termes d'emploi et de population.

#### Les espaces de la mobilité quotidienne : circulations et nuisances (séquence 4)

Les espaces de la mobilité quotidienne transgressent les limites administratives. On voit apparaître un double gradient centre-périphérie: entre *Central London* et les espaces périurbains d'une part, entre le centre des villes satellites et leurs périphéries de l'autre (Appert, 2005). Quels que soient les espaces pris en compte, l'usage excessif de l'automobile reste la principale préoccupation, du fait des considérables nuisances induites (congestion, pollution,



#### Séquence 4. Les espaces de la mobilité quotidienne : circulations et nuisances

inéquité). Alors que l'introduction du péage d'accès en 2003 a permis de réduire les déplacements dans le centre de Londres (TfL, 2004), l'automobilité tend à s'intensifier ailleurs.

Dans le centre de la ville, la part modale de la route et les distances parcourues en automobile sont réduites par la faiblesse de l'offre de stationnement et la saturation du réseau routier, ce qui avantage les transports collectifs (Appert et Chapelon, 2003). Mais à mesure que l'on s'éloigne du centre de la ville, la part modale de la route augmente pour les relations de périphérie à périphérie. L'Est de l'agglomération se distingue cependant (*Inner East London* et *Outer East London*). Il cumule les problèmes sociaux, une médiocre desserte en transport en commun dont sont pourtant captives de nombreuses personnes à faibles revenus.

Aux abords immédiats de la M25 — l'autoroute orbitale de la ville à 20 km du centre — les pôles d'emploi ne s'adosent plus forcément aux noyaux urbains existants. L'automobilité y domine et les transports collectifs sont peu utilisés. L'Est de la métropole est fortement polarisé par le centre-ville. La surfréquentation des réseaux de transport collectif, notamment sur les lignes ferroviaires, y est grande. À l'Ouest, les centres d'affaires et l'aéroville d'Heathrow polarisent davantage les mobilités provenant de la couronne périurbaine londonienne. Les distances et temps de parcours sont les plus élevés de la région compte tenu de l'extrême spécialisation et des fortes contraintes à l'urbanisation résidentielle qui « rigidifient » l'espace. Les radiales et la rocade M25 assurent l'essentiel de ces déplacements automobiles de longue distance. Leur saturation devient chronique pendant et hors des heures de pointe.

Dans le reste du *Greater South-East*, le gradient s'échelonne du centre des villes à leurs périphéries. Les distances parcourues y sont longues vers Londres, mais plus courtes vers le centre de villes comme Southampton ou Portsmouth. Les navettes vers Londres sont assurées essentiellement par un service ferroviaire fréquent mais saturé. La part modale de la route est maximale dans ces espaces, les exposant à une congestion chronique dans un futur proche, comme c'est déjà le cas aux abords des principales villes.

Les problèmes de congestion des réseaux liés au *spatial mismatch* et à une inadéquation des infrastructures de transport sont pris très au sérieux par les instances nationales, régionales et locales (DETR, 1998 ; GLA, 2001). Des politiques et des dispositifs sont déployés, mais ils pourraient n'avoir qu'une efficacité limitée à cause de la sectorisation historique des politiques et de la structure institutionnelle de l'aménagement.

## 2. Les incohérences structurelles de l'aménagement britannique

### Le vide régional et le poids de l'État central

Malgré la modeste décentralisation de 1999, l'État conserve un rôle déterminant. Par l'intermédiaire de l'*Office for the Deputy Prime Minister* (ODPM) et du *Department for Transport* (DfT), l'État central émet des directives d'aménagement souvent a-spatiales qui s'imposent aux *local authorities*, à la *Greater London Authority* et aux *Regional Assemblies*.

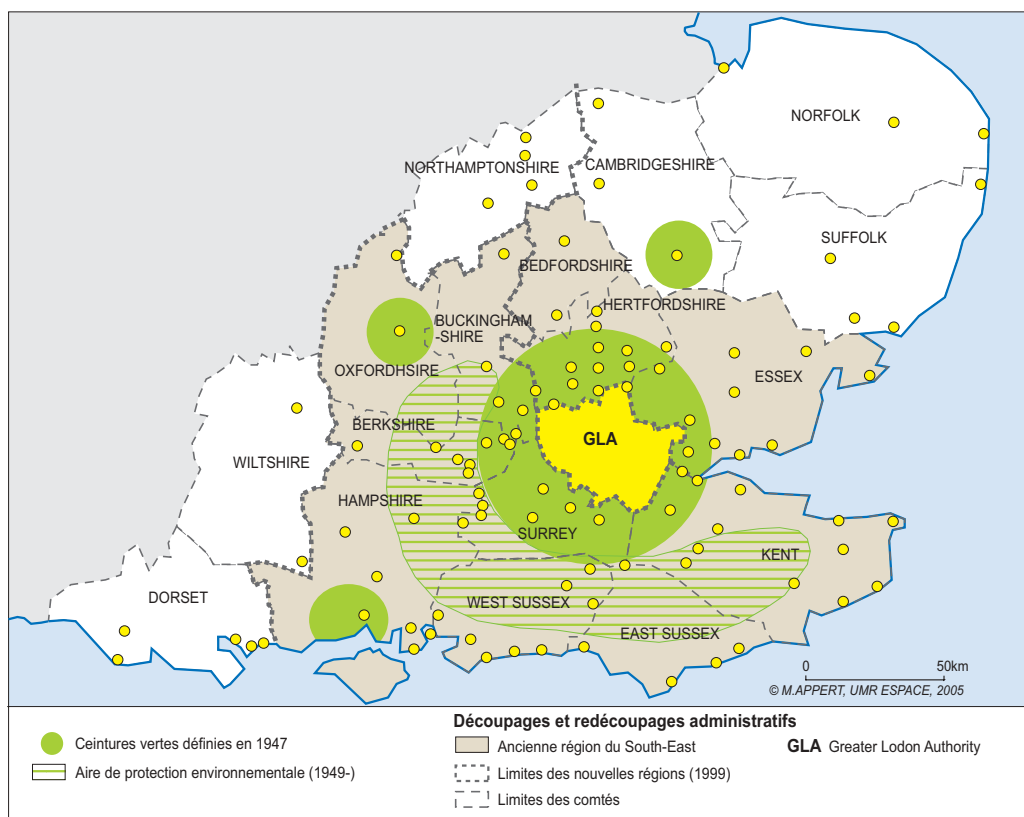
Les *local authorities* (conseils de comté, autorités unitaires et *boroughs* londoniens) forment la base locale de l'aménagement. Elles établissent des plans locaux d'urbanisme (*Local Plans*) et des plans de transport locaux (*Local Transport Plans*). Si le zonage est effectivement de la compétence des collectivités, les plans de transport ne sont quasiment proposés qu'à titre indicatif, puisque la plupart des leviers de la politique de transport leur échappent. Des opérateurs privés de bus et de train gèrent les réseaux et les départements centraux de l'État fournissent l'expertise et les financements. L'État exerce donc un contrôle sur les collectivités via l'allocation des fonds collectés au niveau national et par l'exercice du droit de veto.

