



HAL
open science

Regeneration b(d)oom. Territoires et politique de la régénération urbaine par projet à Londres

Martine Drozd

► **To cite this version:**

Martine Drozd. Regeneration b(d)oom. Territoires et politique de la régénération urbaine par projet à Londres. Géographie. Université de Lyon, 2014. Français. NNT : . tel-02961504

HAL Id: tel-02961504

<https://hal.science/tel-02961504>

Submitted on 8 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Lyon
École doctorale 483 Sciences Sociales
Faculté de Géographie, Histoire, Histoire de l'Art et Tourisme
UMR 5600 Environnement Ville Société
Institut de Recherches Géographiques

THÈSE

pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Lyon
en Géographie, Urbanisme et Aménagement

Martine DROZDZ



Regeneration b(d)oom

Territoires et politique de la régénération urbaine par
projet à Londres

sous la direction de **Christian MONTÈS** et **Manuel APPERT**

Jury :

Mustafa DIKEÇ, Professeur, Université Paris Est, Rapporteur

Sylvie FOL, Professeure, Université Paris I, Rapporteuse

Isabelle LEFORT, Professeure, Université Lyon II, Présidente

Jennifer ROBINSON, Professeure, University College London

Thèse présentée et soutenue publiquement le 6 novembre 2014.

Remerciements

Ce travail n'aurait pas pu aboutir sans l'intervention de nombreuses personnes.

Je remercie tout d'abord Christian Montès et Manuel Appert d'avoir dirigé cette thèse. Leur enthousiasme et leurs encouragements m'ont permis de naviguer confortablement dans la capitale britannique. Je leur suis reconnaissante de leur écoute et leurs conseils. Merci en particulier à Manuel Appert d'avoir facilité les premiers ancrages dans le terrain londonien.

Je remercie Mustafa Dikeç, Sylvie Fol, Isabelle Lefort et Jennifer Robinson de m'avoir fait l'honneur d'accepter de siéger à mon jury.

À Londres, j'adresse toute ma gratitude aux personnes, institutions et associations qui m'ont fait partager leur expérience : les associations locales d'habitants engagés dans la régénération urbaine, les administrateurs et les élus des *boroughs* de Tower Hamlets, Hackney, Haringey, du Grand Londres et les universitaires qui m'ont encouragée à mener à bien cette recherche. À UCL, merci à Michael Edwards, Andrew Harris, Richard Lee, Barbara Lipietz et Jennifer Robinson pour leur bienveillance. Un grand merci à Ben Campkin et Rebecca Ross pour avoir sollicité un premier texte, catalyseur bienvenu. Je remercie mes collègues de LSE, Christophe Millart, Florence Niclot et François Simon d'avoir aménagé mon emploi du temps pour faciliter les nombreux déplacements et Lourdes Hernandez-Martin pour son aide lors des entretiens en espagnol.

À Lyon, je remercie les équipes de l'UMR 5600 et de l'Institut de Recherches Géographiques de m'avoir apporté un soutien sans faille. Une pensée pour Anne-Laure Gras et Jérémie Phillibert pour leur aide précieuse et pour les collègues et amis de l'ENS et du Département de Géographie de Lyon II pour les discussions, les échanges et leur soutien tout au long de ce parcours sinueux.

La possibilité de présenter les différents stades de ce travail a constitué un inestimable avantage. Je remercie les collègues des séminaires ACREOR, HABEST, MEDIAGEO et Fabrice Ripoll de m'avoir invitée à venir soumettre à la discussion différentes parties du texte. De la même façon, les relectures bienveillantes et attentives ont patiemment guidé l'élaboration du travail final. Je remercie particulièrement Emmanuelle Bouilly, Armelle Choplin, Johann Defer, Matthieu Delage, Raphaël Frétny, Cécile Gintrac, Marie Panter, Pierre Schmidt et mes parents pour leur aide inestimable dans les derniers mois.

Je dois souligner la générosité scientifique d'Isabelle Lefort qui m'a invitée à rejoindre en cours de route l'aventure MEDIAGEO. Les échanges qui ont eu lieu lors des séminaires ont tracé un chemin entre géographie et philosophie politique que j'ai pu emprunter avec confiance. Ce travail lui doit beaucoup. J'associe à ces remerciements tous les membres du programme.

J'aimerais enfin remercier les personnes qui m'ont formée à la pratique de la géographie : Robert Cheize, Sylvie Chedemail, Karine Bennafla, Luc Merchez, Olivier Pliez et Léna Sanders.

Je remercie enfin ma famille pour son soutien.

Résumé

Regeneration b(d)oom. Territoires et politique de la régénération urbaine par projet à Londres

Marges en déclin sociodémographique et économique dans la deuxième moitié du XXe siècle, les quartiers d'inner city se situent aujourd'hui au cœur de la stratégie de développement de la capitale britannique. Le but de ce travail est triple : il s'agit de montrer comment ces quartiers sont progressivement devenus des espaces où se négocient les conséquences sociales et spatiales de la globalisation ; d'analyser le rôle joué par les politiques publiques urbaines dans cette transformation et de donner à voir la réaction des pouvoirs locaux.

La première partie analyse comment le modèle politique et urbain de la régénération qui préside à ce changement s'est stabilisé à la fin de la décennie 1980 dans un consensus entrepreneurial, compétitif et partenarial. Mobilisant de façon critique le corpus théorique de la « ville néolibérale », elle montre que la territorialisation de la régénération dans les anciens quartiers d'inner city est discrète et inachevée et fait place à de nombreux reliquats de l'intervention de la puissance publique, loin de l'image d'un retrait univoque de l'État.

La deuxième partie propose de déconstruire les modèles spatiaux de la ville globale appliqués à Londres. Elle s'appuie sur une analyse statistique multivariée diachronique qui illustre comment la mosaïque sociospatiale londonienne se complexifie à mesure qu'émergent de nouvelles centralités globales dans les années 2000. Dans ce cadre, nous montrons comment les quartiers d'inner city sont devenus des « espaces-soupapes » où se réfugient les classes moyennes et supérieures exclues des marchés centraux mis sous pression par la globalisation.

La dernière partie s'intéresse aux impacts des réformes introduites par les néotravailleurs dans les années 2000 et la coalition conservateurs / libéraux-démocrates, au pouvoir depuis 2010, sur les pratiques et les territoires de la régénération. Elle montre comment les réformes modifient le modèle de la régénération en y introduisant des normes de durabilité, de reconnaissance des minorités et un impératif participatif. La coalition conservateurs / libéraux-démocrates a partiellement maintenu ce cadre. Cependant, un étude ethnographique des dispositifs initiés autour de deux grands projets urbains permet de voir comment le contexte d'austérité a conduit dans certains cas à une forme de privatisation du fonctionnement même de la démocratie urbaine locale.

Au total, en l'absence de mécanisme de redistribution suffisamment contraignant, les programmes de régénération conduisent dans les faits à une accélération de la privatisation du parc de logements publics et à une généralisation des formes de gentrification clé-en-main (new-build gentrification). Une dernier corpus, élaboré à partir d'une analyse de la presse régionale et du suivi de plusieurs associations engagées dans la contestation de grands projets urbains montre que la régénération est désormais contestée dans plusieurs sphères politiques ; cependant les protestations sont fragmentées et peinent à se généraliser en raison de la spatialité de la régénération, par projet.

Mots clés: aménagement et urbanisme, collectivités locales, conflits d'aménagement, démocratie locale, démocratie métropolitaine, géographie politique, géographie sociale, globalisation, gouvernance, Londres, participation, projet urbain, services urbains, régénération urbaine, Royaume-Uni.

Abstract

Regeneration b(d)oom. Space, politics and project-led regeneration in London

In decline for most of the second half of the 20th century, London's inner city was at the margin of the socioeconomic dynamics of the British capital for the last decades. Today it has become an essential part in London's development strategy. The aim of this thesis is threefold: it seeks to understand how this part of the city has gradually become a space for negotiating the social and spatial consequences of globalisation; it analyses the role of urban policy in this transformation; and examines the reactions of local authorities and associations.

The first part studies how the political and urban regeneration model which governs this shift has stabilised at the end the 1980s in a competitive and entrepreneurial consensus. It mobilises critically the concept of "neoliberal urbanism" to show that the neoliberalisation of space in the inner city is far from being complete, in contrast to the image of an unambiguous withdrawal of the state.

The second part proposes to deconstruct the spatial patterns of the global city applied to London. Based on a diachronic multivariate statistical analysis, it illustrates how the social and spatial tapestry of London has become more complex as new global centralities emerged in the 2000s. It shows how the inner city has become a "valve" where middle classes excluded from the central globalised markets negotiate their social reproduction in an increasing competitive context.

The last part deals with the impacts on regeneration of the reforms introduced by New Labour and the Conservative / Liberal Democrats coalition in the 2000s. It shows how the regeneration model has been changed by the introduction of sustainability standards, the political recognition of minorities and a « participatory imperative ». This was reflected by the establishment of a specific territorial policy whose aim was to harness regeneration to the development of "pericentral" neighbourhoods. The analysis of this specific policy demonstrates that in the absence of sufficient binding redistributive mechanisms, this policy has led in practice to an accelerated privatisation of public housing and to widespread forms of "new-build" gentrification. The Conservative / Liberal Democrats coalition in power since 2010 has partially upheld the participatory mechanisms in regeneration projects. However, drawing on an ethnography of various forums established around two major urban projects, I show how the context of austerity has led in some cases to a form of privatisation of the core functions of the local urban democracy itself.

A final analysis, which combines the study of regional newspapers and the interview of several groups involved in challenging major urban projects, shows that the model of regeneration is now being challenged in several political arenas; however, the protests are fragmented and struggle to develop a general discourse because of the specific project-based geography of regeneration.

Keywords: conflicts (planning), globalisation, London, governance, local democracy, local government, local services, metropolitan democracy, participation, political geography, social geography, United Kingdom, urban planning, urban regeneration.

Définition des acronymes et glossaire

CABE – Commission for Architecture and the Built Environment. Créée en 1999 pour promouvoir l'architecture et l'urbanisme. Dissoute en 2011 et absorbée par le Design Council.

CC – City Challenge. Programme de régénération entre 1992 et 1996.

CIL – Community Infrastructure Levy. Procédure mise en place à partir de 2010, elle permet à chaque collectivité territoriale de fixer le montant des contributions exigées par mètre carré de nouvelles constructions.

CDP – Community Development Project. Programme de développement social des *inner cities* entre 1970 et 1978.

CPO – Compulsory Purchase Order. Équivalent des procédures d'expropriation.

DCLG – Department for Communities and Local Government. Créé en 2006, il remplace l'ODPM.

DETR – Department of the Environment, Transport and the Regions. Devient en 2002 le Department for Transport.

DMD – Development Management Document. Plan d'allocation des usages du sol, fait partie du plan local d'urbanisme (LDF – remplacé en 2012 par les *local plans*).

DOE – Department for the Environment. Devient en 2001 le Department for Environment, Food and Rural Affairs.

EIP – Examination in Public.

EP – English Partnership. Agence gouvernementale de financement des projets de régénération, dissoute en 2008 au profit de l'agence HCA.

GLA – Greater London Authority. Collectivité territoriale créée en 2000, elle coordonne certains services sur le territoire des 32 *boroughs* londoniens et le territoire de la City de Londres.

GBP – British Pound, livre sterling. Au 1^{er} septembre 2014, une livre sterling valait 1,26 euro.

GLC – Greater London Council. Gouvernement métropolitain londonien de 1965 à 1986.

HCA – Homes and Community Agency. Remplace EP en 2008.

IAS – Inner Area Studies. Série d'études sur les *inner cities* publiée dans les années 1970, elle précède l'Inner Urban Areas Act de 1978.

IPG – Interim Planning Guidance. Document d'urbanisme.

LB – London Borough. Collectivité territoriale. Se situe entre les équivalents français de la commune et de la communauté d'agglomération.

LCC – London County Council. Gouvernement métropolitain londonien de 1889 à 1965.

LDA – London Development Agency. Agence de financement des projets de régénération pour le Grand Londres fondée en 2000 et dissoute en 2012.

LDDC – London Docklands Development Corporation. Nom de l'agence en charge de la régénération des Docklands entre 1981 et 1998.

LDF – Local Development Framework. Équivalent français du plan local d'urbanisme.

LSP – Local Strategic Partnership. Partenariat mis en place au niveau local dans les années 2000 dans les municipalités bénéficiaires du Neighbourhood Renewal Fund.

NDC – New Deal for Communities. Programme de régénération entre 1999 et 2009.

NPPF – National Planning Policy Framework. Cadre national d'aménagement et d'urbanisme publié en 2012.

ODPM – Office of the Deputy Prime Minister. Initialement service du Cabinet du Premier ministre, devient un ministère autonome à partir de 2002 avant d'être absorbé par le DCLG en 2006.

PPG – Planning Policy Guidances. Directives publiées par le gouvernement central à destination des collectivités locales pour guider les décisions d'aménagement. Elles sont toutes supprimées en 2012 et remplacées par le NPPF.

PPS – Planning Policy Statements. Équivalent des PPG qu'elles remplacent à partir de 2004. Elles sont toutes supprimées en 2012 et remplacées par le NPPF.

S106 – Section 106. Procédure par laquelle sont négociées les contributions des promoteurs versées aux collectivités locales lors de l'attribution du permis de construire.

SCI – Statement of Community Involvement.

SRB – Single Regeneration Budget. Programme de régénération entre 1994 et 2001.

UDC – Urban Development Corporations. Territoires d'exception créés à partir de 1981 dans les zones prioritaires de la régénération.

NAO – National Audit Office.

TFL – Transport for London.

UTF – Urban Task Force.

Règles typographiques

L'usage des majuscules diffère en français et en anglais. L'anglais les utilise plus fréquemment, et pour tous les mots des titres, des institutions, des programmes de régénération. Nous avons adopté les conventions suivantes :

- pour les institutions, nous conservons l'usage anglais des majuscules. Greater London Authority, Ministry of Housing, etc., sans italique pour ne pas gêner la lecture du texte. La règle est également appliquée pour les noms d'association. Just Space, London Tenants Federation, Open Shoreditch ;
- les sigles et acronymes ne sont pas en italique ;
- les unités territoriales, *borough*, *ward* sont en italique ;
- les noms de lieu commencent par une majuscule et ne sont pas en italique. Inner London, Outer London ;
- pour les noms de programme urbain, la première lettre prend une majuscule, le nom n'est pas en italique. Community development project, City challenge, Single regeneration budget, New deal for communities ;
- les titres d'ouvrages et les lois sont en italique, avec majuscule pour le premier terme (deuxième si le premier est un article). *Inner area studies*, *The Evening standard*, *Equality act*, *Town and country planning act* ;
- les citations en anglais sont en italique ainsi que les noms communs et les noms des procédures. *Judicial review*, *special development order*, *inner city*, *council*.

Pour les noms composés, nous avons adopté l'orthographe réformée qui supprime les traits d'union sauf lorsque le deuxième terme commence par une voyelle : sociodémographique, socio-économique. Pour les noms composés d'usage récent, nous avons conservé le trait d'union : des quartiers hyper-divers ou super-divers.

Sauf mention contraire, toutes les traductions sont de l'auteure.

Sommaire

Introduction générale	9
Partie 1. Trajectoires de néolibéralisation	64
Chapitre 1. Inner London : du cœur métropolitain en déclin au « problème de l' <i>inner city</i> »	65
Chapitre 2. L'impact du thatchérisme sur l' <i>inner city</i> : une « néolibéralisation de l'espace » partielle et archipélagique	99
Partie 2. L'<i>inner city</i> dans la globalisation	140
Chapitre 3. L' <i>inner city</i> dans la globalisation londonienne : un espace-soupape	141
Chapitre 4. Les programmes de régénération des années 1990 entre émergence d'un imaginaire métropolitain et reconfiguration de la citoyenneté	195
Partie 3. Une Troisième voie inachevée	228
Chapitre 5. Troisième voie et aménagement urbain : une géographie du cynisme	229
Chapitre 6. L' <i>inner city</i> et la gouvernance stratégique du Grand Londres : les impasses de la politique des zones d'opportunité.....	269
Chapitre 7. Régénération urbaine et dispositifs participatifs : les échelles de la légitimité dans la requalification contemporaine des franges de la City	327
Chapitre 8. Vers une remise en cause des politiques de régénération urbaine ?.....	377
Conclusion générale	444
Bibliographie	454
Annexes	494
Tables	517

Introduction générale

*“So spoke of the existence of things,
An unmanageable pantheon
Absolute, but they say
Arid.
A city of the corporations
Glassed
In dreams
And images –
And the pure joy
Of the mineral fact
Tho it is impenetrable
As the world, if it is matter;
Is impenetrable.”*

George Oppen, *Of being numerous*, 1968

« On parlait ainsi de l’existence des choses,
Un panthéon ingérable,
Absolu, mais qu’on disait
Aride.
Une ville de corporations
Vitrées
Dans des rêves
Et des images –
Et la pure joie
Du fait brut
Bien qu’impénétrable
Comme le monde, s’il est matériel,
Est impénétrable. »

George Oppen, *Of being numerous*, 1968

« La thèse orgueilleuse selon laquelle il n’y a pour la science aucune question qui soit principalement insoluble est tout à fait compatible avec l’idée humble que, même si nous avons répondu à toutes les questions, nous n’aurions nullement résolu dès ce moment-là le problème (*Aufgabe*) qui nous est posé par la vie. La tâche de la connaissance est une tâche déterminée, bien circonscrite, importante dans la vie ; et, en tout état de cause, l’humanité est soumise à l’obligation de façonner l’aspect de la vie qui peut être façonné à l’aide de la connaissance en utilisant effectivement les meilleures ressources de la connaissance, c’est-à-dire avec les moyens de la science. Même s’il est vrai que l’importance de la science pour la vie est, dans des courants de pensée modernes, sous-estimée de multiple façon, nous ne voulons pas pour autant nous laisser entraîner à commettre la faute inverse. Nous voulons au contraire précisément reconnaître nettement vis-à-vis de nous-mêmes, les gens qui travaillent dans la science, que la vie requiert pour être maîtrisée la mise en œuvre de toutes les forces de l’espèce la plus diverse, et nous garder de la croyance myope qui consisterait à se figurer que les exigences de la vie peuvent être satisfaites à l’aide des seules forces de la connaissance conceptuelle. » *Der logische Aufbau der Welt* (paragraphe 183) de R. Carnap (1928) cité par J. Bouveresse dans *Wittgenstein : La rime et la raison. Science, esthétique et éthique*, 1976.

« *This film will take you to the outer limit of the inner city* », extrait de *Tales from the hood*, réalisé par R. Cundieff, 1995.

J. Bouveresse livre cette citation de R. Carnap dans un ouvrage sur les apports de la philosophie de Wittgenstein à la philosophie de la connaissance pour illustrer à quel point la critique qui le réduisait lui et les néopositivistes logiques à des « obsédés de la science et de la scientificité dans tous les domaines » est superficielle. En effet R. Carnap pensait bien que les problèmes posés par « la vie » étaient loin de pouvoir être tous résolus par l’application d’un ensemble de lois nécessaires, ils requéraient un ensemble de connaissances qui ne se limite pas à ce qui est formalisable « avec les moyens de la science » (mathématiques, logique). Ici, « la vie » pourrait aisément désigner « la vie ensemble », et plus précisément, « la vie urbaine » et dès lors être étendue aux problèmes spécifiques que posent les villes.

Les villes, et plus particulièrement les très grandes villes, les métropoles, organismes complexes où se concentre aujourd’hui la majorité de la population mondiale et qui incarnent les centres de commandement politiques et économiques du monde contemporain. C’est à cette réalité décourageante par son apparente transparence mais son évidente opacité que G. Oppen, poète moderniste, fait référence dans la citation en exergue, extraite d’un ouvrage sur la condition urbaine à New York, qui incarne alors l’archétype de l’urbanité moderne. Nourrie de faits bruts contenus

derrière les édifices de verre des tours de Manhattan, la ville abrite un nouveau panthéon, celui des corporations, êtres abstraits qui peuplent le monde urbain contemporain. Les faits bruts dont ils se nourrissent, cette économie de la connaissance qui domine désormais l'archipel des villes globales (Sassen, 1991) apparaît au poète à la fois comme une matière brute et solide, identifiable et comme la raison même de son inintelligibilité.

C'est à ces paradoxes que nous nous intéressons ici, dans le contexte particulier d'une ville-monde parangon de la ville globale, Londres. Plus précisément, nous cherchons à saisir géographiquement les évolutions politiques, sociales et économiques d'un espace qui se situe à la fois au cœur et en marge des évolutions contemporaines de la capitale : l'*inner city*. Ce travail nous amènera à explorer les limites, conceptuelles et géographiques, de cette marge péricentrale ; type urbain si familier qu'il a fait l'objet depuis les années 1970 d'un genre à part entière¹, associé dans les discours médiatiques à la métaphore biologique de la régénération, il est l'espace malade des villes modernes et postmodernes, le corps déficient à traiter d'où émergent les épidémies (Campkin, 2013), l'antimonde de la ville spontanée qui doit être résorbée par les actions de *slum clearance* avant de devenir dans les années 2000 dans les discours politiques et urbanistiques la frontière où doit se réaliser une reproduction « durable », saine, de la ville contemporaine.

Pourtant, la publication du recensement général de la population (2011) permet aux observateurs critiques et informés de dessiner un tout autre visage de l'*inner city* londonienne contemporaine. Débordant le carcan des représentations médiatiques et politiques, les quartiers d'*inner city* se présentent aujourd'hui comme les emblèmes de la ville super- ou hyper-diverse (Vertovec, 2007 ; Hall, 2013). Loin des territoires de la globalisation élitaire (Godelier, 2005 ; Abéles, 2008 ; Sklair, 2005), ils accueillent son extension « ordinaire » (Robinson, 2002, 2006). Alors que le glacis bourgeois du centre gagne sur ses marges, l'*inner city* du XXI^e siècle réémerge dans les franges extérieures de l'*inner city* historique, dans l'« *outer-inner city* » (Millington, 2012).

Comme le Manhattan d'Oppen, l'*inner city* londonienne ne se laisse pas saisir aisément malgré l'abondance des représentations qui la prennent pour objet. Ses paysages, fragmentés, chaotiques, témoignent de l'impact des différents cycles de politiques publiques urbaines depuis quarante ans. On y lit les évolutions générales de l'État britannique, en particulier les réformes des politiques sociales, et le démantèlement des mécanismes assurantiels et redistributifs assurés par l'État social d'après-guerre. Mis en retrait (*rolled out*) (Peck et Tickell, 2002), puis reconfiguré

¹ Le *hood film* est un genre du cinéma populaire américain. Il émerge dans les années 1980 et met en scène des aspects de la culture afro-américaine des *inner cities* (Massood, 1996).

(*restasked*) (Peck, 2010) et redéployé (*rolled over*) (Raco, 2005) depuis la crise des années 1970, l'État britannique serait l'illustration exemplaire de la mutation « néolibérale » des États sociaux-libéraux amorcée depuis une quarantaine d'années. Comme dans le cas français, les politiques de rénovation urbaine constituent un terrain privilégié où s'opèrent ces mutations, et servent autant la démolition et la reconstruction de l'appareil d'État que celles des quartiers (Dunleavy, 1977, Epstein, 2013). À Londres, les politiques urbaines s'orientent progressivement vers une mise en concurrence généralisée des lieux et des personnes.

Ces transformations nécessitent de nombreux ajustements et reconfigurations de l'action publique et collective. Elles se lisent dans l'ensemble des politiques urbaines qui ont affecté l'*inner city* depuis une quarantaine d'années et s'opèrent par un travail de mobilisation territoriale (Giraut, 2008 ; Lussault, 2007 ; Melé, 2012) qui finit par placer le « projet urbain » (Pinson, 2009) au cœur des dispositifs de régénération. Le but de ce travail est de décrire l'élaboration et l'inscription spatiale de ces pratiques tout en mesurant leur impact sur les évolutions sociodémographiques londonniennes.

Problèmes et hypothèses

1. De la marge en déclin au moteur de la croissance urbaine londonienne

L'*inner city* londonienne, la ceinture des quartiers péricentraux qui entourent l'hypercentre de la capitale britannique, désigne autant une position géographique qu'une situation socio-économique. Apparu à la fin du XIX^e siècle, la généralisation du terme accompagne le déploiement des politiques hygiénistes et les grands travaux de l'ère victorienne. Se construisent alors une image et un discours qui associent à l'*inner city* plus qu'une simple localisation. C'est un espace représenté négativement en opposition aux banlieues résidentielles éloignées des centres-villes, où s'incarne l'utopie périurbaine des *garden cities*, ni villes ni campagne, valorisées pour la qualité de leurs services et la proximité des espaces verts (Alexander, 2009). À l'inverse, l'*inner city* se présente comme l'espace inhabitable, « crasseux » (*gritty*), dont la déviance par rapport à la norme urbaine civilisatrice se concentre dans l'espace inhabitable par excellence, le *slum*. Espace de dégradation physique et morale, son extension est cartographiée au moment où apparaissent les premières représentations spatiales des épidémies, en particulier du choléra : il s'agit d'identifier les foyers d'infection et de les traiter par des interventions lourdes sur le tissu urbain. « *A chance to cut is a chance to cure* » dit un adage populaire de la chirurgie. B. Campkin a montré récemment (2013) comment la métaphore biologique de la maladie et de la convalescence inondait les premiers discours sur le redéveloppement de l'*inner city*, jusqu'aux interventions modernistes qu'il interprète comme la manifestation d'une peur du sale (*fear of dirt*), signe du désordre moral.

L'*inner city* désigne également les quartiers en déclin démographique pendant toute la première moitié du XX^e siècle et en déclin économique à partir des années 1960. Entre 1931 et 1991, la population d'*Inner London* (hors quartiers centraux) passe de 3 949 000 habitants à 1 690 000. La ville se vide de ses habitants et de ses activités sous l'effet combiné de la contre-urbanisation (Robert et Randolph, 1983), des politiques de décentralisation des activités économiques et de la fermeture des sites industriels. La diminution des activités portuaires, le départ des usines vers des sites plus accessibles et moins denses déstructurent le tissu socio-économique des quartiers

péricentraux, particulièrement ceux qui se situent le long de la Tamise (Howard, 1968 ; Moore et Rhodes, 1973). La zone entre alors dans une récession sévère entretenue par la crise démographique (Gripaios, 1977).

Le déclin démographique et la reproduction du stigmatisme associé à cet espace en font par ailleurs un lieu accessible aux populations exclues de l'offre publique de logement, notamment les immigrés en provenance des Antilles et du monde indo-pakistanaise (Neveu, 1993 ; Hamnett et Randolph, 2010). L'*inner city*, territoire de la pauvreté au XIX^e siècle, devient dans la deuxième moitié du XX^e siècle celui de la diversité, du multiculturalisme et des discriminations raciales dénoncées après chaque cycle d'émeutes urbaines (Benyon et Solomos, 1987).

La décennie 1990 amorce un changement radical dans la représentation de la zone péri-centrale londonienne, nourrie par les changements sociodémographiques et un imaginaire politique qui s'approprie le concept de ville globale. La mention de l'*inner city* disparaît progressivement des politiques publiques pour faire place à un discours qui met l'accent sur l'urbain en général et la nécessité d'une « renaissance » pour les villes britanniques, au premier rang desquelles la capitale (Imrie *et al.*, 2008). C'est dans l'est de la ville, au cœur de l'estuaire postindustriel, que se dresse désormais le centre névralgique de la mutation des économies des années 1980 vers le capitalisme informationnel, le moteur des innovations dans la production de services aux entreprises de plus en plus sophistiqués, Canary Wharf, quartier d'affaires qui concurrence directement la City de Londres dans le concert des places financières mondiales.

Perdue entre Canary Wharf et la City, que se passe-t-il pour l'*inner city* pendant les années 1980 et 1990 ? Pour S. Sassen (1991) et P. Marcuse (1989) : rien, ou pas grand-chose ; la structure salariale se rétrécit et passe de « l'œuf au sablier » (Marcuse, 1989 cité par Hamnett, 1995). L'espace de l'*inner city* perd ses classes moyennes et la polarisation augmente. Cependant la thèse de la dualisation de la force de travail n'a pas convaincu, elle est régulièrement contestée depuis les années 1990, en particulier dans son application à Londres (Hamnett, 1994, 1996a). T. Butler et C. Hamnett ont décrit les évolutions subtiles, les nouvelles stratifications qui émergent en réaction d'une part à la globalisation (Butler *et al.*, 2008) et d'autre part aux reconfigurations de l'État social d'après-guerre (Hamnett, 1996b, 2011), à côté de l'îlot de Canary Wharf qui ne saurait être représentatif des évolutions du reste de la métropole.

La globalisation transforme la géographie sociale et productive de la capitale au-delà des quartiers où sont effectivement produits les services avancés aux entreprises. La fonction de ces lieux en marge évolue du statut d'espaces en attente à celui d'espaces-souapes. Avec T. Butler et G. Robson (2003), nous postulons que

c'est aussi dans les quartiers d'*inner city* que se négocient les conséquences de la globalisation londonienne, en particulier la reproduction des classes moyennes supérieures qui se voient exclues de l'offre résidentielle des beaux quartiers historiques par l'internationalisation et la financiarisation des marchés immobiliers. Pour enrichir les modèles de la ville globale, l'étude des conséquences de la globalisation doit donc intégrer une description de la place des quartiers périphériques dans le processus.

Les travaux récents sur la pluralisation des modernités urbaines, en particulier l'ouvrage programmatique de J. Robinson, *Ordinary cities* (2006) constituent des outils précieux pour saisir ce phénomène. L'auteure y affirme que les formes spatiales de la modernité ne se résument pas aux archétypes censés les signifier (Canary Wharf). Elles sont beaucoup plus diverses et se situent aussi bien dans les rues commerçantes hyper-diverses (Hall, 2013) que dans les centres dédiés aux activités de « *control and command* » du capitalisme informationnel. Sur cette base, nous postulons qu'il est possible de proposer une lecture des évolutions de l'*inner city* qui se détache des optiques élitaires (Godelier, 2005) et développementalistes (Hall, 1981) pour laisser entendre l'ordinaire de la globalisation londonienne et les expériences où se lisent différentes formes de modernité globales (isantes) (Roy et Ong, 2010).

2. Des politiques urbaines des années 1970 à la régénération : la géographie d'une « néolibéralisation » partielle et archipélagique

Depuis les années 1970 l'*inner city* londonienne est devenue une vitrine des différences idéologiques dans les programmes des deux partis qui se disputent le pouvoir au Royaume-Uni (Deakin et Edwards, 1993). Le Parti travailliste et le Parti conservateur ont maintenu le financement et l'organisation de nombreux programmes de requalification et de développement des quartiers d'*inner city* malgré les critiques systématiques de leurs dysfonctionnements (Audit commission, 1989). Étudiant le maintien de la question de l'*inner city* sur l'agenda politique entre 1968 et 1995, K. Mossberger et G. Stoker (1997) attribuent ce paradoxe au fait que les programmes urbains permettent aux partis de signifier leurs différences idéologiques. La remarque est *a fortiori* valide pour la période suivante pendant laquelle l'arrivée des néotravailleurs s'accompagne d'une refonte complète des pratiques d'aménagement urbain autour de la notion d'aménagement spatial (Hall, 2003 ; Nadin, 2007 ; Allmendinger et Haughton, 2009 ; Tewdwr-Jones *et al.*, 2010), de l'introduction des

normes de développement durable (Cowell et Owens, 2006) et d'une réforme de la citoyenneté urbaine (Imrie et Raco, 2003 ; Raco, 2007).

Au-delà de ces oppositions apparentes, plusieurs auteurs (Jones et Ward, 2002 ; Peck et Tickell, 2002 ; Raco, 2005) ont montré que la période qui s'étend depuis l'intervention du FMI au Royaume-Uni² à la fin des années 1970 jusqu'à l'élection de la coalition conservateurs/libéraux-démocrates en 2010 constitue une séquence historique commune pendant laquelle s'établit un cadrage général « néolibéral compétitif » des politiques urbaines. Les gouvernements et les politiques urbaines à Londres se transforment et se reconfigurent autour d'un double consensus : la certitude que la régénération urbaine (*urban regeneration*) doit être avant tout menée par les acteurs du secteur privé (*market-led regeneration*) et la nécessité de mettre en place des exigences de rentabilité dans la gestion de l'ensemble des services fournis par la puissance publique (Martin, 2000).

En tout état de cause, la stabilisation des pratiques de régénération se fait progressivement. R. Furbey (1999) défend l'idée d'une différence importante entre les politiques de requalification ou de développement économique des quartiers péri-centraux depuis l'après-guerre et le nouvel ordre spatial qui s'instaure dans les années 1980. Il est le fruit de premières expérimentations menées dans l'est de Londres et dans les franges de la City et s'appuie sur ce que nous proposons de nommer une économie de la distinction urbaine. Dès lors, la régénération se déploie au niveau local dans une logique du cas par cas. Nous montrerons qu'elle repose sur l'identification d'opportunités foncières et s'articule autour de la notion de *landmark*, repères monumentaux, bâtiments fétiches qui sont censés catalyser les investissements et permettre *in fine* une « renaissance » urbaine (Johnstone et Whitehead, 2004 ; Punter, 2010).

À Londres, ces projets ont parfois conduit à des opérations de rénovation des tissus socio-économiques locaux pour faciliter une montée en gamme des commerces (Rousseau, 2014) et un embourgeoisement de la population locale (Davidson et Lees, 2010). Loin des mouvements de gentrification des années 1960 observés par R. Glass et ses collègues de University College (1964), ces programmes sont désignés par le terme *new-build gentrification* que l'on pourrait traduire par « gentrification clé en main ». Elles ne s'appuient plus sur le capital « huile de coude » (*sweat equity*) de petits entrepreneurs qui transforment les anciens quartiers ouvriers mais mobilise l'appareil d'État au service du recyclage de l'*inner city*.

² Le Royaume-Uni, qui bénéficie d'un prêt du Fonds Monétaire International à partir de 1976, est ainsi parmi les premiers États à mettre en place des réformes qui suivent les recommandations macroéconomiques néolibérales.

Ces évolutions sont-elles pour autant représentatives de l'émergence d'une « ville néolibérale » ? L'hypothèse est contestée (Morange, 2011 ; Parnell et Robinson, 2012 ; Didier *et al.*, 2013) et l'hégémonie du terme a fini par obscurcir les processus sociopolitiques à l'œuvre (Larner, 2000 ; Clarke, 2008 ; Raco, 2014). Nous posons l'hypothèse que nous avons assisté depuis la fin des années 1970 à une néolibéralisation de l'espace dans l'*inner city*, partielle et archipélagique, et qui s'est appuyée sur des régimes de territorialité différenciés.

Nous adoptons ici la définition du territoire énoncée par F. Giraut (2008). Dans cette perspective, il est admis qu'aucun territoire n'est donné mais qu'il s'agit de productions sociales. L'espace est constitué d'un feuilletage de territorialités, constituées par les pratiques des individus et des institutions. Cette approche est notamment portée par M. Lussault pour qui le territoire :

« est un espace structuré par des principes de contiguïté et de continuité. Celles-ci dépendent sans doute moins du seul aspect matériel des espaces que des systèmes idéels qui encadrent l'espace en question, ainsi que des pratiques afférentes qui s'y déploient. » (Lussault, 2007)

Nous ne postulons pas comme M. Lussault que les systèmes idéels influencent plus la production territoriale que les aspects matériels mais nous acceptons avec lui que ce sont les pratiques qui s'y déploient qui le constituent. Comme l'affirme A. Paasi, cité par F. Giraut, les territoires sont :

« territories are made, given meanings, and destroyed in social and individual action. Hence, they are typically contested and actively negotiated. » (Paasi, 2007)

« façonnés, on leur attribue des significations, ils sont détruits par les actions collectives et individuelles. Par conséquent, ils sont constamment contestés et activement négociés. » (Paasi, 2007)

Les pratiques instituant les territoires sont déterminées d'une part par des systèmes de représentation et de valeurs, ce que M. Lussault qualifie de « part idéelle » du territoire ; et d'autre part, par leur matérialité concrète, physique. Nous adoptons ici une perspective pluraliste dans laquelle « les travaux qui privilégient l'autonomie et l'expérience des agents dans des approches phénoménologiques » sont aussi légitimes que ceux « qui tentent d'identifier des structures sociales et/ou spatiales plus lourdes qui conditionnent la production territoriale » (Giraut, 2008). Nous proposons de montrer qu'il est possible, en travaillant sur des objets intermédiaires comme le projet urbain, de mobiliser avantagusement ces deux approches.

Pour ce faire, un travail en bonne intelligence avec les outils de l'urbanisme et de la sociologie de l'action politique nous semble particulièrement bienvenu.

L'urbanisme s'est depuis longtemps saisi des projets urbains comme objets et sites d'observation privilégiés (Chadoin *et al.*, 2000 ; Toussaint et Zimmermann, 1998 ; Scherrer, 2001 ; Ingallina, 2001). C'est un dispositif d'action collective associant dans une logique partenariale les différents secteurs de la production et de l'administration des villes. L'urbanisme cherche ainsi à montrer comment les projets urbains catalysent la recomposition de systèmes d'acteurs.

G. Pinson (2006), en important le concept dans le champ de la science politique, a observé que le projet urbain constitue également un instrument d'ouverture sociale de la fabrique des politiques urbaines :

« au-delà de la communauté restreinte des élus et des planificateurs publics [les projets] font interagir des élites urbaines autour de la définition du futur des villes... [ils offrent] des situations d'observation privilégiées de la structure des rapports de force et de distribution des ressources dans une ville » (Pinson, 2006).

Le projet urbain est un outil par lequel l'action publique et les territoires se reconfigurent. C'est un moteur de reconfiguration des systèmes d'acteurs, de la distribution des ressources et des normes territoriales. Il rebat ainsi les cartes des acteurs invités à définir les priorités des politiques, il mobilise les territoires dans lesquels il se réalise et peut instituer des périmètres d'exception réglementaire (Swyngedouw *et al.*, 2002).

À Londres, les projets de requalification de l'*inner city* opèrent dans des régimes de territorialité (Melé, 2008) variés jusqu'à ce que se mette en place dans la décennie 1990 la logique de la régénération. Au centre de ces nouvelles pratiques, des logiques partenariales généralisées à tous les niveaux de gouvernement et une régénération qui opère dans un régime de distinction territoriale et d'exception politique présenté comme nécessaire pour faire advenir le développement économique et social. Contrairement au cas français où la géographie des zones prioritaires est déterminée par les administrations centrales, allant parfois à l'encontre des pratiques territoriales locales (Estèbe et Donzelot, 2004), le cas londonien illustre une géographie du « coup » établie par les pouvoirs locaux. Le terme « coup » peut alors être entendu non seulement au sens d'exploit mais aussi dans son sens anglais, lorsqu'il désigne l'établissement d'un régime d'exception.

3. Quatre régimes de territorialité de la régénération

Les chemins de néolibéralisation ne sont jamais *a priori* définis ; ils se déploient dans un univers de contraintes et d'opportunités en fonction des contextes nationaux et locaux (Morange, 2011). Avec N. Brenner, J. Peck et N. Theodore nous proposons de substituer à l'étude du néolibéralisme celle de trajectoires de néolibéralisation (Brenner *et al.*, 2010). Les changements et les ajustements idéologiques sont saisis par une étude de la territorialisation des politiques urbaines et par la reconstitution des géographies historiques de la régénération.

À notre connaissance, une géohistoire de la diffusion des réformes néolibérales reste à faire, à l'instar du travail mené par Abbott sur le processus de la mise en place de l'État-providence (Abbott et DeViney, 1992), nous postulons qu'il est possible, à partir d'une analyse fine des modes de territorialisation des politiques de régénération, d'en proposer une première approche dans ce travail. Nous proposons de distinguer cinq temps de la requalification de l'*inner city* entre 1970 et 2014.

À la fin des années 1970, le référentiel des politiques de développement de l'*inner city* se stabilise autour de la nécessité de stimuler le développement économique. Les espaces urbains deviennent l'objet d'une nouvelle législation et d'un programme national. La géographie des premiers programmes à Londres illustre la mise en place de deux régimes territoriaux :

- le régime « moderne néoconservateur » n'associe pas la population locale au changement, fait table rase du contexte pour transformer l'*inner city* et y construire une ville caractérisée par la nouveauté et l'exclusion (Michon, 2008). Il opère dans un régime politique d'exception ;
- le régime de « protection ciblée » est porté par les organismes métropolitains et municipaux londoniens ; il vise à isoler des espaces dans lesquels est promu le développement « endogène », il s'oppose à libéralisation de l'espace.

Dans la première moitié des années 1980, le régime néoconservateur est porté et développé par le gouvernement central alors qu'au niveau métropolitain, le Greater London Council élabore un plan de développement économique sous la férule de la nouvelle gauche. Celui-ci propose un système de discrimination territoriale positive en direction de l'*inner city* (régime de protection ciblé).

Les années 1990 se présentent comme un moment de généralisation de la compétition territoriale dans le financement du développement urbain. Nous posons

l'hypothèse que c'est à ce moment-là qu'émerge le modèle contemporain de la régénération urbaine. Articulé autour d'une logique de projet, il crée une géographie de la distinction dans laquelle se fragmentent les politiques publiques qui ne sont plus dès lors encadrées par un discours national. Le régime de territorialité de la régénération se met en place avant de se généraliser sous les néotravailleurs.

Pendant la quatrième séquence, avec le retour au pouvoir des néotravailleurs en 1997, la régénération désigne dorénavant à la fois la croissance des centres urbains dans les interstices postindustriels et les actions de développement social et politique menées dans les quartiers défavorisés. L'intégration des normes du développement durable (Raco et Street, 2012) et les politiques de reconnaissance (Lash et Featherstone, 2002 ; Hines, 2013) conduisent à une reconfiguration complète du cadre législatif dans lequel s'effectue la régénération. En 1999, la (re)création d'un gouvernement métropolitain, la Greater London Authority, change la donne institutionnelle et ouvre la voie à la nouvelle idéologie spatiale de la régénération articulée autour du concept de cohésion sociospatiale (Buck *et al.*, 2005). Sans revenir sur le paradigme néolibéral de la régénération menée par les acteurs du secteur privé et pris dans le contexte du contrôle strict des dépenses publiques, les néotravailleurs font cependant significativement évoluer le cadre de référence dans lequel elle se déroule. À la différence des conservateurs et de leur croyance dans les vertus d'un laisser-faire abstrait, ils incarnent la *realpolitik* du néolibéralisme. La « troisième voie » de la régénération accompagne un discours qui insiste sur l'inclusion et la participation politique, y compris dans l'aménagement urbain. C'est le régime que nous désignons par l'expression « régénération durable ».

La dernière période est celle qui sonne le glas de la régénération urbaine, victime de la rigueur budgétaire qui suit la crise financière de 2008, mise en œuvre par la coalition conservateurs/libéraux-démocrates qui s'installe au pouvoir en 2010. Elle démantèle le maillage territorial tissé par les néotravailleurs tout en proposant un nouveau dispositif : le *neighbourhood plan*. Avec P. Allmendinger et G. Haughton (2012), nous postulons que la transition entre les néotravailleurs et la coalition ne concerne pas seulement les politiques sociales mais comporte également un volet spatial. Il instaure le retour à un ordre politique inégalitaire comparable à celui des années 1970.

Encadré 0.1 Régimes de territorialité de la requalification de l'inner city (1977-2014)

	Parti politique au pouvoir au niveau national	Parti politique au pouvoir au niveau métropolitain	Principaux programmes de requalification de l'inner city							Type de régime territorial
			GLC	UP	UDC	CC	SRB	NDC	GLA/OA	
1977	Travailliste	Conservateur	■	■	■	■	■	■	■	Cohabitation de deux régimes : 1/ moderne néoconservateur 2/ protection ciblée
1978	T	C								
1979	Conservateur	C								
1980	C	C								
1981	C	Travailliste								
1982	C	T								
1983	C	T								
1984	C	T								
1985	C	T								
1986	C	Dissolution du GLC - pas de pouvoir métropolitain élu								
1987	C									
1988	C									
1989	C									
1990	C									
1991	C									
1992	C									
1993	C									
1994	C									
1995	C									
1996	C	■	■	■	■	■	■	■	régénération	
1997	Néotravailliste									
1998	NT									
1999	NT									
2000	NT									K. Livingstone, candidat indépendant, élu maire du Grand Londres (GLA)
2001	NT									
2002	NT									
2003	NT									
2004	NT									K. Livingstone réélu sous l'étiquette néotravailliste
2005	NT									
2006	NT									
2007	NT	■	■	■	■	■	■	■	régénération durable	
2008	NT									
2009	NT									
2010	Coalition conservateur / libéral-démocrate									B. Johnson, candidat conservateur, élu maire de Londres
2011	C									
2012	C									
2013	C									B. Johnson réélu
2014	C									

4. Nouvelles scènes de production territoriale et reconfiguration de la citoyenneté urbaine dans les zones de régénération : une géographie du cynisme

Dans la trajectoire de néolibéralisation des politiques urbaines, la période néotravailleuse se présente comme un moment de reconfiguration idéologique autour de l'idée d'une troisième voie entre économie socialiste keynésienne et conservatisme social (Imrie et Raco, 2003). Tout en adhérant à l'économie de marché et à la libéralisation des échanges, les néotravailleurs vont chercher à agir contre l'accroissement des inégalités sociales et politiques (Hills et Stewart, 2005).

Nous postulons que cette évolution idéologique a une géographie spécifique, différente de celle des périodes précédentes. Elle se traduit par la mise en place de territoires dont le but est d'articuler la croissance des marchés immobiliers et l'inclusion sociopolitique. À Londres, nous avons par conséquent assisté depuis une quinzaine d'années à l'établissement d'un maillage de la régénération qui se superpose aux mailles administratives existantes. Elle illustre ce que M. Bussi (2007, 2009) et P. Melé (2008) ont caractérisé comme une montée en puissance de nouvelles formes de contractualisations territoriales.

M. Bussi note qu'à côté des hiérarchies pyramidales héritées se développent d'autres formes d'organisation politique articulées autour de nouveaux contrats territoriaux. P. Melé s'intéresse quant à lui aux mobilisations sociales qui président à l'instauration de nouveaux territoires dans un contexte de territorialisation variable de l'action publique. Il étudie en particulier les moments où différentes visions territoriales sont en concurrence et les chemins par lesquels les acteurs parviennent à un accord. Il montre que l'établissement des territorialités négociées passe par tout un ensemble de transactions qui permettent de construire des « compromis de coexistence » (Blanc *et al.*, 1994 ; Blanc, 2003). Elles ont pour objectif d'aboutir à « la construction d'un compromis négocié et à l'acceptation de modalités particulières d'appropriation de l'espace, du vivre ensemble ou du vivre avec » (Melé, 2011). Au cœur de cette dynamique se situent donc plusieurs situations communicationnelles dans lesquelles s'affrontent différentes visions territoriales.

P. Melé, pour qui l'aménagement urbain comporte donc une dimension communicationnelle et délibérative, rejoint en cela un vif débat qui a lieu depuis la fin des années 1990 au Royaume-Uni (Healey, 1997 ; Tewdwr-Jones et Allmendinger, 1998). Pour P. Healey, nous avons assisté à une évolution communicationnelle des pratiques d'aménagement depuis les années 1980. Sa perspective est largement

informée par les propositions de J. Habermas contenues dans *Théorie de l'agir communicationnel* (1987 [1981]) et *Droit et démocratie* (1997 [1992]). Vu par P. Healey (1997), l'aménagement est devenu un processus discursif qui implique des rationalités multiples et se caractérise par son pluralisme. La pratique de l'aménagement urbain ne peut pas seulement être informée par des normes techniques (« faire ce qui marche ») parce que ses conséquences affectent la communauté politique dans son ensemble³. Elle pose des problèmes d'arbitrage entre les intérêts de différents groupes. Pour être fondées démocratiquement, les actions d'aménagement doivent pouvoir être déterminées collectivement dans des arènes où la communication et l'examen rationnel de perspectives contradictoires permettent de déterminer l'action la plus juste.

Cette perspective fait écho au débat qui entoure l'idée de la mise en place d'un « impératif participatif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) dans les démocraties libérales contemporaines. La reconnaissance de cet impératif a entraîné la mise en place de dispositifs de délibération et de concertation qui affirment avec plus ou moins de succès la validité de la parole et les actions des citoyens-habitants (Bacqué *et al.*, 2005 ; Halpern, 2010 ; Gardesse, 2011 ; Deboulet et Ney, 2013).

Ces dispositifs s'inscrivent dans un mouvement de fond de démocratisation des systèmes experts. Le processus s'appuie sur un double postulat : d'une part il est possible aux habitants de se former et d'atteindre un niveau d'information comparable à celui des experts ; d'autre part, leur participation est souhaitable politiquement. Ce dernier point implique que la seule démocratie représentative, celle qui s'appuie sur un système où la participation politique est assurée par des représentants sanctionnés par des élections, est insuffisante pour prendre des décisions dans les situations d'incertitude qui subsistent face aux problèmes techniques contemporains. La notion d'incertitude désigne, pour M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, les problèmes publics dont l'évaluation technique ne suffit pas à déterminer l'action et qui nécessitent d'être débattus par le public citoyen pour les fonder dans la justice (Callon *et al.*, 2001).

Dans la théorie de J. Habermas le dépassement des antagonismes par une discussion rationnelle n'est possible que lorsque les parties prenantes ont une égalité de statut qui leur permet de participer, sans contrainte, à la discussion et qu'elles ont accès à une information suffisante. La meilleure façon de procéder est de mettre en place des arènes délibératives respectueuses de la diversité des positions de chacun qui soient capables d'accommoder l'expression des conflits et de favoriser leur médiation. La

³ Ce point est largement développé dans le second tome de *Théorie de l'agir communicationnel : Critique de la raison fonctionnaliste* (1987).

discussion informée et rationnelle doit être menée éthiquement. Ainsi conduite, elle doit permettre de mettre à jour les relations de pouvoir et de domination, les mystifications et les arguments fallacieux. Elle est donc porteuse de propriétés émancipatoires et de la capacité de transformer l'audience et les relations qui se jouent entre ses participants. Établi de cette façon, le consensus peut être considéré comme légitime par toutes les parties prenantes.

Formulée ainsi, la pratique de l'aménagement repose donc sur une éthique de la communication et sur un accord tacite entre les groupes qui participent à la discussion selon lequel ils sont engagés dans la recherche de la solution la plus rationnelle. Cette proposition se heurte à des attitudes cyniques⁴. Comme le note J.-P. Cometti dans son exposé de la pensée de J. Habermas (Cometti, 1997) :

« Le cynisme moderne, non seulement simule la communication pour la soumettre à des conditions strictement privées, mais donne résolument congé à toute forme de validité, et par conséquent de consensus. L'entente, au sens où en parle Habermas, ne présuppose-t-elle pas l'existence et la conscience, au moins virtuelle, de fins pouvant être reconnues et voulues comme telles ? Les prétentions à la validité qui entrent dans toute argumentation en constituent une composante essentielle et nécessaire. Le cynisme moderne, pour sa part, présente apparemment cette particularité de pouvoir accueillir en lui conscience, savoir et rationalité tout en restant étranger aux normes d'une morale universaliste. » (Cometti, 1997)

Aussi les cyniques peuvent-ils tout à fait rejoindre une discussion délibérative sans avoir aucune intention de participer à l'établissement d'une norme d'agir collectif. Ils assouvissent des fins privées, tout en participant aux discussions.

« Comme l'a écrit Jacques Bouveresse, "ce que révèle l'analyse du cynisme contemporain, ce sont en effet les interactions de subjectivismes en état de tension et d'alerte permanentes, qui n'ont nullement l'intention de se plier aux exigences d'une raison communicative universelle ou de se laisser réellement communiquer quelque chose, mais cherchent plutôt à utiliser la fiction trompeuse de la communication pour satisfaire des intérêts et atteindre des objectifs tout à fait privés". Pour le cynique, la règle n'est évidemment pas : communiquons ! ni même : composons ! mais plutôt : "Tu ne vas pas me la faire, je finirai bien par t'avoir !" Il est cette expression moderne de l'affirmation de soi qui se confie à ce que l'on appelle désormais des opportunités. » (Cometti, 1997)

⁴ Il existe d'autres critiques de la proposition de P. Healey, qui rejoignent l'idée que l'expérience du monde social donne à voir de multiples contre-exemples de cette éthique de la discussion. Outillée par Bourdieu (cité par Healey elle-même) ou Foucault (Allmendinger et Tewdwr-Jones, 1998), elles montrent les limites sociales qui contraignent l'exercice de cette éthique de la discussion.

Avec J.-P. Cometti et J. Bouveresse, retenons que la morale communicationnelle est incomplètement fondée, et qu'il est nécessaire d'être attentif au déploiement d'attitudes cyniques dans l'espace public où se jouent ces délibérations. En nous appuyant sur des exemples pris dans le contexte londonien, nous allons étudier les effets du cynisme dans les arènes consacrées à l'examen public des politiques de régénération.

Nous postulons pour cela que la production de la régénération à Londres s'effectue au sein de plusieurs scènes politiques, où se succèdent des moments d'ouverture du débat rationnel et des moments de fermeture quand le cynisme domine. À la politisation des résidents et à leur engagement croissant dans l'espace public, les autorités politiques n'ont pas toujours répondu par une fermeture idéologique. Les coalitions et les associations parviennent parfois à donner à voir les failles et les ajustements d'un consensus, qui pour autant qu'il est omniprésent, est loin d'être homogène.

Ainsi, avec la sociologie de l'action publique, nous pensons qu'il faut rester prudent dans l'analyse des arènes de décisions, qui ne garantissent pas nécessairement une plus grande démocratisation. Les logiques partenariales peuvent au contraire servir à renforcer la position de groupes élitaires (Peck, 1995 ; Basset, 1996 ; Davies, 2004) ou empêcher la participation (Diamond, 2004). Dans les territoires de la régénération, seul un suivi serré de l'action des partenariats permet de juger de leur degré d'ouverture et de fermeture. De la même façon, le caractère néolibéral d'une politique ne suffit pas à en établir le caractère injuste (Morange et Fol, 2014). Là encore, seule une analyse des résultats effectivement produits par ces politiques permet de le faire.

Ce que l'on doit donc observer est la forme la plus concrète de ces arènes de discussions et de consultations du public : l'urbanisme négocié britannique. Il n'existe pas de texte qui serait l'équivalent du Code de l'urbanisme français. À rebours des systèmes constitutionnalistes continentaux, l'attribution des permis ne s'effectue pas sur la base de la conformité au Code mais sur l'interprétation de l'adéquation aux recommandations, *guidances*, *frameworks*. Celles-ci n'ont pas valeur de loi mais constituent des aides pour que les décisions prises par les représentants de la puissance publique soient « raisonnables ». Dans ce système, c'est l'interprétation de la jurisprudence associée à celle des recommandations qui prévalent pour chaque décision.

Les « plans » comme le *London plan* constituent en fait un horizon, une stratégie générale et pas un document contractuel. Les objectifs qui y sont définis sont, nous le verrons, contraignants pour les services d'aménagement locaux, mais ils peuvent également être contournés. Par exemple, l'étude de la stratégie régionale, le

London plan et des zones prioritaires de régénération, les « zones d'opportunité », ne permet pas à elle seule de comprendre ce qui se passe effectivement dans ces périmètres.

Il faudrait donc étudier chaque permis de construire pour voir ce qui se construit effectivement et quels types de dédommagement sont obtenus par la puissance publique. Depuis les années 1970, les municipalités sont autorisées à exiger de la promotion immobilière qu'elle participe, financièrement ou par un effort de construction, à compenser les impacts négatifs de nouvelles constructions. Dans le vocabulaire de l'économie politique, nous pourrions dire que la promotion immobilière doit prendre en charge une partie des externalités négatives qu'il incomberait sinon à la puissance publique de financer.

Encadré 0.2 L'urbanisme négocié

- L'article 52 de la loi-cadre *Town and country planning act* de 1971 autorise la mise en place de négociations entre aménageurs et promoteurs en amont des dépôts de permis de construire pour discuter et négocier la forme et le montant des dédommagements versés par le promoteur aux collectivités locales. Ils sont désignés sous le terme générique de *planning gain* et peuvent se traduire par des contributions financières, par la construction de bâtiments à usage collectif (écoles, centres de soin) ou de logements sociaux ou par des opérations de rénovation urbaine ou de requalification des espaces publics.
- Entre 1990 et 2012, les négociations ont été régies par le nouvel article 106 du *Town and country planning act* de 1990. On parle ainsi des montants négociés au titre de la « section 106 ».
- Depuis 2008, un nouveau mécanisme de dédommagement a été mis en place : le CIL, *community infrastructure levy*, taxe sur les nouveaux projets immobiliers.
- La refonte de la loi-cadre de l'aménagement en 2012 et la publication du *National planning policy framework* (NPPF) a maintenu les procédures de dédommagement, section 106 et CIL, en introduisant la prise en compte du taux de profit (*viability*) d'un projet. Les promoteurs peuvent ainsi refuser de proposer un dédommagement s'ils prouvent que les profits s'en retrouveraient diminués à tel point qu'il ne serait plus rentable de construire le projet.

5. Conflits et débats dans les sphères publiques : les vertus d'une approche géopolitique

Alors que la participation semble encouragée (Jenkins et Forsyth, 2009 ; Carpenter et Brownhill, 2008) et que toutes les stratégies spatiales, y compris le plan régional, font l'objet de procédures de débat public étendu (*examination in public*), plusieurs observateurs ont noté le caractère idéologiquement fermé de ces arènes. M. Edwards, universitaire, enseignant à University College London au département d'aménagement (*planning*) a ainsi pris une part active dans la consultation concernant la stratégie spatiale londonienne (*London plan*). Dans un article publié à ce propos, il commente ainsi le contexte actuel d'aménagement de la capitale :

« the neo-liberal discourse becomes so dominant that there is a space in public life only for a consensus view of the world and of the city. Although inequalities and exploitation worsen, formal politics is almost entirely denuded of serious conflict and political party policies differ in relatively trivial ways. In such a context, there is little space for the expression of serious dissent and those counter-views, which are expressed, have little detectable impacts on events. Even the near collapse of the international financial system and the mounting evidence of environmental breakdown and peak oil (Atkinson, 2010) scarcely yet disturb the prevailing orthodoxy. » (Edwards, 2010)

« le discours néolibéral est devenu si dominant qu'il n'y a de place dans la vie publique que pour une vue consensuelle du monde et de la ville. Même si les inégalités et l'exploitation se sont accrues, la politique formelle est presque totalement dénuée de vrais conflits et les partis politiques ne diffèrent que de façon marginale. Dans un tel contexte, il y a peu de place pour l'expression des dissensions et ces opinions ont peu d'impact sur le déroulement des événements. Même le quasi-effondrement du système financier contemporain et la situation environnementale et énergétique de plus en plus tendue ne semblent pas perturber plus que cela l'orthodoxie qui prévaut ». (Edwards, 2010)

En cela, il rejoint le constat d'autres universitaires, notamment F. Moulaert, A. Rodriguez, E. Swyngedouw (2002) qui, comparant une quinzaine de grands projets de régénération européens notaient le consensus qui préside à leur construction. Pour ces auteurs, en particulier E. Swyngedouw qui défend l'idée d'une évolution « post-politique » de la démocratie (Swyngedouw, 2009, 2011), il existe une frontière indiscutable dans la régénération, un horizon indépassable du débat public : la nécessité qu'elle soit menée par les acteurs du secteur privé et que les intérêts de la promotion immobilière priment sur les autres considérations. Pour ces auteurs, tous les grands projets de régénération menés en Europe depuis la requalification du port de

Bilbao en 1997 opèrent dans ce cadre et constituent en cela des traductions concrètes, des incarnations urbaines de l'idéologie économique néolibérale.

Il n'est pas évident d'établir *a priori* cette affirmation dans le contexte londonien, ce que les auteurs notaient eux-mêmes en 2002 lors de leur étude de la requalification de la rive sud de la Tamise. L'aménagement négocié se présente à première vue comme un dispositif qui au contraire cherche à compenser les impacts négatifs de ce type de projet et à en tirer une contrepartie juste pour les publics affectés.

Cependant, nous postulons qu'au sein de ce système qui s'appuie sur la négociation se maintiennent des frontières qui échappent à toute forme de démocratisation. Le cas londonien montre comment les évolutions « progressistes » de la démocratie peuvent conduire à une forme de privatisation de la démocratie elle-même. Nous posons ici l'hypothèse que le dernier régime de territorialité de la régénération, la régénération durable, a institué un capitalisme régulateur dans lequel l'application des normes, de durabilité environnementale, de rentabilité ou de concertation, constitue autant d'opportunités marchandes (Levi-Faur *et al.*, 2004 ; Braithwaite, 2008). La démocratie économe néolibérale se retrouve *in fine* à louer au secteur privé une partie des prérogatives qui sont censées garantir son bon fonctionnement.

La régénération apparaît alors moins « post-politique » qu'elle n'est « impolitique », dans le sens où elle est soumise à de fausses discussions, un faux débat public pendant que ses vrais principes ne peuvent être discutés collectivement. Cette reconfiguration ne se laisse pas facilement saisir (Raco, 2014). Nous postulons que les situations de conflits ou de « disputes » constituent des moments privilégiés pour en rendre compte. Nous utilisons le terme de « dispute » dans le sens que lui donnent L. Boltanski et L. Thévenot dans leur essai *De la justification, les économies de la grandeur*. La dispute désigne les moments de « rupture d'ordre, rendue manifeste par la crise, le déséquilibre, la critique, ou la remise en cause » (Boltanski et Thévenot, 1991). Comme eux, nous nous attacherons à saisir dans une même séquence l'établissement du consensus et sa contestation, à traiter « l'accord et la critique comme des moments étroitement liés d'un même cours d'action ».

Les analyses de M. Dikeç (2001, 2005, 2007) et E. Swyngedouw (2007, 2009, 2011) sur la spatialité du politique offrent un arsenal théorique particulièrement apte à saisir l'alternance de ces moments de consensus et ses ruptures. S'appuyant sur les travaux des philosophes J. Rancière (1990) et C. Lefort (1981) cherchant à saisir les différents types d'activités politiques dans leur rapport à l'État et à l'expression du dissensus, ils distinguent trois types d'action collective. La première, la « police »,

désigne les activités créatrices d'un ordre. Elle distribue fonctions et places aux individus et aux institutions (Dikeç, 2007). Elle « partage le sensible » pour reprendre le titre d'un ouvrage de J. Rancière (2000) et dessine les contours des légitimités politiques. Les deux autres types d'action collective que les auteurs identifient sont désignés par les termes « la » politique et « le » politique. Tous deux se caractérisent par des conflits et des relations de pouvoir. La politique désigne les conflits d'intérêts et les tensions qui s'exercent au sein de la police. En revanche, le politique se présente comme une perturbation de la police. Il concerne les actions qui visent à faire entendre une voix dissidente s'opposant à la police et réclamant une place dans sa définition. Il caractérise les actions qui visent ainsi la reconnaissance de certains groupes et de leur expérience ou, dans les termes de J. Rancière, à l'élargissement du sensible qui préside à l'assignation des places et des rôles sociaux.

Appliquée à Londres, cette approche permet de comprendre les contraintes qui pèsent sur l'émergence d'un discours de remise en cause de la régénération. Fondée sur une économie de la distinction et opérant dans un cadre politique d'exception, la « police » de la régénération contraint la majorité des mouvements qui la contestent à opérer à l'échelle restreinte des projets urbains. L'accès aux débats qui président à la définition des priorités de la régénération (sa politique) est limité aux acteurs dont la légitimité est définie par la capacité, financière ou technique, à la produire (*deliver*). Le public exclu peut réagir de plusieurs façons : il peut consentir à ce consensus car il satisfait ses intérêts, ou chercher à le remettre en cause et modifier les caractéristiques de la police (ce que les auteurs définissent comme des moments où émerge « le politique »).

Cette perspective rejoint en définitive celle proposée par P. Subra, défenseur d'une approche géopolitique de l'aménagement (2007). Selon lui, le conflit est un révélateur des dysfonctionnements de la sphère publique en même temps qu'il constitue un moyen de rééquilibrer les rapports de force qui l'animent. Loin de penser que la sphère publique doit être a-conflictuelle, il propose au contraire de mesurer sa qualité démocratique à celle des conflits qui s'y déroulent. En cela, il rejoint les propositions de J. Habermas et de M. Dikeç et E. Swyngedouw. Loin de constituer un obstacle à la démocratisation, le conflit en serait au contraire le signe et son absence indiquerait une dépolitisation de l'action collective au profit d'une confiscation par des instances dont la légitimité pose problème.

Nous défendons donc cinq thèses principales dans ce travail :

1. Au cours des trente dernières années la trajectoire socio-économique des espaces péricentraux londoniens les a fait passer du statut de marge en déclin à celui de lieu stratégique, jouant un rôle complexe dans l'organisation spatiale de la globalisation à Londres.
2. Le modèle politique et urbain de la régénération est pendant une vingtaine d'années l'objet d'expérimentations et de reconfigurations. Il se stabilise seulement au cours des années 1990 dans un consensus entrepreneurial, compétitif et partenarial.
3. La territorialisation des politiques urbaines « néolibérales » dans l'*inner city* londonienne est discrète et inachevée et fait place à de nombreux reliquats de l'intervention de la puissance publique.
4. L'agenda néotravailleiste des années 2000 modifie le modèle de la régénération urbaine avec la prise en compte de la question de la durabilité et de la reconnaissance des minorités. Pour autant il ne revient pas sur le consensus établi dans les années 1990 et ces nouvelles politiques conduisent dans les pires des cas à une privatisation du fonctionnement même de la démocratie locale.
5. Le modèle de la régénération est contesté dans plusieurs sphères politiques, mais les protestations sont fragmentées et peinent à se généraliser en raison de la spatialité spécifique de la régénération, par projet.

Méthodes et parcours

Voici les différentes sources qui ont nourri ce travail. Premièrement, nous analysons le rôle de notre trajectoire résidentielle et professionnelle sur le choix du sujet et des cas d'étude, deuxièmement le rôle de l'accès aux sources, aux personnes et des effets d'aubaine dans la constitution du corpus final.

1. Le rôle de la trajectoire résidentielle et professionnelle

Un ancrage dans des territoires familiaux et quotidiens

Je⁵ commence à habiter et travailler à Londres avant de prendre cette ville comme objet d'étude. Je viens grossir les rangs des milliers d'étrangers venus s'installer à Londres dans la première moitié des années 2000, encouragés par un marché de l'emploi accessible aux ressortissants de l'Union Européenne. Le premier *London plan* vient d'être publié, les franges de la City y sont désignées comme une opportunité foncière, mais je ne perçois pas encore les effets de cette politique sur l'évolution de mon paysage quotidien.

Je réside dans un appartement du parc public qui a été privatisé dans les années 1990, à quelques rues du premier appartement occupé par le jeune Tony Blair et à proximité d'un parc que la municipalité, Hackney, restaure lentement grâce à un financement européen. Inaccessible en métro, le quartier souffre d'une réputation suffisamment mauvaise pour que le loyer me soit accessible. Hackney est gentrifié de longue date. T. Butler, sociologue spécialiste de la question, y réalise sa thèse en 1991, *People like us* (Butler, 1991).

⁵ Je propose de rendre compte du travail de collecte de données en recourant à l'emploi de la première personne pour mieux mettre en valeur le rôle de ma subjectivité dans le choix des cas d'étude.

À deux pas de mon logement se situe le quartier antillais de Dalston, tête de pont des politiques de régénération des années 1990. Le Dalston City challenge (1992-1996) est emblématique de la transition post-thatchérienne. Il se concentre sur des petites opérations immobilières menées le long de l'artère qui relie les quartiers nord de Londres à la City, située à moins de cinq kilomètres de Dalston. Il est également une vitrine de la politique du maire K. Livingstone (2000-2008) qui fait de Gillett Square, la place à côté de laquelle je vis, un symbole de sa politique de requalification des espaces publics.

Entre 2007 et 2010, je continue de vivre à Londres de façon intermittente, puis viens finalement m'y installer pour y réaliser mon travail de terrain doctoral. Pendant cette période, j'observe les manifestations les plus visibles des changements socio-économiques qui se réalisent dans les franges immédiates de la City. La Broadgate Tower, gratte-ciel de 167 mètres, se dresse à l'extrémité nord-est de la City et marque désormais l'entrée dans le *central business district* qui se reconstruit autour d'une architecture spectaculaire. Elle précède la construction de la tour Heron qui se situe à quelques dizaines de mètres plus au sud, sur la même rue qui traverse Dalston quelques kilomètres plus au nord.

Je vois également démarrer puis s'interrompre les chantiers qui subissent de plein fouet la crise internationale du crédit à partir de 2008. Les projets immobiliers les plus prestigieux, ceux qui ne comportent pas de logements abordables (dont les prix se situent en dessous des prix du marché pour permettre à la petite classe moyenne de se loger) ne bénéficient pas du plan de relance du gouvernement de G. Brown. Les paysages des franges de la City, Aldgate, Old Street sont parsemés de chantiers interrompus, balises d'une promotion immobilière alors en berne. Dans la City, le site du gratte-ciel surnommé « la râpe à fromage », le *cheesegrater*, est converti pour quelques mois en jardin potager. À partir de 2010, les marchés immobiliers repartent à la hausse et Londres redevient une valeur refuge pour « fixer » la circulation des capitaux internationaux (Green et Bentley, 2014).

Figure 0.1 Trajectoire résidentielle et lieux d'enquête

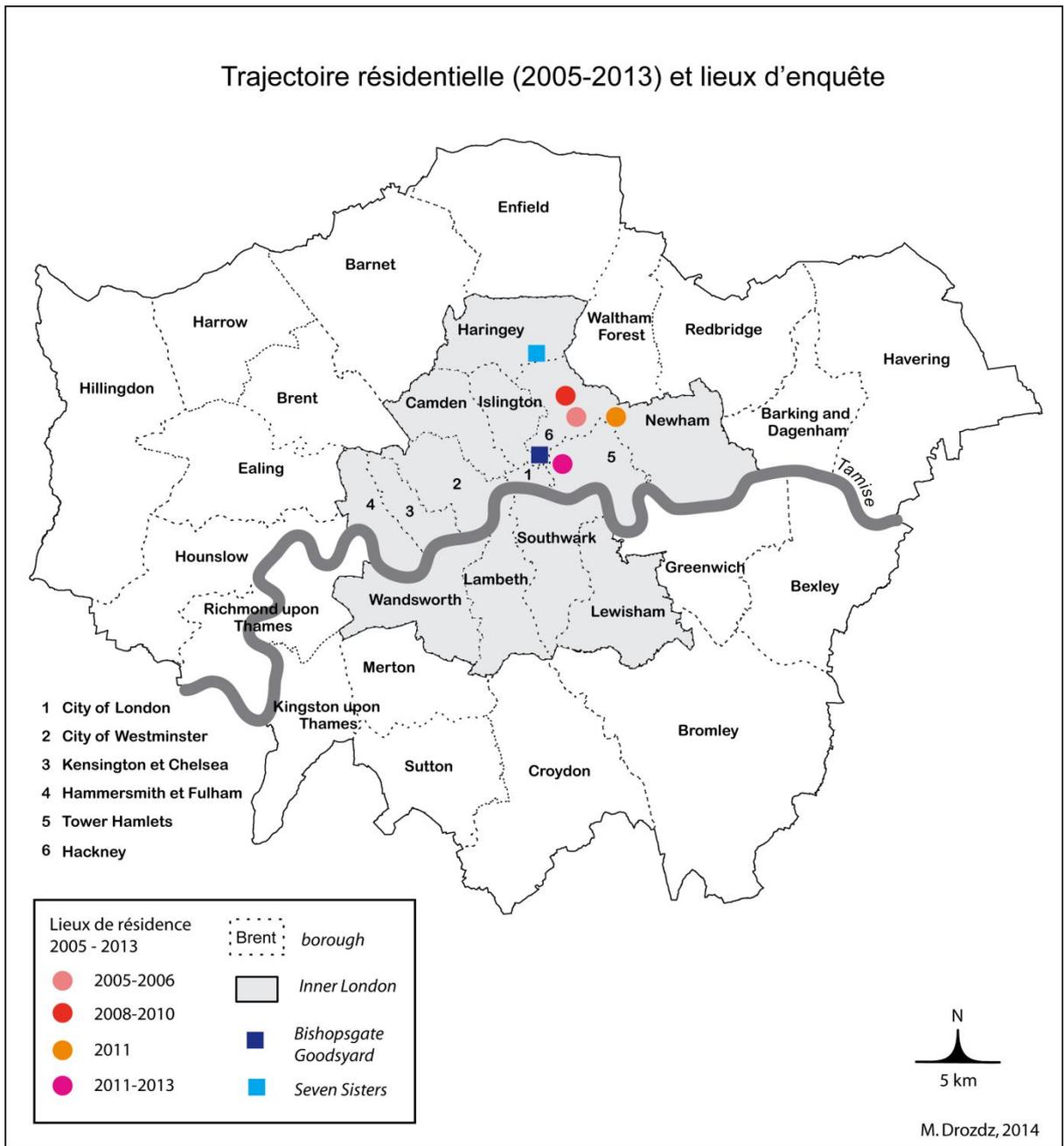
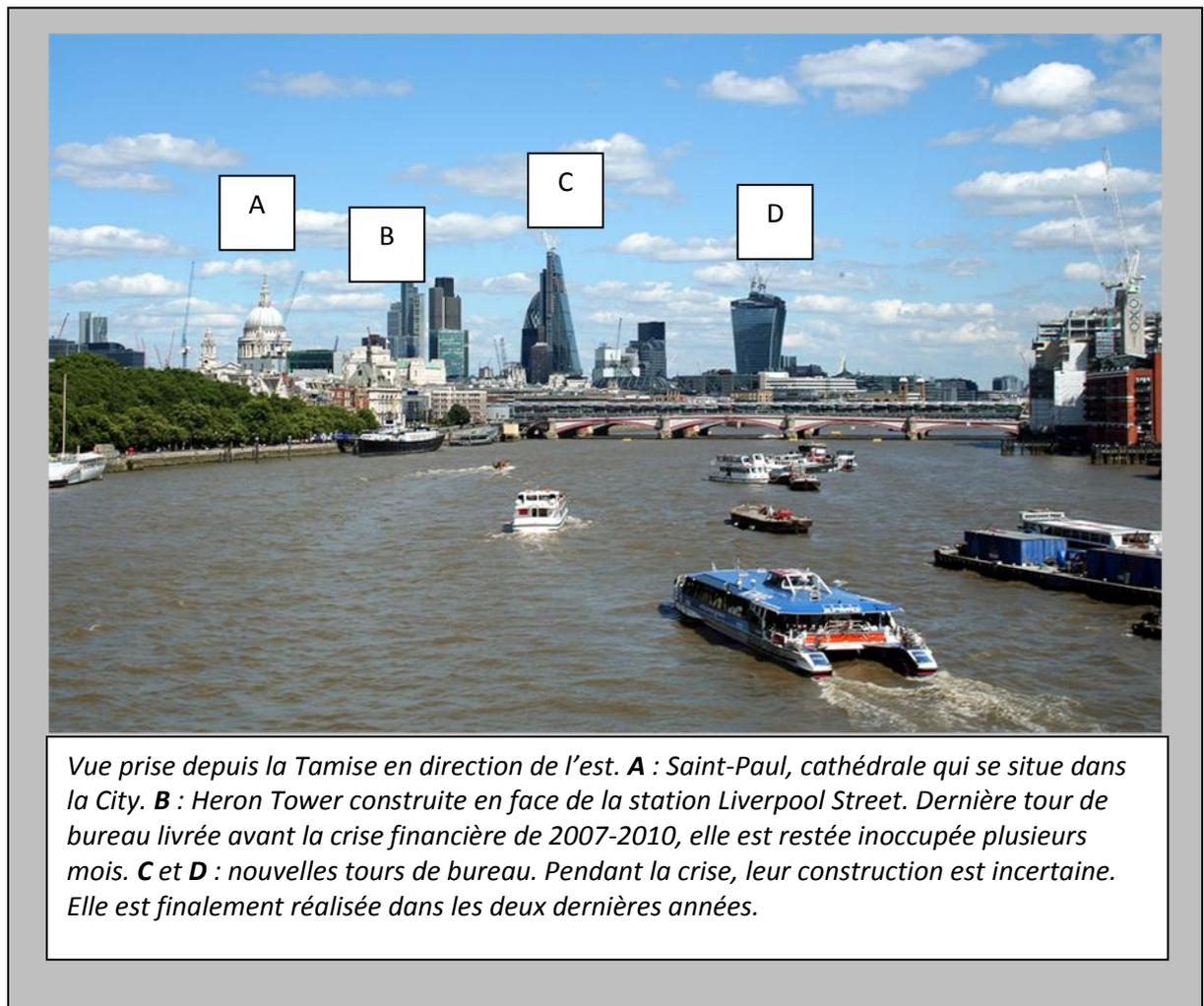


Figure 0.2 La skyline post-crise de la City de Londres



Source : M. Drozd, 2013

Figure 0.3. Paysages de la régénération dans les franges de la City.



Cet ancrage ne garantit pas un accès privilégié aux sources

Dans un premier temps je suis trois pistes de recherche en parallèle pendant la première année. La première s'intéresse à la reconfiguration des espaces de travail dans les franges de la City pour comprendre comment elles procèdent de deux évolutions plus générales : l'organisation du travail dans la production des services avancés et les dynamiques des marchés immobiliers. Malgré un ancrage à proximité du nouveau cluster high-tech, Silicon Roundabout, et des contacts dans plusieurs entreprises locales, je me rends compte que l'accès aux données concernant les marchés du travail est incertain⁶.

La deuxième piste se heurte à un écueil similaire. Il s'agissait de comprendre la reconfiguration d'un modèle urbain : le central business district. Là encore, mon ancrage résidentiel à proximité de la City et mon travail à la London School of Economics constituent un atout. Ils me permettent ainsi de suivre pendant une année les séminaires professionnels de la fondation New London Architecture. Je finis même par être guide dans la City pendant les journées du patrimoine afin d'approcher les architectes qui y interviennent. Mais comme dans le cas du marché du travail, l'accès aux données de cadrage (marchés immobiliers), sans être impossible, reste très difficile en dehors d'un partenariat officiel de recherche⁷.

La troisième piste, qui sera finalement celle de cette thèse, est née de plusieurs hasards et effets d'aubaine. En février 2010, la revue de géopolitique *Hérodote* prépare un numéro spécial sur les Îles britanniques et invite M. Appert à y contribuer. Il propose alors que nous écrivions l'article ensemble pour faire un bilan de l'urbanisme négocié des néotouvillistes en nous appuyant les exemples de deux sites qui ont donné lieu à de vives contestations : le Light Bar, restaurant situé en bordure de la tour Broadgate et le Bishopsgate Goodsyrd, friche ferroviaire de cinq hectares traversée par un viaduc classé. Comme j'habite à proximité de ces deux sites, cela nous permet de rencontrer les différents animateurs du mouvement, notamment les associations d'habitants qui se sont opposées aux plans d'extension de la City dans ses franges.

⁶ Depuis 2013, plusieurs bases de données historiques, notamment celles qui concernent les créations et les fermetures d'entreprises sont désormais publiquement accessibles. Auparavant, elles requéraient un protocole de recherche officiel. Ne réalisant pas ma thèse dans le cadre d'une convention de cotutelle et face à l'opportunité de suivre des arènes délibératives de l'action publique, j'abandonne cette piste. Il est certain que l'analyse de l'évolution que nous faisons des franges de la City pourrait bénéficier d'une mise à jour à partir de ces données désormais accessibles.

⁷ En définitive, j'ai pu avoir suffisamment de conversations informelles avec des acteurs de la promotion immobilière pour comprendre la dynamique générale qui anime les franges de la City entre 2010 et 2014 mais sans avoir accès aux bases de données immobilières.

Nous adoptons une démarche de géopolitique de l'aménagement telle que la définit P. Subra (2007) et abordons les conflits comme des révélateurs des rivalités entre acteurs, des rapports de force et des asymétries de pouvoir.

Quelques mois après, j'assiste au débat public (*examination in public*) du *London plan* de 2010, notamment les sessions qui portent sur la régénération. Pendant plusieurs semaines, j'écoute les interventions d'universitaires, d'associations, de représentants de la promotion immobilière et des administrations locales qui exposent leurs griefs et leurs revendications concernant les zones d'opportunités (les périmètres prioritaires de la régénération définis dans le plan régional). Je retrouve dans les intervenants des personnes que j'avais rencontrées en étudiant la mobilisation du Light Bar. La gouvernance des zones d'opportunité soulève plusieurs remarques de la part de la promotion immobilière et des services municipaux ; les associations, dont Just Space (Edwards, 2010) très active pendant le débat, soulignent les conséquences sociales problématiques du dispositif, qui semble conduire au déplacement des communautés de locataires du parc public et à sa privatisation.

Un dernier épisode m'oriente définitivement dans la direction d'une étude sur l'action publique et la régénération. Au printemps 2011, en suivant la piste d'un conflit d'aménagement qui a eu lieu à Tottenham dans le nord de Londres, j'assiste à deux réunions pendant lesquelles une jeune femme prend la parole pour dénoncer un projet de régénération qui va contraindre sa famille à quitter le quartier dans lequel ils résident depuis une trentaine d'années. Dans une des réunions, elle est suivie par un autre témoignage, en espagnol, accompagné d'une traduction simultanée, d'une femme qui y explique son parcours. Réfugiée colombienne, elle est venue s'installer à Londres après avoir été menacée par les milices paramilitaires en raison de son engagement auprès des communautés paysannes expropriées par British Petroleum⁸. Aujourd'hui commerçante installée à Tottenham, son activité est affectée par le même projet de régénération, qui pourrait la contraindre à quitter les lieux sans bénéficier d'une compensation lui permettant de s'installer ailleurs dans le Grand Londres.

Lors de ces réunions, les deux intervenantes rappellent que leur association, la Wards Corner coalition, a obtenu une décision de justice importante. En 2010, la Haute Cour administrative a reconnu que les communautés affectées par le projet de régénération n'avaient pas été suffisamment prises en compte par les services municipaux lors de la décision d'accorder le permis de construire en 2008. Les deux intervenantes demandent à la municipalité de protéger la communauté commerçante existante et de rejeter le nouveau plan de régénération proposé par Grainger, un des

⁸ Pour les détails de cette affaire de mobilisation transnationale voir : <http://business-humanrights.org/en/bp-lawsuit-re-colombia#c9345> [dernier accès : 30/08/2014].

principaux promoteurs britanniques. Il n'est pas mentionné que la municipalité a déjà signé un accord avec ce promoteur pour un partenariat de régénération. Par ce contrat, les services municipaux doivent lui faciliter l'assemblage foncier du site. En échange, celui-ci doit se charger de la rénovation de la station de métro et de la construction d'un *landmark*, un marqueur architectural censé signifier visuellement la régénération de la zone afin de catalyser des investissements futurs.

Le projet dont il est question constitue un cas classique de régénération telle qu'elle se pratique à Londres depuis les années 1990. Lors de la réunion du conseil municipal, les adjoints écoutent attentivement la requête mais le conseiller juridique et technique qui s'assure de la conformité des échanges signifie aux administrés que la décision d'accorder ou de refuser le permis de construire est du ressort du comité municipal d'aménagement (*planning committee*) et non du conseil municipal. Ce faisant, il dénie le caractère politique de la demande et affirme que c'est un problème technique dont la décision appartient aux experts. Les conseillers municipaux réunis n'ont donc pas à répondre à la demande de leurs administrés qui réclament un arbitrage politique. Les ressorts de cette situation m'échappent. Alors que leurs arguments sont de bonne foi pour quelles raisons est-il impossible de débattre d'une telle décision dans une arène politique ? Que se passe-t-il dans les arènes techniques qui ne puisse être débattu en public ?

2. La constitution du corpus

Je décide alors de me concentrer sur les controverses entre acteurs publics et administrés dans l'aménagement. Les mois suivants sont consacrés à une période de pêche aux informations dans plusieurs directions. La fig. 0.4 témoigne de ma socialisation progressive. Dans un premier temps, j'assiste à des conférences publiques, je participe à des forums de quartier (*wards forum*).

Les discussions avec les animateurs et participants de ces sessions me permettent en partie de comprendre les actions locales menées dans le cadre de l'aménagement participatif, de voir dans quelles arènes la participation des habitants est légitime et pour quelles actions. Les forums de régénération liés au dernier programme national, le *New deal for communities* sont désormais dissous, je ne parviens pas à intégrer une association de ce type. Je me concentre par conséquent sur les deux associations d'habitants que j'ai rencontrées et qui se mobilisent contre des projets de régénération à Shoreditch et à Tottenham.

Les rencontres avec les professionnels m'aident à me repérer dans l'abondante littérature sur l'histoire de la régénération. À Londres, les archives des projets réalisés dans les années 1990 sont difficilement accessibles. Fragmentés dans une multitude de projets et partenariats à géométrie variable, ils sont dirigés par des organisations *ad hoc* de statut privé. Leurs archives ne rejoignent pas celles des autres administrations. J'ai alors la chance d'accéder aux documents d'un programme mené dans les franges de la City à Shoreditch, dans le quartier dans lequel je réside. Les archives personnelles d'un des dirigeants du partenariat me permettent de reconstituer le maillon manquant entre les projets thatchériens et néotravailleurs : le consentement des municipalités travaillistes des franges de la City aux programmes compétitifs du Single regeneration budget.

