ANALYSE DES POLITIQUES URBAINES DE GRANDES MÉTROPOLES ET DE LEUR TRANSCRIPTION RÉGLEMENTAIRE.

Projet « Capstone »
du Master Governing the Large Metropolis à Science Po
pour l'Atelier Parisien d'Urbanisme

Synthèse

apur
ATELIER PARISIEN D'URBANISME

JANVIER 2014

INTRODUCTION

Afin de nourrir la réflexion sur l'évolution du PLU de Paris, dans un contexte marqué par l'émergence de questions prégnantes, à la fois environnementales et climatiques qui transforment les manières de considérer l'espace urbain, l'Apur a souhaité conduire une analyse comparée des approches réglementaires d'autres grandes métropoles mondiales. Pour cela, une étude comparative des cadres réglementaires de plusieurs grandes métropoles a été menée par un groupe d'étudiants du Master « Governing the large metropolis (GLM) » de Sciences Po.

Les objectifs de cette étude visent avant tout à apporter des éléments de connaissance permettant d'aider la Ville de Paris à tirer profit d'expériences innovantes et originales développées dans d'autres métropoles de même dimension et d'identifier des pistes nouvelles pouvant enrichir le cadre réglementaire parisien.

Un inventaire des politiques innovantes mises en place dans 15 métropoles étrangères a été réalisé : Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Milan, Vienne, Chicago, Curitiba, Medellin, Montréal, New York, San Francisco, Sao Paulo, Seattle et Vancouver. Puis une étude approfondie de trois villes a été réalisée, Barcelone, Londres et New York, choisies en raison à la fois de leur approche particulière et de la disponibilité des données. Cinq thèmes ont été plus particulièrement explorés :

- densité, logement et équipements ;
- énergie et environnement ;
- transport et mobilité ;
- paysage ;
- mixités fonctionnelle et sociale.

Une analyse du mode de Gouvernance de chacune de ces villes facilite la compréhension des politiques mises en place.

Les principaux enseignements tirés de cette étude portent notamment sur une tendance commune aux trois métropoles observées à intégrer et privilégier la question du développement durable à tous les niveaux. En matière de déplacements, citons par exemple le péage urbain à Londres et les voies réservées au covoiturage à New York. La marche à pied et le vélo sont fortement encouragés : vélos en libre-service dans les trois villes, réseau de pistes cyclables, la « ronda verda », à Barcelone, et installation obligatoire d'espaces dédiés à la pratique de la marche et du vélo (vestiaires, douches, casiers...) dans les centres commerciaux londoniens. Concernant l'environnement et l'énergie, Barcelone s'est engagée dans une politique de régulation des consommations d'eau et recyclage des eaux grises. Avec l'opération « toits blancs » à New York des économies d'énergie sont réalisées l'été. L'agriculture urbaine a également été introduite dans les politiques urbaines. New York encourage les jardins maraîchers sur les toits et Barcelone a mis en place un programme de location de potagers urbains.

Le présent document constitue une synthèse des travaux réalisés par les étudiants, sur chacun des cinq thèmes choisis.

Directrice de la publication : Dominique Alba
Synthèse réalisée par : Véronique Dorel (sur la base de l'étude réalisée par Hanaline Brel, Andres Melendro, Adrien Priss, Marion Waller (étudiants du Master de Sciences Po « Governing the Large Metropolis », placés sous la supervision scientifique de Patrick Le Lidec, chargé de recherche CNRS au Centre d'Études Européennes de Sciences Po))
Sous la direction de : Christiane Blancot
Mise en page : Florent Bruneau
www.apur.org

2013V2.2.7

SOMMAIRE

LA GOUVERNANCE 2
Barcelone 2
Londres 2
New York 2

1. ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT 3
1.1. Barcelone 3
1.2. Londres 4
1.3. New York 5
1.4. Autres métropoles 5

2. DENSITÉ, LOGEMENTS ET ÉQUIPEMENTS 6
2.1. Barcelone 6
2.2. Londres 6
2.3. New York 7
2.4. Autres métropoles 7

3. TRANSPORT ET MOBILITÉ 8
3.1. Barcelone 8
3.2. Londres 8
3.3. New York 9
3.4. Autres métropoles 9

4. Paysages 10
4.1. Barcelone 10
4.2. Londres 10
4.3. New York 11

5. MIXITÉS FONCTIONNELLE ET SOCIALE 12
5.1. Barcelone 12
5.2. Londres 12
5.3. New York 13

CONCLUSION 14

LA GOUVERNANCE

Le travail comparatif entrepris des politiques urbaines des grandes métropoles étrangères ne peut se limiter à la seule analyse des documents d'urbanisme. Une présentation de la gouvernance des différentes villes retenues complète cette étude.

Barcelone

C'est la « Generalitat de Catalunya », au niveau régional, qui est la structure la plus puissante. Elle dispose en effet d'une très forte autonomie. Elle approuve les plans d'urbanisme des communes. Elle décide de l'implantation des grands projets. Elle rédige les plans généraux.

L'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB) a été créée en 2010. Elle correspond à 36 communes dont Barcelone, soit une population de plus de 3,2 millions d'habitants. Officiellement elle ne dispose pas de compétences en matière d'urbanisme. Elle est avant tout en charge des déchets, de l'eau et des transports. Mais les textes réglementaires rédigés par l'AMB, tels que le plan général métropolitain par exemple, influencent les choix des Maires, notamment en ce qui concerne l'aménagement de leur territoire, puisqu'ils sont tenus d'appliquer les objectifs visés par ce texte. Par ailleurs l'AMB sert d'instance de conseil à la Généralitat.

À ces instances, il convient d'ajouter la Barcelona Régional (BR), agence de développement urbain créée en 1993 à la suite des Jeux Olympiques de 1992, dans le cadre de la transformation urbaine des sites olympiques. Il s'agit d'un organe géré à la fois par la Mairie de Barcelone ainsi qu'un certain nombre d'instances publiques ou privées telles que l'Aire Métropolitaine de Barcelone, le Port de Barcelone, l'Aéroport de Barcelone, le Consortium de la « zona franca ». Le BR est très présent à Barcelone tant dans l'élaboration et la mise en œuvre des grands projets que dans les réflexions stratégiques et prospectives de la métropole. Son influence est indéniable.

S'agissant des textes réglementaires d'urbanisme, le Plan général métropolitain (PGM) est en quelque sorte l'équivalent du PLU pour Barcelone et les communes environnantes. La version en vigueur date de 1976. Un nouveau plan métropolitain devrait voir le jour d'ici 4 ans. Au niveau régional, le plan territorial métropolitain de Barcelone (PTMB), rédigé par la « Généralitat de Catalunya », a été approuvé le 20 avril 2010. Il s'agit d'un plan général couvrant 7 commarques (cantons), soit 164 communes. Certaines dispositions du PTMB ont une portée réglementaire.

Londres

C'est l'Autorité du Grand Londres (Greater London Authority, GLA), sous l'autorité du Maire qui a la compétence en matière d'urbanisme et qui rédige le London Plan. Les 32 arrondissements londoniens (boroughs) appliquent les orientations principales fixées par la GLA dans leurs plans locaux ou LDF (Local Development Framework). Le centre financier de Londres, la City, est un cas particulier. Elle est gouvernée par la « Corporation de la City de Londres » et dispose de son propre cadre réglementaire. Il n'existe pas de découpage territorial en zones à Londres. Le London Plan distingue entre Inner London et Outer London, le centre historique de la ville et son aire élargie aux banlieues étendues.

New York

Le Maire est la figure centrale de la Ville. À New York, le pouvoir du maire est particulièrement étendu. Le bureau du maire est ainsi en charge de tous les services publics, des propriétés publiques, de la police, de la plupart des agences publiques, et il applique les lois de la ville et de l'État à l'intérieur de New York. La ville emploie environ 250 000 personnes. Les grands plans, comme le PlaNYC30 par exemple, illustrent la politique souhaitée par le Maire.