Les assemblées régionales créées en 1999 n'ont qu'un rôle de conseil auprès de l'État pour l'aménagement infrarégional. Dans le reste de l'espace métropolitain, les autres régions dressent simultanément un plan d'aménagement et un plan de transport et l'État en dispose ensuite pour orienter les collectivités locales.

Londres est une exception. La *Greater London Authority*, créée en 2000, est une instance démocratique, avec des compétences plus larges (police, transports, éducation) et des moyens plus puissants sur le territoire du *Greater London*, l'agglomération morphologique. La GLA a été autorisée à recourir à l'emprunt et à un prélèvement de nouvelles taxes. La municipalité a pu élaborer un plan de transport, *The Mayor's Transport Strategy* (GLA, 2001) et un plan d'aménagement, le *London Plan* (GLA, 2004), qu'elle peut ainsi financer partiellement.

### L'éclatement des structures de gestion et de planification territoriale (séquence 5)

Autour de Londres, le *South-East*, l'*East of England*, l'*East Midlands* et le *South-West* ont obtenu en 1999 le statut de région. La géographie politique du bassin londonien s'est à nouveau retrouvée écartelée à la suite de cette recomposition. Le SERPLAN<sup>10</sup> permettait de coordonner les multiples collectivités et d'orienter l'aménagement métropolitain. Mais, dissoute en 2001, l'association n'a pas été remplacée. Il n'existe désormais plus qu'un forum informel regroupant des élus de la GLA, du *South East* et de l'*East of England*. La dislocation du contrôle de l'aménagement stratégique intervient alors que la constitution de *global city-regions* (Allen, 2001) implique un changement d'échelle du fait urbain et devrait inciter les collectivités métropolitaines à plus de coordination. L'élection de l'assemblée de Londres, si médiatisée fût-elle, masque le fait que la fragmentation politique qui caractérisait naguère la ville-centre s'est déplacée et a changé d'échelle : c'est maintenant une réalité du *Greater South East* dans son ensemble.



### Séquence 5. L'éclatement des structures de gestion et de planification territoriale

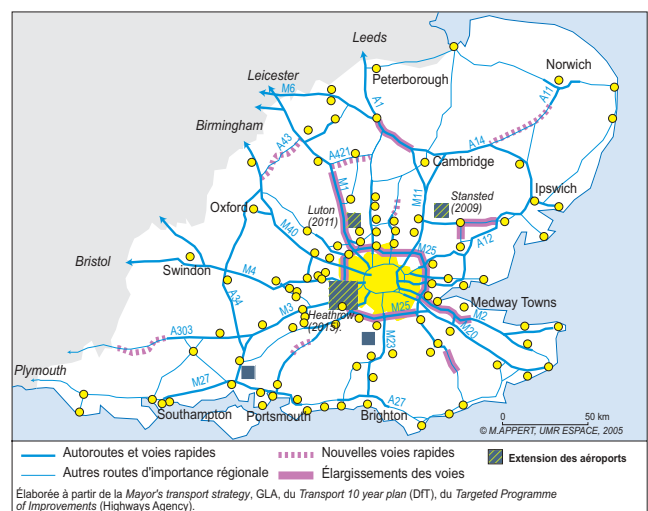
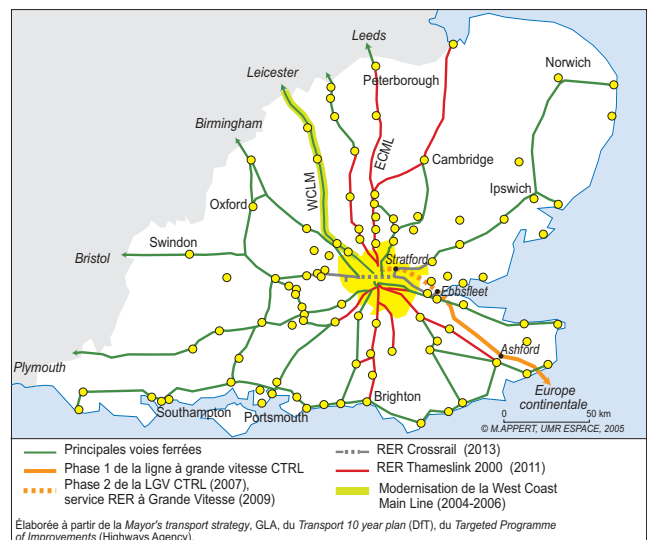


En multipliant les acteurs, en rendant floues les compétences, l'État a pu conserver la coordination et le contrôle de l'aménagement. Cependant, les collectivités locales voient d'un mauvais œil l'ingérence de l'État qui, selon les collectivités les plus « nymbistes »<sup>11</sup>, dénaturerait leur territoire. Les désaccords se multiplient notamment au sujet du nombre de logements à prévoir (Barker, 2004) et les conflits juridiques sont fréquents entre l'État central et les autorités locales, allongeant les procédures et limitant l'efficacité de l'aménagement.