Figure 0.4 Chronologie des activités et contexte



Corpus	Constitution des corpus (données du recensement / rapports / lettres / questionnaires) et constitution de la base "conflits" (archives de presse numériques)
Obs	Observation - Routine du travail de mobilisation + production des plans alternatifs + formations à l'urbanisme pour les citoyens + réunions publiques
S	Visite de site avec les acteurs
E	Entretien

Terrain et contexte - 2010 - 2013

2010

	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Corpus									London Plan EIP			
Obs						London Plan EIP						
S												
E												
Politique	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Locale	Elections Générales : élection coalition conservateurs / libéraux-démocrates											
	TH local plan Hackney local plan											
	Elections municipales Tower Hamlets, Hackney et Haringey renouvellent leur majorité travailliste.											
Nationale	Housing Benefit refo			Council housing reform			21st Century Welfare consultation					

2011

	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Corpus	City Business library											
Obs												
S												
E												
Politique	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Locale							Adoption du London Plan					
	Réforme du droit du travail								Localism act			
Nationale	Disability living allowance reform					Housing benefit reform					NPPF	

2012

	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Corpus												
Obs												
S												
E												
Politique	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Locale	Réélection de Boris Johnson à la tête de la GLA											
	Welfare reform act								Renegotiating planning gain			
Nationale	Reinvigorating the Right to buy			Neighbourhood planning legislation								

2013

	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc	
Corpus													
Obs													
S													
E													
Politique	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc	
Locale				Haringey local plan									
				CIL et neighbourhood plans									
Nationale	Streamlining the planning documents												

Une approche par cas non comparative

Je mène ensuite une campagne d'entretiens auprès des différents services municipaux confrontés aux oppositions locales. Les différents cas finalement choisis doivent être perçus comme autant de « laboratoires » et non comme les éléments d'une comparaison. Dans les différentes instances dans lesquelles j'ai pu mener des enquêtes

et accéder aux archives, je n'ai pas cherché à mettre en place un protocole d'enquête reproductible. Les informations recueillies auprès de la municipalité de Tower Hamlets sont ainsi bien plus abondantes que celles auxquelles j'ai eu accès à Tottenham. Le déséquilibre peut s'expliquer d'une part par ma propre position, je réside à Tower Hamlets, je suis plus légitime à contacter les services d'aménagement. Il s'explique d'autre part par les contextes différents dans lesquels ces deux *boroughs* opèrent. À Tower Hamlets, le travail sur la définition du plan local vient de se finir et il n'a pas suscité une très grande opposition, les administrateurs prennent le temps de m'expliquer les détails de sa conception. Ainsi, les services de régénération m'accompagnent sur plusieurs sites pour me montrer les enjeux propres aux différents programmes. À Hackney, de la même façon, j'accède facilement aux acteurs publics de la régénération avec qui je peux effectuer des visites de sites. En revanche, des changements à la direction des services d'aménagement m'empêchent de reconstruire la chronologie et les pratiques qui ont présidé à l'établissement du plan local.

À Haringey par contre, la situation est plus délicate. Les adjoints qui s'occupent de la question, dont c'est le premier mandat municipal, restent prudents. Ils laissent leur assistant en charge de la communication répondre à mes courriers pour me dire que toute la stratégie est explicite dans le plan local établi par les services d'aménagement et que les administrateurs sont les seules personnes compétentes pour me répondre. De leur côté, les services d'aménagement ne veulent pas plus me rencontrer. Malgré des accords de principe et plusieurs lettres de relance, je ne suis pas parvenue à y obtenir des entretiens fouillés. Ils sont alors confrontés à une urgence dans la définition de leur stratégie de régénération du *borough* : plusieurs investisseurs immobiliers se sont désengagés suite aux émeutes d'août 2011, ce qui menace l'ensemble du financement du programme.

En outre, les services municipaux affrontent également l'hostilité des associations d'habitants au sud-est de la municipalité, autour du site du Wards Corner que nous évoquions plus haut. Résistant à ce qui semble se présenter comme un projet de régénération banal, l'association de commerçants et de résidents réunis dans la coalition du Wards Corner luttent pour conserver un bâtiment edwardien qui doit être détruit pour faire place à un condominium résidentiel. Initialement déboutée par la municipalité, leur demande de reconnaissance des effets négatifs du projet sur les communautés locales a été reconnue par la Haute Cour de justice en 2010 qui casse la décision du conseil du *borough* de 2008. En juin 2011, les conseillers municipaux, réunis pour examiner de nouveau la demande de permis de construire, refusent de

l'accorder, contre l'avis des directeurs techniques⁹. Les administrateurs se retrouvent ainsi à devoir gérer un imbroglio juridique et politique, contexte qui ne facilite pas la présence d'un observateur extérieur.

Ma démarche ne procède donc pas d'un raisonnement par comparaison, car en tout état de cause, il ne m'est pas possible de comparer les stratégies de régénération de ces trois *boroughs* au même niveau de détail. Ils sont autant de situations singulières, trois cas (Passeron et Revel, 2005) à partir desquels on peut raisonner sur un objet général, la régénération. Les relevés effectués dans ces trois laboratoires, observés à une plus ou moins grande distance, ne servent pas à accumuler des preuves à l'appui d'une règle générale. Au contraire, il s'agit de prendre chaque stratégie comme une instance de la régénération, d'un phénomène qui ne se laisse pas saisir par une démarche modélisatrice. Cette approche ne m'a pas empêchée d'avoir recours à des méthodes statistiques dans ma démarche. Ces deux manières de raisonner et d'argumenter ne sont pas substituables.

Un accès différencié aux groupes mobilisés

En parallèle, je me tourne de nouveau vers les associations d'habitants pour reconstituer les détails de la chronologie des mobilisations. Je parviens plus aisément à rencontrer les membres du Wards Corner que ceux des associations de Shoreditch. Alors que je réside dans le même quartier, plusieurs membres font part de leur perplexité quant à ma présence dans le groupe et restreignent ma participation à plusieurs événements auxquels l'association participe.

Alors que je cherche à suivre le développement de la consultation pour le principal site de régénération du quartier, le Bishopsgate Goodsyrd, je ne parviens qu'à suivre l'élaboration du forum de proximité, le *neighbourhood plan*. Je finis cependant par être inscrite sur la *mailing list* de la consultation du Bishopsgate Goodsyrd, sans être considérée pour autant comme de partie prenante (*stakeholder*),

⁹ À Londres, les permis de construire sont accordés selon un protocole particulier qui insiste sur le caractère non partisan des décisions. Ils sont discutés lors de réunions spéciales du comité d'aménagement (*planning committee*) qui réunit des conseillers municipaux, des conseillers techniques des services d'aménagement et des conseillers juridiques. La politique partisane ne doit pas, en théorie, interférer avec la décision qui doit se baser sur les qualités (*merits*) du projet examiné. Néanmoins, le parti au pouvoir à la tête de la municipalité possède une majorité de conseillers municipaux qui siègent au comité. Il est donc tout à fait possible de « faire bloc » pendant les votes. Le cinquième chapitre examine en détail les modalités d'attribution du permis de construire au promoteur dans le cas du Wards Corner en 2011 et 2012 et met au jour les logiques partisans qui président à son attribution.

je suis locataire et non propriétaire de mon logement. Je ne peux pas participer à la phase de « concertation » mais seulement à celle de consultation¹⁰. Pour rendre compte de ce qui se joue dans l'espace « des négociations informelles, [des] arènes officieuses, de tout ce qui ne relève pas de la négociation institutionnalisée » (Blondieux, 2004, cité par Gardesse, 2011), je me suis appuyée sur les contacts noués au sein des associations et plus enclins à témoigner de ce qui se passe dans les réunions auxquelles je ne peux pas assister. Si je n'ai pas eu accès à toutes les discussions, j'ai pu au moins par ce biais reconstituer précisément la chronologie et les enjeux des différentes mobilisations auxquelles les associations ont pris part.

Dernier groupe mobilisé auquel je parviens à avoir accès : Just Space. Initialement, je ne réussis pas à rencontrer les cadres de cette association qui agit à l'échelle métropolitaine pour des politiques de régénération plus justes (Edwards, 2010). En 2011 et 2012, je les croise à plusieurs reprises dans des événements collectifs mais toujours sans parvenir à discuter de leur expérience. Travaillant avec des universitaires dans une logique de projets, ils ne se laissent pas facilement approcher pour discuter de leurs actions. Méfiants à l'égard de dispositifs de recherche dans lesquels l'universitaire se cantonne à une posture d'observation distante ou d'écoute et de restitution dans les seules sphères académiques, ils réclament un engagement concret des chercheurs avec lesquels ils travaillent.

Disposant d'une solide formation de géographe « à la française¹¹ », je propose alors de réaliser des cartes des oppositions à la régénération à Londres. J'avais entamé ce projet pour essayer de comprendre comment s'inséraient mes deux cas d'étude dans le contexte métropolitain. Pour les replacer dans l'histoire récente des conflits d'aménagement, j'ai ainsi commencé à construire un corpus s'appuyant sur une

¹⁰ Je reviens sur ces distinctions dans le septième chapitre qui porte sur les modalités de cette concertation. Par concertation, j'entends les événements collectifs dans lesquels la société civile est invitée à exprimer son avis et à participer à l'élaboration d'un projet d'aménagement ; par consultation, j'entends les événements dans lesquels les experts rendent public leur projet, dont les modalités et les objectifs sont déjà élaborés (Gardesse, 2011). Nous verrons que dans le cas du Bishopsgate Goodyard, la concertation est en fait une performance organisée par des consultants au service de la promotion immobilière en dehors de l'élaboration du projet proprement dite.

¹¹ Je suis redevable aux enseignants qui m'ont permis d'acquérir cette culture en analyse spatiale. Même si l'usage que j'en fais peut parfois s'éloigner des projets habituellement réalisés sous cette étiquette, c'est bien l'attention aux structures spatiales, aux sous-systèmes qui les animent « ceux qui fédèrent les coopérations comme ceux qui organisent entre individus et territoires les chemins de la dépendance et de la domination » (Pumain, 2003) qui m'a guidée dans ce travail, a facilité mon intégration auprès des associations locales et permis de travailler en bonne intelligence avec les géographes londoniens.

analyse systématique de la presse locale¹². Cet aspect de mon travail devient une « monnaie d'échange » qui me permet dès lors de rencontrer régulièrement les membres de Just Space et d'assister à leurs actions de mobilisation. Sans donner à comprendre les logiques sociales qui sous-tendent ces protestations¹³, le corpus cartographique permet de situer les luttes contre la régénération dans un contexte qui dépasse le seul périmètre des projets auxquels ils s'opposent¹⁴. La base de conflits recensés a ensuite été utilisée par des membres de Just Space pour élargir la fédération d'associations affiliées en contactant de nouveaux groupes en particulier dans Outer London.

3. Démarche générale de la thèse

Le corps de la thèse est divisé en trois parties et huit chapitres. La progression entre les parties est historique et couvre une quarantaine d'années.

Première partie : trajectoires de néolibéralisation

Dans cette partie nous reconstruisons la géographie de la régénération à Londres depuis la fin des années 1970, au moment où se met en place un plan national de développement des *inner cities* jusqu'à la fin des années 1980 où se réalisent les réformes de l'administration Thatcher.

Nous revenons dans un premier temps (chapitre 1) sur la définition du terme *inner city* et montrons qu'il désigne autant une position géographique qu'un ensemble de caractéristiques socio-économiques. À partir des années 1970, une fois la définition

¹² Je remercie ici vivement E. Bouilly de m'avoir indiqué les travaux qui s'intéressent à la reconstitution des cycles protestataires (*protest event analysis*). Le travail d'O. Fillieule (2007) sur la presse a constitué une source précieuse à laquelle se référer au moment de l'élaboration du projet.

¹³ La sociologie des mobilisations s'appuie sur la déconstruction des différentes trajectoires individuelles pour comprendre les logiques sociales d'affiliation, d'engagement et de désengagement (Fillieule *et al.*, 2010). Ce n'est pas notre propos ici. Une étude sur les trajectoires d'engagement aurait nécessité une enquête systématique sur le parcours (socialisations militantes et politiques) des membres mobilisés. Les entretiens biographiques ne m'ont pas permis d'accumuler un corpus suffisamment représentatif pour rendre compte des dispositions qui président à l'engagement et au désengagement au sein de ce type de groupes. J'utilise par conséquent ces entretiens comme des fragments qui témoignent de la diversité de trajectoires d'engagement, sans pour autant parvenir à identifier des types.

¹⁴ Les cartes présentées lors de ces séminaires sont décrites et analysées dans le dernier chapitre.

stabilisée, les quartiers d'*inner city* font l'objet d'un programme national de développement (*Inner urban areas act*, 1978) qui inclut aussi bien des politiques immobilières de montée en gamme résidentielle et commerciale que des initiatives de soutien au tissu économique existant.

Nous examinons dans le chapitre suivant l'hypothèse de la néolibéralisation des politiques urbaines sous l'administration Thatcher (1981-1992). Nous montrons qu'appliqué aux politiques de développement de l'*inner city*, le terme désigne deux processus : d'une part, la reconfiguration des systèmes d'acteurs en direction de la promotion immobilière internationale très haut de gamme ; d'autre part, le démantèlement des mécanismes de redistribution et de compensation en direction des quartiers d'*inner city* où se déroulent les programmes de régénération.

L'extension de la néolibéralisation est partielle. À Londres, les projets de l'administration Thatcher se heurtent à l'instauration d'un autre régime spatial entre 1981 et 1986. Porté par les *boroughs* travaillistes et par le Conseil du Grand Londres (Greater London Council – GLC), il favorise une stratégie de protection dans les sites clés de l'*inner city* dont le but est de favoriser un développement endogène. La dissolution du GLC en 1986 entraîne la disparition de cette alternative.

Deuxième partie : la requalification de l'*inner city* à l'heure de la « ville globale »

La deuxième partie illustre comment les pratiques de régénération se stabilisent dans les années 1990 autour d'un consensus entrepreneurial, partenarial et compétitif, encourageant ainsi la fragmentation socio-économique des quartiers de l'*inner city*.

Nous reconstituons d'abord leur trajectoire sociodémographique dans le Grand Londres (chapitre 3). Nous discutons les deux modèles dominants pour décrire ces recompositions, la ville globale de S. Sassen (1991) et la région urbaine mondialisée de P. Hall (1999). À la lumière des résultats d'une analyse statistique multivariée (analyse en composantes principales – ACP, classification ascendante hiérarchique – CAH) menée sur les quartiers d'*inner city*, nous montrons que ces quartiers ne constituent pas seulement des espaces de relégation. Les quartiers d'*inner city* occupent la fonction « d'espace-soupape » dans la reproduction de la ville. Les classes moyennes et supérieures y trouvent refuge suite à l'inflation des valeurs foncières dans les quartiers résidentiels aisés. Pour autant, cette dynamique n'entraîne pas une homogénéisation sociale à la hausse des quartiers d'*inner city* ; des poches d'exclusion socio-économique se maintiennent, et rendent manifeste l'augmentation de la fragmentation sociospatiale.

Cette fragmentation s'explique moins par la globalisation de Londres que par les réformes des mécanismes d'assurance et d'assistance de l'État social. Les politiques de régénération menées dans la décennie 1990 (chapitre 4) sont exclusivement des projets urbains menés par les administrations locales en partenariat avec le secteur privé. Leur visée peut être aussi bien le développement économique que la rénovation urbaine. Dans tous les cas la rentabilité attendue ne permet pas de livrer des projets qui compensent durablement la fragmentation sociospatiale. Par ailleurs l'échelon national n'a plus vocation à définir un cadre général d'intervention, ni à financer une géographie prioritaire ou à mener ces projets. À Londres, les franges de la City montrent comment ces politiques opportunistes au coup par coup se diluent dans une multitude d'initiatives concurrentes.

Troisième partie : La Troisième voie inachevée. « Renaissance urbaine » néotravailleuse, démantèlement post-crise et remise en cause de la régénération

La dernière partie examine la période qui commence par le premier mandat néotravailleuse en 1997 jusqu'à l'arrivée au pouvoir de la coalition conservateurs/libéraux-démocrates en 2010. Elle montre que la période néotravailleuse introduit de nouvelles pratiques dans les programmes de régénération sans modifier le consensus établi dans les années 1990. Chaque chapitre présente également l'impact de l'arrivée de la coalition actuellement au pouvoir sur les pratiques héritées de la période néotravailleuse.

Sous les néotravailleuses, la loi sur l'information (*Freedom of information act*) et la généralisation de la quantification (*evidence-based*) facilitent l'examen public des raisonnements qui justifient la régénération. Cependant, les logiques économiques qui y président demeurent encore majoritairement indiscutées dans les arènes délibératives (chapitre 5). L'étude du cas de Wards Corner à Tottenham dans le *borough* de Haringey montre qu'elles demeurent encore aujourd'hui la principale frontière à la démocratisation de la régénération.

À Londres, la création en 2000 d'une nouvelle institution de gouvernement, le Grand Londres (Greater London Authority) ancre la régénération dans un discours et des pratiques qui prônent la cohésion sociospatiale (chapitre 6). Cependant, la politique métropolitaine des zones d'opportunité ne parvient pas à enrayer la croissance des inégalités. Nous montrons que cette politique a même accéléré la privatisation du parc public de logement là où elle a été mise en place.

Les logiques partenariales et la participation des habitants-citoyens se situent au cœur du discours néotravalliste sur la régénération. L'étude géographique de sa mise en œuvre met au jour une division spatiale des dispositifs participatifs et partenariaux (chapitre 7). La parole des habitants-citoyens est recueillie dans des arènes de proximité qui communiquent peu avec le niveau supérieur du *borough* où se définit la stratégie spatiale de régénération. Cette division s'explique par la mise en place, par les aménageurs, d'une hiérarchie des acteurs en fonction de leurs compétences et de leurs capacités, financière et technique, à produire (*deliver*) la régénération.

L'arrivée au pouvoir de la coalition conservateurs/libéraux-démocrates change marginalement cette organisation. La coalition ne revient pas sur la nécessité de répondre à l'impératif participatif (Blondiaux et Sintomer, 2002). En revanche, sa politique d'austérité budgétaire et les coupes dont sont victimes les services d'aménagement entraînent une réorganisation du système d'acteurs de la participation. Le cas de la concertation autour de la requalification du site du Bishopsgate Goodsyrd illustre ainsi comment l'organisation de la concertation est transférée de la puissance publique à la promotion immobilière, et les conséquences d'un tel transfert de compétence sur le sens même du dispositif. La concertation devient un spectacle qui sert une stratégie de communication déconnectée des arènes de l'administration locale.

Les injustices sociales, spatiales et procédurales des politiques de régénération sont-elles pour autant contestées (chapitre 8) ? Dans les sphères universitaires et les arènes de débat public, les limites de ces politiques sont régulièrement dénoncées. À Londres, pour mesurer l'activité protestataire liée à la régénération, nous nous sommes appuyée sur la presse. Le recensement des conflits d'aménagement rapportés dans les quotidiens locaux indique une augmentation de la visibilité des oppositions aux grands projets urbains mais pas l'émergence d'un discours de remise en cause de la régénération. Cette situation ne s'explique pas seulement par les biais propres à la structure de l'information médiatique. Elle reflète aussi la spatialité des luttes contre la régénération, fragmentées en une multitude de conflits qui peinent à monter en généralité en raison même de la forme de la régénération, par projet.

4. Présentation des zones d'étude

Le Grand Londres

Dans ce travail, nous limiterons notre étude au périmètre du Grand Londres. Il est habituellement divisé en trois secteurs : Central London, Inner London et Outer London.

La zone centrale couvre le territoire de la City et le sud de l'arrondissement de Westminster, qui constituent tous deux le cœur historique commerçant et financier de la métropole et le centre politique national. Ces deux arrondissements sont entourés, depuis le XVII^e siècle, d'une ceinture de centres urbains secondaires aux fonctions diversifiées, Inner London, unifié administrativement en 1889 au moment de la création de la première administration métropolitaine, le LCC, London County Council. Le périmètre du Grand Londres est constitué de 32 municipalités, les *boroughs*, auxquelles s'ajoute le territoire autonome de Corporation of London.

La nomenclature administrative anglaise ne possède pas l'équivalent français des communes. L'échelon local de gouvernement est dans les faits composé de plusieurs types d'unités dont les maillages ne couvrent pas l'ensemble du territoire national : aux arrondissements londoniens s'ajoutent les arrondissements métropolitains hors Londres (*metropolitan boroughs*) et les comtés non métropolitains et unifiés (*unitary authorities*). Ces derniers peuvent compter plusieurs *parishes*, la plus petite unité de gouvernement local, dont la majorité se situe en zone rurale.

Les *boroughs* sont dirigés soit par un conseil municipal qui élit son *leader*, soit par un maire élu directement au suffrage universel qui gouverne avec le conseil municipal. Chaque municipalité est divisée en plusieurs *wards* qui constituent la plus petite maille électorale à Londres. Chaque *ward* élit plusieurs conseillers municipaux lors des élections locales qui ont lieu tous les quatre ans. À cette occasion, les limites et le nombre de *wards* peuvent être modifiés par le gouvernement central (Flinders, 2011).

Les *boroughs* assurent la provision des services éducatifs, de loisirs et sociaux, l'entretien du parc de logements et des réseaux viaires, des bibliothèques, et les opérations de ramassage et de traitement des déchets. Leurs prérogatives incluent également la protection de l'environnement et l'aménagement urbain. En tant que *collection authorities*, ils perçoivent un impôt local : la *council tax*, qu'ils ne retiennent pas. L'ensemble de la *council tax* est versé au Trésor qui reverse ensuite une dotation

globale de fonctionnement aux *boroughs*, calculée en fonction de leur nombre d'habitants.

Aux 32 *boroughs* s'ajoute le territoire de la City de Londres, aussi appelé Corporation of London. Institué en 1189, il précède la fondation du parlement national. Il constitue une collectivité à part dans le système politique britannique : il ne correspond pas à une circonscription parlementaire et possède son propre mode de représentation au parlement en la personne du *remembrancer*, délégué officiel de la City. Il siège en face du président du parlement (*speaker*) et se charge de la défense des intérêts des entreprises de la Corporation¹⁵.

Depuis 2000, une partie de l'action des 32 *boroughs* et de la City est coordonnée par une institution métropolitaine élue, le Grand Londres (GLA, Greater London Authority), fondée par le Greater London Authority Act de 1999¹⁶. Seule collectivité de ce type au Royaume-Uni¹⁷, elle est établie dans le sillage de la réforme des collectivités régionales mise en place par les néotravailleurs à partir de 1997. La stratégie régionale de développement économique et spatial pour Londres, le *London plan*, est élaborée par cette institution, même si la région fonctionnelle s'étend au-delà des limites administratives du Grand Londres (Appert, 2005).

¹⁵ La City est aussi divisée en *wards* et dirigée par un conseil (*Court of Common Council*). Cependant, contrairement au reste du pays, la population électorale n'est pas limitée aux résidents (7 375 au recensement de 2011), elle inclut également 30 000 votants des entreprises basées dans la City, en particulier celles qui sont engagées dans l'exercice d'activités financières. Les partis politiques ne peuvent prendre part officiellement à la compétition électorale et soutenir un candidat. Chaque candidat doit de se présenter comme indépendant.

¹⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>

¹⁷ Dans les faits, la fondation des pouvoirs métropolitains est plus ancienne mais démantelée sous Thatcher en 1986. Nous revenons sur cet épisode dans le deuxième chapitre.

Figure 0.5 Les divisions administratives du Grand Londres



Source : Butler *et al.*, 2008

Tower Hamlets et Haringey

Afin de faciliter la lecture et ne pas avoir à interrompre le fil du raisonnement pour présenter les cas sur lesquels nous nous appuyons, nous proposons ici une présentation synthétique des quartiers dans lesquels nous avons travaillé et une reconstitution de la chronologie des projets d'aménagement que nous avons suivis. Dans le texte, nous revenons de façon ponctuelle sur les détails de chaque opération.

Nous avons principalement travaillé dans trois *wards*, situés dans deux *boroughs* : les *wards* de Weavers et Spitalfields-Benglatown situés dans le *borough* de Tower Hamlets et le *ward* de Seven Sisters à Haringey.

Weavers et Spitalfields se situent dans le quartier de Shoreditch, dans les franges nord de la City de Londres dans la partie ouest du *borough* de Tower Hamlets, à la frontière avec le *borough* de Hackney. Le *ward* de Weavers est contrôlé par une majorité de conseillers municipaux appartenant au Parti travailliste. Spitalfields se situe au sud de Weavers, dont il est séparé par la friche ferroviaire du Bishopsgate Goodyard. Les deux conseillers municipaux qui représentent le *ward* appartiennent au groupe Tower Hamlets First, non affilié à un parti national.

Le *ward* de Seven Sisters dans lequel se situe le site du Wards Corner, appartient quant à lui au *borough* de Haringey. Il est politiquement représenté par une majorité de conseillers appartenant au Parti travailliste.

Figure 0.6 Localisation des zones d'étude

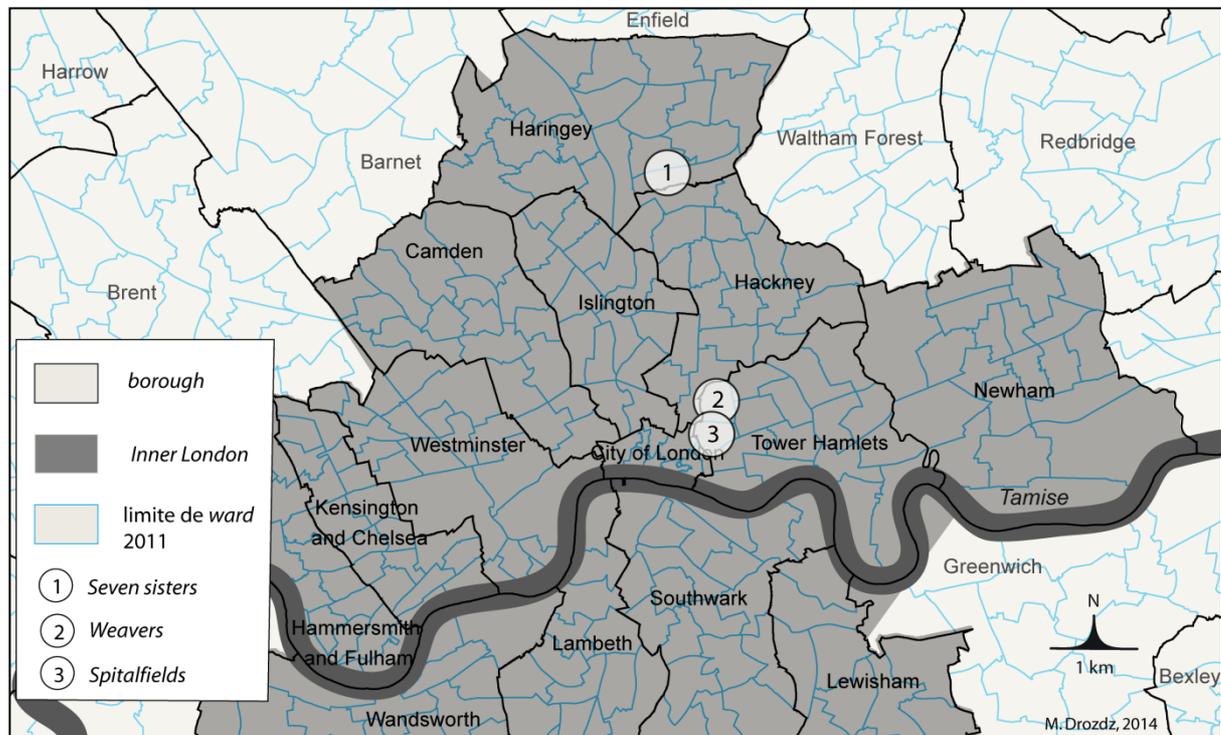


Tableau 0.1 Tableau synthétique des *wards* en 2011 (logement)

	% croissance démographique 2001-2011	% ménages occupant un logement du parc public (<i>social housing</i>)	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i> : > 1 personne par pièce)	% locataires du parc privé	% ménages propriétaires
Seven Sisters	21.2	21.3	12.5	33.1	31.2
Haringey	17.7	16.3	7.8	31.5	38.8
Haggerston	34.1	32.7	7.6	36.2	16.1
Hackney	21.4	23.2	7.9	29.0	23.8
Weavers	13.0	29.4	9.3	30.3	24.3
Spitalfields and Banglatown	22.7	11.7	10.9	40.0	25.7
Tower Hamlets	29.6	16.5	10.4	32.6	24.2
Londres	14.0	12.6	5.8	24.7	49.5

Tableau 0.2 Tableau synthétique des *wards* en 2011 (variables socio-économiques)

	% personnes nées hors du Royaume-Uni	% actifs au chômage	% actifs occupant un emploi peu qualifié ou ouvrier	% professions intermédiaires	% cadres et cadres et supérieurs
Seven Sisters	47.2	9.1	36.5	30.2	33.3
Haringey	42.7	8.5	29.5	24.9	45.6
Haggerston	44.0	8.9	26.8	21.0	52.2
Hackney	37.4	9.9	29.0	23.6	47.4
Weavers	39.6	9.3	27.3	21.7	51.1
Spitalfields and Banglatown	49.5	10.8	24.9	20.1	55.0
Tower Hamlets	41.9	9.7	28.5	21.1	50.4
Londres	34.5	7.2	28.4	26.4	45.1

Source : recensement général de la population, 2011

Spitalfields-Benglatown : l'extension de la City dans ses franges

Le *ward* de Spitalfields-Benglatown fait partie des quartiers péricentraux londoniens en forte croissance dans les dix dernières années (22,7 % contre 14 % pour le Grand Londres). 49,5 % des résidents ne sont pas nés au Royaume-Uni, illustration de la très grande diversité qui caractérise le quartier.

Le nom du *ward* reflète la présence de la principale minorité, les Bangladais, qui constituaient 58 % de la population en 2001. À partir des années 1960, Tower Hamlets devient le principal lieu d'accueil des populations en provenance du Bangladesh, jusqu'à concentrer un quart des Bangladais installés au Royaume-Uni, soit 65 553 personnes en 2001¹⁸. Base électorale des élus locaux de Tower Hamlets, les populations bangladaises se battent depuis les années 1970 pour une meilleure reconnaissance de leurs droits et contre les discriminations dont elles sont victimes

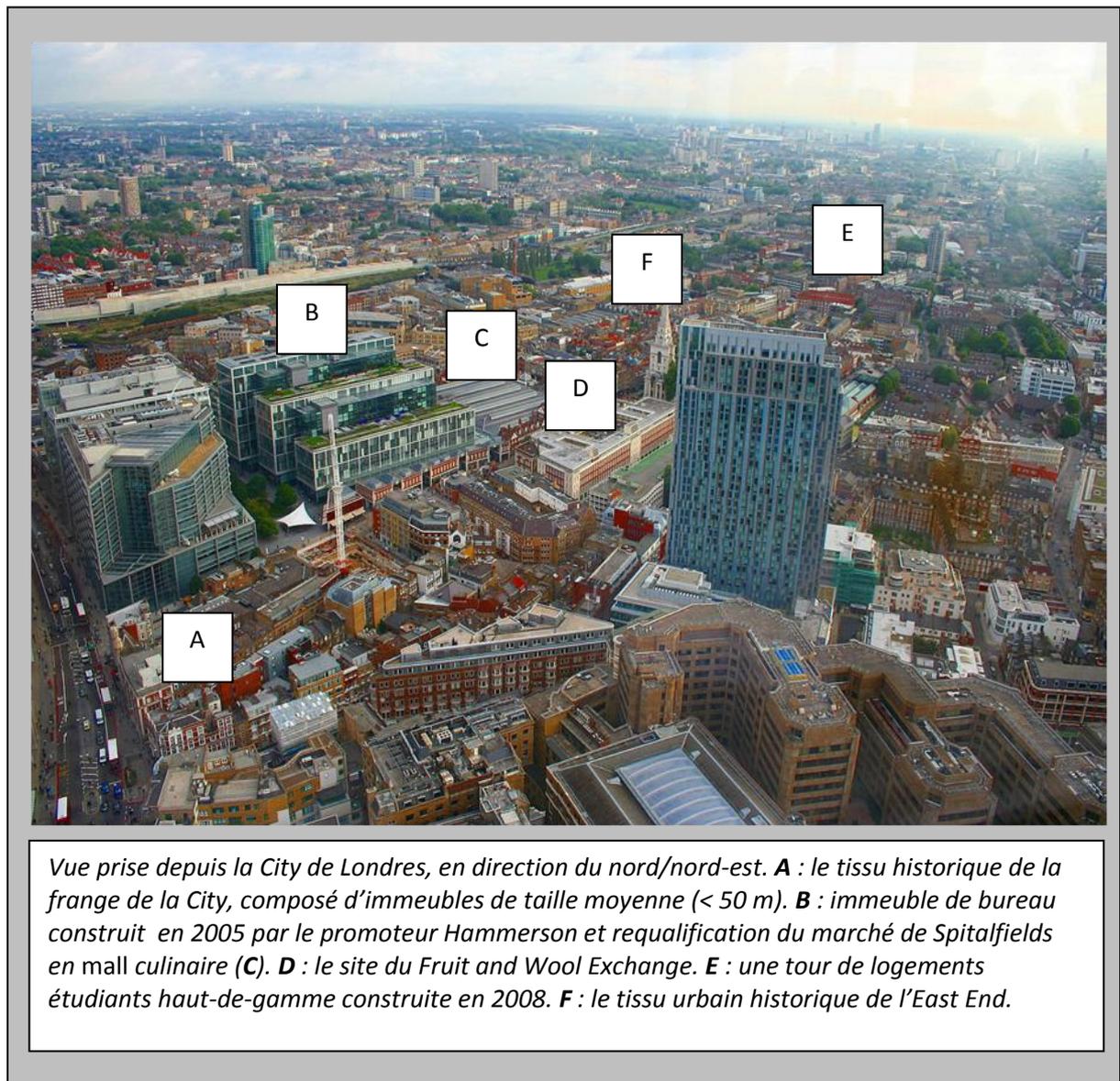
¹⁸ Source : Office for national statistics (ONS). L'ONS recense les migrants par pays d'origine.

dans l'accès au logement et au marché du travail (Neveu, 1993). Leurs demandes auprès des élus portent principalement sur une augmentation du nombre de logements sociaux et des opportunités économiques pour répondre à un contexte économique dégradé, dont elles sont, avec la population ouvrière de l'East End, les principales victimes (Eade et Garbin, 2002). Forts d'une intégration politique acquise dans les années 1980, et face à la situation socio-économique difficile de Tower Hamlets, les élus bangladais s'engagent dans des partenariats urbains locaux créés au début des années 1990 afin de financer des projets culturels et sociaux à destination des habitants. Ils rebaptisent le quartier Benglatown, par analogie avec Chinatown, il s'agit de créer une centralité commerçante et touristique visant un public plus large que les membres de la communauté bangladaise (Briata, 2010).

La majorité des habitants est locataire du parc privé (40 %) ou public (11,7 %). Quartier populaire de l'East End historique, c'est aujourd'hui un quartier embourgeoisé où les cadres et cadres supérieurs (55 %) sont majoritaires. Pour autant, cet embourgeoisement n'est pas complet et le quartier se caractérise également par le maintien d'une part non négligeable de la population occupant des emplois peu qualifiés ou des postes d'ouvriers (28,5 %). Du reste, l'offre de logements et d'emplois ne correspond pas aux besoins et aux qualifications de la population résidente : 10 % des ménages vivent en situation de mal-logement (*overcrowding*) alors que le taux de chômage est le double de celui de la moyenne londonienne.

Le quartier a fait l'objet de plusieurs grandes opérations d'urbanisme. La principale concerne le marché de Spitalfields. Ancien marché de gros, il a été requalifié dans la première moitié des années 2000 par le promoteur international Hammerson autour de l'érection d'un immeuble mixte de bureaux et de surfaces commerciales (respectivement 6 500 m² et 3 000 m²) situé dans le prolongement morphologique de la City de Londres et achevé en 2005. Conçu par le cabinet d'architecture Foster & Partners, il abrite aujourd'hui le siège d'une firme de services juridiques de la City. Le marché historique a quant à lui été reconverti dans un *mall* culinaire à destination des actifs de la City. Aujourd'hui, la requalification du quartier se poursuit sous l'effet de l'expansion du quartier d'affaires dans ses franges. En 2008, un permis de construire a ainsi été accordé pour la construction d'un immeuble qui pourra abriter 3 000 m² de surface de bureaux et 300 m² d'espaces commerciaux sur le site du Fruit and Wool Exchange, à quelques dizaines de mètres de Spitalfields.

Figure 0.7 La requalification de Spitalfields



Source : M. Drozd, 2013

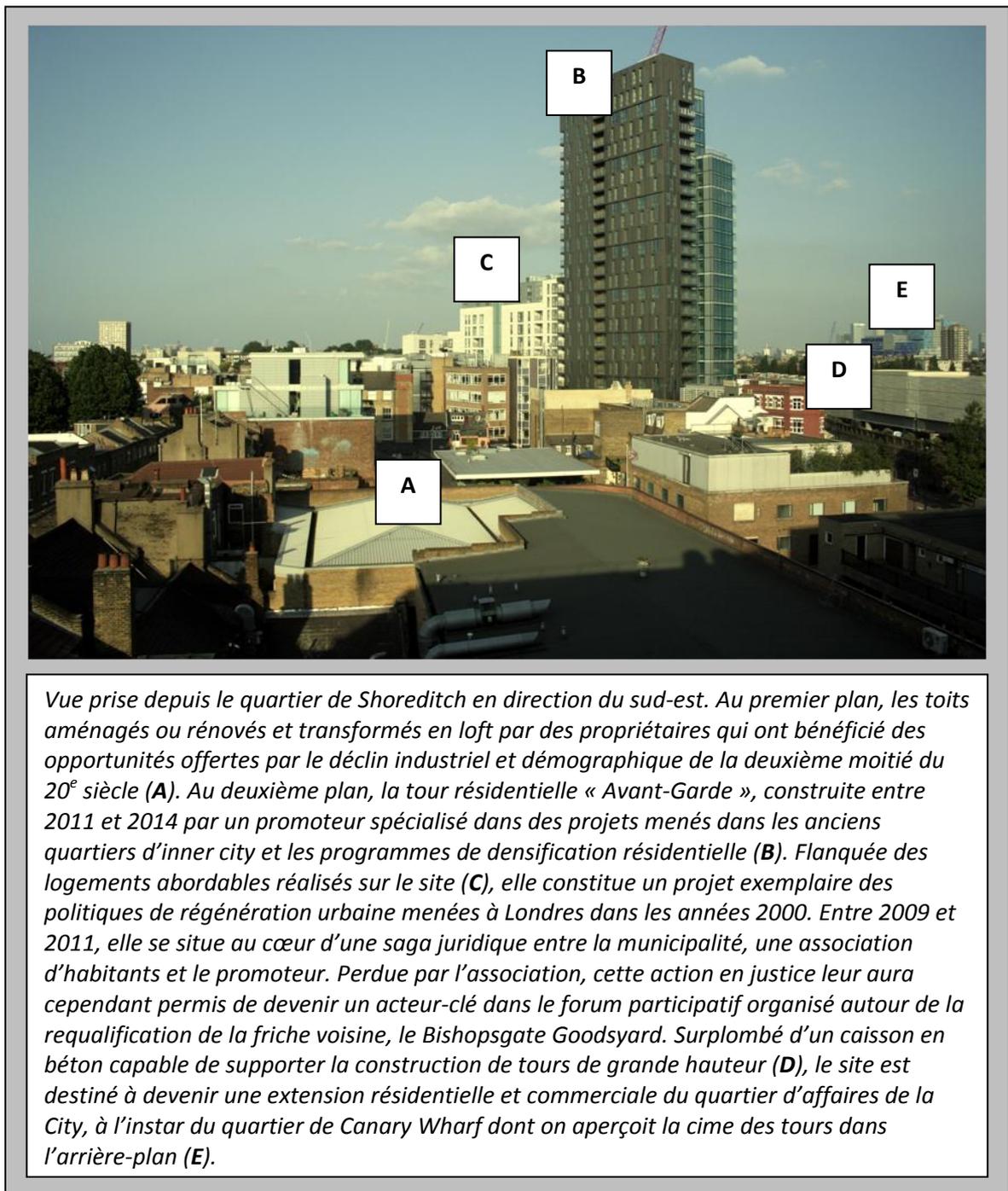
Weavers : un tissu urbain en transition

La croissance démographique (13 %) du *ward* de Weavers se situe bien en dessous de celle de Spitalfields. Ce chiffre témoigne du fait qu'entre 2001 et 2011, peu de grandes opérations d'urbanisme y sont réalisées. Le principal projet, une tour résidentielle de 25 étages et 360 logements, a été achevé en 2014. Construite par le promoteur londonien Telford Homes en association avec un bailleur résidentiel (*housing association*), la tour est flanquée d'un bâtiment qui comporte 101 logements abordables (*affordable*) loués ou vendus à un prix inférieur aux prix moyens du marché

(fig. 0.8). Le *ward* est divisé en plusieurs quartiers aux identités sociales et paysagères marquées.

La partie ouest se situe dans le quartier de Shoreditch, qui déborde sur le *borough* de Hackney. Il est structuré par l'artère commerçante Redchurch Street, connue pour ses nombreuses galeries d'art contemporain. Les paysages illustrent le processus de gentrification ayant eu lieu dans les années 1990 et 2000 qui a conduit à l'embourgeoisement d'un quartier majoritairement ouvrier et industriel jusqu'au début des années 1990. À Shoreditch, la gentrification, entendue au sens que lui donne Glass (1964), c'est-à-dire la transformation de la fabrique sociale de la ville par celle du tissu résidentiel, a été menée par des artistes et des promoteurs locaux (Harris, 2012). Contrairement aux cas observés par Glass, la gentrification de Shoreditch ne s'appuie pas sur des opérations de réhabilitation des maisons géorgiennes et victoriennes mais sur la conversion des bâtiments industriels. De nombreux artistes se sont installés dans le quartier et ont rénové les imprimeries et les fabriques de meubles en déclin qu'ils ont transformées en lofts/ateliers. Les plus entreprenants y ont construit des studios loués aux multiples agences de communication et de services informatiques créées dans les années 2000 (Hutton, 2008).

Figure 0.8 Weavers, un tissu urbain en transition



Source : Drozd, 2013

La partie est du *ward* est composée des quartiers de Bethnal Green et Brick Lane. Plus populaires, ces deux artères commerçantes bordent des ensembles de logements collectifs appartenant à la municipalité, les *council estates*. Initialement destinés à l'ensemble de la population, les logements du parc public sont aujourd'hui alloués en priorité aux ménages les plus défavorisés. À Bethnal Green, 30 % des ménages résident dans un logement du parc public. Les familles récemment installées côtoient les *eastenders* vieillissants installés de longue date (Neveu, 1993). Comme à

Spitalfields, l'offre de logements est insuffisante pour répondre aux besoins des résidents et 9,3 % des ménages sont en situation de mal-logement. Le taux de personnes nées en dehors du Royaume-Uni y est supérieur à la moyenne londonienne (39,6 % contre 34,5 %) mais inférieur à Spitalfields. La minorité bangladaise, concentrée autour de Brick Lane représente 37,3 % de la population.

Le quartier est appelé à être significativement transformé par la requalification de la friche ferroviaire du Bishopsgate Goodyard. Le site s'étend sur près de 4,7 ha à quelques centaines de mètres de la principale station de métro de la City, Liverpool Street. Son potentiel constructible atteint 200 000 m². Le projet d'aménagement du Bishopsgate Goodyard est mené par deux promoteurs internationaux, Hammerson, spécialiste de l'immobilier commercial et Ballymore, champion des projets résidentiels haut de gamme à Londres.

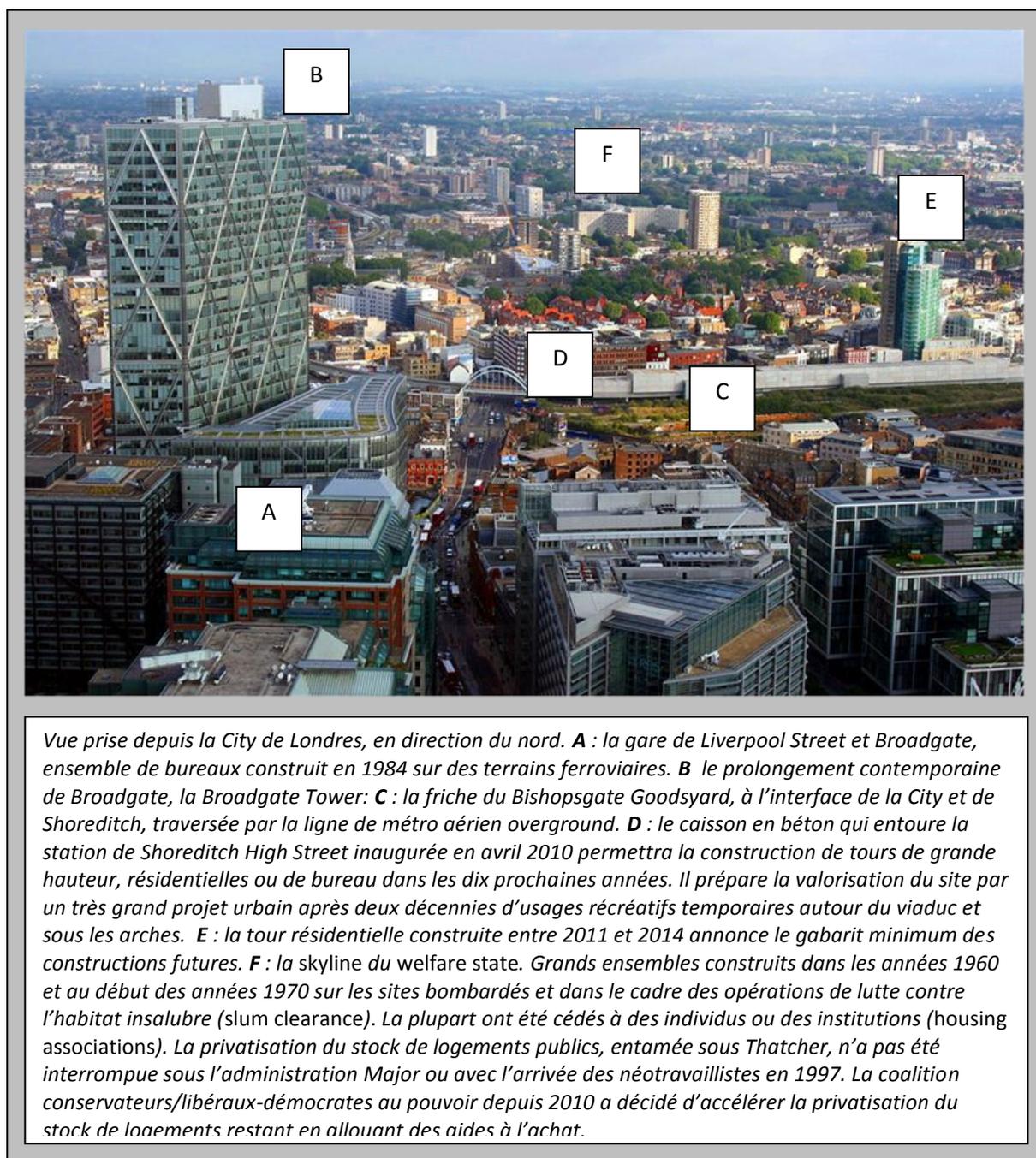
Jusqu'en 2002, le site appartient à Railtrack, société privée propriétaire et gestionnaire du réseau ferroviaire britannique, au bord de la faillite. Railtrack est dissoute en 2002 et son patrimoine est vendu à Network Rail, société privée à but non lucratif. Avant la dissolution de Railtrack, Hammerson et Ballymore acquièrent pour 63 millions de livres sterling (90 millions d'euros) un portfolio de 24 propriétés situées sur des terrains ferroviaires ; il inclut une option (*conditional contract*) sur le site du Bishopsgate Goodyard pour la vente du droit au bail (*leasehold*).

Network Rail, l'équivalent de Réseau ferré de France, demeure le propriétaire du site car il conserve le *freehold* (le fonds mais pas les constructions). Il ne cherche pas à emprunter pour valoriser les terrains mais à s'associer en partenariat avec des promoteurs. Le rôle des municipalités comme investisseur est limité car elles n'ont pas le droit d'emprunter dans ce but. Les détails du partenariat avec Network Rail ne sont pas connus. En tout état de cause, deux options dominent dans ce type d'arrangement : soit Network Rail adopte une démarche à très long terme et se contente de prélever des loyers dont le montant est négocié initialement sans prendre part au lotissement du site, soit il prend aussi des intérêts dans le support immobilier pour bénéficier à moyen terme d'une partie de l'éventuelle plus-value. Les seules informations auxquelles nous avons eu accès, à savoir que les négociations ont duré dix mois et que le phasage du site a été réorganisé, rendent la deuxième option crédible mais hypothétique.

Dans ce projet, la maîtrise d'ouvrage est assurée par les promoteurs. Ils sollicitent le cabinet d'architectes Terry Farrell & Partners pour réaliser une proposition de plan-masse (*masterplan*). La proposition est ensuite soumise à une concertation entre 2008 et 2009 dont nous relatons les détails dans le septième chapitre. En juillet 2014, une nouvelle proposition de plan-masse a été soumise par le promoteur aux municipalités de Hackney et Tower Hamlets pour lotir le site avec des

bâtiments de grande hauteur allant de 53 à 166 m. Le projet inclut 1 410 logements répartis entre deux tours résidentielles d'une quarantaine d'étages à l'extrémité ouest du site et quatre tours résidentielles de 25 à 35 étages dans la partie est. La répartition des logements entre celles qui seront vendues au prix du marché et celles destinées au marché abordable n'est pas encore connue.

Figure 0.9 Le site du Bishopsgate Goodsyard



Source : M. Drozd, 2013

Seven Sisters : au cœur de la régénération de l'est de Haringey

Le *ward* de Seven Sisters, qui contient le site du Wards Corner, se situe dans le quartier de Tottenham, à l'est du *borough* de Haringey. Il borde l'extérieur de la zone historique de l'*inner city*. Le quartier de Tottenham est cependant considéré comme un quartier typique de l'*inner city* en raison de ses caractéristiques sociodémographiques. Quartier résidentiel et industriel depuis la fin du XIX^e siècle, il connaît une période de déclin démographique et économique à partir des années 1960 lorsque les fabriques le long de la rivière Lea, affluent de la Tamise, ferment. Dans les années 1980, le taux de chômage dépasse les 20 %.

Le quartier fait partie des centralités immigrées historiques. Avec Notting Hill, Hackney et Brixton, c'est un des lieux d'installation des Antillais à partir des années 1950. Tottenham fait partie des quartiers de Haringey où la municipalité a construit de nombreux *council estates* dans les années 1960 et 1970. En 2011, 21,3 % des ménages occupaient encore un logement du parc public, dix points au-dessus de la moyenne londonienne. Comme Spitalfields, Tottenham est un emblème de la politisation des minorités ethniques au Royaume-Uni. En 1987, la circonscription élit Bernie Grant, un des premiers parlementaires, avec D. Abbott à Hackney et P. Boateng à Brent, issus de l'immigration afro-antillaise.

En 1985 et 2011, suite à des violences policières, le quartier est affecté par une vague d'émeutes qui entraînent la mise en place de plans d'urgence de régénération. En 1985, les programmes se sont concentrés sur le quartier de grands ensembles de Broadwater Farm tandis qu'en 2011, c'est le couloir de Tottenham High Road qui concentre l'attention des services d'aménagement. Depuis une dizaine d'années, ceux-ci ont élaboré une stratégie de développement local s'appuyant sur la valorisation de sites clés le long de cet axe commerçant et autour des équipements collectifs existants. Suite aux émeutes d'août 2011, la municipalité travailliste, les services d'aménagement et de régénération, ont confirmé leur stratégie de montée en gamme commerciale et résidentielle pour répondre aux difficultés socio-économiques (LB Haringey, 2011). Autour des stations de transport et du stade, il s'agit de construire des nouveaux quartiers à destination des classes moyennes et supérieures, contenant des logements aidés en accession à la propriété (*shared ownership*) pour amorcer le renouvellement social de la population et avec lui, un renouveau économique. Par de nombreux aspects, la stratégie de régénération de Tottenham est exemplaire d'un projet de « gentrification clé en main » (*new-build gentrification*) subventionné par la puissance publique (Davidson et Lees, 2010).

Figure 0.10 Les sites stratégiques à Tottenham



Les sites de régénération à Tottenham. A : Hale Village, derrière la station de train et de métro Tottenham Hale. B : Tottenham High Road. C : Wards Corner, jouxtant la station de Seven Sisters. Source: M.Drozd, 2012

Nous nous sommes concentrée sur un site de régénération autour de la station de Seven Sisters, située sur la ligne de métro Victoria qui traverse Londres du nord au sud. Le projet de régénération, d'une taille de 0,65 ha, nécessite la démolition du Wards Corner, bâtiment commercial construit à la fin du XIX^e siècle. Fermé dans les années 1970 lors de l'extension de la ligne de métro, il appartient aujourd'hui à Transport for London, ce qui facilite l'assemblage foncier du site pour le projet de régénération. Comme dans le cas du Bishopsgate Goodsyard, le rôle de la municipalité comme investisseur est limité puisqu'elle n'a pas le droit de s'endetter pour valoriser le site. Elle doit donc trouver un partenaire financier.

Suite à une concertation avec des associations d'habitants, un appel d'offres est rédigé et un accord s'établit entre Haringey et Grainger, spécialiste de la promotion résidentielle. Ils sont dès lors associés dans un partenariat qui garantit au promoteur l'assistance des services d'aménagement dans l'assemblage foncier et les procédures d'expropriation (*compulsory purchase orders*). Le projet déposé propose de construire à la place du corner un condominium résidentiel de 196 logements et 400 m² de surface commerciale. L'ensemble des logements ainsi construits sera vendu au prix du marché. Dans la phase de négociation, la municipalité a obtenu que le promoteur rénove également les espaces publics autour de la station de métro et les espaces publics de la rue adjacente, West Green Road, à hauteur de 250 000 livres sterling. 200 000 livres sterling seront également versées dans un pot commun à destination des activités éducatives municipales.

Cependant, l'actuel bâtiment de Wards Corner n'est pas vide. Le rez-de-chaussée est occupé par un marché couvert, majoritairement utilisé par des commerçants originaires de Colombie. Au total, une quarantaine de commerçants opèrent dans le bâtiment. Depuis 2008 et le dépôt de la première demande de permis de construire, le site se situe au cœur d'une bataille juridique entre d'une part la coalition du Wards Corner (Wards Corner Coalition – WCC), association hétéroclite de résidents des quartiers alentour et des commerçants du site, et d'autre part la municipalité.

Encadré 0.3 Chronologie du projet de régénération du Wards Corner

07/07/2003 : Concertation pour l'appel d'offres concernant le redéveloppement de la station de Seven Sisters, incluant le bâtiment du Wards Corner.

20/01/2004 : Adoption du *Wards Corner development brief* (cahier des charges).

Juillet 2004 : Grainger est sélectionné comme partenaire de la municipalité pour redévelopper le site.

20/02/2007 : Les services municipaux acceptent la proposition de Grainger de démolir le bâtiment du Wards Corner.

13/07/2007 : Les services municipaux organisent une consultation à propos du plan proposé par Grainger.

06/02/2008 : Dépôt de la première demande de permis de construire.

Février 2008 : Exposition organisée par le promoteur.

17/11/2008 : Le permis de construire est accordé.

16/06/2009 : La coalition du Wards Corner entame une procédure de *judicial review* auprès de la Cour administrative de justice pour casser la décision d'accord du permis de construire.

14/07/2009 : La procédure de *judicial review* confirme la décision du *borough* de Haringey.

05/05/2010 : WCC fait appel de la décision.

22/06/2010 : Décision de la Haute Cour administrative de casser l'accord du permis de construire en raison du défaut, par la municipalité, d'avoir honoré son obligation de prendre en compte l'effet du projet sur les inégalités existantes et les minorités concernées.

10/01/2011 : Nouvelle consultation organisée par le promoteur.

Avril 2011 : Dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire par Grainger qui inclut des documents complémentaires concernant les effets du projet sur les différentes communautés (*equality impact assessments*).

20/07/2011 : Examen de la demande de permis de construire par le *planning committee*. Accord refusé par une voix.

Février 2012 : Les services municipaux refusent à la coalition du Wards Corner le statut de partenaire dans la régénération du projet en raison de son incapacité financière à valoriser le site.

Avril 2012 : Dépôt d'une troisième demande de permis de construire par Grainger. Accordée.

Partie 1. Trajectoires de néolibéralisation

Chapitre 1. Inner London : du cœur métropolitain en déclin au « problème de l'*inner city* »

Dans ce premier chapitre, nous nous intéressons à la définition de l'expression *inner city* et à l'origine historique des politiques urbaines qui ont cherché à agir à Londres sur les « problèmes de l'*inner city* ». L'expression *inner city* désigne à la fois un espace spécifique de la ville et un problème public dont les contours se stabilisent dans les années 1970. Elle désigne l'ensemble des quartiers urbains péricentraux qui cumulent handicaps sociaux, difficultés économiques et conditions de logement dégradées et qui connaissent un déclin démographique sévère dans la première moitié du XX^e siècle.

Les premières actions prenant pour cibles les quartiers péricentraux dégradés remontent aux politiques hygiénistes de la fin du XIX^e siècle. Dans un premier temps, elles concernent les opérations de résorption de l'habitat insalubre (*slum clearance*) qui accompagnent la construction de grands ensembles à loyer modéré (*council housing*) par l'appareil administratif métropolitain créé en 1889, le London City Council. Jusqu'aux années 1970, le référentiel des politiques urbaines insiste sur le rôle des facteurs « internes » pour rendre compte de la pauvreté matérielle dans laquelle se situent les habitants de l'*inner city*. Dans ce cadre, les habitants sont rendus responsables de leur situation par un discours qui les caractérise comme déviants. Cette représentation justifie une série de mesures cherchant à agir sur la « pathologie » dont ils seraient affectés en parallèle de la poursuite des politiques de reconstruction.

Le cadre des politiques urbaines évolue dans les années 1970 suite à la publication d'une loi sur l'*inner city* en 1978 (*Inner urban area act*). La publication de cette loi incarne pour de nombreux auteurs un « tournant » dans le référentiel des politiques publiques urbaines (Atkinson et Moon, 1994). Elle est célébrée comme un moment d'éloignement des explications dites « internalistes » de la pauvreté urbaine car elle met en avant des explications « structurelles » pour rendre compte de la situation de l'*inner city*. Elle insiste en particulier sur les évolutions de la géographie du système productif. Une telle évolution du référentiel national des politiques urbaines s'explique par l'émergence de contestations sévères qui émergent des programmes socio-éducatifs menés depuis la fin des années 1960.

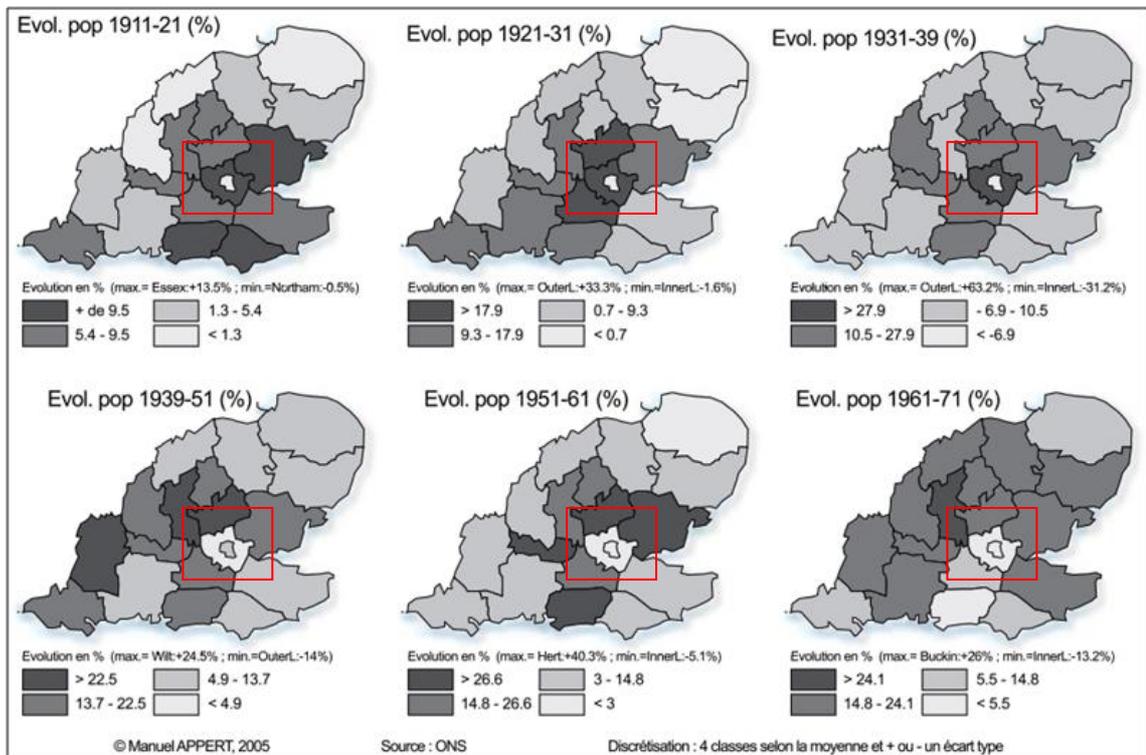
À Londres, les documents-cadres publiés par le Greater London Council (GLC), l'autorité métropolitaine en charge du développement économique et du logement et l'Association des *boroughs* londoniens indiquent que les explications internalistes se maintiennent en parallèle des explications structurelles. Cette situation explique la diversité des programmes de développement de l'*inner city* dans les années 1970.

1. Les manifestations du déclin

1.1 Déclin démographique

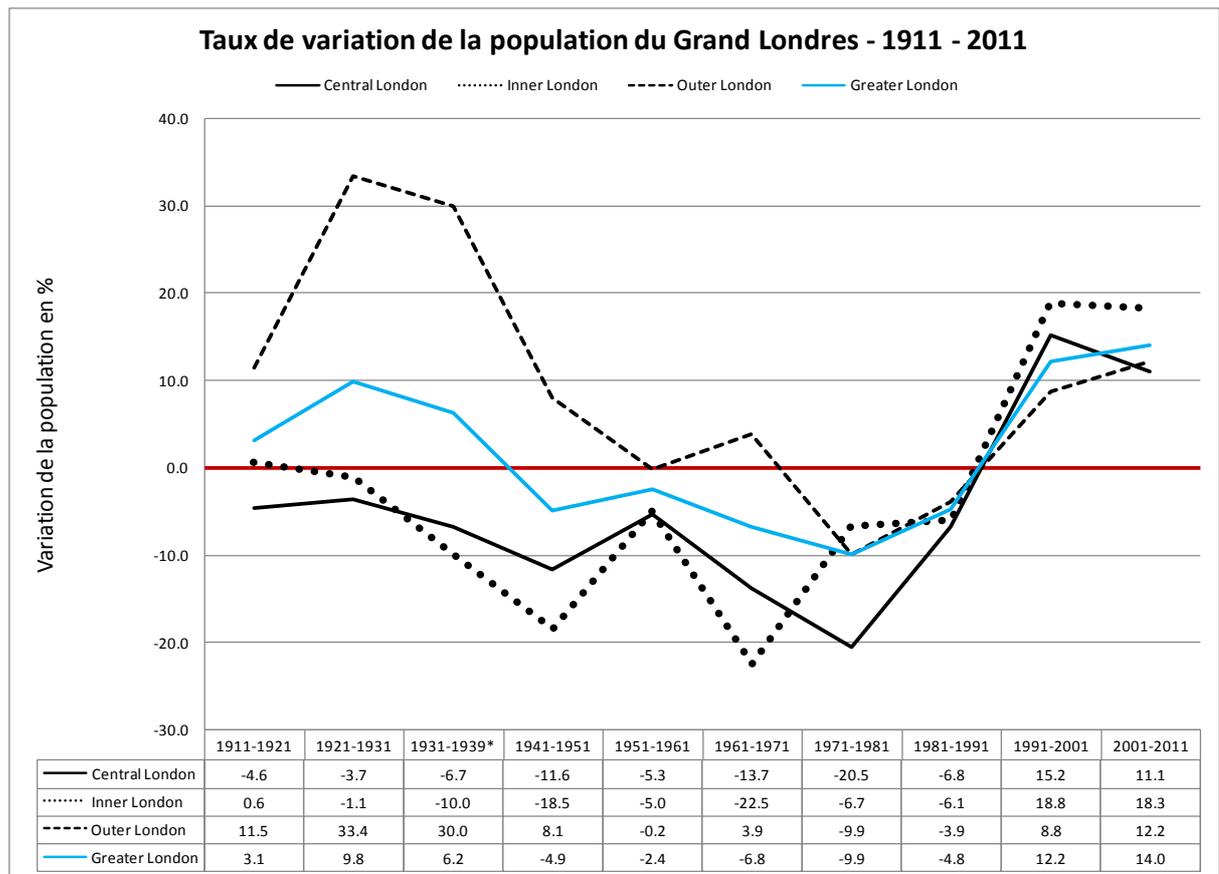
L'extension de la région polycentrique londonienne au-delà des limites du Grand Londres résulte d'un développement démographique qui s'est effectué aux dépens des zones centrales à partir de l'entre-deux-guerres. L'évolution de la population du sud-est anglais entre 1911 et 1971 montre le déclin précoce du centre de Londres (Appert, 2005), en termes absolus et relativement à la croissance des autres parties de la métropole. Dès la période 1911-1921, le centre connaît une croissance totale inférieure à 1,5 %. Cette stagnation s'explique par une spécialisation fonctionnelle vers l'emploi aux dépens de la fonction résidentielle, associée à un mouvement de fuite des habitants de la première couronne vers les périphéries (Hall, 1981). La stagnation se poursuit dans la décennie suivante pour atteindre un taux de croissance de 0,7 % pour la période 1921-1931. Les années 1930 sont celles du déclin et du rétrécissement démographique avec une diminution de 6,9 % de la population résidente.

Figure 1.11 La croissance démographique régionale dans le sud-est anglais entre 1911 et 1971 : le déclin du cœur métropolitain



Source : M. Appert (2005)

Figure 1.12 La croissance démographique d'Inner, Outer et Central London (1911-2011)



Source : GLA, 2011

1.2 Déclin économique

Sur fond de déclin démographique, les chercheurs du centre d'étude sociale de l'université de Londres, en particulier la sociologue R. Glass, remarquent en 1964 les premiers phénomènes de gentrification dans certains quartiers péri-centraux (Glass *et al.*, 1964) ; mais le processus est alors marginal et ne permet pas d'infléchir la tendance à la contre-urbanisation qui affecte alors l'ensemble de la zone, encouragée de surcroît par les choix d'aménagements régionaux qui entraînent la décroissance du centre (Simmie *et al.*, 2002).

Ce déclin démographique ne se double pas immédiatement d'un déclin économique qui ne débute véritablement qu'au début des années 1960. Jusqu'au milieu du siècle, le secteur manufacturier londonien est encore dynamique (Martin, 1964).

L'emprise spatiale des industries en 1955 se concentre le long du fleuve et dans les quartiers péri-centraux, organisés en clusters autour des différentes spécialisations manufacturières : les vêtements dans les quartiers du West End, de l'East End et à

Stoke Newington, les meubles dans les franges nord de la City autour de Shoreditch et du quartier de Finsbury, l'édition et l'horlogerie à Clerkenwell et Holborn, les brasseries à Southwark et Berdmonsey.

À partir de la fin des années 1960, une combinaison de facteurs amorce le déclin des industries londoniennes qui s'accroît dans les années 1970 (Donnison et Eversley, 1973). La diminution des activités portuaires, le départ des usines vers des sites plus accessibles et moins denses, facilité par des politiques publiques qui encouragent la décentralisation (Atkinson et Moon, 1994) expliquent la diminution des emplois industriels dans le centre de l'agglomération (Howard 1968 ; Moore and Rhodes, 1973). La zone péri-centrale entre alors dans une récession sévère entretenue par la crise démographique (Gripaios, 1977).

2. La territorialisation des premières politiques de la ville

2.1 Entre discours de la pathologie sociale et hygiénisme

La crise économique et démographique a des répercussions importantes sur le tissu social local. Cependant, ce n'est pas avant 1977 que les politiques publiques reconnaissent la responsabilité des facteurs structurels à l'origine des difficultés qui affectent les quartiers péri-centraux des principales métropoles. Jusqu'aux années 1970, les politiques urbaines se déroulent d'une part, dans le cadre du référentiel¹⁹ global de l'État-providence qui « met en avant l'intervention nécessaire de l'État dans le social et l'économie » (Muller, 2010) et d'autre part, dans la continuation des politiques de résorption des quartiers d'habitat insalubre (*slum clearance*) menées depuis l'entre-deux-guerres (Rose, 1968). Dans ce contexte, le référentiel sectoriel des politiques urbaines met en avant les causes locales et les aspects matériels de ce qui est avant tout perçu comme une « pathologie sociale » (*social pathology*) (Atkinson et Moon, 1994).

¹⁹ Nous nous appuyons ici sur la définition proposée par P. Muller dans le *Dictionnaire des Politiques Publiques* (2010) ; le référentiel d'une politique est « constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs ». L'histoire contemporaine de l'État britannique donne à voir un changement clair de référentiel entre la période d'après-guerre où domine celui de l'État-providence keynésien et le référentiel néolibéral qui suit la crise économique de la décennie 1970 et l'intervention du FMI en 1976. Nous discutons ce que recouvre exactement le terme néolibéral et ses conséquences sur la conception des politiques publiques urbaines dans le chapitre suivant.

À la thèse de la culture de la pauvreté s'ajoute l'explication hygiéniste (*sanitary approach*), particulièrement prégnante dans les politiques de logement. Selon celle-ci, la pauvreté découle en partie de mauvaises conditions de logement et une amélioration de l'habitat permet de changer la situation sociale des pauvres urbains. Comme pour les politiques sociales qui cherchent à « redresser » les déviances morales des pauvres sans s'intéresser aux inégalités socio-économiques qui président à leur situation, il s'agit ici de trouver une solution à la pauvreté urbaine en agissant sur ses symptômes, le logement dégradé, mais pas sur ses causes.

Plusieurs événements amènent les pouvoirs publics à prendre conscience de la situation des espaces urbains péricentraux²⁰, mais la compréhension reste limitée aux facteurs « internes » et environnementaux ; les caractéristiques socioculturelles des résidents et l'état des logements sont désignés comme responsables.

Encadré 1.4 Les premiers programmes de politique de la ville et leur territorialisation

Secteur d'intervention	Nom, dates et principales lois encadrant le programme	Objectifs et types d'intervention	Modes de désignation et territorialisation
Tissu urbain	1949 Housing act 1954 Housing repair and rent act 1957 Housing act 1969 Housing act	Réguler l'état matériel du stock résidentiel privé et contenir le développement de logements insalubres (<i>slums</i>). Aides à l'amélioration des logements (<i>improvement grants</i>) à destination des propriétaires occupants (<i>owner-occupiers</i>). Loi de 1969 amende la précédente et renforce le pouvoir et les moyens financiers des municipalités (<i>local authorities</i>) pour construire des logements sociaux sur les sites où des opérations de <i>slum clearance</i> sont menées.	Encadrement national, pas de discrimination positive à destination des espaces des <i>inner cities</i> . Dans les faits on assiste à une concentration des projets de reconstruction dans la zone péricentrale londonienne. Introduction d'approches territorialisées (<i>area-based</i>) dans les politiques de rénovation urbaine et de reconstruction avec l'introduction de <i>general improvement areas</i> , quartiers ciblés par les pouvoirs publics dans lesquels les propriétaires sont accompagnés dans leur démarche pour obtenir des <i>improvement</i>

²⁰ En 1958, une série d'émeutes éclatent dans le quartier de Notting Hill à Londres. Réaction aux discriminations subies par la population caribéenne, les émeutes entraînent une première série de politiques publiques territorialisées (*area-based initiatives*) à destination des quartiers d'immigration et centrées sur l'éducation. L'appartenance à une minorité visible devient une caractéristique supplémentaire du problème public de l'*inner city* alors en gestation. En 1965, en s'appuyant sur l'exemple de Notting Hill, le rapport parlementaire Milner Holland expose les conditions matérielles dégradées dans lesquelles vivent les locataires des quartiers péricentraux et les discriminations que subissent les immigrés pour accéder au stock de logements salubres (Holland, 1965).

			<i>grants.</i>
Secteur d'intervention	Nom, dates et principales lois encadrant le programme	Objectifs et types d'intervention	Modes de désignation et territorialisation
Éducation	1966 Local government act – article 11	Favoriser l'assimilation des minorités visibles par un apprentissage renforcé de l'anglais pour les groupes non-anglophones.	Recrutement d'enseignants supplémentaires dans les quartiers d'immigration.
Développement social	Urban programme (UP) 1968-1978 Community development projects (CDP) 1968-1977	Financements complémentaires à destination des zones urbaines défavorisées. La majorité des UP financés concernent des projets éducatifs, en particulier l'encadrement de la petite enfance.	Ouvert à toutes les municipalités qui présentaient des besoins sociaux spécifiques (<i>special social need</i>) pour financer des programmes de développement social à court terme. Ces besoins sociaux spécifiques ne sont pas déterminés par un indicateur mais laissés à l'appréciation des administrations municipales. Elles financent les projets à hauteur de 25 %, le reste du financement provient du gouvernement central. À partir de 1973, les quartiers avec une population immigrée importante sont sélectionnés en priorité.

Source : Atkinson et Moore (1994) ; Tallon (2010)

Les principales actions des politiques publiques des années 1950 et 1960 consistent à favoriser deux types d'interventions : celles qui participent à la transformation physique des quartiers urbains dégradés et celles qui cherchent à modifier les caractéristiques socioculturelles des habitants.

Les périmètres des actions ainsi menées ne se recouvrent pas. Ce qui sera désigné dans la décennie suivante comme « le problème de l'*inner city* » n'est donc pas encore spatialement identifié comme tel et les programmes urbains opèrent dans des périmètres distincts. Contrairement au cas français étudié par M. Dikeç (2007), la « police » des politiques urbaines à destination des quartiers en difficulté n'est pas clairement établie et ne présente une géographie ni unifiée, ni stable. Ce hiatus s'explique principalement par un manque de coordination ministérielle et par une fragmentation institutionnelle. La question de la reconstruction étant le fait du ministère du Logement (Ministry of Housing and Local Government), les programmes

socio-éducatifs ceux des ministères de l'Éducation (Ministry of Education, puis, à partir de 1964, Secretary of State for Education and Science) et de l'Intérieur (Home Office) (Lawless, 1981). Contrairement au cas français où le centre édicte une géographie prioritaire à chaque cycle de politiques urbaines (Dikeç, 2006 ; Estèbe, 2005) les logiques géographiques à l'œuvre à Londres varient d'un programme à l'autre, d'un secteur à l'autre et au sein même des municipalités. R. Atkinson et G. Moon (1994) soulignent ainsi l'arbitraire des décisions qui président à la sélection des premiers sites des programmes sociaux Community development projects (CDPs) :

« Twelve CDPs were set up in a variety of, mainly urban, locations suffering from deprivation. There were no clearly identifiable and agreed criteria underlying the selection process. Moreover, in no way were the most deprived areas identified. It would appear (see Higgins, 1978, pp. 44-8 for more details) that some local authorities were selected because of their sitting (Labour) Member of Parliament: Highfields, for example was in the Coventry constituency of Richard Crossman, the then Social Services Secretary. Others were chosen for their location: Southwark, for example, was close to the Houses of Parliament. » R. Atkinson et G. Moon (1994)

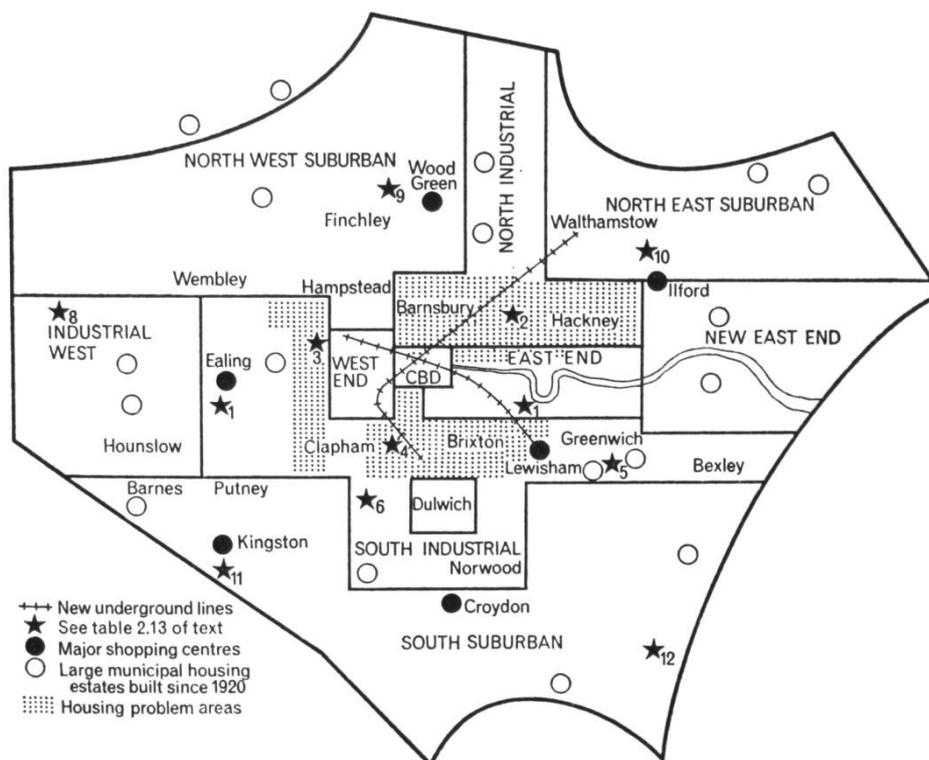
« Douze CDPs ont été mis en place, principalement en ville, dans divers endroits défavorisés. Il n'y avait pas de critère clair de sélection. Qui plus est, ce ne sont pas les endroits les plus défavorisés qui ont été choisis. Il semble (Higgins, 1978, p. 44-8 pour les détails) que certaines des autorités locales ont été sélectionnées du fait que leurs représentants (travailleurs) soient élus au parlement. Highfield par exemple faisait partie de la constitution de Richard Crossman (Coventry), qui était alors secrétaire d'État aux Services Sociaux. D'autres localités ont été choisies à cause de leur emplacement, Southwark par exemple est proche du Parlement. » R. Atkinson et G. Moon (1994)

2.2 Le logement

Dans ces différents programmes, les actions socio-éducatives représentent une part minime des investissements publics, contrairement au logement, qui en constitue le secteur principal (Pinch, 1978). Les politiques urbaines londoniennes, pendant les trois décennies qui suivent la fin de la Seconde Guerre mondiale, sont donc avant tout celles de la reconstruction et de la résorption des quartiers d'habitat insalubre (*slum clearance*). Le Centre for Environmental Studies qui regroupe des experts, des universitaires et des administrateurs du Greater London Council (GLC) publie ainsi, en 1973, *London: urban patterns, problems, and policies*, un ouvrage qui dresse le bilan d'une décennie d'enquêtes sur les changements sociodémographiques à Londres et sur les effets des politiques publiques de lutte contre la crise démographique et

économique que connaît le centre de l'agglomération. La couronne péricentrale (fig. 1.13) n'y est pas encore identifiée comme l'*inner city* mais plutôt comme la zone où les logements posent problème (*housing problems area*) (Donnison *et al.*, 1973).

Figure 1.13 L'identification de la question urbaine à Londres 1945-1979 : le logement



Source : Donnison *et al.*, 1973

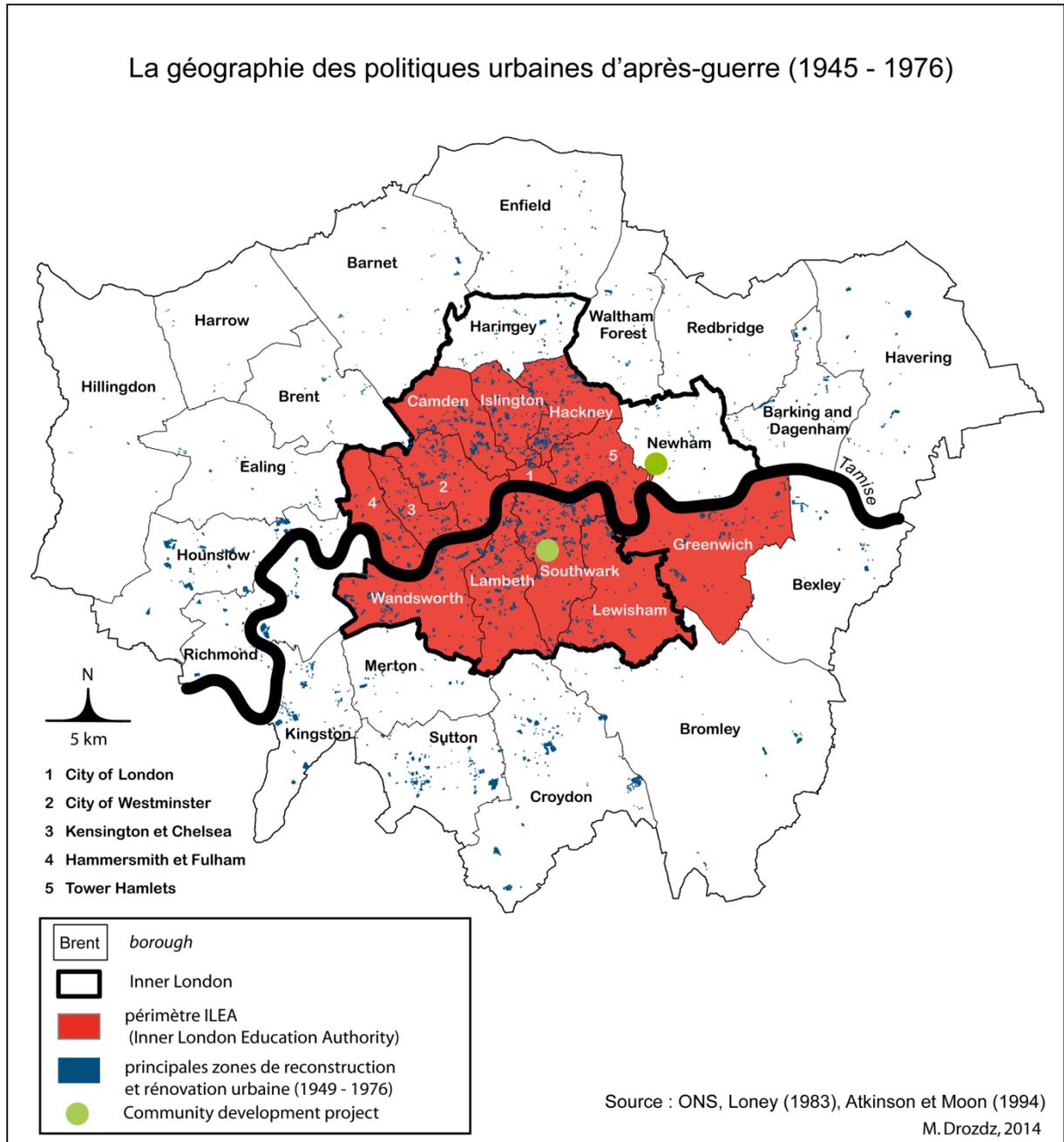
À Londres, la reconstruction se concentre majoritairement dans le centre de la ville et dans l'est, particulièrement affecté par les destructions liées aux bombardements intervenus pendant le second conflit mondial. Les décennies 1950 et 1960 sont celles de la construction d'ensembles d'architecture moderne que l'on retrouve dans de nombreux quartiers d'Inner London à l'exception du West End, où la fabrique résidentielle historique, peu affectée par les bombardements, se maintient. Des constructions modernes sont également réalisées en périphérie, dans les quartiers aisés de Richmond et Kingston. Plus à l'est, les bords de la Tamise, particulièrement affectés par les bombardements, comptent également de nombreux ensembles modernes.

Dans les *boroughs* d'Inner London, ces constructions sont majoritairement le fait des pouvoirs publics. Dans ce cas, la construction du logement dans les décennies 1945-1979 fut assurée en grande partie par les municipalités et, dans certains cas, quasi exclusivement. Les difficultés de construire en masse de nouveaux logements dans des zones déjà urbanisées et denses comme c'est le cas des *boroughs* d'Inner London expliquent cette situation. Les coûts de démolition, associés à une population faiblement solvable, amplifient la perception du risque par les acteurs privés qui s'y

risquent peu sans un soutien de la puissance publique. Dans leur étude sur la production du logement à Lambeth entre 1965 et 1971, M. Harloe, R. Issacharoff and R. Minns (1973) montrent ainsi que certaines municipalités étaient systématiquement évitées par la promotion immobilière privée en raison des coûts associés au relogement des résidents des quartiers insalubres et des risques liés à l'absence d'une classe moyenne solvable.