Le conseil Municipal est le contrepoids du pouvoir du Maire. Il est constitué de 51 membres représentant les 5 arrondissements de New York : Manhattan, Brooklyn, le Bronx, Queens et Staten Island. Le rôle du conseil est d'évaluer l'action des agences de la ville, de prendre des décisions relatives à l'usage du sol (débattre des changements de zonage par exemple). Enfin, c'est le conseil municipal qui approuve le budget.

L'influence de l'État de New York n'est pas négligeable. Pour de grands projets tels que l'aménagement des fronts d'eau par exemple, l'approbation de l'État est essentielle. La mairie de New York et l'État de New York sont donc en interaction constante.

1. ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

À l'horizon 2020, l'Union Européenne s'est fixé comme objectif de réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre, d'améliorer de 20 % son efficacité énergétique et d'intégrer à sa consommation énergétique une part au moins égale à 20 % d'énergies renouvelables. S'agissant de la France, cet objectif est fixé à 23 %. La construction et l'urbanisme sont particulièrement concernés, car le secteur du bâtiment est le plus gros consommateur d'énergie. En France, après l'adoption des lois Grenelle I et II, les PLU sont tenus de se conformer aux dispositifs européens. Qu'en est-il des autres métropoles européennes et plus généralement des grandes métropoles étrangères ?

1.1. Barcelone

En matière de politique énergétique, le plan énergie, changement climatique et qualité de l'air (PECQ) est le document de référence à Barcelone sur la période 2011-2020. Il porte notamment sur la mobilité, l'efficacité énergétique des bâtiments, la pollution industrielle. Il comporte deux plans d'actions : un programme pour la ville, un programme portant sur les bâtiments et les véhicules municipaux.

Depuis 1999 une ordonnance solaire thermique impose à toute opération de construction, réhabilitation ou rénovation, l'installation de panneaux solaires thermiques (production d'eau chaude). Ce dispositif a engendré une baisse des émissions de CO_2. L'énergie solaire thermique représente actuellement 52 % de la production d'énergies renouvelables.

Les consommations d'eau ont été régulées par la mise en place obligatoire de compteurs de débit d'eau sur les robinets et de mécanismes à doubles débits sur les chasses d'eau, pose de détecteurs et de minuterie dans les sanitaires des immeubles non résidentiels, aménagement d'un système de récupération et de recyclage des eaux grises et de pluies dans toute nouvelle construction.

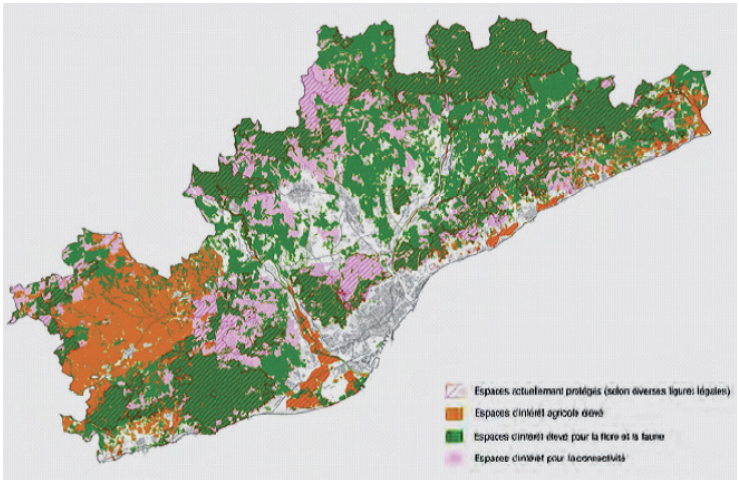
Un décret royal relatif à l'éclairage public a été signé en 2008. Il porte sur l'efficacité énergétique pour l'éclairage public des villes de plus de 25 000 habitants : évaluation de la performance énergétique des matériels, puis mise aux normes des installations en dessous du seuil d'efficacité, création d'une classification de l'éclairage public : éclairage « fonctionnel pour la circulation », éclairage de parcs et jardins, éclairage décoratif, mise en place de dispositifs de détection de présence dans certains espaces publics, lutte contre la pollution lumineuse par l'établissement de quatre zones de protections avec les plafonds d'intensité les plus bas dans les zones les plus densément peuplées.

Concernant les espaces verts, le plan territorial métropolitain de Barcelone (PTMB) a doublé la superficie des espaces protégés (de 103 000 ha à 227 000 ha). Il distingue trois catégories d'espaces : les espaces de protection spéciale pour leur intérêt naturel et agricole, les espaces de protection spéciale de la vigne et les espaces de protection préventive qui sont non constructibles.

Un plan de biodiversité pour l'aire métropolitaine a été signé en 2011. Il se concentre notamment sur les corridors écologiques et vise à relier les espaces verts entre eux.

La Mairie a lancé un programme de potagers urbains. Elle loue à des personnes de plus de 65 ans, des terrains disséminés dans la ville, afin d'y cultiver des fruits ou des légumes bio pour leur consommation personnelle.

Les différentes catégories d'espaces protégés



© Generalitat de catalunya

1.2. Londres

La Grande Bretagne est classée au 8e rang mondial en termes de production de gaz à effet de serre et Londres émet à elle seule 8,4 % de la production nationale. C'est pourquoi, Londres a fixé un objectif de réduction de 60 % des émissions de CO_2 d'ici 2025 par rapport au niveau de 1990 afin de se conformer aux limites fixées par l'Union Européenne. Globalement, pour atteindre cet objectif le Maire et les « boroughs » ont adopté des mesures visant à améliorer la qualité de l'air en diminuant la part du chauffage au gaz (majoritaire à Londres) et à rendre le bâti existant plus efficace énergétiquement.

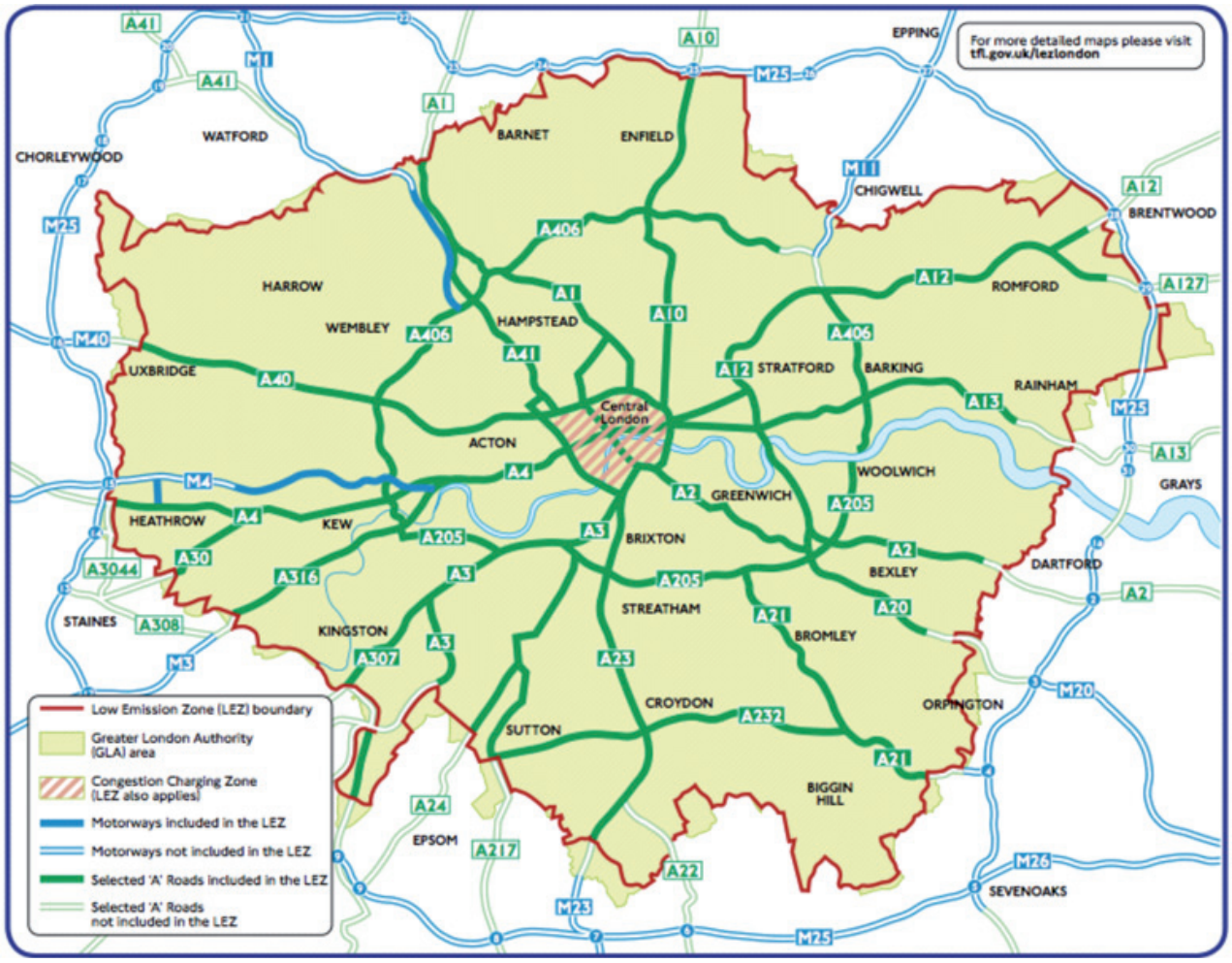
Ainsi, les programmes Re-New et Re-Fit visent à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments privés et publics par l'isolation notamment, mais également par l'installation de panneaux solaires (notamment sur les bâtiments municipaux), par la végétalisation des toitures. L'objectif consiste à n'obtenir à terme que des bâtiments dits « durables ».