## Les incohérences de la politique des transports (séquence 6)

Le cas de la politique des transports est symptomatique. En théorie, elle s'inscrit dans une perspective d'intégration verticale entre l'État central et les collectivités locales, et horizontale entre les différents modes de transport. Le livre blanc du Transport (DETR, 1998) a été suivi, deux ans après, d'un plan décennal d'investissement strategy (DETR, 2000). Ce dernier marque un abandon du « tout routier » et un passage à la promotion des modes alternatifs de transport, mais il illustre aussi les difficultés d'application d'un plan dans un contexte d'atomisation des responsabilités entre acteurs publics et privés (encadré).

La politique routière, devenue parcimonieuse lors de l'arrivée des travaillistes au pouvoir, semble à nouveau capter une grande part des investissements effectifs, sans atteindre les niveaux des années 1980. Il faut dire qu'elle est la plus rapide à mettre en œuvre, via la *Highways Agency*, structure unique et efficace comparée à l'enchevêtrement d'autorités, d'opérateurs privés et de régulateurs qui caractérisent le système ferroviaire (Marsden, 2002). Si Marsden se félicite des réflexions menées en termes d'intermodalité et d'interactions transport-occupation de l'espace, il ne peut que déplorer le contraste d'efficacité des mécanismes de mise en place des projets. Dans bien des cas en effet, seul le volet routier est mené à terme, alors que les projets ferroviaires sont retardés par des conflits entre *Network Rail* (le gestionnaire de l'infrastructure), la *Strategic Rail Authority* (le planificateur), les opérateurs de services ferroviaires privés et l'État. Fondé sur l'intégration des modes de transport, ce plan s'est fixé un objectif — trop — ambitieux de réduire la congestion routière à l'horizon 2010 (Goodwin, 1999). Mais les déconvenues de la privatisation du rail, la complexification de sa gestion et l'absence de voix régionales ont réduit la cohérence des plans (Docherty et Shaw, 2003). Ainsi se comprennent les retards cumulés par les RER *Thameslink 2000* et *Crossrail*, qui restent, à ce jour, hypothétiques (voir ci-dessous).



Séquence 6. Les incohérences de la politique des transports

### Orientation et échelles d'intervention

- Le ministère des Transport (DfT) oriente la politique nationale avec son livre blanc des transports de 1998, plan décennal de 10 ans.
- Les régions et leur *Regional Planning Strategy* (RSS) consacrent un chapitre aux transports (Regional Transport Strategy, RTS). *The Mayor's transport strategy* est le document équivalent pour la municipalité de Londres. Les régions et Londres définissent des priorités d'investissement.
- Les autorités locales et leur *Local Transport Plan* (LTP) doivent se conformer à ces documents et répondre aux contraintes locales.

### Financement

- Le DfT va allouer 181 milliards d'euros à la modernisation et à l'extension des réseaux britanniques. À cette somme s'ajoute la contribution du secteur privé qui devrait atteindre 89 milliards via les partenariats publics/privés (*Public Private Partnerships*). Soit un total de 270 milliards d'euros. La *Strategic Rail Authority* (SRA), l'autorité responsable de la planification du rail, développe un plan de 10 ans que l'État finance en partenariat avec le secteur privé. La modernisation de la *West Coast Main Line* (WCML) et la ligne à grande vitesse entre le tunnel sous la Manche et Londres représentent 22 milliards sur les 92 milliards d'euros consentis au transport ferroviaire.
- Le DfT dépensera 89 milliards d'euros à la modernisation et à l'extension du réseau routier.
- Le DfT va enfin allouer 89 milliards aux *Local Transport Plans*, les plans de transports élaborés par les collectivités locales. Un partenariat public/privé investira 25 milliards d'euros dans la seule modernisation du métro de Londres.

### Études

#### Rail

La SRA est chargée de l'organisation du rail. Le *Strategic Rail Authority 10 year plan* définit les objectifs du transport ferroviaire. Par ailleurs, la SRA distribue et contrôle les franchises d'exploitation du service ferroviaire. *Network Rail* reste le gestionnaire semi-public de l'infrastructure. Il est engagé dans les travaux d'infrastructures grâce à ses propres compétences et à la sous-traitance avec le secteur privé.

#### Route

Les grands projets routiers sont réévalués par le DfT. Leur intérêt est mesuré dans le contexte de *Multimodal Studies* (MMS). Lancées dès 1999 et menées par des cabinets d'études et des universitaires, celles-ci donnent un avis simultané sur les projets routiers inscrits dans le livre blanc *Trunk roads in England* et les projets ferroviaires prévus dans le plan d'investissement du rail de la SRA. Dans la région londonienne, 7 MMS ont été conduites: Orbit (M25), London to Reading (corridor M4), Cambridge to Huntingdon (A14), South Coast (A27/M27), London to South Midlands (M1-A1), London to Ipswich (A12), Southampton to Newbury (A34).

#### Transport local

Les collectivités locales (*Local Authorities* et *London Boroughs*) développent une expertise ou font appel à des cabinets privés pour évaluer leurs besoins et la faisabilité des projets de transport.

#### Mise en œuvre

##### Rail

La SRA, maître d'œuvre de la politique ferroviaire est contestée dans son organisation. Les projets ferroviaires prévus par les MMS ne peuvent pas être mis en place à la même vitesse à cause des incohérences et des dysfonctionnements pour mobiliser les moyens et les compétences. La cohérence des MMS, qui proposaient des solutions multimodales, est donc critiquée, elles ne seraient que des cautions à la politique routière.

##### Route

Le gouvernement a inscrit, sans attendre, les projets routiers prioritaires dans le *Targeted programme of Improvements*. La *Highways Agency*, dotée de moyens substantiels les met en œuvre rapidement.

#### Transport local

Les mécanismes d'implémentation locaux permettent une élaboration de projets rapide mais les autorités locales sont ensuite dépendantes de l'État central qui distribue les dotations. Le refus récent de l'État de s'investir dans le développement des réseaux de tramways pénalise les collectivités locales, incapables d'autofinancer de tels projets.