Hackney, Tower Hamlets, Islington au nord et Southwark, Lewisham et Lambeth au sud connaissaient des difficultés similaires, confirmées par les monographies locales disponibles (Pinch, 1978). Mais les conditions de la reconstruction diffèrent largement d'un *borough* à l'autre. Aux *boroughs* « riches » comme Camden qui gardent la mainmise sur la construction des ensembles résidentiels publics, sur leur forme architecturale et leur densité, s'opposent les *boroughs* moins bien lotis – Newham, Southwark, Hackney. Ces derniers n'ont d'autre choix pour loger leurs habitants que d'accepter des méthodes de construction imposées par le gouvernement central, donnant lieu à des constructions en masse (*system building*) de plusieurs milliers d'unités d'un seul tenant comme dans le cas du Heygate Estate (Esher, 1981). Les municipalités concernées se retrouvent ainsi affaiblies dans la négociation avec les promoteurs, aux dépens du contrôle de la qualité des réalisations, comme l'illustra dramatiquement le cas du *borough* de Newham et de l'effondrement de la tour de Ronan Point étudiés par P. Dunleavy (1977).

Figure 1.14 La géographie des politiques urbaines d'après-guerre (1945-1976)



2.3 Les programmes socio-éducatifs

À Londres, les programmes socio-éducatifs se concentrent sur la zone péricentrale, contenue dans le périmètre de l'Inner London Education Authority (ILEA). L'ILEA, commission spéciale créée en 1965 suite à l'établissement du Greater London Council prend en charge l'allocation d'enseignants supplémentaires. Les programmes sociaux territorialisés, axés sur des quartiers spécifiques sont quant à eux expérimentés à partir de 1969 dans le cadre du Community Development Project

(CDP), programme de recherche-action financé par le ministère de l'Intérieur. Au niveau national, le programme se concentre sur 12 quartiers dont la taille varie de 3 000 à 15 000 habitants.

À Londres, le CDP est mis en œuvre dans les quartiers de Newington Ward situé dans le *borough* de Southwark, et de Canning Town dans le *borough* de Newham (Loney, 1983). La rationalité spatiale qui préside aux choix des localités, s'il y en avait une, n'est pas explicite ; en effet, d'autres municipalités londoniennes semblaient présenter un profil similaire et auraient pu également prétendre à des financements supplémentaires. Dès les premiers temps des politiques territorialisées, l'identification des périmètres qui reçoivent les financements est inférieure aux besoins identifiés. Contrairement au cas français où la géographie de l'intervention publique se cristallise progressivement dans la nomenclature des zones et des quartiers prioritaires, la géographie des politiques territorialisées à Londres varie à chaque nouveau cycle de politiques publiques.

3. Le tournant des années 1970

3.1 Vers la reconnaissance des causes structurelles du problème de l'*inner city*

À partir des années 1970, le référentiel de l'action publique urbaine évolue significativement sous l'influence d'une série de publications commandées par le ministère de l'Environnement (Department of the Environment) suite au programme Community development project. Les *Inner area studies* cherchent à comprendre les causes et les modalités du développement de l'exclusion urbaine ainsi que les handicaps et désavantages (*deprivation*) dont souffrent certaines localités urbaines (Le Galès, 1990). À Londres, alors que le CDP s'était réalisé à Newham et Southwark, l'IAS prend pour cas d'étude le *borough* de Lambeth, témoignant une nouvelle fois de la plasticité géographique de l'identification de l'*inner city*.

Par bien des aspects, les CDP et IAS changent radicalement les explications des désavantages chroniques affectant les résidents des zones urbaines péri-centrales. Elles prennent en compte les facteurs structurels et ne se limitent plus aux seuls facteurs environnementaux et aux comportements des groupes sociaux pauvres.

3.1.1 Le concept de *urban deprivation* et les difficultés de sa traduction

Les termes *deprived* et *deprivation* n'ont pas d'équivalent littéral en français. Ils désignent « les conséquences préjudiciables du manque d'accès à des ressources matérielles considérées comme un besoin fondamental dans une société²¹ » (Oxford Dictionary of English, 2010). En français, ils renvoient donc aux idées de privation et de manque, à une situation dans laquelle une personne est démunie de quelque chose. Mais l'application de ces termes reste limitée aux personnes, sans pouvoir concerner les territoires par exemple, contrairement à l'anglais, qui l'emploie pour parler de *deprived areas*. Du reste, contrairement à l'anglais qui parle de *urban deprivation*, le terme français ne possède pas de substantif.

Comment traduire cette situation inégalitaire dans laquelle des personnes ou des groupes sociaux sont désavantagés car ils sont privés de l'accès aux ressources nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie ?

Si l'on s'appuie sur l'emploi de l'expression *urban deprivation* dans le champ des politiques publiques britanniques, on constate que le terme est dans un premier temps utilisé de façon interchangeable avec celui de « pauvreté urbaine » (*urban poverty*). À partir des années 1980, plusieurs auteurs cherchent à établir une distinction claire entre les deux termes et à élargir la compréhension de l'expérience de la *deprivation* au-delà de la pauvreté financière. Par exemple, P. Townsend affirme ainsi que nous pouvons qualifier des personnes de *deprived* si elles n'ont pas accès à des ressources qui sont nécessaires telles que la nourriture, les vêtements, les équipements domestiques ou encore les installations énergétiques ou que leurs conditions de logement, sociales et de travail ne leur permettent pas d'y accéder. « Les gens sont pauvres s'ils manquent des ressources qui leur permettent d'échapper à la *deprivation*²². » (Townsend, 1987, cité dans Noble *et al.*, 2006).

Par conséquent, le terme ne peut plus être traduit par celui de « pauvreté urbaine » car ce dernier renvoie à une situation qui empêche de sortir de la *deprivation* mais pas à l'expérience de la *deprivation* elle-même. En d'autres termes, les manques et les désavantages liés à la pauvreté matérielle vont au-delà du manque de capacité financière, même si cette dernière est fondamentale pour expliquer le maintien de ces désavantages.

Depuis la fin des années 1990 sous l'influence de l'eupéanisation des politiques sociales et de l'introduction du référentiel de l'inclusion sociale dans la

²¹ « *the damaging lack of material benefits considered to be basic necessities in a society* ».

²² « *People are in poverty if they lack the resources to escape deprivation* ».

définition des politiques urbaines britanniques (Atkinson, 2000), la notion de *deprivation* a évolué vers la prise en compte de l'exclusion sociale (Rhein, 1997). L'expression « exclusion sociale » a été particulièrement utilisée par les gouvernements néotravailleurs, même si cette évolution rhétorique a été régulièrement critiquée et questionnée, en particulier dans sa relation avec la question des inégalités économiques (Cameron, 2006)²³. Dès lors, la *deprivation* inclut également les ressources nécessaires à la « participation sociale » (« *participate fully in society* », Stockdale *et al.*, 2002).

Progressivement, le terme s'est chargé d'une dimension géographique. Dans cette perspective, il est particulièrement important de ne pas résumer la *deprivation* aux seules conditions matérielles des individus. Ainsi, la distribution spatiale des transports, des infrastructures éducatives et de santé participent au bien-être et à l'augmentation ou la diminution des chances des individus. La *deprivation* est donc un phénomène multidimensionnel mais également multiscalaire.

P. Le Galès, dans un article de 1990 portant sur les politiques urbaines et la crise de l'*inner city*, traduit le terme *deprivation* par « handicap²⁴ » (Le Galès, 1990). Le terme permet de traduire l'idée de désavantage, inhérente au concept de *deprivation*. Nous proposons d'ajouter deux termes, selon les circonstances : **exclusion** et **désavantage**, qui permettent de traduire les différentes acceptions contemporaines.

Nous traduirons par conséquent « *deprivation index*²⁵ » par « **indice d'exclusion** ». L'expression « indice de désavantage » ou de « handicap » nous semblait mieux à même de conserver le sens, mais son usage n'est pas avéré. Le concept d'exclusion est fréquent en français et peut convenir dans certains cas. En revanche, selon les circonstances, nous pourrions conserver la notion de désavantage et de handicap lorsque nous évoquerons la situation socio-économique des collectifs et lieux. On parlera par conséquent de « quartiers ou de groupes sociaux désavantagés » ou « défavorisés ».

²³ Certains ont noté que cette évolution lexicale permettait de substituer la question de l'inégale distribution des revenus par celle de l'inclusion sociale, dont la dimension matérielle, bien que fondamentale, ne constitue qu'un aspect.

²⁴ « Dans les *inner cities* anglaises, la plupart des indicateurs économiques et sociaux mettent clairement en valeur les handicaps de ces zones ».

²⁵ Le *deprivation index* est un indice composite de mesure de l'exclusion. Il associe la mesure de l'accessibilité de certains services (santé, éducation, aménités environnementales, logement, sécurité, formation) pour les populations d'un territoire à des données concernant leur niveau de formation, leur accès au marché de l'emploi et leurs revenus, prenant ici en compte des multiples dimensions du phénomène (DCLG, 1998).

3.1.2 Le rôle du Community development project (CDP) dans la remise en cause de l'hypothèse internaliste

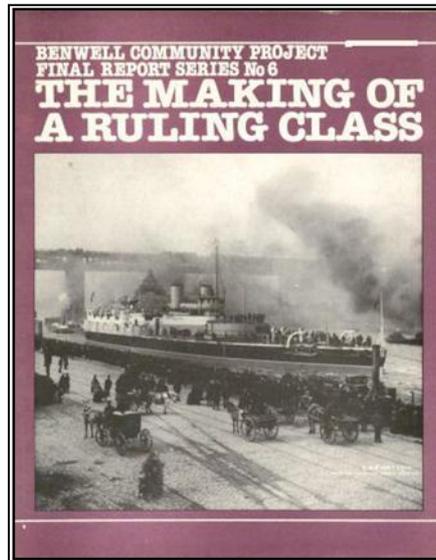
C'est au sein du programme Community development project (CDC) mené entre 1969 et 1977 que s'effectue la transition d'une interprétation internaliste de la pauvreté à la prise en compte de facteurs externes. Les équipes des CDP comprennent fréquemment des psychologues comportementalistes, traduisant la croyance des équipes dirigeantes que la situation des quartiers défavorisés s'explique par les comportements déviants des pauvres, à l'origine d'une supposée culture de la pauvreté. Les publications des premiers programmes urbains insistent par exemple fréquemment sur le développement d'une attitude « anti-scolaire » qui diminuerait dès le départ la structure des opportunités de ces groupes²⁶.

L'histoire du développement des CDP est celle d'un rejet de ces explications comportementalistes. Plus généralement, elle témoigne du conflit générationnel qui se développe ensuite au sein du Parti travailliste et oppose la vieille garde à la nouvelle gauche (Loney, 1983 ; Le Galès, 1990 ; Wainwright, 1987). P. Le Galès (1990), étudiant les impacts du mouvement sur les politiques locales urbaines, décrit en ces termes la crise politique qui affecte l'identité du Parti travailliste dans les années 1970 :

Le rejet des explications attribuant à des facteurs « internes » la responsabilité de la situation des groupes désavantagés est ainsi principalement formulé par de jeunes travailleurs sociaux exposés pendant leur formation initiale aux mouvements étudiants contestataires et radicaux des années 1960 (Loney, 1983). Comme le remarquent Moon et Atkinson (1994), il était fort peu probable que cette génération accepte une définition qui blâme les victimes et soit exonérée de références à la responsabilité des dynamiques et des structures socio-économiques. Le discours dépeignant la pauvreté comme un problème résiduel qui s'explique par la déviance de certains individus ne les satisfaisait pas.

²⁶ Le rapport Plowden sur l'éducation primaire en Angleterre publié en 1967 apporte la preuve que les enfants issus des classes populaires réussissent significativement moins que leurs homologues des classes moyennes suburbaines (HMSO, 1967). Dans un premier temps, en suivant la doxa de la pathologie sociale, cette situation est attribuée aux conditions dans lesquelles se développent les enfants des classes populaires, en particulier des conditions de logement dégradées et des attitudes « anti-scolaires » transmises dans les cercles familiaux et par les pairs (Atkinson et Moon, 1994).

Encadré 1.5 Un exemple de publication du CDP



À Londres, le CDP de Southwark se déroule dans un climat de tension et d'hostilités ouvertes entre la municipalité et les équipes du programme. Ces dernières identifient rapidement les conditions de logement comme le problème majeur des habitants mais les services du logement locaux refusent de collaborer avec les équipes du CDP pour mettre en place une stratégie commune. Le projet, qui fait partie des quatre pionniers des 12 CDP nationaux qui sont réalisés, est considéré comme un échec (Loney, 1983).

La deuxième vague de projets donne lieu à l'émergence de ce que M. Loney (1983) qualifie de CDP radicaux (*radical CDPs*). L'ouvrage *The Making of a Ruling Class: Two Centuries of Capital Development on Tyneside* publié en 1978 est un exemple représentatif de cette tendance. Rédigé et édité par le CDP de Benwell, une localité de l'agglomération de Newcastle, ce texte est une publication d'histoire populaire, destinée à retracer pour un public élargi la trajectoire de la localité dans celle plus générale de la région. Mais le texte aborde cette question de façon originale puisqu'il retrace la formation et la trajectoire des groupes dominants dans la région minière de Newcastle.

Partant du constat de la responsabilité de ces groupes dominants dans la situation des classes populaires des années 1970, en particulier les problèmes de pauvreté, de logement de mauvaise qualité et de sous-emploi chronique dans les quartiers ouest de Newcastle, il défend l'importance de faire l'archéologie de ce pouvoir économique. Il s'agit pour les auteurs de révéler les mécanismes par lesquels ces groupes se sont constitués, ont maintenu leur influence dans les rouages du pouvoir politique et économique, par-delà les changements structureaux considérables qui affectent l'Angleterre de la fin du XIX^e et de la première moitié du XX^e siècle, et leur responsabilité dans le déclin des industries locales. L'horizon de l'ouvrage est de participer à la prise de conscience du prolétariat et à l'identification des structures de domination qu'il subit.

Les archives du CDP donnent à voir tout un ensemble de publications qui répondent à des objectifs similaires. Après une première phase du programme qui se concentre sur l'organisation d'activités socio-éducatives à destination des personnes âgées et des enfants (Coventry CDP, 1972 ; CDP, 1974), les publications se mettent progressivement à dénoncer l'origine structurelle de la pauvreté et des désavantages qui affectent les habitants des *inner cities*. Elles incriminent l'État et les acteurs privés dans la croissance d'un chômage involontaire et critiquent l'absence de prise en charge des personnes privées d'emploi (Moor et Rhodes, 1973 ; CDP, 1977 ; Benwell CDP, 1978). Elles dénoncent le rôle du secteur privé dans les conditions de logement (CDP, 1976), dans le développement du consumérisme (Benwell CDP, 1978, 1979) et le manque d'implication et de participation des populations cibles des programmes sociaux (Paisley CDP, 1976).

En parallèle de ces publications contestataires, les travailleurs sociaux du CDP aident les groupes défavorisés à se mobiliser. Ils les accompagnent dans la mise en œuvre de stratégies protestataires dans le but d'orienter la distribution des services vers les quartiers défavorisés. Ils dénoncent le coût de l'accès au sol pour les associations cherchant à construire des logements collectifs (Birmingham CDP, 1975), la marchandisation du logement et proposent des guides de financement alternatif (CDP, 1976). Ils publient également des modes d'emploi à destination des populations défavorisées pour qu'elles fassent valoir leurs droits (Partington, 1975).

Encadré 1.6 La politisation d'une jeune travailleuse sociale londonienne des années 1970 au sein du CDP

Mae Shaw est universitaire, spécialiste des politiques sociales. Amenée en 2003 à présenter dans la revue *Community development journal* un texte clé de sa formation, elle choisit l'ouvrage final publié par le CDP, *Gilding the ghetto: the state and the poverty experiments* (CDP, 1977). Ce texte occupe une place particulière dans l'histoire du travail social au Royaume-Uni, publication qui scelle officiellement la remise en cause des politiques publiques menées dans les quartiers d'*inner city*. L'universitaire choisit de l'évoquer car il résonne également avec sa trajectoire individuelle. Participant au projet en tant que travailleuse sociale, elle décrit sa prise de conscience, le chemin par lequel elle est amenée à remettre en cause les explications proposées dans le cadre de son activité et *in fine*, sa politisation.

D'après son expérience, la tâche des travailleurs du CDP était claire : « officiellement, notre travail était d'animer un service d'aide à tout faire et de soutien amical pour des retraités âgés, tout en faisant la promotion de l'auto-assistance ». Elle s'ancre dans une tradition caritative (« notre service était issu d'une tradition de bienveillance et de charité individuelle »). Mais ces volontaires inexpérimentés (*naive, unqualified*) prennent progressivement conscience des déterminants structurels qui expliquent la situation dégradée des retraités : « nous sommes devenus conscients que les véritables problèmes auxquels étaient

confrontés les retraités étaient la pauvreté, un accès inadéquat à des services inappropriés et le vieillissement ». Face à ce constat, la solution est claire : le syndicalisme militant, y compris pour les retraités, afin de peser sur la distribution des revenus productifs. Mae Shaw et ses collègues comprennent que c'est « seulement en s'alignant avec la force (*muscle*) du mouvement syndical [que] les retraités pourraient atteindre la dignité et le respect d'un niveau de vie décent ». Ils apprennent ainsi à être plus « stratégiques » dans leurs actions, pour aider les retraités à obtenir plus de ressources de la part des institutions publiques : « l'équilibre entre notre travail caritatif et politique commença à changer ».

Le ministère de l'Intérieur, qui finance 75 % de chaque projet CDP, a donc participé involontairement à la diffusion d'une interprétation structuralo-marxiste de la pauvreté et à la mise en place de stratégies conflictuelles d'obtention d'une meilleure distribution des services publics. En 1976, il met fin au financement du programme.

3.2 Le Livre blanc de 1977 et l'*Inner urban areas* act de 1978 : un tournant contesté

Par bien des aspects, la publication du Livre blanc de 1977 *A Policy for the inner cities* constitue un tournant dans l'histoire des politiques sociales et urbaines britanniques. Discutée tout au long de la décennie 1990, l'interprétation des impacts du Livre blanc oscille entre la perspective des études urbaines (*urban studies*) qui affirment qu'il constitue un changement radical de la compréhension des causes du désavantage urbain (Lawless, 1989) et les critiques émanant de l'analyse des politiques sociales (*social policy studies*) qui affirment au contraire qu'il fut un obstacle à la compréhension des causes de l'exclusion sociale en général (Edwards, 1997). Loin d'être mutuellement exclusives, les deux critiques nous semblent complémentaires et éclairent deux aspects présents dans le document.

Le Livre blanc nous semble bel et bien proposer une représentation innovante des causes du déclin de certaines zones urbaines. Prenant en compte les dynamiques géographiques des espaces productifs et des investissements, il reconnaît qu'une partie des difficultés économiques de ces lieux s'explique par des dynamiques structurelles. Néanmoins, loin de s'éloigner totalement de l'explication internaliste, le texte continue d'attribuer à des facteurs culturels ou individuels la responsabilité de situations sociales qui s'expliquent avant tout par un manque de structures de prise en charge et de soutien pour les résidents des *inner cities*.

3.2.1 Un tournant dans la représentation des causes du déclin ?

Le document identifie quatre causes principales des handicaps des quartiers urbains péricentraux : le manque d'investissement, la dégradation du tissu urbain, les inégalités sociales et l'appartenance à une minorité ethnique. Pour autant, la relation entre les différents facteurs est loin d'être évidente et en ce sens, le Livre blanc ne constitue pas une explication holistique des multiples désavantages dont souffre l'*inner city*. Nous présentons à la suite la façon dont les différents facteurs sont exposés dans le Livre blanc et leur traduction dans le contexte londonien²⁷. Pour ce faire, nous nous sommes appuyée sur le rapport publié en 1977 par l'association des *boroughs* londoniens (LBA), qui a pour objet la rénovation urbaine et le développement d'Inner London (LBA, 1977)²⁸.

²⁷ Nous nous concentrons sur les trois premiers facteurs (désavantages sociaux, déclin économique, dégradation du tissu urbain) ; le facteur éducatif n'est pas évoqué dans la contribution des *boroughs*.

²⁸ Document rédigé après la publication de l'IAS de Lewisham (1977). Il est publié au moment de la consultation sur les *inner cities* lancée suite à la publication du Livre blanc. Les acteurs intervenant dans la définition et la mise en œuvre de programmes de développement urbain sont invités à proposer au gouvernement central des mesures permettant d'orienter le contenu de la loi sur les *inner urban areas* alors en préparation. Comme le Livre blanc de 1977, le rapport présente dans un premier temps les causes du problème puis développe une série de mesures qu'il souhaite voir réalisées par le gouvernement métropolitain (Greater London Council) ou le gouvernement central.

Encadré 1.7 Causes et remèdes du déclin selon le Livre blanc sur les zones urbaines péricentrales et les *boroughs* londoniens

Livre blanc	<i>Boroughs</i> londoniens
Inégalités sociales	
<p>Maintien d'une explication internaliste : la marginalité socio-économique continue en partie de s'expliquer par la déviance des groupes ou leur « culture ».</p> <p>Reformulation du problème autour de celui de la concentration de populations défavorisées.</p>	<p>Maintien d'une explication internaliste qui accompagne la désignation de plusieurs groupes exclus des marchés de l'emploi et en justifie un traitement distinct.</p> <p>Identification d'un public prioritaire des politiques urbaines : les ouvriers sans emploi, les jeunes sans qualification.</p> <p>Les politiques sociales constituent un aspect secondaire des politiques urbaines qui ne sont pas du ressort de l'échelon métropolitain mais relèvent des municipalités.</p>
Déclin économique	
<p>Attribution du manque d'emploi dans les <i>inner cities</i> aux départs des emplois industriels vers des localisations plus avantageuses. Pas de mention des inégalités face à la mobilité ou des insuffisances des systèmes d'assurance face aux dynamiques géographiques des espaces productifs.</p>	<p>Spécification du cas londonien : difficultés liées aux barrières qui pèsent sur l'investissement dans les <i>inner cities</i>, en particulier les régulations concernant l'allocation des usages du sol et les reconversions d'usage. Plaidoyer en faveur de la mise en place de périmètres d'exception dans l'<i>inner city</i> dans lesquels ces règles seraient assouplies ou supprimées.</p>
Dégradation du tissu urbain	
<p>Remise en cause du programme national de rénovation urbaine et des retards de construction des nouvelles unités de logement.</p> <p>Encouragement à la poursuite du financement d'un programme de reconstruction en masse mais selon des principes architecturaux différents.</p>	<p>Explications qui font peser sur les locataires la responsabilité du contrôle de l'environnement urbain.</p> <p>Recommandations en faveur de la privatisation du logement social et du détournement des financements de la rénovation au profit des programmes de création d'emplois.</p>

Source : *A Policy for the inner cities* (1977)

3.2.2 Les enjeux sécuritaires d'une substitution de la question sociale par la question urbaine

Selon le Livre blanc, ce n'est pas tant la pauvreté qui pose problème que sa concentration dans les quartiers urbains péricentraux. Elle est attribuée à un taux de chômage élevé et à la faiblesse des revenus générés par l'exercice d'emplois peu

qualifiés. À la concentration de la pauvreté s'ajoute celle de la marginalité et des pratiques déviantes²⁹, en particulier l'addiction.

On retrouve ici la représentation traditionnelle de la déviance sociale associée à la pauvreté matérielle qui ne s'éloigne guère des images dominantes des décennies précédentes. Il est pourtant possible d'opposer à un tel discours, comme le font les *social policy studies*, que le problème n'est pas tant celui de la déviance que celui de l'inégalité dans l'accès aux soins et aux institutions qui permettent une réhabilitation physique et psychologique des personnes souffrant d'addiction. La déviance et l'addiction ne sont pas le fait exclusif des personnes percevant de faibles revenus, le phénomène se retrouvant à tous les niveaux du spectre social. Dans le Livre blanc, l'addiction est attribuée à une déviance, à une incapacité à participer au monde social (*those least able to cope in society*), elle est présentée comme un problème « individuel ». Là encore, selon le document, le problème n'est pas tant l'inégalité dans l'accès aux soins que la concentration spatiale des pratiques déviantes dans les quartiers péricentraux.

Les critiques postérieures du Livre blanc se concentrent particulièrement sur cet aspect du diagnostic. La principale remise en cause provient des *social policy studies* qui dénoncent l'emphase mise sur le caractère urbain de problèmes sociaux qui n'ont rien de spécifiquement urbains, même si leur occurrence peut être plus fréquente en ville, en raison de la densité démographique. En mettant en avant le caractère urbain de ces questions, le Livre blanc a réorienté durablement le référentiel des politiques sociales et de santé publique vers une division géographique problématique (Chatterton et Bradley, 2000). Indépendamment des orientations idéologiques, cette évolution a empêché dans les décennies suivantes le développement de politiques sociales ayant pour visée la réduction de la pauvreté matérielle, quelle que soit sa localisation, ou celle de l'addiction, phénomènes qui ne sont pas exclusivement localisés dans les quartiers urbains pauvres (Edwards, 1997). Ce référentiel territorialisé que J. Edwards dénonce comme une victoire de la forme sur le contenu (*a victory of form over substance*) s'est maintenu jusqu'en 2010³⁰.

²⁹ « *The innermost areas, in and around the city centre itself, tend to serve as a refuge for those least able to cope in society, among them the homeless and those with personal problems such as alcoholism or drug addiction.* »

³⁰ Les élections générales de 2010 et le changement de majorité ont entraîné une redéfinition spatiale des politiques sociales urbaines en Angleterre. On a assisté en effet depuis l'arrivée au pouvoir de la coalition conservateurs/libéraux-démocrates à une réorientation des discours et des pratiques vers une prise en charge des déviances à l'échelle de la famille. Loin de permettre une meilleure prise en charge du phénomène, cette réorientation scalaire a permis une diminution des financements publics à destination des politiques urbaines sur lesquels nous revenons par la suite.

La conclusion du Livre blanc a pour titre « La nécessité de mettre un terme au déclin » (*The Need to Arrest Decline*). Pour le gouvernement central, il ne s'agit donc pas de remédier aux injustices sociales dont sont victimes les résidents des *inner cities*, mais d'interrompre le déclin économique. D'où vient cette nécessité ? L'urgence morale qui imprègne les discours des autorités publiques (Mossberger et Stoker, 1997) accompagne la prise de conscience explicite d'une menace urbaine grandissante alimentée par le développement d'un « sentiment d'aliénation » et d'amertume chez les résidents des *inner cities* :

« The inner parts of our cities ought not to be left to decay. It would mean leaving large numbers of people to face a future of declining job opportunities, a squalid environment, deteriorating housing and declining public services. But without effective action, that could be the future for those who live in inner areas, bringing with it mounting social bitterness and an increasing sense of alienation. »

« Les quartiers d'*inner city* dans nos villes ne doivent pas être laissés à l'abandon. On ne peut pas laisser un grand nombre de gens affronter un futur où les opportunités d'emploi diminuent, avec un environnement plus que dégradé et des services publics détériorés. Pourtant, si nous n'agissons pas maintenant ceci sera le futur des habitants des *inner cities*, avec son lot de ressentiment et le sentiment grandissant de désaffranchissement. »

C'est donc le risque de désordres sociaux massifs qui sous-tend la politique sociale du Livre blanc. Dès lors, le passage d'un référentiel social à un référentiel urbain semble bien plus compréhensible. Le risque de désordres sociaux provoqués par une situation socio-économique dégradée, dans un contexte de mouvements contestataires croissants³¹ permet de comprendre la réorientation discursive de la question sociale vers la question urbaine. Contrairement au cas français pour lequel M. Dikeç (2007) a montré qu'il se caractérisait par une succession historique entre le développement social et la question sécuritaire, le cas britannique associe très ouvertement les deux aspects dès la fin des années 1970.

Face à cette situation, le Livre blanc ne propose donc pas la mise en place d'une politique de lutte contre la pauvreté, par une augmentation des allocations sociales par exemple (*there cannot be any question of higher scales of benefit for people living in the inner areas*) ou par la fourniture d'emplois qui pourraient permettre une augmentation des revenus. Dans la lignée des politiques d'après-guerre, il continue de mettre l'accent sur les conditions matérielles dans lesquelles vivent les habitants des

³¹ Rappelons que depuis 1973, les villes du pays étaient affectées par des mouvements sociaux massifs articulés autour de demandes concernant le logement et les salaires (Pickvance, 1985). La question de la sécurisation des espaces urbains face aux risques de blocages ou de mouvements protestataires se posait donc de façon aiguë depuis le début de la crise (Benyon et Solomos, 1987).

inner cities. Le mal-logement qui se traduit par une surpopulation (*overcrowding*), le manque de structures de garde d'enfants et l'absence d'institutions permettant la prise en charge des personnes qui souffrent d'addiction sont ainsi identifiés comme les secteurs qui nécessitent une augmentation de moyens. Contrairement aux autres aspects du diagnostic (économique, éducatif et relatif au logement) cette partie du Livre blanc ne donne lieu à aucune recommandation dans l'*Inner urban area act* de 1978.

4. La mise en œuvre du programme du *Inner urban areas act* à Londres

4.1 La construction d'une géographie générale de l'exclusion

4.1.1 Trois types d'identification

Les recommandations du Livre blanc et les résultats de la consultation donnent lieu à la promulgation du *Inner urban areas act* en 1978. La loi propose de mettre en place plusieurs types d'interventions territorialisées fondées sur un classement des municipalités en fonction de plusieurs indicateurs statistiques extraits du recensement de 1971 et concernant l'état des logements et le niveau de mal-logement (*overcrowding*)³², le niveau de formation et de chômage, la vacance des locaux industriels et la concentration des personnes vulnérables à la pauvreté : ménages monoparentaux, retraités, immigrés (Bentham, 1980). La loi établit une classification en trois types dont dépend le niveau de financement : les 14 *partnership areas* sont celles qui reçoivent le plus de moyens suivies des 15 *programme areas* et des 14 *designated areas* qui perçoivent des financements moindres.

À Londres, la géographie de ces zones reprend et étend celle des programmes précédents (Community development project et Inner area studies). Les municipalités péri-centrales de Hackney, Lambeth et Islington bénéficient d'un partenariat au même titre que les municipalités estuariennes affectées par la fermeture des *docks* : Lewisham, Southwark, Greenwich et Newham. Hammersmith est le seul *borough* londonien à être désigné comme *programme area*. Les *boroughs* de Haringey,

³² La surpopulation est un des critères utilisés dans le recensement pour caractériser le mal-logement. Il mesure le taux d'occupation par pièce d'un logement. Un taux d'occupation supérieur à une personne par pièce correspond à une situation de mal-logement.

Wandsworth, Ealing et Brent sont quant à eux reconnus comme des *designated areas* recevant des fonds pour mener des programmes territorialisés principalement en direction de l'emploi (*industrial et employment improvement areas*). C. G. Bentham (1980) démontre l'arbitraire géographique qui préside à ces désignations. Le principal problème réside selon lui dans des calculs qui s'effectuent à l'échelle des municipalités (*boroughs* ou *districts*) alors qu'ils devraient être effectués à une échelle plus fine, au niveau des quartiers, plus pertinente pour saisir les poches de concentration de l'exclusion urbaine.

4.1.2 Une territorialisation incrémentale

La mise en œuvre du *Inner urban areas act* montre donc que les politiques urbaines sont prises en charge à deux échelles : au niveau national, le gouvernement central établit une géographie lâche des zones urbaines problématiques, définies à Londres à l'échelle des *boroughs*. Rappelons que le *borough*, par sa taille, n'est pas du tout équivalent à la commune française et qu'il correspond plus au canton, soit un territoire bien plus grand. C'est au sein de cette géographie générale de l'exclusion urbaine que la territorialisation effective des politiques urbaines s'effectue. La délimitation exacte des territoires récipiendaires des aides gouvernementales répond à des logiques opportunistes locales comme dans le cas de Wandsworth étudié par J. R. Handley (1987) ou à plusieurs échelles comme dans le cas de la requalification de la zone portuaire des Docklands, menée par un partenariat qui associe des acteurs nationaux et des acteurs locaux (Nelson, 2000).

Dès la fin des années 1970, la territorialisation des politiques urbaines à destination des quartiers en marge apparaît « incrémentale », redéfinie à chaque cycle de politiques publiques. Contrairement au cas français qui centralise l'identification des territoires à partir de 1991 via l'intervention d'un organe national, l'INSEE (Estèbe, 2005), le cas londonien donne à voir une géographie plus mobile de la territorialisation. Au niveau national, la géographie des territoires en marge demeure globalement la même, définie à une maille plus lâche. Mais comme on l'a vu, si la définition de cette géographie est déterminante pour identifier les *boroughs* et les *districts* bénéficiaires, elle ne préjuge pas de la territorialisation effective des programmes urbains qui dépend bien plus des effets d'opportunité locaux et des alliances au sein des partenariats. Pour cette raison, l'étude des formes des politiques de développement de l'*inner city* ne peut se limiter aux seules échelles nationales et régionales. Elle nécessite de changer d'optique pour voir comment, au niveau local, s'est effectuée leur mise en œuvre.

4.1.3 La diversité des stratégies de développement de l'*inner city* londonienne

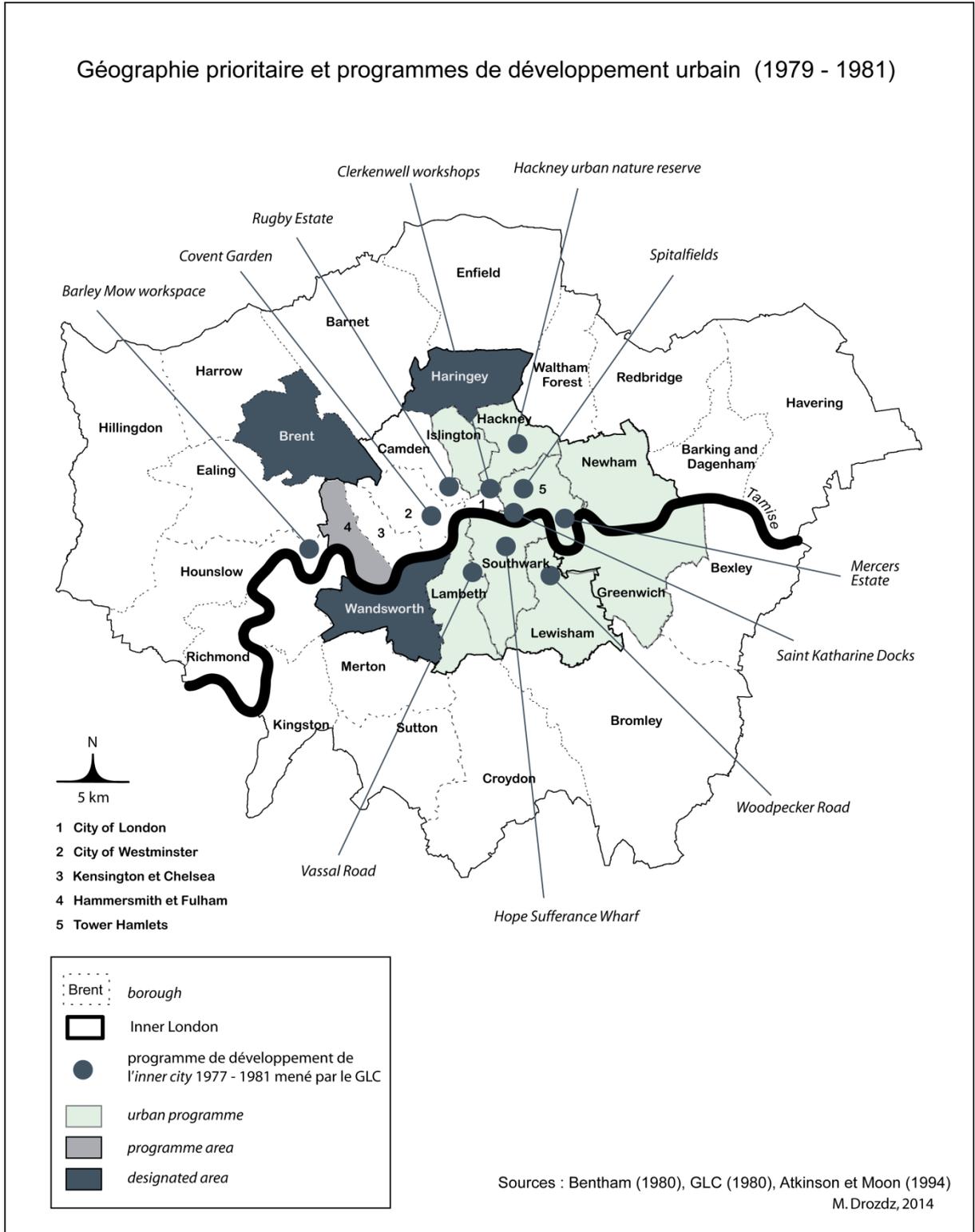
Sans stratégie coordonnée au niveau métropolitain, le Greater London Council opère par projet, en partenariat avec les *boroughs* qui catalysent les fonds publics nationaux. Les différentes actions ciblent l'emploi, le logement et l'action sociale. L'examen des projets montre les prémices d'un feuilletage scalaire encore d'actualité aujourd'hui. Aux projets principalement menés par les *boroughs* et qui concernent l'action sociale s'opposent les grands projets de rénovation urbaine orchestrés par les services du Greater London Council.

Encadré 1.8 La stratégie de développement de l'*inner city* à Londres après 1978 : une collection hétéroclite de projets

Secteur concerné nom du projet	<i>Borough</i>	Description	Principaux acteurs
Action Sociale			
Spitalfields project	Tower Hamlets	Reconnaissance des besoins d'une minorité linguistique et assistance	<i>Borough</i>
Emploi			
Hope Sufferance Wharf	Southwark	Requalification des docks – emploi – création d'une pépinière d'artisans	Partenariat <i>borough</i> /GLC/gestionnaire privé (<i>trust</i>)/ Arts Council/Institution patrimoniale nationale (<i>Historic building council</i>)
Clerkenwell Workshops	Islington	Soutien à l'emploi local – création d'une pépinière d'artisans	Partenariat GLC/promoteur privé
Logement			
Rugby Estate	Camden	Réhabilitation d'un quartier victorien, rénovation d'une rue commerçante (<i>Lamb Conduit Street</i>)	Partenariat <i>borough</i> /housing association
Mercers Estate	Tower Hamlets	Réhabilitation d'un quartier d'habitat dégradé (<i>derelict</i>) et vente des logements aux locataires	Partenariat <i>borough</i> /GLC
Woodpecker Road	Lewisham	Sécurisation des espaces collectifs d'un quartier d'habitat collectif (<i>multi-storey tower blocks</i>) public	<i>Borough</i>
Vassal Road	Lambeth	Réhabilitation d'un quartier d'habitat dégradé (<i>derelict</i>) du parc public et rénovation des espaces publics	<i>Borough</i>
Requalification urbaine			
Hackney urban nature reserves	Hackney	Création d'un espace vert cogéré par les habitants	<i>Borough</i> en collaboration avec des associations de résidents
Covent Garden	Westminster	Rénovation du quartier des halles ; transformation en centre commercial	GLC
Saint Katharine Docks	Tower Hamlets	Rénovation d'un quartier portuaire industriel en marina	Partenariat entre le GLC et des promoteurs privés

Source : GLC et LBA (1981)

Figure 1.15 Géographie prioritaire et programmes de développement urbain (1979-1981)



Les projets concernent des publics différents. Dans les franges de la City, les publics visés par les projets sont avant tout locaux : artisans qui opèrent dans le quartier et résidents. Les projets opèrent souvent en partenariat avec les institutions propriétaires du sol (*housing association, trust*) ou les services techniques du Greater

London Council. En ce qui concerne le logement, la réhabilitation du bâti est favorisée par les *boroughs* qui encouragent également la privatisation du stock public.

En ce qui concerne l'emploi, les municipalités sont autorisées à distribuer des subventions ou à allouer des espaces à des projets qui leur semblent permettre une revitalisation du tissu économique local (*loans for acquisition of or works on land*). Les acteurs associatifs et les coopératives qui existent déjà localement sont privilégiés. À l'opposé de ce modèle, le quartier de Saint Katharine Docks offre l'exemple d'un développement urbain tourné vers des publics extérieurs qu'il s'agit de capter pour requalifier les lieux. Nous développons à la suite trois cas qui illustrent la diversité de ces pratiques.

4.2 Spitalfields et Clerkenwell : deux exemples de politiques urbaines tournées vers les résidents locaux

4.2.1 Spitalfields : politique de la reconnaissance

Après avoir constitué un centre du non-conformisme culturel et religieux au XVI^e siècle (Harris, 2006), le quartier de Spitalfields est devenu une centralité immigrée à partir du XVII^e siècle. D'abord refuge des Huguenots cévenols qui, bénéficiant de l'embargo sur les tissus français, développent avec succès les fabriques de soie, il devient ensuite un centre d'installation des populations juives d'Europe de l'Est puis des Bangladais qui fuient la guerre civile. À partir du XIX^e siècle et jusqu'aux années 1960, la zone constitue également un centre commercial d'envergure métropolitaine structuré par les marchés de Spitalfields et de Petticoat Lane qui se développent autour du terminus ferroviaire du Bishopsgate Goodyard. L'hinterland du quartier de gare se développe autour de l'industrie agroalimentaire ; les brasseries se multiplient autour des entrepôts de céréales acheminées depuis le terminal ferroviaire et le port de Londres situé non loin de là. Depuis le XVIII^e siècle, le quartier est connu pour la qualité médiocre de ses logements et pour le développement de plusieurs quartiers d'habitat informel autoconstruit, parfois insalubres (*slums*) autour des ateliers, des fabriques et des usines. Le quartier connaît quelques opérations hygiénistes au XIX^e siècle qui voient l'élargissement et le revêtement des artères de Brick Lane et Commercial Street et la construction des premiers habitats bon marché par l'autorité métropolitaine nouvellement créée, le London City Council (1889).

L'emprise industrielle grandissante, la progression de l'habitat insalubre et l'ouverture du chemin de fer entraînent un premier exode des habitants les mieux lotis

vers les quartiers résidentiels qui se développent alors sur les franges nord de l'agglomération. La population chute en valeur absolue à partir de 1900. La guerre déstructure profondément le tissu urbain et achève de dégrader les conditions de logement pour la majorité des résidents du quartier. À partir des années 1950, les conditions de vie à Spitalfields présentent le visage classique de l'*inner city* en déclin et défavorisée. La densité d'espaces verts y est la plus faible du *borough*, la pollution importante, les conditions de logement déplorables. Les classes moyennes ont fui vers les autres quartiers résidentiels, laissant derrière elles les franges les plus mal loties de la population. La présence du marché et des fabriques attire une forte population de journaliers qui remplissent les garnis pour travailleurs seuls. Plusieurs foyers d'accueil d'urgence à destination des familles et des personnes sans abri ont ouvert depuis la fin de la guerre et augmentent la concentration spatiale de personnes et de familles qui doivent affronter des situations sociales difficiles, dans un contexte où les services sociaux peinent à répondre à toutes les demandes.

Face à cette combinaison de difficultés, les politiques urbaines des années 1970 menées dans le quartier ne suivent pas une stratégie coordonnée mais cherchent à agir sur plusieurs aspects de l'exclusion socio-économique dont sont victimes les habitants : une équipe d'administrateurs municipaux et de travailleurs sociaux maintient dans le quartier un guichet de services dédiés au logement (Spitalfields Housing and Planning Rights Service) afin d'assister les locataires du secteur public dans leurs demandes. Les locataires du secteur privé demeurent cependant ceux qui subissent les pires conditions de logement que seul un accès au stock public permet d'améliorer, mais pour lequel l'offre se situe bien en deçà de la demande. L'exclusion économique est quant à elle abordée via celle de l'emploi et voit se mettre en place le financement d'un programme de formation. Problème chronique dans les *inner cities*, le programme peine à impliquer d'éventuels employeurs majeurs du secteur privé. L'emploi public ou subventionné demeure le moyen le plus sûr d'intégrer économiquement les résidents. Les programmes d'inclusion sociale passent quant à eux par la reconnaissance de la population bangladaise locale. Un administrateur municipal dédié à cette communauté est ainsi nommé pour effectuer un recensement de ses besoins. En définitive, les résultats du programme permettent surtout une meilleure reconnaissance des besoins des habitants locaux mais sans qu'une action transformatrice de leurs positions socio-économiques ne soit envisagée. La reconnaissance demeure limitée à des facteurs culturels et linguistiques, niant les inégalités socio-économiques qui président à une telle situation.

4.2.2 Clerkenwell : tensions dans la régénération économique

Quartier nord adjacent au cœur historique de la City et ses guildes médiévales, Clerkenwell se développe initialement autour de la présence d'ordres monastiques fondés au XII^e siècle. Suite à leur dissolution par Henri VIII au XVI^e siècle, il devient un haut lieu de la noblesse liée aux Tudors qui transforme l'ancien centre religieux en quartier huppé de *mansions* aristocratiques avant que Cromwell n'y réside. En 1613, l'ouverture du réseau d'eau (*pipéd domestic water supply*) en fait le prolongement naturel de la City. Après le départ de la Cour royale vers Westminster sous la restauration de la monarchie à partir de 1660, les maisons aristocratiques sont reprises par les artisans et les marchands qui opèrent dans la City. Progressivement, le paysage urbain se transforme et accompagne la requalification fonctionnelle de la zone en centre artisanal et industriel. Horlogers, bijoutiers, orfèvres et imprimeurs côtoient les distilleries de gin et les brasseries qui profitent de la proximité d'un approvisionnement continu en eau. Le tissu urbain se densifie et des maisons de moindre qualité viennent lotir les interstices des anciennes demeures aristocratiques.

La croissance continue au XIX^e achève la mutation du paysage bucolique des jardins d'agrément en paysage industriel « crasseux » (*industrial grime*) (Hibbert *et al.*, 2010). L'ancienne fabrique se fragmente. Les lots sont divisés en multiples logements peu entretenus qui ne tardent pas à devenir les *slums* les plus connus de Londres avec ceux de l'East End, immortalisés par Dickens dans *A Tale of Two Cities*. L'industrialisation se développe autour d'usines de métallurgie et accentue la pollution du canal de la Fleet, transformé en égout. Le prolétariat qui travaille dans les multiples établissements du quartier connaît des conditions salariales particulièrement défavorables. Il faut attendre le *Factory Act* de 1878 pour que le travail des enfants de moins de 10 ans soit interdit.

Les opérations hygiénistes des Victoriens conduisent à percer deux artères dans le dense tissu urbain : Farringdon Road et Clerkenwell Road. Elles convergent toutes deux vers la gare ouverte en 1862. Comme dans l'East End, la connexion de Clerkenwell au réseau ferroviaire entraîne le départ des habitants les moins mal lotis vers d'autres quartiers résidentiels. La population décroît dès la fin du XIX^e. Fortement endommagé par les bombardements de la Seconde Guerre mondiale, touché par les délocalisations d'après-guerre, le quartier devient rapidement une illustration emblématique de l'*inner city* décatie en déclin démographique et industriel. Néanmoins, si le tissu industriel se détériore, la fabrique artisanale arrimée à des activités qui nécessitent une grande proximité physique aux centres de commande résiste. Clerkenwell continue d'être, jusqu'aux années 2000, un centre réputé pour l'impression et l'édition (autour de Clerkenwell Road) et la joaillerie (Hatton Gardens).

Les premières politiques de régénération dans les années 1970 opposent les défenseurs des activités artisanales existantes et les partisans d'une requalification fonctionnelle du quartier. Les premiers, le Greater London Council, cherchent à orienter les subventions publiques en direction des espaces productifs pour maintenir le tissu économique artisanal ; les seconds, le *borough* d'Islington, proposent d'assouplir les règles qui régissent les usages du bâti afin d'encourager la transformation résidentielle des ateliers délaissés (Hamnett et Whitelegg, 2007).

Clerkenwell Workshops constitue l'exemple emblématique des tensions qui animent les politiques de régénération de cette décennie à Londres. Bâtiment construit en 1895-1897 par les services techniques du *London school board* qui s'en servaient comme entrepôt, il est abandonné au début des années 1970. En 1975, le Greater London Council et l'Inner London Education Authority (ILEA) proposent de convertir le lieu en ateliers à destination des artisans qui opèrent dans le quartier mais sont menacés d'expulsion en raison de l'augmentation des loyers. La transformation et la gestion du lieu s'effectuent via la création d'une entreprise à but non lucratif encouragée par le Greater London Council : Urban Small Space. Cette entreprise loue le bâtiment pour cinq ans et prend en charge l'entretien de ses 3 500 mètres carrés depuis son siège situé au sein même du bâtiment. Le modèle proposé à la location par Urban Small Space est flexible et permet de déléguer aux locataires l'aménagement des espaces intérieurs de chaque atelier, permettant ainsi de maintenir des loyers plus faibles que dans les bâtiments alentour. Le projet est un succès et les premiers locataires s'installent avant même que les négociations du bail entre le Greater London Council et Urban Small Space ne soient achevées. Au bout de trois ans et alors que les négociations du bail restent en cours, l'administration du *borough* d'Islington annonce au gérant et aux locataires la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation (*compulsory purchase order*) visant à transformer le lieu en logements. Le Greater London Council prend ouvertement parti en faveur d'Urban Small Space qu'il autorise à différer les loyers afin de lui permettre de mobiliser ses ressources financières dans la campagne d'opposition à la procédure d'expropriation. L'affaire se résout en 1979 par le retrait de la procédure et la signature d'un bail de 25 ans entre le Greater London Council et Urban Small Space. Au début de la décennie suivante, la structure de la gouvernance du bâtiment évolue vers la mise en place d'une fiducie de bienfaisance (*charitable trust*) qui permet de pérenniser les objectifs d'inclusion sociale du projet.

4.3 Saint Katharine Docks : l'émergence de la régénération menée par la croissance des marchés immobiliers

Saint Katharine Docks se situe sur la rive nord de la Tamise, en aval de Tower Bridge et de la Tour de Londres. Le port tire son nom des hospices religieux fondés au XII^e siècle à l'entrée du pont actuel. Les *docks* sont construits au début du XIX^e siècle ; leurs promoteurs font appel à des ingénieurs et des architectes reconnus (Thomas Telford, Philip Hardwick) qui y construisent plusieurs joyaux de l'architecture industrielle victorienne. Malgré la qualité des infrastructures, les docks de Saint Katharine deviennent un centre d'échanges d'envergure moyenne par rapport aux ports situés en aval en raison du changement de gabarit des navires qui survient dans les années 1840. Les deux bassins que surplombent les entrepôts ne sont pas en mesure de les accueillir, entraînant la stagnation du site. Le quartier se développe tout au long du XIX^e siècle. Composé de ruelles commerçantes au-dessus desquelles s'élèvent des logements de piètre qualité, il devient un des nombreux *slums* de l'East End. Très fortement endommagés pendant la Seconde Guerre mondiale, les *docks* ferment en 1969, condamnant *de facto* les ouvriers qui y travaillaient et le cluster de commerces et de petites entreprises qui s'étaient développés autour des activités portuaires.

Racheté en 1969 par le Greater London Council à un moment où les grandes opérations de rénovation urbaine (*wholesale redevelopment*) font place à une nouvelle législation favorable à la conservation patrimoniale et à la réutilisation des friches, le site de 10 ha devient la vitrine du Greater London Council conservateur élu en 1977. Expérimentation directement à l'origine du modèle Docklands promu par l'administration Thatcher dans la décennie suivante, la requalification des *docks* de Saint Katharine est menée par un partenariat entre le Greater London Council et un promoteur d'envergure internationale. Le groupe Taylor Woodrow est choisi pour mener à bien la transformation du site en quartier d'affaires et hôtelier haut de gamme. Il s'érige autour de la requalification des bassins en marina (*yacht basin*) et de la réhabilitation des entrepôts victoriens, transformés en résidences de luxe. Le promoteur y ajoute un complexe de bureaux occupé par le World Trade Centre, le British Export Centre et une entreprise de production de programmes télévisuels, réorientant radicalement et durablement le quartier vers des activités tertiaires hautement qualifiées et internationalisées.

La gouvernance du projet annonce la phase suivante de requalification de l'estuaire que nous étudions dans le chapitre suivant. Menée par des structures partenariales *ad hoc* qui coordonnent de façon centralisée l'ensemble du périmètre du projet, elle échappe progressivement au contrôle des représentants politiques locaux.

Le ministre du Logement et du Gouvernement local (Department for Housing and Local Government) est directement impliqué puisque c'est lui qui accorde le permis général (*outline planning permission*) pour la requalification du site. Un comité spécial d'aménagement est ensuite créé au sein du Greater London Council. Il coordonne l'ensemble des procédures induites par le déroulement du projet (fermeture des routes, accord des permis de construire, planification [*phasing*]). Des représentants des promoteurs et de Tower Hamlets siègent à ce comité qui prend les décisions en lieu et place du *borough* avant que la création de la London Docklands Development Corporation ne vienne se substituer durablement aux pouvoirs locaux.

Conclusion

À partir de 1977, la définition de l'« *inner city* » britannique est stabilisée. Le terme désigne une position géographique, les espaces péricentraux, par opposition aux banlieues résidentielles éloignées des centres-villes et une situation sociale qui associe déclin démographique, difficultés économiques (pénuries d'emplois, faibles investissements privés et publics), moindres performances scolaires et discriminations raciales. Ces facteurs conduisent à la constitution de quartiers où se concentrent des locataires paupérisés accédant difficilement aux marchés de l'emploi, et dont les difficultés sont accentuées par la décentralisation des activités industrielles.

Pour la première fois, les discours qui cherchent à rendre compte du déclin des *inner cities* s'accordent pour reconnaître l'importance des facteurs structurels et pas seulement internes ou culturels, insistant sur le manque d'investissement dans les espaces péricentraux. Cependant, les documents officiels restent bien discrets sur les facteurs qui pourraient permettre de rendre compte de la situation sociale dégradée des habitants de l'*inner city*. La « déviance » de ces derniers demeure un problème individuel que ni le Livre blanc de 1977, ni les archives des *boroughs* étudiées ne proposent d'aborder de façon structurelle.

En ce qui concerne les réalisations produites à Londres dans les programmes de développement urbain de l'*inner city*, nous constatons que la reformulation des années 1970 induit une tension entre logiques entrepreneuriales et logiques sociales, bien avant la prise de pouvoir des conservateurs. Dans ce contexte, nous remarquons que la question sociale occupe une place périphérique à Londres, prenant acte d'une substitution durable de la question sociale par la question urbaine.

Ainsi, l'ensemble des programmes urbains que nous détaillons par la suite, qu'ils valorisent la ville compétitive (1981-1996) ou qu'ils insistent sur la nécessité de

stimuler également la cohésion socioterritoriale (1999-2010), partagent ce cadre interprétatif. Nous verrons dans les chapitres suivants que c'est dans la réalisation concrète et les financements des différents programmes urbains que se lisent les différences idéologiques.

À partir de là, il s'agit de lire les politiques urbaines des décennies suivantes à rebours des interprétations qui y voient le seul démantèlement de l'État social et de voir comment, alors que s'est construit un consensus fort autour de la ville entrepreneuriale, la question sociale parvient à se maintenir dans l'agenda des politiques urbaines.

Chapitre 2. L'impact du thatchérisme sur l'*inner city* : une « néolibéralisation de l'espace » partielle et archipelagique

« It is not, after all, entirely facetious to ask what a regenerated inner city resident would look like. (Indeed, it is a mark of how far « people » have been absent from recent inner city policy that we have to remind ourselves that they are what it is all about, unless the explosion of post-modernist office blocks on waterfronts all over the country is just the product of enterprise exhilaration). »
Deakin et Edwards (1993)

Après tout, il n'est pas entièrement farfelu de se demander ce qui est arrivé aux habitants de l'*inner city* régénérée. (Le fait même d'avoir à se le demander signifie bien à quel point les « gens » sont absents des politiques récentes de l'*inner city*, c'est pourtant bien ce dont il s'agit, à moins que l'explosion d'immeubles de bureaux postmodernes sur les fronts d'eau dans les villes du pays ne soit que le produit de l'euphorie entrepreneuriale). Deakin et Edwards (1993)

Nous avons établi dans le chapitre précédent que l'*inner city* désigne aussi bien un espace spécifique de la ville qu'un problème public dont les contours se stabilisent dans les années 1970. La stabilisation de la définition n'empêche pas le maintien d'un cadre de référence contradictoire, entre développement économique et action sociale, comme l'illustrent les programmes de développement menés à la fin des années 1970.

La décennie suivante voit l'arrivée au pouvoir de la nouvelle droite menée par son leader charismatique, Margaret Thatcher. Son programme pour les *inner cities* est résolument entrepreneurial et s'ancre dans une reconfiguration plus générale des cadres de l'État-providence. Il accompagne un moment de remise en cause profonde du consensus fordiste keynésien national d'après-guerre (Jessop, 1993). La mutation opérée par la nouvelle droite se situe à l'avant-poste de la diffusion politique du néolibéralisme (Harvey, 2005). Caractérisée par un affaiblissement des mécanismes assurantiels et d'assistance fournis par la puissance publique, cette diffusion accompagne la mise en place d'un contexte politique plus autoritaire, nécessaire pour mettre en œuvre la « discipline » néolibérale (Wacquant, 1999 ; Peck et Tickell,

2002)³³. Les chemins de néolibéralisation ne sont cependant jamais *a priori* définis et se déploient dans un univers de contraintes et d'opportunités en fonction des contextes nationaux et locaux. Nous adoptons dans ce chapitre la démarche de Peck et Tickell (2002), qui est aussi celle de Brenner, Peck et Theodore (2010), et proposons de substituer à l'étude du néolibéralisme celle de trajectoires de néolibéralisation.

Dans ce contexte, quelle est l'évolution des politiques urbaines à Londres ? Elles s'ancrent dans une mutation plus générale du système d'aménagement. Au niveau national, les procédures qui permettaient une redistribution des ressources par l'espace sont mises à mal par le gouvernement central tandis que les processus décisionnels prennent un tour plus autoritaire d'où sont exclues les demandes locales.

Face à cette réorientation idéologique des politiques urbaines, la première moitié des années 1980 se caractérise par des tensions entre le gouvernement central qui soutient un modèle de développement entrepreneurial autoritaire et les pouvoirs locaux qui maintiennent des politiques redistributives. L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération politique, la nouvelle gauche urbaine, anime cette résistance locale (Le Galès, 1990 ; Mackintosh et Wainwright, 1987). Les quartiers d'*inner city* constituent le terrain privilégié des luttes entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux. Leur paysage évolue alors sous l'effet de ce que nous qualifions d'une « double archipélisation » qui témoigne autant du maintien de politiques d'assistance de l'État-providence que de ses transformations néolibérales.

1. Une approche processuelle du néolibéralisme

1.1 Saisir les trajectoires de néolibéralisation

Comme le notent Peck et Tickell (2002), le néolibéralisme constitue un processus qui transforme l'action publique sans nécessairement entraîner une disparition des systèmes dans lesquels il se réalise. Le degré de néolibéralisation varie par conséquent d'un secteur à l'autre mais également géographiquement. En cela, ses résultats sont particulièrement dépendants de la réaction des systèmes locaux existants et donnent à voir une trajectoire de transformation (Morange, 2011 ; Parnell et Robinson, 2011 ; Didier *et al.*, 2013) plus que l'établissement d'un système dont on peinerait à identifier un modèle unique. Chaque secteur néolibéralisé produit toujours,

³³ L'extension, géographique et sectorielle, de cette régulation néolibérale de l'État-providence a fait l'objet d'un débat considérable depuis la fin des années 1990 (Larner, 2000).

d'une façon ou d'une autre, l'émergence d'un système hybride. Aussi faut-il voir le néolibéralisme comme le fordisme (Rousseau, 2013) : un ensemble de processus qui transforment l'action publique et non un état de fait qui viendrait intégralement recouvrir les systèmes précédents. De même que dans la période d'après-guerre on constate la mise en place d'une progressive « fordisation » de la production de la ville, le moment qui lui succède voit se mettre en place une phase de néolibéralisation qui touche inégalement les secteurs et les lieux.

Si l'on suit ces raisonnements, il s'agit donc, plus que de chercher à établir un modèle néolibéral, d'analyser la néolibéralisation des régulations keynésiennes fordistes et les modalités concrètes de remise en cause des consensus précédents :

« Analyses of this process should therefore focus especially sharply on change — on shifts in systems and logics, dominant patterns of restructuring, and so forth — rather than on binary and/or static comparisons between a past state and its erstwhile successor. » Peck et Tickell (2002)

« Les analyses de ce phénomène se concentrent exclusivement sur le changement – sur les variations dans les systèmes et les logiques, les formes de restructuration, etc. – plutôt que sur la comparaison statique entre un État et celui qui s'est ensuivi. » Peck et Tickell (2002)

Chaque chemin de néolibéralisation constitue donc une trajectoire unique où les conditions conjoncturelles et historiques jouent un rôle majeur :

« There is no « master transition » to neoliberalism, against which all others can be measured [...]. Each pathway toward market rule is fashioned under a unique set of conjunctural conditions (and often in the face of « domestic » crises of one kind or another), even as over time these « local » neoliberalizations have become cumulatively intertwined and mutually referential. In the process, new historical geographies are, in effect, constantly in the making. » Peck (2010)

« Il n'y a pas de modèle de la transition vers le néolibéralisme à l'aide duquel comprendre toutes ces instances. Chaque chemin vers le marché a été façonné par un ensemble de conditions unique (souvent face à une crise « domestique » d'une forme ou d'une autre), même si le temps passant toutes ces néolibéralisations locales sont devenue interconnectées et dépendantes les unes des autres. Pendant ces transitions, de nouvelles géographies sont constamment en train de se mettre en place. » Peck (2010)

L'étude géographique du néolibéralisme doit donc se faire via celle des « trajectoires de néolibéralisation », dans une démarche qui relève de la géographie historique, attentive aux reconfigurations spatiales et scalaires engendrées par l'intervention croissante d'opérateurs privés. Cependant, il est important de garder à l'esprit que la construction d'un monde politique néolibéral où les interventions du secteur privé se multiplient est loin d'obéir à une série de lois nécessaires et de faire

émerger des modèles aisément identifiables. En définitive, pour autant que le fondamentalisme de marché puisse constituer une idéologie dominante, son imaginaire politique demeure faible et force est de constater la résilience contemporaine des institutions de l'État social-démocrate. L'étude géographique du néolibéralisme cherche à saisir cet entre-deux.

1.2 *Spaces of neoliberalism* : le raisonnement scalaire comme méthode

N. Brenner, J. Peck et A. Tickell (2010) identifient plusieurs vagues de néolibéralisation, plusieurs « géographies historiques » du néolibéralisme (Peck, 2010) et établissent une distinction entre la première phase de retrait (*roll back*) ou réaffectation (*retasking*) du rôle de l'État et une phase de redéploiement (*roll out*) plus récente qui se développe suite aux crises économiques des années 1990. Au Royaume-Uni, la première phase correspond surtout aux mandats Thatcher (1979-1990) et Major (1990-1997), la seconde aux mandats New Labour (1997-2010). En ce qui concerne la première phase, J. Peck et A. Tickell (2002) établissent que le processus de néolibéralisation se caractérise avant tout par la mise en œuvre de réformes qui érodent les régulations sociales et économiques keynésiennes fordistes, et par le passage de régimes établis à l'échelle nationale à des systèmes localisés de régulation mis en compétition les uns avec les autres :

« [...] in contrast to the Fordist-Keynesian golden age, when the national-state became the principal anchoring point for institutions of (gendered and racialized) social integration and (limited) macro-economic management, neoliberalization was inducing localities to compete by cutting social and environmental regulatory standards and eroding the political and institutional collectivities upon which more progressive settlements had been constructed in the past (and might again be in future). » Peck et Tickell (2002).

« [...] se démarquant de l'âge d'or fordiste-keynésien, pendant lequel l'État-nation était devenu le point d'ancrage des institutions d'intégration sociale (racialement sélective et genrée) et de gestion macro-économique (limitée), la néolibéralisation encourage la compétition entre les territoires en supprimant les régulations sociales et environnementales et en érodant les communautés politiques et les institutions sur lesquelles des arrangements plus progressistes avaient été construits dans le passé (et pourraient être construits dans le futur). » Peck et Tickell (2002).

Dans un premier temps, le néolibéralisme est donc défini négativement comme une série d'actions sans grande cohérence, parfois contradictoires voire « illogiques »

selon les termes de J. Peck et A. Tickell, qui cherchent avant tout à « vider » (*hollow out*) l'État-providence de ses mécanismes assurantiels et redistributifs avant d'être progressivement définis comme un mode de régulation économique et politique à part entière. Cette évolution et la qualification du néolibéralisme comme mode de régulation succédant – incomplètement – à la régulation fordiste keynésienne fait suite au débat mené dans la revue *Transaction of The British Geographers* entre J. Peck, A. Tickell et J. Gough (Gough, 1996 ; Tickell et Peck, 1996) :

« *In Gough's (1996:392) terms, neoliberalism was a form of "regulation by value", one that he sought explicitly to contrast with our more explicit focus on its manifest illogics. [...] our reading did emphasize the macro level disciplinary effects of neoliberalism, which were clearly part of the « logic » of the system. » Ibid.*

« Tel que Gough le présente, le néolibéralisme était un exemple de “régulation par la valeur”, par opposition à notre perspective qui insistait plus sur ses contradictions évidentes. Notre analyse a mis l'accent sur ces effets disciplinaires à un niveau macro, qui faisait clairement partie de la logique du système. » *Ibid.*

L'espace dont il est question dans ces textes désigne surtout les échelles auxquelles s'établissent les régulations des marchés financiers, du travail, de la fiscalité et des mécanismes de redistribution et d'assurance que proposait précédemment l'État-providence. La « néolibéralisation de l'espace » s'applique donc, dans leur raisonnement, à un espace métaphorique, semblable à celui d'un champ (Bourdieu, 1988) ou d'une sphère (Habermas 1993 [1962]) : celui de la régulation des secteurs d'activité encadrés par les institutions de l'État-providence, c'est-à-dire l'ensemble des normes, procédures et mécanismes qui encadrent, modèrent et contrôlent les échanges entre les acteurs qui participent à ces différents secteurs.

J. Peck et A. Tickell conservent le terme espace car ils appliquent un raisonnement scalaire à l'étude des transformations socio-économiques à partir des années 1970. Ils montrent ainsi que les processus de dérégulation ou, pour suivre l'idée de J. Gough, de régulation néolibérale, opèrent à différents échelons politiques et ont des conséquences importantes sur les logiques de localisation des activités productives. Les évolutions des régulations expliquent donc les dynamiques spatiales d'investissement et le creusement des inégalités socio-économiques produites par la mobilité géographique du capital.

En définitive, peu de choses sont dites de la régulation des marchés du sol et sur les modalités concrètes de la néolibéralisation de l'aménagement au Royaume-Uni, mais nous pouvons nous inspirer de la méthode de ces auteurs pour comprendre comment elle se réalise concrètement. Nous présentons à la suite le cadre idéologique de la nouvelle droite dans lequel s'effectue la mue néolibérale des politiques urbaines,

l'évolution du cadre général d'aménagement avant de changer d'optique pour présenter en détail les programmes menés à Londres.

2. L'arrivée au pouvoir de la nouvelle droite

L'arrivée au pouvoir de la nouvelle droite en 1979 modifie considérablement le paysage politique britannique et influence durablement le contenu des politiques urbaines. Les impacts des quatre mandats conservateurs sur l'aménagement et les politiques urbaines ont fait l'objet d'une attention considérable outre-Manche, soutenue par une réorientation thématique de la science politique au Royaume-Uni. L'évaluation des premiers programmes urbains des années 1970 (Lawless, 1981) avait en effet ouvert la voie à l'institutionnalisation de l'analyse des politiques publiques autour des questions urbaines³⁴. La décennie 1980 confirme son développement³⁵.

³⁴ Ouvert en particulier par les travaux de P. Dunleavy et B. O'Leary (1987) qui observent les transformations de l'État britannique à la lumière des politiques urbaines. Pour un résumé du développement de ce courant dans le champ de la science politique britannique, voir l'article « Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques » d'A. Smith (2002). Cette tendance accorde une attention particulière aux interactions entre groupes d'intérêts et fonctionnement de l'État. Dans ce cadre, les politiques publiques urbaines et leur insistance sur les « partenariats » dans les politiques de développement local constituent un terrain privilégié pour la collecte empirique.

³⁵ Les réformes des conservateurs ont fait couler beaucoup d'encre : la bibliographie qui couvre leurs impacts sur les politiques urbaines est riche, en raison de l'attention aux modalités locales de leur mise en œuvre. Il existe une importante variation géographique de ces programmes, tant dans leur contenu que dans leur application, en raison de leur caractère partenarial. L'étude localisée de ces derniers permet de révéler la variation géographique des groupes d'intérêts qui prennent part aux programmes de développement et ce faisant, d'éclairer les reconfigurations des pouvoirs locaux à l'œuvre dans la réforme thatchérienne. Pour le détail des programmes locaux, on pourra se reporter aux bibliographies fouillées des ouvrages collectifs suivants : (Thornley, 1991 ; Allmendinger et Thomas, 2002 ; Rydin, 2003). Dans le champ de la géographie et de l'urbanisme francophone, nous renvoyons aux travaux de P. Michon, dont la monographie de l'évolution des Docklands permet de comprendre les modalités et les conséquences des expérimentations les plus radicales des gouvernements Thatcher en matière d'aménagement urbain (Michon, 2008). Pour une approche qui présente les évolutions générales des gouvernements urbains durant cette période, on pourra se reporter aux travaux de P. Le Galès (1995).

2.1 L'idéologie de la nouvelle droite³⁶

2.1.1 Théorie des choix publics

L'expression nouvelle droite se diffuse à partir du milieu des années 1970 dans un certain nombre de pays industrialisés. Au Royaume-Uni, les arguments de la nouvelle droite circulent depuis le début des années 1960 mais ils acquièrent une plus grande visibilité suite à l'élection de Thatcher en 1979. L'idéologie s'appuie sur certains principes du libéralisme tout en possédant une dimension réactionnaire, en particulier dans son rapport à l'État-providence et à la démocratie sociale.

Le moment fondateur de la circulation de cette idéologie au Royaume-Uni est la création, en 1957, de l'Institute of Economic Affairs, groupe d'influence qui bénéficie d'un accès direct aux dirigeants politiques conservateurs après l'élection de Thatcher en 1979. Minoritaire au sein du parti jusqu'au déclenchement de la crise économique à la fin des années 1960, le courant gagne en popularité.

Faisant la promotion des théories du choix public auprès des décideurs politiques, ils popularisent l'idée selon laquelle la bureaucratie est condamnée à échouer dans sa prétention à vouloir gérer rationnellement les ressources et les services car ses agents cherchent avant tout à maximiser leur intérêt individuel (Niskanen, 1973). De surcroît, ils soutiennent que la combinaison d'options économiques keynésiennes et un contexte politique démocratique entraînent nécessairement une augmentation structurelle des déficits publics, la soumission du système économique à une validation électorale poussant les dirigeants politiques à augmenter les dépenses (Buchanan, 1978).

Dans le secteur économique, la nouvelle droite prône la liberté individuelle de commercer et affiche une préférence systématique pour une distribution des biens, des services et des ressources effectuée par des mécanismes de marché, par opposition à un système planifié³⁷. En cela, elle incarne ce qui est parfois désigné par l'expression

³⁶ La présentation de cette idéologie s'appuie sur les travaux de D. King (1987, 1999).

³⁷ Le contrôle de la constitution de monopoles et partant, de dysfonctionnements structurels dans l'allocation de ces biens, ressources et services devrait constituer l'horizon régulateur de cette idéologie. Cependant, elle est souvent soutenue par la croyance en un état d'équilibre qui pourrait être atteint par des agents guidés par leur rationalité dans le contexte d'une régulation *a minima*. Cette croyance fait l'objet d'une critique virulente, en particulier parce qu'elle minimise l'importance des luttes qui structurent les rapports des agents impliqués dans les phénomènes économiques et la violence inhérente aux rapports sociaux, en particulier des systèmes capitalistes (Lordon, 2008).

« fondamentalisme de marché³⁸ », qui associe mise en place de politiques macroéconomiques monétaristes centrées sur le contrôle de l'inflation et privatisation des sphères productives étatiques. Cette perspective rejoint le concept de néolibéralisme tel qu'il s'est développé dans le champ de la géographie anglophone à partir des années 1990 :

« *The linchpin of neoliberal ideology is the belief that open, competitive, and unregulated markets, liberated from all forms of state interference, represent the optimal mechanism for economic development.* » Brenner et Theodore (2002)

« La clé de voûte de l'idéologie néolibérale est la croyance que les marchés ouverts, concurrentiels et non réglementés, libérés de toute forme d'ingérence étatique, représentent le mécanisme optimal pour le développement économique. » Brenner et Theodore (2002)

2.1.2 Libéralisme politique

Dans ce contexte, les individus constituent l'unité la plus importante de la société et leurs capacités doivent être maximisées. Le rôle des organisations politiques est de garantir la liberté et la capacité des individus à se développer et à poursuivre leurs buts individuels (Hayek, 1944, 1960 ; Friedman, 1962 ; cités par van Parijs, 1995).

La communauté politique des individus (*polity*) doit donc être garantie par deux principes fondamentaux. Premièrement, un cadre légal puissant qui permet de réguler la violence inhérente aux développements des forces individuelles (Hayek, 1960). Deuxièmement, l'accès à certains biens collectifs sans lesquels ce développement est impossible. La question de savoir quels biens doivent demeurer dans un état de propriété collective est évidemment cruciale, de même que l'identification des publics autorisés à en bénéficier³⁹.

³⁸ L'application de ces propositions ayant pour conséquence un mouvement massif de privatisation des sphères productives contrôlées par l'État dans un régime économique keynésien, ses défenseurs ont pu être qualifiés d'« évangélistes du marché » (Dixon, 1998).

³⁹ Le débat énoncé dans ces termes a fait l'objet de nombreuses discussions dans le courant du marxisme analytique, en particulier autour du concept d'exploitation. Pour une introduction, voir l'ouvrage de P. van Parijs *Qu'est-ce-qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique* (1991) et le travail du sociologue états-unien E. Olin Wright (1994, 2010). Dans le champ de la philosophie politique normative, le débat se retrouve chez Rawls autour de la qualification des « biens premiers » (Rawls, 1987 [1971]).

2.1.3 Conservatisme social

La question des effets politiques des inégalités constitue un problème central de la philosophie du libéralisme (Audard, 2009). Bien des courants libéraux insistent sur l'importance de promouvoir une structure d'opportunités égalitaire afin de garantir la liberté effective des individus (van Parijs, 1991). Comme l'a noté C. Gamel, comparant les conceptions de la justice sociale de Rawls et Hayek, le projet de garantir aux citoyens une égalité réelle des chances ne peut s'accommoder d'un « développement cumulatif sur plusieurs générations d'écarts en termes de revenus, de patrimoines ou de libertés ; en effet de tels écarts remettraient en cause soit l'existence d'une "réelle égalité des chances", soit même le principe d'"égales libertés" » (Gamel, 2013).

Quel est le rapport de la Nouvelle droite britannique aux inégalités, en particulier socio-économiques ?

Sur cette question, à rebours des positions des penseurs contemporains du libéralisme, la Nouvelle droite britannique favorise une position particulièrement conservatrice, légitimant un ordre social inégalitaire par des croyances dans ses vertus morales et contre l'idéal de minimisation des inégalités socio-économiques de la démocratie sociale (Looney, 1983 ; Donnison, 1991 ; Jordan et Ashford, 1993)⁴⁰.

L'application de tels principes durant les mandats conservateurs au Royaume-Uni se caractérise dans les faits par un creusement des inégalités socio-économiques. Après les onze années de gouvernement Thatcher, le pays affronte en effet un niveau de pauvreté et d'inégalités record depuis la Seconde Guerre mondiale. Un enfant sur quatre vit dans une pauvreté relative, alors que ce chiffre était de un pour huit en 1979, quand les travaillistes perdent les élections générales (Imrie et Raco, 2003 ; Hills *et al.*, 2009). 16 % des ménages sont sans emploi, deux fois plus qu'en 1979. Les écarts de revenus à Londres connaissent l'accroissement le plus fort du pays. Alors que les 25 % les plus pauvres gagnent encore 50 % du revenu médian en 1980, en 1988, ils ne gagnent plus que 39 %, conduisant le marché du travail à une polarisation qui n'a cessé d'augmenter (Kaplanis, 2007). Les conservateurs parviennent à se maintenir au pouvoir alors qu'entre chaque cycle électoral les mécanismes de redistribution favorisent une minorité toujours plus petite ; ainsi, entre 1979 et 1992, selon les chiffres publiés par le gouvernement national, les salaires réels des 10 % les moins

⁴⁰ Les conservateurs défendent ainsi l'idée que l'État-providence a encouragé un effondrement des valeurs et des pratiques « traditionnelles » en diffusant des pratiques sociales déviantes et indésirables. Ces pratiques, aussi variées que les contestations sociales ou les naissances hors mariage, participent selon eux à l'atomisation d'un ordre social auparavant garanti par les structures familiales stables et les pratiques religieuses. Les transformations entreprises par les structures de socialisation extérieures à la famille comme les syndicats et les institutions éducatives constituent à leurs yeux un moteur de la reproduction de ces pratiques problématiques (King, 1987).

bien lotis, une fois déduits les coûts du logement, avaient diminué de 13 % alors que ceux des mieux lotis avaient augmenté de 65 % (Hamnett, 1995). L'accroissement des richesses individuelles s'était donc fait aux dépens des plus pauvres⁴¹.

Dans ce contexte, face à l'augmentation de la pauvreté et de la violence sociale⁴², le discours de la Nouvelle droite se double d'un discours moralement conservateur en opposition à celui de la démocratie sociale. Il devient de la responsabilité de chacun de s'intégrer aux marchés économiques et de profiter de leurs ressources et de leurs opportunités pour améliorer sa condition. La poursuite de l'intérêt individuel, toutes choses étant égales par ailleurs quant à la structure initiale des opportunités offertes aux individus, présente par conséquent le meilleur moteur de la mobilité sociale, même si elle est concrètement démentie par l'évolution des indicateurs pendant la période.

2.2 Un retrait de l'État sélectif

Les dimensions économiques et sociales de la Nouvelle droite s'appliquent de façon différenciée sous l'ère Thatcher. Une vague de privatisation est amorcée dès le début du premier gouvernement, d'abord appliquée au secteur du logement (1980 *Housing act*)⁴³. Les autres secteurs économiques suivent rapidement, aérospatiale et aéronautique, transport, énergie (King, 1987) ainsi que les services locaux. Dans bien des cas, loin de favoriser la mise en place d'un marché compétitif, le monopole de l'État est remplacé par un monopole exercé par un acteur du secteur privé. Comme l'a noté P. Le Galès, il ne suffisait pas de privatiser pour créer le marché, encore fallait-il le construire (2004).

⁴¹ Pour le détail des réformes fiscales qui avantagent particulièrement les groupes les plus aisés sous Thatcher, on pourra se reporter à la thèse de F. Richard (2001).

⁴² Pendant cette période, l'Angleterre connaît des émeutes urbaines en 1980, 1981, 1985, 1987 et 1990.

⁴³ En 1986, 1 million de logements du parc social public avait ainsi été vendu (King, 1987).

Figure 2.16 Les impacts des réformes thachériennes sur les stocks de logement public à Londres 1981-1991

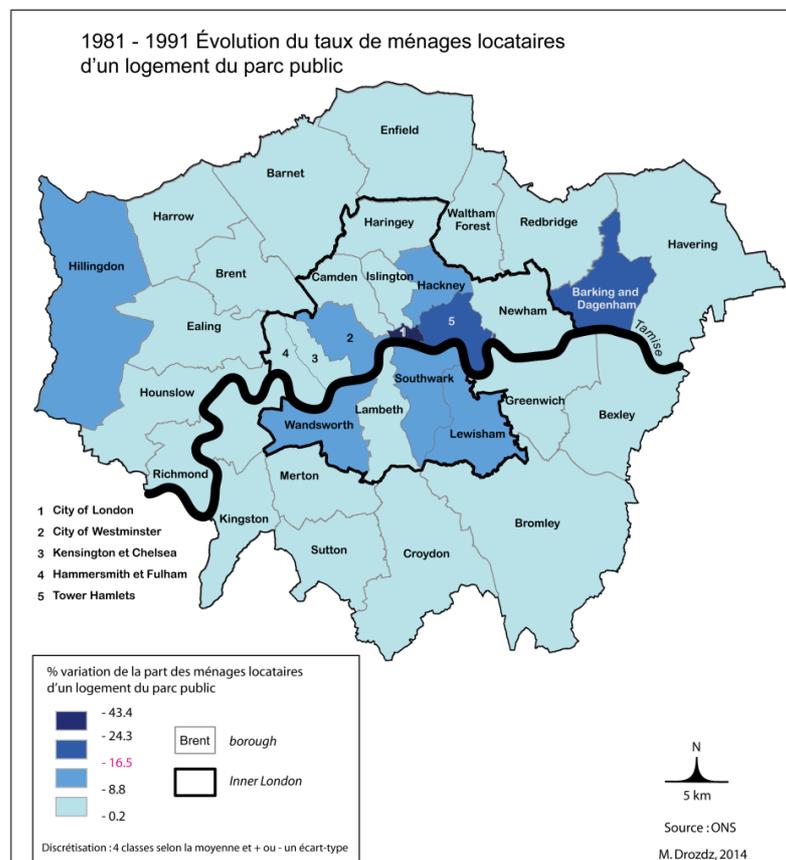
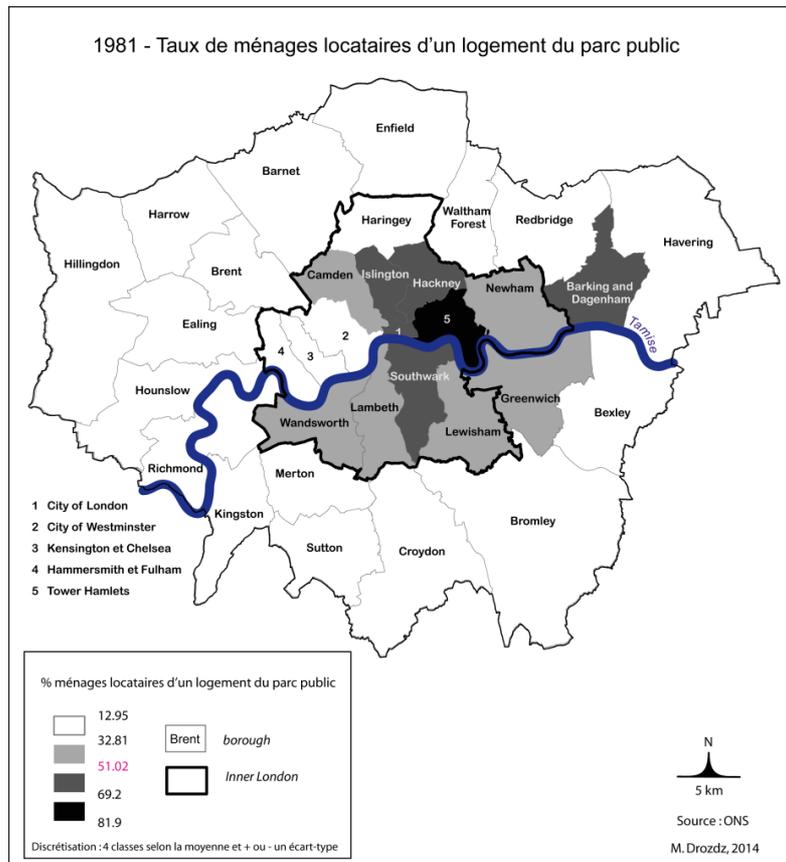
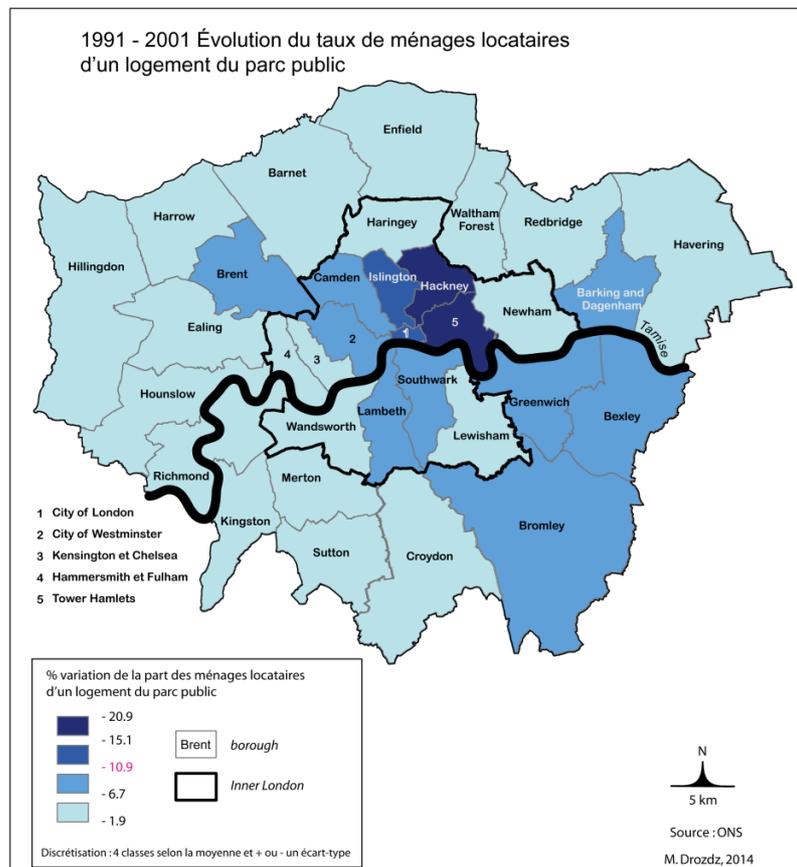
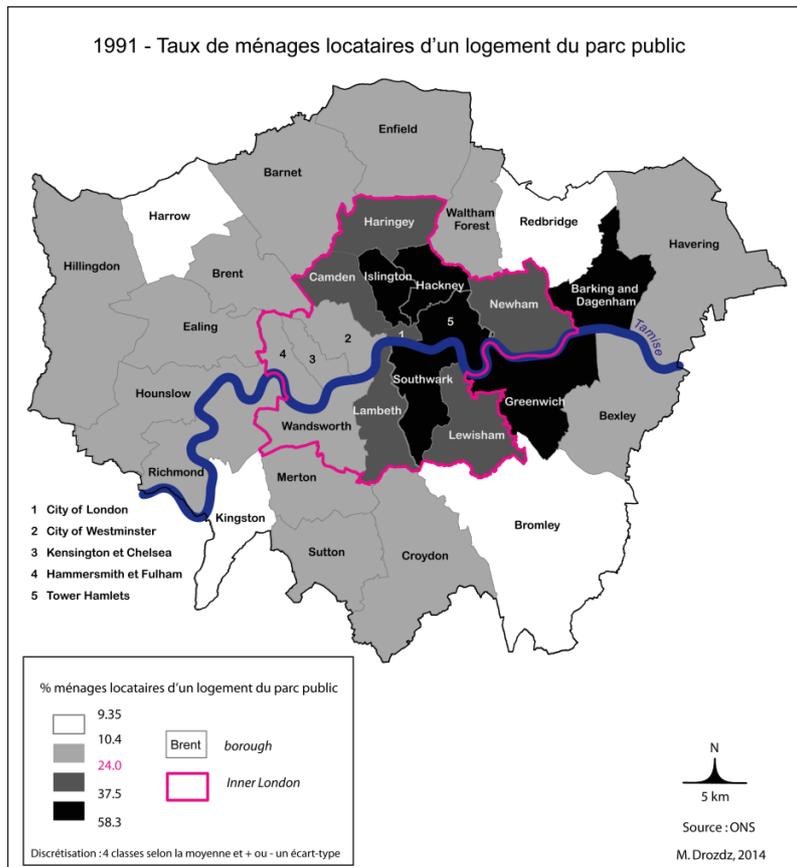


Figure 2.17 Les impacts des réformes thachériennes sur les stocks de logement public à Londres 1991-2001



Concernant les droits sociaux, la politique des gouvernements Thatcher se distingue par une série d'actions particulièrement réactionnaires qui reviennent sur les modalités d'exercice du droit de grève défini dans la loi de 1906, rendant notamment responsables financièrement les syndicats lorsque surviennent des interruptions de travail et autorisant le renvoi des grévistes comme des représentants syndicaux. Fragilisant ainsi les principales structures par lesquelles les demandes des classes populaires sont formulées, le gouvernement parvient à affaiblir durablement les contestations sociales « formelles⁴⁴ » qui suivent les vagues de privatisation et les augmentations du chômage subséquentes⁴⁵.