Par ailleurs, la municipalité londonienne encourage la production décentralisée d'énergies afin d'atteindre une production locale correspondant à 25 % d'énergie consommée d'ici 2025, en introduisant la biomasse et les déchets, ou l'énergie solaire. L'offre d'énergies renouvelables locales doit être une condition de validation de projets de construction. Les « boroughs » doivent d'ailleurs définir des secteurs propices à l'installation de sites d'énergies renouvelables.

Des entreprises du secteur de l'énergie sont habilitées par la Mairie pour effectuer des audits de performance énergétique du bâtiment et à mettre en place, en accord avec le propriétaire, les mesures d'efficacité énergétiques nécessaire. La baisse de consommation énergétique garantit le remboursement de l'investissement pour le propriétaire. Ce programme est conçu pour réaliser une économie d'énergie de plus de 25 % par bâtiment. D'autre part, la zone d'émissions basses (LEZ) introduite en 2008, permet de taxer les types de véhicules les plus polluants. Cette zone couvre la quasi-totalité de l'aire urbaine du Grand Londres. Des discussions sont en cours actuellement sur l'opportunité de mettre en place des « ultra low emission zones » au niveau de l'hyper centre, avec des conditions de circulation plus restreintes encore. Une révision de la LEZ est prévue en 2020.

Londres s'est engagé à développer la végétation avec un objectif d'augmentation de 5 % de la végétation dans les zones centrales d'activités d'ici 2030 en encourageant la végétalisation des murs et des toitures, principalement dans les nouveaux projets. L'objectif est également de planter 10 000 nouveaux arbres d'ici 2030 (500 000 existants) dans 40 zones prioritaires. Enfin, les règlements locaux protègent les différentes catégories d'espaces verts qui composent la ceinture verte en y interdisant notamment toute construction nouvelle.

La « Low Emission Zone » (LEZ)



© London Plan, Greater London Authority, july 2011

1.3. New York

À New York, la qualité de l'air est médiocre. 80 % de la consommation énergétique provient de la consommation des bâtiments. La Ville s'est fixé pour objectif une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 30 % d'ici 2017 par rapport au niveau de 2005, par l'amélioration des systèmes de chauffage et de refroidissement, le respect des normes environnementales dans les logements existants, comme neufs, la priorité donnée au développement des transports urbains.

New York a mis en place un dispositif incitant à une mise aux normes plus efficace des grands bâtiments, responsables de 45 % des gaz à effet de serre : évaluation annuelle obligatoire des performances énergétiques et hydrauliques des plus grands bâtiments, publics et privés ; audit obligatoire tous les 10 ans des consommations électriques des bâtiments, suivi d'une mise aux normes le cas échéant. Ces dispositifs s'appliquent aux constructions neuves et aux bâtiments existants.

Le développement d'un réseau énergétique intelligent est encouragé par l'installation de compteurs d'eau et d'électricité avec systèmes de lecture instantanés. Dans les bureaux notamment, des compteurs électriques individuels destinés à rendre transparentes les consommations d'énergie de chaque occupant doivent être installés. Les détecteurs de présence sont obligatoires dans les salles de classe, les salles de réunion, les salles de détente et les bureaux de moins de 200 m².

Dans le cadre de l'opération « Toits blancs », le Code de Construction de 2008 contraint tous les nouveaux bâtiments à avoir 75 % de leur toit blanc ou fabriqué dans une matière hautement réflective, afin d'éviter la surchauffe en été. Les toitures végétalisées sont exemptées de cette mesure. Les autorités new-yorkaises se sont engagées à peindre 93 000 m² de toits des bâtiments municipaux. S'agissant des propriétaires privés, ils peuvent faire appel aux volontaires du projet « Toit Frais », subventionnés par la mairie pour peindre les toits. Ce dispositif permet non seulement de réaliser des économies d'énergie, mais également d'augmenter de 5 à 10 ans la durée de vie d'un toit.

Le plan d'urbanisme de la ville prévoit désormais des dispositifs pour encourager le marché des énergies renouvelables : relèvement des hauteurs autorisées pour l'installation de panneaux solaires, végétalisation des toitures, mise en place de fermes sur les toits… ; dérogation aux règles d'implantation et d'alignement par rapport aux voies pour des travaux de végétalisation des murs ou d'isolation par l'extérieur ; dispositifs d'abattement des taxes foncières pour la mise en place de panneaux solaires, la végétalisation des toitures, ou l'installation d'équipements destinés à capter la chaleur.

Le Plan NYC cherche à promouvoir un meilleur usage des espaces publics existants. Le programme « de la cour d'école à l'aire de jeux » a été mis en place et a ainsi permis l'ouverture au public des écoles en dehors des heures de cours. En outre, les espaces publics non utilisés sont transformés en jardins communautaires. 84 % des new-yorkais ont désormais accès à un parc ou à une aire de jeu à moins de 10 minutes de marche de leur domicile. Un projet de compost dans les jardins communautaires (agriculture urbaine) a été mis en place visant à réduire de 50 % les déchets alimentaires.

Enfin, en matière d'espaces verts et de végétalisation des espaces publics, New York s'est engagé à planter 1 million d'arbres et à créer des rues vertes par l'aménagement de trottoirs au sol poreux. Il s'est également attaché à restaurer les zones humides et à créer un véritable réseau de « corridors verts ». Il encourage l'agriculture urbaine, la création de potagers communautaires et a mis en place des programmes tests de jardins maraîchers sur les toits.

1.4. Autres métropoles

Vancouver propose des incitations fiscales à destination des copropriétés investissant dans des installations ou effectuant des travaux répondant à des critères de performance énergétique : subventions du programme « Retrofit » (aussi mis en place à Chicago) allant jusqu'à $60 000 : $15 000 pour améliorer l'éclairage, $20 000 pour l'installation du chauffage à énergie solaire, $15 000 pour l'installation de 4 appareils de recharge et de stationnement pour véhicules électriques. La ville a également mis en place une nouvelle réglementation visant à encourager la déconstruction plutôt que la démolition : déconstruction à l'aide d'engins à hydrogène, recyclage et récupération de 75 % des matériaux des bâtiments.