### 3. Défis et contradictions : politiques et mobilités à l'horizon 2016

En gardant présentes à l'arrière-plan les forces centrifuges auxquelles les aménageurs sont confrontés, on peut mettre en évidence les défis et contradictions de la politique visant à maîtriser la mobilité quotidienne des Londoniens. Nous nous sommes attachés à faire une synthèse des politiques proposées dans la région de Londres à l'horizon 2016. Qu'elles concernent l'occupation de l'espace ou les transports, elles entendent permettre de maîtriser la croissance des déplacements, l'automobilité périphérique et promouvoir l'usage des transports collectifs. Ces politiques n'émanent pas d'une seule et même autorité, mais résultent plutôt de la juxtaposition d'actions menées par les différents acteurs de l'aménagement, à savoir : l'État, les régions, Londres, les collectivités locales et les structures d'aménagement interrégionales<sup>12</sup>.

Quatre grandes politiques ou projets permettent de mieux prendre en compte la dimension territoriale du grand écart spatial, politique et institutionnel, caractéristique de l'aménagement londonien.

#### L'extension d'Heathrow : conflits entre logiques économiques et équilibres spatiaux (séquence 7)

L'aéroport d'Heathrow est un atout majeur de l'attractivité internationale de la métropole. Il est reconnu comme tel par l'État qui a donné son accord à l'opérateur privé de l'aéroport, *British Airport Authority*, pour la construction du terminal 5 (2007) et d'une nouvelle piste et de l'aérogare associée (2015). Augmentée de 50 %, la capacité de l'aéroport permettra de pérenniser le *hub* de *British Airways* et de *Virgin*.

La mairie de Londres, la région *South-East* et les collectivités situées à l'ouest sont opposées à l'extension de l'aéroport mais impuissantes face à la décision unilatérale de l'État. Loin de négliger le poids économique de la plate-forme (150 000 emplois), elles sont préoccupées par la croissance non maîtrisée des déplacements terrestres qu'elle induit. En maintenant une pression foncière forte qui pèse sur les marchés de l'emploi et résidentiel, Heathrow entretient des espacements et donc de longues navettes. La congestion routière est chronique dans le *Western Crescent*. En l'absence d'amélioration des transports collectifs entre le Surrey, le Berkshire, le Buckinghamshire et Heathrow, et avec l'élargissement de la M25 (J12-J15), prévu fin 2005, l'automobilité se renforcera, ce qui est contraire à la politique de transport nationale. Le gouvernement semble ici oublier les résultats pionniers de sa propre équipe du SACTRA<sup>13</sup> (1994) qui évaluait l'induction de trafic suscitée par un accroissement de la capacité routière.

À plus long terme, l'extrême tension sur le marché foncier pourrait conduire les futurs travailleurs de l'aéroport à élire domicile toujours plus loin à l'ouest, augmentant la longueur des trajets et la congestion dans le corridor de l'autoroute M4. Si les restrictions à l'urbanisation résidentielle sont fortes dans cet espace, les contraintes sur la construction de parcs d'activité sont plus timides. La déconcentration des activités jusque-là localisées plus à l'est dans le Grand Londres pourrait s'accélérer. Il est fort à parier que Slough, Bracknell ou Reading pourraient encore se doter de plusieurs centaines de milliers de m<sup>2</sup> de bureaux et de dizaines de milliers de places de stationnement.

Heathrow aurait également une incidence indirecte relative, en renforçant l'inégalité d'accès aux réseaux internationaux entre le centre et l'ouest de la métropole, favorisés, et la *Thames Gateway*, espace de régénération concertée dans l'estuaire de la Tamise, gênée par la traversée ou le contournement de Londres (ruptures de charge et congestion routière).

Une délocalisation du *hub* de British Airways vers Stansted, au nord-est de la capitale, était proposée. Moins favorable à la compagnie, elle aurait pu, en revanche, bénéficier à l'estuaire de la Tamise. *Thames Gateway* devra se contenter d'un accroissement de capacité de Stansted, base des compagnies *low cost*, portant sa capacité à 25 millions de passagers par an. Les discours politiques sur le rééquilibrage de la région au profit de l'Est et la maîtrise du trafic automobile paraissent ici, au mieux, naïfs, au pire, hypocrites.

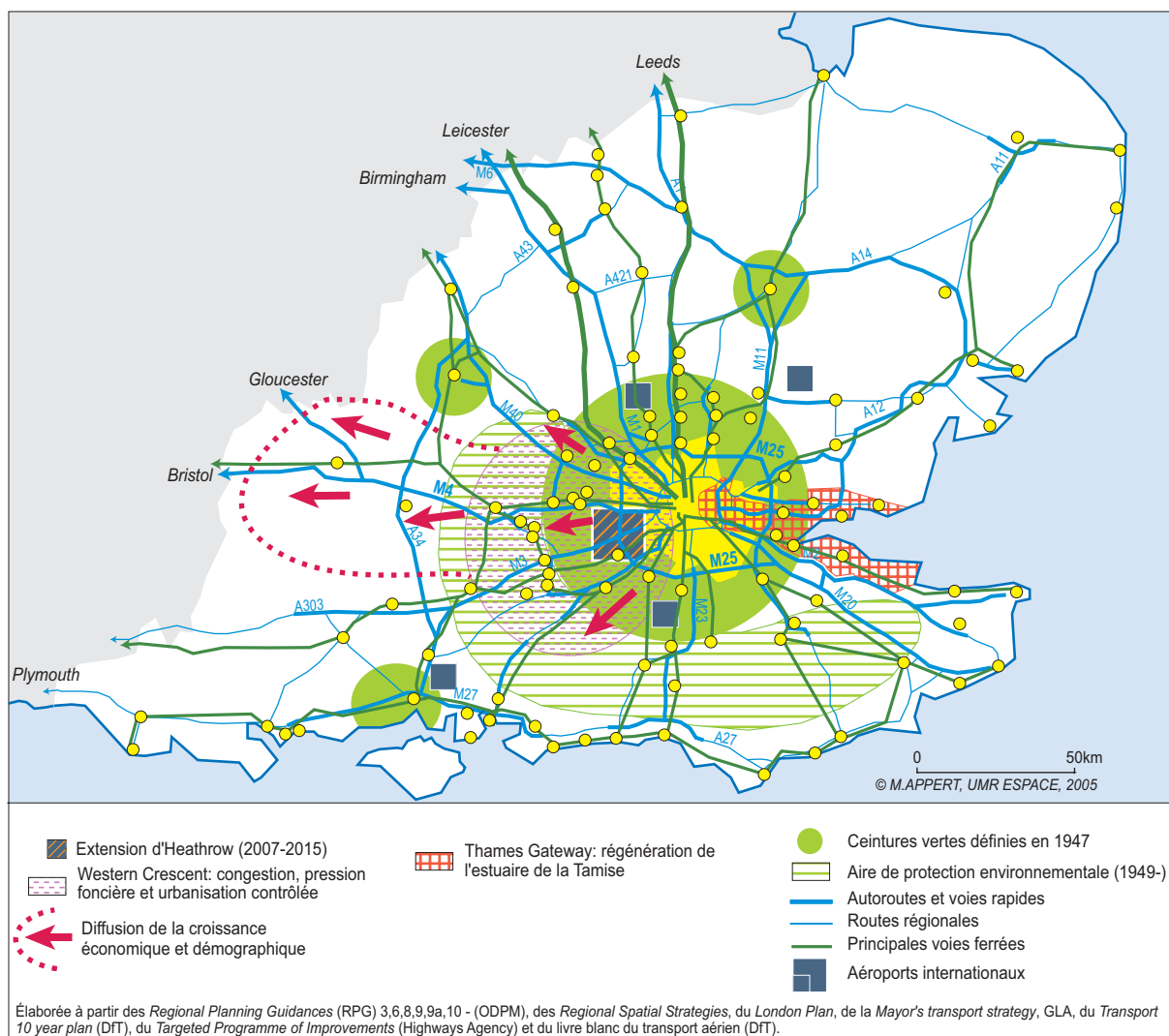
### **Thames Gateway: une opération dépendant de la concertation et de la réalisation de grands projets d'infrastructure (séquence 7)**