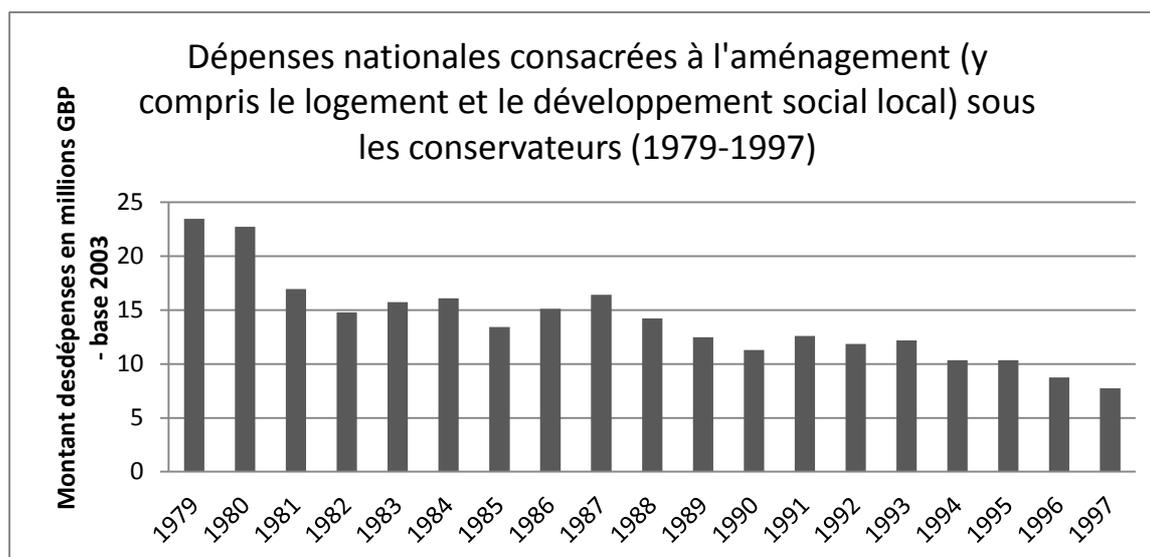
L'évolution des budgets nationaux durant cette période traduit, au-delà d'un retrait de l'État qui ne fut manifeste que dans le secteur du logement, une réaffectation de ses prérogatives (Peck, 2010). En effet, l'étude des dépenses publiques par D. King montre que tous les secteurs publics ne sont pas traités de façon identique dans les premières années de l'ère Thatcher. La part consacrée aux secteurs de l'aménagement, du logement et du développement social local (*community development*) accuse une baisse notable à partir de 1980 (fig. 2.16), puis diminue de nouveau de façon continue jusqu'en 1997. Les secteurs sociaux (éducation, sécurité sociale et santé) stagnent, alors que la part des dépenses consacrées au secteur militaires et à la défense de l'ordre public (justice et police) augmentent respectivement de 13 % et 20 % sur la même période (King, 1987, p. 122).

⁴⁴ Par « formelles », nous entendons les contestations sociales réalisées dans le cadre des conflits sociaux animés par les représentants salariaux, dont les modes d'action sont principalement les grèves et les manifestations. La série d'émeutes urbaines mentionnées précédemment constitue évidemment une série de réactions aux aspects les plus injustes des politiques sociales thatchériennes. En ce sens, l'activité contestataire n'a pas diminué sous Thatcher, elle a changé de forme.

⁴⁵ « *Thatcher exploited popular support for cuts in income-tax as justification for a reduction in welfare spending, despite an increase in value-added tax and employee social insurance contributions that offset the loss of revenues. Likewise, in her second government, fiscal arguments such as concern for the public sector 'borrowing requirement (PSBR) as part of a broadly monetarist economic rationale underlay her official justification of the pit closures that were the proximate cause of the 1984-85 miners strike. It was also the defense for the general reduction in industrial subsidies that has contributed to record unemployment.* » (Krieger, 1986)

« Thatcher a utilisé le soutien populaire à la diminution des impôts sur le revenu comme une justification de la réduction des dépenses sociales, malgré une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée et les contributions à la sécurité sociale par les employés qui ont compensé les pertes dans les caisses de l'État. Pendant son second mandat, de la même manière, ce sont des arguments fiscaux tels que le contrôle des emprunts contractés par le secteur public (*public sector borrowing requirements*) dans le cadre d'une idéologie économique monétariste, qui justifient officiellement la clôture des mines, cause immédiate des grèves de mineurs de 1984-1985. C'est aussi le soutien à une réduction des subventions industrielles en général qui a contribué à un taux de chômage record. » (Krieger, 1986)

Figure 2.18 La baisse des dépenses consacrées à l'aménagement sous les mandats conservateurs (1979-1997) en livres sterling constantes (base 2003)



Source : www.policyagendas.org.uk/ – calculs de l'auteur

2.3 Le transfert de l'idéologie à l'aménagement urbain

En ce qui concerne l'aménagement des espaces urbains, le cadre législatif qui régit les pratiques de l'aménagement au Royaume-Uni depuis l'établissement du *Town and country planning act* de 1971 n'est remplacé qu'à partir des années 1990 par une nouvelle loi-cadre (*Town and country planning act* de 1990 suivi par le *Town and country planning general regulations* en 1992). Cependant, le maintien de ce cadre général n'empêche pas une profonde modification idéologique et la mise en œuvre d'une nouvelle forme de régulation des usages du sol, en particulier dans les espaces urbains. Elle vise prioritairement, dans le cas de Londres, à mobiliser des acteurs de la promotion immobilière haut de gamme pour requalifier les quartiers des *inner cities* en déclin.

Néanmoins, la mise en place de cette régulation n'est pas géographiquement uniforme, tant s'en faut. Contrairement à d'autres secteurs comme le logement et l'assurance-chômage, les réponses thatchériennes au « défi du marché » (Thornley, 1991) pour l'aménagement ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire. Elles donnent à voir une combinaison de programmes hétéroclites, tant dans leur contenu que dans les modalités de leur mise en œuvre, éloignés des réformes systématiques menées dans le droit du travail.

2.4 La (dé)régulation de l'espace sous les conservateurs : entre assouplissement, centralisation et dépolitisation de la question sociale

L'importation des principes de la Nouvelle droite dans le champ de l'aménagement et des politiques urbaines ne donne pas lieu à l'émergence d'un modèle aux contours clairement définis mais à la cohabitation de différentes initiatives. Toutes ne s'inscrivent pas en rupture des programmes précédents.

2.4.1 Repères chronologiques

La chronologie de la mutation post-keynésienne est loin d'être linéaire. Dans les premiers temps de l'ère Thatcher, la transformation des régulations de l'aménagement opère de façon scalaire, en diminuant les prérogatives de chaque échelon de gouvernement.

Encadré 2.9 Les évolutions de la régulation de l'aménagement urbain sous Thatcher

Échelles concernées	Actions (1979-1985)	Conséquences
Toutes	1980 Local government planning and land act (sections 88 et 89 – en particulier les circulaires 23/81 et 22/84)	Diminution du temps de consultation et de participation dans la procédure d'adoption des schémas directeurs régionaux. Réduction des procédures de débat public (<i>examination in public</i>). Diminution du temps de préparation et du budget consacré aux enquêtes préliminaires. En ce qui concerne la participation, les commentaires et représentations ne sont plus pris en compte dans la phase d'enquête et dans l'élaboration du plan mais uniquement une fois que ce dernier est publié.
Nationale/Locale	1980 Local government planning and land act	Création des Urban Development Corporations, zones directement administrées par le gouvernement et des Entreprise Zones, zones qui obéissent à un régime fiscal spécifique. Rééchelonnement de l'aménagement : transfert des prérogatives d'aménagement de l'échelle régionale (<i>counties</i>) à l'échelle locale. Les schémas directeurs régionaux deviennent facultatifs. À partir de 1985 et du Livre blanc sur l'urbanisme (<i>Lifting the burden</i>), les municipalités peuvent désormais mettre en place des zones où la classification des usages du sol est simplifiée (<i>simplified planning zones</i>).

Échelles concernées	Actions (1979-1985)	Conséquences
Nationale/Régionale	Refus de validation des schémas directeurs d'aménagement régionaux par M. Heseltine, ministre de l'Environnement et modification des plans avant leur publication et sans consultation par le ministère (DOE).	<p>Disparition de la dimension sociale des plans, en particulier la distribution spatiale des aides à l'investissement vers les espaces les plus en difficulté. Les aspects sociaux des schémas directeurs sont qualifiés de « justification motivée » (« <i>reasoned justification</i> »), perdent ainsi leur statut de justifications légales (« <i>statutory justifications</i> ») et n'ont plus besoin d'être pris en considération dans l'établissement des plans ni dans l'examen des permis de construire.</p> <p>Disparition des restrictions mises en place pour contrôler les usages du sol (nombre de places de parking, quotas pour les surfaces de bureaux et commerciales) qui servaient à orienter spatialement les investissements.</p> <p>Restriction <i>de facto</i> de la transparence et des débats publics : les modifications des plans par le gouvernement central ne font pas l'objet d'une consultation publique.</p>
Nationale/Locale	1985 Local government act	Abolition des gouvernements métropolitains, création d'un nouveau système de plan local d'urbanisme (<i>Unitary development plans</i>) élaboré à partir d'une circulaire publiée par le DOE qui établit les priorités. Cette circulaire constitue un document statutaire des plans locaux. Seul le ministre peut intervenir pour modifier un plan sans possibilité de recours intermédiaire. Les organisations extérieures au processus sont consultées mais les désaccords éventuels restent confidentiels.
Locale	Department of Environment Circular 22/80	Introduction d'une présomption en faveur de l'accord des permis de construire (seuls les refus doivent être justifiés) par la circulaire. La circulaire stipule également qu'il n'est pas du ressort de l'autorité locale de juger de la qualité architecturale des projets immobiliers.

Source : Thornley (1991) ; Allmendinger et Tewdwr-Jones (1997)

2.4.2 La réduction des objectifs sociaux de l'aménagement

Jusqu'à la première moitié des années 1980, les schémas directeurs régionaux sont utilisés pour élaborer des stratégies de contrôle des usages du sol au service de politiques territorialisées de développement économique, via l'orientation spatiale des investissements. Dans de nombreux cas, cette procédure est utilisée pour mettre en place des procédés de discrimination positive en direction d'espaces que les pouvoirs nationaux ou locaux cherchaient à valoriser, par souci d'équité territoriale ou dans le but de consolider leur base électorale.

À partir de 1980, M. Heseltine, ministre de l'Environnement, intervient systématiquement pour réduire les objectifs sociaux mentionnés dans les plans et déréguler les usages du sol, particulièrement quand les restrictions proposées sont utilisées dans un but social. La contestation que provoquent ces interventions chez les responsables régionaux permet au gouvernement de clarifier sa position idéologique en affirmant que les politiques d'aménagement doivent être circonscrites aux questions qui touchent uniquement aux usages du sol (*land use matters*) (Thornley, 1991). Les autres sujets, l'allocation des financements publics, les méthodes de consultation, les stratégies de développement économique ne font plus partie des réflexions préalables à l'établissement des plans⁴⁶.

Depuis 1947, les plans locaux réalisés par les municipalités étaient subordonnés aux schémas directeurs régionaux établis par les gouvernements métropolitains ou par les *counties*. Les schémas régionaux étaient perçus comme les principaux outils de planification spatiale de l'appareil productif. La remise en cause du consensus fordiste keynésien au profit d'un système d'accumulation flexible passe donc par l'affaiblissement⁴⁷ puis, à partir de 1985 par leur disparition. Le transfert des compétences d'aménagement, mais surtout, de planification, aux pouvoirs locaux s'accompagne d'une redéfinition à la baisse de leurs prérogatives, toujours pour limiter les considérations politiques dans les stratégies d'aménagement.

Si les municipalités sont dès lors en charge d'établir leur propre plan, leur indépendance n'est que de façade : elles opèrent dans un cadre contraint par les circulaires de cadrage (*guidances*) publiées par le ministère. A. Thornley cite dans sa thèse la remarque du *borough* londonien de Lambeth qui dénonce le fait que la perspective proposée dans les circulaires ministérielles – trouver un juste équilibre entre protection patrimoniale et croissance – apparaît particulièrement restrictive, faisant l'impasse sur les intérêts des habitants (*community interests*), un écart

⁴⁶ Dans les faits, de nombreux services résistent et maintiennent des pratiques de zoning, en particulier dans les *inner cities*, pour préserver le stock de bâtiments à usage industriel et restreindre le développement des conversions vers des usages résidentiels ou, dans le cas de Londres, le déversement des bureaux depuis Westminster de l'autre côté de la Tamise.

⁴⁷ « Jowel and Noble (1980) have pointed out how this last modification prevents the county developing policies in the structure plan that seek to use redistribution of resources as a tool of social policy. [...] In this case Heseltine seems to be stating quite clearly that plans cannot try and modify market forces, either through restrictions or through the identification of areas for positive discrimination. » (Thornley, 1991)

« Jowel et Noble (1980) ont montré comment cette dernière modification empêche le *county* de développer des politiques dans le *structure plan* qui utiliserait la redistribution des ressources comme politique sociale. [...] Dans ce cas Heseltine semble indiquer très clairement que les *structure plans* ne doivent pas essayer de changer le marché ni en le restreignant, ni en identifiant des zones sujettes à des discriminations positives. » (Thornley, 1991)

significatif avec les évolutions de la décennie précédente. Les avancées en direction de pratiques plus libérales et pluralistes qui avaient reconnu, y compris dans le camp conservateur, l'importance d'intégrer les vues du public dans la production de l'espace se voient ainsi significativement entamées⁴⁸.

2.4.3 La diminution des demandes faites aux promoteurs

Les consommateurs du parc résidentiel perdent dans le processus l'accès aux standards qui avaient été fixés dans les décennies précédentes. Ainsi, il n'est plus possible pour les municipalités de refuser un permis de construire au prétexte que la taille des unités résidentielle est trop petite, de faible qualité architecturale ou ne comprend pas suffisamment de logements sociaux. C'était désormais au seul marché de décider de la forme et des types de logements qui doivent être construits. Là encore, on assiste à un écart significatif avec les pratiques qui prévalaient dans les décennies précédentes où les normes étaient fixées de concert entre les secteurs de la construction et les gouvernements locaux ou nationaux⁴⁹.

La restriction des standards accompagne celle des demandes faites aux promoteurs. Depuis 1971, l'article 52 du *Town and country planning act* réglemente les procédures de dédommagements versés aux municipalités lorsqu'elles accordent un permis de construire pour un projet ayant un impact significatif sur l'environnement local. De cette façon, les municipalités peuvent financer le coût supplémentaire associé au développement des services collectifs qui accompagnent un nouveau projet immobilier, en particulier s'il a pour conséquence d'augmenter les densités locales. Dans le cadre de cette procédure, différents types de services peuvent être concernés (éducation, santé, voirie, etc.). De cette façon, les municipalités obtiennent une contribution (*planning gain*) du promoteur tandis qu'il est garanti à ce dernier, en tout état de cause, de réduire les délais d'obtention du permis de construire. Cela permet de déplacer en amont du processus décisionnel les négociations entre les représentants de la puissance publique et les acteurs du secteur immobilier.

À ce propos, le ministère publie une circulaire en 1983 (*Circular 22/83*) qui, sans remettre en cause le processus, menace les municipalités trop exigeantes de devoir payer les coûts légaux si jamais les promoteurs immobiliers font appel de la décision auprès du ministre. Dans un contexte où les finances des gouvernements locaux étaient

⁴⁸ En effet, depuis la fin des années 1960, la publication du Rapport Skeffington (DOE, 1967) et celle de la loi-cadre d'aménagement de 1971 (*1971 Town and country planning act*), la démocratisation et la politisation croissante des procédures d'aménagement avaient été largement acceptées par les différentes communautés professionnelles et politiques (Elkin, 1974).

⁴⁹ Pour un exposé de l'État bâtisseur fordiste de l'après-guerre à Londres, voir Dunleavy (1977).

drastiquement réduites, la menace de payer les coûts exorbitants des armées de consultants juridiques employés par les promoteurs en cas de litige suffit à imposer une autocensure aux municipalités concernées.

2.4.4 La dépolitisation de l'aménagement par la technicisation et l'affaiblissement des procédures consultatives

Enfin, la mise en place des nouvelles régulations conduit l'aménagement à une forme de dépolitisation⁵⁰ où le temps accordé aux débats publics et aux procédures consultatives est significativement réduit. Elle entraîne une remise en cause des évolutions des années 1960, entreprises suite à la publication en 1967 du rapport de la commission Skeffington, *People and Planning*. Les demandes qui avaient conduit à la publication du rapport avaient émané principalement des gouvernements locaux. Confrontés depuis la fin des années 1950 à des contestations de la société civile⁵¹, ils avaient réclamé la mise en place de procédures pouvant aider à rendre les décisions d'aménagement plus efficaces et à créer un consensus local en amont des grands projets (Cullingworth, 1999). Véritable manuel de la consultation publique, le rapport constitue encore aujourd'hui un texte de référence pour l'aménagement local. En 1968, la nouvelle loi-cadre d'aménagement (*1968 Town and country planning act*) avait intégré ses recommandations et institué des périodes de consultation en amont de la validation des plans locaux et régionaux de développement.

Les conservateurs ne cherchent pas à remettre en cause cet aspect de la loi-cadre mais contournent les procédures de débat public, de deux façons. Premièrement, ils réduisent le temps de consultation pour les plans régionaux et des plans locaux de plusieurs mois à quelques semaines. Deuxièmement, ils détournent l'usage des procédures d'exception, les *special development orders* (SDO), pour éviter des

⁵⁰ Par dépolitisation, nous entendons la sortie du débat public des procédures d'aménagement par la réduction des procédures permettant l'écoute et la prise en compte des demandes sociales émanant de la société civile. L'aménagement redevient une question examinée soit par des experts, soit par les représentants politiques, dans un contexte de démocratie uniquement « délégative » où le débat public est réduit (Callon *et al.*, 2001).

⁵¹ La fondation du Civic Trust en 1957 amorce un large mouvement de création d'associations de protection du patrimoine local. À partir des années 1950, plusieurs organisations s'opposent aux projets d'autoroutes urbaines, particulièrement à Londres (Hart, 1976). Dans les centres urbains, de nombreuses protestations ont lieu dans les quartiers de rénovation urbaine (*comprehensive development*), amenant à des délais importants dans les projets et à la publication d'ouvrages très critiques vis-à-vis du comportement des aménageurs. Voir à ce propos les études de Dennis (1970, 1972) à propos de l'incompréhension entre habitants et aménageurs lors de la rénovation de Sunderland.

contestations locales. Créées en 1971⁵², ces procédures sont censées favoriser un débat national pour des aménagements sur des sites clés, comme les sites protégés ou pour la construction d'infrastructures majeures. Une fois la procédure mise en place, les autorités administratives locales en charge de l'aménagement sont dessaisies de leurs prérogatives et la décision fait l'objet d'un débat au parlement. Initialement prévue pour permettre de débattre au niveau national de projets d'envergure majeure ou impliquant des sites patrimoniaux de première importance, la procédure est utilisée sous les conservateurs pour contourner les procédures de débat public au niveau local.

2.4.5 Vers une généralisation des procédures d'exception : la requalification de South Bank

En 1981, M. Heseltine, alors ministre de l'Environnement, propose de généraliser les procédures d'exception dans le but d'accélérer l'attribution des permis de construire. Londres offre le premier exemple de cet usage inhabituel de la procédure des *special development orders*. A. Thornley décrit en détail les étapes qui conduisent à l'accord du permis de construire pour un projet de redéveloppement de la rive Sud de la Tamise :

« The Effra and Green Giant site on the South Bank of the Thames did cause controversy. [...] this site was also the subject of an architectural competition and Heseltine [minster for the Environment] proposed that the winning entry would get automatic planning permission if the developers decided to proceed with it. He described the South Bank SDO as 'the first experiment' and justified its use, in combination with the architectural competition, in the following terms, 'it enables a degree of involvement much earlier that might lead to a greater certainty for the developer if he works from the outset within a planning brief that has my support. It may also lead to useful savings in time' (quoted in Planning, 1981e). However a typical response was that of John Finney, Junior Vice-president of the RTPI at the time, who said that the use of the SDO in such a site was wrong as it raised no issues of national importance yet local conflicts were considerable and the public would have no opportunity to discuss or influence the decision (reported in Planning, 1981e). Once the competition result was announced Heseltine proceeded to lay the SDO before parliament. The Order was debated in the House of Commons at the end of June 1982 and passed by 132 votes to 86. In the debate the government spokesman, Sir George Young, denied that the SDO was undemocratic and claimed that the development was of more than local significance. » Thornley (1991)

« Le site de Effra et Green Giant sur la rive sud de la Tamise a donné lieu à une controverse. [...] ce site avait aussi fait l'objet d'une compétition architecturale et

⁵² Article 24 du Town and Country Planning Act de 1971.

Heseltine [ministre de l'Environnement] proposa que le projet sélectionné reçoive automatiquement le permis de construire si le promoteur était prêt à le construire. Pour lui le SDO de la rive sud de la Tamise avait été une "première expérience" qu'il fallait répéter. Il justifiait son usage ainsi que de celui de la compétition architecturale dans ces termes : "cela permet une meilleure implication des acteurs, plus tôt dans le processus de prise de décision d'aménagement. Ceci peut permettre au promoteur d'avoir plus d'assurance, s'il travaille sur la base d'un plan d'aménagement qui a déjà reçu mon approbation. Cela pourrait également permettre de gagner un temps précieux." (Planning, 1981e). Les réponses qu'on lui opposa à l'époque sont bien représentées par John Finney, Junior Vice President de la RTPI⁵³, qui soutient que l'usage de la SDO sur ce site était une erreur parce qu'il ne présentait aucun enjeu d'importance nationale et provoquait de nombreux conflits localement dans lesquels le public n'aurait aucune chance de pouvoir discuter ou influencer les décisions (Planning, 1981e). Une fois le résultat de la compétition annoncé, Heseltine présenta la SDO au parlement. La circulaire (*order*) a été discutée au Parlement [House of Commons] fin juin 1982 et fut acceptée avec 132 votes contre 86. Pendant le débat, le porte-parole du gouvernement, Sir George Young, rejeta l'idée que le SDO était non démocratique et a défendu l'idée que ce projet avait des enjeux au-delà de l'échelle locale. » Thornley (1991)

Comme l'indique cette citation, l'usage d'une procédure d'exception dans le cadre du réaménagement de South Bank est vivement critiqué par les professionnels pour son caractère non démocratique et pour son usage appliqué à un site de moindre importance. Quartier de gare et d'entrepôts s'étant développé depuis la première moitié du XX^e siècle, South Bank possède une faible valeur patrimoniale⁵⁴. En 1981, deux projets de requalification du quartier sont en concurrence. Le premier défend la construction de nouveaux logements, soutenu par les conseillers municipaux de Southwark et les mouvements protestataires qui ont éclos à Coin Street, derrière la gare de Waterloo, et à Hay's Warf, à proximité de London Bridge. Tous s'opposent à la

⁵³ Royal Town Planning Institute – association nationale des professionnels de l'aménagement.

⁵⁴ Emma Street, dans sa thèse sur le réaménagement de la rive sud de la Tamise cite ainsi les auteurs du plan régional d'aménagement de Londres de 1943, Abercrombie et Forshaw : « *It is one of the great anomalies of the capital that while the river, from Westminster eastwards, is lined on the north side with magnificent buildings and possesses a spacious and attractive embankment road, the corresponding south bank, excepting St Thomas Hospital and the County Hall, should present a depressing, semi-derelict appearance, lacking any sense of that dignity and order appropriate to its location at the centre of London and fronting on to the great waterway.* » (Street, 2012)

« Voici une des pires anomalies de la capitale : alors que la rive nord de la Tamise, en allant de Westminster vers l'est, est bordée de constructions magnifiques et d'une large et belle route, la rive sud (à part le *Saint Thomas Hospital* et le *County Hall*) semble déprimante, en cours de déréliction, on y cherche en vain le sens de la dignité et de l'ordre qui vont avec une position si centrale dans Londres et au bord de cette grande rivière. » (Street, 2012)

construction de nouvelles tours de bureaux proposées par des promoteurs soutenus par le gouvernement central.

Le recours à la procédure de *special development order* permet de favoriser des segments spécifiques de l'élite économique anglaise. Les trois promoteurs qui bénéficient du SDO sont arrimés aux circuits internationaux de circulation du capital en quête d'investissements : le projet de requalification du Effra and Green Giant site est porté par Arunbridge, entreprise détenue par le magnat de l'immobilier R. Lyon. Ruiné par le krach immobilier de 1974, il est de retour sur la scène immobilière londonienne en 1981 avec un financement dubaïote. Coin Street est quant à lui convoité par Greycoat Estates, entreprise fondée en 1976 par les vétérans de l'immobilier de bureau de la City, Sir S. Lipton, R. Spinney et G. Wilson. Enfin, Hay's Wharf est financé par St. Martins Property Corporation, promoteur anglais au service du fonds royal d'investissement du Koweït (Property Week, 2013).

2.4.6 Une néolibéralisation inachevée

Que nous disent ces évolutions quant à la forme de la néolibéralisation de l'espace opérée sous la Nouvelle droite ?

La description proposée par J. Peck et A. Tickell (2002) d'un premier temps de la néolibéralisation cherchant avant tout à vider l'État de ses prérogatives sociales fonctionne assez bien. Les arbitrages et les circulaires permettent de remettre en cause partiellement le consensus d'après-guerre, sans pour autant remettre en cause les lois-cadre⁵⁵. Les possibilités d'orienter les flux d'investissement vers les régions ou les espaces défavorisés sont cependant sérieusement entamées par l'affaiblissement des limitations sur les usages du sol. Le secteur privé peut opérer dans un contexte où les demandes sociales sont contraintes et s'expriment plus difficilement dans le champ de l'aménagement. La diminution des procédures démocratiques est considérée comme un facteur d'attraction de l'investissement.

Pour autant, les mandats Thatcher ne vont pas jusqu'à mettre en place une compétition territoriale totale, la néolibéralisation est partielle. Les collectivités ont peu de marges de manœuvre, en particulier fiscale, pour chercher à faciliter les investissements. Concrètement, on n'assiste pas à une dérégulation des impôts locaux et à une autonomisation des collectivités locales dans le choix des montants d'imposition. La marge de manœuvre de ces dernières est en fait extrêmement faible. La néolibéralisation thatchérienne s'effectue ainsi sous le contrôle serré du centre.

⁵⁵ *Town and country planning acts* 1945, 1968, 1971.

3. Les impacts de la néolibéralisation à Londres

3.1 Un accroissement des difficultés pour l'*inner city*

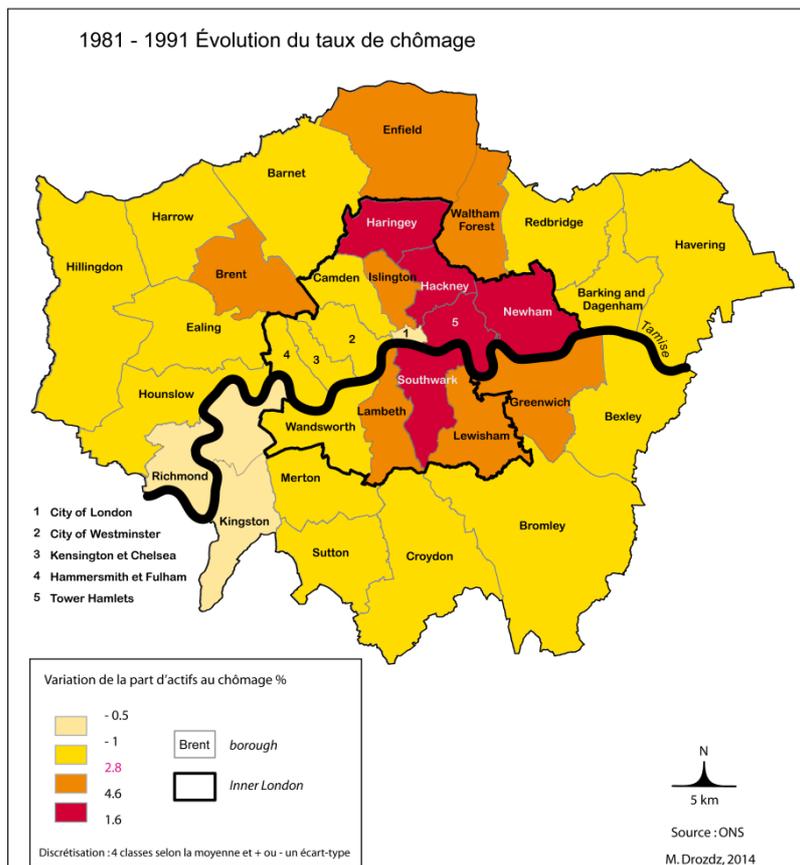
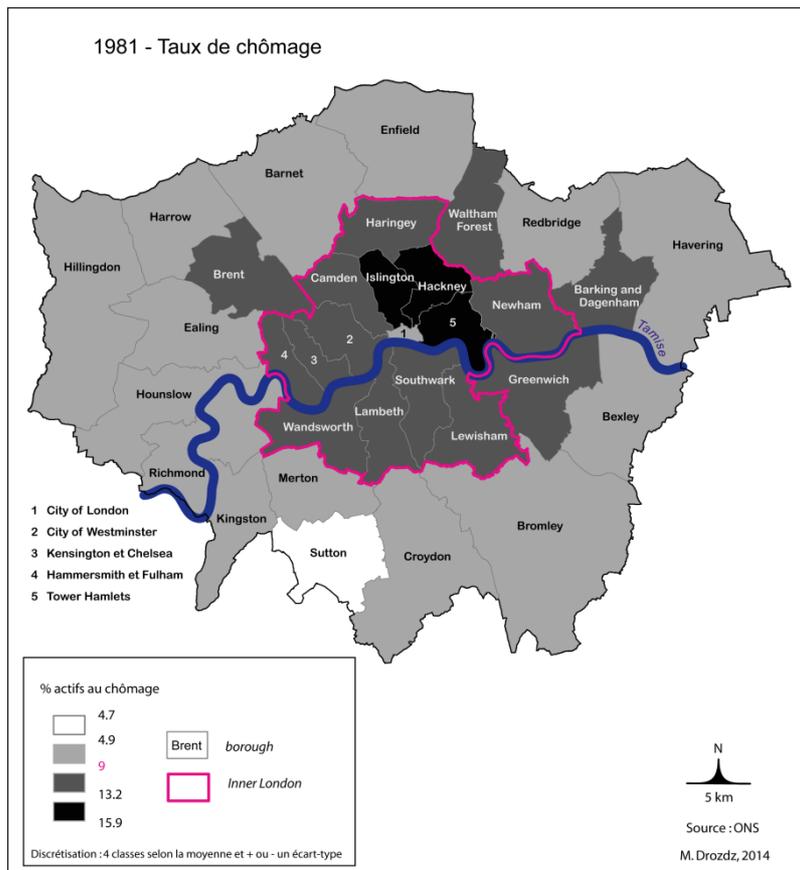
À Londres, les années 1980 se caractérisent par une mutation de la base économique de la région urbaine. La désindustrialisation se poursuit à rythme rapide et la ville perd 320 000 emplois industriels entre 1981 et 1991 (Graham et Spence, 1995). La rapidité du processus est spectaculaire, des quartiers entiers sont disloqués par la fermeture de sites industriels, les friches se multiplient et le phénomène se met progressivement à toucher des zones auparavant épargnées, en particulier dans la deuxième couronne (Outer London) :

« Between 1959 and 1975, the rate of manufacturing job loss in London (-37,8 %) was more than double that in the other conurbations taken together (Fothergd and Gudgin, 1979) and in the decade from 1971-81 Greater London lost 36 % of its manufacturing employment compared to 25 % nationally (GLC, 1985a). Manufacturing employment had slumped from 33 % of London's total employment in 1961, to 19 % by 1981. Whereas in the late 1960s and early 1970s industrial decline was seen as a problem confined essentially to the eastern and southeastern parts of Inner London which bore the brunt of the closures of the docks and related industries, by the end of the 1970s industrial decline was afflicting the previously prosperous industrial areas of outer London... » (Eisenschitz et North, 1986).

« Entre 1959 et 1975 le taux de perte d'emploi manufacturier à Londres (-37,8 %) était plus du double de celui des autres conurbations prises dans leur ensemble (Fothergd et Gudgin, 1979) et dans la décade de 1971-1981 le Grand Londres a perdu 36 % de ses emplois manufacturiers, contre 25 % à l'échelle nationale (GLC, 1985a). L'emploi manufacturier est passé de 33 % des emplois à Londres en 1961 à 19 % en 1981. Alors qu'entre la fin des années 1960 et le début des années 1970 le déclin industriel était perçu comme un problème confiné essentiellement dans les parties est et sud-est d'Inner London, qui souffraient de la clôture des docks et des activités périphériques liées aux docks, dès la fin des années 1970, le déclin industriel commence à affecter les parties industrielles de Outer London qui jusqu'ici prospéraient. » (Eisenschitz et North, 1986).

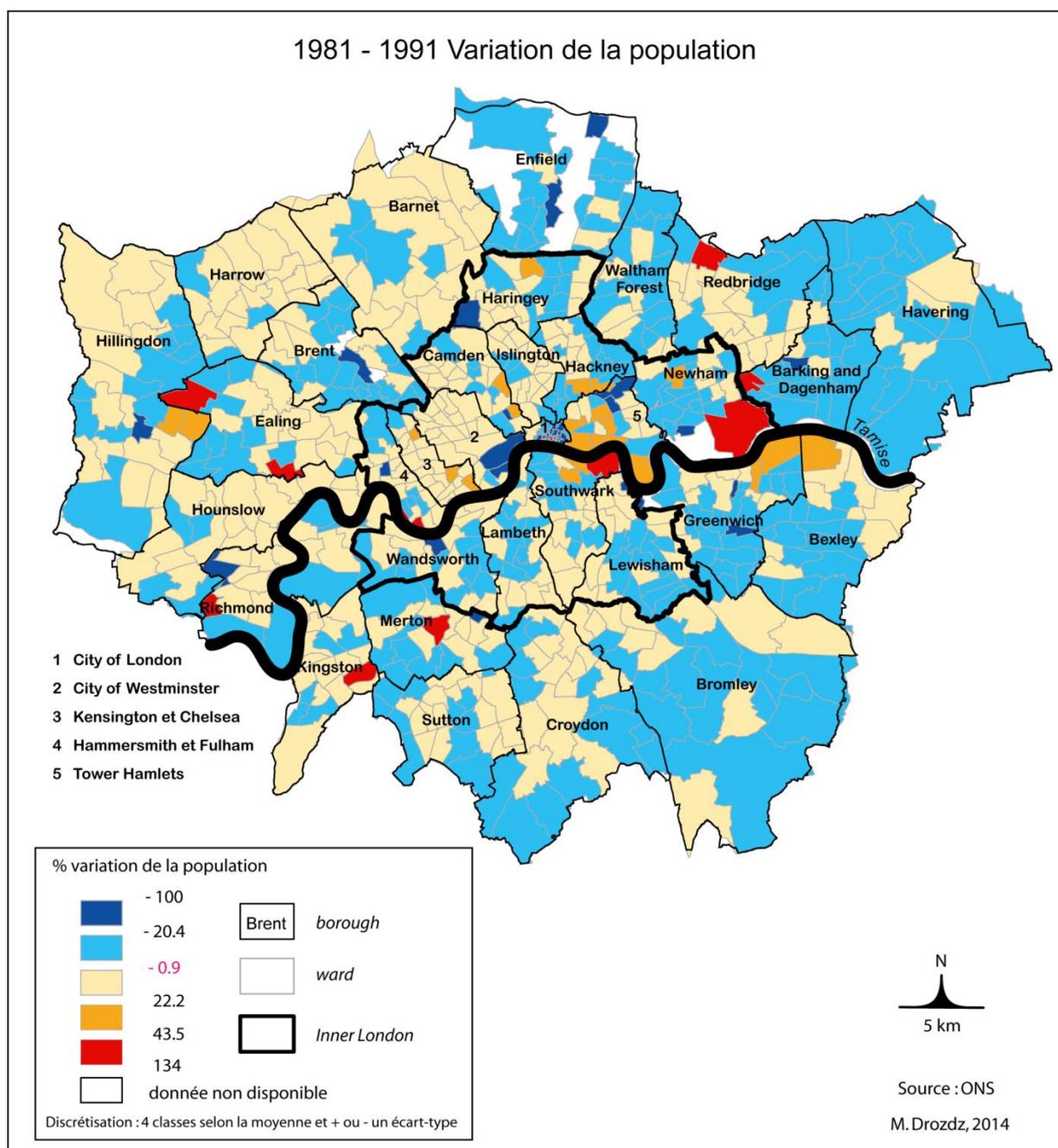
En 1981, l'ampleur du phénomène était telle que le Grand Londres abrite la plus large population sans emploi de toutes les autres conurbations, non seulement du Royaume-Uni, mais de tous les pays industrialisés avancés (*ibid.*). Les *boroughs* de l'Inner London sont particulièrement affectés par le phénomène (fig. 2.4). La décennie 1981-1991 accentue leur décrochage économique, particulièrement à l'est.

Figure 2.19 L'augmentation du taux de chômage dans la population active 1981-1991



Le décrochage économique accompagne des évolutions démographiques contrastées. Dans un paysage démographique globalement déprimé, seul Tower Hamlets fait exception, en raison de la présence de plusieurs centres de développement : la requalification résidentielle du front des quais de la Tamise (Saint Katherine's Docks), la gentrification du quartier de Victoria Park et de Spitalfields et l'installation de l'immigration bangladaise à Whitechapel et Shadwell. Le déclin s'accroît au sud, particulièrement dans la municipalité de Lambeth, qui perd 10 % de sa population sur la période. À l'est, les municipalités en bordure de l'Essex sont les plus affectées en raison d'importants départs dans la région voisine.

Figure 2.20 Le maintien du déclin démographique dans le cœur de la métropole entre 1981 et 1991



La tertiarisation de l'économie progresse, mais à rythme plus lent. La ville gagne en effet 80 000 emplois dans ce secteur pendant la même période. Les emplois créés sont hautement qualifiés et accompagnent le développement des activités financières dérégulées (Godechot, 2001 ; Taylor *et al.*, 2003). Les créations sont insuffisantes pour compenser les impacts de la désindustrialisation. En définitive, le nombre total d'emplois ne cesse de diminuer et finit par atteindre en 1994 son niveau le plus bas depuis 1960 (3,7 millions au sein du périmètre du Greater London Council).

La compétition spatiale avec les localités situées en dehors du Grand Londres explique la tertiarisation relativement lente de l'agglomération et la spécialisation du centre vers les emplois les plus qualifiés et les plus rémunérateurs. Ainsi, la tertiarisation de l'économie londonienne a surtout lieu dans les localités situées à l'extérieur du Grand Londres. Plus attractives pour l'économie des services, elles accueillent les premiers *business parks* le long de l'autoroute M4 qui relie Londres à Oxford autour desquels se développent de nouvelles banlieues résidentielles. La ville devient région urbaine métropolitaine pour polariser une région qui s'étend dès lors bien au-delà des limites historiques de l'agglomération.

En parallèle de cette évolution structurelle, la situation des résidents des quartiers d'*inner city*, particulièrement touchés par la désindustrialisation, se détériore. L'accroissement des difficultés socio-économiques pour les populations les plus mal loties s'explique en partie par les cycles de politiques sociales mises en place sous les quatre mandats conservateurs de 1979 à 1997 et notamment par la diminution de l'assurance chômage, dans des quartiers où l'exclusion économique progresse rapidement pendant la décennie (Krieger, 1987 ; Buck, 1991). Les publications du Child Poverty Action Group et de la Fondation Joseph Rowntree, toutes deux très engagées dans la mesure de la pauvreté ont montré qu'entre 1979 et 1997, la situation sociale au Royaume-Uni s'était massivement dégradée (Walker *et al.*, 1997). La part des personnes considérées comme pauvres (le dernier quartile de revenus, selon la définition du gouvernement) est ainsi passée de 9 % de la population en 1979 à 25 % en 1993 (de 5 millions de personnes à 14 millions). L'augmentation de la pauvreté infantile⁵⁶ est plus dramatique encore : en 1979, 10 % de la population infantile est affectée par la pauvreté, 32 % en 1993, soit 1 enfant sur 3. Loin d'être le résultat du seul laisser-faire promu à grands frais par la Nouvelle droite, cette évolution dramatique de la situation des plus vulnérables doit beaucoup à l'évolution des politiques sociales (Jordan et Ashford, 1993 ; Pierson, 1994).

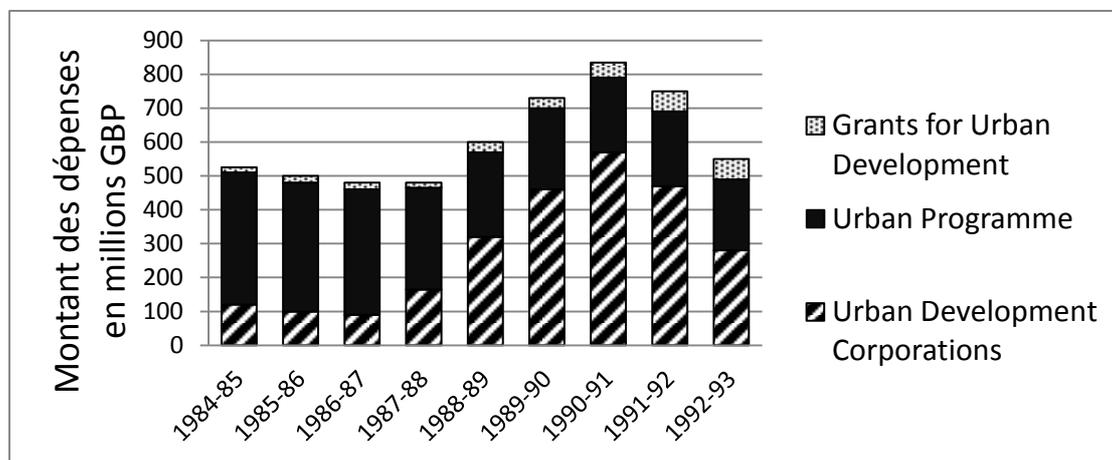
⁵⁶ La mesure de la pauvreté infantile est particulièrement importante au Royaume-Uni dans la qualification du désavantage socio-économique. Elle s'explique par un cadre d'appréhension libéral, au sens rawlsien, des opportunités, l'expérience de la pauvreté à un jeune âge diminuant grandement la possibilité d'améliorer sa condition.

3.2 La réponse en termes de politiques urbaines : entre développement local et aménagement levier

3.2.1 La privatisation incomplète des premiers mandats Thatcher

Face au déclin démographique et économique de l'*inner city* et aux pressions des investisseurs, le gouvernement central élabore différentes réponses. Si l'Urban Development Corporation (UDC) des Docklands constitue l'initiative la plus connue des conservateurs (Michon, 2008), ce dispositif est loin de s'étendre à l'ensemble des programmes urbains. Comme l'indiquent le tableau et le graphique suivants, les politiques de la ville ne se résument pas aux UDC.

Figure 2.21 Les politiques de la ville entre 1984 et 1993 : la privatisation incomplète



Source : Imrie et Thomas (1999)

La première période qui s'étend de 1984 à 1993⁵⁷ est celle que nous qualifions de privatisation incomplète en raison de la cohabitation de deux types de logique : les UDC dans lesquelles le secteur privé occupe une place importante dans les processus de décision et l'Urban programme qui se déroule dans les *programme areas* mises en place en 1978 et pour lesquelles les stratégies de développement sont établies au niveau local par les municipalités. L'Urban programme se maintient tout au long de la période mais voit progressivement diminuer le montant de son financement. En 1984, il bénéficie ainsi encore de 80 % des montants totaux alloués aux politiques urbaines ;

⁵⁷ Nous n'avons pas eu accès aux bilans comptables de la période 1981-1984 pour l'ensemble des politiques urbaines, ce qui ne nous permet pas de représenter la part de chaque programme dans le total des dépenses nationales pour le premier mandat Thatcher.

sa dotation diminue significativement à partir de 1987, au moment où les UDC sont établies dans d'autres villes⁵⁸.

Vivement critiqué par les conservateurs pendant la campagne précédant les élections de 1979, l'Urban programme semblait condamné une fois la Nouvelle droite au pouvoir. Dans les faits, il ne connaît pas de réforme majeure avant 1986. J. Benyon, J. Solomos (1987) et C. Pickvance (1985) avancent l'hypothèse selon laquelle les émeutes urbaines de 1980 et 1981⁵⁹ expliquent le maintien de l'Urban programme pendant la période. C. Pickvance le qualifie de dispositif permettant une gestion territorialisée de la crise (*territorial crisis management*).

À partir de 1986, le gouvernement commence à mettre en place des procédures d'audit des projets financés dans le cadre de l'Urban programme via la Financial management initiative (Ho, 2003). Les municipalités qui ne valorisent pas le développement économique voient leur subvention diminuer d'une année sur l'autre. À partir de 1986, la part des fonds alloués aux programmes sociaux au sein de l'Urban programme passe donc de 40 % à 20 % au profit d'une stratégie de soutien au tissu économique existant ou de développement de l'attractivité des territoires.

3.2.2 Les tensions entre gouvernement central et nouvelle gauche urbaine

Les politiques de développement local sont le terrain privilégié d'affrontement entre le gouvernement central et la nouvelle gauche urbaine pendant la période 1981-1986, avant de se solder, dans un geste d'une violence politique mémorable, par la dissolution des gouvernements métropolitains. À Londres, la crise est sévère et donne lieu à un conflit ouvert pendant le premier mandat Thatcher. Le tableau suivant résume les principales caractéristiques des deux idéologies en ce qui concerne le rôle de l'aménagement urbain dans le développement local.

⁵⁸ Les UDC du Black Country, de Bristol, Cardiff Bay, Central Manchester, Leeds, Sheffield, Teesside, Trafford Park, et Tyne and Wear sont ainsi établies entre 1987 et 1989.

⁵⁹ Le cycle d'émeutes urbaines débute en 1981 et se poursuit jusqu'en 1987. Il touche les quartiers où se concentrent les minorités caribéennes et du sous-continent indien (Brixton et Broadwater Farm à Londres, Chapeltown à Leeds, Handsworth à Birmingham, Moss Side à Manchester et Toxteth à Liverpool). Dénoncées par la presse conservatrice et le gouvernement comme une explosion de violence criminelle motivée par la cupidité et l'extrémisme, elles répondent surtout à la dégradation de la situation socio-économique pour la majorité des habitants de ces quartiers, leur faible représentation politique et des pratiques discriminatoires de la part de la police. Il faudra attendre les élections de 1987 pour que siègent au parlement des députés Noirs : D. Abbott, P. Boateng et B. Grant. Même si le racisme institutionnel au sein des forces de police n'a jamais été reconnu par les instances officielles (Scarman, 1982), les enquêtes menées à Londres ont montré que les pratiques discriminatoires étaient répandues (Benyon et Solomos, 1987).

Encadré 2.10 1981-1986 : l'aménagement urbain à Londres entre privatisation des conservateurs et initiatives de la nouvelle gauche urbaine

Politique urbaine des conservateurs à Londres (London Docklands Development Corporation)	Nouvelle gauche urbaine à Londres
<p>L'aménagement est conçu comme un levier permettant la captation des investissements privés.</p> <p>Priorité aux initiatives qui modifient l'offre territoriale en direction des investisseurs les plus dotés en capitaux.</p> <p>Gestion par un <i>quango</i> piloté par le gouvernement central. Sortie de la gouvernementalité démocratique, usage de procédures d'exception qui se substituent au débat public.</p>	<p>Défense d'une intervention forte du secteur public dans les logiques de localisation des investissements privés. Mise en place d'une stratégie de réindustrialisation locale (<i>London industrial strategy</i>) qui combine une réflexion sur la production et la (re)distribution.</p> <p>Soutien financier direct aux initiatives de développement local et aux entreprises et investisseurs avec une base régionale. Mise en place d'entreprises à responsabilité limitée financées par le GLC et dont les profits alimentent un fonds régional de formation des travailleurs.</p>
Gouvernance	
<p>Faible prise en compte financière et politique des demandes locales mais qui n'empêche pas l'influence des pouvoirs locaux : gouvernance « molle » influencée par un cercle d'élites restreint.</p>	<p>Valorisation d'une gouvernance pluraliste : association de nombreux groupes d'intérêts et représentants associatifs. Distribution des financements opportuniste en fonction des équilibres de pouvoir au sein de cette nébuleuse d'intérêts.</p>

Repris et adapté de Le Galès (1990)

Revenons sur l'émergence de la nouvelle gauche urbaine à Londres. Après une période de contrôle continu sur le London County Council depuis 1934, les travaillistes perdent le leadership de la nouvelle institution métropolitaine fondée en 1965, le Greater London Council. La défaite aux élections locales de 1967 sonne le glas de « la veille garde ouvrière travailliste » (Le Galès, 1990).

La contestation de l'approche travailliste conventionnelle passe par la mobilisation des activistes de la nouvelle gauche urbaine dans les élections locales de 1981. Engagée sur le terrain de la politique locale à Londres depuis une décennie, cette nébuleuse contestataire aux revendications éclectiques⁶⁰ compte de nombreux activistes ayant participé aux Community Development Projects évoqués dans le chapitre précédent. Cette nouvelle génération politique accède au pouvoir métropolitain grâce à la fenêtre d'opportunité créée par la crise qui sévit au sein du

⁶⁰ « Cette nouvelle gauche urbaine a développé toute une série de thèmes : critiques de l'autoritarisme des autorités locales, de la bureaucratie et du leadership, thèmes féministes, égalité raciale, écologie et nécessité d'une planification économique locale et d'interventions économiques locales. » P. Le Galès, *ibid.*

parti travailliste. Ainsi, en 1981, le Labour revient au pouvoir à la tête du Grand Londres, mais en signifiant sa prise de distance avec l'approche travailliste qui prévalait alors.

M. Mackintosh et H. Wainwright décrivent dans leur mémoire des années de la nouvelle gauche au pouvoir *A taste of power, the politics of local economics* (1987) la mise en place d'une contre-géographie « protectionniste » dans l'*inner city* londonienne par la nouvelle gauche urbaine à la tête du GLC. Peu avant l'élection du leader du GLC, une liste de sites clés remonte aux élus via des associations locales. Ces sites ont été signalés en raison de leur proximité avec des sites commerciaux stratégiques : le West End et la City de Londres. Les quartiers de Waterloo, Covent Garden, Spitalfields et le nord de Southwark sont devenus « vulnérables » à l'arrivée de capitaux financiers cherchant à profiter du boom immobilier des années 1970 et à construire de nouvelles surfaces de bureaux sur des sites industriels en déclin mais situés à proximité des moteurs économiques londoniens.

Le premier affrontement a lieu à Southwark, sur la rive sud de la Tamise, non loin du site d'Effra et Giant que nous évoquions précédemment. Depuis 1972, le vieux bastion travailliste avait décidé d'élaborer un plan entrepreneurial pour le nord du *borough*, imaginant un plan de développement s'appuyant sur le boom de l'immobilier de bureaux et des logements haut de gamme. Cet aspect suscite de vives critiques de la part des résidents, qui se mobilisent au sein du North Southwark Community Development Group. En 1981, l'usine de mise en bouteilles de la brasserie Courage (située à l'extrémité sud du pont de Southwark) ferme, créant une friche de 5 000 m². Le North Southwark Community Development Group s'oppose alors à sa transformation en immeuble de bureaux, mais la municipalité reste sourde à ses demandes jusqu'aux élections locales de 1982 où l'ancienne génération travailliste est remplacée par des élus sympathisants des orientations idéologiques du GLC.

Dès lors, le GLC et les élus de Southwark organisent une coalition alternative de développement pour le site. En 1983, le GLC achète le site pour 2,5 millions de livres sterling. Le plan se développe rapidement : la moitié du site doit être convertie en logements publics, l'autre en ateliers pour accueillir des entreprises petites et moyennes. En 1986, les ateliers sont prêts à être loués aux employeurs les plus enclins à favoriser l'embauche de personnes affectées par le chômage : les femmes et les minorités ethniques. D'autres espaces à destination de l'emploi des personnes à mobilité réduite sont prévus. La dissolution du GLC la même année amène le transfert de la propriété des unités à une organisation gouvernementale en charge de la dispersion du patrimoine du GLC. Le site est vendu en 1988, sans que les efforts de valorisation de la diversité du public qui en a l'usage ne soient maintenus.

Coin Street, dans le quartier de Waterloo, Brick Lane, dans le quartier de Spitalfields, Victoria, à Westminster et Kings Cross, à la frontière entre Islington et Camden, voient se nouer des alliances similaires avant que la dissolution du GLC vienne mettre un frein aux stratégies alternatives. Jusqu'au démantèlement des gouvernements métropolitains, le GLC constitue donc une force politique alternative résistante à la néolibéralisation mise en œuvre par le gouvernement central. Mais ce n'est pas seulement à ce niveau que la résistance se construit. Au niveau local, la mise en œuvre des programmes urbains montre également des processus de consentement ou de résistance à la néolibéralisation de l'espace.

3.2.3 Au niveau local, la cohabitation des deux modèles dans les Urban programmes

R. Baldock (1998) a comparé les évolutions des stratégies locales de développement économique financées dans le cadre de l'Urban programme dans deux municipalités politiquement opposées de Londres : Wandsworth, bastion conservateur favorable aux politiques thatchériennes et défenseur de la mise en compétition des territoires pour l'attraction d'investissements extérieurs ; Haringey, municipalité travailliste multiculturelle où la nouvelle gauche urbaine rencontre un franc succès aux élections de 1981 (Dillon, 2011). Les deux municipalités reçoivent respectivement 4 millions et 2,5 millions de livres sterling entre 1981 et 1991.

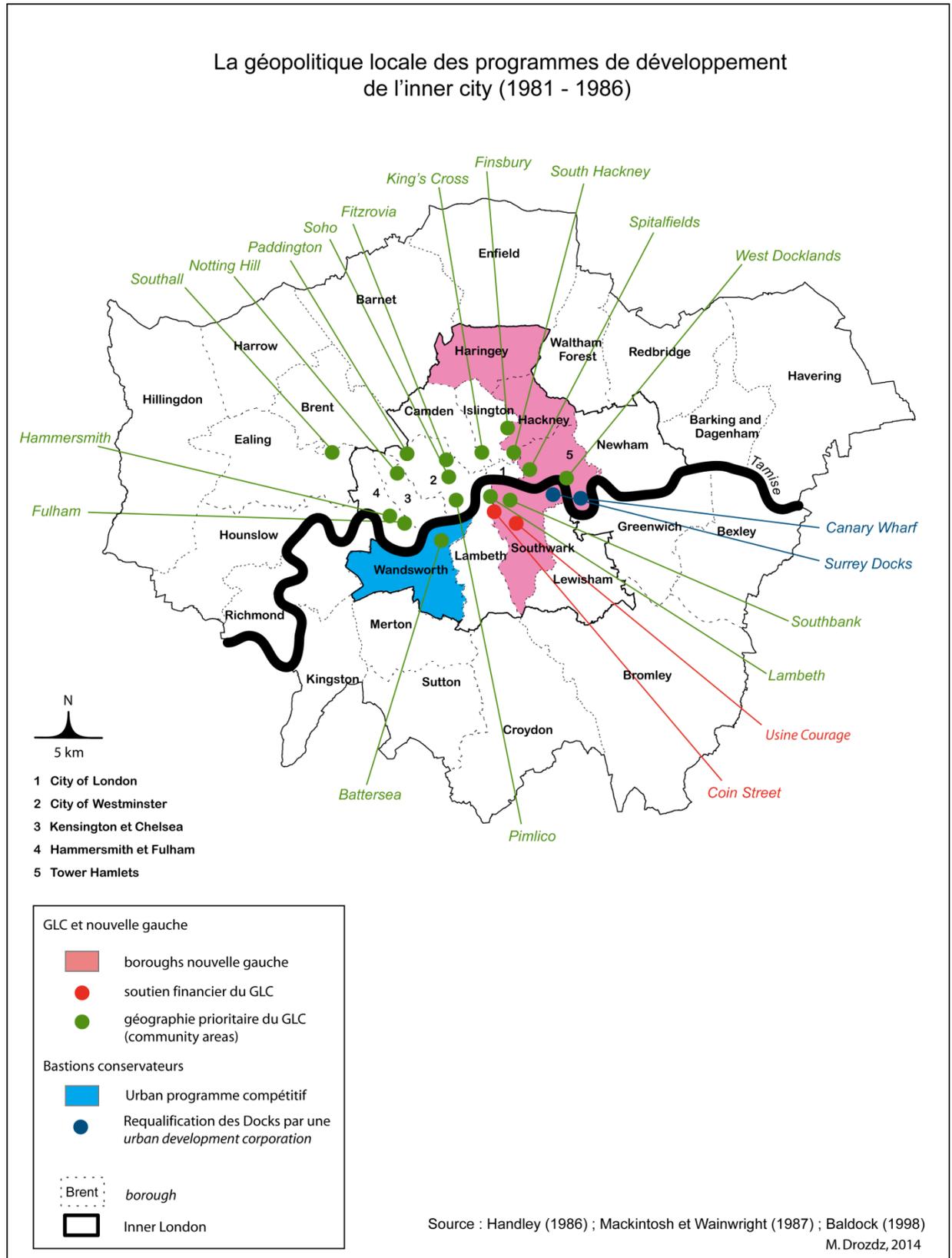
Wandsworth adopte une politique que R. Baldock qualifie de « néolibérale », inspirée des tactiques promues par le gouvernement central : la municipalité applique pendant toute la période les taux de taxe professionnelle (*business rates*) les plus faibles de Londres. Elle utilise les fonds obtenus dans le cadre de l'Urban programme dans un double objectif : premièrement, elle cherche à rendre sa main-d'œuvre plus compétitive par un programme de formation des diplômés sans emploi. Deuxièmement, elle distribue des subventions aux entreprises qui semblent être les plus compétitives sur le marché du travail en général : les services et plus particulièrement le secteur de la haute technologie et des télécommunications. Enfin, elle finance la réhabilitation de certains sites clés, en particulier les artères commerçantes en déclin, afin d'améliorer l'image des territoires concernés et d'attirer de nouvelles enseignes.

La stratégie de Wandsworth ne permet pas de retenir les emplois manufacturiers, qui accusent une diminution de 48,93 % entre 1981 et 1991. En revanche, elle permet une nette augmentation de l'emploi dans le secteur des services (+17 % entre 1981 et 1991). Elle n'a qu'un faible effet sur la réduction du chômage des

quartiers les plus défavorisés, en particulier West Hill, qui avaient pourtant permis de justifier l'attribution de fonds au titre de l'Urban programme.

La stratégie de Haringey est au contraire de mettre en place une politique protectionniste via une taxe professionnelle élevée et de soutenir quelques projets clés dans le développement économique de groupes spécifiques comme les minorités ethniques, les femmes et les handicapés. Le but n'est donc pas de favoriser la compétitivité de la main-d'œuvre sur le marché régional mais de cibler et soutenir les niches économiques qui recrutent particulièrement les populations visées, comme le secteur de la production textile, les services à la personne et les commerces de bouche. L'analyse de Baldock montre que la stratégie de Haringey, bien qu'inefficace pour lutter contre les fermetures des sites productifs en général permet cependant d'augmenter le taux d'emploi des groupes ciblés, particulièrement des minorités ethniques. Ainsi, sur les 1 300 emplois qui ont été aidés dans les deux *boroughs*, 45,5 % étaient occupés par des minorités à Haringey contre 35 % à Wandsworth. Les femmes constituent le second groupe à bénéficier d'une meilleure représentation à Haringey (37,5 %) qu'à Wandsworth (32 %).

Figure 2.22 La géopolitique locale des programmes de développement de l'inner city (1981-1986)



3.2.4 L'initiative du gouvernement central : la LDDC et l'affrontement des modèles de développement urbain dans l'*inner city*

DESCRIPTION DES SITES

À l'opposé de ce modèle où les pouvoirs locaux de l'*inner city* restent en charge de la définition de la stratégie de développement local, les Urban Development Corporations (UDC) constituent une initiative reposant au contraire sur la fermeture du leadership et l'opacité des décisions. Les deux premières UDC, à Londres et à Liverpool, sont instituées par le Local Government, Planning and Land Act de 1980. Les limites exactes du territoire sous contrôle de l'UDC sont établies par le gouvernement central, par un vote du parlement, à l'aide d'une procédure de *special development order* décrite précédemment. L'administration des zones concernées échappe ensuite aux seuls représentants politiques locaux pour être transférée à une structure de gouvernance partenariale. Cette structure associe des directeurs nommés par le gouvernement central, appartenant au secteur privé ou à l'administration publique à des représentants des pouvoirs locaux, politiques et associatifs. *De jure*, les gouvernements élus locaux perdent le contrôle des procédures d'aménagement sur les zones concernées⁶¹.

La conception des plans d'urbanisme locaux est dès lors partagée entre les *boroughs* et la London Docklands Development Corporation (LDDC). Cette dernière peut publier ses propres plans de requalification des territoires inclus dans le périmètre de l'UDC. Toute demande de permis de construire fait dès lors l'objet d'une prise de décision au niveau central, via la procédure de *special development order*. En cas de conflit, la décision finale revient au ministre de l'Environnement. Dans les faits, le développement des quartiers sous administration de la LDDC se fait sans les procédures de consultation locale requise dans le cas des autres procédures d'aménagement. L'*inner city* entre dans une phase de requalification urbaine qui opère dans un régime d'exception et dont nous verrons qu'il se maintient encore aujourd'hui. Le cas de l'aménagement du quartier de Surrey Quays, quartier résidentiel situé sur la rive sud de la Tamise, dans le *borough* de Southwark est exemplaire de ce nouveau contexte.

⁶¹ Hormis dans le cas des permis de construire concernant les infrastructures autoroutières.

Encadré 2.11 La requalification de Surrey Docks et l'affrontement des modèles de développement urbain dans l'*inner city* londonienne⁶²



Vue générale en direction du nord/nord-est. Au premier plan, le quartier de grands ensembles, au fond à droite, de l'autre côté de la Tamise, le quartier d'affaire de Canary Wharf et ses tours construites dans la décennie 1990. Entre les deux, la requalification des bassins du quartier de Surrey Docks, premier terrain d'affrontement entre les plans de développement locaux conçus par le borough de Southwark en partenariat avec les services économiques du GLC et la stratégie de développement résidentiel haut de gamme et de loisirs mise en œuvre par la LDDC

Source : M. Drozd, 2013

⁶² Les informations fournies ici sont tirées d'une visite de site effectuée avec des membres de la C20, association qui vise la (re)connaissance du patrimoine architectural du XX^e siècle en Angleterre. Il s'agissait d'identifier les marqueurs paysagers de la transformation des docks depuis les années 1970.



1. Le premier tiers de l'image est occupé par le quartier d'habitat collectif du Pepy's Estate, construit au début des années 1960 par le GLC dans le quartier de Deptford. Au premier plan, la série de deux blocs d'une dizaine de niveaux est constituée de « scissor » maisonnettes caractéristiques des constructions modernes du mouvement architectural brutaliste, style dominant dans les services architecturaux du GLC.

Au second plan, les logements en accession à la propriété de Windlass Place (1978-1984). Entre les deux se trouvent des espaces cultivables, exclus des plans initiaux, ajoutés à la demande des habitants (à partir de 1981).

Jusqu'à la fermeture des docks en 1969-1971, cet ensemble jouxtait le quartier portuaire de Surrey Docks, en face de la péninsule de Isle of Dogs, de l'autre côté de la Tamise, il a aussi été requalifié à la même période. L'espace portuaire était constitué de huit bassins dont il ne reste aujourd'hui qu'un tiers, principalement autour du site de Greenland Dock.

Jusqu'en 1981, la municipalité de Southwark, propriétaire du sol, développe une stratégie de requalification industrielle et résidentielle pour les 423 acres (171 ha) désaffectées de docks, avec un financement de l'Urban programme. Un premier projet de redéveloppement est proposé par le cabinet d'architecture Richard Seifert (architectes de la tour de Centre Point à Tottenham Court Road) en partenariat avec le promoteur Lysander, le borough de Southwark et le GLC.

Suite au renouvellement politique de 1981, le plan est significativement amendé après une enquête publique. Conçu avec une implication importante des habitants (Thornley, 1989), ce second plan recommandait de stimuler l'offre de locaux à destination des activités industrielles et l'offre résidentielle sociale. En définitive, seuls les logements ont été construits. Le paysage est donc celui d'un projet de développement local tronqué d'où ont disparu les espaces d'intégration économique prévus pour les résidents du parc public et social.



2. La requalification résidentielle du bassin de Greenland Docks.

En parallèle, la LDDC commande sa stratégie de développement urbain pour la zone à des consultants extérieurs. La propriété des terrains lui est versée en 1981, suite au désengagement de Lysander. Elle devient ainsi la seule administration en charge de la requalification du quartier, à l'exception du quartier de Windlas Place qui reste dans le giron de la municipalité de Southwark suite à la mobilisation d'une coalition de conseillers municipaux et d'associations locales.

La conception du plan-masse (final framework for development) de la requalification du périmètre placé sous l'administration de la LDDC est publiée en 1983. Il recommande le développement de complexes de logements de haut standing et de nouvelles artères commerçantes autour de la requalification de Greenland Docks, transformé en espace récréatif nautique.

La LDDC s'occupe dans un premier temps de la reconstruction de la trame viaire autour d'un réseau de canaux qui structure le nord de la péninsule entre la Tamise et les bassins. Le sol est ensuite découpé en lots qui sont attribués à des promoteurs privés après un appel d'offres international. À l'arrière-plan, les lots entourant la marina accueillent les constructions les plus prestigieuses, conçues par des architectes de renom dans le style postmoderne qui domine alors. Sur la droite, à l'extrémité ouest de la marina, le projet de Baltic Quay, icône de ce courant construit en 1990. Derrière ces constructions, la cime des arbres de Russian Dock, espace vert aménagé sur un bassin désaffecté.

Le long de la Tamise, sur la droite, des constructions moins prestigieuses construites entre 1984 et 1990. Elles privatisent l'accès au bord de la rivière et se caractérisent par une absence de mixité sociale et l'absence de logements sociaux.

En définitive, seuls 2 % du total des logements construits sont accessibles à la population résidente des docklands.

UNE REMISE EN CAUSE DES MECANISMES DE REDISTRIBUTION SPATIALE

En définitive, la différence entre les stratégies proposées par le GLC et celles de la LDDC pour Surray Quays tient à la prise en compte des besoins et des demandes locales dans les stratégies d'aménagement. Elle ne réside pas dans la mise en place de logiques partenariales avec le secteur privé puisque dans les deux cas le même modèle de développement est envisagé. Il associe un promoteur privé qui, associé à des grands noms de l'architecture, propose un projet initial de grande ampleur ou facilement identifiable, un « repère » (*landmark*) censé amorcer la requalification urbaine. Ce projet initial est conçu comme les catalyseurs d'investissements autour desquels peuvent s'organiser les étapes suivantes de la requalification de l'espace industriel désaffecté.

En revanche, comme le montre clairement la comparaison des deux projets, ce que l'on pourrait appeler les « mécanismes de redistribution spatiale » diffèrent grandement. Dans les quartiers lotis par le GLC et dans le plan commun entre Southwark et le GLC, un tiers des surfaces était destiné à des équipements collectifs, dont la valeur d'échange, bien moindre que celle de complexes résidentiels qui auraient pu être construits à leur place, était compensée par leur valeur d'usage. Les espaces de jardinage de Windlas Place étaient ainsi gérés en coopération avec la ferme urbaine de Surrey Docks et en partie accessibles aux écoles du quartier et aux associations de réinsertion.

L'aménagement du bord de la Tamise constitue à l'inverse l'exemple caricatural d'une privatisation qui n'a pas, littéralement, de limite, puisque les bords du fleuve deviennent inaccessibles au public pour se transformer en une aménité réservée aux seuls habitants du complexe résidentiel. Dans ce cas, on assiste au remplacement univoque de l'usager par le consommateur. L'exemple est évidemment extrême et son extension spatiale n'est pas continue, comme le montrent par exemple les bords de la marina qui eux, restent accessibles aux piétons. Mais le cas de Surrey Docks est loin d'être unique dans le périmètre de l'UDC des Docklands (Michon, 2008).

LA DIMINUTION DE LA DIMENSION SOCIALE DES POLITIQUES URBAINES

Dans les sites qui échappent au contrôle démocratique et aux pressions du public, les actions de redistribution sont laissées à l'initiative d'un *leadership* dont les décisions semblent plus difficiles à influencer. Cependant, comme l'a montré S. Brownill (1999), dans les faits, il est parfois plus facile de faire pression sur la LDDC que les *boroughs*. Mais cette nuance n'empêche pas le constat d'une diminution drastique des parts budgétaires consacrées à l'action sociale dans les politiques urbaines quand ces dernières sont directement administrées par le gouvernement central.

Le bilan de la LDDC (tableau 2.1) montre ainsi que seuls 5 % des fonds publics reçus par l'organisme ont été utilisés à destination des groupes locaux, contre 20 % en moyenne dans les projets dans le cadre de l'Urban programme, même après les changements d'orientation de 1986. Dans le cas de Surrey Docks, les 9/10 des espaces portuaires désaffectés ont été comblés en utilisant des financements publics. La question de la redistribution des bénéfices d'une telle action n'a pas été évoquée par la commission nationale d'audit de 1989 en charge de l'évaluation des politiques urbaines de développement local mais n'a pas échappé aux universitaires. S. Brownill montre ainsi que chaque emploi créé par LLDC a été subventionné en moyenne à hauteur de 255 000 livres sterling si l'on prend en compte le manque à gagner induit par les réductions fiscales, le financement des infrastructures de transport et les coûts de fonctionnement de l'UDC (Brownill, 1999).

Tableau 2.1 : le bilan de la LDDC 1981-1998

Surface	2 150 ha
Surfaces requalifiées	776 ha
Population 1981/1997	40 400/81 231
Employés 1981/1997	27 213 (dont 5 % dans les services financiers)/72 000 (dont 42 % dans les services financiers)
Total cumulé des aides reçues (<i>grant-in-aid</i>)	1 860 millions de livres sterling
Total cumulé des investissements privés (<i>private sector investment committed</i>)	6 505 millions de livres sterling
Total des dépenses à destination des groupes locaux (<i>support to the local community</i>)	5 %
Infrastructures de transport (km)	282 (contre une moyenne de 30 km pour les autres UDC)
Nbre d'emplois supplémentaires	70 484

Source : Brownhil, 1999

La LDDC incarne le succès économique d'une minorité, alors que les difficultés de la majorité s'accroissent. Il est aisé d'établir que les « effets de retombée » (*trickle-down effects*) ont été faibles pour les résidents des Docklands. Prenant l'exemple de l'emploi, S. Brownill montre que seuls 27 % des emplois supplémentaires sont sur des nouveaux postes, les autres ont été le résultat de relocalisation. Ils ne permettent pas une meilleure intégration économique des résidents, particulièrement ceux des quartiers de logement sociaux, ces derniers ne

possédant pas les compétences leur permettant d'y prétendre. L'établissement d'un nouveau centre d'affaires n'a pas résolu, loin de là, les difficultés socio-économiques des habitants d'un des *boroughs* les plus pauvres de Londres. À titre d'exemple, le taux de chômage de la population active dans le Ward de Blackwall, sur la péninsule d'Isle of Dogs, passa de 22 % à 29 % entre 1981 et 1991 (Richard, 2001).

Conclusion

L'évaluation des politiques de développement de l'*inner city*, qu'elle émane du gouvernement (NAO, 1989) ou de l'université (Imrie et Thomas, 1999) tire un bilan mitigé de la période thatchérienne. La requalification des anciens quartiers portuaires est certes spectaculaire, mais au prix d'un investissement considérable de la part de la puissance publique, sans que les bénéfices pour les collectivités concernées ne fassent l'objet d'un contrôle. La redistribution en direction des associations qui parviennent à faire pression sur la direction des UDC ne permet pas d'enrayer la croissance spectaculaire des inégalités induites par les réformes structurelles, en particulier fiscales et salariales (Bartels, 2008).

À Londres, les politiques urbaines des années 1980 présentent un tableau spatialement et politiquement complexe. Bien qu'elles semblent prendre une tournure similaire à partir des années 1980 (Stewart, 1987 ; Eisenschitz et Gough, 1993), il est important de noter qu'il existe des différences notables dans les orientations politiques des stratégies mises en place, en particulier au niveau local. Les années 1980 voient se développer en parallèle deux modèles de politiques urbaines : les programmes entrepreneuriaux mixtes qui restent dans le giron de la démocratie représentative et permettent aux municipalités de choisir leur modèle de développement local et les UDC qui proposent un modèle de gouvernance directement inspiré du monde de l'entreprise, supervisé par une direction nommée par le gouvernement central. En dépit d'attaques sévères contre l'indépendance des gouvernements locaux, on constate des différences politiques significatives, comme le montre la comparaison entre Wandsworth et Haringey. Néanmoins, pour toutes les municipalités, à partir de 1986, le développement économique prend le pas sur les objectifs sociaux. Les ambitions d'une prise en charge holistique de la question urbaine à la fin des années 1970 font place à une scission profonde et durable entre les deux objectifs des politiques de la ville.

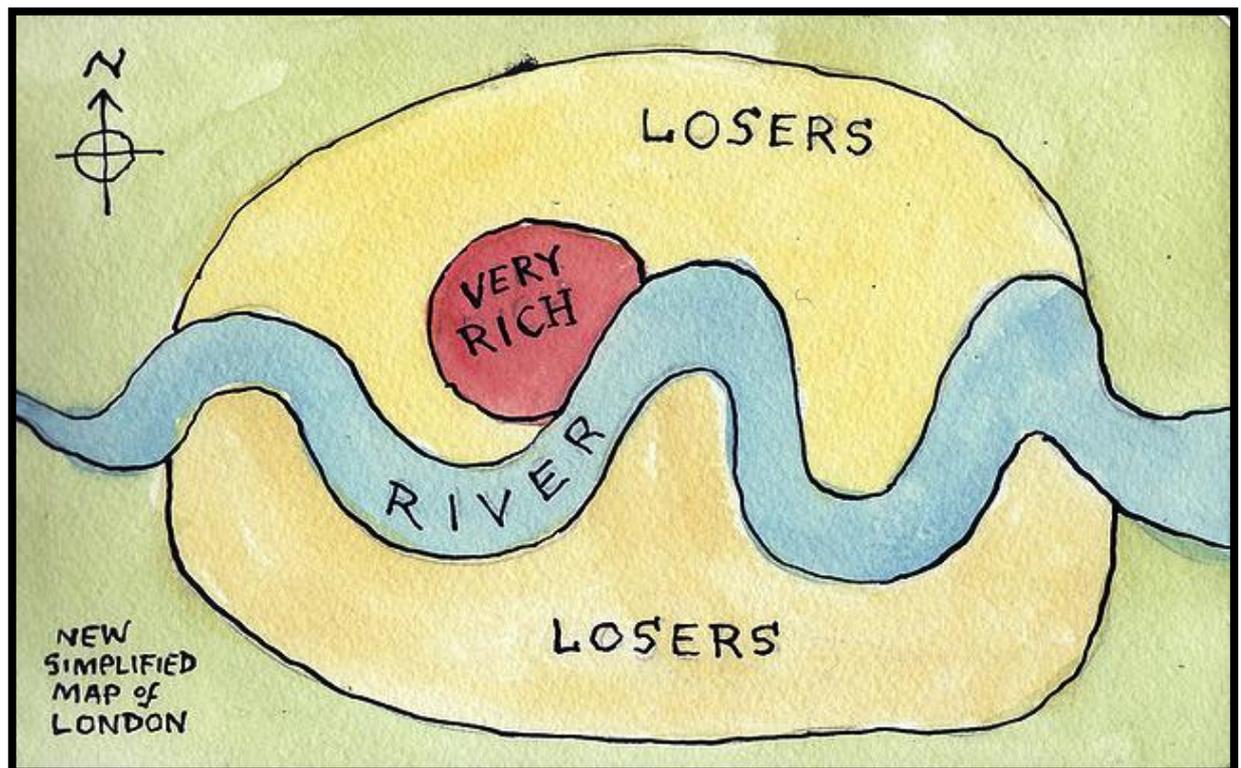
À l'appui d'une approche processuelle, située du néolibéralisme, les premières années de la Nouvelle droite montrent que la néolibéralisation des politiques urbaines

est profonde mais incomplète. La construction d'une géographie néolibérale de Londres se heurte, dans un cas d'école dialectique, au développement d'une alternative portée par la nouvelle gauche, soutenue par des structures sociopolitiques anciennes. Même si la nouvelle gauche s'inscrit en rupture de l'héritage travailliste d'après-guerre, ce dernier, par le capital électoral accumulé⁶³, permet de contrôler une institution politique clé, le GLC, ce qui assure la résilience du système redistributif. Sa dissolution par le gouvernement central entraîne la remise en cause des mécanismes de redistribution spatiale des ressources qu'elle autorisait.

⁶³ En 1980, le Parti travailliste compte ainsi 350 000 membres, deux fois plus qu'aujourd'hui, tandis que 12 millions de salariés étaient membres de syndicats (Rowlands, 2013).

Partie 2. *L'inner city* dans la globalisation

Chapitre 3. L'inner city dans la globalisation londonienne : un espace-soupape



1.

Source : <http://mappinglondon.co.uk/>

« The New simplified map of London, found on the internet, captures the sense of what is perceived to be happening. While the map must be seen ironically, rather than an accurate representation, it nonetheless captures the perception of the increasing inequalities found in London in recent decades since « big bang » and the growing dominance of the City. In fact, given what has happened to Inner London house prices in recent years, the losers are those who have been priced out of the housing market. » C. Hamnett (2014)

« La Nouvelle carte simplifiée de Londres, trouvée sur internet, capture l'impression de ce qui est en train d'arriver. Alors que la carte doit être perçue avec une distance ironique et non comme une représentation exacte, elle illustre néanmoins le sentiment que les inégalités à Londres ont augmenté dans les dernières décennies depuis le « big bang » [la libéralisation des marchés financiers en 1986] et la domination de croissance de la City. Dans les faits, étant donné ce qui est arrivé aux prix de l'immobilier d'Inner London dans les dernières années,

les perdants sont ceux qui ont été exclus du marché résidentiel. » C. Hamnett (2014)

Les chapitres précédents ont présenté deux aspects de l'évolution politique du cœur métropolitain londonien entre les années 1960 et la première moitié de la décennie 1980 : la construction du problème public de l'*inner city* et les conséquences de l'arrivée au pouvoir de la Nouvelle droite sur les politiques de la ville, sur fond de désindustrialisation. L'évolution des orientations idéologiques des politiques urbaines constitue un déterminant important des changements qui ont eu lieu dans Inner London et ses marges mais ne peuvent rendre compte de l'ensemble des bouleversements qui affectent alors le cœur métropolitain londonien. À la restructuration de l'État-providence et des politiques urbaines s'ajoute la globalisation, force sous-jacente qui transforme le paysage des quartiers centraux et recompose le tissu socio-économique londonien.

Les quartiers d'*inner city* n'apparaissent pas comme les moteurs de ce processus. Ils constituent l'arrière-pays périphérique de la globalisation élitaire (Godelier, 2005 ; Butler et Lees, 2006 ; Sklair, 2005) qui se déploie dans les quartiers hypercentraux (West End, City) et dans l'enclave des activités tertiaires avancées (Canary Wharf). Espaces en attente, décalés, en marge de l'intégration économique internationale des décennies 1980 et 1990, ils n'en constituent pas moins une frange internationale et cosmopolite « par le bas », réceptacle de différentes vagues migratoires. La trajectoire de l'*inner city* dans la globalisation se situe précisément dans cette tension entre d'une part, l'ancrage spatial de la globalisation par le haut et d'autre part, l'émergence de centralités cosmopolites secondaires. Dans ce cadre, il s'agit dans ce chapitre d'articuler les conséquences de la globalisation sur les quartiers d'*inner city* aux géographies de la restructuration de l'État-providence constatées dans le chapitre précédent.

Pour cela, nous avons opté pour un double parti pris méthodologique : premièrement, une analyse diachronique. Deuxièmement, une optique qui privilégie les dynamiques sociorésidentielles à celles des systèmes productifs. Ce pas de côté par rapport aux corpus traditionnellement mobilisés dans l'étude de la globalisation (Sassen, 1991 ; Hall, 1999) nous permet de compléter la représentation du phénomène à Londres, particulièrement dans les centralités secondaires de la ville. Nous inscrivons cette démarche dans le sillage des propositions de J. Robinson (2002, 2006) et S. Hall (2011, 2013), celui de cultiver une perspective pluraliste de la modernité et d'élargir les regards portés sur les ancrages géographiques de la globalisation dans la capitale. Chaque ville est porteuse d'un prisme expérientiel complexe de la globalisation et Londres n'échappe pas à ce constat.

Les résultats permettent de compléter les travaux existants sur les modèles spatiaux de la ville globale. La notion de « région urbaine mondialisée », élaborée par P. Hall (1999) à partir de l'étude de la réorganisation spatiale des activités productives peut être avantageusement complétée par l'analyse des impacts de ce processus sur les quartiers résidentiels. Le modèle de la marge déqualifiée de Sassen (1991) peut être nuancé, avec l'aide de C. Hamnett (1995, 1996, 2003,) et T. Butler *et al.*, (2008), en regard de la géographie effective de la polarisation sociale à Londres. On montre qu'elle déborde des limites des quartiers péricentraux pour s'étendre à leurs marges, dans les anciennes centralités du *welfare state*. Les quartiers d'*inner city* occupent quant à eux la fonction d'espace « soupape » où se réfugient les classes moyennes et supérieures qui ne peuvent plus accéder aux marchés résidentiels de l'hypercentre.