2. DENSITÉ, LOGEMENTS ET ÉQUIPEMENTS

La question de la densification, notamment pour y construire du logement est particulièrement prégnante à Paris. Les grandes métropoles sont-elles confrontées à ces problèmes et quelles solutions ont-elles mises en place ?

2.1. Barcelone

À Barcelone, les constructions nouvelles ne se réalisent qu'en zone déjà urbanisées, les secteurs de projet se développant sur des zones existantes, par transformation ou réhabilitation. La mixité des fonctions y est fortement encouragée. Le territoire est couvert par un zonage qui détermine la capacité maximale de logements à l'hectare. Ainsi, dans les zones de densité intensive la norme est fixée à 350 logements par hectare et dans les zones de densité semi-intensive, à 250 logements par hectare.

La ville de Barcelone, au travers de son office HLM, le « Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona », mène une politique très volontariste en matière de création de logements sociaux. Le pourcentage de logements sociaux minimal ne cesse d'augmenter, et la ville se fixe systématiquement des objectifs bien supérieurs à ceux exigés par la Généralitat (Région). Actuellement la plupart des projets comportent 50 % de logements sociaux.

Il existe plusieurs dispositifs pour les logements sociaux. Le « droit de superficie », destiné à lutter contre la spéculation foncière, permet à un particulier de louer un terrain appartenant généralement à la ville, pour une durée de 75 ans, et d'y construire un logement qui ne peut être cédé les 15 premières années. À l'échéance du contrat, le locataire devient propriétaire. Le « logement de dotation » concerne des catégories spécifiques de la population qui rencontrent des problèmes d'accès au logement : jeunes de moins de 30 ans (dont le taux de chômage avoisine les 40 %), personnes âgées, familles monoparentales... La superficie des logements est réduite et les loyers sont plafonnés. La durée du contrat de location est même limitée à 5 ans pour les jeunes. Les locations de logements de dotation sont accompagnées de services (conciergerie, alarmes...). Les « logements d'urgence social » sont quant à eux destinés principalement aux personnes expulsées.

Enfin la ville a mis en place un dispositif de subventions pour rénovation de l'habitat permettant de remettre sur le marché locatif des logements insalubres qui n'étaient plus loués du fait de leur état dégradé.

2.2. Londres

Avec un prix moyen supérieur à 12 000 euros le m², le cœur de la capitale britannique reste le plus cher d'Europe. Par conséquent, le marché du logement se trouve de plus en plus segmenté et la mobilité résidentielle restreinte. La politique du logement de Londres repose principalement sur des instruments financiers mis à disposition par l'État visant à contraindre le privé à financer des logements abordables ou d'accession sociale à la propriété.

Pour lutter contre certaines logiques spéculatives, la stratégie municipale consiste notamment à passer du « Buy to let » au « Build to let ». Les investisseurs sont encouragés fiscalement et légalement à construire eux-mêmes les logements pour les louer.

Un autre dispositif mis en place par la municipalité destiné à faire contribuer le privé à la construction de logements sociaux consiste à encourager la densification des parcelles déjà construites : dents creuses, espaces libres, stationnement... Cette densification est cependant encadrée par une limite de densité fixée à la fois selon le secteur (périurbain, urbain ou central) et l'accessibilité des transports en commun.

Le London plan fixe un objectif de diversification de l'offre de logements : création de 13 200 logements abordables par an dont 60 % réservés à des logements locatifs sociaux et 40 % affectés à la location ou à la vente de logement intermédiaire avec une priorité donnée à la vente aux familles. Par ailleurs, 10 % des logements créés doivent être adaptés aux personnes à mobilité réduite.

À Londres, le secteur privé contribue à la construction des équipements publics. Les pouvoirs publics utilisent l'instruction des permis de construire comme outils de négociation avec les promoteurs privés pour obtenir la programmation et la réalisation des équipements et infrastructures publics. S'agissant des grands projets qui portent sur des emprises importantes (de 5 hectares ou plus ou capables d'accueillir plus de 500 logements), le London Plan fixe les orientations stratégiques que les arrondissements doivent respecter. Les projets doivent être situés dans des zones bien desservies en transports publics et respecter des critères environnementaux et sociaux. En outre, pour tout nouveau projet de construction, la création d'espaces récréatifs et verts destinés aux enfants doit être envisagé et adapté à la démographie et à la sociologie du quartier.

2.3. New York

À New York, le zonage constitue depuis longtemps un outil essentiel de planification urbaine. Ce zonage encourage la densification à proximité des transports en commun dans un rayon de 10 minutes de marche d'une station. En outre, la mixité sociale est incitée par l'instauration d'un zonage intégratif pour encourager à la création de logements abordables, grâce à un bonus de densité (dans la limite de la hauteur maximale autorisée) pouvant aller jusqu'à 20 % pour tout programme comportant la création de logements abordables. Dans les faits, ce dispositif contribue davantage à la production de logements abordables qu'à la mixité sociale. En effet, les promoteurs ont la faculté d'intégrer ces logements sur le site du programme ou sur un autre site situé à une distance limitée à 1 km du projet. C'est cette deuxième option qui est généralement choisie par les promoteurs.

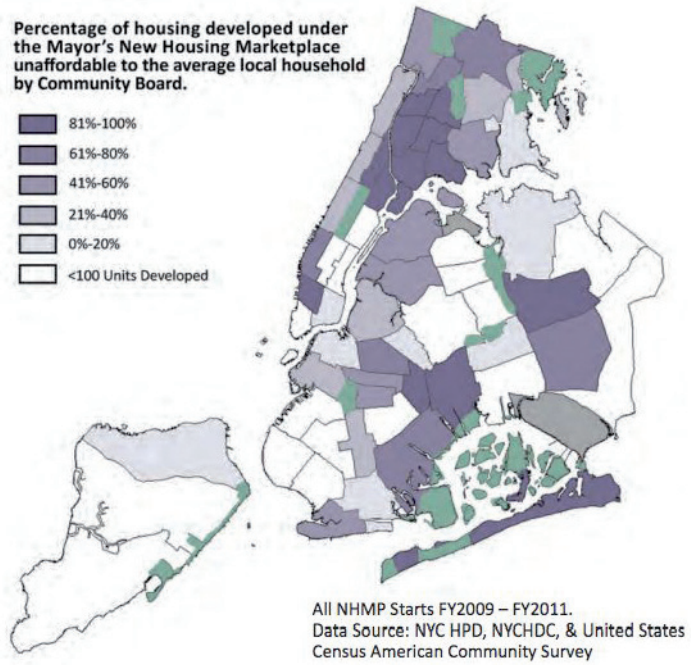
Par exemple, dans une zone résidentielle intégrative, sur les terrains cédés par l'autorité du logement, les promoteurs sont chargés de construire les infrastructures. Les terrains sont vendus aux promoteurs immobiliers à une valeur symbolique d'un dollar et ils doivent réserver 20 % des logements aux familles à bas revenus et 50 % à la classe moyenne. Les logements sont subventionnés par le gouvernement, les taux d'intérêts ne peuvent dépasser 3 % et sont stabilisés. Le logement doit rester le domicile principal du foyer et ne peut être loué pendant plus de 2 ans. Pendant 15 ans, l'immeuble ne peut être vendu.

New York s'est fixé pour objectif la réalisation de 265 000 logements abordables d'ici 2030 et de 1 600 logements « très abordables » sur les propriétés de l'autorité du logement à New York (NYCHA), essentiellement par une politique de réhabilitation (le montant des loyers ne peut alors dépasser 30 % des revenus de la famille).

Il existe 3 types de loyers à New York : les loyers libres (40 % du parc locatif), les loyers contrôlés (15 % du parc locatif), contrôlés et limités de façon stricte par l'État de New York, et les loyers stabilisés (45 % du parc locatif et 1/3 du parc total), fixés par arrêté du Maire et dont les limites sont revues dès lors que le taux de vacance est inférieur à 5 %.