Une concertation s'est organisée autour de deux plans interrégionaux d'aménagement impulsés par l'État. L'un d'eux concerne la régénération de l'estuaire industrialo-portuaire de la Tamise, ou *Thames Gateway*<sup>14</sup>. L'ambition est de concentrer, sur les friches, 120 000 logements et 200 000 emplois, sous forme d'une ville linéaire polynucléaire qui ferait contrepoids au centre de Londres. L'opération entend répondre au souci d'économie d'espace et de déplacements. Menée simultanément à l'achèvement de la *Channel Tunnel Rail Link* (2007) et *Crossrail*<sup>15</sup> (2013), *Thames Gateway* pourrait engendrer des déplacements plus équilibrés entre transports collectifs et automobiles. L'aménagement de *Thames Gateway* dépend en grande partie de la réalisation de ces infrastructures et de l'efficacité du dispositif de concertation interrégional.

La CTRL (*Channel Tunnel Rail Link*) est la ligne à grande vitesse qui permet de relier Londres à Paris et Bruxelles. La décision d'instaurer des services régionaux à grande vitesse entre les gares de Londres-Saint-Pancras, Londres-Stratford, Ebbsfleet (Kent) et Ashford (Kent), d'une part, et de connecter à la LGV les lignes de la côte nord du Kent (Medway Towns, Thanet), d'autre part, lui confère aussi une portée régionale. Les gains de temps de parcours pourraient être substantiels (Ebbsfleet-Londres: 15 minutes contre 50 minutes en 2004) et l'accroissement de capacité du corridor ferroviaire nord du Kent serait de l'ordre de 20 %. Des recompositions spatiales sont envisageables dans la mesure où la brutale accélération de la vitesse redimensionnerait les mobilités et le système de localisation. À plus long terme, et de façon moins certaine, le RER *Crossrail* devrait relier l'Est de Londres à l'Ouest (dont Heathrow), via un tunnel sous le centre-ville. L'intérêt de *Crossrail* serait de soulager le métro, de réduire le temps de parcours et la pénibilité des trajets ouest-est.

Pour le moment, seule la zone autour de *Canary Wharf* semble dynamique. L'État central y exerçait une action directe, après avoir dessaisi les collectivités de leurs prérogatives au profit d'une *Unitary Development Corporation* (UDC, 1981-1997). En revanche, plus en aval, la multiplicité des acteurs a ralenti le processus de régénération impulsé en 1995. La mise en place d'une UDC (2003) regroupant les partenaires territoriaux pourrait, cependant, accélérer le processus au moment de l'ouverture des deux projets ferroviaires.

Les nouvelles infrastructures envisagées pourraient toutefois ne pas avoir l'effet escompté. Les déplacements pourraient se massifier encore vers Londres. Une grande partie des emplois pourrait continuer à se concentrer dans les docks (*Canary Wharf* et *Royal Docks*) et à Stratford, seules alternatives viables à *Central London*. Compte tenu de la faiblesse de l'économie locale, une politique contraignante pour l'usage de l'automobile n'est pas prévue. Si *Crossrail* et la CTRL améliorent considérablement les performances des transports collectifs vers Londres, la politique routière expansionniste pourrait accroître encore la part modale de la route en aval dans l'estuaire. La voie rapide A2 entre la M25 et les Medway Towns sera élargie en 2005, la M25 dès 2008, enfin un nouveau pont sur la Tamise sera construit à mi-chemin entre *Canary Wharf* et la M25 en 2011.



## Séquence 7. Les projets d'aménagement: le grand écart Est-Ouest

### La densification unilatérale prévue dans le *London Plan* (séquence 8)

L'évolution historique de la mobilité est un révélateur spatial des histoires conjointes du système de localisation et du système de transports urbains. C'est ainsi que le grand espacement entre les gares, l'extension des lignes suburbaines loin en périphérie et la multiplication des voies routières rapides se sont traduits par un étalement, de faibles densités et une large aire de polarisation fonctionnelle.

La *Greater London Authority* souhaite infléchir cette tendance pour réduire le besoin et la longueur des déplacements tout en minimisant l'usage de l'automobile. Le *London Plan* (2004) entend ainsi accroître les densités aux nœuds de réseaux à forte accessibilité et proposer des transports collectifs adaptés aux différents types d'espace urbain qui forment le Grand Londres. En réduisant le *spatial mismatch*, le Grand Londres souhaite limiter le besoin d'importation de main-d'œuvre en provenance du *Greater South East*.