Les forces de la globalisation ne peuvent rendre compte à elles seules d'une telle situation. La trajectoire socio-économique de ces territoires doit être également comprise en regard d'une autre évolution structurelle : la reconfiguration néolibérale de l'État que nous avons étudiée dans les deux chapitres précédents. Dans ce contexte, les anciennes centralités du *welfare state* subissent une trajectoire de déqualification qui s'explique autant par les mutations du système productif que par celles du régime d'État-providence.

1. À la marge de la ville globale

1.1 Arbitrages

Si, comme l'explique S. Fanstein (1991), il demeure important d'étudier les variations des politiques publiques et leurs mécanismes redistributifs, ces « chemins alternatifs que peuvent suivre les décideurs », elles doivent être resituées dans le contexte des évolutions socio-économiques générales des territoires concernés, « ces forces sous-jacentes primordiales » qui produisent la ville. À Londres, la globalisation, l'intégration de la force de travail et des lieux à un système productif de services avancés complexes opérant sur des marchés mondialisés, apparaît comme la lame de fond qui transforme les quartiers centraux dans les années 1980 et 1990 (Budd et Whimster, 1992). Dans ce contexte, le rôle des quartiers d'*inner city* est marginal, espaces déqualifiés évités par les investissements. Si leur rôle dans la production de l'économie globale n'est pas primordial de prime abord, ils n'en sont pas moins affectés par les mouvements résidentiels des actifs engagés dans la production des services avancés (Butler et Robson, 2003).

Pour rendre compte des trajectoires contrastées des quartiers d'*inner city* dans la globalisation et la tertiarisation avancée londonienne, nous avons opéré plusieurs arbitrages.

Premièrement, les contours de l'objet exploré. Face à l'abondance des travaux qui analysent les modalités de l'internationalisation du centre de Londres et son intégration à la division internationale du travail depuis les années 1970 (King, 1990 ; Frost et Spence, 1993 ; Fainstein *et al.*, 1992) nous avons fait le choix de nous intéresser aux effets de la globalisation sur des espaces qui en constituent une marge spatiale et fonctionnelle *a priori*. Il nous semble en effet important ici de ne pas observer les effets de la globalisation à partir du seul hypercentre de la métropole car les reconfigurations sociospatiales qui s'opèrent dans le centre influencent directement l'évolution des territoires adjacents. Si les quartiers d'*inner city* ne constituent pas des moteurs de la globalisation, leur trajectoire sociale est directement affectée par ce qui se joue dans le centre.

Deuxièmement, la périodisation. Nous présentons ici les résultats qui concernent la période 1981-2001. Ce découpage permet de couvrir l'ensemble de la période où les conservateurs sont au pouvoir (1981-1997) et d'introduire le contexte dans lequel se déroulent les cycles suivants de politiques urbaines (1997-2010) où émerge un imaginaire global pour l'*inner city*. Les résultats pour la période 2001-2011 sont présentés dans le sixième chapitre.

1.2 Les quartiers de l'*inner city* : une « ville ordinaire » dans la globalisation ?

1.2.1 Une approche pluraliste de la modernité

Selon J. Robinson, la « ville ordinaire » est celle qui substitue aux images et aux subjectivations construites par le marketing territorial et les discours développementalistes des représentations qui permettent de saisir la diversité des expériences urbaines :

« we need a form of theorising that can be as cosmopolitan as the cities we try to describe » (Robinson, 2006).

« nous avons besoin d'un cadre théorique qui puisse être aussi cosmopolite que les villes que nous essayons de décrire » (Robinson, 2006).

Contre une approche univoque de la modernité qui circonscrit son expérience aux centres urbains occidentaux, elle propose de s'affranchir de catégories et

d'oppositions inopérantes (Nord/Sud, pays développé/en voie de développement, innovation/crise) pour favoriser une conception pluraliste, géographiquement et historiquement, des expériences de la modernité multisituées (Marcus, 1995), et cela, y compris dans les centres urbains emblématiques de la « modernité ». Il s'agit de lutter discursivement contre des réifications dont l'usage pose problème et doit être interrogé de façon réflexive par les experts qui participent à leur diffusion, y compris les universitaires. Pour se faire, elle propose d'être attentif aux circulations culturelles inattendues, aux « braconnages » (de Certeau, 1984) et aux « assemblages » qui en résultent (Gandy, 2005), et ce faisant, de participer directement à la construction d'un imaginaire alternatif aux discours qui proposent une définition insatisfaisante de la ville, scientifiquement et politiquement.

Nous pensons que la perspective de J. Robinson (2006) peut être mobilisée pour étudier les espaces qui se situent en marge de ses dynamiques globales londoniennes comme autant de villes ordinaires. Comme l'auteure nous espérons par là échapper aux biais de la perspective développementaliste qui voit principalement ces marges comme des espaces en attente de croissance. Du reste, cette optique peut être également adoptée dans le cadre londonien pour souligner le pluralisme des modernités qui s'y déploient. L'expérience de la modernité n'y est en effet ni unique, ni limitée aux contours du « big bang » thatchérien⁶⁴ évoqué par C. Hamnett dans la citation qui ouvre ce chapitre. À côté des classes supérieures intégrées aux activités produites dans le cadre d'une division internationale du travail nécessitant des dispositifs techniques complexes, elle inclut également ceux que nous désignons par l'expression « les modernes du *welfare* » qui se concentrent particulièrement dans les quartiers d'*inner city*. Par cela, nous entendons toutes les personnes et les groupes dont la reproduction est liée à des structures politiques et sociales non moins complexes et exigeantes techniquement, héritées de l'État-providence. Ce dernier est lui-même le produit d'une autre modernité, celle qui se situe en rupture de l'ordre inégalitaire victorien et de ses ramifications contemporaines (Hickson, 2009). Dans ce groupe, on trouve les personnes qui bénéficient des systèmes assurantiels et d'assistance de l'État-providence, les chômeurs, les handicapés, les usagers des services collectifs, éducatifs ou de santé, les habitants des logements du parc public, les locataires du parc privé subventionné par la puissance publique (*housing associations*) et plus généralement, toutes les personnes qui bénéficient de dispositifs redistributifs.

⁶⁴ Du surnom donné à l'ensemble de lois ayant permis la libéralisation des marchés financiers à partir de 1986.

1.2.2 Tester l'hypothèse de l'émergence d'ancrages cosmopolites

L'approche pluraliste de la modernité concerne la globalisation elle-même. Le phénomène et ses modalités urbaines sont loin d'être univoques et de se résumer à un seul modèle. À la globalisation par les élites s'ajoute la construction d'une multitude de nœuds transnationaux opérés par les agents de la globalisation « par le bas » interconnectés dans des réseaux diasporiques et commerçants (Portes, 1999 ; Tarrius et Missaoui, 2000). Londres se situe au carrefour de ces expériences multiples. À partir de notre expérience de terrain (encadré 3.1), nous postulons que l'*inner city*, en raison de son passé multiculturel, constitue un terrain privilégié d'ancrage de ces réseaux émergents.

Encadré 3.12 L'hypothèse sur le cosmopolitisme des quartiers d'*inner city* à partir de l'observation de Brick Lane

Ma fréquentation du quartier de Brick Lane, artère commerçante située dans le prolongement de Spitalfields-Benglatown, pendant ma résidence londonienne a nourri plusieurs intuitions qui ont guidé le travail d'exploration des données sociodémographiques.

Historiquement, le quartier constitue une des « enclaves ethniques » londoniennes, au même titre que la Chinatown de Soho. Aux Huguenots arrivés au XVII^e siècle ont fait place les Juifs d'Europe de l'Est au XIX^e siècle et le quartier s'est développé autour d'une double spécialisation : la manufacture textile et les services et commerces desservant la clientèle immigrée locale. Depuis la première moitié du XX^e siècle, la migration résidentielle des Juifs dans le reste de l'agglomération a permis l'installation d'un autre groupe également spécialisé dans la manufacture textile : les Bangladais. C'est également un quartier typique de l'*inner city*, qui à ce titre a fait l'objet d'intervention de développement social et économique depuis la fin des années 1970. Les travaux de T. Butler et C. Hamnett (2011) ont montré que la progressive ascension sociale d'une partie des habitants de l'enclave s'est traduite par une migration vers les quartiers résidentiels des *boroughs* adjacents, où l'offre scolaire, plus diversifiée et de meilleure qualité, a incité les parents à déménager même s'ils continuent d'exercer leur activité professionnelle à Brick Lane ou Whitechapel.

Pendant ma période de résidence, il était clair que les fonctions de l'« enclave ethnique » qui avait présidé historiquement à la constitution de ce quartier se maintenaient toujours. Si la part des Bangladais dans la population résidente locale est en baisse – elle est passée de 45 % en 2001 à 35 % en 2011 – la centralité commerciale se maintient. Brick Lane continue à jouer le rôle de centre commercial et de services à destination des personnes ayant une attache au Bangladesh ou des pratiques culturelles spécifiques : banque anglo-bengladaise, commerces spécialisés dans la vente de productions culturelles (musiques, films, en langue bengali ou sylheti), commerces de bouche, agences de voyages

spécialisées sur le trajet Londres-Bengladesh, services juridiques et comptables bilingues.

En parallèle de cette transformation, je rencontrais des résidents nouvellement installés à Brick Lane et notai que le quartier n'avait pas perdu sa fonction résidentielle. Il accueillait toujours de jeunes primo-arrivants dont je faisais partie, aux origines géographiques variées, ressortissants de l'Union Européenne élargie, de l'ancien Commonwealth ou encore d'Extrême-Orient (Corée, Japon), qui louaient des chambres dans des *council estates* privatisés. Les loyers de ces chambres étaient moins onéreux que dans les quartiers adjacents et nous pouvions ainsi profiter de la proximité relative du centre. Dans le sillage de ces nouvelles arrivées, les spécialisations géographiques des commerces ethniques se sont élargies pour répondre à l'arrivée de cette nouvelle population. Cafés continentaux, restaurants européens ou encore coiffeurs japonais avaient ouvert à côté des *curry houses*, nourrissant l'hypothèse de l'émergence d'une centralité cosmopolite qui faisait place à l'enclave historique.

Deux séries d'études sont venues renforcer l'intuition de l'émergence de quartiers résidentiels et commerciaux « cosmopolites » par opposition à celle d'enclaves plus spécialisées. Premièrement, le travail de S. Flint, cherchant à rendre compte de l'influence de la forme urbaine sur les stratégies résidentielles des minorités à Londres⁶⁵, a mis au jour la très grande diversité des origines des personnes qui résident dans les quartiers de Brick Lane et Whitechapel en 2011. Elle invite à y voir un quartier résidentiel cosmopolite plus qu'une seule enclave culturelle. Deuxièmement, le travail de S. Hall (fig. 3.23) sur le commerce ethnique dans les quartiers Sud d'Inner London est parvenu à des conclusions similaires (Hall, 2009, 2011). Elle met au jour la très grande complexité des ancrages géographiques d'une rue commerçante « superdiverse » ou « hyperdiverse » (Vertovec, 2007), Walworth Road, située dans le *borough* de Southwark.

⁶⁵ Ce travail n'a pas encore fait l'objet d'une publication, mais seulement d'une conférence à University College London en novembre 2012.

Figure 3.23 Exemple de carte réalisée par S. Hall pour représenter la diversité des origines des commerces installés à Walworth Road (Southwark)



2.

Source : <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/20674>

1.3 Méthode

Dans les travaux cités précédemment, il s'agit moins d'identifier la géographie des enclaves ethniques, travail qui du reste a déjà été mené (Petsimeris, 1995 ; Ball et Petsimeris, 2007), que de chercher des moyens de situer les nouveaux ancrages cosmopolites et de voir quel rôle les quartiers d'*inner city* jouent dans ce processus (Hall, 2013). C'est dans le sillage de cette démarche que nous nous inscrivons, tout en proposant de changer d'échelle et de mener ce questionnement à l'échelle du Grand Londres. Pour cela, nous avons opté pour un angle méthodologique différent.

Pour appuyer sa théorie des multiples modernités des villes ordinaires, J. Robinson adopte une démarche ancrée dans la géographie culturelle et l'anthropologie. De la même façon, les travaux sur les nouveaux cosmopolitismes

optent pour une démarche résolument anthropologique, souvent multisituée (Marcus, 1995). Le recours à la géographie culturelle, à l'analyse critique de discours et au récit ethnographe constitue des démarches particulièrement appropriées pour déconstruire les représentations dominantes, qu'elles soient produites par les instances internationales (Theodore et Peck, 2012) ou par les discours académiques (Robinson, 2006). Dans le cas de Londres, de nombreux auteurs ont eu recours à une démarche similaire pour déconstruire les représentations culturelles de la globalisation. Dans un essai de 2007, *World City*, D. Massey démonte ainsi la rhétorique des effets bénéfiques de la globalisation pour la société londonienne et montre comment elle participe à camoufler un processus élitiste accroissant les inégalités sociospatiales et menaçant la cohésion sociale (Massey, 2007). Les mondes de la ville monde ne se limitent pas aux territoires des élites globalisées et seule une reconnaissance de la variété des situations sociales ordinaires qui composent la capitale peut permettre un développement plus juste.

Nous proposons ici d'élargir l'arsenal méthodologique utilisé pour l'exploration de l'urbain ordinaire aux outils cartographiques et aux méthodes statistiques descriptives. Ils constituent pour nous des outils porteurs de fortes possibilités heuristiques dans la caractérisation des territoires et peuvent servir de support pour élaborer des discours alternatifs à des représentations qui méritent d'être nuancées.

Pour cela, nous avons choisi de mobiliser des méthodes statistiques classiques, largement utilisées en géographie sociale : analyse en composantes principales (ACP) suivie d'une classification ascendante hiérarchique (CAH). Une telle démarche nous permet de prolonger les travaux existant sur la géographie sociale londonienne mobilisant des méthodes similaires (Daly, 1971, cité par Hamnett, 2003 ; Davidson et Wyly, 2013). Nous avons utilisé ces méthodes principalement pour leur intérêt heuristique et pour leur capacité à résumer une information complexe. Elles nous ont permis de resituer les dynamiques de l'*inner city* en regard de tous les autres quartiers du Grand Londres. La même analyse est menée en 1981, 1991, 2001 et 2011 pour nous permettre de voir comment ces rapports évoluent.

2. Quelle(s) fonction(s) pour l'*inner city* dans le modèle de la ville globale ?

2.1 L'hypothèse de la polarisation des structures salariales des villes globales

En 1991, S. Sassen publie son ouvrage phare, *The Global city*. Combinant les constats observés quant aux modalités de la tertiarisation et de l'internationalisation de la base économique des centres urbains majeurs (Wallerstein, 1979 ; Friedmann 1986) aux hypothèses de M. Castells sur le capitalisme informationnel (Castells, 1980, 1984, 1991), elle formule l'hypothèse du développement d'un nouveau modèle urbain, la ville globale, dont Londres constituerait, avec New York et Tokyo, un exemple type.

Le modèle échafaudé par S. Sassen s'appuie sur deux ensembles d'hypothèses. Premièrement, il repose sur l'idée que la production des services globaux qui émergent à partir des années 1960-1970 et se développent dans les années 1980 et 1990 possède une géographie qui restructure la distribution des activités dans les régions métropolitaines engagées dans ces activités. Les avantages métropolitains (Halbert, 2010) observés dans d'autres systèmes productifs, ne constituent pas nécessairement des atouts dans celui des services globalisés et l'enjeu d'une grande partie du livre est de comprendre comment se déploie spatialement ce système particulier. Autrement dit, la question est de savoir à quelles étapes du processus productif se situent désormais les économies d'agglomération. Ainsi, sur les sept hypothèses qui constituent l'architecture du modèle de S. Sassen, cinq concernent l'organisation de la production de ces services et les logiques qui président à leur distribution spatiale.

Deuxièmement, elle postule qu'un processus de polarisation est à l'œuvre dans les marchés du travail de la ville globale, à partir du constat que les revenus des actifs engagés dans les opérations du capitalisme mondialisé tendent à augmenter beaucoup plus rapidement que celles des autres secteurs. La part croissante de ces activités dans les centres des régions métropolitaines donne naissance à un marché complémentaire d'emplois de service peu rémunérés nécessaires à la reproduction sociale de ces nouvelles élites ; une part croissante de ces services finit par s'exercer en dehors du secteur formel en raison d'une rentabilité trop faible par rapport aux activités du secteur formel des activités à très haute profitabilité, ce qui conduit à une polarisation du marché du travail dans les centres des villes globales (Fainstein *et al.*, 1992). Ces emplois sont occupés pour la plupart par une main-d'œuvre immigrée qui ajoute au caractère « globalisé », par le bas, de la structure salariale.

En définitive, on assisterait au passage d'une structure salariale en « œuf » à une structure salariale en « sablier », bimodale, où la part des classes moyennes ne cesserait de diminuer (Marcuse, 1992, cité par Hamnett, 1995) :

« La meilleure image... est peut-être celle de l'œuf et du sablier : la population d'une ville est normalement distribuée comme un œuf, plus large au milieu et s'amincissant aux deux extrémités ; lorsqu'elle se polarise, le milieu est rétréci et les extrémités gonflent jusqu'à ce que la courbe de la distribution ressemble à un sablier. On peut définir le milieu de l'œuf comme les « couches sociales intermédiaires »... Ou si la polarisation est entre riches et pauvres, le milieu de l'œuf représente les groupes à revenus moyens... La métaphore n'évoque pas des lignes de division structurelle, mais un continuum sur une seule dimension, dont la distribution devient de plus en plus bimodale⁶⁶. »

Si la validation empirique de la polarisation salariale à Londres est encore le fruit de nombreux débats (Kaplanis, 2007 ; Wills *et al.*, 2009), celle de l'internationalisation des activités exercées dans Central London a été établie par les travaux de Frost et Spence (1993). Ces derniers ont montré que la croissance, d'une part des emplois d'intermédiation pour les entreprises (services légaux, communication, gestion) et d'autre part du secteur financier, était réelle et s'était faite principalement dans le centre de Londres sur fond de déclin des autres activités, à l'exception de la restauration et de l'hôtellerie. Ceci confirme l'hypothèse de S. Sassen d'une croissance des activités de service aux entreprises et à la personne à proximité des centres de production des services globaux. La hausse de la part de ces activités dans la composition de la force de travail du cœur métropolitain a débuté dès le milieu des années 1970 pour s'accroître dans la décennie suivante jusqu'au krach de 1987, avant de reprendre au début de la décennie 1990. Cette évolution confirme l'inclusion de Londres dans le trio des villes aux avant-postes de la production de l'économie globalisée. En revanche, S. Sassen ne développe pas l'extension géographique de cette transformation et ses effets exacts sur l'organisation de la région métropolitaine, travail réalisé par P. Hall en 1999.

2.2 Le modèle de la région métropolitaine globalisée : une nouvelle géographie productive

Reprenant les hypothèses de S. Sassen et M. Castells (1984), P. Hall propose en 1999 une théorie des lieux centraux appliquée au capitalisme informationnel mondialisé. Prenant acte de la diminution des coûts de transport et surtout ceux des

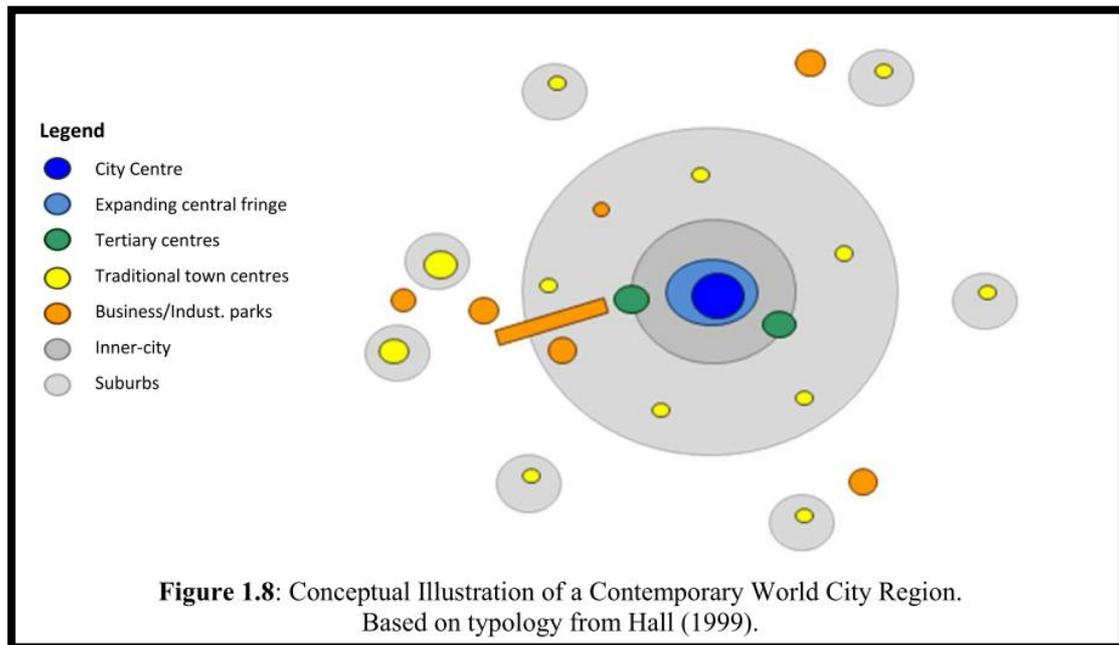
⁶⁶ Cité en français dans l'article.

télécommunications internationales, il propose de définir un nouveau modèle urbain qui complète celui de la ville globale : « la région métropolitaine globalisée ». Globalisée, parce qu'elle est intégrée à différents niveaux de la division internationale du travail ; métropolitaine, car elle donne à voir au niveau régional une restructuration de l'ensemble du système urbain sous l'effet de l'intégration internationale du centre. En somme, il s'agit non seulement de présenter les effets géographiques de la nouvelle division internationale du travail dans la production des services informationnels sur le cœur métropolitain, mais également sur la région urbaine dans laquelle elle se produit.

Il propose une typologie en six cas qui prend pour exemple les cas de S. Sassen (Tokyo, Paris, Londres) auxquels il ajoute des villes secondaires européennes (Amsterdam, Barcelone, Berlin). Il y distingue trois types de quartiers d'affaires : le quartier historique comme la City, le quartier qui se développe au XX^e siècle dans l'ancienne enclave résidentielle aristocratique, comme le West End ou le 8^e arrondissement à Paris, et le centre tertiaire construit à la fin du XX^e siècle pour abriter les infrastructures du capitalisme informationnel : Canary Wharf, la Défense.

À ces trois types s'ajoutent trois types de centres secondaires, extérieurs à l'agglomération mais articulés à l'économie métropolitaine : les villes nouvelles ou les centres spécialisés dans les activités de *back-office* comme Reading, les villes qui se développent le long des corridors autoroutiers entre le cœur métropolitain et l'aéroport international (Heathrow) et les centres spécialisés, *specialised concentrations*, qui doivent leur développement à la présence d'un grand équipement, comme la péninsule de Greenwich, les quartiers de stade comme Wembley ou Saint-Denis et les clusters universitaires, Cambridge, Saclay. En combinant les deux, on parvient au schéma suivant (fig. 3.24).

Figure 3.24 Le schéma théorique de la distribution des lieux centraux dans la région métropolitaine globalisée (d'après Hall, 1999).



Source : Smith, 2011

2.3 L'*inner city* dans ces deux modèles

Dans le modèle de P. Hall, la zone de l'*inner city* constitue une zone de transition entre l'expansion du centre et les banlieues résidentielles, mais sans fonction productive assignée. Selon P. Hall, cette zone est celle de la désaffiliation socio-économique, l'espace de « l'écart » (*zone of discard*), aux faibles avantages comparatifs pour attirer les activités ou la main-d'œuvre de l'économie informationnelle. Ancien espace industriel pollué peu attractif pour la croissance de l'économie résidentielle, il combine des niveaux de chômage élevés, une population immigrée récente peu intégrée, tout cela amenant à une dégradation généralisée du niveau des écoles, et ce malgré la bonne volonté de ces nouveaux arrivants. On retrouve ici la peinture classique de l'*inner city*, univoquement marquée par le déclin socio-économique et une forme de faiblesse morale comme nous l'avons vu dans le premier chapitre. À ces quartiers caractérisés par la déqualification fonctionnelle et la marginalité sociale, il oppose les *suburbs*, quartiers résidentiels indifférenciés, mais localisation privilégiée des actifs engagés dans la production contemporaine des services.

Si l'on suit le modèle de S. Sassen, le tableau est similaire à celui qui est proposé par P. Hall, à ceci près qu'elle ajoute une dimension sociodémographique à la caractérisation fonctionnelle des espaces de la ville globale. Dans ce cadre, l'*inner city*

occupe une place spécifique : celle d'accueil de la force de travail située dans la partie basse du sablier salarial. Après une période de désindustrialisation accélérée par le redéploiement des activités productives dans la région métropolitaine, l'*inner city* constitue ainsi le lieu idéal d'implantation de la force de travail engagée dans des activités informelles ou peu rémunératrices qui accompagnent la croissance des actifs des secteurs les plus profitables. On devrait ainsi finir par se retrouver dans une situation similaire à celle observée au XIX^e siècle (Engels, 1935 [1872] ; Harvey, 1973) avec, autour du centre d'emploi, une ceinture d'espaces résidentiels paupérisés où résident les franges les moins bien rémunérées des actifs, dont une part importante est engagée dans des activités informelles (*casual labour*) et qui n'a pas les moyens de se loger plus en périphérie en raison du coût des loyers et des transports.

2.4. Quatre propositions critiques

Il nous semble que l'on peut nuancer *a priori* ces deux modèles en formulant plusieurs remarques qui vont nous guider dans l'analyse qui suit.

Premièrement, le modèle de P. Hall postule que l'*inner city* possède peu d'avantages comparatifs, soit pour la localisation des activités de service, soit pour attirer la force de travail qui les produit. Or, ces quartiers bénéficient pourtant d'un avantage, et non des moindres : celui de la proximité spatiale au centre (Porter, 1997). On postule que cet avantage peut aussi bien jouer dans la croissance des fonctions résidentielles que dans celle de la localisation des activités productives. Dans ce travail, nous nous concentrons sur les fonctions résidentielles⁶⁷.

Deuxièmement, le modèle de S. Sassen ne prend pas en compte l'augmentation générale de la force de travail engagée dans des professions intermédiaires des services, considérable à Londres, et qui ne se résume pas aux actifs engagés dans les

⁶⁷ L'émergence de clusters de gestion et de production de services dans les anciens quartiers d'*inner city* constitue une remise en cause empirique assez forte de la proposition de P. Hall. Mise au jour depuis une dizaine d'années (Pratt, 2009 ; Harris, 2012 ; Hutton, 2008 ; Foord, 2013), elle indique que l'*inner city* est loin d'être dépourvue d'avantages comparatifs, pour attirer des segments de la chaîne de production des services avancés aux entreprises (technologies de l'information, marketing, communication) ou culturels (design, édition, arts vivants, art contemporain). La distance aux centres de commande (West End principalement) et le tissu urbain (formes urbaines et structures foncières) constituent des facteurs explicatifs envisageables. Nous n'étudions pas plus avant ces hypothèses car l'accès aux données concernant les entreprises n'est pas disponible pour la période antérieure à 2000. L'accessibilité des informations nous a donc orientée vers les données sociodémographiques, plus facilement comparables sur un pas de temps long. Pour une analyse de l'émergence des nouveaux clusters de production de services dans les quartiers péri-centraux, nous renvoyons au travail de D. Smith (2011).

activités les plus rémunératrices. Par conséquent, il n'envisage pas que l'*inner city*, en raison précisément de sa proximité spatiale du centre, puisse aussi servir les classes moyennes qui ne peuvent plus accéder aux quartiers résidentiels traditionnels devenus inaccessibles sous l'effet même de la globalisation.

Troisièmement, il ne prend pas en compte les conséquences de la restructuration des mécanismes assurantiels et d'assistance de l'État-providence sur les territoires qui en étaient fortement dépendants ou qui ont eu besoin d'un recours massif à ces mécanismes dans le contexte de la désindustrialisation. Plus que la polarisation salariale, on peut supposer que c'est la faiblesse de la prise en charge de la réintégration de la force de travail exclue par la désindustrialisation qui entraîne la précarisation et la déqualification sociale de quartiers qui deviennent ensuite des lieux d'installation des migrants internationaux engagés dans des activités peu rémunératrices. Plutôt que de penser que seule la mondialisation entraîne une polarisation sociospatiale, nous pouvons envisager que dans le cas londonien, la déqualification de certains quartiers par la restructuration du régime d'État-providence précède la polarisation entraînée par la globalisation. Cette dernière constitue un mécanisme qui vient renforcer la situation plus que la créer.

Enfin, en se concentrant sur les moteurs de la globalisation, particulièrement le centre de Londres et son quartier d'affaires périphérique, Canary Wharf, on risque de manquer la complexité des ancrages spatiaux de l'internationalisation londonienne. La ville est inscrite dans de multiples réseaux transnationaux d'échanges de biens et de personnes dont les nœuds sont loin de se localiser dans les seules centralités de la globalisation élitaires. La tradition cosmopolite londonienne est ancienne. Ce que sont devenues ces communautés installées au XX^e siècle est en définitive assez peu connu, de même que l'émergence d'éventuelles nouvelles centralités résidentielles immigrées, comme on l'a évoqué précédemment. Or, ces ancrages, forts de leur internationalisation historique, peuvent émerger aujourd'hui comme de nouvelles centralités transnationales.

3. La tertiarisation de la force de travail par la croissance des professions intermédiaires

Si certaines tendances concernant les logiques de concentration et de dispersion propres à la production des services globaux ont été confirmées empiriquement (Storper, 1997 ; Scott, 1998 ; Scott *et al.*, 2001), il est important de signaler également les nombreuses nuances qui y ont été apportées, en particulier dans le cas de Londres.

Premièrement, il faut noter que l'internationalisation de l'économie londonienne est loin d'expliquer l'ensemble des évolutions de la ville depuis les années 1980. Les situations intermédiaires sont nombreuses. Le modèle de la ville globale ne concerne qu'une partie des activités et des espaces de la métropole londonienne et cohabite avec des trajectoires et des modèles de développement plus variés, y compris à proximité des centres de services mondialisés.

« *Commentators who see Docklands as an outpost of 'multi-cultural global capitalism' (Cohen, 1998) need to be cautious about putting all Docklands under this heading. In fact, in terms of global city status Canary Wharf is an 'island of city-type development in a sea of local commercial and residential development' (Property Week, 15 May 1998). But it has to be remembered that this is only 71 out of 4,000 acres.* » (Brownill, 1999)

« Les commentateurs qui voient la zone des Docklands comme un avant-poste du "capitalisme global multiculturel" (Cohen, 1998) doivent être prudents lorsqu'ils lui appliquent cette bannière. En fait, en termes de statut de ville globale, Canary Wharf est un "isolat de projets immobiliers du type de ce que l'on trouve dans la City au milieu d'une mer de projets résidentiels et commerciaux" (*Property weeks*, 15 mai 1998). Mais il faut garder à l'esprit que cela ne concerne que 71 acres sur 4 000 [28 ha sur 1 618] ». (Brownill, 1999)

Autrement dit, si la zone des Docklands offre bien le paysage de la ville globale polarisée où le nouveau centre d'affaires tourné vers la finance internationale jouxte les marges postindustrielles paupérisées, elle constitue un cas extrême qui ne saurait être exemplaire de l'ensemble des dynamiques démographiques et économiques qui affectent le cœur de la métropole depuis la décennie 1980.

Cette intégration relative dans des activités internationales a un impact sur la structure des marchés de l'emploi. La polarisation supposée, certes plus forte à Londres que dans les autres villes britanniques (Kaplanis, 2007) n'a pas pour autant conduit à une disparition de la classe moyenne, bien au contraire. Comme le montrent T. Butler et C. Hamnett (Butler *et al.*, 2008 ; Hamnett et Butler, 2013), c'est la catégorie qui a le plus augmenté en Angleterre entre 1981 et 2001, *a fortiori* à Londres. Entre 1981 et 2001, la part des classes moyennes et supérieures (SEG1 à SEG5) est ainsi passée de 27 % à 56 %. La majorité de cette croissance n'a pas eu lieu dans les segments les plus élevés de la classification (SEG1 à SEG4, les catégories qui désignent les cadres dans les plus grandes entreprises et les chefs d'entreprises grandes et moyennes) mais dans la dernière (SEG5), qui désigne les classes moyennes inférieures (*lower middle classes*) dont la proportion a plus que doublé, passant de 10 % à 26 % du total des actifs. Comme pour ce qui concerne les salaires, on constate que la croissance des classes supérieures est plus rapide dans le Grand Londres que dans le reste du pays (Kaplanis, 2007). Pour autant, *in fine*, la force de travail est loin

de présenter le paysage d'une force duale d'où les classes moyennes auraient progressivement disparu. Dans les faits, les chiffres suggèrent que les évolutions sociospatiales sont plus complexes que la seule tendance vers une polarisation bimodale.

La croissance des cadres supérieurs et des professions intermédiaires dans le tissu urbain du Grand Londres (fig. 3.3 et 3.4) confirme ces intuitions. Les croissances les plus fortes se réalisent dans « l'hinterland » de Westminster : Kensington et Chelsea, Hammersmith, Wandsworth, Lambeth et Islington dans la partie nord. L'expansion de la production des services dans l'hypercentre soutient une requalification fonctionnelle de Westminster vers l'emploi aux dépens de la fonction résidentielle. Ceci explique en partie le déversement résidentiel des cadres supérieurs vers les espaces adjacents. Ce phénomène accompagne une évolution des modes de mobilité et la féminisation de la force de travail dans les services avancés, une double carrière professionnelle et familiale pour les femmes nécessitant une plus grande proximité physique des lieux d'emplois (Butler et Robson, 2003 ; MacDowell *et al.*, 2006).

Les espaces traditionnels de l'*inner city* ne sont pas en reste, puisqu'ils connaissent un rattrapage important de leur force de travail résidente vers les professions les plus qualifiées et une croissance des cadres supérieurs, trois points au-dessus de la moyenne intercentraire⁶⁸.

La croissance des professions intermédiaires indique quant à elle que l'est de Londres en général connaît une mutation de sa force de travail. Il est peu surprenant que les scores les plus élevés se situent dans cette partie de la ville, dominée jusqu'aux années 1970 par les ouvriers. Elle signe un double phénomène : la réorientation des ouvriers vers les emplois de service et la colonisation des marges par les classes moyennes (Hamnett, 2003).

⁶⁸ Au vu de la géographie des résultats, il serait pertinent d'envisager de tester plus avant la vitesse de convergence de l'*inner city* vers une ville dominée par les classes moyennes et supérieures et de mesurer l'auto-corrélation spatiale du phénomène.

Figure 3.25 La croissance des cadres entre 1981 et 1991

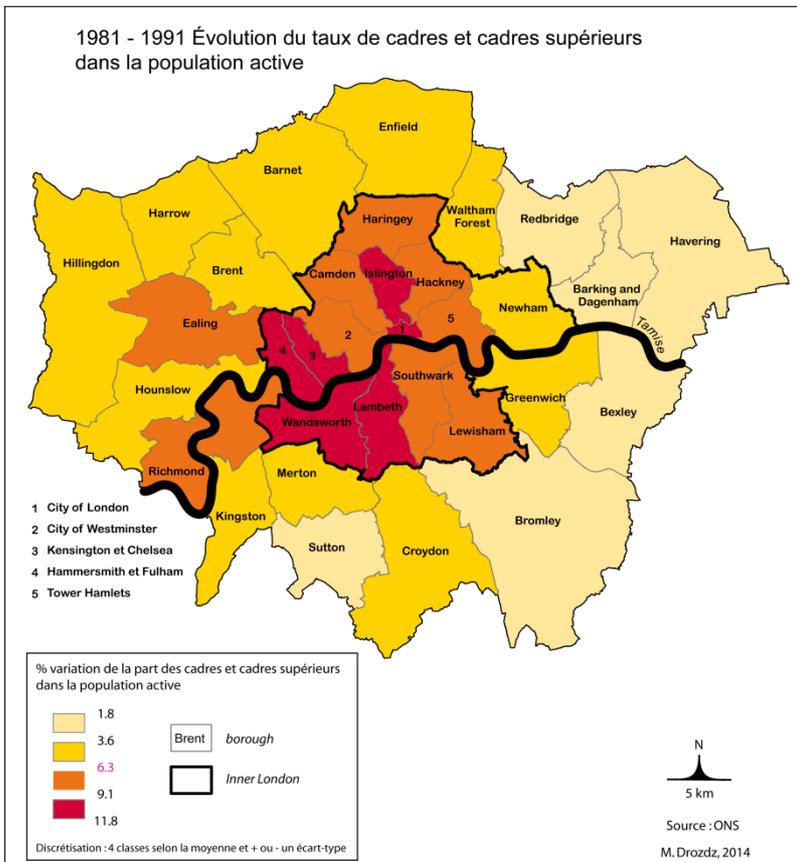
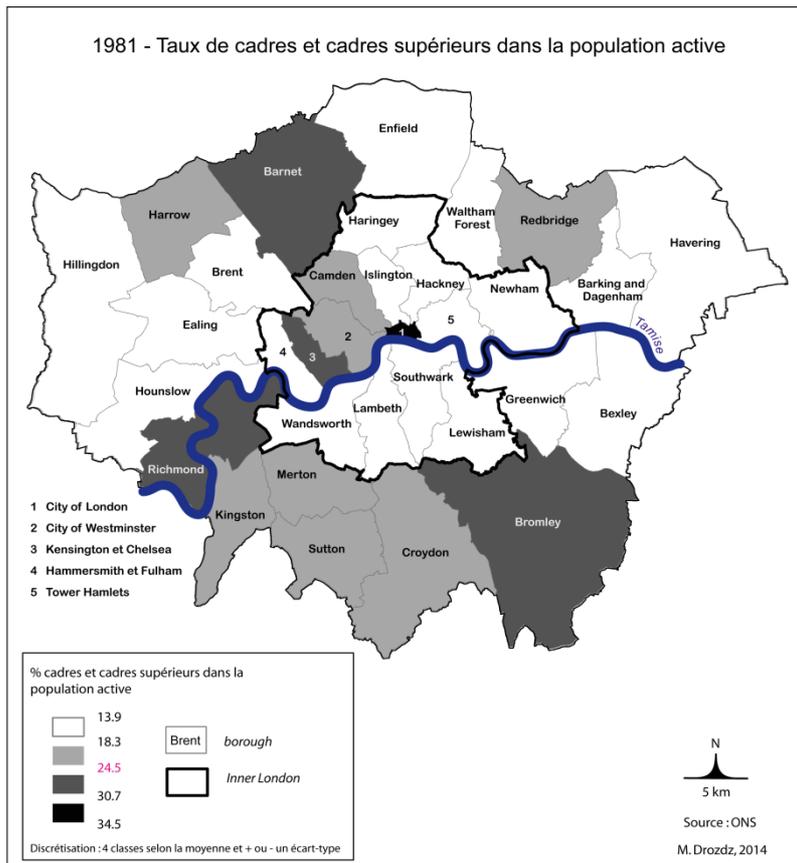


Figure 3.26 L'évolution des professions intermédiaires entre 1981 et 1991

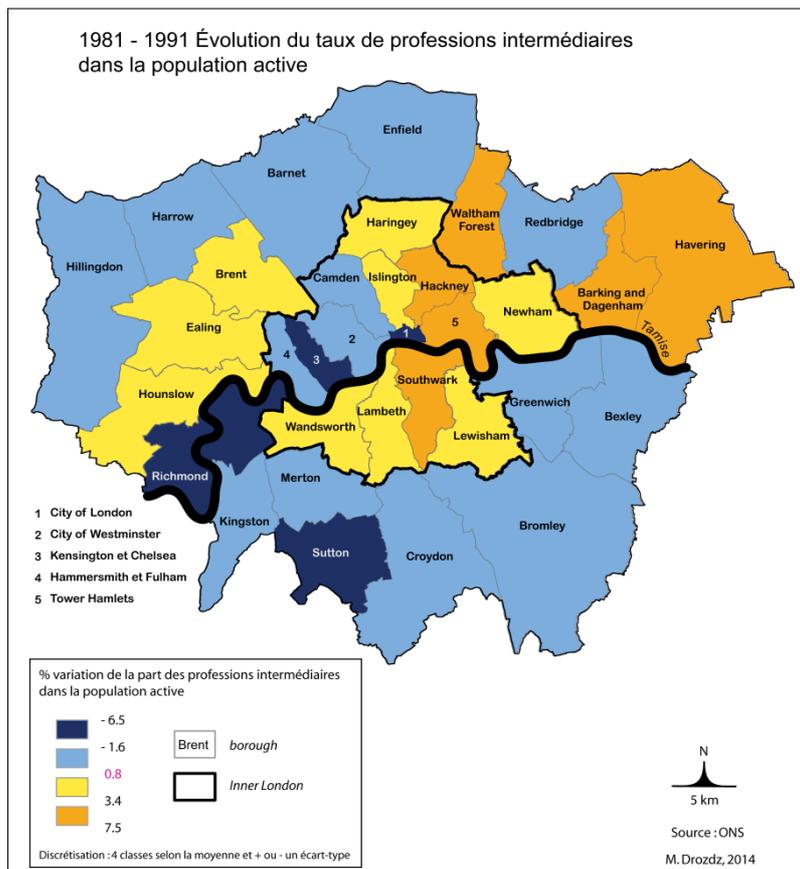
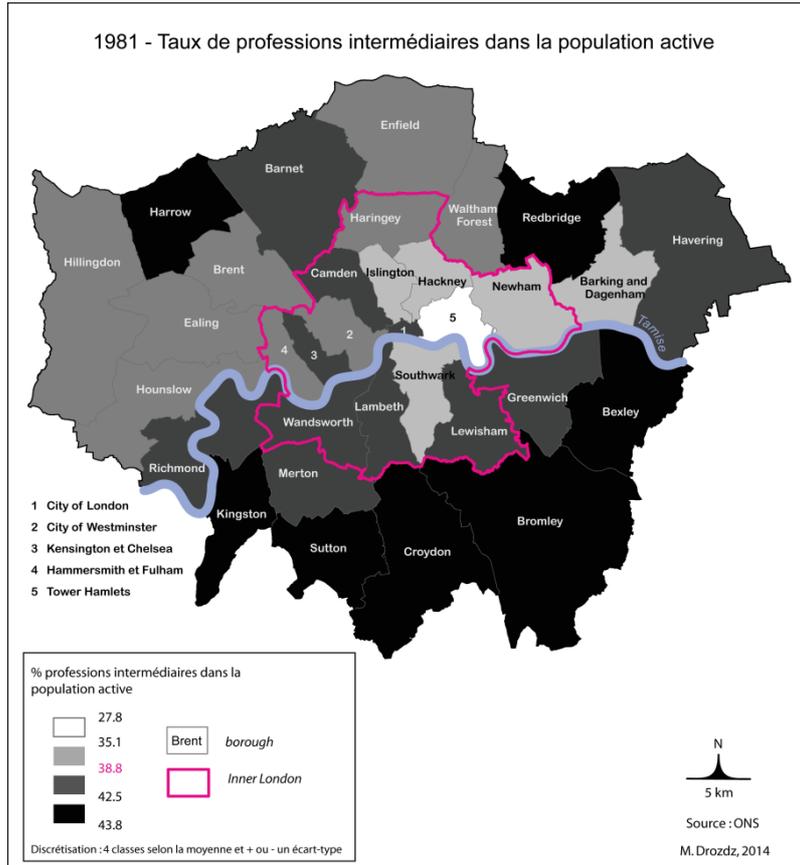
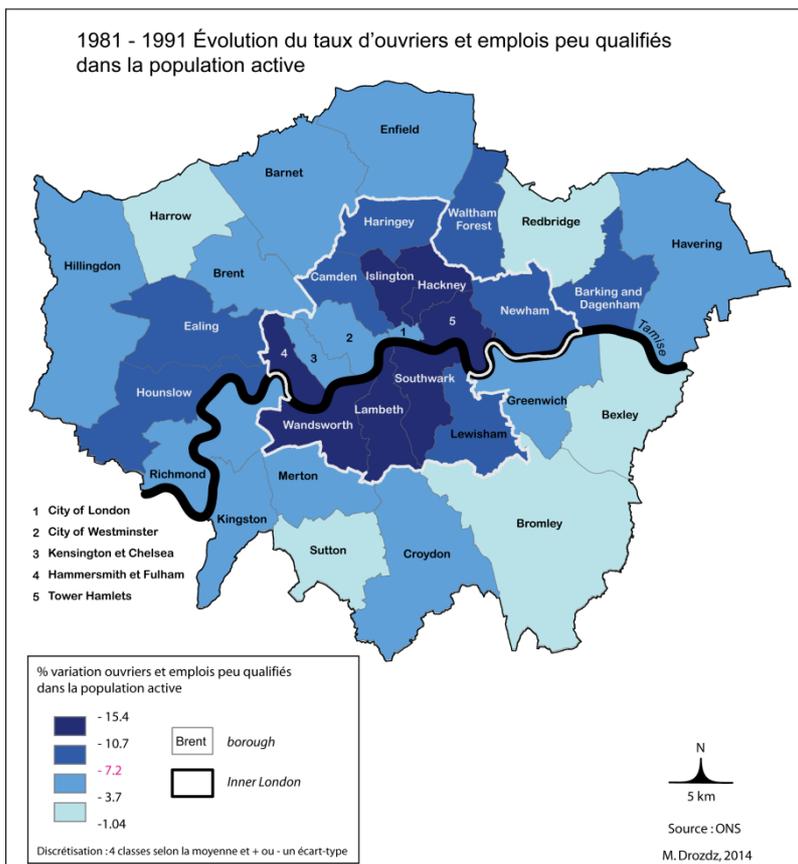
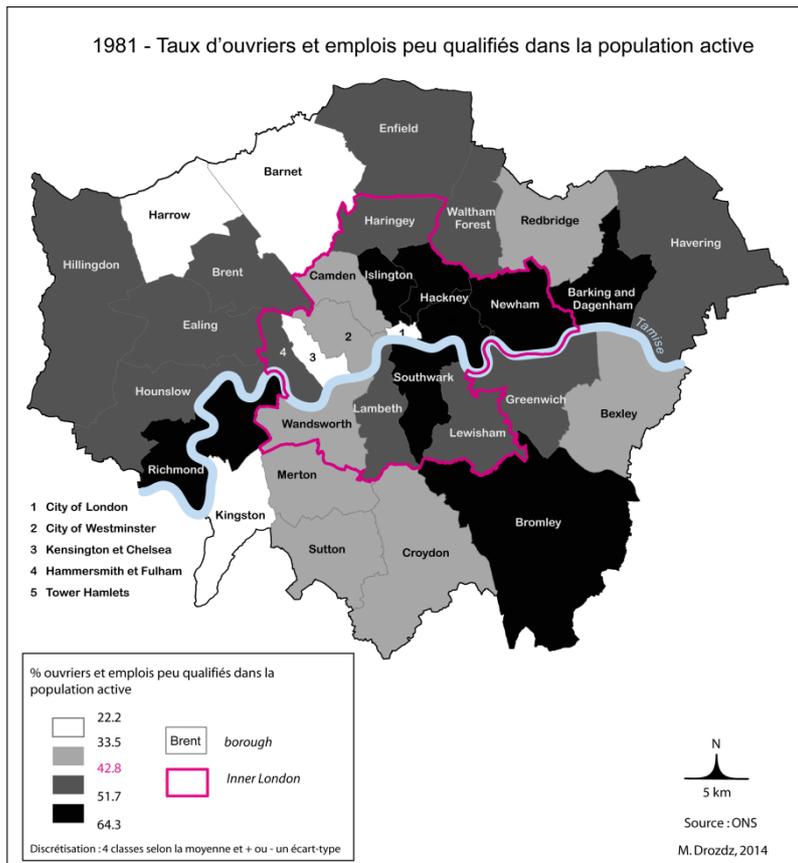


Figure 3.27 La diminution de la part des ouvriers et des emplois peu qualifiés entre 1981 et 1991



4. Évolutions du profil des quartiers d'*inner city* 1981-2001

4.1 Les difficultés de mener une étude à l'échelle *infra-borough* pour la période 1981-2001

4.1.1 La mobilité des limites géographiques des unités statistiques

Notre démarche diachronique s'est heurtée à plusieurs écueils méthodologiques. En premier lieu, la mobilité des limites géographiques des unités du recensement ne nous a pas permis de mener une analyse diachronique au niveau des *wards* pour la période 1981-2001. Le *ward*, unité spatiale intermédiaire qui se situe entre le niveau du *borough* et la plus petite unité de recensement, l'*output area*, connaît en effet des modifications majeures⁶⁹ pendant cette période. Les limites de cette maille ont ainsi été modifiées à plus de 80 % entre 1991 et 2001 pour des raisons d'optimisation statistique, rendant difficile toute étude menée à l'échelle *infra-borough*⁷⁰. Une telle difficulté explique le faible nombre de travaux qui adoptent une démarche historique dans l'étude des changements sociaux à Londres à cette échelle (encadré 3.13).

⁶⁹ La mobilité des frontières géographiques des unités du recensement s'explique par un souci d'optimisation du poids démographique de chaque maille. Les frontières ont donc été ajustées entre 1991 et 2001 de façon à contenir un nombre similaire de ménages, rendant ardues les comparaisons historiques.

⁷⁰ La principale méthode pour pallier cette difficulté nécessite une pondération du poids de chaque *ward* en fonction d'un algorithme fourni par l'ONS à partir des travaux de D. Dorling (Martin *et al.*, 2001). À notre connaissance, seul l'ouvrage collectif *Working Capital* (Buck *et al.*, 2002) a été en mesure de fournir une cartographie diachronique des changements sociospatiaux pour Londres et sa région métropolitaine à l'échelle des *wards* en utilisant cette méthode. Après plusieurs tentatives pour l'appliquer à notre modèle, des résultats peu convaincants par rapport à ce que nous trouvions au niveau des *boroughs* et face au constat que seule une équipe de chercheurs confirmés de UCL et LSE était parvenue à mettre en place une approche diachronique à cette échelle pour cette période, nous avons préféré nous limiter à l'échelon des *boroughs*. Pour une étude diachronique à l'échelon des *wards* entre 1981 et 1991, période pendant laquelle les limites changèrent moins, nous renvoyons au travail de F. Richard sur l'accroissement de la polarisation dans le Grand Londres (Richard, 2001).

Encadré 3.13 L'étude diachronique des changements sociospatiaux à Londres, comparaison des méthodes (2000-2008)⁷¹

Variables et méthode		Pas de temps et échelles
Ball, Petsimeris, 2010 d'après Petsiméris, 1995		
Analyse de la segmentation sociospatiale à Londres à deux pas de temps différents.	Cartographie des quotients de localisation (indice de ségrégation, indice de dissimilarité) menée sur des statistiques sociales (<i>social class</i>) et ethniques déclaratives.	1991 puis 2001 sur les <i>boroughs</i> du Grand Londres.
F. Richard, 2001		
Étude de l'avancée de la polarisation sociospatiale entre 1981 et 1991.	Création d'un indicateur spécifique permettant de mesurer la croissance des inégalités entre quartiers pauvres et quartiers riches. Indice dynamique qui prend en compte la variation de la situation des unités territoriales entre les deux recensements (inclusion sur le marché du travail, équipement des ménages, état du logement et taux d'occupation du logement).	1981 à 1991. Travail mené à l'échelle des <i>wards</i> pour Inner London et à l'échelle des <i>boroughs</i> pour Outer London.
Buck <i>et al.</i> , 2002		
Monographie de la région métropolitaine dans un rayon de 50 kilomètres autour du Grand Londres. Évolution de la localisation des emplois et changements sociodémographiques entre 1991 et 2000.	Analyses menées sur plusieurs variables fournies par le ministère de l'Emploi et par le recensement général de la population. Analyse de l'évolution de la localisation des centres d'emplois, des structures familiales, du type d'emploi occupé, de la composition « ethnique », et des revenus.	1981 à 2000 pour les variables portant sur l'emploi. 1981-1991 pour celles qui concernent les changements sociodémographiques. Travail mené à l'échelle des <i>wards</i> .
Hamnett, 2003		
Retour sur la progression de la gentrification à Londres entre 1961 et 2001 et explication par le changement de la structure professionnelle et sa tertiarisation.	Analyse de variance d'une série de variables portant sur la structure socioprofessionnelle, ventilée par genre, les revenus des ménages et les prix de l'immobilier.	1961 à 2001. Travail mené à l'échelle des <i>boroughs</i> .

⁷¹ La bibliographie sur les changements sociospatiaux et la gentrification est évidemment bien plus large que cette présentation succincte. Nous nous concentrons ici sur les travaux qui adoptent une approche diachronique à l'échelle de Londres. Il existe une riche bibliographie sur les changements sociospatiaux pour certaines parties de Londres (Butler et Rustin, 1996), sur l'évolution de certaines localités (Butler et Robson, 2003 ; Lees et Davidson, 2005 ; Butler et Lees, 2006) ou sur les problèmes conceptuels posés par la qualification des changements sociospatiaux (Atkinson, 2000). Nous renvoyons aux bibliographies de ces ouvrages ainsi qu'à celles des travaux cités dans l'encadré 3.3 pour une liste complète des monographies comparatives menées à l'échelle des quartiers.

Variables et méthode		Pas de temps et échelles
Butler <i>et al.</i> , 2008		
Étude de l'évolution de la distribution des groupes socio-économiques entre 1981 et 2001 avec une attention particulière portée aux classes moyennes et aux problèmes méthodologiques posés par leur identification dans le recensement.	Établissement d'une classification commune aux trois recensements en utilisant la nouvelle NS-SEC.	1981 à 2001. Travail mené à l'échelle des <i>boroughs</i> .

4.1.2 Les conséquences du changement de la classification nationale des groupes socio-économiques

Une seconde difficulté explique le faible nombre de travaux optant pour une approche diachronique. En 2001, la classification nationale des catégories socioprofessionnelles (SEG – *socio-economic groups*) a été modifiée, passant de 19 à 15, avec une conséquence majeure : la réaffectation des effectifs des catégories 5.1 (professions intermédiaires et artistes) et 5.2 (employés effectuant des tâches non manuelles) dans les autres groupes de la classification. Or, ces deux groupes ont connu la croissance la plus forte entre 1981 et 2001, signe de la tertiarisation de la force de travail londonienne (Butler *et al.*, 2008). Dans ce contexte, les résultats du recensement de 2001 sont difficilement comparables aux recensements antérieurs. Le tableau suivant présente la variation de la proportion de chaque grande catégorie socioprofessionnelle entre 1981 et 2001 (SEGI : cadres, SEGII : professions intermédiaires et SEGIII : professions manuelles et activités de routine).

Tableau 3.2 La croissance des trois principaux groupes socio-économiques entre 1981 et 2001 à Londres⁷²

SEGI (cadres et cadres supérieurs)							
1981		1991			2001		
574 930	17.97 %	728 840	24.11 %	% Variation 81-91	1 818 255	48.48 %	Variation 91-01
				6.14 %			24.37 %
SEGII (professions intermédiaires)							
1981		1991			2001		
1 249 360	39.04 %	1 214 320	40.16 %	% Variation 81-91	881 755	23.51 %	Variation 91-01
				1.12 %			-16.65 %
SEGIII (ouvriers ou emplois peu qualifiés)							
1981		1991			2001		
1 375 940	43 %	1 080 360	35.73 %	% Variation 81-91	1 050 591	28.01 %	Variation 91-01
				-7.26 %			-7.72 %
TOTAL LONDRES population active avec ou sans emploi							
1981		1991			2001		
3 200 230	100 %	3 023 520	100 %	% Variation 81-91	3 750 601	100 %	Variation 91-01
				-6 %			24.5 %

Source : GLA, 2013, d'après recensement de la population de 1981 et 1991⁷³. Calculs de l'auteur.

La catégorie SEGI connaît une augmentation de 25 % entre 1991 et 2001, ce qui correspond dans les faits à l'assignation d'une partie des catégories intermédiaires dans les catégories supérieures. De la même façon, une partie de la diminution de la part de la catégorie SEGII s'explique par leur réassignation dans les catégories supérieures.

Pour la période 1991-2001, il est par conséquent difficile de mesurer concrètement les modalités de la tertiarisation de la force de travail londonienne⁷⁴, en particulier la part prise par la croissance des professions intermédiaires dans le processus.

Face à cette difficulté, nous avons opté pour une comparaison diachronique de la combinaison du même ensemble de variables à quatre pas de temps différents, menée à l'aide de quatre analyses en composantes principales, sans introduire de

⁷² Nous indiquons ici les chiffres pour les trois principaux groupes socioprofessionnels. Les autres catégories, travailleurs agricoles et membres de l'armée, ont été également réassignées à l'occasion de la redéfinition de 2001. Par souci de clarté, nous les avons omises des analyses portant sur 1981 et 1991 de façon à ne pas perturber plus avant la comparaison avec 2001.

⁷³ Le relevé des catégories socioprofessionnelles s'appuie sur un sondage au 1/10 de la population.

⁷⁴ Seul le travail de Butler *et al.* (2008) propose une étude diachronique entre 1981 et 2001 en réorganisant les catégories de 2001 selon celles de 1981 et 1991. Notre propos étant ici de caractériser les *boroughs* du Grand Londres les uns par rapport aux autres et d'observer l'évolution de leur position dans la structure sociospatiale de la capitale, il nous a semblé raisonnable de nous appuyer sur leurs résultats plutôt que de chercher à les reproduire.

variables concernant leur évolution. Seule la croissance démographique intercensitaire a été intégrée au modèle, de façon à rendre compte de la position relative de chaque unité spatiale dans les dynamiques démographiques générales du Grand Londres. En ce qui concerne les groupes socio-économiques (SEG), cette méthode permet une comparaison des équilibres de chaque catégorie dans le total des effectifs par unité spatiale, à quatre pas de temps différents. C'est la méthode utilisée par M. Davidson et L. Lees dans leur étude de la progression de la gentrification dans les quartiers de front d'eau entre 1991 et 2001, confrontés à la même difficulté (Lees et Davidson, 2005).

Les clusterisations effectuées dans ce cadre ont ainsi un double horizon. Premièrement, il s'agit de voir si les ACP menées à chaque recensement donnent à voir des combinaisons similaires et quelles communes types émergent de la procédure. Dans un deuxième temps, la classification ascendante hiérarchique menée sur ces composantes et l'assignation d'un cluster à chaque commune permet d'observer la trajectoire de chaque commune à partir de la typologie initiale.

4.2 Le choix des variables

Outre les variables concernant les catégories socioprofessionnelles, classiques des études sur l'évolution de la structure sociospatiale londonienne, nous avons travaillé avec des variables qui nous semblaient les plus représentatives des fonctions généralement assignées à l'*inner city* dans la littérature scientifique.

Encadré 3.14 Choix des variables

		CODE	1981	1991	2001	2011
Dynamique démographique	% croissance intercentenaire	C	N/A	+	+	+
L'archipel du welfare	% ménages locataires du parc public	SHP	+	+	+	+
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)	SHPR	+	+	+	+
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)	OVER	+	+	+	+
	% population active 16-64 ans au chômage	CHOM	+	+	+	+
	% population 16-64 ans masculine "inapte"	DISM	+	+	+	+
	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans	INACF	+	+	+	+
	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés	SEGI	+	+	+	+
L'espace du transit	% population née hors Royaume-Uni	COB	+	+	+	+
	% étudiants dans la population > 16 ans	ETU	+	+	+	+
	% personnes qui ont changé de <i>borough</i> de résidence	MIG	N/A	N/A	+	+
	% migrants internationaux	MIGI	N/A	N/A	+	N/A
	% résidences secondaires	RES2	N/A	N/A	+	N/A
	% logements vacants abandonnés	VAC	+	+	+	+
	% ménages en colocation	COLOC	+	+	+	+
	% ménages locataires du parc privé	LOCPR	+	+	+	+
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% actifs cadres	SEGI	+	+	+	+
	% actifs professions intermédiaires	SEGI	+	+	+	+
	% ménages propriétaires	PROPRI	+	+	+	+
	% logements en accession à la propriété (<i>shared ownership</i>)	SOWN	N/A	N/A	+	+

La croissance intercentenaire permet de saisir les lieux dans lesquels se produit la densification la plus importante, Inner London constituant un espace clé de la reconquête urbaine du centre de Londres à partir des années 1990.

Les variables ont ensuite été organisées selon trois grandes trajectoires identifiées à partir des travaux sur l'évolution contemporaine de l'*inner city* : l'extension d'une condition urbaine *post-welfare* à Londres (Hamnett, 2011), le maintien d'une fonction de transit (White, 1998 ; Hall, 2013) et l'avancée généralisée des classes moyennes et supérieures.

4.2.1 Le rétrécissement de la ville héritée de l'État-providence

Les variables contenues dans la partie *post-welfare* sont celles qui permettent de saisir les transformations de la ville héritée de l'État-providence et son extension ou son rétrécissement dans chaque unité spatiale. Elle connaît globalement une trajectoire caractérisée par un amoindrissement de la présence des personnes bénéficiant des mécanismes redistributifs garantis par l'État-providence, que ce soit l'accès à un logement subventionné ou à des aides matérielles (Hamnett, 2011). Nous avons donc inclus les résidents de logements du parc public (*social housing*) ou subventionnés (*housing associations*), les personnes qui perçoivent une allocation chômage, la

population inactive (caractérisée dans le recensement par les catégories *other* ou « autre situation d'inactivité⁷⁵ »).

Dans le cas de la mesure de l'inactivité, nous avons choisi de ventiler la variable par genre. En 1981, la féminisation de la force de travail londonienne est loin d'être complète. Il demeure de nombreux espaces où le taux d'inactivité des femmes dépasse les 30 %. Comme l'a montré L. MacDowell (2006), la féminisation de la force de travail à Londres rencontre des difficultés spécifiques en raison d'une déconnexion spatiale des lieux de travail et de vie bien plus accentuée que dans le reste du Royaume-Uni. La division du travail domestique en fonction des genres est particulièrement visible dans les *boroughs* suburbains, comme on pouvait aisément s'y attendre. À l'inverse, le taux d'inactivité masculine est bien plus faible et possède une géographie différente qui s'explique plus par une exclusion subie des marchés du travail formel (Richard, 2001).

De la même façon, la situation de handicap (*disabled*) recouvre des situations et une géographie différenciée en fonction du genre. Nous avons par conséquent choisi de ventiler également cette variable en fonction du genre et de ne conserver que la « population masculine (16–64 ans) en situation d'inaptitude à travailler », situation qui cache souvent des situations de chômage de longue durée et d'exclusion subie des marchés de l'emploi. Dans ce cadre, les réformes des marchés du travail de l'ère Thatcher ont eu un impact important sur l'augmentation des personnes considérées comme inaptées aux marchés du travail. Dans les *boroughs* ouvriers de Barking, Dagenham et Brent, et dans les *boroughs* péricentraux, le taux de personnes exclues des marchés de l'emploi, temporairement (chômage) ou de façon durable (inaptitude à travailler), gagne entre 6 et 10 points pendant la période intercensitaire.

Enfin, cette partie inclut la part de la population active occupant un poste d'ouvrier, selon les classifications de 1981 et 1991 et d'exécutant, selon la classification mise en place en 2001. Cette information permet de saisir la localisation de la force de travail spécialisée vers les emplois manufacturiers ou peu qualifiés et qui est, par conséquent, la plus susceptible de bénéficier, au cours de sa vie professionnelle et familiale, dans le contexte londonien des décennies 1980 et 1990, des dispositifs d'assurance et d'assistance de l'État-providence.

⁷⁵ Ce n'est qu'à partir de 2001 que la catégorie « s'occupant d'un proche à plein-temps ou de son foyer » apparaît.

4.2.2 Le maintien de la fonction de transit

Le deuxième ensemble de variables permet d'explorer jusqu'à quel point l'*inner city* constitue, au sein de la métropole, un espace de transit. Elle s'appuie sur l'image traditionnelle des quartiers péri-centraux comme des portes d'entrée dans la ville et des antichambres des banlieues résidentielles (Millington, 2012).

Il ne nous a pas semblé nécessaire d'utiliser ici les variables déclaratives concernant l'appartenance ethnique, et ce pour trois raisons. Premièrement, cela aurait conduit à une racialisation de l'immigration qui nous semblait dans ce cas superflue. Il ne s'agit pas tant ici de savoir à quel groupe ethnique se sentent appartenir les immigrés⁷⁶ mais de voir quelle est la proportion de primo-arrivants dans la population totale et cela peut se faire sans recourir aux variables ethnicisantes⁷⁷.

Deuxièmement, les variables ethnicisantes se complexifiant à chaque recensement⁷⁸, il eût été difficile de mener une analyse diachronique. Même en se limitant aux catégories les plus communes comme *white* ou *black*, les résultats auraient été difficilement reproductibles dans la longue durée en raison de l'introduction de nouvelles catégories comme *arab* auparavant classé dans *white* ou *other*.

Troisième contrainte, une approche racialisée des dynamiques migratoires empêche de saisir les vagues de primo-arrivants et qui se retrouvent indifféremment classées dans la catégorie *white non-British*. Or, dans une approche qui cherche avant tout à saisir les dynamiques d'internationalisation de la capitale, il nous semblait important de ne pas laisser de côté cette catégorie⁷⁹. P. White (1998), s'intéressant aux migrants blancs et confronté à la même difficulté, a préféré utiliser la variable « pays de naissance » au lieu des statistiques ethnicisantes. Assez peu utilisée au profit des catégories ethniques déclarées, elle nous semble pourtant très pertinente pour saisir les dernières vagues d'immigration, y compris blanches. Évidemment, la variable recouvre

⁷⁶ La variable « catégorie ethnique » est déclarative et ne repose pas sur une objectivation opérée par l'administration statistique nationale mais sur les déclarations des individus qui peuvent choisir de ne pas y répondre.

⁷⁷ Pour un travail qui mobilise astucieusement les variables ethniques du recensement et les trajectoires résidentielles voir C. Hamnett et T. Butler (2010).

⁷⁸ Les contours de cette variable sont destinés à se modifier constamment car ils répondent aux revendications de reconnaissance émises par les groupes concernés. Par exemple, certains groupes ont demandé une reconnaissance fondée sur les pratiques linguistiques, comme dans le cas des lusophones et hispanophones de Londres qui ont réclamé que les deux catégories soient séparées.

⁷⁹ Pour information, le taux de personnes dont on peut supposer que la majorité se classe dans la catégorie « autre Blanc » (*other than white British*) (Europe, Amérique latine, Amérique du Nord) s'élevait à 22,7 % à Londres en 2011 (ONS, 2011). Sur l'ensemble de la population totale née à l'étranger, la moitié était résidente à Londres depuis moins de 10 ans, indiquant par là une vague d'arrivées récente.

une grande diversité de situations. Les conditions qui expliquent une naissance à l'étranger ne sont pas nécessairement liées à une déconnexion ou à une absence de lien avec le pays d'installation définitive. Les naissances effectuées au sein de familles expatriées relèvent de cet ordre. Dans le cas du Royaume-Uni, P. White note ainsi le cas des familles de militaires dont les enfants sont nés en Allemagne ou à Chypre. Malgré ces difficultés conceptuelles, cette variable nous semble robuste pour saisir la variation des ancrages géographiques d'un spectre de primo-arrivants plus large que les variables ethnicisantes. Enfin, dernier avantage de cette variable, elle est disponible pour l'ensemble de la période, contrairement aux statistiques ethniques déclaratives, disponibles seulement à partir de 1991.

Nous avons ajouté à ces groupes les populations dont on peut supposer qu'elles se destinent à une mobilité à plus ou moins court terme, en particulier les étudiants et les ménages en colocation. En nette diminution entre 1981 et 1991, ils connaissent une légère recrudescence dans la décennie suivante et permettent d'identifier les *boroughs* dans lesquels l'inadéquation entre l'offre de logement et la population résidente est la plus forte.

4.2.3 L'avancée des classes moyennes et supérieures

Enfin, le dernier groupe est celui qui rassemble les variables utilisées habituellement pour décrire les classes moyennes et supérieures. Il s'agit par là de voir comment, loin d'être seulement le lieu d'installation d'une « *underclass* » immigrée paupérisée, l'*inner city* est devenue un lieu de confrontation de plusieurs groupes. Les variables retenues sont les suivantes : le taux d'actifs qui occupent les emplois d'encadrement les plus qualifiés, les catégories socioprofessionnelles intermédiaires, le taux de ménages propriétaires occupants et, à partir de 2001, le taux de ménages en propriété partagée⁸⁰ (*shared ownership*). Destiné avant tout aux classes moyennes qui ne peuvent acquérir un bien sur le marché privé, ce système a tendance à entrer en concurrence avec la construction de logements sociaux dans la décennie 2000, réorientant les financements publics à destination des locataires potentiels des logements sociaux vers la petite classe moyenne qui ne parvient pas à se porter acquéreur sur le marché résidentiel privé. Le taux de propriété partielle est encore très faible en comparaison des autres modes d'occupation des logements mais il est

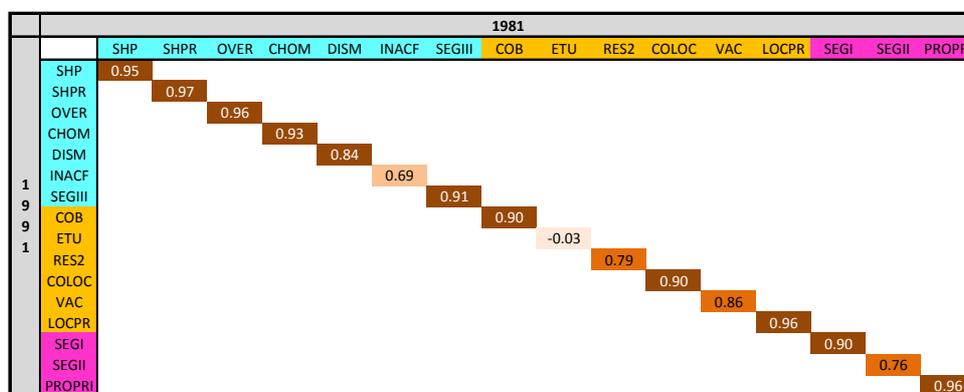
⁸⁰ La propriété partagée désigne une accession partielle à la propriété qui cache en fait une location à long terme à loyer bloqué pour des ménages des classes moyennes. Ces derniers acquièrent des parts de leur appartement à un bailleur social privé (*housing association*) sans pouvoir en négocier ensuite le prix en cas de revente, qui n'est pas indexé sur l'évolution des prix du marché immobilier. La plus-value que les locataires partiellement propriétaires reçoivent est fixée au moment de l'achat au bailleur. Avant 2001, ce mode d'accès à la propriété n'est pas reconnu dans le recensement.

concentré dans certains *boroughs*. Dans Inner London, son développement accompagne celui des programmes de rénovation urbaine et de requalification fonctionnelle : on le retrouve dans les sites de régénération amorcés dans la décennie 1980 au bord de la Tamise et dans les quartiers où sont menées des opérations de rénovation urbaine à Hackney et Tower Hamlets.

4.3 La stabilité de la structure territoriale entre 1981 et 2001

La visualisation de la dispersion des variables en 1981, 1991 et 2001 (fig. 3.8 et 3.9) indique que les structures territoriales semblent se maintenir en général. La lecture des corrélations entre les variables de chaque recensement confirme cette intuition. L'inactivité féminine présente une corrélation faible en raison de la féminisation de la force de travail et de sa géographie différenciée. Le taux d'étudiants est faiblement corrélé d'un recensement à l'autre en raison de l'émergence d'une spécialisation fonctionnelle de certains *boroughs* vers l'accueil de cités universitaires, en particulier dans les *boroughs* péricentraux.

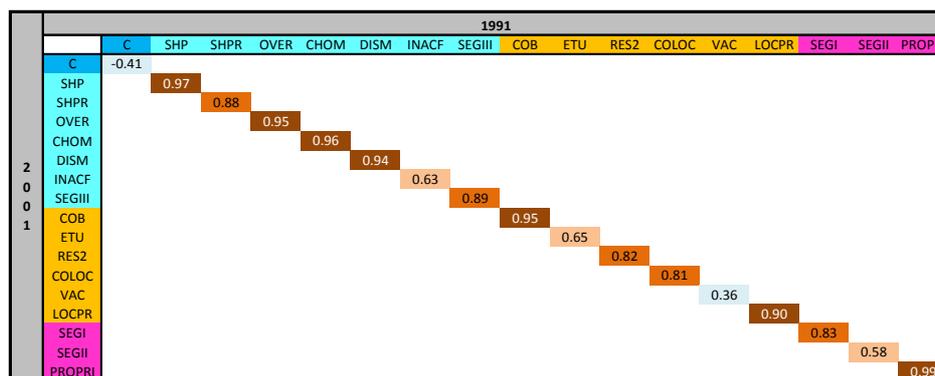
Figure 3.28 Matrice des corrélations (Spearman) effectuée sur les variables disponibles en 1981 et 1991



Les taux de vacance des logements connaissent une variation géographique significative sur la période. En 1981 la vacance des logements est principalement concentrée dans les *boroughs* d'Inner London, doublement affectés par un déclin démographique et industriel. On y retrouve les quartiers de la gentrification menée par le capital « huile de coude » (*sweat equity*) que dépeignent les travaux de R. Glass et dont on trouve une incarnation fictionnelle dans le roman *The Buddha of Suburbia*. Situé en partie dans le quartier de Notting Hill, il décrit la colonisation des quartiers dégradés de l'ouest de Westminster par une classe bohème désargentée qui travaille à rénover ce stock résidentiel et à le valoriser par l'organisation d'événements culturels. Cette expression désigne la rénovation de bâtiments dégradés menée par des individus

sans qu'ils soient soutenus par un programme de rénovation urbaine de grande ampleur mené par la puissance publique. L'intervention de cette dernière se limite à la distribution d'aides individualisées (*improvement grants*). Très répandu à partir des années 1970 dans l'*inner city* (Hamnett 1974), ce système gagne les marges extérieures du Grand Londres dans la décennie suivante. Les logements en cours de réhabilitation ou de transformation d'un usage précédent différent et qui ne sont pas habités de façon permanente au moment du recensement sont considérés comme vacants.

Figure 3.29 Matrice des corrélations (Spearman) effectuée sur les variables disponibles en 1991 et 2001



Dans la décennie suivante, on retrouve des taux de vacance importants dans Outer London. Le *borough* de Waltham Forest en particulier est affecté par une requalification fonctionnelle de grande ampleur qui conduit à la transformation de bâtiments industriels et commerciaux sous-occupés en logements par des petites classes moyennes. La faible corrélation concernant le taux de catégories intermédiaires (SEGII) s'explique par la modification de sa définition entre 1991 et 2001.

4.4 Les profils en 1981, 1991 et 2001

4.4.1 1981 : Inner London, cœur du *welfare state*

L'ACP menée sur les variables de 1981 indique que 73 % de la variance est expliquée par les deux premières composantes. La partition du plan factoriel distingue d'abord Inner London par son faible taux de propriétaires et son taux important de ménages occupant un logement du parc public, et ce quelle que soit la composition socio-économique de la population résidente. En 1981, Inner et Outer London s'opposent avant tout par la production de deux paysages opposés : le paysage du *welfare state* et de la propriété publique de la majorité du parc de logements (jusqu'à 80 % à Tower Hamlets) et celui de la propriété privée, y compris dans des quartiers

ouvriers : Brent, Ealing et Houslow comptent par exemple 45 % de ménages ouvriers en 1981 mais seulement 20 % de ménages qui occupent un logement du parc public.

Le second axe est celui qui, dans cette opposition générale, distingue socialement les *boroughs*. La partie supérieure du plan factoriel est celle où se situent les municipalités qui contiennent une forte proportion de cadres supérieurs. On retrouve les *boroughs* d'Inner London, particulièrement ceux qui se situent à l'ouest. Les quartiers résidentiels de la City, isolat de moins de 5 000 habitants, signalent spatialement le régime philanthropique de la Corporation. Son stock de logements est composé à 70 % de logements publics, accessibles aux classes moyennes salariées des services. Barbican et le Golden Lane Estate, instances magistrales de l'urbanisme moderne et fonctionnaliste londonien témoignent encore aujourd'hui des ambitions des aménageurs de l'époque. Kensington, Chelsea et Westminster constituent déjà les avant-postes d'une urbanité cosmopolite et transitoire qui caractérise les quartiers hypercentraux contemporains. Les taux de locataires, d'employés très qualifiés ou occupant des positions élevées dans les hiérarchies d'encadrement et de personnes nées hors du Royaume-Uni témoignent de ces mutations.

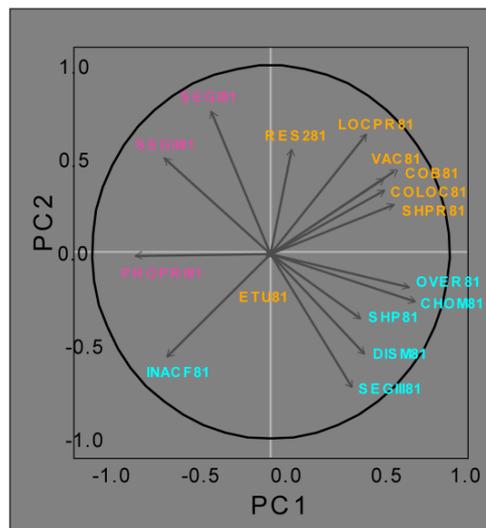
Dans la partie basse du plan factoriel, on retrouve les *boroughs* qui concentrent une majorité d'ouvriers : Barking et Dagenham mais également Waltham Forest, Greenwich et Lewisham qui se répartissent de part et d'autre de la première composante en fonction du taux de propriétaires. Ce sont, en 1981, les *boroughs* de l'État-providence keynésien national (Jessop, 1993) : les espaces d'intégration économique des ouvriers. Peu touchés alors par le chômage, ils possèdent un stock suffisant de logements sociaux, ce dont témoigne le faible taux de surpopulation (*overcrowding*), en regard des *boroughs* adjacents. À la veille de la vague de désindustrialisation et de la reconfiguration des mécanismes assurantiels de l'État-providence, ils constituent des isolats vulnérables aux changements structureaux qui interviennent dans la décennie suivante.

À droite de ce groupe, on distingue les espaces d'*inner city* proprement dits, ceux qui se caractérisent par le maintien d'un taux important de marginalité économique et sociale et une exclusion relative de l'État-providence. Ils comptent un taux important de surpopulation lié à un manque de logements sociaux, un taux important de *housing associations* en réponse à ce manque de logements sociaux et aux discriminations dont sont victimes les minorités visibles (Glynn, 2005).

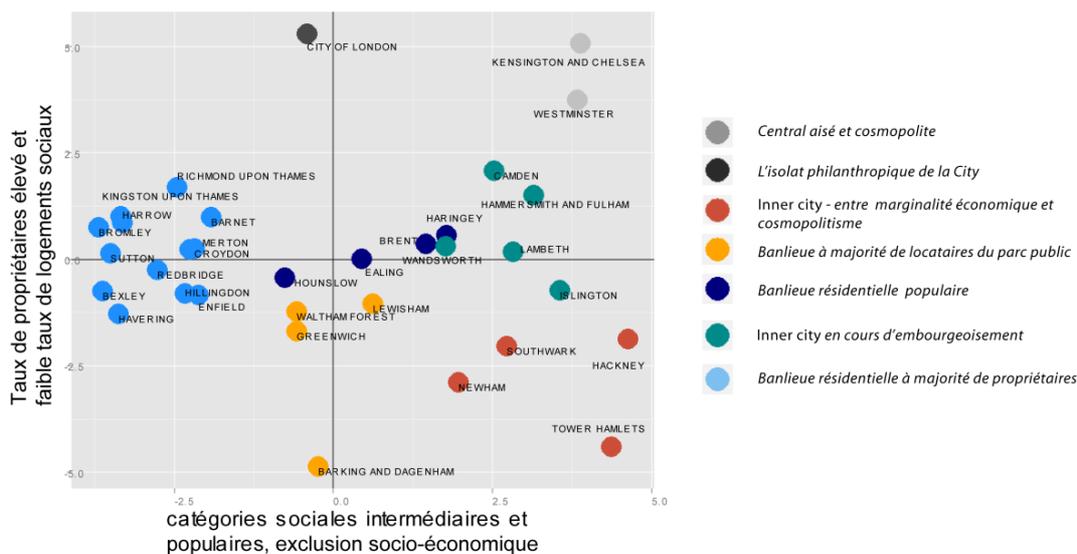
Figure 3.30 Les résultats de l'ACP et la CAH en 1981

Analyse en composantes principales (ACP) des boroughs londoniens 1981

L'archipel du <i>welfare</i>	% ménages locataires du parc public	SHP
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)	SHPR
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)	OVER
	% population active 16-64 ans au chômage	CHOM
	% population 16-64 ans masculine "inapte"	DISM
	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans	INACF
L'espace du transit	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés	SEGIII
	% population née hors Royaume-Uni	COB
	% étudiants dans la population > 16 ans	ETU
	% logements vacants abandonnés	VAC
	% ménages en colocation	COLOC
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% ménages locataires du parc privé	LOCPR
	% actifs cadres	SEGI
	% actifs professions intermédiaires	SEGII
	% ménages propriétaires	PROPRI



1981 - Projection des individus sur les axes et clusters -
Variance cumulée : 73%



Source : GLA, ONS Réalisation: M. Drozd (2014)

La classification permet de distinguer sept types de *boroughs* que l'on retrouve plus ou moins dans les analyses suivantes, avec à chaque fois, une géographie différenciée.

La couronne extérieure est divisée en deux groupes : les quartiers de banlieue résidentielle mixte à majorité de propriétaires et les banlieues résidentielles alors peu cosmopolites où l'on trouve un stock plus important de logements publics.

Central London comprend l'isolat philanthropique de la City et les avant-postes de Westminster, Kensington et Chelsea. Nous qualifions ces derniers de « quartiers de

l'élite cosmopolite ». Dès 1981, ils se distinguent déjà nettement du reste d'Inner London.

Le reste d'Inner London est partagé entre les *boroughs* où coexistent des quartiers résidentiels aisés et des quartiers qui relèvent plus de l'*inner city*. C'est le cas de Haringey par exemple, où il existe une très nette division entre les quartiers résidentiels bourgeois de l'ouest du *borough* (Crouch End, Muswell Hill, Highgate) et l'est du *borough* qui comprend les quartiers populaires et multiculturels de Tottenham, Seven Sisters et Northumberland Park, bordant la rivière Lea, affluent de la Tamise, et son couloir d'industries légères. La proportion d'habitants aisés dominant, il est classé dans la catégorie quartier résidentiel cosmopolite.

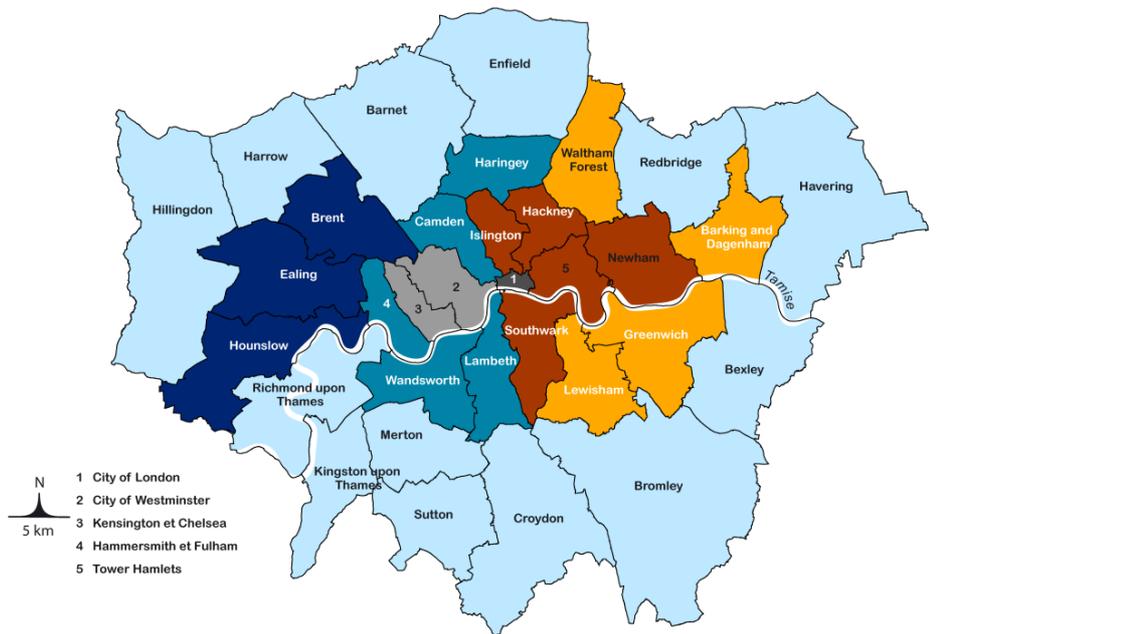
Les *boroughs* où la majorité des quartiers est dominée par la marginalité socio-économique sont classés dans la catégorie *inner city*. Dès 1981, il est intéressant de noter que ces quartiers comprennent une proportion non négligeable de catégories professionnelles supérieures (30 % dans le profil moyen). Ces dernières se sont installées dès les années 1960 dans les premiers quartiers gentrifiés, autour des aménités, en particulier les espaces verts et dans les quartiers où existait un stock de maisons géorgiennes dégradées (Victoria Park, Dalston Crescent, Stoke Newington)⁸¹. Cette catégorie constitue l'opposé symétrique de la catégorie précédente. Dans ces *boroughs*, on constate également une cohabitation sociale entre des populations aisées et des habitants défavorisés mais dans des proportions qui s'opposent.