Enfin, la municipalité new-yorkaise encourage la réhabilitation par la mise en place d'avantages fiscaux : extension des avantages fiscaux pour des rénovations en échange de loyers « stabilisés » pendant 10 à 20 ans, attribution de prêts pour des travaux de réhabilitation de logements intégrant des critères de développement durable afin de conserver des logements à loyer abordable, prêt aux petits propriétaires d'une durée de 10 ans, de 10 000 dollars par logement, pour des travaux de réhabilitation, contre un engagement des propriétaires à assurer l'entretien du bâtiment et à ne pas augmenter le loyer.

Le zonage intégratif



© Plan NYC 2030, City of New York

2.4. Autres métropoles

Dans la ville de Sao Paulo, la construction des bâtiments est limitée par des plafonds de hauteur et de coefficient d'occupation des sols. Il est néanmoins possible de construire au-delà de ces plafonds, dans la limite d'un plafond maximal fixé par la Ville, à condition de verser une compensation financière. Les fonds récoltés sont gérés par la ville et sont investis dans des projets de construction d'intérêt public et notamment pour l'urbanisation des quartiers informels (favelas).

À Chicago, le même mécanisme que Sao Paulo existe. Il est appelé « zonage inclusif ». Il s'applique exclusivement aux projets situés dans le centre-ville. À la différence de Sao Paulo, la compensation peut aussi prendre la forme de construction de logements sociaux dans le bâtiment pour lequel on autorise le dépassement des plafonds.

3. TRANSPORT ET MOBILITÉ

La question des transports et des déplacements constitue un élément essentiel du développement durable. L'accessibilité aux commerces et aux équipements, les déplacements domicile-travail, le transport des marchandises sont des enjeux essentiels pour des politiques urbaines vertueuses. Quel traitement les règlements d'urbanisme étrangers réservent-ils à cette thématique ?

3.1. Barcelone

D'une manière générale la ville de Barcelone souhaite développer les transports publics et encourager la mixité fonctionnelle. Son objectif vise principalement à décourager l'usage des véhicules à moteur et à inciter l'usage des transports en commun, notamment ferrés. Elle a en projet la création d'un arc ferroviaire métropolitain (2e couronne) destiné à relier les principales villes de banlieue entre elles, sans passer par Barcelone.

« Pont del Congost – Ronda Verda de Barcelona »

© bici-vici.blogspot.fr

Le règlement d'urbanisme de la Ville impose des normes de stationnement pour les voitures dans les constructions neuves et les rénovations :

- habitations : 1 place/logement de plus de 130 m², ou pour 2 logements de plus 80 m², ou 4 logements de moins de 80 m² ;
- bureaux : 1 place/100 m² de surface de plancher.

Le stationnement sur l'espace public est réglementé par le dispositif de « l'aire verte » mis en place en 2005. Il s'agit d'un système de gestion des stationnements visant à réguler l'usage des places de parking. Le territoire est ainsi découpé en 20 zones dans lesquelles les résidents ont la priorité par rapport aux non-résidents. Les places vertes sont en libre accès de 20h à 8h, et limitées à 1 ou 2 heures pour les non-résidents en journée. Les places bleues sont en accès illimité pour tous. Les places exclusives sont exclusivement réservées aux résidents.

La municipalité barcelonaise a mis en place en 2007 un dispositif de vélos en libre-service « Bicing » réservés uniquement aux barcelonais. Un service de deux-roues motorisés électriques en libre-service, réservable par Internet ou sur smartphone, a également été mis en place. Un réseau de pistes cyclables intercommunal, la « ronda verda », a été conçu pour désenclaver les grands espaces verts métropolitains et les relier entre eux.

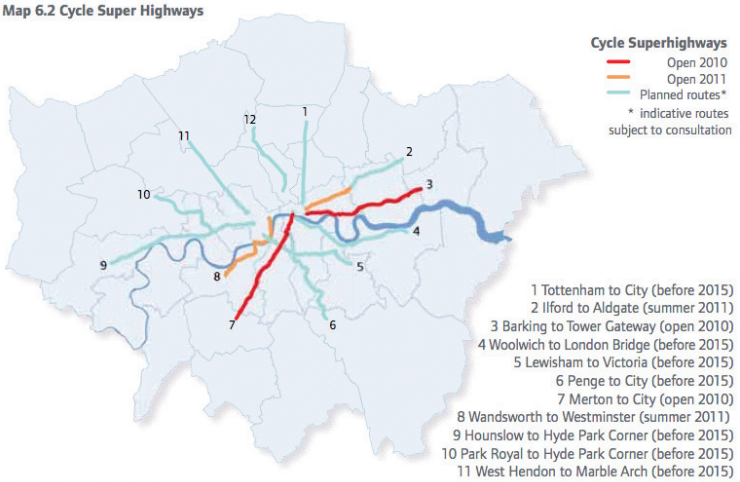
3.2. Londres

Londres ayant été rappelée à l'ordre par la Commission européenne pour son niveau de pollution, notamment dans les zones centrales de la Ville, l'un de ses principaux objectifs est la réduction des émissions dues à la circulation automobile.

Dès 2003, la municipalité londonienne a instauré un péage urbain au niveau de la zone centrale de Londres qui impose une taxe aux véhicules y circulant. Afin d'encourager l'utilisation des véhicules les moins polluants, les véhicules électriques et hybrides sont exemptés de la taxe.

L'usage du vélo est fortement encouragé par un certain nombre de dispositifs. L'objectif fixé par le Maire de Londres vise en effet à atteindre 5 % de trajets quotidiens des londoniens effectués en vélo d'ici 2026. Un réseau de pistes cyclables, le « cycle super highway », reliant tous les points stratégiques de Londres a été développé.

Map 6.2 Cycle Super Highways



Source: Transport for London
© Crown copyright. All rights reserved. Greater London Authority 100032216 (2011)

Depuis juillet 2010, Londres dispose de son propre service de vélos en libre-service, le « cycle hire », équivalent du vélib'parisien. Le règlement d'urbanisme, le « london plan », exige la réalisation de stationnement pour vélos pour tout nouveau projet de construction et fixe des normes en fonction de la destination des bâtiments mais également selon la proximité des transports en commun.

De même, la Municipalité londonienne encourage la marche à pied par la promotion et le développement des réseaux piétons de la ville. Les centres commerciaux sont tenus d'aménager des espaces nécessaires à la pratique de la marche ou du vélo (vestiaires, douches, casiers de rangement...). L'ouverture à la circulation automobile d'une rue piétonne est interdite. La durée des feux en faveur des piétons a été étendue.

Les parkings d'hôtels pour autocars sont interdits. Toute construction nouvelle d'un parking public pour automobiles est interdite. Tous les espaces réservés au stationnement doivent être équipés afin de recharger les véhicules électriques. La mise en place d'un réseau de bus hybrides moins polluants et plus spacieux est en cours ainsi que la promotion des taxis à faible consommation de carburant.

3.3. New York

En matière de transport, la Ville de New York doit faire face à une saturation de son réseau de transports en commun (bus et métro). C'est pourquoi elle a mis en place une politique visant à la fois à renforcer la capacité de ses réseaux saturés et à inciter à l'utilisation d'autres moyens de transport sous utilisés, le vélo et les taxis notamment.

La municipalité new-yorkaise a ainsi mis en place 5 lignes de bus à haut niveau de service (bornes de paiement au niveau des stations, couloirs réservés au bus, priorités aux feux...). Ces bus roulent au biocarburant. Par ailleurs, le ferry est un moyen de transport très utilisé à New York. Élargir la couverture du ferry est l'un des points clés du Plan New York 2030. Ce ferry deviendra hybride à terme (fonctionnement électrique) ce qui diminuera les coûts de fonctionnement et les émissions de gaz à effet de serre générés par son moteur diesel.

Depuis l'été 2008, les new-yorkais peuvent bénéficier de plus de 10 km d'avenues sans voitures les samedis de la période estivale, entre Central Park et le Pont de Brooklin.