Cependant, la spécialisation continue des emplois du centre de Londres nécessitera le maintien d'un large bassin de main-d'œuvre autour de la ville. Dans ce contexte d'interdépendance, le manque de concertation porte le risque d'incohérence. Or, depuis l'abolition du SERPLAN qui permettait de coordonner les multiples collectivités et d'orienter l'aménagement métropolitain, il n'existe plus qu'un forum informel regroupant des élus de la GLA, du *South East* et de l'*East of England*.

## Le rééquilibrage impulsé par l'État (séquence 8)

Les collectivités locales ayant refusé le plan de logements que l'État voulait leur imposer, celui-ci a élaboré trois *sustainable communities plan* — Ashford, Milton Keynes et le long de la M11 (ODPM, 2003) — afin de concentrer la croissance sur des axes et des pôles, aux franges de la région métropolitaine (Hall et Hickman, 2005).

Mais pourquoi promouvoir des pôles de croissance si éloignés de Londres? L'élargissement de la M1, la modernisation de la *West Coast Main Line* pourraient étendre davantage l'aire d'influence de Londres (Hall et Marshall, 2002) si trop peu d'emplois étaient créés. Comme Londres ne pourra absorber toute la croissance, il est pertinent d'envisager une urbanisation raisonnée autour de la ville. Le maintien de la ceinture verte et des zones de protection environnementale jalousement gardées par les collectivités « nymbistes » du *South-East* et la densification du Grand Londres rendent alors probable un allongement des migrations pendulaires.

## Quelles perspectives de coordination entre les politiques de mobilité de Londres et de ses périphéries ?

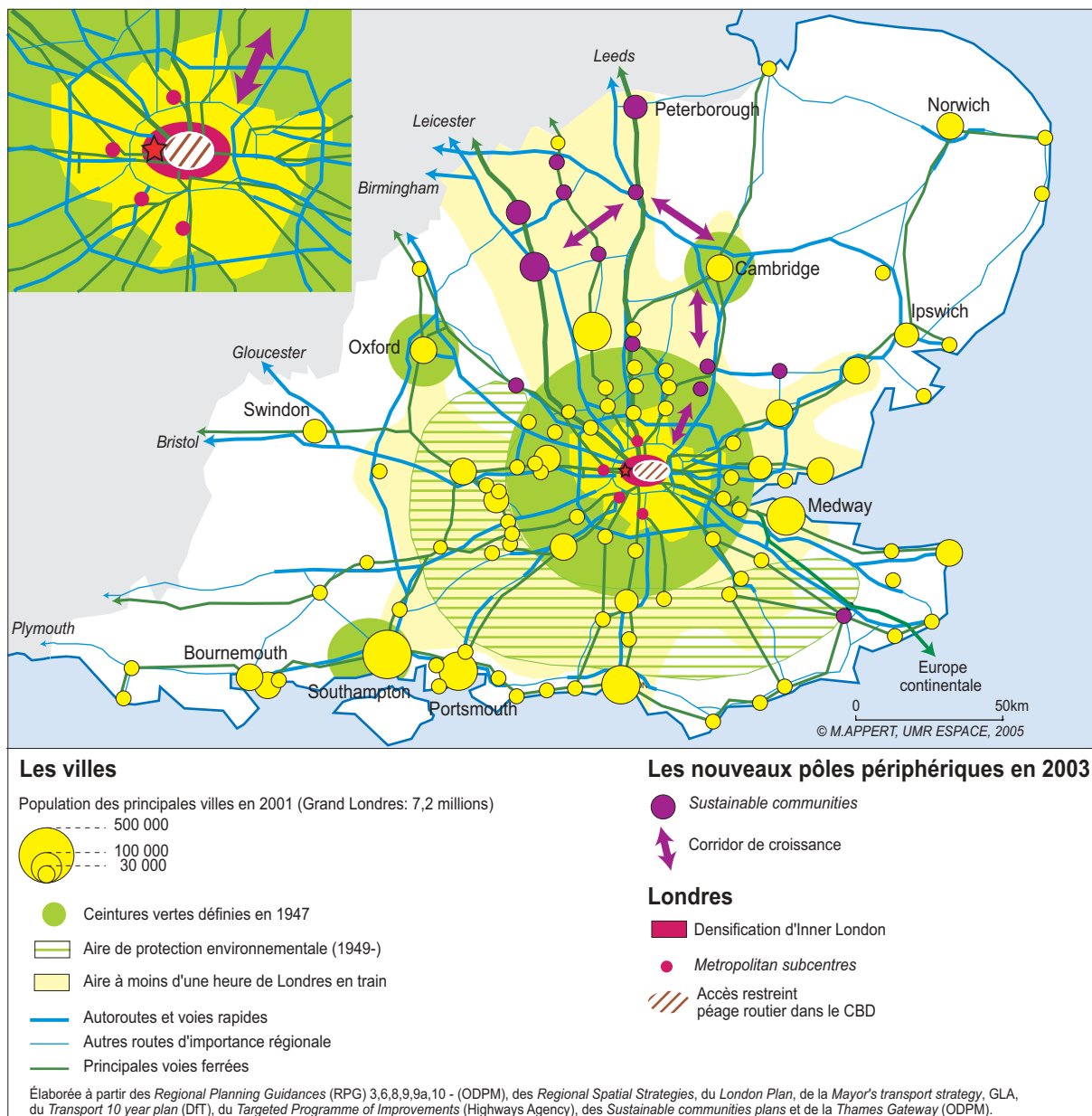
Depuis la fin des années 1960, les déplacements de banlieue à banlieue ont connu une croissance plus soutenue que les déplacements radiaux. Liés à la suburbanisation des populations et des emplois, ils ont été en grande partie pris en charge par la route, du fait des faibles densités et de l'atomisation des lieux d'origine et de destination des déplacements. Aujourd'hui, ils sont tour à tour générateurs et victimes d'une congestion intense et diffuse autour de la métropole. La mairie de Londres souhaiterait infléchir cette tendance en étendant le péage routier aux espaces péricentraux et en massifiant les déplacements en transports collectifs vers le noyau central densifié.