Enfin, l'archipel du *welfare state*, les quartiers peu cosmopolites où le parc de logements publics est important. Il constitue un anneau extérieur qui borde l'est des quartiers d'*inner city* (Lewisham, Barking et Dagenham, Waltham Forest, Greenwich).

⁸¹ T. Butler (1991) relate ainsi les premiers processus de colonisation des quartiers nord et est par ses contemporains. C'est son propre parcours résidentiel à la fin de ses études qui l'amènera à explorer cette partie de la ville jusqu'alors évitée par les chercheurs qui avaient plus travaillé les franges ouest du centre.

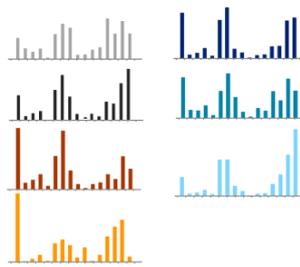
Figure 3.31 Les boroughs londoniens en 1981

Les boroughs londoniens en 1981



L'archipel du welfare	% ménages locataires du parc public % ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>) % ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>) % population active 16-64 ans au chômage % population 16-64 ans masculine "inapte" % autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans
L'espace du transit	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés % population née hors Royaume-Uni % étudiants dans la population > 16 ans % logements vacants abandonnés % ménages en colocation % ménages locataires du parc privé
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% actifs cadres % actifs professions intermédiaires % ménages propriétaires

Profil des classes



Type de borough



Résultats d'une CAH menée sur les boroughs londoniens décrits par 15 variables sociodémographiques (critère d'agrégation de la distance moyenne)

Source : GLA, ONS

Réalisation : M. Drozd (2014)

Encadré 3.15 Typologie en 1981

Type	1981	Boroughs
Les banlieues résidentielles à majorité de propriétaires	Banlieue résidentielle mixte à très forte majorité de propriétaires (> 70%)	Barnet, Bexley, Bromley, Croydon, Enfield, Harrow, Havering, Hillingdon, Kingston Upon Thames, Merton, Richmond Upon Thames, Sutton
Les banlieues résidentielles populaires	Banlieues résidentielles populaires que où domine la propriété privée mais avec un parc public encore important (> 20 %)	Brent, Ealing, Houslow
L'inner city en cours d'embourgeoisement	Banlieue résidentielle mixte arrière-poste de l'inner city avec proportion de personnes nées hors du RU et forte proportion de logements publics (> 40 %)	Camden, Hammersmith, Haringey, Lambeth, Wandsworth
Les banlieues à majorité de locataires du parc public	Quartiers populaires à majorité de locataires du parc social - l'archipel du <i>welfare state</i> keynésien national - peu de personnes nées hors du RU	Barking et Dagenham, Greenwich, Lewisham, Waltham Forest
L'inner city entre marginalité économique et cosmopolitisme	Marginalité économique, cosmopolitisme et cohabitation avec les classes supérieures	Hackney, Islington, Newham, Southwark, Tower Hamlets
L'isolat philanthropique de la City	Stock important de logements sociaux associé à une importante concentration de cadres. Résidences secondaires nombreuses	Territoire de la City
Les quartiers de l'élite cosmopolite	Profil avant-poste international de l'économie des services	Westminster, Kensington et Chelsea

4.4.2 1991 : Inner London entre déclasserment et avancée des classes moyennes et supérieures.

Pour l'ACP menée, les deux premiers axes résument 72 % de la variance cumulée. À l'instar de 1981, le taux de propriétaires constitue la variable la plus discriminante et continue d'opposer la couronne extérieure aux *boroughs* centraux.

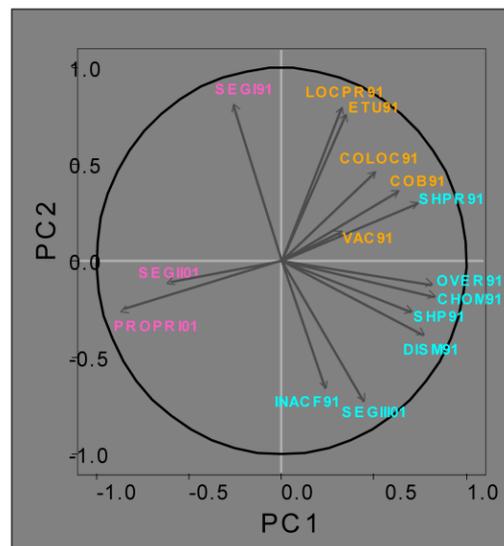
En ce qui concerne les divisions socio-économiques, le plan oppose les *boroughs* ouvriers touchés par la désindustrialisation où le taux officiel « d'inactivité » demeure élevé aux *boroughs* où se concentrent les cadres. Le cosmopolitisme, exprimé par la proportion de personnes nées hors du Royaume-Uni, continue de constituer un

facteur discriminant et oppose les quartiers d'*inner city* cosmopolites où la marginalité économique et sociale demeure forte aux quartiers plus insérés dans l'économie internationale des services, situés à Westminster et dans la City.

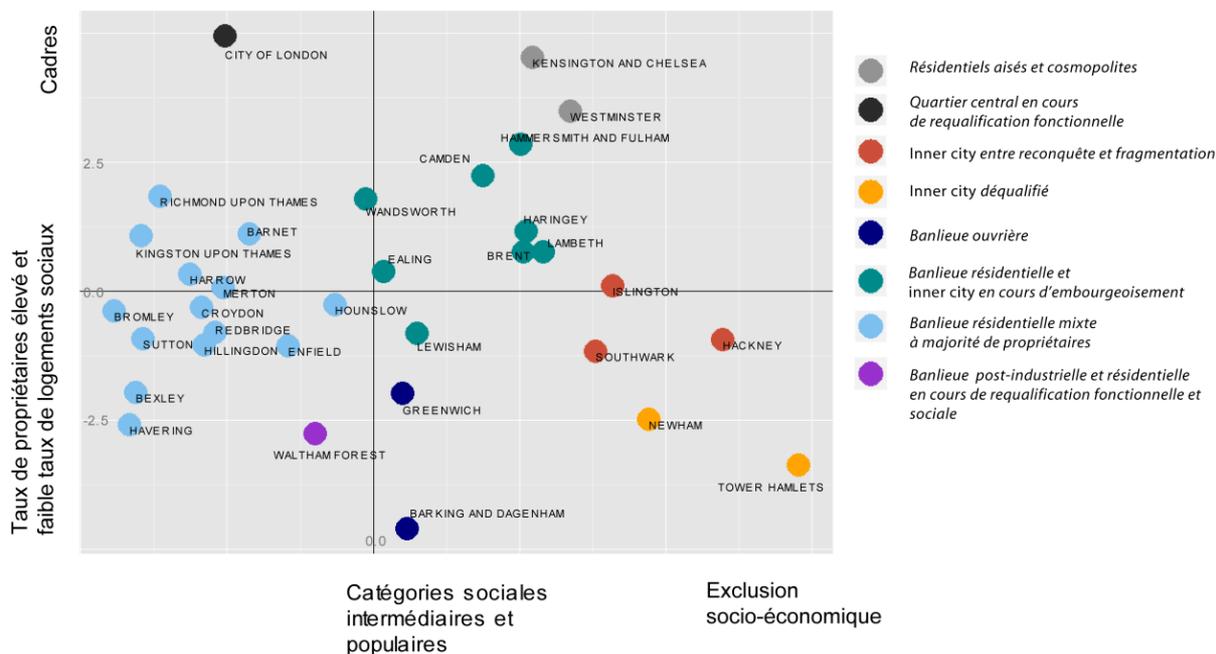
Figure 3.32 Résultats de l'ACP et la CAH en 1991

Analyse en composantes principales (ACP) des boroughs londoniens 1991

Dynamique démographique	% croissance intercensitaire	C
L'archipel du <i>welfare</i>	% ménages locataires du parc public	SHP
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)	SHPR
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)	OVER
	% population active 16-64 ans au chômage	CHOM
	% population 16-64 ans masculine "inapte"	DISM
	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans	INACF
L'espace du transit	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés	SEGI01
	% population née hors Royaume-Uni	COB
	% étudiants dans la population > 16 ans	ETU
	% logements vacants abandonnés	VAC
	% ménages en colocation	COLOC
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% ménages locataires du parc privé	LOCPR
	% actifs cadres	SEGI
	% actifs professions intermédiaires	SEGI
	% ménages propriétaires	PROPRI



1991 - Projection des individus sur les axes et clusters -
Variance cumulée : 72%

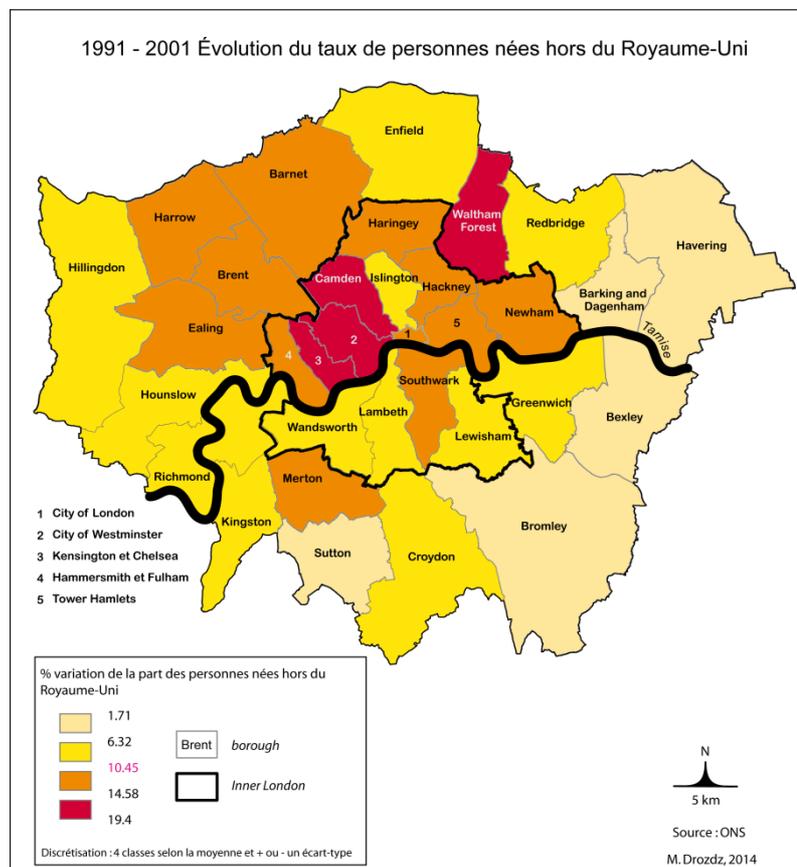
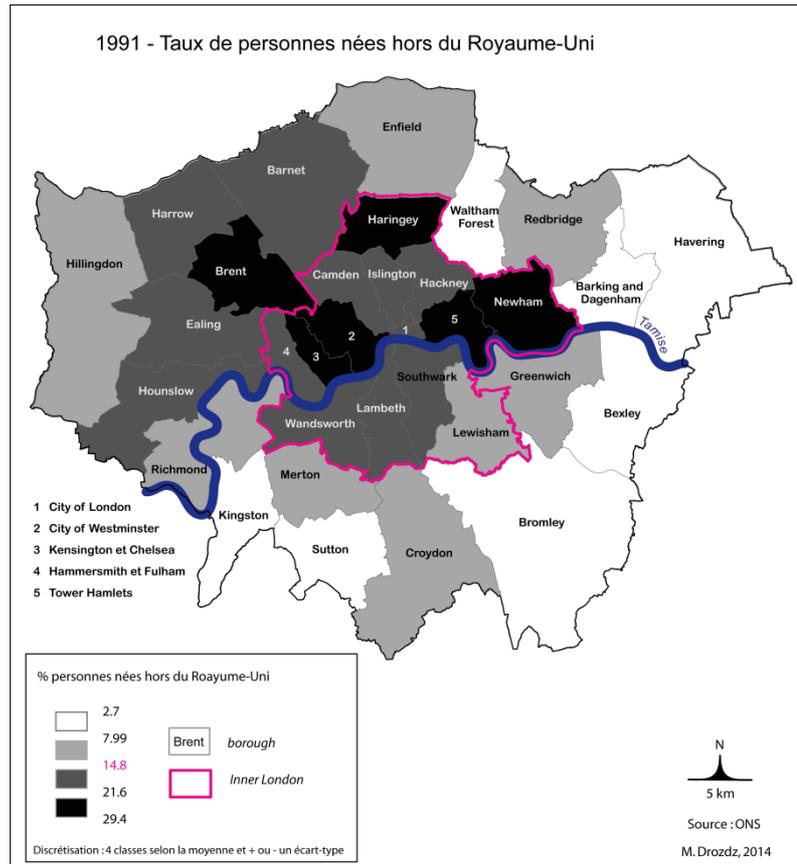


Source : GLA, ONS Réalisation: M. Drozd (2014)

Parmi les sept types identifiés en 1991, on retrouve une structure territoriale relativement semblable à 1981. Le centre amorce une requalification fonctionnelle qui se traduit par un déclin démographique important, processus qui distingue la City, Westminster et Kensington & Chelsea des autres *boroughs*.

Les banlieues résidentielles initialement peu cosmopolites se diversifient et constituent des lieux d'ancrage résidentiels pour les primo-arrivants des vagues d'après-guerre. Brent et Hounslow deviennent des ancrages résidentiels où s'installent des ressortissants des Antilles et du sous-continent indien. Ces deux *boroughs* rejoignent le groupe des banlieues résidentielles cosmopolites identifié en 1981 et qui se maintient dans la décennie suivante.

Figure 3.33 La croissance de la population née hors du Royaume-Uni entre 1991 et 2001



Les autres *boroughs* peu cosmopolites forment un sous-groupe disparate socialement mais unifié par la faiblesse du taux de personnes nées hors du Royaume-Uni. Le *borough* aisé de Richmond se retrouve dans le même ensemble que les *boroughs* ouvriers de Lewisham, Greenwich, Barking et Dagenham.

Les cinq *boroughs* qui constituent l'*inner city*, Islington, Hackney, Southwark et Tower Hamlets, auxquels s'ajoute Newham, donnent à voir des dynamiques contradictoires. Tower Hamlets et Newham se détachent des autres *boroughs* par le maintien d'une forte proportion de personnes en situation de marginalité socio-économique. Les trois autres *boroughs* se caractérisent avant tout par la progression des catégories socio-économiques supérieures, même si de fortes poches de marginalité se maintiennent.

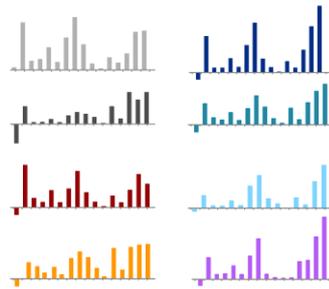
Dans la classification, un individu s'est fortement distingué et a été rajouté comme individu supplémentaire : Waltham Forest. Le taux de logements vacants mais en cours de rénovation en 1991 (16 %) constitue un cas exceptionnel qui l'isole du reste des *boroughs* à cette date.

Figure 3.34 Les *boroughs* londoniens en 1991
 Les *boroughs* londoniens en 1991

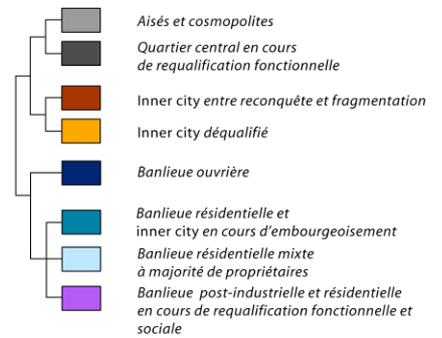


Dynamique démographique	% croissance intercentenaire
L'archipel du welfare	% ménages locataires du parc public
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)
	% population active 16-64 ans au chômage
L'espace du transit	% population 16-64 ans masculine "inapte"
	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans
	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% population née hors Royaume-Uni
	% étudiants dans la population > 16 ans
	% logements vacants abandonnés
	% ménages en colocation
	% ménages locataires du parc privé
	% actifs cadres
	% actifs professions intermédiaires
	% ménages propriétaires

Profil des classes



Type de borough



Résultats d'une CAH menée sur les boroughs londoniens décrits par 16 variables sociodémographiques (critère d'agrégation de la distance moyenne)

Source : GLA, ONS

Réalisation: M. Drozd (2014)

Encadré 3.16 Typologie en 1991

Type	1981	Boroughs
Les banlieues résidentielles populaires à majorité de propriétaires	Banlieues résidentielles mixtes, professions intermédiaires et ouvriers	Barnet, Bexley, Bromley, Croydon, Harrow, Havering, Hillingdon, Kingston Upon Thames, Merton, Richmond Upon Thames, Sutton
Les banlieues ouvrières	<i>Boroughs</i> qui comportent des quartiers résidentiels ouvriers et des quartiers industriels en requalification résidentielle	Barking, Greenwich
Les banlieues résidentielles et les quartier d' <i>inner city</i> en cours d'embourgeoisement	Banlieues résidentielles et quartiers péricentraux qui conservent une importante mixité sociale et un taux important de locataires (> 30 %) avec une progression des professions les plus qualifiées	Brent, Camden, Ealing, Hammersmith, Haringey, Lambeth, Lewisham, Wandsworth, Hounslow
L' <i>inner city</i> déqualifiée - progression de la marginalité avancée et des classes moyennes	Quartiers résidentiels ouvriers en cours de déclassement avec début de colonisation par les classes moyennes	Tower Hamlets, Newham
L' <i>inner city</i> entre reconquête et fragmentation	Avancée des classes moyennes supérieures dans des quartiers où se concentre une forte proportion de personnes nées hors du RU, de locataires du parc privé et de personnes en situation de marginalité économique.	Hackney, Islington, Southwark
La requalification d'un quartier post-industriel	Borough en déclin démographique où il existe un stock important de logements vacants en cours de rénovation	Waltham Forest
La requalification fonctionnelle de la City	Baisse démographique, concentration des classes supérieures, diminution du parc social, forte proportion de locataires	Territoire de la City
Les quartiers de l'élite cosmopolite	Profil résidentiel mixte : propriétaires et locataires où dominent les classes supérieures. Quartiers en cours de requalification fonctionnelle s'exprimant par une baisse démographique importante	Westminster, Kensington et Chelsea

4.4.3 Le tournant sociodémographique d'Inner London en 2001 et l'« innercityfication » de l'est du Grand Londres.

L'ACP MENEÉ SUR LES *BOROUGHs*

Dans l'ACP menée sur les *boroughs* en 2001 (73,2 % de la variance cumulée) le premier axe distingue les banlieues de propriétaires des quartiers où il existe une forte proportion de locataires des parcs privés et publics. Les banlieues où dominent les propriétaires occupants ne sont pas nécessairement celles où se retrouvent les catégories socioprofessionnelles supérieures mais sont plutôt dominées par les professions intermédiaires (SEGII). Cette répartition s'explique notamment par les modalités de l'accès au crédit, plus aisées qu'en France, pour les revenus modestes et moyens (Bugeja, 2010).

Les cadres se localisent quant à eux dans des banlieues où il existe par ailleurs une proportion importante de locataires, en particulier dans les quartiers péri-centraux. Les quartiers de cadres supérieurs sont également des quartiers cosmopolites et attractifs et connaissent les taux de migrants dans la population les plus élevés. Westminster, le West End jusqu'à Regent's Park et Mayfair constituent les quartiers les plus cosmopolites de la ville et ceux où se concentre une majorité de cadres supérieurs. Ils constituent les moteurs de la globalisation londonienne où se concentrent ses élites. Pour les ménages qui ne peuvent pas louer un logement entier, la colocation se répand et constitue un autre critère de distinction de ces quartiers. Les taux élevés de vacance distinguent également ces quartiers. Ils témoignent d'un usage discontinu de la résidence londonienne par une élite mobile qui habite par ailleurs dans le Grand Sud-Est anglais ou à l'étranger.

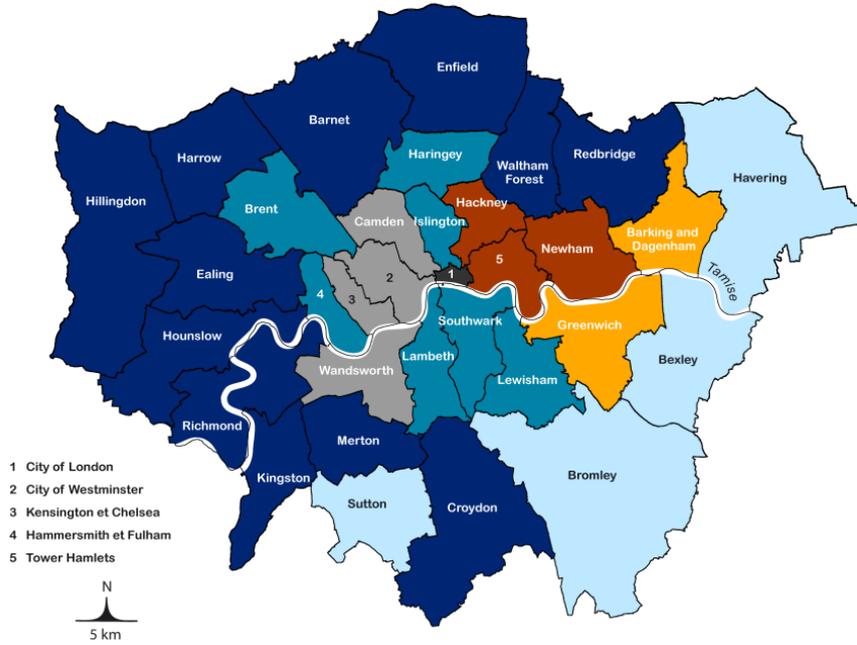
À l'autre bout du spectre social, les quartiers de ce qui constituait l'*inner city* et les isolats du *welfare state* dans les années 1980 connaissent des trajectoires divergentes et sont loin de présenter un paysage uniforme de convergence socio-économique.

On constate la formation d'un sous-ensemble caractérisé par un taux important de ménages occupant un logement subventionné (*housing association*) et un taux élevé d'étudiants et de personnes nées hors du Royaume-Uni. Ce sont les centralités contemporaines du transit qui se développent dans d'anciennes centralités du *welfare state* ou dans les anciennes centralités immigrées. La présence d'un taux élevé de ménages locataires de *housing associations* peut en effet signaler un double phénomène : elle est soit le signe de la privatisation du parc de logements publics par transfert (*transfer*) (Richard, 2001), soit l'héritage des associations de logements d'immigrés discriminés dans l'accès au logement public (Glynn, 2005).

Un second ensemble de variables se distingue ; il associe les indicateurs de marginalité avancée : chômage, « inactivité » féminine et masculine, handicap et exclusion des marchés du travail, conditions de logement dégradées. Dans cet ensemble, soulignons l'apparition de la variable « taux de ménages occupant des logements en propriété partielle (*shared ownership*) ». Variable qui contraste thématiquement avec les autres, puisqu'elle n'est pas le signe de la progression ou du maintien de poches d'exclusion. Elle témoigne plutôt de la progression d'une forme spécifique de logements destinée aux classes moyennes et très fortement subventionnée. Elle signale la colonisation des espaces de grande pauvreté par les petites classes moyennes via le processus de « gentrification clé en main » (*new-build gentrification*). Le chapitre suivant est consacré à l'étude plus précise des modalités de sa diffusion.

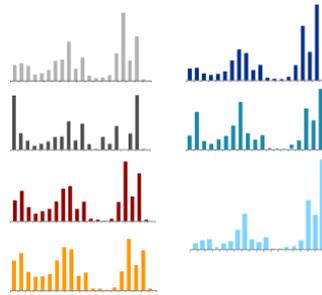
Figure 3.35 Les résultats de l'ACP et la CAH en 2001 pour les boroughs

Les boroughs londoniens en 2001



Dynamique démographique	% croissance intercentenaire
L'archipel du welfare	% ménages locataires du parc public
	% ménages locataires du parc social privé (housing association)
	% ménages en situation de mal-logement (overcrowding)
	% population active 16-64 ans au chômage
	% population 16-64 ans masculine "inapte"
L'espace du transit	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans
	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés
	% population née hors Royaume-Uni
	% étudiants dans la population > 16 ans
	% personnes qui ont changé de borough de résidence
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% migrants internationaux
	% résidences secondaires
	% logements vacants abandonnés
	% ménages locataires du parc privé
	% ménages en colocation
	% actifs cadres
	% actifs professions intermédiaires
	% ménages propriétaires
	% Logements en accession à la propriété (shared ownership)

Profil des classes



Type de borough



Résultats d'une CAH menée sur les boorughs londoniens décrits par 20 variables socio-démographiques (critère d'agrégation de la distance moyenne)

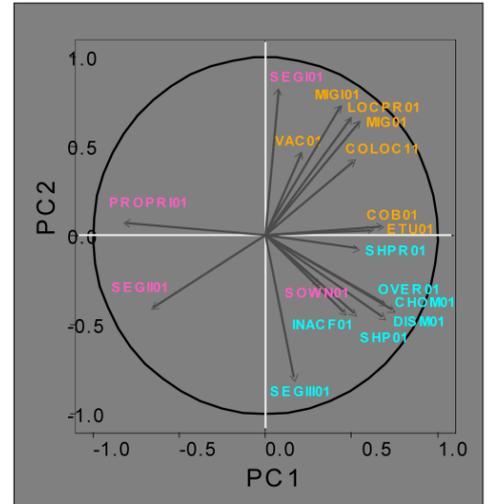
Source : GLA, ONS

Réalisation: M. Drozd (2014)

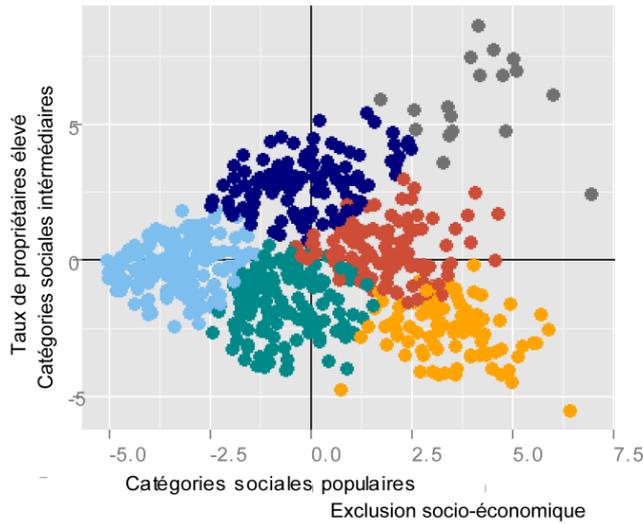
Figure 3.36 Les résultats de l'ACP et la CAH en 2001 pour les *wards*

Analyse en composantes principales (ACP) des quartiers londoniens (*wards*) 2001

L'archipel du <i>welfare</i>	% ménages locataires du parc public	SHP
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)	SHPR
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)	OVER
	% population active 16-64 ans au chômage	CHOM
	% population 16-64 ans masculine "inapte"	DISM
L'espace du transit	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans	INACF
	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés	SEGI
	% population née hors Royaume-Uni	COB
	% étudiants dans la population > 16 ans	ETU
	% personnes qui ont changé de borough de résidence	MIG
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% migrants internationaux	MIGI
	% résidences secondaires	RES2
	% logements vacants abandonnés	VAC
	% ménages locataires du parc privé	LOCPR
	% ménages en colocation	COLOC
	% actifs cadres	SEGI
	% actifs professions intermédiaires	SEGI
	% ménages propriétaires	PROPRI
	% logements en accession à la propriété (<i>shared ownership</i>)	SOWN



2001 - Projection des individus sur les axes et clusters -
Variance cumulée : 66%

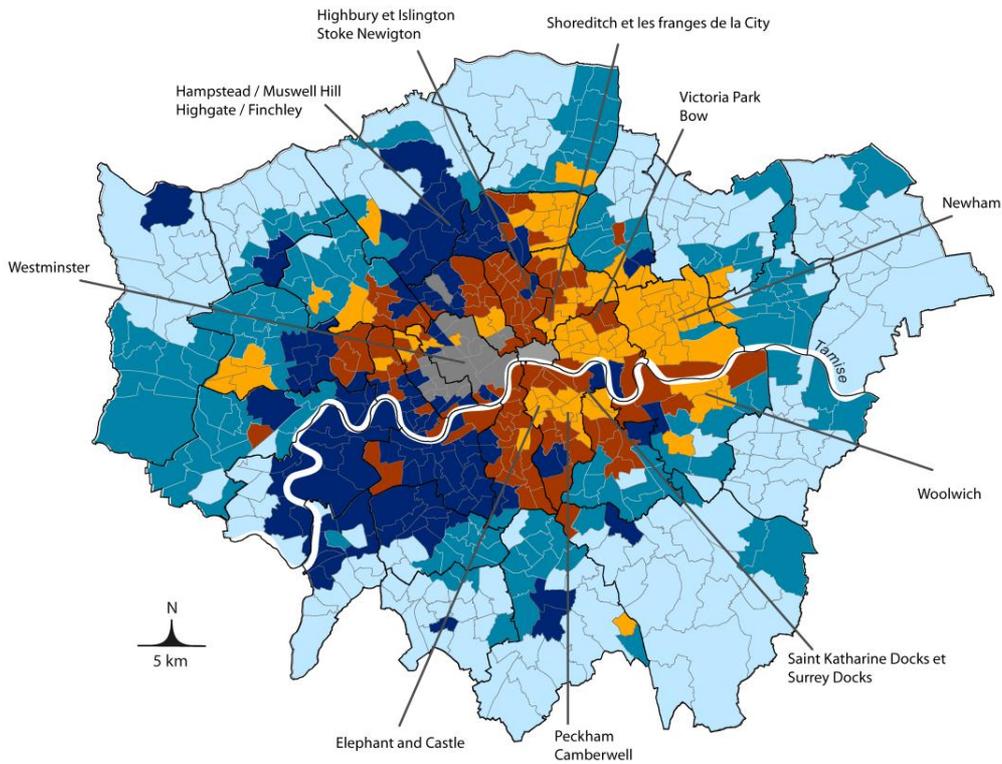


- Banlieue résidentielle mixte peu cosmopolite
- Inner city déqualifié
- Banlieue résidentielle mixte et cosmopolite
- Inner city fragmenté
- Banlieue résidentielle aisée et cosmopolite
- Centralité des élites globalisées

Source : GLA, ONS Réalisation: M. Drozd (2014)

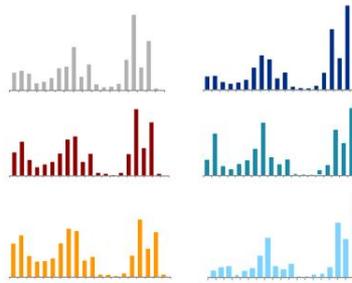
Figure 3.37 Les quartiers londoniens en 2001

Les quartiers londoniens en 2001



Dynamique démographique	% croissance intercentraire
L'archipel du <i>welfare</i>	% ménages locataires du parc public
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)
	% population active 16-64 ans au chômage
	% population 16-64 ans masculine "inapte"
L'espace du transit	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans
	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés
	% population née hors Royaume-Uni
	% étudiants dans la population > 16 ans
	% personnes qui ont changé de <i>borough</i> de résidence
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% migrants internationaux
	% résidences secondaires
	% logements vacants abandonnés
	% ménages locataires du parc privé
	% ménages en colocation
	% actifs cadres
	% actifs professions intermédiaires
	% ménages propriétaires
	% logements en accession à la propriété (<i>shared ownership</i>)

Profil des classes



Type de quartier



Résultats d'une CAH menée sur les wards londoniens décrits par 20 variables sociodémographiques (critère d'agrégation de la distance moyenne)

Source : GLA, ONS

Réalisation: M. Drozd (2014)

Encadré 3.17 Typologie des *wards* en 2001

Type	2001	Géographie
Les banlieues résidentielles socialement mixtes à majorité de propriétaires	Professions intermédiaires et ouvriers avec progression de la part de personnes nées hors du RU	Couronne extérieure nord et est (Barnet,, Harrow, Hillingdon, Havering, Redbridge, Waltham Forest) et sud (Bexley, Bromley, Croydon, Sutton)
Les banlieues résidentielles cosmopolites aisées	Majorité de classes supérieures (50 %). Augmentation de la part des personnes nées hors du RU. Emergence de l'arrière-post résidentiel aisé et cosmopolite du centre de Londres	Sud de Barnet, ouest de Haringey, nord de Camden. Quartiers ouest : Ealing, Richmond, Merton, Wandsworth
Les banlieues résidentielles cosmopolites mixtes socialement	Quartiers résidentiels mixtes entre les quartiers d'inner city et la couronne de propriétaires. Dans certains cas, proportion élevée de personnes nées hors du Royaume-Uni. L'ancrage résidentiel des immigrés. Forte proportion de locataires (17 %)	Sud de Hillingdon, Houslow. Dans la couronne extérieure nord : est de Enfield, sud de Waltham Forest, est de Barking et Dagenham. Au sud : de Croydon, Merton.
L'inner city déqualifiée - progression de la marginalité avancée et des classes moyennes	Anciens quartiers d'inner city où la part de la propriété privée a significativement augmenté suite à la privatisation du logement social et quartiers ouvriers résidentiels confrontés à une montée du chômage et de la marginalité socio-économique. Croissance démographique moyenne..	Newham, Tower Hamlets, le sud et l'est d'Hackney. Nord de Greenwich, le centre de Southwark.
L'inner city fragmentée	Très forte croissance (> 20 %) démographique, part des cadres toujours importante (35 %) mais croissance de la part des personnes en situation de marginalité économique. Diminution de la part de logements sociaux publics au profit des <i>housing associations</i> .	Islington, Lambeth, Hammersmith, zones résidentielles entourant Canary Wharf à Tower Hamlets.
Le centre de la globalisation	Reprise résidentielle autour de la population très qualifiée et très aisée travaillant dans la City	Territoire de la City
Les quartiers de l'élite cosmopolite mobile	Quartiers résidentiels très aisés - forte proportion de locataires	Sud de Camden, Westminster et Chelsea

L'analyse menée au niveau des *wards* permet une spatialisation plus fine et évite les erreurs d'assignation dues à une classification menée sur des niveaux agrégés. Le changement d'optique permet de mieux faire apparaître les *boroughs* divisés (Haringey) et les divisions sociospatiales dans la zone péri-centrale.

La globalisation de l'hypercentre et l'émergence de quartiers résidentiels

Les quartiers qui connaissent la croissance démographique la plus forte se situent dans l'hypercentre (Westminster, la City) et débordent à l'ouest dans le *borough* de Kensington et Chelsea. Cette croissance est stimulée par l'immigration hautement qualifiée, 20 % des habitants résidaient dans un autre *borough* au

recensement précédent, 5 % à l'étranger. 40 % des résidents sont nés hors du Royaume-Uni, témoignant de la consolidation d'une vieille centralité internationale plutôt que de son émergence. Les deux quartiers voient la part des locataires augmenter par rapport aux propriétaires, témoignant d'un changement dans les habitudes de résidence.

Les nouveaux quartiers résidentiels aisés

Au sud et à l'est du centre, nous trouvons les quartiers qui constituent l'arrière-garde de la globalisation et de la croissance des professions tertiaires supérieures (*professionnalisation*) de la force de travail londonienne : constitués majoritairement de cadres, avec une proportion importante de locataires du parc privé et de personnes nées hors du Royaume-Uni, ces *boroughs* sont attractifs. En moyenne, 15 % des résidents habitaient dans un autre *borough* ou à l'étranger avant de s'y installer. Si, avec une croissance intercensitaire de 10 % en moyenne, ils ne constituent pas le cœur de la densification résidentielle du Grand Londres que l'on peut retrouver dans le péricentre qui borde Westminster et la City (20 % de croissance intercensitaire en moyenne), ils appartiennent aux espaces dynamiques qui absorbent le déversement résidentiel de l'hypercentre vers ses périphéries immédiates.

Au nord, la croissance des cadres supérieurs internationaux a pour impact de faire émerger à Hamstead un quartier résidentiel cosmopolite très haut de gamme favorisé par les actifs de la finance et les élites économiques depuis la fin des années 1990.

La place de l'inner city dans ces mutations

Les quartiers péricentraux et la première couronne connaissent des dynamiques qui répondent aux enjeux posés par la globalisation de l'hypercentre et la montée en gamme sociale des quartiers ouest. Ils sont divisés en deux clusters, représentés en rouge et en orange sur la fig 3.15. Nous les retrouvons dans les *boroughs* de l'*inner city* historique (Islington, Hackney, Camden, Tower Hamlets, Southwark, Lambeth et les moitiés nord de Lewisham et Greenwich). Ils s'étendent également plus à l'est, formant un arc partant du sud de Waltham Forest (Leyton), passant par le sud de Redbridge (Ilford), incluant une bonne partie de Hackney, Tower Hamlets et Newham.

La première catégorie est constituée des quartiers d'*inner city* pleinement embourgeoisés, celui où progressent les catégories sociales supérieures et intermédiaires, dont on peut aisément supposer qu'ils sont engagés dans la production de services. Assez internationale, 30 % en moyenne des résidents sont nés à l'étranger, elle n'est cependant constituée que de 2 % de migrants primo-arrivants dans les dix dernières années. La majorité des 20 % de migrants installés dans ces quartiers relève

en fait d'une migration inter-*boroughs*, y compris par des personnes nées hors du Royaume-Uni et qui effectuent une nouvelle migration résidentielle dans Londres. Les locataires de l'hypercentre à la recherche d'un bien à acheter constituent les agents de ce renouvellement démographique. Les quartiers ouest, saturés par les classes supérieures dont l'évolution des rémunérations soutient la hausse des prix résidentiels (Fainstein *et al.*, 1992), leur sont désormais inaccessibles et ils troquent la qualité des écoles publiques contre un bien plus spacieux et une éducation privée pour leurs enfants (Butler et Robson, 2003).

Cette installation s'effectue dans des quartiers où la gentrification est ancienne (Hackney, Islington), participant à la montée en gamme sociale de quartiers déjà rénovés, où les pionniers de la gentrification ne constituent plus qu'une minorité face aux nouveaux résidents. À l'autre bout du spectre social et à l'intérieur de ces centralités de classes supérieures, on retrouve des poches d'exclusion qui se caractérisent par un chômage supérieur à la moyenne, un taux de personnes « inaptes » ou exclues des marchés du travail qui peut atteindre 30 % (Bromley-by-Bow).

Le second groupe présente un profil semblable mais dans des proportions différentes. Ces localités constituent également un bassin d'accueil à destination des petites classes moyennes, mais dans une moindre mesure. Les quartiers de pionniers de Islington et Camden étant devenus inaccessibles, ils se rabattent sur les quartiers jouxtant les vieilles centralités gentrifiées (De Beauvoir, Victoria Park, Columbia Road, Finsbury). Comme l'ont montré les travaux de T. Butler, dans les deux cas, ces stratégies résidentielles sont déterminées par la proximité à l'hypercentre, perçue comme nécessaire à la possibilité d'une double carrière des conjoints⁸².

Comme dans le cas du groupe précédent, les espaces de montée en gamme sociodémographique jouxtent des quartiers dont la trajectoire est celle d'un déclassé. Centralités de la production paysagère de l'État-providence fordiste aménageur et bâtisseur, ils connaissent une très forte dégradation de l'environnement socio-économique et sont les premières victimes de la restructuration des aspects assurantiels de l'État-providence dans les décennies 1980 et 1990. La « résidualisation » (Malpass et Murie, 1990) du logement du parc public à un logement d'urgence pour les situations sociales les plus difficiles conduit à une concentration géographique des populations défavorisées et sans possibilité de mobilité en raison de l'état des autres marchés du logement.

⁸² Les stratégies résidentielles de ces deux groupes s'expliquent également par l'émergence de nouvelles centralités productives dans le péricentre comme nous l'évoquions au début de ce chapitre. Bien qu'elles constituent des espaces d'évitement pour les investisseurs comme le souligne P. Hall, elles n'en ont pas moins connu une croissance soutenue de la création d'emplois, particulièrement dans la gestion et la production des services culturels (Hutton, 2008).

L'internationalisation des suburbs : le résultat d'une migration des anciens résidents de l'inner city ?

À l'ouest et à l'est, la ceinture de propriétaires d'Outer London se transforme dans une coulée de quartiers résidentiels cosmopolites, lieux d'ancrage des personnes nées hors du Royaume-Uni. Les franges sud de Greenwich, Barking et Dagenham, le sud de Redbridge sont colonisés par les familles qui quittent ainsi l'*inner city*, principalement dans une stratégie d'accès à un meilleur environnement éducatif (Butler et Hamnett, 2011). Le nord de Barnet, le sud de Hillingdon, les quartiers ouest de Ealing possèdent en moyenne plus d'un tiers de résidents nés à l'étranger avec des extrêmes comme Alperton, *ward* situé dans le *borough* de Brent, en bordure de Ealing où 49 % de la population en 2001 était née hors du Royaume-Uni. Du reste, 15 % des résidents étaient des migrants en provenance d'un autre *borough* tandis que seuls 2 % s'y étaient installés depuis l'étranger. Ces espaces constituent par conséquent le lieu d'installation privilégié des primo-arrivants qui résidaient dans d'autres quartiers⁸³. Ils apparaissent comme une étape dans leur carrière résidentielle, probablement liée à l'accession à la propriété. Ce sont les quartiers dans lesquels se dilue l'*inner city* historique⁸⁴.

4.5 Un nouveau schéma de la région urbaine mondialisée : la fragmentation de l'inner city

Il nous est désormais possible de raffiner le schéma de la région urbaine mondialisée de Hall en précisant ce qui se joue dans la zone centrale. Dans l'intervalle étudié, 1991-2001, la globalisation se concentre dans l'hypercentre qui attire les fonctions décisionnelles et les élites internationales (Westminster, La City). L'inflation salariale pour les emplois les plus intégrés aux activités globales entraîne celle des marchés immobiliers résidentiels des anciennes centralités élitaires locales (Hamstead)

⁸³ La forme de la distribution de ces quartiers suggère des phénomènes importants d'autocorrélations spatiales dont les déterminants mériteraient d'être interrogés. Il semble que les conditions locales de logement jouent un rôle significatif. En effet, ces quartiers se distinguent également de leurs proches voisins où domine uniformément la propriété privée. Un taux de propriétaires plus faible que dans les autres *boroughs* (entre 50 et 60 %), de nombreuses *housing associations* et un taux de locataires supérieurs à 20 % peut laisser présager la constitution de centralités résidentielles cosmopolites secondaires et de nœuds transnationaux situés en périphérie de l'hypercentre.

⁸⁴ Les autres *wards* appartenant à ce cluster ne correspondent pas exactement au même type de quartier, particulièrement ceux qui se situent au sud, dans les *boroughs* de Bromley et Croydon. Ils ont été assignés dans cette catégorie en raison du taux de professions intermédiaires (supérieur à 40 %), d'exécutants (30 %) et de locataires du parc privé et social (environ 20 %) mais avec un taux de personnes nées hors du Royaume-Uni inférieur à 5 %.

et des quartiers résidentiels privilégiés par les cadres supérieurs, Wandsworth, Richmond, Merton. À proximité de l'hypercentre, des enclaves résidentielles de luxe destinées à un marché international commencent à se développer. En marge de ces dynamiques, les autres quartiers péricentraux et les *suburbs* sont mis « sous pression » par la globalisation du centre.

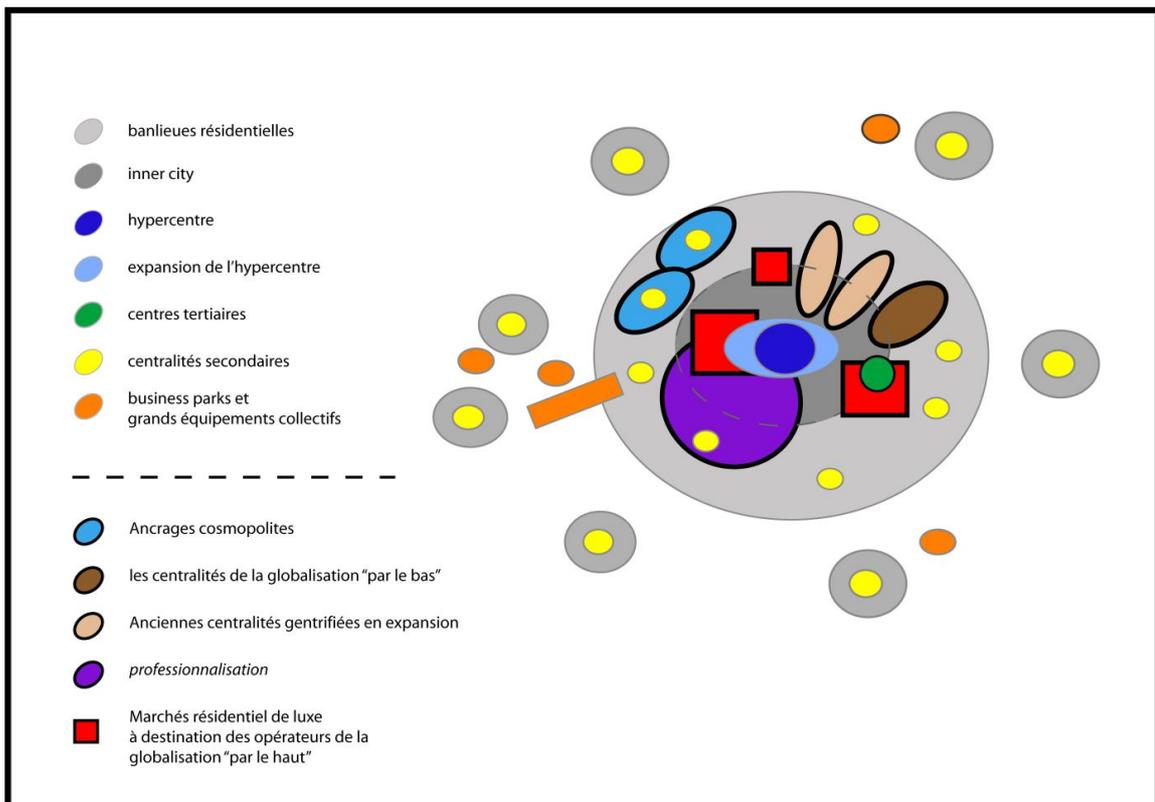
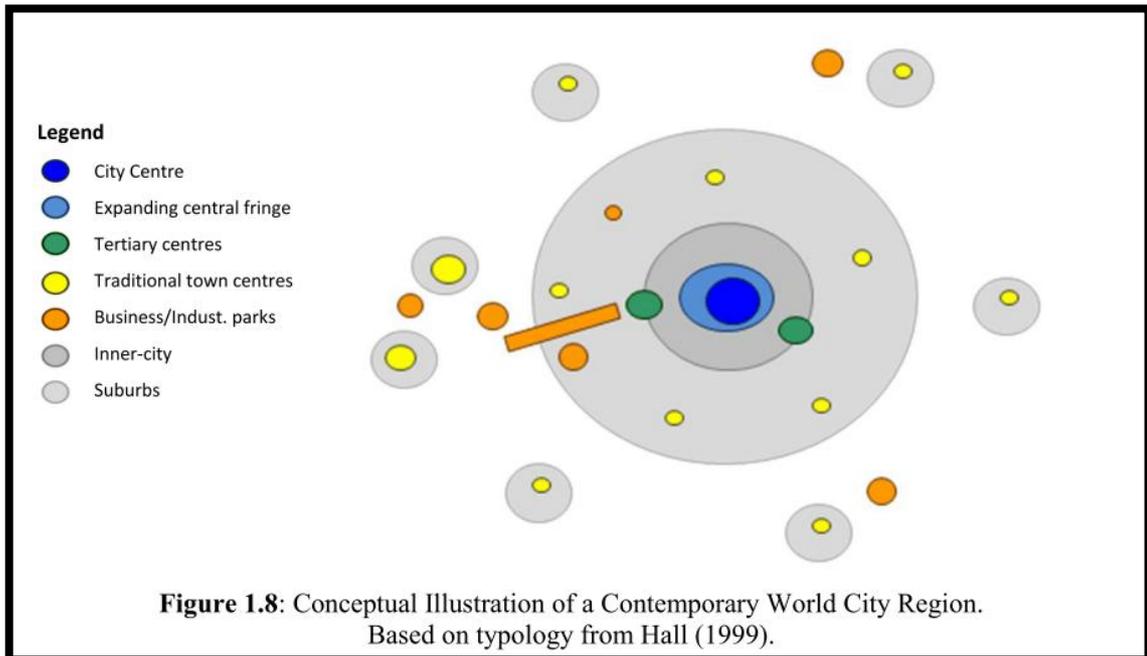
L'*inner city* a dans un premier temps poursuivi son déclin démographique et économique au profit des banlieues résidentielles proches. Ces quartiers constituent les ancrages résidentiels des vagues d'immigrés des années 1960-1980. Délaissés par les immigrés qui s'installent dans Outer London, les anciens quartiers d'*inner city* suivent une triple trajectoire sociodémographique : les anciennes centralités des pionniers gentrificateurs des années 1980 (Islington, Hackney, Camden) se consolident en nouveaux quartiers bourgeois, dans lesquels s'installent les accédants qui ne peuvent plus prétendre aux marchés résidentiels de l'ouest ou qui cherchent une localisation plus proche du centre et moins suburbaine. Le capital culturel et l'huile de coude font place au capital tout court.

Dans ces quartiers, il subsiste une proportion importante de marginalité avancée, mais confinée dans des quartiers « résidus » de l'État-providence où l'accès universel au logement social est désormais réduit aux situations socio-économiques les plus défavorisées. La propriété partagée (*shared ownership*) commence à s'y développer, mais en 2001, elle concerne avant tout la rénovation des quartiers d'habitat social des marges péricentrales de Westminster (Earl's court, Hammersmith et Fulham). À l'échelle des municipalités d'Inner London, le mal-logement progresse.

Les centralités immigrées de l'*inner city* se maintiennent comme des espaces de transit où le résidentiel locatif prend une part importante. Elles accueillent les nouvelles vagues de primo-arrivants (Whitechapel, Spitalfields) et les populations de passage comme les étudiants.

Les quartiers situés plus à l'est, colonisés plus tardivement et moins intensément par les classes moyennes et les professions intermédiaires, connaissent une croissance et une attractivité faible jusqu'à la fin des années 1990. Ils constituent les embryons de la « nouvelle *inner city* », produite par le rétrécissement de l'État-providence dans un contexte de globalisation par le bas à partir de la fin des années 1990. Le marché locatif croît, la population s'internationalise autour de l'émergence de nouvelles centralités transnationales (Tottenham, Leytonstone, Stratford, Ilford, Peckham, Camberwell) qui émergent alors et donnent naissance à des quartiers hyper-divers.

Figure 3.38 L'inner city londonienne dans le modèle de la région urbaine mondialisée : proposition d'amendements



Sources : Repris et adapté de Smith (2011), d'après Hall (1999)

Conclusion

L'évolution sociodémographique du Grand Londres confirme la réorientation profonde de la trajectoire des quartiers d'*inner city* dans les décennies 1980 et 1990. Répartis en 1981 entre les quartiers cosmopolites dégradés et les centralités du *welfare state*, ils absorbent en partie les conséquences de la globalisation du centre de la métropole. Plus particulièrement, ils sont colonisés par les classes moyennes et supérieures qui l'investissent dans une stratégie d'évitement, choisi ou subi, des marchés inflationnistes du sud-ouest et des banlieues résidentielles éloignées. Les changements structuraux, reprise de la croissance démographique à partir de 1991, tertiairisation avancée et croissance des services avancés opérant à une échelle globale, ont des conséquences profondes sur la géographie de l'*inner city* qui nous conduisent à apporter des nuances importantes aux modèles de S. Sassen et P. Hall.

Premièrement, si une partie de la déqualification des habitants de l'est londonien s'explique par la globalisation et la polarisation du marché du travail, confirmant empiriquement l'hypothèse de S. Sassen, il est important de noter que la globalisation n'explique pas à elle seule la dégradation socio-économique dont sont victimes les anciennes centralités du *welfare state*. Cette dernière semble s'expliquer avant tout par les réformes sociales menées par les conservateurs (Cochrane *et al.*, 2001). Dans ce contexte, les modifications des réglementations des marchés de l'emploi ont des conséquences durables sur les espaces du fordisme très fortement touchés par la réorientation de la base économique de la ville. Les quartiers où se concentraient les classes populaires ouvrières connaissent une trajectoire de déclassement et de progressive marginalisation économique et sociale qui s'explique d'abord par ces réformes et par leur impossibilité à réintégrer d'autres marchés du travail, en l'absence de programmes de réinsertion (Buck *et al.*, 2005).

Deuxièmement, une focale centrée sur la polarisation ne permet pas d'appréhender les évolutions sociodémographiques dues aux mouvements résidentiels des classes moyennes réagissant aux conséquences de la globalisation. Or, en réaction aux évolutions de l'hypercentre, leur mobilité affecte profondément les quartiers d'*inner city* péri-centraux.

Plus qu'à la seule polarisation de l'espace social londonien, on assiste donc à une complexification des stratifications sociales et des appartenances, constat qui vient appuyer l'hypothèse d'un pluralisme des modernités londoniennes suggérées dans l'introduction. Le « pas de côté » proposé par J. Robinson pour s'affranchir de la rhétorique univoque de la ville globale apparaît ici fertile pour rendre compte de la variation des trajectoires des lieux qui composent la mosaïque sociospatiale

londonienne. Son invitation à ne pas se limiter aux seuls lieux moteurs de la mondialisation, et selon nous, y compris au sein des parangons de la ville globale, permet de resituer les dynamiques sociales de l'*inner city* au-delà de la seule image de « l'espace en attente de développement » ou univoquement déqualifié.

Chapitre 4. Les programmes de régénération des années 1990 entre émergence d'un imaginaire métropolitain et reconfiguration de la citoyenneté

« *However, none of this tells us where the bulk of inner city funds are being spent* », Deakin et Edwards (1993).

« Néanmoins, rien de tout cela ne nous explique comment la majorité des subventions pour l'*inner city* sont dépensés », Deakin et Edwards (1993).

Ce chapitre examine les programmes urbains menés sous les gouvernements conservateurs Major (1992-1997), et leurs ramifications dans les programmes entrepris sous le premier mandat néotravailleiste (1997-2001). Souvent présentée comme une rupture des politiques thatchériennes (Allmendinger, 1996) en raison de la plus grande marge de manœuvre accordée aux gouvernements locaux, cette période constitue une transition ambiguë. Le gouvernement central reprend le contrôle des programmes urbains locaux en imposant une compétition nationale dont il fixe les objectifs. Il contrôle à distance la réalisation des programmes, via de nombreuses procédures d'audit. La stratégie nationale pour les *inner cities* disparaît et fait dès lors place à la « régénération » : politique urbaine entrepreneuriale compétitive, déconnectée d'une géographie prioritaire, elle agit au coup par coup selon une logique opportuniste.

Le gouvernement central mandate des experts pour réaliser les programmes de développement urbain en partenariat avec les administrations locales. Dans ces dispositifs, la voix des représentants politiques est marginalisée *de facto*. Il ne s'agit pas d'un partage des responsabilités mais d'un transfert, dans lequel le poids des représentants politiques élus est affaibli.

À Londres, dans les franges de la City, les programmes urbains évoluent vers une stratégie de valorisation immobilière. Nous reconstituons le développement de deux programmes qui se déroulent entre 1992 et 2003 dans les franges nord-est⁸⁵. Ils s'articulent autour d'une stratégie de changement d'image avec des initiatives qui visent à modifier le profil sociodémographique local. À la fin du premier programme,

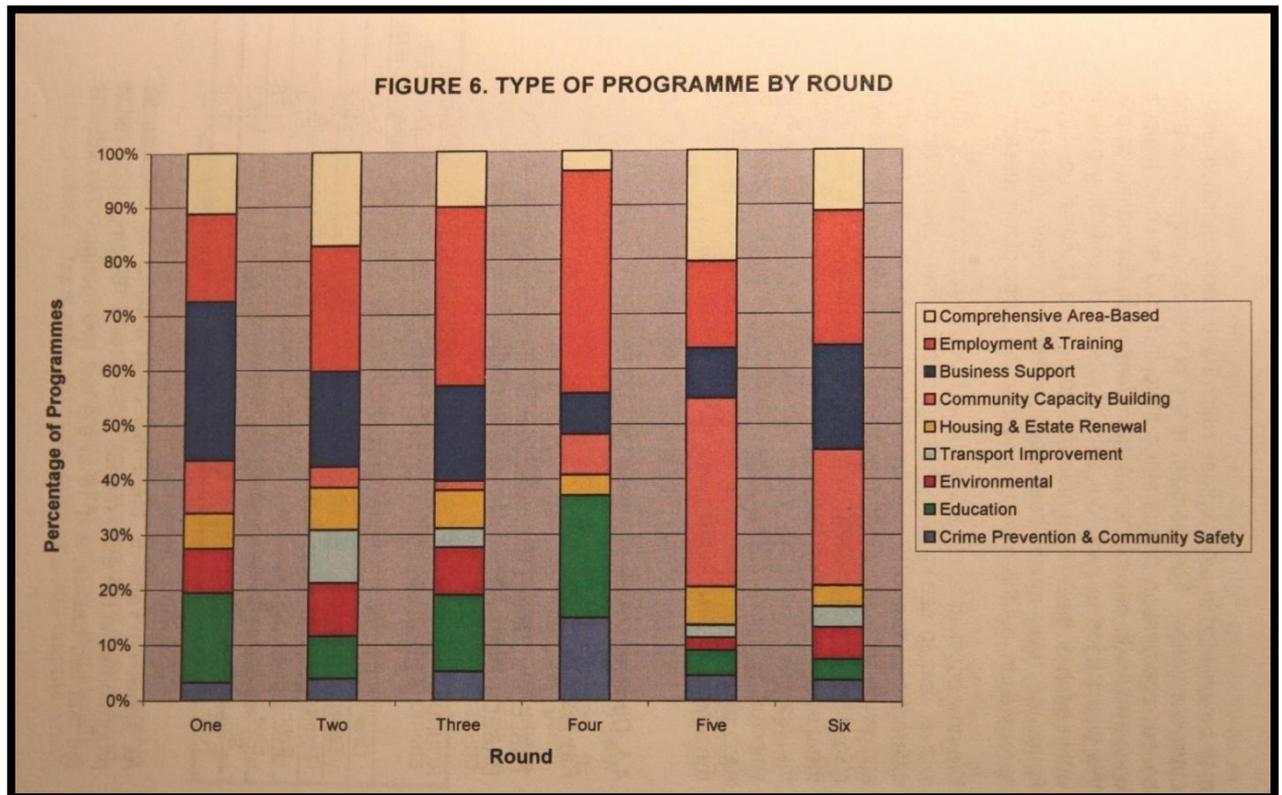
⁸⁵ L'analyse suivante s'appuie sur le dépouillement des archives professionnelles du directeur de deux programmes de régénération menés entre 1992 et 2003.

les plans de régénération construisent un imaginaire métropolitain pour ce quartier en marge. La stratégie de valorisation immobilière prend de l'ampleur et cherche à s'arrimer au développement immobilier du quartier d'affaires de la City, annonçant le cycle suivant de politiques urbaines.

1. Les programmes urbains sous Major : la disparition d'une stratégie nationale pour les *inner cities*

Entre 1992 et 1994, les Urban programmes, présents depuis la fin des années 1970, sont remplacés par le City challenge et par la mise en place d'une seule ligne budgétaire nationale, le Single regeneration budget (SRB) qui absorbe vingt lignes budgétaires différentes (London Assembly, 2002). Dès lors, tous les programmes de développement locaux, rassemblés sous le terme générique de « régénération » sont concernés et doivent opérer dans un cadre partenarial associant acteurs publics et privés. Une telle organisation amène concrètement à une fragmentation du financement de la politique de la ville et à une disparition d'une stratégie nationale pour les *inner cities*. À Londres, en 2000, après le dernier appel d'offres du SRB, la « régénération » avait ainsi concerné 243 projets, financés à hauteur de quelques dizaines de milliers ou de plusieurs dizaines de millions de livres sterling. La figure suivante, extraite de l'évaluation du programme à Londres, montre la diversité sectorielle des projets financés entre 1994 et 2000.

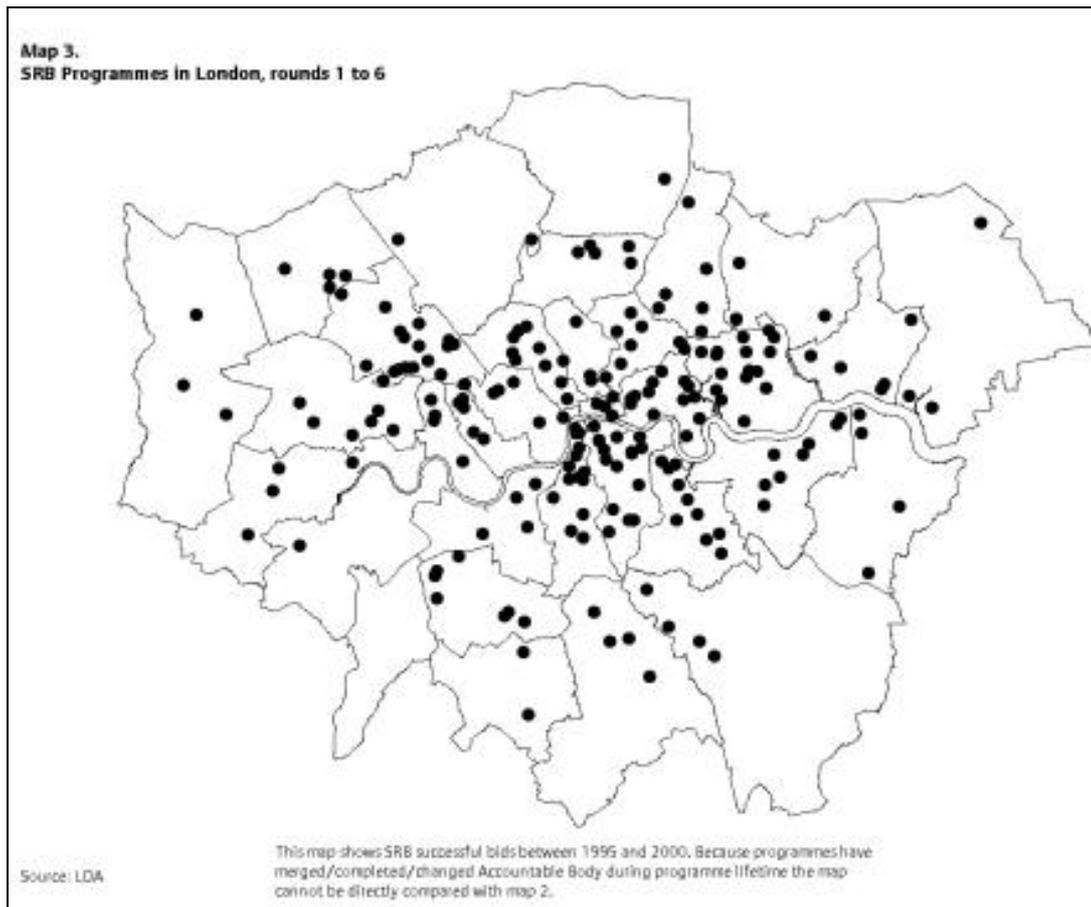
Figure 4.39 La répartition des financements alloués aux politiques urbaines entre 1994 et 2000 par secteur (emploi et formation, soutien aux entreprises, financement du tissu associatif local, rénovation urbaine, transport, environnement, éducation, sécurité).



Source : North *et al.* (2002)

Avec A. Thornley (2002), on constate que c'est une logique opportuniste qui domine la distribution des financements. Les transports font leur apparition en 1994, pour disparaître en 1997 et réapparaître en 1999, au gré des projets de réhabilitation des principaux nœuds (Wembley, King's Cross). À la veille de l'élection nationale de 1997, la proportion des projets destinés à la réduction de la criminalité passe de 5 à 15 %, illustrant une stratégie électoraliste à court terme. Après 1997, l'arrivée au pouvoir des néotravailleurs entraîne une réorientation vers des programmes sociaux (*community capacity building*), leur part dans le total des financements du SSRB passe de 5 % à 30 %. La fragmentation sectorielle est aussi spatiale (fig. 4.39) et institutionnelle (tableau 4.3).

Figure 4.40 La fragmentation spatiale du SRB



Source : London Assembly, 2002

Tableau 4.3 La distribution des acteurs impliqués dans les programmes City challenge et Single regeneration budget à Londres entre 1994 et 2000.

Partenaire principal	Nombre de projets	%	Montant total alloué (millions de livres sterling)	%
Borough	111	45,7	997	65,1
Autre administration publique	16	6,6	36	2,4
Agence emploi et formation (TEC)	45	18,5	173	11,3
Secteur associatif (<i>voluntary sector</i>)	36	14,8	94	6,1
Bailleur logement (<i>housing association</i>)	12	4,9	33	2,2
Secteur privé	5	2,1	33	2,2
Agence de régénération	18	7,4	196	12,8
Total	243	100	1531	100

Source : calculs de l'auteure à partir de North *et al.* (2002).

Entre 1994 et 2000, 65 % des programmes de régénération sont menés par les municipalités, loin d'une représentation caricaturale où le secteur privé assurerait seul le développement des espaces en déclin. Et pour cause : le secteur privé, en particulier la promotion immobilière, a, dans les faits, peu d'intérêt à investir dans l'*inner city*. Ce type de quartier est évité en raison des revenus locatifs trop faibles qu'ils génèrent (Adair, 2000). Un des rôles du secteur public est donc de rendre l'investissement dans ces quartiers plus attractif en offrant par exemple une aide à la construction.

2. Le déploiement de la culture d'audit et la mise sous contrainte des objectifs sociaux des politiques de la ville

Encadré 4.18 Politiques urbaines de développement local sous l'administration Major (1992-1997) et le premier mandat néotravilliste (1997-2001)

Programme	Descriptif – mode d'attribution	Gouvernance – mode de territorialisation
City challenge 1992-1993 ⁸⁶	<p>31 municipalités reçoivent 37,5 millions de livres sterling sur cinq ans pour mener un programme de développement économique et territorial.</p> <p>Première série (1992) : 15 municipalités invitées à présenter un projet, 11 sélectionnées.</p> <p>Deuxième série (1993) : 54 municipalités invitées à présenter un projet, 20 sélectionnées.</p> <p>À Londres : Stratford, Bethnal Green, Dalston, Royal Park, Brixton, North Kensington et Deptford sont sélectionnés.</p>	<p>Chaque projet est mené par une agence locale de régénération en partenariat avec les acteurs économiques locaux et en consultant les pouvoirs élus, associés au sein d'un comité de direction (<i>board</i>).</p> <p>Définitions de limites géographiques strictes. Identification préalable d'un espace avec un « potentiel » (<i>opportunity</i>) pour réaliser un plan (<i>action plan</i>) « faisable » (<i>effective delivery</i>).</p> <p>Pas de secteur concerné <i>a priori</i> (logement, éducation, emploi, sécurité, etc.). Objectifs décidés en fonction des équilibres de pouvoirs à l'intérieur de chaque <i>board</i> mais en conformité avec les <i>guidances</i> publiées par le gouvernement central.</p>
Single regeneration budget – SRB 1994-2000 ⁸⁷	<p>Compétition ouverte à tous les territoires dans un premier temps (1994-1998).</p> <p>Pas de définition <i>a priori</i> des secteurs ou des activités prioritaires par le gouvernement central. Chaque projet doit</p>	<p>Distribution des fonds à des partenariats qui associent des représentants des différents services publics, acteurs privés, membres du secteur associatif et de la société civile.</p>

⁸⁶ Date de la dernière compétition entre les projets, chaque projet dure cinq ans.

	<p>répondre à un ou plusieurs des objectifs suivants : emploi et formation, développement économique et compétitivité des territoires, rénovation des quartiers d'habitat social dégradés, reconnaissance des minorités (<i>ethnic minorities</i>), lutte contre l'insécurité, santé et environnement.</p> <p>À partir de 1998 (<i>New Labour</i> au pouvoir), réintroduction de l'objectif « lutter contre l'exclusion sociale et augmenter les opportunités des habitants les plus mal lotis⁸⁸ ». Identification des espaces bénéficiaires selon leur indice d'exclusion (<i>deprivation index</i>).</p> <p>Au total, 1 028 projets financés et 5,7 milliards de livres sterling distribuées.</p> <p>À Londres, 243 projets ont été financés pour un total de 1,5 milliard de livres sterling. 70 % des projets ont reçu moins de 5 millions de livres sterling. 5 % des projets ont reçu des subventions supérieures à 20 millions de livres sterling.</p>	<p>Pas d'échelle <i>a priori</i> (du quartier à la région). Possibilité pour les partenariats en charge des projets de ne pas définir de limite géographique stricte. Ils peuvent également choisir de favoriser certaines populations à l'intérieur d'un territoire donné.</p> <p>Dans les faits, 70 % des projets ont été réalisés à une échelle municipale ou inframunicipale et 80 % des fonds du programme ont été distribués aux 99 municipalités (<i>local authority districts</i>) dont l'indice d'exclusion était le plus élevé.</p>
--	---	--

Source : Davoudi et Healey (1995) ; Smith (1999) ; Ball et Maginn (2004) ; Rhodes *et al.* (2005)

2.1 City challenge et Single regeneration budget : au-delà d'une approche fonctionnaliste des politiques de développement local

2.1.1 Définir la « régénération »

Dans la littérature grise qui précède la fin des années 1990, le terme *urban regeneration* apparaît rarement, même si son usage pour décrire des politiques urbaines remonte au XIX^e siècle. Il se diffuse au XX^e siècle, en particulier dans les discours des politiques de reconstruction d'après-guerre. La métaphore « sociobiologique », comme la désigne B. Campkin (2013), est appliquée pour désigner les quartiers qui ne sont pas parvenus à se « régénérer » d'eux-mêmes et qui nécessitent par conséquent une intervention extérieure.

⁸⁷ Date de la dernière compétition entre les projets, la durée de chaque programme varie d'une à sept années.

⁸⁸ « *Address social exclusion and enhance opportunities for the disadvantaged* » (Ball, Maginn, 2004).

Encadré 4.19 la traduction du terme régénération

La « régénération urbaine » n'existe pas en français, d'autres expressions lui sont préférées comme « renouvellement urbain » ou « revitalisation ». La notion de revitalisation est utilisée dans le monde francophone, en particulier au Canada et en Belgique mais moins en France où les termes de requalification et renouvellement sont plus communs. Nous avons choisi d'opter pour une « gallicisation » du terme anglais et de le traduire par régénération urbaine. Cela nous semble préférable puisque nous évoquons un phénomène propre au contexte britannique.

N. Deakins et J. Edwards (1993) notent que dans les années 1980, l'usage du terme permet de camoufler le virage entrepreneurial des politiques urbaines, en évitant de poser la question des publics auxquels sont destinées ces initiatives. Depuis les années 1990, alors que le terme figure de façon croissante dans les documents officiels, ce qu'il désigne exactement n'est pas plus clairement défini. Dans sa synthèse sur la régénération urbaine, A. Tallon (2010) l'a définie comme l'ensemble des politiques qui, depuis les années 1970, prennent pour cibles « les quartiers et les groupes sociaux des zones où le logement domine traditionnellement, dans le contexte de l'exclusion sociale et des problèmes urbains afférents au déclin des centres-villes⁸⁹ ». Il ajoute les anciens espaces industriels.

Cette proposition est doublement insatisfaisante. Premièrement, l'expression « régénération urbaine » ne commence à se diffuser qu'à partir des années 1990, elle ne concerne pas les politiques des années 1970 et 1980. Faire l'impasse sur les termes précédents, comme *urban policy* ou *inner city policy*, empêche par conséquent de comprendre en quoi la régénération s'en distingue. Deuxièmement, limiter la mise en place de ces initiatives aux espaces résidentiels et postindustriels paraît arbitraire, puisqu'il existe par exemple des politiques de régénération pour les espaces commerciaux en déclin. Le type d'espaces visés, là encore, ne permet pas de comprendre ce qui se joue dans cette évolution lexicale, pourtant signifiante du changement de direction des politiques urbaines.

Il nous semble par conséquent qu'il ne faut pas chercher à poser une définition *a priori* de ce que le terme recouvre et préférer une approche qui rende compte de ce que la régénération permet. Comme le remarque Bourdieu à propos de l'État, « on n'apprend rien sur le mécanisme quand on s'interroge seulement sur les fonctions » (Bourdieu, 2012). De même, on comprend mal la régénération, si on ne s'intéresse qu'à ses objets (la requalification des friches postindustrielles, la rénovation des quartiers d'habitat public, le développement social). Selon nous, ce que signifie la

⁸⁹ « *neighbourhoods and community in areas traditionally dominated by housing, in the context of social exclusion and related urban problems of declining city centres* ».

régénération, c'est d'abord la mise en place d'un ensemble de contraintes pour l'action publique et pour les bénéficiaires. Ces contraintes se traduisent par :

- la généralisation d'une culture d'audit ;
- la compétition territoriale ;
- l'obligation de mettre en place des partenariats avec le secteur privé.

2.1.2 La généralisation des procédures d'audit dans les programmes de régénération

P. Le Galès (2005) a étudié l'émergence des instruments d'audit pour mesurer les performances des autorités locales en Angleterre dans la décennie 1980. Cette « cage d'airain », comme il la désigne, n'a pas épargné les politiques de régénération. Le City challenge en constitue un cas exemplaire : premier programme compétitif pour les territoires en déclin, il s'accompagne, du stade de l'appel d'offres à la dernière année de financement, d'une multitude de procédures visant à contrôler la « qualité » des « produits » (*outputs*) des projets ainsi financés.

2.2 Dalston City challenge : la régénération en action

2.2.1 Une compétition pour les territoires en déclin

Depuis les années 1970, Hackney était en droit de recevoir des financements chaque année au titre de l'Urban programme, sans avoir besoin de se soumettre à un appel d'offres. À partir de 1992, l'accès aux financements nationaux est soumis à une compétition nationale, le City challenge :

« City Challenge was a very controversial programme at the time because it was a challenge programme so... whereas in the past regeneration funding – although we did not talk about regeneration at the time – was granted on the basis of need and the poorer you were the more funding you got. »[Entretien AP1]

« Le City challenge était un programme très controversé à l'époque parce que c'était un programme compétitif donc... alors qu'avant les financements pour la régénération – même si nous ne parlions pas de régénération à l'époque – étaient accordés sur une base de l'évaluation des besoins et les plus pauvres recevaient le plus. » [Entretien AP1]

La mise en place du City challenge est un moyen pour l'État central de contrôler comment les fonds sont dépensés et de réorienter les financements publics loin des publics considérés comme déviants selon les normes conservatrices :

« City challenge was invented because they [the Government] found that most of the money that was being spent by local authorities through the local authorities' government grants and Urban Programmes did not seem to be going to projects that the Government liked.

— *Such as social infrastructure?*

— *Well... no. When I was working on the Urban Programme it was more things... I remember one which was a project for a Lesbian cooperative and the conservative government did not think that a project for Lesbian cooperative was actually going to regenerate inner cities and create jobs and get people out of rioting and working and so on. » [Entretien AP1]*

« Le City challenge a été inventé parce que le gouvernement trouvait que la majorité des fonds dépensés par les autorités locales dans le cadre des dotations globales de fonctionnement et du Urban programme ne semblait pas être allouée à des projets que le gouvernement appréciait.

— Comme le développement social ?

— Eh bien... non. Quand je travaillais sur l'Urban programme, c'était plus des choses comme... Je me souviens d'un projet pour une coopérative lesbienne et le gouvernement ne pensait pas que le projet d'une coopérative lesbienne allait régénérer les *inner cities* et créer des emplois et aider les habitants à arrêter de créer des émeutes et retrouver un emploi, etc. » [Entretien AP1]

2.2.2 Des limites strictes garanties par la gouvernance du projet

« So they wanted to try the idea of focussing on to a very narrow area so it was concentrated. The programme gave 37,5 millions. Each local of local authority had to achieve its own concept and why it has chosen the geographical area. The Urban programme could be spent all over the place. In that case you had drawn specific boundaries. » [Entretien AP2]

« Donc ils voulaient tester l'idée de se concentrer sur une zone très étroite de façon à avoir plus d'impact. Le programme s'élevait à 37,5 millions [de livres sterling]. Chaque autorité locale devait parvenir à sa propre vision [concept] et expliquer pourquoi elle avait choisi cette zone géographique. Les fonds du Urban programme pouvaient être dépensés partout [dans le *borough*]. Dans le cas du City challenge, vous deviez tracer des limites strictes. » [Entretien AP2]

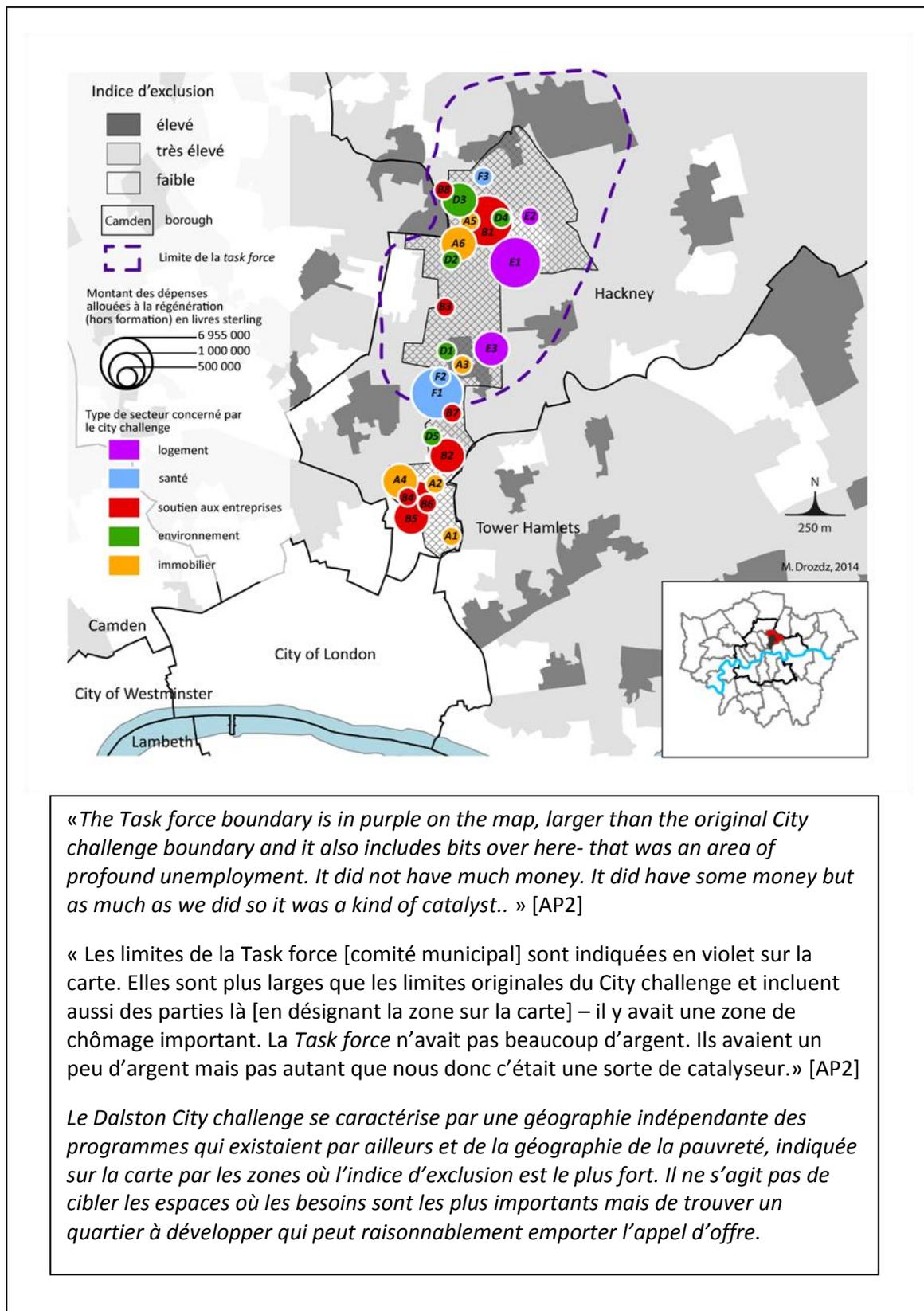
Chaque municipalité choisit elle-même les limites géographiques du programme. Cependant, une fois identifié, le périmètre ne peut pas être modifié, contrairement aux programmes précédents. Sous les Urban programmes, un *borough*

pouvait par exemple recevoir un financement pour un quartier et l'attribuer à un autre, afin de consolider des clientèles politiques par exemple.

Pour éviter cette situation et garantir la destination de l'allocation des fonds, ce n'est pas la municipalité qui met en œuvre le programme. Pour cela, le ministère mandate des experts, responsables auprès d'un conseil de direction (*board*) où les conseillers municipaux sont minoritaires. On retrouve ici une sorte de reproduction de la logique Docklands mais sans sortie de la gouvernance démocratique. Dans les faits, même si le périmètre du City challenge n'est pas *de jure* un périmètre d'exceptionnalité juridique, sa gouvernance en fait *de facto* un espace à part. Les projets sont réalisés par une entreprise extérieure à l'administration locale, gérée comme une entreprise privée et en principe « étanche » aux pressions politiques. Le responsable du programme est un expert mandaté par le gouvernement central, lié par contrat à la municipalité. Il s'engage à réaliser la stratégie pour laquelle les 37,5 millions de livres sterling sont alloués.

2.2.3 Une géographie opportuniste

Figure 4.41 Le périmètre du Dalston City challenge



Source : archives du Dalston City challenge

La géographie du programme s'explique de deux façons : premièrement, il s'agit de sélectionner une zone qui puisse de façon crédible attirer des investissements, notamment immobiliers. Les circulaires qui encadrent l'appel d'offres sont très claires sur ce point et exigent que les pouvoirs locaux fassent la démonstration du soutien financier apporté par le secteur privé :

« And, of greater importance, you will need to ensure that you have evidence of the robustness of your private sector leverage. This, as was pointed out at the review, is a key concern for Ministers and will undoubtedly be a major item for discussion at the Annual Review. » [Lettre 5/11/1993 du ministère de l'Environnement (Department of Environment) à la direction du City challenge]

« Il est de la plus haute importance que vous fassiez la preuve de la solidité de votre relation financière avec le secteur privé. Cela, comme nous l'avons indiqué lors de la *review*, est une préoccupation majeure des ministres et sera sans nul doute un point de discussion lors de l'évaluation annuelle. » [Lettre 5/11/1993 du ministère de l'Environnement (Department of Environment) à la direction du City challenge]

Deuxièmement, la géographie traduit également les priorités de l'équipe municipale ; l'ajout du quartier d'habitat public collectif dégradé de Holly Street, à l'est du périmètre correspondait à une priorité des services locaux [AP1].

Une fois le périmètre validé par le gouvernement central, il n'est plus possible de le modifier. L'intégration d'autres quartiers, dont la situation socio-économique se serait par exemple dégradée, n'est pas possible. Il ne s'agit pas d'un fonds assurantiel en direction des quartiers les plus mal lotis mais d'une subvention à destination de projets qui « peuvent marcher » et rendre les quartiers plus attractifs aux yeux d'investisseurs potentiels.

2.2.4 Un triple programme de régénération

Tableau 4.4 La répartition des dépenses du City challenge 1993-1998

Objectif	Dépenses du CC	Prévision de la répartition sur 5 ans en milliers de livres sterling	%
A	Investissements directs du City challenge	£ 3 484 000	9
B	Soutien aux entreprises	£ 5 958 000	16
C	Formation	£ 9 696 000	26
D	Environnement	£ 4 222 000	11
E	Logement	£ 10 327 000	28
F	Santé	£ 2 763 000	7
	Frais de fonctionnement	£ 1 050 000	3
	Total	£ 37 500 000	100

Source : calculs de l'auteure, à partir des archives du Dalston City challenge

Tableau 4.5 Les principaux projets immobiliers du Dalston City challenge en 1993⁹⁰

Objectif	CODE	Nom du projet	Montant des financements prévus	%	% du financement total
Attirer des investissements extérieurs	A1	Bishopsgate Goodsyard	£ 461 000 ⁹¹	15,63	16,17
	A2	ELLX	£ 39 000 ⁹²	1,32	
	A3	Kingsland Basin	£ 500 000 ⁹³	16,95	
	A4	Old Street Gateway	£ 800 000	27,12	
	A5	Dalston Town Centre	£ 500 000	16,95	
	A6	Viaduct	£ 650 000	22,03	
	TOTAL		£ 2 950 000	100,00	
Création de nouvelles entreprises et soutien à l'emploi existant	B1	Dalston Town Centre	£ 1 345 000	32,51	22,68
	B2	Business Park	£ 700 000	16,92	
	B3	Metropolitan Workshop	£ 331 000	8,00	
	B4	Circus Space	£ 401 499	9,70	
	B5	BFI Hoxton	£ 690 000	16,68	
	B6	Burbage House	£ 190 000	4,59	
	B7	Geffreye Museum	£ 400 000	9,67	
	B8	Health Trust	£ 80 000	1,93	
TOTAL		£ 4 137 499	100,00		
Réhabilitation du paysage et des espaces publics	D1	Kingland Road "Eyesore" sites	£ 183 207	12,27	8,18
	D2	Kingland Road service improvements	£ 250 000	16,74	
	D3	Ridley Road Market	£ 607 666	40,69	
	D4	Kingland Waste Market	£ 32 334	2,17	
	D5	Haggerston Library	£ 420 190 ⁹⁴	28,14	
TOTAL		£ 1 493 397	100,00		

⁹⁰ Nous présentons ici les chiffres mentionnés dans les bilans comptables des années 1992-1994. En raison de la récession immobilière de 1992, les projets qui reposaient sur un apport du secteur privé sont abandonnés et leurs fonds réalloués.