Le covoiturage est fortement encouragé. Ainsi un programme de voies exclusivement réservées aux voitures comportant au moins 2 personnes a été mis en place. Ce programme a contribué d'une part à une diminution du temps de parcours de 20 % à 30 % et d'autre part, à une augmentation du taux d'occupation des voitures qui est passé de 1,36 à 1,39. L'obligation pour les parkings municipaux de disposer de places réservées aux voitures partagées complète ce dispositif.

Le Conseil municipal de New York a mis en place un certain nombre de mesures visant à encourager l'utilisation du vélo qui constitue un mode de déplacement encore marginal pour les new-yorkais. Le réseau de pistes cyclables a ainsi été multiplié par 5 en 12 ans. Toute nouvelle construction (logement, bureaux, commerces) doit disposer d'un stationnement réservé aux vélos. 6 000 parkings pour vélos doivent être créés d'ici 2030 et 37 kiosques couverts ont été installés. Enfin un dispositif de vélos en libre-service, « city bike » a été mis en place récemment (mai 2013). Il ne couvre que 2 districts pour le moment : Brooklyn et Manhattan.

À New York, le taux de motorisation des ménages est relativement bas. C'est pourquoi les normes de stationnement dans les constructions sont peu élevées. Il convient néanmoins de souligner que la municipalité new-yorkaise fixe un ratio maximal de places de parking par unité de logement dans le centre financier de Manhattan. En dehors de ce quartier, les minima fixés dépendent de la densité de l'habitat, de la distance par rapport au centre de Manhattan et de l'accès aux transports en commun.

3.4. Autres métropoles

À Vancouver, il est possible de déroger aux normes de stationnement automobile en versant une compensation financière destinée à un fonds municipal servant à financer la construction de parkings publics et à l'amélioration des infrastructures liées aux vélos et aux piétons.

Curitiba est la première ville au monde à avoir mis en place un bus à haut niveau de service. Ceux-ci roulent au biocarburant.

À Medellin, les « ciclovias » sont des rues fermées à la circulation automobile les soirs, dimanches matin et mercredis matin.

Seattle a mis en place un stationnement sur l'espace public en faveur des résidents dans certains quartiers. Le stationnement des non-résidents est quant à lui limité dans le temps et sanctionné par des contraventions.

4. Paysages

Dans le PLU de Paris, la mise en valeur du paysage architectural et urbain se traduit notamment par des règles morphologiques strictes (hauteur, implantation des constructions, coefficient d'occupation des sols…), l'instauration de protections patrimoniales et la prise en compte des éléments remarquables de patrimoine (périmètre de protection des monuments historiques, fuseaux de protection…). La question du paysage est-elle bien prise en compte dans les autres grandes métropoles étrangères ?

4.1. Barcelone

L'inventaire du patrimoine architectural historique et artistique de Barcelone a été publié en 1987. Il définit 4 catégories de biens classés : les biens culturels d'intérêt national, les biens immobiliers d'intérêt local (inclus dans le catalogue du patrimoine catalan), les immeubles ou constructions ayant une valeur historique, artistique ou esthétique et les biens dont l'emplacement peut être changé pour en faciliter la conservation.

À Barcelone, c'est l'institut municipal du paysage urbain et de la qualité de vie, mis en place en 1997, qui est principalement en charge des questions de paysage.

	Zone de densification urbaine intensive	
Largeur de rue	Hauteur maximale	Nombre de niveaux
Moins de 8 mètres	8,55	R+1
De 8 à 12 mètres	11,60	R+2
De 12 à 15 mètres	14,65	R+3
De 15 à 20 mètres	17,70	R+4
De 20 à 30 mètres	20,75	R+5
Plus de 30 mètres	23,80	R+6

	Zone de densification urbaine semi-intensive	
Largeur de rue	Hauteur maximale	Nombre de niveaux
Moins de 8 mètres	7,55	R+1
De 8 à 12 mètres	10,60	R+2
De 12 à 15 mètres	13,65	R+3
De 15 à 20 mètres	16,70	R+4

Une Ordonnance relative au paysage urbain de Barcelone prévoit l'obligation pour tout propriétaire de conserver et entretenir les façades des bâtiments. Elle impose une uniformisation des antennes télé et des appareils d'air conditionné qui doivent être installés sur les toits et non visibles depuis la rue. L'installation de panneaux solaires doit respecter l'harmonie architecturale et ne doit pas altérer le paysage urbain. En cas d'incompatibilité, c'est la règle de préservation du paysage urbain qui s'applique.

Cette ordonnance porte également sur la publicité et les enseignes commerciales qui sont très réglementées. Cinq types de zone sont ainsi définies :

- zone d'interdiction absolue : autour des Monuments nationaux et du patrimoine historique ;
- zone d'interdiction : cimetières et espaces verts ;
- zone restrictive : routes et ensembles protégés ;
- zone de transition correspondant aux zones d'activité commerciale intense ;
- zone de transition dans lesquelles un plan identifiant les éléments de publicité et les pollutions visuelles peut être mis en place.

S'agissant de la hauteur maximale des bâtiments, elle dépend de la largeur de la rue et varie selon les quartiers.

Le centre historique, quartier de l'Eixample, autour de l'avenue Diagonal, fait l'objet d'un périmètre particulier de conservation. La hauteur maximale des constructions correspond à la moyenne des hauteurs des bâtiments existants. Les cours d'immeubles sont considérées comme des espaces publics, et les façades antérieures à 1932 doivent être conservées.

4.2. Londres

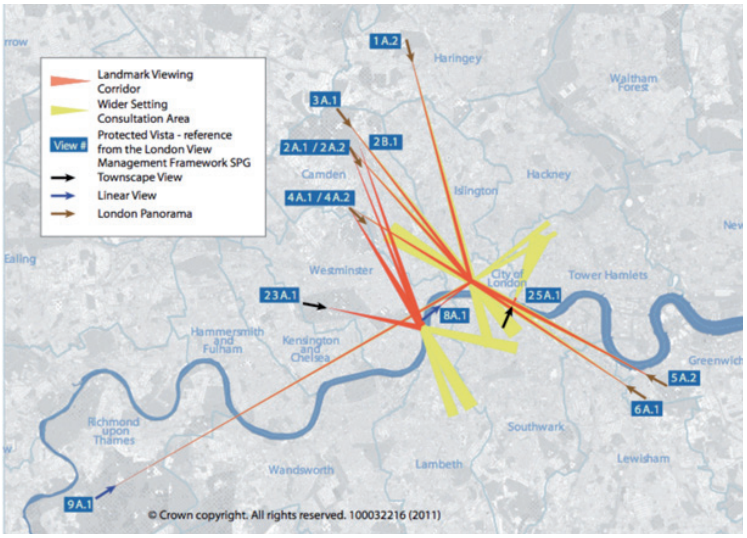
La qualité du paysage londonien doit tenir compte à la fois de son patrimoine historique et de la place que cette capitale occupe parmi les principaux centre financiers mondiaux. Ainsi si le London Plan vise à préserver et mettre en valeur l'héritage historique de la Capitale, il autorise néanmoins l'implantation d'immeubles de grande hauteur comme outil créateur d'identité paysagère de la ville.

La construction d'immeubles de grande hauteur peut faire partie d'une démarche stratégique dans le cadre de projets de renouvellement urbain ou dans les zones de développement économique ou de densification, en particulier si ces zones sont bien desservies en transport en commun. L'immeuble de grande hauteur est alors considéré comme un élément structurant le quartier lui conférant une « identité sociale et structurelle ». Les projets soumis à autorisation doivent répondre à un certain nombre de critères liés notamment au paysage : ne pas porter atteinte à l'intégrité visuelle de la zone, bonne intégration à l'environnement urbain, être situés dans des zones centrales d'activités, d'intensification, d'opportunités, bien desservies en transport en commun… En tout état de cause, de tels projets font nécessairement l'objet de négociations avec la Ville.