Les régions *South-East* et *East of England*, méfiantes à l'égard de Londres, entendent toujours promouvoir des déplacements périphériques par un développement annulaire à partir des villes qui entourent Londres. À l'interface entre Londres et ces deux régions, les incohérences sont criantes.

Dans son *London Plan*, la *Greater London Authority* néglige l'espace périurbanisé depuis plus de 40 ans ainsi que ses propres centres suburbains secondaires dont l'aire d'influence dépasse les limites administratives du Grand Londres (Croydon, Hammersmith, Enfield...). Les régions périphériques, à l'inverse, surestiment le polycentrisme et sous-estiment le caractère hautement mononucléaire de l'espace métropolisé. Les autorités responsables tendent ainsi à opposer les logiques orbitales et radiales. Or, il serait vain et contre-productif de penser que les déplacements de banlieue à banlieue ne se développeront plus, compte tenu des inerties du système des localisations et de la performance comparée des réseaux de transport en périphérie.

## Conclusion

Projetons nous en 2016. Deux scénarios extrêmes nous semblent intéressants. Il est peu probable que la région métropolitaine s'oriente exclusivement vers l'un ou l'autre. En revanche, il est plus probable qu'elle tende vers un scénario intermédiaire. Nous esquissons donc ce qui pourrait être un développement durable et une situation de crise métropolitaine, en termes de mobilité. Cet exercice prospectif est mené à croissance constante, en continuité avec le dernier cycle économique et de façon volontairement déterministe.



## Séquence 8. Entre densification et rééquilibrage périphérique : des politiques contradictoires

### Accélération de la déconcentration et dégradation de la performance relative des transports collectifs

Scénario du pire dans lequel *Crossrail* serait abandonné, Heathrow doté d'une nouvelle piste et toutes les infrastructures routières prévues construites. Les tensions sur les marchés du travail et de l'immobilier du *Western Crescent* deviendraient telles que le centre de gravité se déplacerait encore plus à l'ouest, le long de la M4. La périurbanisation s'étendrait au Wiltshire, jusque-là relativement épargné. La part modale de la route et l'allongement des déplacements en automobile se poursuivraient le long de la M25 vers le Sud-Ouest (Surrey, West Sussex) et le Nord-Ouest (Buckinghamshire, Hertfordshire) qui étaient encore peu polarisés par le bassin d'emploi de la vallée de la Tamise. Le centre de Londres resterait attractif pour certaines activités et le processus de diffusion des activités internationales vers l'ouest s'accélérait. Le déséquilibre ouest-est se maintiendrait. La dépendance des comtés du Kent et de l'Essex s'intensifierait, et la position relative de la

*Thames Gateway* pourrait se dégrader, comparativement au couloir de la M4 d'Hammer-smith à Heathrow. À terme, le risque d'une réduction de la performance économique globale de la région, fortement polarisée, deviendrait encore plus probable.

### Reconcentration et amélioration relative de la performance des transports collectifs

Scénario durable dans lequel tous les projets de transports collectifs seraient menés à terme et un péage généralisé serait introduit. Les accessibilités multimodales dans le Grand Londres seraient améliorées, la capacité des réseaux renforcée et le potentiel de densification augmenterait. Londres tendrait alors vers le modèle de la ville compacte, configuration accroissant le potentiel d'interactions. L'Est de la ville pourrait se reconvertir plus en aval, entre *Canary Wharf* et la M25. *Thames Gateway* serait solidaire de la métropole et les distances parcourues par les navetteurs du Kent et de l'Essex pourraient être réduites. Les tensions sur les marchés de l'Ouest londonien s'apaiseraient et la dynamique se rééquilibrerait. La densification de Londres stabiliserait les mouvements pendulaires entre la ville et les régions voisines.

Quelle que soit l'issue, l'aménagement de la région métropolitaine nécessite la pratique du grand écart. L'aménagement peut difficilement infléchir les tendances spatiales lourdes, héritées de processus que les autorités britanniques ont parfois favorisés dans le passé. Dans le contexte de métropolisation, la conception contractuelle de l'aménagement « à l'anglaise », plutôt centralisée, peu contraignante face au marché, et plus incitative que coercitive, devra être révisée. Les deux scénarios décrits précédemment montrent par ailleurs que la planification des transports publics et privés restera un levier décisif de l'action politique.

### Références bibliographiques

- APPERT M. (2005). « Métropolisation, mobilités quotidiennes et forme urbaine : le cas de Londres ». *Géocarrefour*, vol 79, n° 2, p. 109-118.
- APPERT M., CHAPELON L. (2003). « Variabilité de la performance des réseaux routiers dans l'espace et le temps : application à la région urbaine de Londres ». In MATHIS P. (dir.). *Graphes et réseaux : modélisation multiniveaux*. Paris : Hermès, p. 51-76.
- ASCHER F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : Éd. Odile Jacob, 350 p.
- BARKER K. (2004). *Review of housing supply, delivering stability: securing our future housing needs, final report – recommendations*. London : Office of the Deputy Prime Minister.
- BREHENY M.J. (ed.) (1992). *Sustainable Development and urban form*. Londres : Pion, 292 p.
- BUCK N. *et al.* (2002). *Working Capital: life and labour in contemporary London*. Londres : Routledge, 408 p.
- CASTELLS M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge, Mass : Blackwell, 556 p.
- CERVERO R. (1998). *The Transit Metropolis*, Washington, D.C. : Island Press, 477 p.
- CHAMPION T. (2001). « The continuing Urban-Rural Population Movement in Britain : Trends, Patterns, Significance ». *Espace, Populations, Sociétés*, n° 1-2, p. 37-51.
- CHESHIRE P. (2002). « The Socio-economic Profile of London ». *Les Cahiers de L'IAURIF*, n° 135, p. 59-65.
- DERYCKE P.-H. (1999). « Comprendre les dynamiques métropolitaines ». In LACOUR C., PUISSANT S. (dir.), *La Métropolisation*. Paris : Anthropos, p. 1-19.