⁹¹ Projet temporairement annulé – fonds réalloués en partie.

⁹² Projet interrompu.

⁹³ Difficultés à trouver un promoteur privé pour la partie sud ; redéveloppement limité au nord. Montant de l'investissement final du City challenge : 370 000 livres sterling.

⁹⁴ Abandon du projet suite à la difficulté de trouver un partenaire public ou privé.

Logement	E1	Holly Street	£ 6 955 000	85,85	
	E2	German Hospital	£ 147 000	1,81	
	E3	Haggerston Estate	£ 999 000	12,33	
	TOTAL		£ 8 101 000	100,00	44,40
Santé publique	F1	Saint L Hospital	£ 1 345 000	85,94	
	F2	SLH Primary Health Care	£ 200 000	12,78	
	F3	Downs Park playground	£ 19 976	1,28	
	TOTAL		£ 1 564 976	100,00	8,58
Financement total des projets immobiliers			£ 18 246 872	100,00	

Source : calculs de l'auteure, à partir des archives du Dalston City challenge

A. LES INVESTISSEMENTS A CARACTERE SOCIAL : COMPENSER LE SOUS-INVESTISSEMENT DES ANNEES THATCHER

Deux quartiers de logements du parc public (Holly Street et Haggerston) sur les dix que compte Hackney sont inclus dans le programme. Il s'agit de répondre au sous-investissement des années Thatcher⁹⁵. Holly Street constitue un modèle expérimental dupliqué ensuite à grande échelle dans le reste de l'agglomération et systématisé à partir de la fin des années 1990. Il consiste à financer la restauration du parc public de logement par un assemblage de financements publics et privés qui permettent la réhabilitation ou la rénovation du parc existant et la construction de nouvelles unités vendues sur le marché privé. Le processus s'accompagne du transfert de la propriété à un bailleur privé (*housing association*), ce qui permet à terme à la municipalité de se désengager financièrement de sa gestion. À Holly Street, la privatisation⁹⁶ a d'abord concerné moins du tiers des logements rénovés dans la phase du City challenge. Aujourd'hui, la majorité du parc de logements relève d'un statut privé⁹⁷.

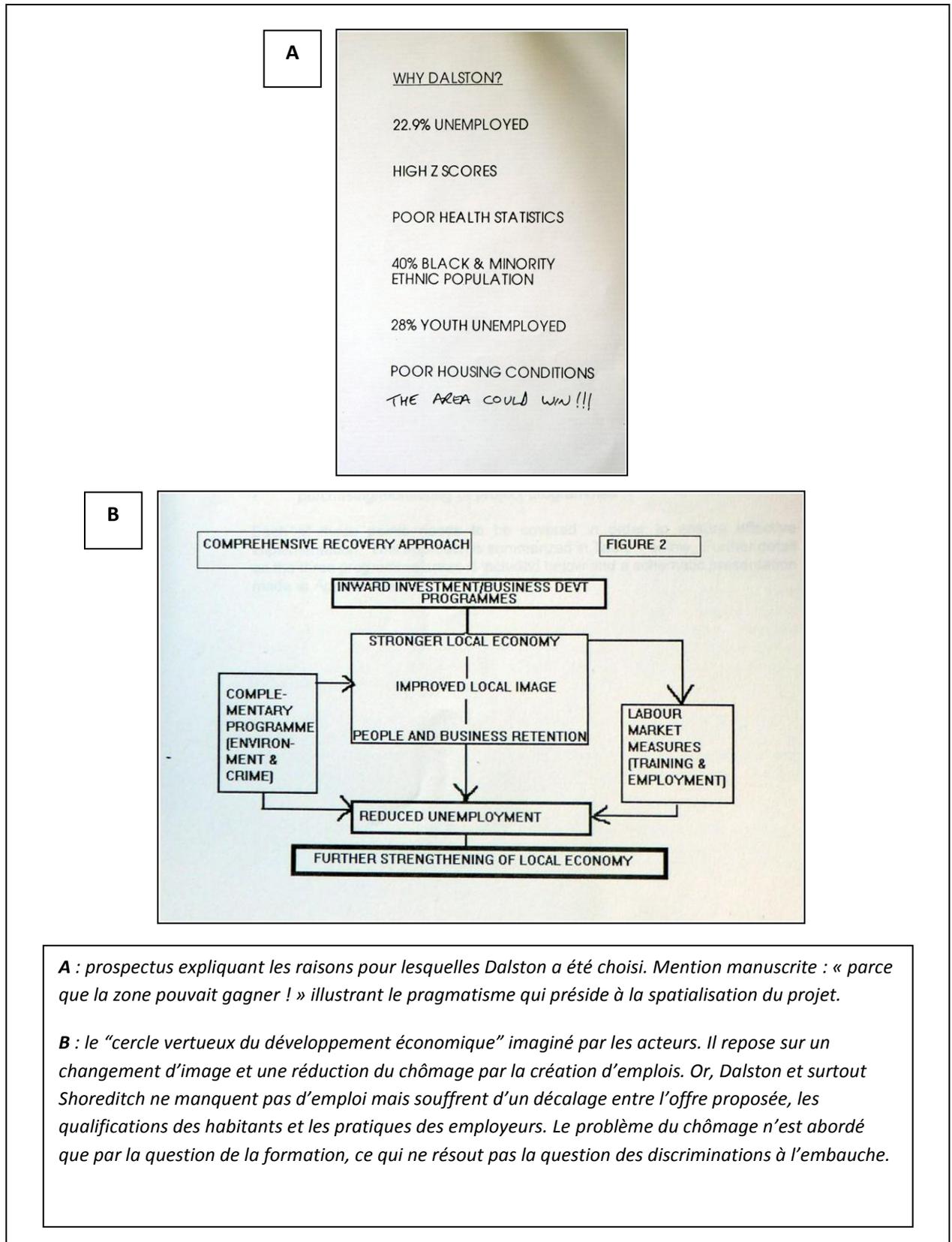
⁹⁵ La fin des années 1980 se caractérise par une diminution de la capacité d'investissement des municipalités à destination du parc de logements dont elles ont la charge, ce qui entraîne une dégradation importante du stock dans la capitale (Malpass et Mullins, 2002).

⁹⁶ Par transfert à un bailleur ou via la procédure dite du droit à l'achat de son logement (*Right to buy*). Elle permet aux locataires du parc public d'acheter les appartements dans lesquels ils résident à un prix avantageux.

⁹⁷ Entretien informel avec P., activiste au sein de la branche de Hackney de la London Tenants Federation, association de défense des droits des locataires du parc public, le 17 janvier 2012.

B. UNE RHETORIQUE DEVELOPPEMENTALISTE QUI OUBLIE DE MENTIONNER SES BENEFICIAIRES

Figure 4.42 Un discours développementaliste au service d'une stratégie opportuniste



Source : archives du Dalston City challenge.

La géographie des quartiers les plus défavorisés est connue mais ces derniers ne sont pas la cible du programme, comme l'illustrent les choix géographiques de la direction. Pourtant, la rhétorique développementaliste domine l'ensemble des documents du City challenge. Les chiffres du chômage, particulièrement des jeunes, sont toujours annoncés dans les premières pages des rapports officiels pour justifier la nécessité d'une intervention de la puissance publique afin d'aider ces quartiers en difficulté à « se développer » et à produire (enfin) les ressources nécessaires à l'intégration économique de sa population. Dans ce cadre, la formation est vue comme la pierre angulaire du développement économique. Rien de bien neuf en regard des discours des années 1970 et 1980 et un tiers du financement total est alloué à ce secteur. Cependant, comme pour tous les programmes de régénération *the devil is in the details* (« le diable se situe dans les détails »), pour reprendre un adage populaire.

À Dalston, la situation de l'emploi est complexe. Ce n'est pas le travail qui manque, mais les compétences. Le nombre d'actifs de la zone (15 000) dépasse de loin la population active totale résidente (10 000). Mais le taux d'emploi dans la population active résidente était, dans les faits, très faible (24,4 %). Du reste, la part de la population active au chômage ne couvrait qu'une partie des actifs « inactifs » ; la moitié de la population en âge et en capacité de travailler n'était ni employée, ni bénéficiaire de l'assurance chômage⁹⁸. La population exclue des marchés de l'emploi était dominée par du chômage de longue durée, la population la plus difficile à réintégrer (Buck *et al.*, 1987).

Dans les documents du programme, il n'est pas fait mention d'une stratégie destinée à répondre aux difficultés des habitants à intégrer les marchés locaux du travail. Pour intégrer économiquement les populations en marge des marchés de l'emploi, une politique de formation était loin de suffire. Des coopératives d'emplois, capables de discriminer positivement des populations difficilement employables (parents isolés, anciens détenus, minorités visibles) semblaient par exemple plus à même d'y parvenir.

La formation prend pour cible le secteur de la construction, stimulé par les chantiers entrepris dans le cadre du City challenge et les nouvelles technologies qui se développent dans le quartier de Old Street et de Shoreditch. Les résultats après les cinq ans du programme indiquent une création nette d'environ 3 000 emplois, mais sans mentionner le profil des bénéficiaires ou les raisons qui expliquent ces créations (formation ou accès à des locaux à bas coût ?). Par ailleurs, le parcours géographique et économique des personnes ayant bénéficié des formations ne fait pas non plus l'objet d'une enquête longitudinale. Il est dans ce cas impossible de savoir dans quels

⁹⁸ La catégorie « actif » du recensement exclut les retraités et les étudiants à plein-temps.

quartiers se situent les personnes qui ont trouvé un emploi et leur profil. Le maintien d'un chômage élevé dans le *borough*, qui détenait encore en 2000 le record londonien, témoigne des effets limités des programmes de formation sur les personnes les plus exclues des marchés du travail. Mon interlocuteur a reconnu volontiers que le programme, bien que considéré par le gouvernement central comme « un succès », a eu bien du mal à intégrer les habitants les plus en difficulté. Cette situation est à l'origine de nombreuses tensions entre les bénéficiaires et les habitants exclus de la stratégie :

« *The Comprehensive Estate was followed by the Shoreditch Our Way initiatives which then led to the New deal for communities... » Shoreditch Our Way » was called that because they wanted to say « we don't want these people here, we don't want these artists, we want to do it our way. » [AP2]*

« The comprehensive estate [programme de rénovation des quartiers d'habitat collectif] a été suivi par le programme Shoreditch Our Way qui a ensuite conduit au New deal for communities [programme de régénération néotravailleuse mené entre 1999 et 2009]. Ça s'appelait "Shoreditch our way" parce qu'ils voulaient ainsi dire "nous ne voulons pas de ces gens ici, nous ne voulons pas de ces artistes, nous voulons le faire à notre façon". » [AP2]

Cet extrait saisit bien les tensions politiques propres aux actions de régénération (Gough, 2002) : les résidents du périmètre, pourtant légitimes à bénéficier d'aides supplémentaires en raison de leur position socio-économique défavorisée, s'indignent devant le spectacle d'investissements réalisés en leur nom, dont ils ne constituent pas le public bénéficiaire. La mobilisation d'une rhétorique développementaliste peine à endiguer la prise de conscience des injustices dont est porteuse une démarche s'appuyant sur une géographie opportuniste.

C. UNE STRATEGIE IMMOBILIERE FONDEE SUR L'AUDACE : OSER VOIR LES OPPORTUNITES D'UN QUARTIER EN DECLIN

Les investissements immobiliers se concentrent sur deux zones : le centre-ville de Dalston et le quartier de Shoreditch.

Le centre-ville de Dalston : une politique de montée en gamme des commerces

Dalston compte une importante population résidente et commerçante originaire des Antilles et de Turquie. Mais elle est marginalement intégrée à la stratégie de régénération. Celle-ci propose une montée en gamme des enseignes commerçantes. Il s'agit de subventionner la rénovation de certains bâtiments, afin d'attirer des enseignes prestigieuses comme les chaînes nationales de supermarché. Le projet vedette (*flagship*) prévoit la rénovation d'un centre commercial situé en face de la station de métro aérien (*overground*) où s'est installé Sainsbury's à la fin des années 1990.

Shoreditch : mettre en valeur un quartier de friches industrielles

En 1992, plusieurs friches industrielles mitent le tissu urbain du quartier. Jusqu'à la fin des années 1980, elles sont identifiées par l'administration locale comme les marqueurs du déclin économique et démographique. Celle-ci cherche à endiguer le phénomène par une politique d'aménagement contraignante. Elle maintient une régulation locale défavorable aux conversions d'usage des bâtiments industriels (LB Hackney, 1989). Cette contrainte n'a pas empêché la fermeture des ateliers mais explique la création d'un quartier de friches à moins d'un kilomètre du centre financier de la City de Londres. L'assouplissement des usages (*class use*) des bâtiments à partir de 1987 conduit à la colonisation de la zone par des artistes et des designers dont les studios entrent alors dans la catégorie *light industrial* (industriel léger). La municipalité y voit le moyen d'endiguer les conversions du stock industriel vers des usages résidentiels⁹⁹, même si la promotion immobilière ne se risque guère à investir dans un quartier peu coté.

Le potentiel culturel et immobilier du quartier est identifié après une enquête commandée par la mairie. En 1992, ce document note la présence de nombreux artistes et créateurs installés dans d'anciens bâtiments industriels (LB Hackney, 1992). Le quartier compte notamment plusieurs designers industriels diplômés des prestigieuses universités de Royal College of Arts, Central Saint Martin ou Goldsmith College. Le City challenge se présente comme une occasion de valoriser ce potentiel. Les quartiers de Old Street, Hoxton et Shoreditch constituent ainsi le deuxième pôle d'investissement du programme, captant 30 % des 18 millions de livres sterling allouées à ce secteur.

Selon les termes de mon interlocuteur, c'est le pôle risqué de la stratégie, celui qui demande le plus de flair pour créer des opportunités de développement, alors que la zone est évitée par les acteurs de la promotion immobilière. Autrement dit, la stratégie demande l'expertise d'un franc-tireur de l'immobilier comme lui qui avait fait ses preuves dans les Docklands pendant la récession de 1987.

« Because I came from London Docklands and I had a strong property focus on some of the most difficult areas, [I knew] where to attract interest from the property sector and I actually achieved property investment during a recession and I think that was quite attractive to them. I was there after 1986, at the height of the recession. » [AP1]

« Parce que je venais des Docklands [la LDDC, London Docklands Development Company] et que j'avais une stratégie immobilière pour les zones les plus difficiles, [je savais] où attirer l'attention des investisseurs et j'étais dans les faits

⁹⁹ Entretien [AP2], cadre aux services d'aménagement de Hackney.

parvenu à obtenir de l'investissement pendant la récession et je pense que c'était un atout à leurs yeux. J'étais là-bas après 1986, au pic de la récession. » [AP2]

Le *borough* complète sa politique de valorisation immobilière en cherchant à attirer des populations spécifiques pour changer l'image des quartiers dans lesquels les opérations se déroulent :

« There was an art team within the council with whom we worked and also a local company called Glasshouse. Together we bought buildings, restored them and put artists in them and designers and IT people. » [AP2]

« Il y avait une équipe d'artistes à l'intérieur de la municipalité avec laquelle nous travaillions et aussi une entreprise locale qui s'appelait Glasshouse. Ensemble nous avons acheté des bâtiments, nous les avons rénovés et mis des artistes dedans, des designers, et des développeurs. »

Figure 4.43 Les réalisations immobilières à Shoreditch



Old Street gateway development. Dans un quartier à la réputation négative en raison de l'ancrage d'un parti d'extrême-droite, mise en place d'une stratégie de changement d'image par l'installation d'artistes dans un bâtiment victorien rénové (Circus space) et d'étudiants de l'université de Westminster à qui le council vend à bas prix un bâtiment pour y construire une résidence universitaire. 415 000 de livres sterling investis dans la rénovation des deux bâtiments. (source : Google street view , mai 2012)



Union Walk business park, dans Cremer Street, à proximité de Hackney Road. Situé sur le tracé de la ligne d'Overground prévue depuis les années 1980 mais ouverte seulement en 2010, ce quartier industriel fortement touché par les fermetures d'usines et d'ateliers depuis les années 1960 était évité par les investisseurs privés. 130 000 livres sterling du City challenge furent investis pour la rénovation de ce bâtiment, complétés par 300 000 livres sterling du secteur privé. Contrairement aux coopératives gérées par Hackney, il ne permet pas d'allouer les locaux à des entreprises à caractère social (source : Google Street view, mai 2012)



Le marché de Ridley Road, en face de la station de Dalston. Principalement occupé par des commerçants servant une clientèle immigrée, majoritairement caribéenne, le marché est en fait constitué de plusieurs espaces plus ou moins formels, combinaison de locations auprès du réseau ferré (Network rail) et de sous-locations plus ou moins autorisées. Le City challenge investit 100 000 livres sterling dans la rénovation des façades pour tenter d'attirer d'autres enseignes. (source : photo CC de <https://www.flickr.com/>)



La rénovation du quartier de Holly Street. L'architecture brutaliste du quartier surnommé « Le Serpent » en raison de sa géométrie est remplacée par un quartier d'habitat collectif organisé autour d'un réseau de placettes autour desquelles se distribuent les blocs, inspiré par les principes du new urbanism et de Jane Jacobs (CABE, 2006). La tour sur la photo est la seule des quatre du quartier à avoir été réhabilitée (source : Google street view, mai 2012)

2.2.5. La gouvernance du programme et ses effets sur l'exercice de la citoyenneté des habitants « régénérés »

A. LES EFFETS DU CONTRACTUALISME SUR LA TRANSPARENCE DES DECISIONS

Dès la signature du contrat entre la compagnie à responsabilité limitée que constituaient le City challenge et la municipalité, le rôle du public est, par définition, redéfini :

« Dalston City Partnership is a private company and there is no obligation on the Board to make any information about its activities public. The Company is not covered by the same legislation which requires public access to information held by local authorities. » City challenge operating agreement, 1993.

« Le Dalston City challenge est une entreprise privée et il n'y a aucune obligation pour la direction de rendre publiques des informations relatives à ses activités. L'entreprise n'est pas soumise à la même législation que celle qui requiert que le public accède aux informations que possèdent les autorités locales. » City challenge operating agreement, 1993.

La compagnie est financée par des fonds publics mais relève du droit privé. Dans ce cadre, elle est soumise à des normes différentes de celles des autorités locales représentatives, en particulier en ce qui concerne la publicisation des informations produites. Une des conditions fondamentales de la citoyenneté démocratique libérale représentative, la possibilité, pour le public représenté, d'examiner les actions de ses représentants, était dès lors supprimée. Cette capacité, de droit dans un système démocratique, devient une indulgence accordée par la direction :

*« Although the Company is not obliged to disclose information and, in certain circumstances, is required to keep it confidential, it is considered important that the Company should be seen to be operating in a way which is accountable to the public. Not only does it spend public money, but it is a partnership which involves local businesses and the local community », *ibid.**

*« Même si l'entreprise n'est pas obligée de révéler les informations la concernant et, dans certaines circonstances, est dans l'obligation de les rendre confidentielles, il nous semble important qu'elle soit perçue comme opérant d'une façon responsable vis-à-vis du public. Non seulement elle dépense de l'argent public, mais c'est également un partenariat qui implique des entreprises locales et des habitants », *ibid.**

La direction accepte de ne pas opérer dans une opacité totale et de permettre aux membres du public qui en feraient la demande d'accéder à une partie de l'information qu'elle produit. En revanche, elle n'autorise pas la participation de membres extérieurs aux débats du conseil de direction.

B. VAUT-IL MIEUX AVOIR DE LA CHANCE OU DU POUVOIR ? LES EFFETS PARADOXAUX DU CITY CHALLENGE SUR LA CITOYENNETE

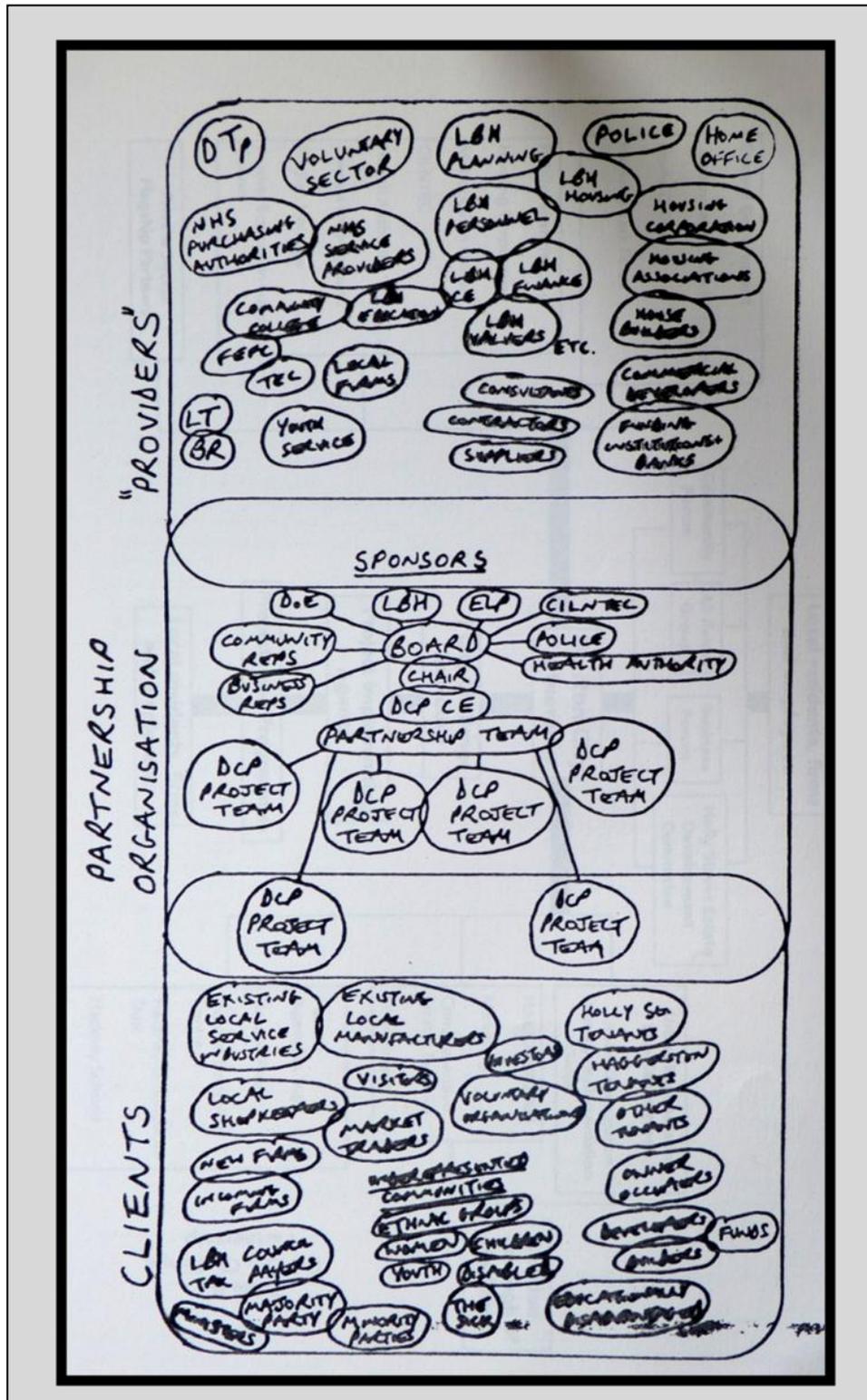
La direction du programme (*board*) est composée de représentants de la municipalité, du secteur privé et des habitants (*local community*), associés dans un partenariat :

« *The company had to be a partnership between the council, the local community, local business, and preferably some large private sector partners because it was a conservative government and they wanted big business to be involved.* » [AP1]

« L'entreprise devait être un partenariat entre la municipalité, les habitants locaux, les entreprises locales et de préférence des partenaires issus des grandes entreprises parce que c'était un gouvernement conservateur et qu'il voulait que les grands noms soient impliqués. » [AP1]

Le conseil de direction (*board*) est composé de 25 personnes réparties de la façon suivante : six conseillers municipaux, huit représentants des administrations publiques (santé, transport, logement), le directeur exécutif du programme, six représentants des entreprises opérant dans la City, deux représentants de celles basées à Dalston et trois représentants de la société civile (*Dalston community forum*). Notons d'abord la faiblesse quantitative de la représentation des habitants et des acteurs économiques locaux, traduisant bien les choix de développement valorisés par le gouvernement central vers une stratégie économique capable d'attirer des capitaux extérieurs. Au total, les intérêts locaux sont minoritaires, représentés par 11 membres.

Figure 4.44 Document manuscrit extrait des archives du City challenge présentant l'organisation de la gouvernance



Source : archives du Dalston City challenge

Réfléchissons aux changements introduits par le City challenge sur l'exercice de la citoyenneté. En théorie, le programme n'aurait pas dû avoir d'impact. La feuille de route du programme est contenue dans l'*implementation plan*. Si la direction du programme s'en était tenue à la feuille de route, ils auraient réalisé un plan conçu par des instances représentatives. La municipalité aurait été déchargée de la mise en œuvre de la feuille de route, pas de sa conception. On peut aisément comprendre la logique qui préside à la création de telles entreprises privées mandatées par le gouvernement : indépendante des pressions perçues ou avérées du public, leur direction est mue par le seul désir de réaliser les objectifs pour lesquels elle a été recrutée. Comme le souligne mon interlocuteur :

« *I had a five year programme to run, 7.5 million a year and I had to deliver.* »
[AP2]

« Je devais faire tourner un programme de cinq ans, 7,5 millions par an et je devais produire des résultats. » [AP2]

Mais que se passe-t-il lorsque les fonds doivent être réalloués ou lorsqu'il faut choisir les « clients » (fig. 4.44) ? Dans ce cas, la discrétion est laissée à la seule direction du City challenge. Or, 50 % des financements ont été alloués de cette façon¹⁰⁰. Dans ce cas, l'allocation dépend du lobbying des parties prenantes ou du hasard. Par exemple, mon interlocuteur m'indique qu'à Hackney, la communauté nigériane, arrivée dans les années 1980, était peu représentée au conseil municipal. Un des directeurs du *board*, libraire et responsable associatif, appartient à cette communauté. Il a été recruté par le directeur général qui le connaît par ses activités culturelles, notamment l'organisation d'un festival de littérature afro-antillaise. Recruté au sein du *board*, il aide en priorité les membres de cette communauté à demander des aides auprès du City challenge. Les bénéficiaires, disposant de peu de pouvoirs dans les instances représentatives, avaient eu la chance qu'un de leurs membres soit coopté par la direction.

« *We were lucky we had a director who was from the Nigerian community and did brilliantly with them to engage with the British bureaucratic culture and get grants.* » [AP2]

« Nous avons eu de la chance qu'un des directeurs soit issu de la communauté nigériane. Il a été formidable pour les aider avec la culture bureaucratique britannique et à obtenir des aides. » [AP2]

La désignation des membres de la société civile est laissée à l'appréciation de la direction, elle peut donc refléter les différents degrés de mobilisation de chaque

¹⁰⁰ La validation du ministère n'était requise pour des subventions supérieures à 500 000 livres sterling.

communauté. Ceci étant, elle offre également la possibilité à ceux qui sont moins bien représentés par le système politique d'avoir une voix au sein du *board*.

En pratique, on assiste donc à une reconfiguration de la citoyenneté dans un double système de représentation : à la représentation élue de décider des limites géographiques et des principes de chaque programme de régénération, à une représentation immanente de faire valoir les intérêts des groupes locaux. C'est un trait récurrent des programmes de régénération à partir de cette date qui se confirme sous les néotravailleurs (Imrie et Raco, 2003).

Une telle remarque pose la question de savoir quel système, indépendamment de son efficacité, est le plus juste : celui qui soumet les représentants locaux à la compétition électorale au risque de marginaliser les groupes les plus dépourvus de capitaux politiques ou celui qui soumet à la chance et aux hasards des nominations la possibilité de voir ses demandes représentées. Nous pouvons répondre qu'une combinaison des deux, avec une nomination par tirage au sort au sein du *board* serait la plus à même de permettre une égalité de représentation. Mais là n'était pas l'intention du gouvernement, qui cherchait avant tout à remettre au pas les pouvoirs locaux.

3. Le Single regeneration budget (SRB) : entre contre-géographie du City challenge et émergence d'un imaginaire métropolitain pour la « City Fringe ».

3.1 La disparition des objectifs sociaux de la régénération

Le cycle de programmes urbains suivant, le Single regeneration budget, opère de façon similaire dans une compétition territoriale élargie. Tous les territoires sont autorisés à participer et proposer des projets autour des thèmes suivants : emploi et formation, développement économique et compétitivité des territoires, rénovation des quartiers d'habitat social dégradés, reconnaissance des minorités (*ethnic minorities*), lutte contre l'insécurité, santé et environnement.

Les réponses aux appels d'offres n'ont plus besoin de proposer une démarcation territoriale limitée au quartier. Il est possible par exemple de demander un

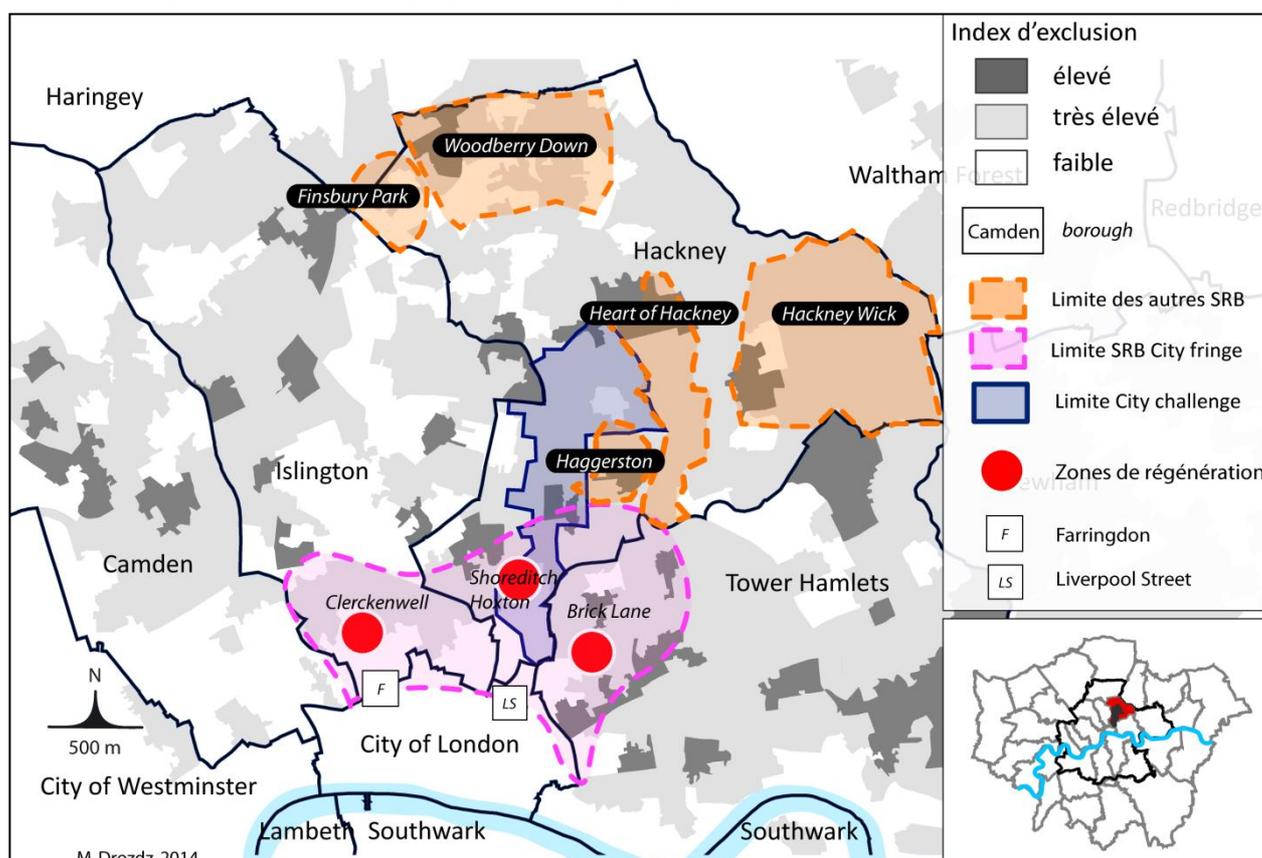
financement pour favoriser la création d'un réseau de gouvernance autour d'un thème commun comme le développement économique.

Dernier fait notable et non des moindres, les caractéristiques socio-économiques des localités ne font plus partie des critères d'attribution. La géographie de la régénération n'est plus adossée à celle des inégalités.

3.2 Les (contre)géographies du SRB

À Hackney, la mise en œuvre du SRB donne lieu à la création d'une contre-géographie de la régénération en réaction au City challenge. Un premier programme se concentre sur les quartiers d'habitat public dégradé exclus du périmètre du City challenge¹⁰¹. Un deuxième sur les franges de la City, au-delà du seul quartier de Shoreditch.

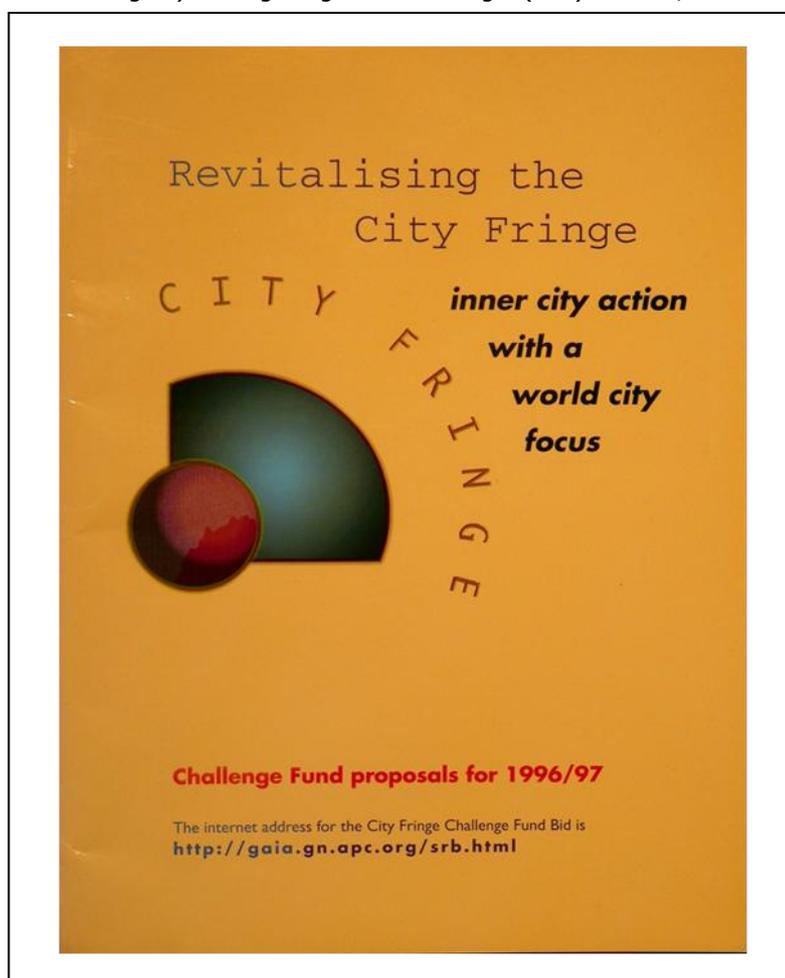
Figure 4.45 Les (contre)géographies du Single regeneration budget à Hackney



¹⁰¹ Nous n'avons pas eu accès aux archives de ce programme. Au total, comme nous l'indiquons sur la carte, cinq programmes SRB ont financé des projets de rénovation des logements du parc public.

3.3 Le SRB City Fringe : l'émergence d'un imaginaire métropolitain pour le développement des quartiers péricentraux de la City

Figure 4.46 Couverture de la réponse de Hackney et des municipalités adjacentes (Tower Hamlets et Islington) au Single regeneration budget (SRB) de 1996/97.



Source : Challenge fund proposal, SRB 1996/97

L'équipe du City challenge se joint aux services municipaux de Hackney et des municipalités qui bordent le territoire de la City de Londres pour proposer une réponse commune au quatrième *round* du SRB (1996/97). Ils demandent un financement pour créer un réseau de gouvernance des territoires des franges de la City (*City fringe*). « *Inner city focus with a world city focus* », le slogan est ambitieux. En 1992, dans la rhétorique du City challenge, l'association entre Hackney et la City s'effectuait encore dans un rapport de condescendance philanthropique :

« *How were City companies involved in the programme?* »

— *Partly but mainly through corporate social responsibility. S. L. from Stanhope and M. C. who was [chair of policy and resources] of the Corporation [of London] and some of the directors of SBC Warburg bank and Morris Crisps*

whom I worked with when I was at the LDDC. They were very conscious that across the line there, there was massive deprivation and were very concerned about that, [because of] the Images of the company. You can think that the current behaviour of banker is bad but it was actually invented at that time in the early 90s late 80s. There was a champagne bar in Broadgate here [désignant un point sur la carte] and here [désignant un autre point] there was people starving on the streets and there, very hard drug usage, a lot of gang crime, shootings. » [AP2]

« Comment les entreprises de la City étaient-elles impliquées dans le programme ?

— De loin, mais surtout à travers la responsabilité sociale des entreprises. S. L. de Stanhope et M. C. qui était [directeur de la politique et des ressources] à la Corporation [de Londres] et des directeurs de la banque SBC Warburg et Morris Crisps avec qui j'avais travaillé quand j'étais à la LDDC. Ils étaient bien conscients qu'au-delà de cette ligne ici, l'exclusion était considérable et cela les inquiétait [pour] l'image des entreprises. Vous pouvez penser que le comportement des banquiers n'est pas terrible de nos jours mais dans les faits, il a été inventé à ce moment-là, fin des années 1980 début des années 1990. Il y avait un bar à champagne à Broadgate ici [désignant un point sur la carte] et ici [désignant un autre point] il y avait des gens qui mourraient de faim dans la rue, et là, de la consommation de drogues dures, de la criminalité liée aux gangs, des fusillades. » [AP2]

L'idée que le territoire de la City pouvait concrètement s'étendre au-delà de ses limites historiques était encore bien lointaine. Dans le texte du SRB publié en 1996, on voit se déployer des représentations sensiblement différentes. S'appuyant sur la mobilisation d'un imaginaire géographique métropolitain, il envisage un codéveloppement des franges de la City et du quartier d'affaires.

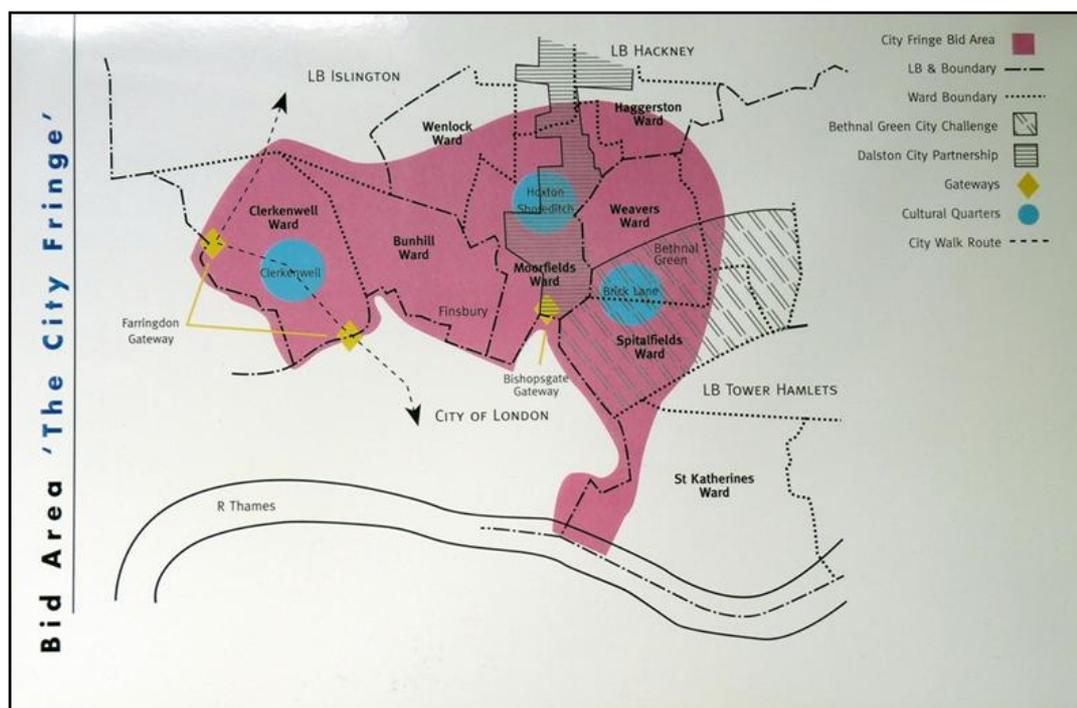
« “The Fringe” circles round from Clerkenwell in the west, through Shoreditch and Spitalfields down to Tower Bridge in the east. [...]. For hundreds of years the Fringe has underpinned and complemented the City economy, whilst acting as a point of entry for immigrants' communities and refugees. Its support function has grown in importance and today, this highly commercial area hosts many services essential to London's role as one of the World's top three financial centres. » [Challenge fund proposal, SRB 1996/97]

« “La Frange” forme un arc de cercle qui part de Clerkenwell à l'ouest, passe par Shoreditch pour descendre à Tower Bridge à l'est [...]. Pendant des centaines d'années la Frange a soutenu et assisté l'économie de la City, tout en étant un point d'entrée pour les communautés d'immigrants et les réfugiés. Sa fonction de soutien a pris de l'importance et aujourd'hui, ce quartier très commerçant accueille plusieurs services essentiels au maintien du rôle de Londres, troisième place financière mondiale. » [Challenge fund proposal, SRB 1996/97]

Ce discours relève plus de l'incantation que du constat. Dans les faits, au moment de la rédaction du rapport, on ne connaît pas le nombre d'entreprises des franges qui ont pour clients des firmes de la City. Un des quatre axes prioritaires du SRB City Fringe propose la mise en place d'un « audit de la régénération » afin de prendre la mesure concrète des activités arrimées à la City. Il faut attendre 2003 pour avoir une image plus précise des réseaux économiques locaux (Renaisi, 2003). Dans les faits, l'économie des franges et celle de la City sont déconnectées. En 2000, moins de 4 % des emplois des franges sont occupés par des résidents locaux et le chiffre tombe à 1 % pour les emplois de la City. Mais la rhétorique est en place.

Ce n'était pas tant les activités concentrées dans les franges qui constituent une opportunité pour la City que les réserves foncières entourant les friches ferroviaires et industrielles du Bishopsgate Goodsyard et de Farringdon.

Figure 4.47 Une montée en généralité territoriale : du SRB à la « City Fringe »



Source : Challenge fund proposal, SRB 1996/97

Cette carte (fig. 4.47), extraite du SRB « City Fringe » contenue dans les archives du City Challenge, présente la construction du territoire de la « frange » dans l'imaginaire des aménageurs au milieu des années 1990. Centrée sur les espaces de développement potentiel, elle illustre « la montée en généralité territoriale » à laquelle on assiste après le City challenge et l'émergence d'une stratégie de développement articulée autour de deux types de sites : les portes (*gateways*) de la City, zones d'opportunité foncière, et les quartiers culturels (Clerkenwell, Brick Lane, Shoreditch).

Conclusion

Dans les années 1990, on assiste à la mise en place de la régénération urbaine. Le terme désigne dès lors les politiques qui opèrent dans une logique opportuniste, au cas par cas, dans un cadre général compétitif. Au niveau national, la nouveauté réside dans l'organisation d'une compétition territoriale pour l'attribution des financements urbains, sans une évaluation préalable des besoins et sans la mise en place d'une géographie prioritaire. Pour la première fois depuis 1977, la politique de la ville est donc officiellement déconnectée des besoins sociaux. Elle repose sur une division spatiale du travail entre les niveaux de gouvernement que nous résumons dans la figure suivante.

Encadré 4.20 Stratégies de développement local et niveau de gouvernement 1992-2001.

Gouvernement central	Gouvernements locaux
<p>Édition des principes généraux des politiques de la ville (<i>guidances</i>) et organisation de compétitions territoriales pour contrôler la direction de l'attribution des financements nationaux.</p> <p>Création d'agences locales de régénération urbaine dont le but est de réaliser les stratégies élaborées par les <i>boroughs</i>. Attribution des financements à ces agences sous contrat avec le gouvernement central et qui échappent au contrôle démocratique local.</p>	<p>Porteurs des projets initiaux. Effectuent les diagnostics territoriaux : identification des zones d'opportunité et des barrières au développement économique sur les territoires dont ils ont la charge. Dessais de la réalisation des stratégies.</p> <p>À partir de 1997, création d'agences de régénération internes aux municipalités, réintégration d'une partie de la mise en œuvre des stratégies de régénération au sein des services municipaux.</p>

À Londres, le développement des quartiers d'*inner city* se situe au centre d'une double stratégie : dans les quartiers d'habitat du parc public, il s'agit de pallier les années de sous-investissement et *in fine*, de se décharger d'une partie de la gestion du parc par la privatisation ; dans les franges de la City, il s'agit de changer l'image des territoires et d'aider à une montée en gamme des commerces pour attirer l'investissement immobilier. Le projet prend de l'ampleur dans la deuxième moitié des années 1990. À la veille du retour de K. Livingstone au pouvoir à la mairie de Londres, l'idée d'une zone d'opportunité foncière dans les franges de la City est bien établie. La matrice de la régénération des franges est en place.

Dans la gouvernance des projets, les pouvoirs locaux élus sont marginalisés au profit d'acteurs extérieurs. Le cas du Dalston City challenge illustre le rôle joué par les

entrepreneurs de la régénération dans ce processus. Loin de n'être que les exécutants du gouvernement central, ils possèdent une marge de manœuvre suffisante pour mettre en place leurs propres stratégies. Elles s'appuient sur leur interprétation du « potentiel » d'un espace et leur habileté à s'associer à des francs-tireurs de la promotion immobilière prêts à investir dans des espaces à faible rentabilité. La régénération repose avant tout sur une logique du « coup ».

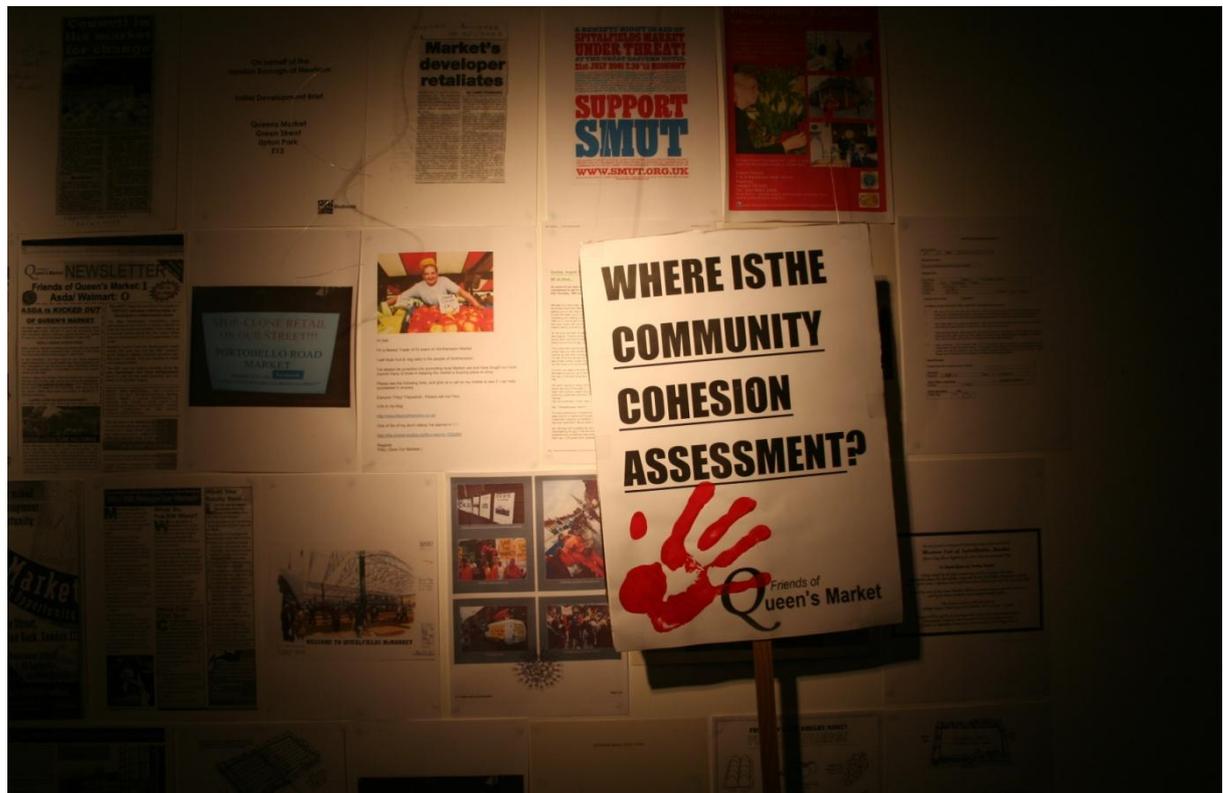
Sans disparaître, les programmes sociaux se retrouvent arrimés aux stratégies de valorisation immobilière. Les risques d'une telle démarche sont nombreux et soumettent les ambitions sociales aux vicissitudes des marchés immobiliers.

Partie 3. Une Troisième voie inachevée

Chapitre 5. Troisième voie et aménagement urbain : une géographie du cynisme

« La reconnaissance n'est pas seulement une politesse qu'on fait aux gens : c'est un besoin vital. » Taylor (1997).

« En formulant ce projet, je tiens pour acquis que, de nos jours, la justice implique à la fois la redistribution et la reconnaissance [...]. Mon objectif général est donc de relier ces deux problématiques politiques actuellement disjointes, car ce n'est qu'en intégrant la reconnaissance et la redistribution que nous pourrions parvenir à élaborer le cadre théorique-critique dont notre époque a besoin. Je mettrai cependant de côté ce projet ambitieux pour me concentrer ici sur un seul aspect du problème : dans quelles conditions une politique de reconnaissance peut-elle renforcer ou entraver une politique de redistribution ? Quelles sont les stratégies identitaires qui nous rapprochent ou nous éloignent de l'égalité sociale ? » Fraser (2005 [1991]).



Source : photo prise en juin 2013 lors de l'exposition *Human Coral* de l'artiste S. Osmani, réalisée à partir de son expérience auprès des commerçants de Queen's Market.

Ce chapitre explore les caractéristiques de l'idéologie de la Troisième voie et ses impacts sur la régénération depuis 1998. Idéologie composite, la Troisième voie se présente comme une tentative de dépassement des antagonismes historiques entre la gauche socialiste keynésienne perçue comme inadaptée aux logiques économiques de la globalisation et la nouvelle droite néolibérale incapable d'enrayer la montée des inégalités sociales et politiques. Elle propose une refondation réflexive de l'État social-démocrate autour de la théorie de l'agir communicationnel (Habermas, 1987 [1981]), visant une démocratisation de l'action publique. Il s'agit de fonder l'action publique sur des connaissances, sur des preuves (*evidence-based*), de s'appuyer sur « ce qui marche » au-delà des conflits idéologiques. Le discours du parti travailliste rénové qui remporte les élections générales en 1997 s'ancre dans cette perspective.

Une fois arrivés au pouvoir, les cadres du parti maintiennent un cadre macroéconomique néoclassique jusqu'à la crise de 2008. Ils poursuivent une discipline budgétaire stricte, centrée sur le contrôle de l'inflation. Cependant, à rebours des conservateurs, les néotravaillistes investissent massivement dans les services publics à partir de 2001. Ces dépenses se réalisent le plus souvent grâce à des partenariats avec le secteur privé, situation qui conduit à l'émergence d'un « capitalisme régulateur » (Braithwaite, 2005 ; Raco, 2014) dans la production et la gestion des services collectifs.

L'aménagement n'échappe pas à ce phénomène. Nous constatons en effet une extension de l'intervention de l'État dans la production de la ville qui se caractérise par une multiplication de nouvelles normes répondant au double enjeu du développement durable et de l'inclusion sociale. L'exemple détaillé du cas du Wards Corner permet de montrer comment cette évolution opère concrètement. Au sein d'un projet plus large de modernisation de l'action publique *evidence-based*, la mise en œuvre des nouvelles normes conduit à une coproduction public/privé des savoirs qui président aux décisions d'aménagement. Nous montrons alors que la mise en place d'une Troisième voie dans le cas de la régénération reste inachevée et fait place à une « géographie du cynisme » par laquelle il s'agit, pour l'action publique, de justifier des projets qui s'éloignent fortement des demandes établies dans les arènes citoyennes.

Dans un dernier temps, nous interrogeons les conséquences d'une telle situation et ses effets sur la citoyenneté des groupes affectés. Nous défendons l'idée que la privatisation des savoirs ne peut rendre compte à elle seule de la production d'éventuelles injustices. Pour illustrer cette position, nous développons en détail le cas du Wards Corner et le chemin par lequel les effets négatifs du projet de régénération ont été reconnus. En nous appuyant sur la matrice conceptuelle élaborée par N. Fraser (2005 [1991]) lorsqu'elle s'intéresse aux tensions entre reconnaissance et

redistribution, nous montrons que la reconnaissance des inégalités dans le cas du Wards Corner constitue une forme de « correction discursive » par laquelle la discrimination d'un groupe est reconnue, mais sans qu'une procédure pour corriger ces inégalités ne soit mise en place.

1. Principes et pratiques de la Troisième voie

1.1 La Troisième voie : retour sur une idéologie composite

En préambule, rappelons les principes généraux du concept de Troisième voie. Dans les faits, la nébuleuse théorique de la Troisième voie est diverse. J. Tournadre-Plancq (2006) a reconstitué les étapes de son élaboration et de sa diffusion dans les années 1990 par un réseau d'intellectuels, d'universitaires et de journalistes mandatés par les cadres du Parti travailliste pour produire une doctrine dépassant les clivages politiques traditionnels et permettant de remporter la bataille des idéologies face à l'héritage thatchérien. L'ouvrage d'A. Giddens, *Beyond left and right* (Au-delà de la gauche et de la droite) (Giddens, 1998), devient le texte de référence du Parti rénové.

Encadré 5.21 La Troisième voie face aux antinomies de la social-démocratie historique et de la nouvelle droite

	La veille gauche (<i>the Old Left</i>)	La nouvelle droite	La Troisième voie
Politique	Intervention envahissante (<i>pervasive</i>) de l'État dans la vie économique et sociale et dans l'organisation de la société civile	Réduction du gouvernement à certaines fonctions clés (défense, sécurité des biens et des personnes). Société civile autonome	Démocratisation de la démocratie, société civile active
Économie	Politiques économiques axées sur la stimulation de la demande (keynésianisme) et le plein-emploi	Fondamentalisme de marché, acceptation du chômage comme un problème d'adéquation entre formation et marché de l'emploi	« Nouvelle économie », régulation du marché
Environnement	Faible conscience écologique	Faible conscience écologique	Forte conscience écologique
Protection Sociale	Régime de protection sociale d'État-providence, protection des citoyens « du berceau à la tombe » (<i>from cradle to grave</i>). Paternalisme	Réduction des mécanismes assurantiels publics (montant et durée des assurances-chômage). Réduction des droits sociaux (logement)	État comme investisseur social (formation, capital humain, innovation)
Égalité	Égalitarisme	Défense d'un ordre social inégalitaire	L'égalité comme inclusion

Source : A. Giddens, 1998

1.2 L'intégration des principes de la Troisième voie aux pratiques néotravailleurs

Les politiques menées par les travaillistes réformés après leur accession au pouvoir en mai 1997 ne sauraient se résumer à la traduction littérale d'une idéologie. F. Faucher-King et P. Le Galès, dans leur ouvrage qui tire le bilan des mandats Blair (1997-2007) et Brown (2007-2010), optent pour une approche qui privilégie une analyse thématique. Elle suit le développement et les reconfigurations en cours de route des différentes réformes, politiques, sociales et économiques (Faucher-King et Le Galès, 2007). Une telle approche a le mérite de permettre de saisir les inflexions qui ont lieu pendant ces treize années de gouvernements travaillistes. Elle s'applique bien

aux politiques urbaines, qui connaissent des reconfigurations importantes. En nous inscrivant dans une démarche similaire, nous nous concentrons sur deux aspects qui influencent le cours des politiques urbaines à Londres dans les années 2000 : le maintien d'un cadre macroéconomique néolibéral tourné vers la croissance et l'émergence d'un capitalisme régulateur dans la fourniture des services collectifs, y compris les concertations d'aménagement.

1.2.1 Le maintien d'un cadre macroéconomique néolibéral mais tourné vers une « croissance durable »

LA MAITRISE DES EQUILIBRES BUDGETAIRES

Les néotravailleurs au pouvoir abandonnent les références au modèle fordiste-keynésien d'après-guerre. G. Brown, second de T. Blair dans la direction du Parti, converti à la discipline budgétaire stricte, convainc l'électorat et les milieux d'affaires que le retour des travailleurs au pouvoir ne signifie pas le retour de l'inflation. En charge des politiques économiques en tant que ministre des Finances, il s'impose rapidement comme le garant de la stabilité des équilibres budgétaires.

Les dix années de croissance (1997-2007) pendant lesquelles il est à la tête du ministère des Finances et de l'Économie s'ancrent dans les recommandations néoclassiques. L'économie de marché régulée promue par A. Giddens prend sous Brown la forme d'un cadre macroéconomique stabilisé combinant lutte contre l'inflation, monnaie forte et discipline budgétaire de fer. Un environnement macroéconomique stable accompagne une croissance (2,6 % par an) sans inflation (1,5 % en moyenne entre 1997 et 2006) et un faible niveau d'imposition (Faucher-King et Le Galès, 2007). La croissance de l'immobilier, particulièrement à Londres, fait en revanche exploser l'endettement des ménages (Bugeja, 2012). Il expose le Royaume-Uni à un risque qui se réalise pendant la crise internationale du crédit en 2008 et a pour conséquence de fragiliser durablement l'économie nationale.

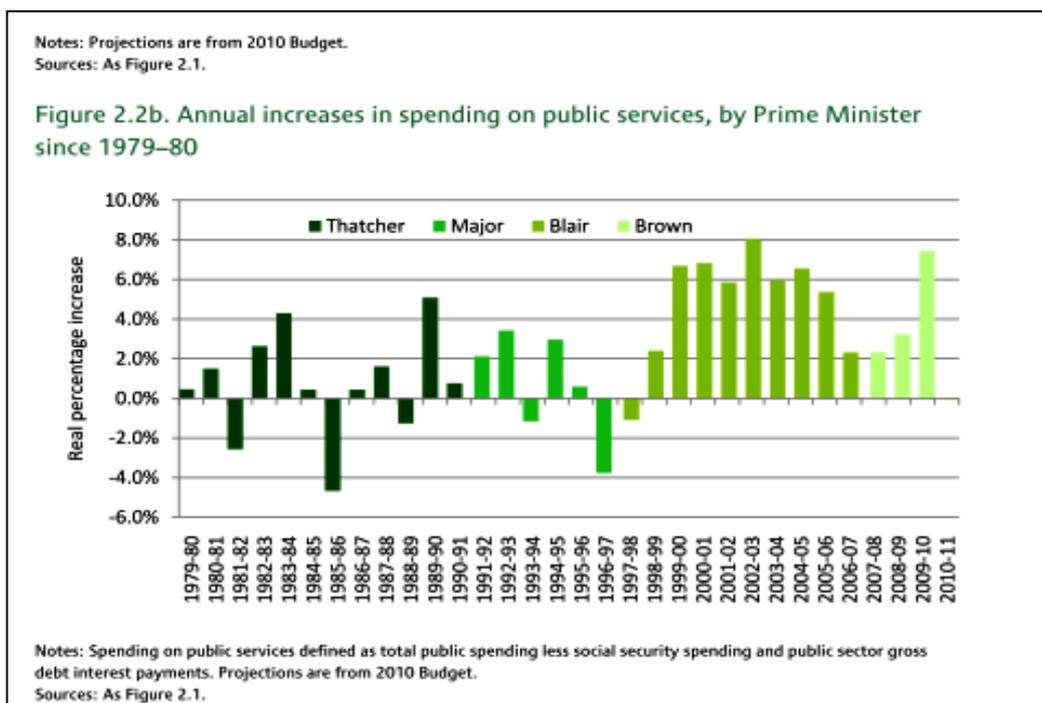
UNE AUGMENTATION IMPORTANTE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

L'agenda des néotravailleurs de contrôle strict des dépenses nationales n'empêche pas l'instauration, à partir de 2001, d'une vague d'investissements à destination des services publics. Le ministère de l'Économie et des Finances met ainsi en place une stratégie fiscale qui améliore les recettes de l'État sans toucher à l'impôt sur le revenu¹⁰². Avec la croissance, elle permet au Trésor d'accumuler un excédent

¹⁰² P. Le Galès et F. Faucher-King citent par exemple l'impôt exceptionnel sur les entreprises qui gèrent des services privatisés comme l'eau, l'énergie ou la téléphonie, l'augmentation des cotisations sociales patronales et la suppression de plusieurs niches fiscales.

budgétaire pendant le premier mandat Blair qui sert à relancer les services publics à partir du deuxième. La santé (40 milliards), l'éducation (18 milliards) et les transports (25 milliards) sont les principaux bénéficiaires (Browne et Phillips, 2010).

Figure 5.48 La croissance des dépenses dans les services publics par ministre entre 1979 et 2010.



Source : Browne et Phillips, 2010

La régénération fait alors l'objet de deux programmes dédiés : le New deal for communities (1,9 milliard de livres sterling de budget) et le Neighbourhood renewal fund (2,4 milliards de livres sterling de budget) tous les deux réalisés entre 1999 et 2011. La ligne budgétaire mise en place par les conservateurs, le Single regeneration budget, se maintient, tout en étant décentralisé au niveau régional. À partir de 1997, une politique de discrimination territoriale positive se met de nouveau en place et les financements sont prioritairement alloués aux espaces les plus mal lotis (Chatterton et Bradley, 2000).

1.2.2 Régénération et capitalisme « régulateur » (*regulatory capitalism*)

Néanmoins, cette phase d'investissement n'est en rien un retour à l'État-providence dans sa forme historique. Il accompagne une reconfiguration des modes de fourniture des services publics qui affecte profondément les politiques urbaines.

Dans cette phase, l'État contrôle et gouverne la fourniture des services par le secteur privé, en établissant toute une série de normes. Il se décharge ainsi d'une partie

de ses prérogatives pour se concentrer sur l'encadrement des fournisseurs privés. C'est ce que J. Peck (Peck, 2010) désigne par la réaffectation du rôle de l'État (*retasking*). Elle est différente de la phase du retrait de l'État. En effet, dans le retrait, l'État cesse de fournir un service. Par exemple, l'État peut choisir de supprimer les bibliothèques publiques ; si le service n'est pas repris par un fournisseur privé, il disparaît car l'État s'est retiré. Dans d'autres cas comme la gestion des infrastructures, des services de santé ou d'éducation, etc., le service n'est pas supprimé. L'État transfère la production des services à des entreprises privées grâce à un ensemble de régulations constitué de textes législatifs, des normes, des bonnes pratiques et des services d'inspection pour vérifier la conformité des services réalisés. Le concept de capitalisme régulateur (Braithwaite, 2005 ; Levi-Faur, 2005) permet de faire une distinction entre ces deux aspects de la néolibéralisation : d'une part, la dérégulation qui se caractérise par un retrait de l'État et d'autre part, ce qui relève d'un transfert des services à des fournisseurs privés.

Dans certains cas c'est l'évaluation même de la conformité des services fournis par le secteur privé qui est régulée et transmise à des entreprises privées. C'est exactement ce à quoi nous assistons dans le cas de la régénération. À partir d'un cas concret, le réaménagement du site du Wards Corner à Tottenham, dans le *borough* de Haringey, nous allons étudier comment la mise en œuvre d'un capitalisme régulateur affecte les politiques urbaines.

2. Une reconfiguration sociale-démocrate inachevée en contexte néolibéral

2.1 L'intégration du développement durable et de l'inclusion sociale dans les normes d'aménagement

2.1.1 L'évolution du contexte législatif

Le domaine de l'aménagement urbain depuis 1997 illustre bien la montée du capitalisme régulateur. P. Allmendinger (2011) a montré comment, sous le New Labour, nous avons assisté à une expansion des régulations qui permet l'intégration des référentiels du développement durable et de l'inclusion sociale aux pratiques d'aménagement.

Encadré 5.22 Évolutions du contexte législatif national et impacts sur l'aménagement urbain entre 2001 et 2010

Source : permis de construire [HGY/2012/0915] et [HGY/2012/0921] (LB Haringey, 2012)

Date	Domaine d'application	Législations et réglementations	Conséquences
1999	Environnement	<i>Town and country planning (environmental impact assessment)</i> (England and Wales) Regulations	Production d'un <i>environmental impact assessment</i> pour les projets dont la taille dépasse 0,5 ha.
2004	Environnement – Pollution	PPS 23 : <i>Planning and pollution control</i>	Production de rapports en amont des dépôts de permis de construire évaluant la qualité de l'air et les impacts du projet sur cet aspect.
2004-2008	Consultation	<i>Planning and compulsory purchase act 2004 – Planning policy statement 12 : creating strong safe and prosperous communities through local spatial planning</i> , amendé en 2008.	Implication et information des habitants dans l'établissement des documents d'urbanisme et en amont de l'examen des permis de construire. Production d'un <i>statement of community involvement</i> .
2005	Environnement – Droit à l'information	Ratification de la convention d'Aarhus	Amélioration de l'accessibilité des informations relatives à l'aménagement. Mise en ligne des demandes de permis de construire et des comptes rendus des débats, des décisions et des rapports, à l'exception des informations considérées comme confidentielles (détails des accords commerciaux).
2005	Aménagement urbain	Circulaire 05/2005 émise par le cabinet du vice-premier ministre (ODPM) relative aux contributions financières des promoteurs à destination des municipalités (S106).	Inclusion, dans la demande du permis de construire, du montant des contributions négociées par la municipalité auprès du promoteur dans le cadre de la S106 lorsqu'une telle négociation intervient.
2007-2010	Architecture – durabilité	2007 : <i>Code for sustainable homes</i> (BREEAM) – 2010, addition de la norme <i>lifetime home standard</i>	Adaptation de l'architecture des bâtiments aux nouvelles normes.
2010	Égalité et reconnaissance	<i>Equality act</i>	Lors de l'examen des permis de construire, les conseillers municipaux doivent tenir compte des impacts du projet sur : la structure des opportunités des personnes affectées, la qualité des relations entre les groupes affectés, les populations défavorisées.

2.1.2 L'intégration du référentiel du développement durable

La prise en charge de la question environnementale dans l'urbanisme s'est traduite par l'introduction de nouvelles normes architecturales (*Code for sustainable homes*, 2006, *Lifetime homes standards*, 2008) et de nouvelles pratiques d'évaluation, comme la BREEAM¹⁰³. Elles constituent autant de technologies par lesquelles le gouvernement contrôle la production de la durabilité sans la réaliser lui-même (Imrie et Street, 2009). La multiplication des entreprises privées qui répondent à cette nouvelle régulation illustre un cas typique de capitalisme régulateur où de nouvelles normes créent autant d'opportunités marchandes.

L'intégration des référentiels du développement durable dans les pratiques d'aménagement s'est traduite par une inflation dans le nombre de documents d'expertise requis pour les demandes de permis de construire. L'*environmental impact assessment* (l'étude d'impact environnemental), l'évaluation BREEAM, la mesure des impacts sur la qualité de l'air, l'empreinte carbone sont ajoutés aux traditionnels plans et détails architecturaux d'un projet, autant de documents produits par des consultants spécialisés.

La montée en puissance de la question environnementale est soutenue par un renforcement du droit à l'information. En 2005, le Royaume-Uni ratifie la convention d'Aarhus¹⁰⁴ qui garantit ce droit pour les questions environnementales, incluant l'aménagement (Hartley et Wood, 2005). Les procédures de concertation avec les habitants sont renforcées, particulièrement sous le deuxième mandat travailliste (Raco, 2005). Les municipalités sont alors dans l'obligation de produire une stratégie d'implication des habitants (*statement of community involvement*) en amont du plan local d'urbanisme¹⁰⁵.

¹⁰³ *Building research establishment environmental assessment methodology*. Inventée au Royaume-Uni à la fin des années 1980, cette méthode domine aujourd'hui dans les évaluations de la qualité environnementale des bâtiments.

¹⁰⁴ La *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters* a été adoptée le 25 juin 1998 dans la ville danoise d'Aarhus, lors de la Conférence ministérielle européenne sur l'Europe. C'est une feuille de route que les États qui ratifient s'engagent à mettre en œuvre. Elle concerne le droit à être informé, à participer aux décisions et l'accès à la justice environnementale. Dans le cas anglais, la principale innovation de la convention porte sur le droit à l'information pour les problèmes environnementaux. Les administrations s'engagent à donner accès aux documents qui informent la décision publique dans le domaine de l'environnement. Avec le *Freedom of information act* de 2000, c'est un des documents clés qui a permis un accès élargi aux procédures de débat public et aux documents d'aménagement comme les permis de construire (Hazel *et al.*, 2010).

¹⁰⁵ Le septième chapitre présente plus en détail les processus de sélection et de constitution de ces nouveaux publics.

2.1.3 La reconnaissance des inégalités face aux décisions d'aménagement

La prise en compte de la question des inégalités s'est traduite par la publication en 2010 du *Equality act*. Législation plus récente que les réglementations qui s'appliquent à l'environnement, elle constitue avant tout une consolidation des lois déjà existantes¹⁰⁶ et étend l'obligation, pour les administrations publiques, de tenir compte des effets différenciés de leurs décisions sur les publics affectés (Khan et Halford, 2011). La loi permet ainsi de remettre en cause une décision d'aménagement s'il est établi que ses impacts sur les inégalités existantes n'ont pas été pris en considération. Elle entraîne elle aussi le développement d'une technologie d'évaluation, l'*equality impact assessment* (l'étude d'impact social) qui s'ajoute également au corpus traditionnel de la demande de permis de construire¹⁰⁷.

Comme le notent S. Khan et J. Halford (2011), la consolidation de la législation fait suite à tout un ensemble de cas où des décisions d'aménagement ont été contestées sur cette base dans les années 2000. Nous résumons celles qui ont eu lieu à Londres dans le document suivant.

¹⁰⁶ En particulier l'article 71 du *Race relations act* de 1976, l'article 49 du *Disability discrimination act* de 1995 et l'article 76A (1) du *Sexual discrimination act* de 1975.

¹⁰⁷ La dernière partie du chapitre est consacré à cet outil.

Encadré 5.23 Les procédures de *judicial review*¹⁰⁸ à Londres contestant des décisions d'aménagement en fonction de leur impact sur les inégalités.

Date	Borough	Quartier	Raison pour la demande de Judicial Review	Décision de la cour de justice
2007	Newham et Hackney	Parc Olympique	Accès des personnes nomades à des sites dédiés et demande de reconnaissance des effets des déplacements involontaires sur ces groupes	Refusée
2007	Harrow	Harrow	Localisation des services pour les personnes âgées	Accordée
2007	Harrow	Harrow	Localisation des services pour les personnes handicapées	Accordée
2007	Camden et Islington	Kings Cross	Reconnaissance des effets négatifs du projet de régénération sur les habitants du parc social	Refusée
2009	Newham	Queen's market	Reconnaissance des effets négatifs du projet de régénération sur les habitants, usagers et commerçants appartenant aux minorités ethniques	Refusée (mais permis de construire refusé par la GLA en 2009)
2010	Haringey	Seven Sisters	Reconnaissance des effets négatifs du projet de régénération sur les habitants, usagers et commerçants appartenant aux minorités ethniques	Accordée
2012	Ealing	Southall	Accès aux services pour les femmes appartenant à la minorité noire dans le contexte des coupes budgétaires	Accordée
2012	Kensington	West Kensington/Earl's court	Reconnaissance des effets négatifs du projet de régénération sur les habitants du parc social	Accordée

Source : Planning Law Journal – 2000-2012

¹⁰⁸ Les *judicial review* sont des procédures de contestation des décisions publiques examinées par les cours administratives. Lors d'une *judicial review*, il s'agit pour les parties contestataires de faire reconnaître le caractère déraisonnable (*unreasonable*) d'une décision administrative pour la faire annuler. Avec la procédure d'appel, elle constitue le principal type de recours utilisé dans le domaine de l'aménagement. Les détails sont rappelés dans l'encadré 5.12 du chapitre, au moment où nous examinons les détails de la procédure dans le cas du Wards Corner.

L'usage de ces arguments est plus fréquent à Londres depuis 2007. Deux raisons expliquent cette augmentation.

Premièrement, il s'agit d'un effet d'opportunité créé par l'évolution de la jurisprudence suite à une décision de la cour d'appel de 2008. Dans ce cas, un groupe de personnes non-sédentaires (*Travelers*) s'est vu refuser l'accord du permis d'occuper un terrain disponible dans le *borough* de Bromley, au sud du Grand Londres. Le groupe de *travelers* et *gypsies* fait alors appel pour la raison suivante : la décision n'a pas pris en compte les discriminations dont ils sont victimes dans l'accès aux terrains sur lesquels ils pourraient s'installer. Ils subissent de façon disproportionnée des refus par rapport aux autres groupes et méritent pour cette raison de bénéficier d'un régime plus favorable. La cour d'appel refuse de casser la décision de la municipalité. Cependant, dans le texte de son jugement, elle affirme la pertinence de la question des inégalités existantes dans les décisions d'aménagement et d'urbanisme. Le jugement confirme qu'une référence explicite à l'article 71 de la loi de lutte contre les discriminations de 1976 doit être encouragée (*good practice*). Cet article requiert que les administrations publiques promeuvent activement la lutte contre les inégalités, que ce soit en mettant en place une politique de discrimination positive ou en facilitant l'entente entre les différents segments de la population (*promote good relations between people from different racial groups*¹⁰⁹). Le jugement a dès lors valeur de jurisprudence et peut être utilisé dans les recours ultérieurs.

Deuxièmement, les grands projets urbains créent dans les franges péri-centrales une conjoncture qui facilite le recours à ce jugement pour contester les décisions d'aménagement. Autour du parc olympique, dans les quartiers multiculturels (Newham, Haringey, Ealing), plusieurs minorités (*Travelers* et *Gypsies*) réclament une reconnaissance des effets que ces projets ont sur eux. Les cas de Queen's Market à Newham et de Wards Corner à Tottenham sont emblématiques de cette évolution. Ils connaissent des succès variés. En 2009, Queen's Market ne parvient pas à obtenir une révision du plan pour des questions d'inégalité. Un an après, la mobilisation autour du site de Wards Corner parvient à faire casser l'accord du permis de construire en montrant qu'il a été accordé sans tenir compte des inégalités existantes.

Les questions d'égalité et d'inclusion sociale dans les pratiques d'aménagement restent encore peu étudiées en raison d'une législation récente. Wards Corner fournit un cas exemplaire pour étudier l'intégration des questions d'inclusion sociale aux pratiques des aménageurs, et, pour revenir à la question qui nous occupe initialement, à savoir, comment ces pratiques illustrent la mise en place d'un capitalisme régulateur.

¹⁰⁹ Décision de la cour d'appel dans le jugement qui oppose R (Baker) au Secretary of State for Communities and Local Government [2008] EWCA Civ 141.

2.2 La régénération, disputée mais indiscutable

2.2.1 De l'arène citoyenne à une géographie du cynisme – le cas du Wards Corner

La demande de permis de construire concerne deux actions : premièrement, la démolition et le lotissement d'un site de 0,65 ha avec un immeuble de 196 logements et 3 000 m² de surfaces commerciales ; deuxièmement, le réaménagement de l'espace public entourant la station de métro de Seven Sisters, située sur la ligne de métro Victoria qui relie Brixton au sud à Walthamstow au nord-est.

Le site dépasse le 0,5 ha, ce qui dans la législation anglaise en fait un site important (*strategic*). Dans le contexte londonien où il existe plusieurs sites de régénération de plusieurs hectares, il reste somme toute modeste. Comme me le diront mes interlocuteurs, le site du Wards Corner et le projet du promoteur sont assez banals et représentatifs des petits projets de régénération menés à Londres.

Le chemin de la décision, depuis le cahier des charges jusqu'à l'accord du permis de construire, est analysé ci-dessous. Nous présentons chacune des étapes du processus qui s'est échelonné de 2003 à 2012 et qui constitue pour nous un cas exemplaire permettant d'illustrer les procédures, les rapports au territoire et les rationalités qui sous-tendent la pratique de la régénération.

Encadré 5.24 Chronologie du projet de régénération de Wards Corner

2003-2004 : élaboration et publication du cahier des charges pour la régénération du site de Wards Corner en partenariat avec des représentants de la société civile.

2004-2007 : négociations entre les équipes du promoteur, Grainger, et la municipalité en amont de la demande du permis de construire pour la régénération de la station de métro Seven Sisters et du site du Wards Corner.

2008 : dépôt et accord du premier permis de construire lors d'un *planning committee*.

2010 : décision de la Haute Cour administrative de casser l'accord du permis de construire en raison du défaut, par la municipalité, d'avoir honoré son obligation de prendre en compte l'effet du projet sur les inégalités existantes et les minorités affectées.

2011 : dépôt d'un deuxième permis de construire. Soutenu et validé par les administrateurs territoriaux, il est refusé par les conseillers municipaux lors d'un *planning committee*.

2012 : dépôt d'un troisième permis de construire. Soutenu et validé par les administrateurs territoriaux, il est cette fois accordé par les conseillers municipaux lors d'un *planning committee*.

L'ELABORATION DU CAHIER DES CHARGES EN PARTENARIAT AVEC LA SOCIETE CIVILE

Le dépôt officiel du permis est l'aboutissement d'un processus qui se déroule bien en amont. Dans le cas de Wards Corner, la municipalité a procédé en deux temps. Depuis la fin des années 1990, elle a identifié le site comme une zone de régénération (LB Haringey 1998). En 2001, elle obtient une subvention de 2,5 millions de livres sterling pour amorcer la régénération du site. Un appel d'offres est établi en partenariat avec la société civile. Il est rédigé par le conseil de direction (*board*) de *The Bridge*, entreprise de régénération à but non lucratif qui gère les fonds du New deal for communities reçus à Haringey. Sur les 23 membres qui siègent au conseil de direction, on compte 12 représentants élus de la société civile. En 2004, en accord avec le conseil de direction de *The Bridge*, la municipalité publie une stratégie de régénération pour le site (*development brief*) dont le but est de créer un marqueur paysager (*landmark building*) qui pourrait « *constituer une entrée de qualité pour le quartier de Seven Sisters, avec des installations de meilleure qualité, une mixité fonctionnelle et en fournissant un accès plus sûr à la station de métro*¹¹⁰ ».

Il est important de noter que la stratégie de régénération ainsi établie est double : en premier lieu, elle affiche sa volonté de fournir un environnement plus sûr et de meilleure qualité à un quartier perçu comme à l'abandon (*derelict*) et dangereux (*unsafe*). En second lieu, elle affirme la nécessité de préserver la diversité commerciale du site et de fournir des logements aidés, reconnaissant ainsi que la régénération doit servir les publics défavorisés qui habitent le quartier et préserver la diversité commerciale existante.

Encadré 5.25 Le projet de régénération en 2004

- *This [site] is widely recognised as a 'gateway' location into the borough at a very prominent location. At the current time the area is dominated by a number of vacant and derelict buildings which present a real development opportunity to upgrade the environment of the area.*
- *Ce site est vu par tous comme une des portes du borough, c'est un emplacement de choix. Aujourd'hui cette zone est occupée en grande partie par des constructions inutilisées et dégradées, il existe une vraie opportunité d'améliorer l'environnement bâti dans cette zone.*

¹¹⁰ « *Create a landmark development that acts as a high quality gateway to Seven Sisters, providing mixed uses with improved facilities and safer underground station access* » (LB Haringey, 2004).

- *Development should include active frontages, and visual variety and interest, onto the West Green Road, High Road and Seven Sisters Road frontages. [...] Development should take its cue from the richness and diversity of the communities and small shops in the West Green Road area. This diversity is one of the great strengths of the area. The development should add to rather than detract from this richness.*
- Il est important que le projet inclue des recommandations concernant les façades et les enseignes, et prenne en compte la variété visuelle qui se trouve sur West Green Road, High Road et Seven Sisters [...] La proposition doit s'inspirer de la richesse et de la diversité des communautés locales et des petits magasins qui se situent autour de West Green Road. Cette diversité est l'un des grands atouts du quartier. Le projet doit contribuer à cette richesse et non lui porter atteinte.
- Any housing lost on Suffield Road should be replaced as part of the overall scheme. Affordable housing, meeting the needs of the borough will be secured, although it is unlikely that pure social housing would be sought. Key worker or sharedownership would be encouraged, which is supported by the Tottenham High Road Strategy.
- Des unités résidentielles abordables, répondant aux besoins de l'arrondissement, seront garanties, mais il est peu probable que des unités de logement social soient demandées. L'accession à la propriété des travailleurs clés est encouragée, en accord avec le document Tottenham High Road Strategy.

Source : LB Haringey, 2004

En 2004, la municipalité trouve un partenaire, Grainger, promoteur résidentiel majeur. Il s'engage avec elle dans une négociation informelle dont les détails ne sont pas accessibles au public. Ensemble, ils se mettent d'accord sur le montant des dédommagements perçus au titre de S106 tandis que Grainger expose de son côté sa proposition aux administrateurs territoriaux locaux. Les équipes techniques et commerciales du promoteur procèdent ensuite à des réunions préliminaires avec les départements d'urbanisme du *borough* lors d'un temps de préconsultation où les contacts sont principalement informels et d'où sont exclus les publics extérieurs. Ces réunions ont pour objet la définition des aspects architecturaux, urbanistiques, patrimoniaux, environnementaux et commerciaux du projet. Les équipes techniques de la mairie s'occupent de leur côté de l'assemblage foncier (*land assembly*) en étroite collaboration avec le promoteur. Dans ce cas, malgré la taille modeste du site et la

volonté affichée par la municipalité de faciliter l'assemblage foncier pour le promoteur¹¹¹, il faudra attendre 2008 pour qu'ils parviennent à un accord.

DEPOT ET EXAMEN DU PERMIS DE CONSTRUIRE : LES ECARTS DU PROJET AU CAHIER DES CHARGES

Une fois la période de préconsultation achevée, la demande de permis de construire est déposée. Elle est examinée par les services d'urbanisme (*planning department*) du *borough* qui valident sa conformité aux différents plans et réglementations en place : la loi-cadre nationale (NPPF – *National planning policy framework*), la stratégie régionale (le *London plan*), le plan local d'urbanisme (*Local plan*) et les politiques locales spécifiques (*Supplementary planning guidance*) dont le *Wards Corner development brief* fait partie¹¹². Les officiers rédigent dès lors un rapport de synthèse circonstancié qui s'achève par une recommandation, favorable ou défavorable. Après une période de consultation que nous détaillons par la suite, le rapport est soumis au comité d'aménagement de la municipalité (*planning committee*) pendant lequel les conseillers municipaux votent pour accorder ou refuser le permis.

Dans le cas du Wards Corner, il est intéressant de voir comment le discours des administrateurs s'éloigne significativement de celui de l'appel d'offres établi en partenariat avec le NDC. Le document initial insistait sur la nécessité de conserver la diversité commerciale locale et sur l'importance de fournir des logements abordables aux résidents actuels, sociaux ou, à défaut, en dessous des prix du marché.