Par ailleurs, la préservation et la mise en valeur de l'héritage historique de la ville et des sites archéologiques constituent l'un des enjeux majeurs du paysage londonien. Ainsi un certain nombre de sites doivent être protégés et mis en valeur : les « bâtiments classés », les parcs et jardins historiques inscrits comme tels, les autres paysages historiques, notamment dans les « zones de conservation », les « sites d'héritages mondiaux », les ruines relevant de l'archéologie... De même, tout projet de construction nouvelle doit faire l'objet d'une étude d'impact sur l'héritage architectural de la ville et doit respecter le patrimoine environnant. Le London Plan encourage même l'exploitation de ce patrimoine comme outil stratégique dans le cadre de projets de renouvellement urbain par exemple.

Le London plan fixe une liste de vues stratégiques (fuseaux) pour la Ville qui doivent être préservées. Elles concernent des bâtiments importants pour l'identité paysagère de la Ville. Les projets se situant dans le premier plan de la vue d'un bâtiment ne doivent pas affecter celle-ci de quelque manière que ce soit. Par ailleurs, tout nouveau projet doit respecter les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Il doit prendre toutes les mesures relatives à la conservation, l'entretien et la mise en valeur de ces sites. Enfin toute installation en faveur du développement durable doit toujours respecter la sauvegarde du patrimoine.

Fuseaux de protection des vues

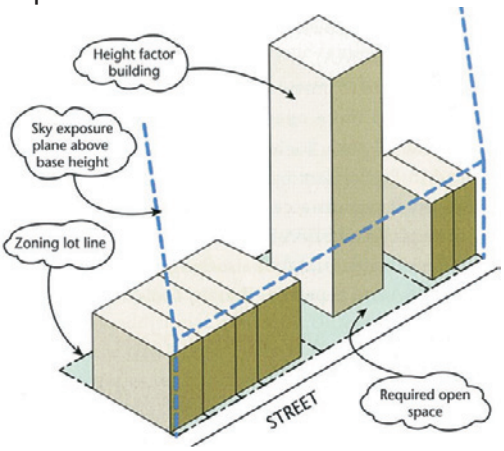


4.3. New York

La particularité du règlement d'urbanisme new-yorkais est que la hauteur maximale des bâtiments n'est pas réglementée en tant que telle. La ville contrôle la hauteur des constructions par la combinaison des autres outils que sont le COS, l'implantation des constructions par rapport à la voie ou les espaces libres. D'une manière générale la hauteur varie en fonction de l'implantation du bâtiment par rapport à la voie. Les bâtiments ne doivent cependant pas dépasser le plan d'exposition au ciel (sky exposure plane) qui régule l'ombre et la lumière pour la rue. Ainsi, comme le montre le schéma ci-dessous plus le bâtiment est implanté loin de la voie et plus il peut être haut. Dans la zone résidentielle la plus dense (R10), ni la hauteur, ni les espaces libres ne sont réglementés, et le COS maximal s'établit à 10,0. Dans les zones résidentielles les plus denses (R9 et R10) il est possible d'appliquer une autre règle appelée règle « des tours » (tower regulation) qui permet de dépasser le plan d'exposition au ciel : des bâtiments plus hauts sont autorisés s'ils sont construits sur une base de 5 à 8 étages implantée à l'alignement de la voie.

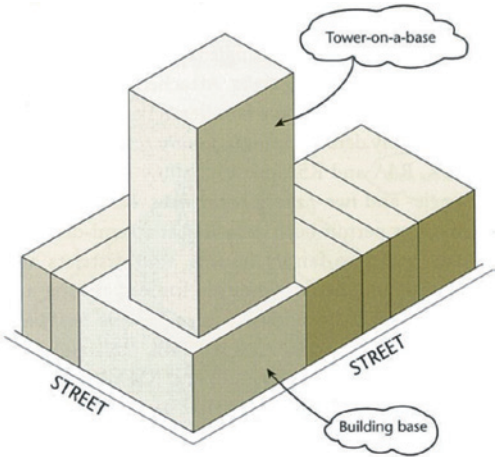
En matière de publicité, les règles diffèrent entre enseignes et panneaux publicitaires. Elles sont plus restrictives dans les quartiers résidentiels et plus permissives dans les zones commerciales et industrielles. Dans les zones résidentielles les panneaux publicitaires sont soumis à des règles de taille et de projection lumineuse... Dans les secteurs commerciaux et industriels les enseignes sont acceptées partout et les panneaux publicitaires seulement dans certains quartiers. Dans les zones commerciales, les panneaux sur les toits sont généralement interdits, excepté à Times Square où la publicité est caractéristique de ce quartier.

Hauteur variable en fonction de l'implantation et des espaces libre



© Plan NYC 2030 – Manuel de zonage

Exemple de la « règle des tours »



© Plan NYC 2030 – Manuel de zonage

5. MIXITÉS FONCTIONNELLE ET SOCIALE

L'un des principaux objectifs du PLU de Paris lors de sa mise en œuvre vise, d'une part, à assurer un rééquilibrage du territoire par une meilleure mixité des fonctions et, d'autre part, à favoriser la construction de logements sociaux, conformément à la Loi SRU.

5.1. Barcelone

Pour illustrer la thématique relative à la mixité, les étudiants ont décidé de prendre pour exemple le projet 22@ dans le quartier du Poblenou. Il s'agit d'un projet d'aménagement urbain visant à transformer les zones industrielles du Poblenou, représentant 200 hectares, dans le centre de Barcelone, en une technopole liée aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et aux activités multimédias, tout en cohabitant avec des commerces, des logements sociaux, des équipements tels que des centres de formation et de recherche, mais aussi des écoles, des maisons de retraites, et des espaces verts. Anciennement réservée aux activités industrielles uniquement, cette zone est désormais destinée à accueillir toutes les destinations. Le projet 22@ vise en effet la cohabitation entre les espaces de production et les espaces résidentiels pour permettre de vivre près du lieu de travail, favoriser le développement des commerces de proximité et garantir la vitalité de l'espace public tout au long de la journée.

En plus des 4 600 logements existants sur le quartier qui ont fait l'objet d'une réhabilitation, 3 500 nouveaux logements ont été construits depuis 2004 dont au moins 25 % sont affectés à la location. Il convient néanmoins de souligner qu'en l'absence d'une régulation des prix, ce secteur n'a cependant pas échappé à un processus de gentryfication. Ce qui laisse penser qu'en terme de mixité sociale, le bilan du projet 22@ est plutôt mitigé.

Par ailleurs, le projet 22@ contribue également à densifier le quartier de Poblenou, notamment par les toits. 70 % des toits ont été rénovés créant ainsi 3 millions de m² supplémentaires en espaces productifs ou en logements. Enfin le projet prévoit que 10 % des espaces rénovés doivent être consacrés aux espaces publics. Le projet 22@ peut être considéré comme une expérience réussie de mixité fonctionnelle, de rénovation urbaine et de création d'activités économiques. Le bilan est plus mitigé s'agissant de mixité sociale.

5.2. Londres

Le règlement d'urbanisme à Londres ne repose pas sur un plan de zonage qui définit les règles de construction et de destination à la parcelle comme c'est le cas à New York ou à Paris. En revanche, le « London Plan » identifie des secteurs stratégiques selon différentes thématiques, dans lesquels la mixité y est encouragée à différents degrés.

Les zones centrales d'activités ou « Central activity Zones » sont identifiées pour leur caractère à rayonnement international, national ou londonien. Dans ces zones certaines destinations sont plus particulièrement encouragées : culture, santé, université...

Dans les zones d'opportunités ou « opportunity areas and intensification areas » le développement économique est fortement encouragé, mais également la construction de logements et la densification à proximité des transports en commun.

Les zones de régénération, « areas for regeneration », correspondent à des zones de renouvellement urbain dans lesquelles sont définis des objectifs liés au transport, à l'environnement, à la sécurité, mais également à l'amélioration de l'accès à l'apprentissage, à l'emploi et à la santé.