- DETR – DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS (1998). *A new deal for Transport: better for everyone*. Londres : DETR.
- DETR – DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS (2000). *The Transport 10-year plan 2000*. Londres : DETR.
- DOCHERTY I., SHAW J. (2003). *A New Deal for Transport: the UK's struggle with the sustainable transport agenda*. Oxford : Blackwell, 280 p.
- FAINSTEIN S. *et al.* (eds) (1992). *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World*. Oxford : Blackwell, 294 p.
- GLA (GREATER LONDON AUTHORITY) (2001). *The Mayor's transport strategies*. Londres : GLA, 458 p.
- GLA (2004). *The London plan*. Londres : GLA, 420 p.
- GOODWIN P.B. (1999). « Transformation of transport policy in Great-Britain ». *Transportation Research Part A*, n° 33, p. 655-669.
- GRAHAM D., SPENCE N. (1995). « Contemporary deindustrialisation and tertiarisation in the London economy ». *Urban Studies*, vol. 32, n° 6, p. 885-911.
- HALL P. (1989). *London 2001*. Londres : Unwin Hayman, 226 p.
- HALL P. (1997). « The Future of the Metropolis and its Form ». *Regional Studies*, vol. 31, p. 211-220.
- HALL P., MARSHALL S. (2002). *The Land-use effects of The 10-year plan*. Independent Transport Commission, 65 p.
- HALL S., HICKMAN P. (2005). « Bulldozing the North and concreting over the South? The United Kingdom government's Sustainable Communities Plan ». *Géocarrefour, Varia*, à paraître en avril 2005.
- LACOUR C., PUISSANT S. (dir.) (2001). *La Métropolisation*. Paris : Anthropos, collection Villes, 190 p.
- MARSDEN G. (2002). *The Multi-modal Studies – How the all add up*. s.l. : Transport Planning Society Bursary Paper, 30 p.
- MERLIN P. (1994). *Les Transports en France*. Paris : La Documentation française, 176 p.
- ODPM (OFFICE FOR THE DEPUTY PRIME MINISTER) (2003). *Sustainable communities: building for the future*. Londres : Office of the Deputy Prime Minister.
- SASSEN S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton : Princeton University Press, 398 p.
- SHEPHERD J. (1989). « Paris et Londres : deux dynamiques spatiales ». *Cahiers du CREPIF*, n° 26, p. 31-43.
- TFL (TRANSPORT FOR LONDON) (2004). *Congestion charging: impacts monitoring – second annual report*. Londres : TFL, 120 p.
- VELTZ P. (2000). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris : PUF, collection Économie en liberté, 264 p. (3<sup>e</sup> édition).

## Notes

1. Kent, East Sussex, West Sussex, Hampshire, Surrey, Berkshire, Oxfordshire et Buckinghamshire.
2. Essex, Suffolk, Norfolk, Cambridgeshire, Hertfordshire et Bedfordshire.
3. Le *Greater London* ou Grand Londres est l'autorité responsable de la ville de Londres. Elle se compose de 32 arrondissements ou *boroughs* auxquels s'ajoute la City. La municipalité couvre l'*Inner London* dense d'avant 1914 et l'*Outer London* urbanisé principalement pendant l'entre-deux-guerres.
4. Le loyer annuel de 1 m<sup>2</sup> de bureau était en 2003 de 1 199 euros à Mayfair, quartier le plus cher au monde, de 1028 dans la City, de 463 à Reading, et de 343 à Croydon (Cushman & Wakefield, 2004, *Marketbeat UK 2003*).
5. Le *Central London*, le centre de Londres, est constitué des *boroughs* de Westminster, Camden et de la City.

6. À titre de comparaison, entre 1990 et 2000, la ville de Paris perdait 11,8 % de ses emplois alors que les effectifs pour l'ensemble de l'Île-de-France restaient stables.
7. La population a atteint un maximum de 8,6 millions d'habitants en 1939.
8. Buckinghamshire, Berkshire, Surrey et les *boroughs* londoniens d'Hammersmith, Hounslow et Hillingdon.
9. Le parc commercial de Lakeside, situé à Thurrock dans l'Essex et le centre commercial régional de Blue-water situé à Gravesend dans le Kent totalisent plus de 500 000 m<sup>2</sup> de surface commerciale et 40 000 places de stationnement.
10. Le *South East Region Planning Advisory Board* a été aboli en 2001. Mis en place en 1962, cette association de collectivités locales du *South East*, permettait d'échanger des idées, des savoir-faire, de dialoguer d'une seule voix avec l'État central et d'harmoniser les politiques spatiales dont l'incidence dépassait les limites administratives des autorités concernées.
11. Vient de l'expression « not in my back-yard » (littéralement: « pas dans mon arrière-cour »; acronyme plutôt péjoratif, désignant une personne qui, par intérêt personnel, s'oppose à un développement industriel de proximité sous prétexte qu'il présente des nuisances ou des risques, réels ou imaginaires, pour lui).
12. Synthèse des *Regional Planning Guidances* (RPG) 3, 6, 8, 9, 9a, 10 (ODPM), des *Regional Spatial Strategies* (RSS), du *London Plan*, de la *Mayor's transport strategy* (GLA), du *Transport 10 year plan* (DfT), du *Targeted Programme of Improvements* (Highways Agency), des *Sustainable Communities Plans* et de la *Thames Gateway* (ODPM).
13. *Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment*.
14. [http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm\\_communities/documents/page/odpm\\_comm\\_030604.hcsp](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_communities/documents/page/odpm_comm_030604.hcsp)
15. <http://www.crossrail.co.uk/>

### **Adresse de l'auteur**

Manuel Appert, Doctorant, UMR 6012 ESPACE, Maison de la Géographie, 17, rue Abbé de l'Épée, 34 090 Montpellier. Tél. : 04 67 14 58 41. ATER, Université Lumière Lyon 2. Page Internet : <http://www.mgm.fr/UMR/AppertM/recherche.fr.html>. Courriel : [Manuel.Appert@mgm.fr](mailto:Manuel.Appert@mgm.fr)