Le London Plan identifie les centres des différentes zones de la ville, le « London's town centre Network ». Dans ces zones, l'emploi, le commerce et le logement sont fortement encouragés. Les questions liées à l'accessibilité aux transports en commun, en vélo ou à pied sont également essentielles.

Les centres stratégiques de développement de la périphérie de Londres, « strategic Outer London Développement centres » correspondent à des zones de développement commercial et de bureaux, situées à l'extérieur de Londres.

Les secteurs stratégiques industriels, « strategic industrial locations » correspondent aux industries lourdes et légères de la ville, mais également aux activités liées à la logistique, au traitement des déchets, aux transports.

5.3. New York

Aux États-Unis, New York fait figure de ville pionnière en matière de zonage. La première Ordonnance de zonage date en effet de 1916. Ce qui explique notamment l'utilisation du zonage comme outil pour réguler la mixité fonctionnelle et sociale dans le plan d'urbanisme new-yorkais.

L'extension du zonage à l'accès aux produits frais

Après la publication d'une étude ayant démontré l'accès très inégal des new-yorkais aux produits frais, la mairie a décidé de mettre en place le programme FRESH, qui s'applique aux épiceries et supermarchés, dans certaines zones, par des incitations financières. Le programme est destiné aux commerçants qui rénovent leur commerce ou aux promoteurs désireux de construire ou rénover un espace qui se transforme en épicerie. Les commerces visés doivent présenter au moins 30 % de surface de vente réservée aux produits périssables et 46 m² de surface réservée aux produits frais. Les incitations de zonage se traduisent par un espace résidentiel supplémentaire ainsi que par une réduction des exigences en termes de places de parking. Concernant les incitations financières, des réductions d'impôt sont appliquées pendant la construction et après (25 ans environ).

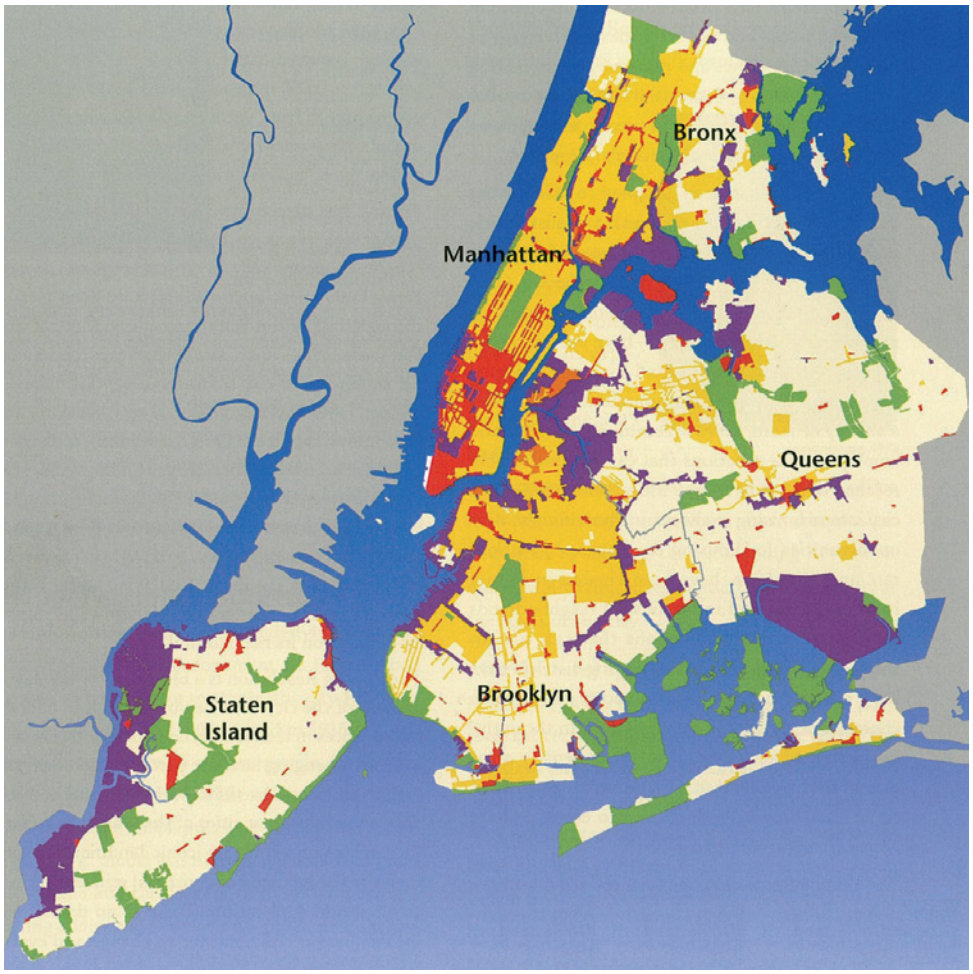
Le zonage actuel de New York traduit une volonté de densifier les secteurs bien desservis en transport en commun, transformer les friches industrielles, développer le logement social et aménager les Berges.

Le territoire new-yorkais est découpé en 3 zones : résidentielle, commerciale et industrielle. Chacune de ces 3 zones principales est ensuite divisée selon le niveau de densité :

- résidentielle de R1 à R10 (R1 à R5 : densité faible ; R6 à R10 : densité moyenne à forte) ;
- commerciale de C1 à C8 ;
- industrielle de M1 à M3.

Au sein de ces groupes, certains secteurs particuliers font l'objet d'une réglementation spécifique : Harlem, Little Italy... Il existe 18 catégories de destinations.

Le plan de New York vise la mixité par quartier et par bâtiment, l'usage mixte des bâtiments semblant être la meilleure façon d'assurer la mixité d'une zone. L'installation de commerces en rez-de-chaussée des immeubles de logement et de bureaux est ainsi encouragée. Les grands bâtiments industriels sont protégés, leur transformation en une autre destination est interdite. Le logement a quant à lui tendance à se développer partout. Les Berges doivent rester des espaces mixtes : commerces, logements et espaces publics.



Plan de zonage actuel de New York

- Lower-Density Residence Districts (R1-R5)
- Medium and Higther Density Residence Districts (R6-R10)
- Commercial Districts
- Manufacturing Districts
- Mixed Use Districts
- Parkland

Source : NYC Department of ciy Planning 2011

© NYC Department of ciy Planning 2011

CONCLUSION

L'analyse comparative des cadres réglementaires de Barcelone, Londres et New York constitue un outil nécessaire à la réflexion sur la planification urbaine. Le premier point de convergence est la tendance commune à la mise en œuvre de politiques environnementales fortes où la place de la voiture est fortement découragée. Un autre thème est largement plébiscité dans les politiques urbaines : le logement, et en particulier le logement social. Les métropoles observées ont notamment toutes mis en œuvre des dispositifs en faveur de la production de logements sociaux, que ce soit au moyen de bonus de densité comme à New York, ou par des incitations fiscales comme à Londres. En tout état de cause, les politiques menées par ces trois métropoles convergent toutes vers la lutte contre l'étalement urbain et la protection, voire l'augmentation, des espaces végétalisés. De même, la mixité sociale et fonctionnelle figure parmi les objectifs communs à toutes les villes. Si New York utilise le zonage comme outil de mixité, à Londres et Barcelone, cette mixité est davantage intégrée dans les grands projets de renouvellement urbain.

Globalement, les similitudes sont nombreuses. Cependant, les différences historiques dans la gouvernance ou notamment dans les rapports public/privé ont une très forte influence sur les politiques urbaines. Si l'emprise de l'héritage de droit romain demeure très perceptible dans les modes d'intervention des villes comme Paris et Barcelone, il diffère radicalement du modèle anglo-saxon présent à Londres et New York, plus tourné vers un urbanisme de négociation. Ces héritages contrastés expliquent les difficultés de transposition auxquelles se heurteraient certaines politiques ou instruments recensés à l'étranger. Paris peut néanmoins s'inspirer de politiques venant d'horizons différents et les adapter à son modèle de planification.