Encadré 5.26 Le projet proposé en réponse à l'appel d'offres – 2012

The proposed development comprises retail on the ground floor of the Seven Sisters Road, High Road and West Green Road frontages. A variety of unit sizes, including provision for an indoor market is proposed amounting in a total 3,693 sq metres of floorspace with access via a secure service road with gated entrance onto Suffield Road. A cafe-bar/restaurant is proposed at first floor level on the High Road frontage. The residential development comprises 196 new homes [toutes seront proposées au prix du marché], the majority of which are at first

¹¹¹ « Although it is likely that the landowners will co-operate to secure this, compulsory purchase cannot be ruled out at this stage. The entire Bridge NDC area was declared a Housing Renewal Area in 2003. Housing Renewal status provides the Council with additional powers for land clearance and forms part of the renewal strategy to regenerate a particular rundown area. » *Ibid.*

« Bien qu'il soit très fortement probable que les propriétaires coopéreront pour garantir cela [une rénovation de l'ensemble du site], l'emploi de procédures d'expropriation n'est pas à exclure à ce stade. L'intégralité de la zone Bridge NDC a été déclarée zone de rénovation du logement en 2003. Ce statut fournit à la municipalité des pouvoirs d'expropriation supplémentaires et fait partie de la stratégie de rénovation pour revitaliser une zone particulièrement délabrée. » *Ibid.*

¹¹² Nous revenons dans le chapitre suivant sur les nomenclatures existantes et sur leur évolution depuis 2010.

floor level and above and situated around a communal amenity space at first floor level. This amenity space is accessed via a main foyer facing onto the High Road.

Source : [HGY/2012/0915] et [HGY/2012/0921]

Le projet déposé ne propose pas d'offre de logements abordables, considérés comme trop peu rentables (*non viable*) en l'absence d'une subvention publique. Celle-ci est évaluée à 22 millions de livres sterling pour garantir au promoteur un profit de 15 % (DVS, 2011). La subvention de la municipalité au promoteur s'élève en 2012 à 1,5 million de livres sterling, engagées pour faciliter l'assemblage foncier et la procédure de consultation. Ne parvenant pas à lever des fonds supplémentaires auprès des agences gouvernementales (English partnerships puis Homes and Community Agency), la municipalité se résout à accepter un projet de régénération dont le public est clairement une population plus solvable que les résidents actuels.

En qui concerne le second aspect de la proposition initiale de 2003, à savoir la diversité commerçante, notons que le promoteur accepte de maintenir un marché couvert mais pas dans le bâtiment existant. La conservation et la transformation du bâtiment historique ne sont pas, là non plus, considérées comme des options rentables. De nouveau, en l'état actuel du marché, seule une subvention de 6,74 millions de livres sterling pourrait le permettre (DVS, 2011). La densification du projet, ou la construction d'unités supplémentaires, pourrait permettre de subventionner éventuellement sa restauration, mais l'existence d'une zone de protection patrimoniale autour du site invalide cette option, alors même qu'elle était soutenue par le *design panel* de la municipalité (LB Haringey, 2008).

VERS UNE GEOGRAPHIE DU CYNISME : JUSTIFIER LA « NECESSITE » DU PROJET A QUEL PRIX ?

La stratégie rhétorique de la municipalité

Les écarts aux demandes initiales, en particulier en ce qui concerne l'inclusion sociale des populations défavorisées du quartier et la préservation de la diversité commerçante, nécessitent une adaptation importante du discours des administrateurs (*planning officers*) pour justifier un projet qui constitue dans les faits une gentrification « clé en main » (*new-build gentrification*). Dans ce contexte délicat, comment s'y prennent-ils ?

En premier lieu, leur rapport inverse le diagnostic et les remèdes. Il présente les apports positifs du projet du promoteur avant de lister les problèmes que la régénération est censée résoudre, sans expliciter les liens entre les deux au-delà de la mention du fait qu'il y a « un besoin important de régénération dans le quartier et que

le projet participera à fournir cette régénération, physiquement et économiquement¹¹³ ».

Le diagnostic qui prélude au projet construit l'image d'un territoire « qui va mal », qui a besoin d'une intervention extérieure, en particulier d'investissements économiques, insistant sur les taux de chômage significativement plus élevés à Tottenham que dans le reste de Londres. S'appuyant sur les résultats d'une étude commandée par le conseil de direction du New deal for communities, il se présente comme un discours solide, informé par des preuves :

¹¹³ « *There is therefore a strong need for regeneration in the local area and the proposed scheme will help to deliver its physical and economic regeneration* » (LB Haringey, 2004).

According to the Indices of Deprivation 2010, the Wards Corner LSOA is among the 5- 10 % most deprived neighbourhoods in England and Wales. While it is has fallen consistently within this band since 2004, since 2007, the area's index of deprivation has fallen from 2,846 to 1,805 where a lower number indicates a greater level of deprivation.

9.2 % of working-age residents (aged 16-64) in Tottenham Green Ward are claiming Job-Seekers Allowance (JSA) in March 2012. Unemployment, using this measure, is more than twice the London average. Long-term unemployment is also notably above average, with 52 % of the 827 JSA Claimants in Tottenham Green Ward in March 2012 having been claiming JSA for over 6 months. JSA Claimants are however only a subset of overall unemployment. Department for Work and Pensions data indicates that there were 2,175 persons of working-age in the ward in August 2011 claiming key out-of-work benefits, representing 24.2 % of the working-age population – again above the Borough and London averages.

Selon l'indice d'exclusion de 2010, le LSOA de Wards Coner est dans les 5 % à 10 % des quartiers les plus pauvres en Grande Bretagne. Il est constamment descendu dans cet intervalle depuis 2004, mais la chute s'accélère en 2007, l'indice de d'exclusion de la zone est alors passé de 2 846 à 1 805 (un chiffre plus petit indique un plus grand niveau d'exclusion).

9,2 % des résidents en âge de travailler (16 à 64 ans) dans le ward de Tottenham Green reçoivent l'allocation-chômage en mars 2012. En utilisant cette mesure du chômage, on atteint des taux qui sont plus du double de la moyenne londonienne. Le chômage de longue durée est aussi très au-dessus de la moyenne, avec 52 % des 827 allocataires du chômage du ward de Tottenham Green en mars 2012 qui sont allocataires depuis plus de six mois. Les allocataires sont seulement un sous-ensemble des chômeurs. Les données du Departement for Work and Pensions indiquent qu'il y avait 2 175 personnes en âge de travailler qui demandaient des aides sociales en août 2011, soit 24,2 % de la population – là encore ce chiffre dépasse la moyenne du *borough* et de Londres.

Source : LB Haringey, Planning officers report [HGY/2012/0915], 2012

Comment expliquer une telle situation ? De nouveau, les administrateurs s'appuient sur les conclusions du même rapport :

« The GL Hearn report states there are likely to be a range of reasons which explain the high levels of unemployment and worklessness in the Borough, including skills and multiple barriers to accessing employment for those who have been out of work for some time. However, the report identifies a lack of local-based job opportunities as one possible factor. National statistics indicate that in 2009 there were just 47 jobs in Haringey per 100 residents of working-age. This compares with 88 jobs per 100 working-age residents across London and 78 nationally. » LB Haringey, Planning officers report [HGY/2012/0915], 2012.

« Le rapport par GL Hearn indique qu'il y a probablement plusieurs raisons qui expliquent le haut taux de chômage du *borough*, parmi celles-ci se trouvent les problèmes de compétences et les multiples barrières que rencontrent les chômeurs de longue durée. Cependant un des facteurs identifiés par le rapport est le manque d'offres d'emploi locales. Les statistiques nationales indiquent qu'en 2009 il y avait seulement 47 emplois à Haringey pour 100 résidents en âge de travailler. Ceci est en dessous de la moyenne londonienne (88 pour 100) et nationale (78 pour 100). » LB Haringey, Planning officers report [HGY/2012/0915], 2012.

De façon assez attendue, le rapport suppose que la situation économique des habitants, affectés par un chômage de masse et de longue durée, s'explique par des barrières qui les empêchent de trouver un emploi. Le manque de formation en fait partie. La question des discriminations que subissent les minorités visibles, pourtant établies dans le document d'étude d'impact sur les inégalités qui fait partie du corpus de preuves (*evidence*) versées au permis de construire, n'est pas mentionnée. Elle amènerait à poser la question des impacts du remplacement des commerces actuels, servant et employant en majorité des minorités culturelles et linguistiques, par des chaînes nationales. En tout état de cause, en l'absence de formations dédiées ou d'une discrimination positive dans l'allocation des contrats, il est peu probable que les nouveaux commerces offrent des emplois qui pourront être pourvus par des résidents locaux.

Une géographie du cynisme

Cette rhétorique et les logiques que nous décrivons par la suite constituent selon nous des exemples de « géographie du cynisme ». En diminuant l'exposition des intérêts qui président à la régénération, l'administration adopte une position cynique par laquelle elle prend part aux arènes de délibération et de participation sans jamais reconnaître le déséquilibre des intérêts, des légitimités et des pouvoirs qui président à la régénération. Une telle posture n'est pas incompatible avec l'organisation d'arènes participatives, mais elle en constitue une limite certaine. En désignant la zone du Wards Corner comme une cible de la régénération tout se passe comme si une microzone d'exception était établie, où ce cynisme peut s'exprimer à plein. Ne reconnaissant jamais l'état financier dans lequel elle se situe, l'administration n'explicite pas non plus les contraintes que le partenariat avec le promoteur font peser sur la forme du projet. Le contrat qui les lie rend impossible d'honorer les demandes qui ont été formulées pendant la concertation.

Les difficultés proviennent de l'association avec un partenaire privé dont les intérêts ne rejoignent pas ceux des habitants mais que la municipalité doit favoriser sous peine de ne pas pouvoir financer de projets de régénération. Dans des *boroughs*

comme Tottenham qui se situent en queue de peloton du marché immobilier, le rapport de force est évidemment en faveur du promoteur. Dans d'autres contextes géographiques, comme à Westminster par exemple ou à Hackney où il nous a été possible de discuter de ces questions avec des administrateurs locaux, le rapport de force peut être inversé et permettre d'extraire des contributions plus importantes. La marge de manœuvre des administrateurs y est telle qu'ils peuvent parfois choisir leurs partenaires pour les projets de régénération les plus importants¹¹⁴. Dans le cas de Westminster, le département d'aménagement possède même son propre service d'évaluation immobilière qui permet aux services municipaux de contester les calculs de rentabilité des promoteurs. Ces deux exemples se situent tous les deux dans des *boroughs* attractifs où les valeurs immobilières connaissent une forte hausse, constante, depuis plusieurs années. Ce n'est pas le cas de Tottenham.

L'asymétrie d'information conduit à un malentendu entre les parties prenantes. Il se traduit par l'expression de rapports aux territoires différenciés et incompatibles lors de l'examen en public du permis de construire¹¹⁵.

La municipalité et le promoteur ancrent leurs actions dans un territoire qui a pour horizon l'échelon métropolitain. Il s'agit d'arrimer le quartier de Seven Sisters, considéré comme un problème d'aménagement, aux dynamiques métropolitaines. Cela se traduit dans le *borough* par la mise en œuvre des grands chantiers urbains le long du couloir de Tottenham High Road, des nœuds de transport (Tottenham Hale) et du stade (Tottenham Spurs). Ces projets se situent eux-mêmes dans la continuation de la requalification de l'axe de la rivière Lea dont le site olympique constitue le catalyseur et l'emblème.

Pour les résidents et les usagers, la régénération devrait se concentrer sur le territoire local. Les déplacements induits par la construction du projet, en particulier le départ des commerçants colombiens du marché, constituent, avec la question du montant des indemnités des déplacés, le premier motif d'inquiétude. Si les indemnités augmentent entre chaque permis de construire (98 000 livres sterling en 2008, 144 000 en 2011 puis 424 000 en 2012), elles restent cependant indiscutées lors des débats publics. Les documents qui informent l'établissement des indemnités ne sont par ailleurs pas accessibles. Dans le discours des représentants des habitants et des

¹¹⁴ Choisir son partenaire signifie concrètement biaiser quelque peu les procédures d'attribution des marchés publics. Une telle astuce est rendue possible par l'asymétrie d'information qui précède la procédure. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, elles s'inscrivent dans un tissu relationnel déjà existant tissé par les nombreuses rencontres formelles et informelles entre les administrateurs et les acteurs de la promotion immobilière.

¹¹⁵ Cette partie s'appuie sur les enregistrements et notes prises pendant les *planning committees* qui ont eu lieu en juillet 2011 et juin 2012.

commerçants, la caractérisation du marché se construit autour de l'affirmation de sa différence et de son rôle particulier pour les communautés hispanophones de Londres. Lors du débat, les interventions des représentants de la communauté latino-américaine incluent le marché dans un réseau de hauts lieux signifiants pour la diaspora installée à Londres.

Pour les conseillers municipaux, le territoire de la régénération combine celui des administrateurs et celui des habitants : il doit inclure les populations locales et reconnaître leurs différences tout en s'inscrivant dans une stratégie plus générale que les administrateurs ne cessent de leur rappeler. Inquiets de l'aspect du site, leur première question concerne les engagements qui lient la municipalité au promoteur et l'obligation, pour ce dernier, de construire le projet une fois le bâtiment existant démoli. La crainte des conseillers municipaux est de voter en faveur d'un projet qui conduira au déplacement de 500 personnes sans que le bâtiment final ne soit construit. Ils cherchent ainsi à se prémunir contre le risque que le promoteur opte pour une stratégie spéculative et revende le terrain accompagné d'un accord de permis de construire, ce qui lui permettrait d'effectuer une plus-value sans engager d'investissement.

La période de consultation publique : la municipalité immuable face à aux contestations

La construction du consensus autour de la nécessité de la régénération se poursuit une fois la demande de permis de construire déposée et malgré les contestations. Une période de consultation précède le vote du comité d'aménagement du conseil municipal (*planning committee*), pendant laquelle plusieurs actions sont entreprises par les services d'aménagement pour informer les habitants. Entre 2001 et 2010, date à laquelle les coupes budgétaires commencent à affecter particulièrement les services d'aménagement (Goodchild et Hammond, 2013), les administrateurs territoriaux ont encore les moyens de mener des campagnes élargies (*extensive*), particulièrement dans le cas des demandes de permis contestées.

Pour le Wards Corner, les vicissitudes du projet et les multiples examens de la demande, en 2008, en 2011 et en 2012 ont permis de mener une campagne de consultation particulièrement longue. À chaque fois, les habitants situés dans un rayon d'une centaine de mètres ont été informés par des prospectus (*leaflets*) et des affiches placardées sur les poteaux. Au total, 900 lettres ont été envoyées aux habitants autour du site, un forum (*development management forum*) a été organisé par la municipalité et les conseillers municipaux ont été conviés à une réunion exceptionnelle pendant laquelle ils pouvaient demander des informations complémentaires concernant le projet aux services d'urbanisme.

Encadré 5.28 Les actions entreprises par les services d'aménagement de Haringey dans le cadre de la deuxième demande de permis de construire de Grainger.

There were extensive pre-application discussions in respect of the previous scheme. There has also been extensive application consultation on the new application. 900 letters to neighbouring properties were sent, the application was advertised on the website, statutory consultees were engaged, a Development Management Forum was advertised, a Design Panel to review the scheme was held, and application information sessions were held with local councillors.

Source : échange d'email entre les services d'aménagement et Wards Corner Coalition le 22/06/2012. Archives de la Wards Corner Coalition

Ce que ne mentionne ni l'email des services d'aménagement (encadré 5.28), ni le rapport des administrateurs, c'est que la réunion du *development management forum* a été annulée au bout de 25 minutes¹¹⁶ sans que ne soient fournies de réponses aux questions posées par les commerçants – qui sont les premiers affectés par le projet – et que les conclusions du *design panel* étaient négatives et s'opposaient au projet.

L'interaction entre les services municipaux et ses contestataires montre que les administrateurs sont dans une position inconfortable : ils sont obligés d'organiser des procédures consultatives alors même qu'elles ne vont pas fournir les résultats escomptés pour justifier la nécessité du projet. Il s'agit donc pour eux de « faire avec » et « malgré » l'opposition publique pour manufacturer un consensus qui s'accommode mal des différents intérêts en jeu.

En parallèle de ces différents événements publics, les individus et les institutions qui se considèrent affectés par le projet peuvent soumettre leurs commentaires auprès des services municipaux. Il leur est possible de formuler un avis argumenté de soutien ou d'opposition. En revanche, les administrés ne sont pas autorisés à contacter leur représentant politique s'il siège au comité d'aménagement sous peine qu'il ne perde le droit de prendre part à la décision finale. Ces mesures ont pour but d'empêcher les trafics d'influence et les conflits d'intérêts et de garantir que la décision soit informée par les seuls éléments du débat public. Les décisions doivent être prises au nom de l'intérêt général sur la base des qualités (*merits*) de chaque proposition et de sa conformité aux plans en vigueur :

« When taking a decision councillors must have regard to material considerations and only to material considerations, and to give fair consideration to points raised, whether in an officer's report to them or in representations made to them at a meeting of the Planning Committee. » Extrait du jugement concernant la

¹¹⁶ Observation 30 mai 2012.

procédure d'appel de *judicial review* (2010) inclus dans la demande de permis de construire, LB Haringey (2012)¹¹⁷.

« Quand les conseillers prennent une décision ils doivent prendre en compte les considérations pertinentes, et seulement les considérations pertinentes, ils doivent étudier avec autant d'attention tous les arguments, qu'ils viennent du rapport d'un administrateur ou de présentations faites lors des réunions du *Planning Committee* ». Extrait du jugement concernant la procédure d'appel de *judicial review* (2010) inclus dans la demande de permis de construire, LB Haringey (2012).

Les avis des administrés doivent se manifester dans des lettres argumentées. Elles sont examinées par les services d'aménagement pour effectuer une synthèse des commentaires jugés recevables, c'est-à-dire ceux qui commentent ou critiquent la conformité du projet aux textes et jurisprudences en vigueur.

Encadré 5.29 L'évolution des commentaires élaborés par Wards Corner Coalition

I. 2008

En 2008, au moment de l'examen de la première demande de permis de construire, la Wards Corner Coalition fournit à ses sympathisants un modèle de lettre qu'ils peuvent envoyer à la municipalité pour signifier leur opposition au plan. Pour de nombreux activistes mobilisés dans cette campagne, Wards Corner constitue leur première expérience de contestation directe de l'action publique. Le document a été rédigé par des membres volontaires dont la majorité découvre le technolecte de l'aménagement.

Application : HGY/2008/0303 (*indication de la référence de la demande de permis de construire*)

Wards Corner site, High Road, Tottenham, N15

Dear [name of the case officer],

I wish to state that I object to the Grainger plan to demolish existing buildings and to replace them as per the above-mentioned proposal for the following reasons:

1. The space allocated to the market in the revised scheme is inadequate to house the market « in its entirety » and there have been no concrete proposals for the temporary re-location of the market.

2. The surrounding local businesses have not been considered in the revised plans. These businesses provide « essential convenience and specialist » shops which provide for, and add to, the cultural diversity of Tottenham. These shops would be lost forever if the demolition goes ahead and the local community would be bereft.

¹¹⁷ The Queen on the Application of Janet Harris and The London Borough of Haringey and (1) Grainger Seven Sisters Ltd (2) Northumberland and Durham Property Trust Ltd and the Equality and Human Rights Commission [2010] EWCA Civ 703.

3. The new build proposed is inferior in design, it does not represent an exciting gateway to Tottenham, nor does it enhance the conservation area. The development will not change the image of Tottenham for the better. It does not create a sense of place.

4. The iconic Wards Corner building and several other heritage buildings on the site would be lost. These vacant buildings should be restored and brought back into use. Heritage Buildings are a friend to small business, they enable businesses to set up and thrive. New builds are not a friend to small businesses but corporate chains like Ladbrokes.

5. The proposal is not capable of sustainable use (environmentally, socially or economically). Several floors of flats will not create a town centre and the community currently thriving should not be demolished but encouraged to grow and continue to be vibrant and different.

6. The development proposed by Grainger has not benefited from widespread and meaningful consultation with the community. It is not a collaborative, community-led approach to regeneration.

Les arguments 1, 2, 4 portent respectivement sur la rétention du marché, celle des commerces alentour et sur le type de commerces que le projet accueillera. À ce titre ils ne peuvent pas être appréciés comme des considérations pertinentes (material considerations) parce qu'il n'est pas du ressort de l'urbanisme de faciliter tel ou tel type de commerce. Au mieux est-il possible de demander que le projet fournisse des unités de taille plus petite pour faciliter les petits commerces par opposition aux chaînes ou de demander que certains usages soient encouragés. Cette possibilité est limitée aux commerces de bouche pour lesquels il est possible de demander que des cafés et restaurants (usage A3/A4) soient favorisés par opposition à de la vente à emporter (usage A2). En revanche, la catégorie commerce (A1) ne contient aucune sous-division et ne peut être par conséquent utilisée pour orienter le type de commerce qui peut s'installer sur un site. C'est au marché de décider.

Les arguments 3,5 et 6 portent respectivement sur la qualité architecturale du projet, sa durabilité et l'extension de la consultation. Ils pourraient constituer des considérations pertinentes mais en l'absence de référence explicite aux réglementations auxquelles s'oppose le projet, ils ne peuvent être pris en compte par les services techniques.

II. 2011

Entre le premier accord du permis de construire en 2008 et le second en 2012, la demande des promoteurs a été examinée de nouveau en juillet 2011. À l'issue de ce planning committee, la demande de permis de construire a été refusée par les conseillers municipaux, contre les recommandations des aménageurs. La coalition en faveur de la restauration du bâtiment, Wards Corner Coalition, envoie à ses réseaux le document suivant, expliquant comment formuler son soutien à la décision prise par le conseil selon des termes recevables par la municipalité. Trois ans après l'envoi des premiers commentaires, les demandes sont beaucoup plus précises et informées : nous indiquons en rose les documents considérés comme des considérations pertinentes et en bleu les arguments avancés.

PLEASE FORWARD WIDELY

////DEADLINE TO COMMENT : Wed 11 April 2012////

This is your opportunity to support the Council's decision to reject Grainger's plan to demolish Wards Corner.

EXAMPLE RESPONSE/PROFORMA :

Case No : APP/Y5420/A/12/2169907 (*indication de la référence de la demande de permis de construire*)

I am writing to object to Grainger PLC's proposal for Wards Corner and in support of the arguments put forward by Haringey Council and the Wards Corner Community Coalition, for the decision to refuse planning permission to be upheld, for the reasons outlined below.

1. In Support of Haringey's Reasons for Refusal : Bulk and massing *première raison concernant la forme urbaine*

1.1 The height of Grainger's proposal is grossly out of keeping with the surrounding buildings. It interrupts the aesthetic continuity of the street-scene.

1.2 Surrounding streets are lined by Victorian terraced housing with shop frontages to the ground floor. These would be completely overwhelmed by Grainger's proposed development.

1.3 The four-storey Tesco building has a detrimental impact on the street-scene (*The Conservation Area Character Appraisal*), and provides a wholly negative reference for new-build on the High Road.

1.4 Grainger's proposal does not maintain Wards Corner's sense of place and local identity as required by *The London policy 2.15 and 7.4*. The Grainger proposal would replace the area's historic continuity and unique charm and character with a bland mediocrity.

2. In Support of Haringey's Reasons for Refusal : Failure to justify demolition of heritage assets *deuxième argument : le promoteur n'est pas parvenu à justifier la nécessité de la démolition d'un bâtiment à valeur patrimoniale*

2.1 Wards Corner is a key retail location, and its corner, steel-framed building is a local landmark, providing a sense of place, and much-valued by local people.

2.2 The Grainger claim that any solution for the Wards Corner site, apart from theirs, would be financially unviable, is based upon a financial model that is highly questionable.

Justification secondaire : remise en cause des modèles qui président à l'établissement des preuves, en particulier en ce qui concerne les justifications économiques du promoteur.

2.3 Grainger have demonstrated a failure to explore other options to demolition, thus contravening both the wishes of local people and the guidance set out in *PPS5 and the Wards Corner/Seven Sisters Underground Development Brief*.

Signed : xx

Address : xx

Date : xx

Source : archives de la Wards Corner Coalition

Le document suivant (encadré 5.29) indique les commentaires formulés par les habitants et les commerces locaux. 69 commentaires ont été reçus. La première série est constituée de commentaires « techniques » qui dénoncent la qualité architecturale et

urbanistique du projet, jugée non conforme à la zone patrimoniale. Les réponses des services techniques justifient leur soutien en faisant « la preuve » de la qualité architecturale du projet, approuvé par l'instance nationale en charge de cette question : CABE, la Commission pour l'architecture et l'environnement construit (CABE, 2008). En fait ils transforment les commentaires de CABE, qui rejoignaient plutôt ceux du *design panel* de 2008, en critiquant clairement l'architecture du projet parce qu'il ne permettait pas la création d'un « repère architectural ».

La seconde série de commentaires concerne les impacts sociaux du projet, en particulier le déplacement des commerçants. Les administrateurs reconnaissent que des déplacements sont à attendre mais mentionnent l'existence d'une forme de « soutien ». Ils désignent par là la promesse d'un pot commun de 240 000 livres sterling accordées au titre de dédommagement par les promoteurs à l'ensemble des 35 commerçants présents sur le site, soit 6 000 livres sterling par commerçant. Ce n'est pas une somme suffisante pour leur laisser espérer pouvoir se relocaliser ailleurs, en raison du prix des pas-de-porte à Londres qui dépasse 50 000 livres sterling pour des petites unités de commerces « ethniques »¹¹⁸. Dans le document ci-dessous, la municipalité refuse obstinément de discuter le montant de ces contributions.

¹¹⁸ Entretiens auprès des commerçants sur le site et alentour menés pendant une enquête collective avec le département d'études hispaniques de la London School of Economics en mars 2012.

Encadré 5.30 Exemple de réponse formulée par les services d'aménagement de Haringey dans le cadre de la troisième demande de permis de construire (juin 2012)

No.	Stakeholder	Question/Comment	Response
		club space. Electric charging points should be fitted	Car club and electric vehicle charging points are included
	LOCAL RESIDENTS/BUSINESSES		
	69 responses have been received in objection as of 12:00h 15/06/2012	<p><u>Design</u></p> <p>The building is still too large, incongruous, bland and not in keeping with the conservation area</p> <p>The design quality is not high enough to merit demolition and is not a landmark development</p> <p>The design was not subject to a RIBA competition</p> <p>The massing of the penthouse floors is cluttered</p> <p>Material will not be of a sufficiently high quality</p> <p>The scheme is too similar to the previous scheme</p> <p>Overshadowing to surrounding properties</p> <p>London underground have objected</p> <p><u>Market/Retail/Economy</u></p> <p>Existing businesses should be supported in their current form</p>	<p>Design is considered appropriate to site and brief given the context of the conservation area (see sections 8.15 and 8.16)</p> <p>See above</p> <p>Design was subject to extensive input from CABE, LBH, GLA and Tottenham Task force</p> <p>The stepped-back massing reduces the sense of bulk of the proposal (see section 8.16)</p> <p>Materials subject to further approval</p> <p>Scheme has key differences to previous scheme (see section 8.16)</p> <p>No harmful overshadowing. See section 8.18</p> <p>LUL have withdrawn their objection</p> <p>Although displacement will occur, business will receive support to move and potentially return to the size. See section 8.28</p>

Source : demande de permis de construire, LB Haringey (2012)

2.2.2 Anatomie du permis de construire : « ce qui fait preuve »

Le document suivant (encadré 5.31) nous permet de saisir l'ensemble des études produites dans le cas de la demande de permis de construire du site de Wards Corner en juin 2012 en fonction du statut des auteurs. Le document suivant (fig. 5.2) constitue une illustration qui permet de visualiser les grands domaines concernés par la production d'études et les modalités de leur évaluation. À chaque rapport est attribué un nœud ou deux selon qu'il existe ou non une contre-expertise. L'auteur de la contre-expertise détermine la couleur des nœuds de chaque rapport en fonction de son statut : public, privé ou mixte.

Encadré 5.31 La coproduction public-privé du corpus documentaire

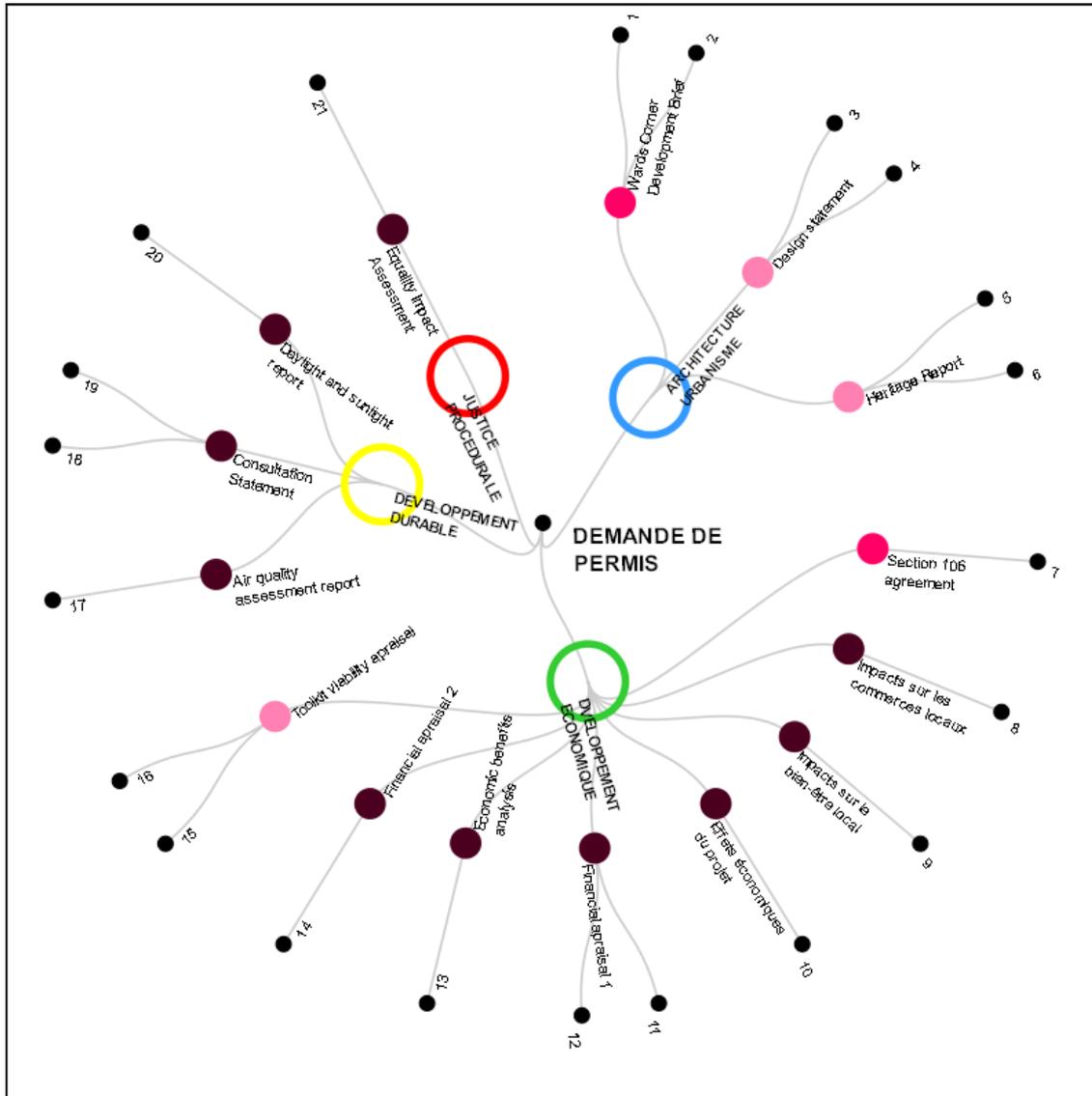
Domaine concerné	Type de document produit	Auteur(s) du document	Auteur(s) de la contre-évaluation	Statut des auteurs
Architecture	Design statement	Architectes du promoteur	Administrateurs locaux	Public
Impact sur le patrimoine	Heritage report	D. Lewis, consultant privé recruté par le promoteur	Administrateurs locaux (<i>character appraisal for Tottenham High Road Historic Corridor</i>)	Public

Domaine concerné	Type de document produit	Auteur(s) du document	Auteur(s) de la contre-évaluation	Statut des auteurs
Justification économique	<i>Toolkit viability appraisal</i>	Grainger, promoteur	<i>Valuation office agency</i>	Public
Justification économique	<i>Financial appraisal</i> pour défendre l'absence de logements abordables dans le projet	Cullton, consultants privés pour le promoteur	Contre-évaluation par DVS, experts publics	Public
Architecture Urbanisme	<i>Wards Corner Development Brief</i>	Atis Weatherhall pour le borough	Administrateurs locaux, comité du conseil municipal en charge de l'aménagement	Public privé
Contribution du promoteur	<i>Section 106 agreement</i>	Borough et promoteur	Pas applicable	Public privé
Régénération et dvpt économique	Rapport sur les effets de l'extension des surfaces commerciales sur les commerces alentour	Cushman et Wakefield pour le NDC (consultants privés)	Pas de contre-évaluation, examen par les administrateurs et conseillers municipaux	Privé
Régénération et dvpt économique	Rapport sur les effets du projet sur le bien-être économique, social et environnemental local	Shared Intelligence pour le NDC (consultants privés)	Pas de contre-évaluation, examen par les administrateurs et conseillers municipaux	Privé
Égalité et reconnaissance	<i>Equality Impact Assessment</i>	URS (consultants privés)	Pas de contre-évaluation	Privé
Pollution et qualité de l'air	<i>Air quality assessment report</i>	Non mentionné	Pas de contre-évaluation	Privé
Consultation	Consultation Statement	GL Hearn, consultants privés	Consultation Institute, consultants privés	Privé
Environnement	<i>Daylight and sunlight report</i>	BRE (consultants privés)	Pas de contre-évaluation	Privé
Régénération et dvpt économique	Enquête par sondage sur les effets économiques du projet	ComRes (consultants privés)	Pas de contre-évaluation	Privé

Justification économique	<i>Economic benefits analysis</i>	GL Hearn (consultants privés)	Pas de contre-évaluation	Privé
Justification économique	<i>Financial appraisal</i>	Jonas Deloitte (consultants privés)	Pas de contre-évaluation	Privé

Source : permis de construire, LB Haringey (2012)

Figure 5.49 Schéma récapitulatif de la demande de permis de construire déposée pour Wards Corner



Le permis est constitué de quatre thématiques. L'architecture et l'urbanisme constituent les prérogatives principales de l'action publique locale qui effectue toutes les contre-expertises. Cette situation témoigne avant tout du rôle historique des services d'aménagement qui est de contrôler la conformité architecturale et urbanistique des projets immobiliers.

Les études d'impacts, environnementaux ou sociaux, requis par la législation introduite sous les néotravailleurs, sont toutes produites par le secteur privé, sans contre-expertise publique.

Les arguments économiques sont également produits par le secteur privé. Pour une partie des arguments liés à la viabilité du site, la municipalité fait appel à un organisme public pour effectuer la contre-expertise. Mais cela ne concerne qu'une seule des sept études relatives à ce domaine.

Dans deux cas, les documents initiaux sont directement coécrits par la municipalité et des acteurs privés :

- le cahier des charges (*Wards corner development brief*) qui inclut des représentants de la société civile ;
- les contributions requises au titre de l'article 106 de la loi de 1991 (*S106 agreement*), ce document indique le montant des contributions du promoteur à la municipalité.

Le rapport de force dans la production d'études avantage donc largement le secteur privé. Or, le contexte de production de ces documents n'est pas neutre et influence directement les qualités de l'information ainsi produite. Comme le notent B. Benbouzid et G. Bentayou dans l'introduction d'un numéro de la revue *Géocarrefour* consacré à « l'étude des études » en urbanisme, les études sont l'enjeu de « multiples transactions et des jeux d'appropriation ou d'instrumentation » (Benbouzid et Bentayou, 2010).

L'introduction de nouvelles normes d'aménagement afin de favoriser la reconnaissance des impacts environnementaux et sociaux des projets urbains s'est donc traduite dans les faits par une extension du champ d'exercice de l'expertise privée. Dans un contexte marchand, la motivation des experts mandatés n'est pas à première vue dirigée vers l'intérêt général mais vers la satisfaction de leur client. En l'absence de contre-expertise de la part des organismes publics, il est clair que les agents du secteur privé ont tout intérêt à orienter les expertises dans un sens qui leur est favorable.

2.2.3 Aux frontières de la démocratisation de l'information : l'examen des modèles de rentabilité

À l'heure actuelle, les modèles mesurant la rentabilité des projets demeurent très peu explorés, alors même qu'ils reposent sur des présomptions contestables (Christophers, 2014), comme le montre l'analyse du cas de Wards Corner qui suit.

À la différence du *borough* de Westminster qui a une équipe dédiée à la question, la contre-expertise des chiffres de rentabilité donnés par le promoteur à Haringey n'a pu se faire qu'en recourant aux services de l'agence nationale Valuation Office Agency. Seuls deux des documents portant sur des questions économiques (sur cinq) ont été évalués. L'évaluation a confirmé la validité des conclusions du promoteur. Elle ne remet pas en cause les 20 % de profit (*gross development value*) qu'il attend. Elle confirme aussi le plan de calcul des coûts (frais professionnels, coût du crédit).

Cependant l'agence indique que l'étude du promoteur pourrait surestimer les coûts de construction, au pire jusqu'à 12 %. Les prix de vente sont eux aussi mis en doute, ils sont probablement établis de manière optimiste (les prix projetés ont diminué entre le projet de 2008 et celui de 2011). Il n'y a pas de projet immobilier comparable dans la zone. En l'absence de référent local le promoteur fait varier les estimations suffisamment pour rendre le projet crédible mais pas assez profitable pour que le Council ait le droit de demander des contributions plus importantes comme la construction de logements sociaux.

Enfin, l'évaluation indique un autre problème important du modèle soumis par Grainger. Le promoteur cherche à démontrer que pour être viable son projet ne doit pas être soumis à certaines exigences du Council (35 % de logement abordables), cependant il ne démontre jamais l'impact du respect de ces exigences sur la viabilité, et il ne propose pas de modèle, non viable, qui se soumettrait aux demandes du conseil municipal (*policy compliant proposal*). En somme, une fois encore, le socle économique du projet de régénération se soustrait à l'examen du public.

Un tel constat vient nourrir la thèse d'une extension spatiale du cynisme qui corrompt la symétrie nécessaire à la démocratie réflexive. Les promoteurs ont ici une posture cynique car leur identité de partie prenante n'est pas exposée complètement. Le nexus des mécanismes économiques dans lequel s'ancre leur action constitue bien plus qu'un décor annexe de la régénération, il est déterminant pour l'ensemble du processus ; il est le sujet qui devrait être débattu. Quand 500 personnes doivent être déplacées parce qu'elles se retrouvent dans une position socio-économique inférieure aux acteurs légitimes de la régénération ceci ne constitue pas un problème public. Les efforts considérables de ce public mal doté au départ pour défendre ses intérêts dans des arènes expertes, pour exposer minutieusement les conséquences sociales, psychologiques, économiques, affectives du déplacement restent illégitimes dans l'état actuel des débats, car la question de la rationalité économique qui préside à de tels projets de régénération demeure indiscutée, et semble-t-il pour l'instant, indiscutable.

2.3 La reconnaissance des inégalités procédurales

En 2010 la Haute Cour administrative casse l'accord du permis de construire de 2008 parce que seules des informations démographiques de 2001 avaient été prises en compte par le *council*. Celles-ci ne reflétaient pas les évolutions locales entre 2001 et 2008, période pendant laquelle de nombreuses personnes originaires de Colombie se sont installées dans le marché couvert de Wards Corner. Arrivées pour la plupart avec un statut de réfugié suite à la guerre civile, la Haute Cour administrative juge que leurs situations sociale et politique n'ont pas fait l'objet d'une reconnaissance spécifique par la municipalité.

En 2011, la municipalité a pris les devants et commandé un *equality impact assessment* à un consultant privé, URS, qui s'est chargé d'établir une évaluation des impacts sociaux du projet. Un deuxième rapport de ce type est produit par le promoteur au moment de soumettre le permis de construire. Dans les deux cas, les conditions socio-économiques, culturelles et linguistiques des groupes résidents ont été reconnues. Comment ces conditions ont-elles influencé les négociations entre le *council* et les promoteurs ainsi que la forme et le montant des réparations proposées ?

2.3.1 La matrice des inégalités de N. Fraser

Pour nous guider dans cette question, nous faisons appel au vocabulaire de N. Fraser élaboré dans son travail sur les tensions entre reconnaissance et redistribution (Fraser, 2005 [1991]). N. Fraser ne s'appuie pas sur des exemples empiriques pris dans le contexte de l'aménagement mais elle élabore des idéaux-types abstraits qui lui permettent d'illustrer ses arguments. Elle élabore une série de dilemmes permettant de situer chaque action selon qu'elle favorise la **redistribution** ou la **reconnaissance** et qu'elle cherche à **corriger** une situation d'inégalités ou à la **transformer**.

Encadré 5.32 La grille analytique de N. Fraser

	Corriger	Transformer
Redistribution	Réallouer superficiellement les biens existants aux groupes existants ; soutient la différenciation entre les groupes ; peut entraîner un déni de reconnaissance	Restructurer en profondeur les rapports de production ; estompe la différenciation entre les groupes ; peut aider à remédier à certaines formes de déni de reconnaissance
Reconnaissance	Réallouer superficiellement le respect des identités actuelles des groupes existants ; soutient la différenciation entre les groupes	Restructurer en profondeur les rapports de reconnaissance ; déstabiliser la différenciation entre les groupes

Source : Fraser, 2005 [1991]

2.3.2 Reconnaissance des inégalités existantes par la justice

Le premier permis de construire pour le site est accordé par la municipalité en 2008 au promoteur Grainger. En 2010, suite à une campagne d'opposition, la décision de la municipalité est cassée par le tribunal administratif après un processus de *judicial review*. La charge retenue contre la municipalité est la suivante : elle n'a pas été en mesure de satisfaire son obligation de porter attention aux inégalités existantes au moment de la prise de décision.

Encadré 5.33 La définition d'une « judicial review »

Les procédures de *judicial review* constituent les cas les plus classiques de contestation des décisions d'aménagement, avec les procédures d'appel auprès du ministre de l'Aménagement (*Appeal to the Secretary of State*). Elles peuvent être sollicitées par des individus ou des institutions dans le cadre de procédures d'appel de décisions administratives. La procédure est généralement examinée par une Haute Cour de justice qui évalue si la décision administrative a été effectuée de façon juste et conforme aux attentes définies par le cadre légal et la jurisprudence, le Droit anglais relevant d'un système de Common Law. Une *judicial review* ne porte pas sur le contenu de la décision qui a été effectuée mais sur ses modalités. La procédure détermine si la décision présente un caractère « déraisonnable » (*unreasonable*) tel qu'elle peut alors être qualifiée d'irrationnelle (*irrational*) et ce faisant, injuste (*unfair*).

Source : Ely, 1980

Encadré 5.34 Le jugement de la Haute Cour à propos de la *judicial review* de la décision de la municipalité de Haringey d'accorder le permis de construire pour le site du Wards Corner en 2010

As the Court said : « Not only is there no reference to section 71 in the report to committee, or in the deliberations of the committee, but the required 'due regard' for the need to « promote equality of opportunity and good relations between persons of different racial groups » is not demonstrated in the decision making process. »

La Cour a dit : « Non seulement il manque une référence à la section 71 dans le rapport fait au comité ainsi que dans les délibérations dudit comité. Mais plus généralement la décision du comité n'a pas, comme elle aurait dû, été informée par la prise en compte de la promotion des égalités d'opportunité et de la qualité des relations entre les personnes de différents groupes raciaux. »

Source : permis de construire, LB Haringey, 2012

La municipalité est reconnue coupable de ne pas avoir pu démontrer qu'elle avait pris en considération (*have regards to*) l'inégale structure des opportunités des groupes concernés par le projet et ses impacts éventuels sur les inégalités existantes.

2.3.3 Au cœur du processus de reconnaissance : les commerçants colombiens

En 2008, les groupes contestataires sont parvenus à faire reconnaître cette situation en montrant que la décision des services d'aménagement du *borough* s'était appuyée sur des informations datant du recensement général de la population de 2001. Or, le quartier a connu un renouvellement significatif de sa population locale, avec l'arrivée et l'installation d'une cinquantaine de commerçants originaires de Colombie. La décision publique n'a donc pas pu prendre en compte la situation spécifique de ce groupe.

Arrivés pour une partie importante d'entre eux avec le statut de réfugié, fuyant la guerre civile, ils ont progressivement développé un centre commercial à destination de la population latino-américaine de Londres. Wards Corner et le marché couvert qui se situe à la sortie de la station de métro Seven Sisters constituent ainsi un véritable centre pour ce groupe. Des services juridiques en espagnol ont ouvert au sein du marché qui a été rebaptisé « Pueblo Paisa », nom vernaculaire de la région de Colombie dont est originaire une partie des commerçants.

Les premiers Colombiens s'installent dans le marché couvert à partir de la fin des années 1990. Le marché se développe ensuite dans les années 2000 suite à l'installation d'un premier pionnier en contact avec la gérante qui opère pour Transport for London. L'entreprise publique des transports londoniens a en effet racheté le bâtiment en 1974 au moment de la construction de l'extension de la ligne Victoria vers

le nord. Le marché est peu entretenu par le propriétaire et la gérante, qui, depuis 2008, justifie son inaction par l'annonce du plan de démolition. Les commerçants opérant dans le marché ont beau se plaindre, le bâtiment ne cesse de se dégrader, ce qui pèse sur la santé économique des commerces présents : la porte d'entrée ne fonctionne plus, le bâtiment n'est pas aux normes incendie, il n'est pas accessible aux personnes à mobilité réduite, n'est pas équipé de toilettes en état de marche et la moquette commence à pourrir.

Les locataires qui opèrent dans le marché sont les plus mal lotis du quartier. Les autres commerces alentour bénéficient de meilleures conditions d'opération, en particulier en ce qui concerne le rythme d'augmentation des loyers (*rent reviews*). Pour les plus chanceux engagés dans un contrat avec un propriétaire peu présent, il peut s'écouler plusieurs années avant que ne se produise une augmentation. Ce n'est pas le cas des locataires du marché, qui sont soumis à une intense pression de la gérante, dont le contrat l'autorise à augmenter le loyer plusieurs fois par an, dans certains cas tous les quatre mois.

Les commerçants colombiens sont bloqués, ils ne peuvent pas partir car ils ne possèdent pas le capital nécessaire pour pouvoir louer un autre commerce dans le quartier. L'installation s'effectue suite au paiement informel d'un pas-de-porte à l'occupant antérieur du commerce. Un commerce est composé de plusieurs unités et pour chaque unité, les commerçants qui veulent s'installer payent entre 10 000 et 15 000 livres sterling (chiffres de 2008). Le montant du pas-de-porte est bien supérieur pour un commerce situé à l'extérieur du marché (les chiffres avancés par les commerçants interrogés variaient entre 50 000 et 200 000 livres sterling, en fonction de la date d'installation, entre 1980 et 2005). Concrètement, les commerçants du marché couvert sont dans une position où ils sont exploités par la gérante et par les membres de la communauté auxquels ils ont acheté leur pas-de-porte. Ils constituent la population commerçante locale la plus vulnérable et celle qui subit les inégalités de statut et socio-économiques les plus fortes.

2.3.4 L'outil de la reconnaissance : l'*equality impact assessment*

Le document 5.35 présente les conclusions de l'étude d'impact sur les inégalités (*equality impact assessment*). En 2011, c'est l'exemple le plus abouti dans la jurisprudence anglaise de reconnaissance des effets différenciés d'un projet de régénération urbaine sur les publics qui y résident (Halford et Khan, 2011). Avec la lutte pour la reconnaissance des populations non sédentaires (*Travellers* et *Gypsies*), il constitue un cas pionnier dont la force est de mettre à jour les injustices spatiales

produites par le modèle de régénération menée par la croissance des marchés immobiliers (*property-led regeneration*).

L'évaluation des impacts négatifs sur la population locale concerne principalement quatre secteurs : l'accès au logement, l'accès à l'emploi, l'accès aux services collectifs, l'accès aux commerces. L'étude d'impact mobilise des variables d'appartenance à des minorités visibles ou culturelles, de genre, d'âge et de handicap pour évaluer les effets du projet de régénération.

Encadré 5.35 L'étude d'impact sur les inégalités du Wards Corner

Aspects du projet examinés	Caractéristiques évaluées				Commentaires
	Appartenance à une minorité visible ou culturelle	Genre	Handicap	Âge	
Logement : construction de 192 nouvelles unités résidentielles vendues au prix du marché (pas de logements sociaux)	Négatif	Positif	Positif	Positif	La perte des logements peut potentiellement désavantager les groupes BME (Black and minority ethnic) qui constituent actuellement la majorité des résidents. Le prix sera en effet bien supérieur à ceux pratiqués actuellement dans le quartier. En revanche, le projet est accessible aux personnes à mobilité réduite, il comprend des unités résidentielles familiales et correspond aux normes « lifetime home standards ».
Commerce : destruction du site existant et construction de 3 700 m ² d'espace commerciaux	Négatif	Positif	Positif	Positif	La destruction du marché et des unités commerciales existantes aura un impact négatif sur les occupants actuels, qui appartiennent tous à des groupes BME (Black and minority ethnic). Les membres de la communauté latino-américaine sont particulièrement exposés à l'instar de certaines communautés religieuses qui peuvent perdre certains commerces spécialisés (boucheries Halal). En revanche, le nouveau projet sera accessible aux personnes à mobilité réduite.
Emploi	Négatif	Positif	Positif	Positif	La perte d'emplois dans les commerces et les entreprises existantes peut potentiellement avoir un impact négatif sur les groupes BME (Black and minority ethnic). Le nouveau projet possède en revanche le potentiel pour accroître le nombre d'emplois disponibles dans le quartier aux autres groupes.
Services de proximité	Neutre	Négatif	Négatif	Négatif	L'accroissement de la population suite à la réalisation du projet peut potentiellement peser sur le fonctionnement des services locaux existant. Les services d'éducation, de santé seront particulièrement exposés et par conséquent les jeunes, les personnes âgées, les personnes à mobilité réduite et les femmes qui sont les usagers majoritaires de ces services, peuvent voir leur situation se détériorer.

Source : document réalisé à partir des *equality impact assessments* versés à la demande de permis de construire.

L'étude d'impact est claire : le projet renforcera les inégalités dont souffrent actuellement les populations les plus mal loties. Pour les minorités pauvres qui consomment dans les commerces situés sur le site, la fermeture des espaces commerciaux actuels et leur remplacement par des boutiques pratiquant des prix plus élevés auront pour effet de réduire l'offre locale bon marché et d'engendrer des coûts supplémentaires s'ils doivent se rendre dans d'autres quartiers pour accéder à des produits similaires. Il renforcera donc l'exclusion des populations pauvres locales.

De la même façon, l'observation de la force de travail embauchée dans les commerces ethniques indique un biais en faveur de groupes discriminés sur les autres marchés du travail. La fermeture de ce type de commerces aura donc pour conséquence de réduire les chances d'accès à l'emploi des populations actuellement employées dans le marché et les commerces alentour. Là encore, le projet aura pour effet certain, dans les conditions économiques et de recrutement actuelles, qui n'autorisent pas la discrimination positive, d'exclure du marché du travail des populations qui subissent déjà une mise à l'écart plus importante que les autres groupes. Le projet n'aura pas d'effet transformateur sur les inégalités actuelles, il participera au contraire au renforcement de la différence entre les groupes existants.

La même remarque s'applique au secteur du logement. Le remplacement des unités résidentielles existantes, louées en 2010 à 20 livres sterling par mètre carré, par des unités haut de gamme qui se loueront sans doute autour de 60 livres sterling par mètre carré (prix à Tottenham Hale), aura pour effet automatique d'entraîner le déplacement des locataires actuels sans espoir de retour. Aux difficultés éventuelles d'un déplacement résidentiel s'ajoutent la perte des ancrages locaux et la dislocation des réseaux sociaux, qui pèsent d'autant plus que les groupes concernés appartiennent également à des minorités discriminées.

Les impacts négatifs sont mis en balance avec les effets positifs du projet immobilier, en particulier l'accessibilité des unités résidentielles aux personnes à mobilité réduite. Néanmoins, le projet ne pourra inclure les personnes à mobilité réduite que si elles possèdent des ressources économiques nécessaires pour pouvoir résider dans ces nouveaux logements.

L'étude d'impact révèle que la forme du projet aura nécessairement pour effet de renforcer les inégalités socio-économiques existantes et de faire peser de façon disproportionnée sur des groupes déjà discriminés ses effets négatifs. Document illustrant la progressive reconnaissance des questions d'inégalité dans le champ d'exercice de l'aménagement urbain, il permet de donner à voir l'impensé et l'invisible des projets de régénération tels qu'ils sont menés actuellement à Londres, en particulier dans les quartiers multiculturels défavorisés. Il appartient au corpus des outils et des

techniques de l'aménagement qui, suite à la décision de la Haute Cour administrative en 2010, est désormais systématiquement versé au corpus documentaire pour les permis de construire des projets de régénération.

À ce stade, la reconnaissance est principalement correctrice, pour reprendre la matrice de N. Fraser. L'outil n'a pas de fonction transformatrice, il n'est pas associé à un changement dans les modalités de la prise de décision, il sert principalement à faire reconnaître dans l'espace public les effets différenciés du projet et ses impacts sur les inégalités existantes. Il permet une reconnaissance discursive des effets des projets de régénération. Mais cette reconnaissance n'est pas contraignante pour l'action publique.

Dans le cas de Wards Corner la publication du rapport n'aura pas eu d'effet à long terme sur la décision publique puisqu'en 2012, le permis de construire a été accordé, pour un projet très similaire à celui qui avait été examiné en 2008, sans l'ajout d'aucune mesure visant à réduire les impacts négatifs.

Conclusion

Le cas du Wards Corner illustre les limites de la reconfiguration de la social-démocratie en contexte économique néolibéral.

Sous les néotravailleurs, l'application des principes de la Troisième voie entraîne l'émergence d'un régime réglementaire de l'action publique. Cela renforce le rôle des partenaires privés dans la régénération. Dès lors que la régénération, de sa justification jusqu'à son évaluation, peut être intégralement confiée au secteur privé, les meilleurs dispositifs participatifs sont susceptibles d'être mis au service de l'intérêt des promoteurs. Dans les pires des cas, on assiste à la mise en place de microzones d'exception où, par leur simple participation au débat, ceux qui ont les moyens financiers de changer la ville l'emportent, quelle que soit la nature des oppositions du public. C'est ce que nous avons qualifié de géographie du cynisme.

Les avancées législatives des mandats New Labour témoignent d'une progression de la reconnaissance du droit des minorités et des impacts environnementaux. Dans le domaine de l'aménagement, des documents tels que l'*equality impact assessment* outillent ce progrès et lui donnent une base quantifiée, basée sur des observations. Les principes économiques de la régénération restent cependant implicites, indiscutables et dans le cas du Wards Corner, injustes envers les mêmes minorités dont on a pourtant reconnu la position dominée. Dans les termes de N. Fraser, le défaut de reconnaissance est corrigé mais n'est pas transformé.

Chapitre 6. L'*inner city* et la gouvernance stratégique du Grand Londres : les impasses de la politique des zones d'opportunité



Source : photo prise en juin 2013 lors de l'exposition « Human Coral » de l'artiste Saif Osmani, réalisée à partir de son expérience auprès des commerçants de Queen's Market.

Situé dans le borough de Newham, le marché de Queen's Market est menacé en 2008 par un plan de régénération qui prévoit la construction d'une tour résidentielle de standing et une montée en gamme des espaces commerciaux. Suite à la mobilisation des commerçants, le borough de Newham demande à la GLA de statuer sur l'accord du permis de construire. Il est finalement refusé en 2009.

Dans cette œuvre, Saif Osmani reproduit la rhétorique visuelle des procédures de consultation qui précèdent les dépôts de permis de construire. Le mur est recouvert des stickers aux couleurs vives qui sont utilisés pour que les participants inscrivent un mot qui évoque leur expérience du quartier, leurs souhaits pour son développement ou ce qu'ils veulent conserver. Sur les stickers de ce mur, l'artiste n'a inscrit qu'une seule expression : « opportunity areas ».

Désignant les périmètres identifiés pour accueillir les grands projets urbains, les zones d'opportunité incarnent une forme de « dystopie » de l'ère de K. Livingstone. Initialement conçues comme des zones destinées à arrimer le développement social des quartiers défavorisés à la croissance des marchés immobiliers, elles ont finalement donné lieu à l'accord de permis de construire pour des projets immobiliers luxueux situés sur d'anciens sites de quartiers d'habitat public (Lees, 2013).

Le chapitre précédent a montré comment la transition politique entre les conservateurs et les néotravailleurs entraîne une évolution des référentiels de l'aménagement urbain vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et la reconnaissance des impacts sociaux de l'aménagement. Le cas du Wards Corner situé à Haringey illustre les problèmes politiques de la mise en pratique de ces nouvelles normes dans un projet de régénération dont le but est de profiter de la croissance des marchés immobiliers.

Qu'en est-il des autres programmes de régénération londoniens ? Après le Single Regeneration Budget que nous avons étudié dans le quatrième chapitre, il s'agit ici de voir comment ont évolué les politiques de régénération et dans quelle mesure les conclusions tirées à partir de l'étude du cas du Wards Corner s'appliquent ailleurs à Londres.

Les néotravailleurs arrivent au pouvoir dans un contexte démographique bouleversé par la reprise de la croissance urbaine dans la décennie 1990. Cette croissance entraîne un déplacement du curseur des politiques urbaines vers ce qui se présente désormais comme une réponse aux « enjeux urbains » et plus seulement comme une tentative de résoudre le « problème de *l'inner city* ». Dans ce nouveau discours « urbanophile » qui se développe dans la première décennie 2000, les politiques urbaines britanniques cherchent à gérer la croissance de façon « durable », en particulier à Londres. La configuration spatiale spécifique de la capitale qui achève alors sa mutation « postindustrielle » facilite la mise en place d'une stratégie de reconquête des friches, soutenue par un discours qui valorise la densification du tissu urbain.

La nouvelle institution dédiée à l'aménagement stratégique, la Greater London Authority, identifie les nouveaux sites censés accueillir la croissance urbaine des vingt prochaines années. Quand K. Livingstone est élu maire, il réoriente le discours encadrant la définition de ces sites stratégiques vers une prise en compte des enjeux sociaux. La politique des zones d'opportunité se présente alors comme une tentative d'arrimer le développement social des quartiers péri-centraux à celui des marchés immobiliers.

Les impacts de la politique des zones d'opportunité sur la cohésion sociospatiale des tissus urbains n'ont encore jamais fait l'objet d'une évaluation à l'échelle de Londres. Pourtant cette politique suscite une contestation croissante de la part des universitaires (Edwards, 2010 ; Lees 2013 ; Watt, 2009) et des associations engagées dans la lutte contre les inégalités à Londres (Trust for London, 2013). Nous proposons dans ce chapitre une analyse de l'impact des programmes de régénération néotravailleurs sur l'évolution des types de logement entre 2001 et 2011 dans les zones

d'opportunité. Cette analyse montre qu'entre 2001 et 2011 la privatisation du logement social (et l'augmentation du nombre de locataires du parc privé) s'accélère dans les zones d'opportunité.

1. Du « problème de l'*inner city* » aux « enjeux urbains »

1.1 Régénération et croissance urbaine « durable »

Les néotravailleurs arrivent au pouvoir dans un contexte sociodémographique urbain bouleversé par une décennie de reprise démographique (Allemendinger, 2011). Dans ce contexte le rôle des politiques de régénération va changer : il ne s'agit plus de lutter contre le déclin économique et démographique des zones urbaines mais de favoriser les « moteurs urbains » de la croissance économique britannique. La focale du discours public se déplace ainsi du problème de l'*inner city* à des enjeux de qualité de vie dans des centres urbains où la pression démographique augmente (Healey, 2004, cité par P. Allemendinger).

Pour répondre à ces nouveaux enjeux, le gouvernement met en place en 1998 une commission d'experts, l'Urban Task Force, à l'origine de l'élaboration d'un discours « urbanophile » au service de la revalorisation des villes anglaises¹¹⁹. Dès lors, la régénération ne se résume plus aux seules actions menées dans les espaces défavorisés mais désigne toutes les actions de requalification et de rénovation qui soutiennent la croissance économique et démographique des villes. Les aspects « sociaux » de la régénération sont pris en charge par une commission spécifique en charge de réfléchir à la lutte contre l'exclusion sociale, la Social Exclusion Unit. Sa stratégie de développement pour les quartiers défavorisés s'inscrit dans une perspective de « renouveau urbain » (*urban renewal*), évolution lexicale qui permet d'isoler les stratégies sociales des autres opérations de régénération (*urban regeneration*).

Les recommandations de ces commissions sont exposées dans le Livre blanc sur la ville publié deux ans plus tard (DETR, 2000). Le discours du Livre blanc témoigne de la pluralité des enjeux liés à la ville, au-delà des seuls quartiers en marge. Les villes sont désormais perçues comme des éléments clés du dynamisme économique

¹¹⁹ Hétéroclite, la commission est composée de personnalités issues du monde de l'architecture comme R. Rogers, architecte de renommée internationale, et de l'université comme A. Power, sociologue et militante engagée dans les programmes de rénovation urbaine des quartiers dégradés.

et doivent à ce titre bénéficier d'un cadre d'action doublement rénové par le dynamisme démographique et par l'intégration du référentiel du développement durable (UTF, 1999). La croissance est urbaine, mais elle doit être « durable ». Les 104 recommandations du Livre blanc exposent une vision de cette croissance durable via l'émergence d'une nouvelle « urbanité » dans les villes anglaises loin de l'image repoussoir des vieux centres industriels en déclin que seuls quelques francs-tireurs osent investir (chapitre 4).

L'encadré 6.36 résume les recommandations qui concernent explicitement la régénération, selon les deux perspectives que le Livre blanc cherche à articuler : la régénération comme réponse à la croissance urbaine et la régénération comme réponse à l'exclusion sociale. Dans les discours, ces deux perspectives restent souvent évoquées simultanément, dans les instances nationales (DETR, 2000 ; SEU 2000), régionales (Llwelyn-Davies, 2001) et locales (LB Tower Hamlets, 2012 ; LB Hackney, 2012 ; LB Haringey, 2013). Dans les textes, la distinction entre acteurs et bénéficiaires de la régénération n'est pas clairement identifiable. La loi sur le gouvernement local de 2000 (*Local government act*, 2000) instaure des partenariats locaux stratégiques (*local strategic partnerships*) sans mentionner les représentants statutaires de ces nouvelles institutions en charge de la régénération, entendue au sens de croissance urbaine. En pratique, nous verrons ultérieurement que les aménageurs établissent une différence claire entre ceux qui constituent les acteurs qui réalisent (*deliver*) les stratégies de régénération (promoteurs, propriétaires, gestionnaires) et ceux qui en bénéficient, les habitants. Cette distinction instaure des périmètres de légitimité différenciés qui se reflètent dans la forme des débats publics.

Recommandations de la UTF	Réponses du gouvernement central
Répondre à la croissance urbaine	
Développer la « qualité de vie » urbaine et accepter la densification	
Décourager les administrations locales de s'opposer aux propositions de densification. Mettre en place une présomption en faveur des projets qui proposent d'augmenter les densités par la formation des administrateurs à l'architecture et l'urbanisme des villes compactes.	PPG 3 : Housing (devient PPS 3 en 2006)
Concevoir et mettre en place un cadre national d'urbanisme (<i>national urban design framework</i>) pour disséminer des principes clés d'urbanisme et des recommandations quant aux financements publics pouvant promouvoir une croissance urbaine de qualité.	PPS 1 : <i>Delivering sustainable development</i> (2005). Mise en place de CABE, Commission pour l'architecture et l'environnement bâti, en charge de l'évaluation des grands projets urbains et de la formation des administrateurs locaux aux principes de l'urbanisme durable.
Soutenir la croissance	
Coordination et gouvernance	
Renforcer l'engagement du gouvernement en faveur de la régénération. Introduire des comités locaux de régénération dans les zones prioritaires pour le développement urbain pour accroître la rapidité de la prise de décision.	Loi sur le gouvernement local en 2000 (<i>Local government act 2000</i>). <i>National strategy for neighbourhood renewal</i> (2000). Établissement de <i>local strategic partnerships</i> et de <i>local area partnerships</i> .
Financement de la régénération	
Création d'un fonds d'investissement public/privé à destination de projets résidentiels dans les zones de régénération.	Création d'English Partnerships, agence gouvernementale dont le but est de lotir les espaces postindustriels dans lesquels le secteur privé refuse d'investir.

Source : DETR 2000

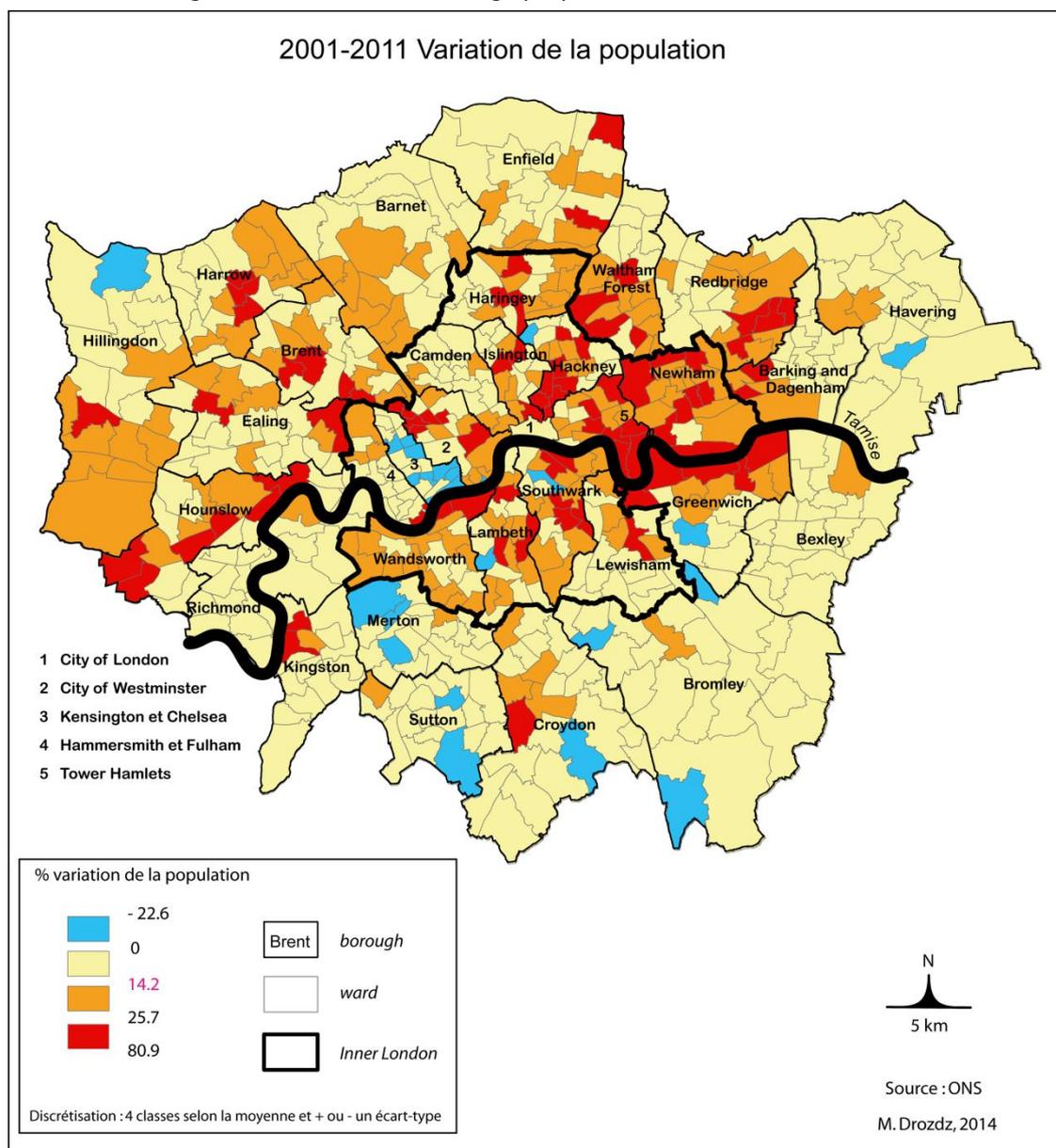
1.2 À Londres, densifier le tissu urbain et répondre à la croissance démographique dans un contexte d'innovation institutionnelle

1.2.1 Géographie d'une décennie de reprise démographique

À Londres, après plusieurs décennies de déclin, la ville doit faire face à une croissance démographique soutenue, particulièrement marquée dans les espaces centraux. Après avoir gagné 500 000 habitants entre 1991 et 2001, la population du Grand Londres croît de 14 % et gagne un million d'habitants entre 2001 et 2011. Les zones dans lesquelles la croissance est la plus forte – au-delà de 25 % – se situent à

l'est, dans les trois *boroughs* de Newham, Hackney et Tower Hamlets. Les zones de régénération le long de la Tamise (Riverside, Royal Docks, Woolwich) connaissent les croissances les plus fortes, supérieures à 50 %. Dans les quartiers péricentraux, Hackney profite des projets immobiliers denses qui se construisent le long de l'axe nord-sud de l'*overground*, la ligne de métro aérien ouverte en 2010. À l'ouest, la croissance des centres qui se situent le long de l'axe qui part du West End en direction de Harrow se nourrit des projets immobiliers qui accompagnent la densification du réseau de transport, en particulier l'augmentation de la capacité de la ligne *Jubilee* vers le nord. Stratford, nœud ferroviaire qui borde le site olympique dans la couronne extérieure est, catalyse les investissements immobiliers réalisés dans le sillage des Olympiades de 2012.

Figure 6.50 La croissance démographique à Londres entre 2001 et 2011



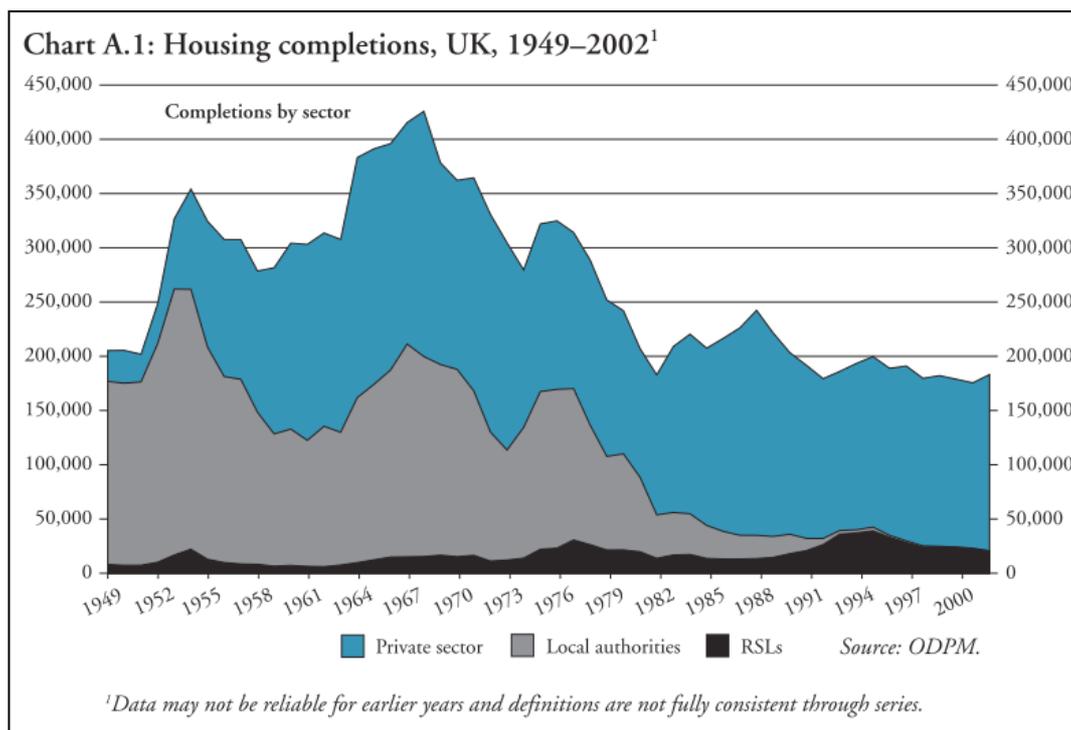
La reprise qui s'annonçait dans la décennie précédente s'est confirmée pour créer des conditions inédites pour les gouvernements locaux. Ces derniers doivent également revoir leurs pratiques d'aménagement suite à la création d'une nouvelle institution politique, la GLA, Greater London Authority, en charge depuis 2000 de l'aménagement « stratégique » de la capitale.

1.2.2 Création et rôle de la Greater London Authority

La loi d'établissement du Grand Londres, le *Greater London authority act*, votée en 1999, met partiellement fin à la fragmentation institutionnelle qui régnait dans la capitale depuis la dissolution du GLC en 1986. C'est la politique de décentralisation (*devolution*) engagée par les néotravailleurs et le travail de *lobbying* des acteurs privés auprès du gouvernement central qui rendent possible la recréation d'un gouvernement métropolitain à Londres en 2000. La fin des années 1990 est en effet marquée par la crainte d'une perte de compétitivité de la place londonienne à cause de la saturation des réseaux de transport après plusieurs décennies de sous-investissement et de la crise latente du logement alimentée par le retour de la croissance démographique.

La création de la GLA se déroule sur fond d'une campagne de prise de conscience de la pression exercée par la hausse des prix de l'immobilier résidentiel au Royaume-Uni. La publication médiatisée du rapport Baker (*Barker Review of Housing Supply 2003-2006*, Barker, 2004, 2006) révèle que la situation dans la capitale est critique ; la ville court le risque d'exclure certains actifs clés nécessaires au fonctionnement de l'économie régionale. Cette situation est considérée comme dommageable dans la compétition vis-à-vis des autres métropoles. Le rapport encourage le développement de marchés immobiliers pour tous les types de publics, mais surtout les petites classes moyennes. La forme de la gouvernance devant présider à l'augmentation du nombre de constructions de logement n'est cependant pas mentionnée dans le rapport, il préconise surtout d'utiliser certains mécanismes (comme la S106) et certains lieux (les friches et les espaces industriels sous-utilisés – *brownfields*) pour favoriser ces constructions.

Figure 6.51 La diminution du nombre de logements construits au Royaume-Uni entre 1949 et 2002



Source : ODPM, 2003

Associé depuis 1995 dans un partenariat avec la puissance publique, London First, voix du secteur privé auprès des ministères, soutient également la création d'une institution qui pourrait coordonner les services métropolitains, en particulier pour l'aménagement. London First demande ainsi la création d'une autorité municipale responsable de la gestion des projets stratégiques (infrastructures de transport, méga projets urbains, tours résidentielles et de bureaux) permettant de contourner les décisions des *boroughs* perçus comme particulièrement hostiles à ces types de projets.

Encadré 6.37 London First, conseiller du prince

En 1994, des représentants du secteur privé s'associent dans une structure commune pour répondre à un appel d'offres du gouvernement central (City Pride Scheme) pour lequel il faut produire un « prospectus » faisant la promotion de Londres. En 1995, le gouvernement finance la mise en place d'une agence d'investissement au sein de cette structure dénommée le London First Centre où siègent également des représentants des *boroughs* londoniens. Un tiers de son financement provient du Invest in Britain Bureau, une structure mise en place à l'initiative du Foreign and Commonwealth Office et du ministère de l'Industrie et du Commerce (Department of Trade and Industry). Le London First Centre fournit un service de renseignements aux entreprises qui cherchent à s'installer à Londres tout en faisant la promotion de la ville à l'étranger. À la veille du référendum sur la création d'un gouvernement élu pour le Grand Londres, le

gouvernement central et London First créent le Joint London Advisory Panel où siègent des membres de London First et des membres du secrétariat d'État pour Londres (Cabinet Committee for London), ce que le gouvernement décrit comme le « partenariat ultime » (*the ultimate partnership*, cité par Thornley, 1998). Lors de la mise en place de la GLA, le Joint Advisory Panel se maintient et prend la place de conseiller du prince auprès du maire nouvellement élu, K. Livingstone. Il s'associe ainsi à un interlocuteur unique qui bénéficie de l'oreille du gouvernement central depuis plusieurs années. Or, la GLA n'est autonome ni fiscalement, ni financièrement et dépend pour ses investissements des subventions accordées par les ministères, ce qui nécessite un intense travail de lobbying, assuré en partie par London First.

Source : Thornley (1998) – Rydin *et al.* (2004) – Thornley *et al.* (2005)

Les institutions du Grand Londres s'inspirent des gouvernements urbains nord-américains (Travers, 2002 ; Kochan 2008). À sa tête se trouve un maire élu au suffrage universel direct tous les quatre ans dont la marge de manœuvre est considérable par rapport au *leader* du GLC (1965-1986), notamment en ce qui concerne l'aménagement. Alors que le *leader* du GLC devait réunir une majorité au conseil du Grand Londres pour les grands projets, le maire de Londres peut décider seul d'accorder ou de refuser des permis de construire. Comme le note T. Travers (2002), le maire de Londres n'est pas soumis, comme les maires des villes nord-américaines, à la surveillance d'un puissant conseil municipal (*legislative city council*). La mairie est flanquée d'une seconde institution élue au suffrage universel direct, l'assemblée de Londres (London Assembly) dont le rôle est principalement consultatif. Le mode de scrutin retenu est mixte : uninominal à un tour pour les membres représentant les 14 circonscriptions électorales et proportionnel pour les 11 membres supplémentaires (*london-wide members*) qui ne possèdent pas de circonscription spécifique et sont élus sur la liste proposée par chaque parti. Le système favorise ainsi la présence d'une majorité forte tout en assurant une représentation des voix minoritaires. L'assemblée a le pouvoir, une fois par an, de mettre en minorité le maire sur la question du budget (le seul sujet qui méritait selon le législateur qu'existe un contre-pouvoir efficace) si la motion recueille le vote des 2/3 des 25 membres de l'assemblée (soit 17 membres). En dehors du budget, le rôle de l'assemblée est de surveiller les actions du maire (*scrutiny*) mais sans pouvoir législatif. Elle interroge le maire dix fois dans l'année, lors des moments de *question time* auxquels le maire est soumis. Les autres politiques du maire ne sont pas soumises au vote de l'assemblée et elle ne peut pas réclamer la tenue d'élections en cas de circonstances exceptionnelles comme cela est possible dans le contexte nord-américain. Dans ce système, la figure du maire et de ses conseillers est centrale et domine la pyramide institutionnelle.

La GLA est conçue comme une structure de coordination des services du Grand Londres, et non comme un gouvernement qui se substituerait à l'action des *boroughs*.

Ces derniers ne sont pas déchargés de leurs prérogatives mais en partagent certaines avec les services de la GLA. L'encadré 6.3 décrit la répartition des services entre la GLA et les *boroughs*.

Encadré 6.38 Les prérogatives de la GLA vs Les prérogatives des *boroughs* : un transfert partiel des compétences

Service	Coordination et mise en œuvre
Logement	<i>Boroughs</i> et GLA
Accord des permis de construire	<i>Boroughs</i> et GLA (depuis 2007)
Définition des stratégies d'aménagement	<i>Boroughs</i> et GLA
Transport (infrastructure et service)	GLA (Transport for London)
Sécurité incendie	GLA
Police	GLA
Éducation, bibliothèques, déchets, loisirs, espaces verts, recouvrement des recettes fiscales locales (council tax).	<i>Boroughs</i>

Seuls les transports et la sécurité incendie sont entièrement coordonnés à l'échelon du Grand Londres. L'entretien du parc de logements, de même que la fourniture de services de proximité, sont laissés aux *boroughs*. Cependant, la GLA définit les orientations de la politique de logement, notamment les objectifs de construction et peut fournir des terrains à moindre coût pour la construction d'unités abordables (voir *infra*). De la même façon, l'aménagement « stratégique » est partagé entre la GLA et les *boroughs*. Il consiste à envisager l'usage des lieux sur plusieurs années sans laisser au seul marché le soin de décider des usages du sol. Ainsi, sans revenir à une allocation stricte des usages du sol, il permet à la puissance publique de proposer pour le moyen terme une stratégie d'usage des sols, particulièrement pour les friches (*brownfield*). Dans ce cadre, l'aménageur a pour tâche de produire une représentation réaliste (*deliverable*) des friches disponibles, traduite ensuite dans des objectifs de construction.

Dans les textes, il n'existe aucune définition du terme « stratégique ». Le vote de la loi sur le Grand Londres (*Greater London authority act* de 2007) a permis de

renforcer les pouvoirs du maire dans ce type de décision¹²⁰ mais sans pour autant fournir une définition stricte du terme. Sont considérés comme stratégiques et de ce fait, décidables par le maire, les projets dont le caractère stratégique est décidé par le maire lui-même et n'est pas soumis à la discussion par d'autres services ou institutions¹²¹. Seule une procédure d'opposition remontant au niveau du ministère peut s'opposer aux décisions du maire. La discrétion du maire en ce qui concerne l'aménagement est donc considérable.

Pendant les dix dernières années, les équipes d'aménagement stratégique de la GLA ont désigné des sites pour lesquels des projets de densification, résidentielle, commerciale ou des espaces de bureaux, sont envisagés. Les objectifs de densification sont résumés dans le *London plan*, la stratégie de développement du Grand Londres. Produit et publié par la GLA, c'est un document consultatif dont le but est de fournir des recommandations à destination de tous les acteurs, publics et privés, impliqués dans la production et la gestion de la ville. Il propose une vision générale du développement de la capitale sur les 15–20 prochaines années et remplace les publications *ad hoc*, les *strategic guidance*, qui prévalaient dans les années 1990¹²². S'il se présente à première vue comme un document à usage principalement consultatif, il n'en reste pas moins que les *boroughs* doivent montrer que leurs plans locaux d'urbanisme (*local development frameworks* puis *local plans* à partir de 2012) sont conformes à ses recommandations avant d'être approuvés par le ministère de l'Aménagement (Department for Communities and Local Government), puis, à partir de 2008, par la GLA elle-même.

L'extrait suivant est tiré d'un entretien réalisé avec un aménageur impliqué dans la conception d'une zone d'opportunité, une des zones « stratégiques » de densification. Il y explique comment les aménageurs de la GLA et des administrations locales travaillent de concert pour établir les cadres généraux d'aménagement des sites stratégiques.

¹²⁰ Avant 2007, le maire n'était doté que d'un droit de *veto* sur les décisions d'aménagement qui lui étaient soumises. Depuis 2007, il peut se substituer à l'autorité des *boroughs* pour prendre la décision.

¹²¹ Cette procédure est valide pour l'ensemble des projets à l'exception de ceux qui impliquent la production de matières dangereuses (*hazardous substances*) pour lesquels la décision d'accord ou de refus du permis de construire est directement transférée aux services du maire, voir l'article 31 du *Greater London act* (2007).

¹²² Le maire a pour mission de produire au total huit stratégies concernant la culture, l'environnement, les inégalités de santé, l'emploi et la formation, l'aménagement spatial (*London plan*), le transport, le développement économique et le logement. Cependant, il ne dispose d'un budget et de pouvoirs exécutifs que pour les trois derniers secteurs.

« *We will plan according to the targets specified in the London plan. Boundaries are closely defined in the first place. Then to allocate more precisely how land is used we would develop an opportunity area framework which we would develop closely with the GLA.* » [AP20].

« Nous devons planifier en fonction des objectifs spécifiés dans le London plan. Les limites sont précisément définies dans un premier temps. Puis, afin d'allouer plus précisément comment le sol est utilisé, nous allons développer un plan-masse pour la zone d'opportunité que nous allons développer en collaborant étroitement avec la GLA. » [AP20]

La GLA constitue ainsi une structure de gouvernance partenariale d'un type particulier. Dans la forme de ses institutions, elle est bien différente de la structure des *boroughs* où l'exécutif est exercé par un conseil élu. La figure du maire et de ses conseillers (nommés et non élus), la présence des acteurs du secteur privé qui conseillent directement le maire et enfin une assemblée au pouvoir exécutif faible en font une institution unique dans le paysage politique urbain britannique. Dans le secteur de l'aménagement, son rôle est ambigu. Avec cette nouvelle institution, les *boroughs* ne sont plus tout à fait maîtres de leurs décisions. Les grands projets d'aménagement, ceux qui sont considérés comme « stratégiques » par le maire, leur échappent. L'action du maire s'exerce de façon partielle sur le territoire de la GLA et crée, *in fine* un ordre spatial archipélagique et feuilleté dans le gouvernement de l'espace à Londres.

1.2.3 Une double stratégie urbaine londonienne : recycler les friches et les terrains contaminés, subventionner la construction de logements « abordables »

A. ACTEURS ET TERRITOIRES DU RECYCLAGE DES FRICHES

English Partnerships

Pour faciliter le recyclage des espaces urbains ignorés des investissements privés, le gouvernement crée English Partnerships, organisme en charge d'aider au montage de projets dans les espaces « à régénérer ». Structure nationale fondée en 1999 suite à la fusion entre la Commission for New Towns et l'Urban Regeneration Agency, cet organisme constitue une sorte de « banque » de soutien aux initiatives de régénération, à l'instar de la Caisse des Dépôts en France. Elle offre ainsi des financements complémentaires aux projets qui ne sont pas entrepris par le secteur privé en raison de leur faible rentabilité, comme ceux menés sur des sites contaminés par des pollutions industrielles et nécessitant une étape préliminaire de décontamination. Les externalités négatives des cycles productifs précédents, notamment les pollutions,

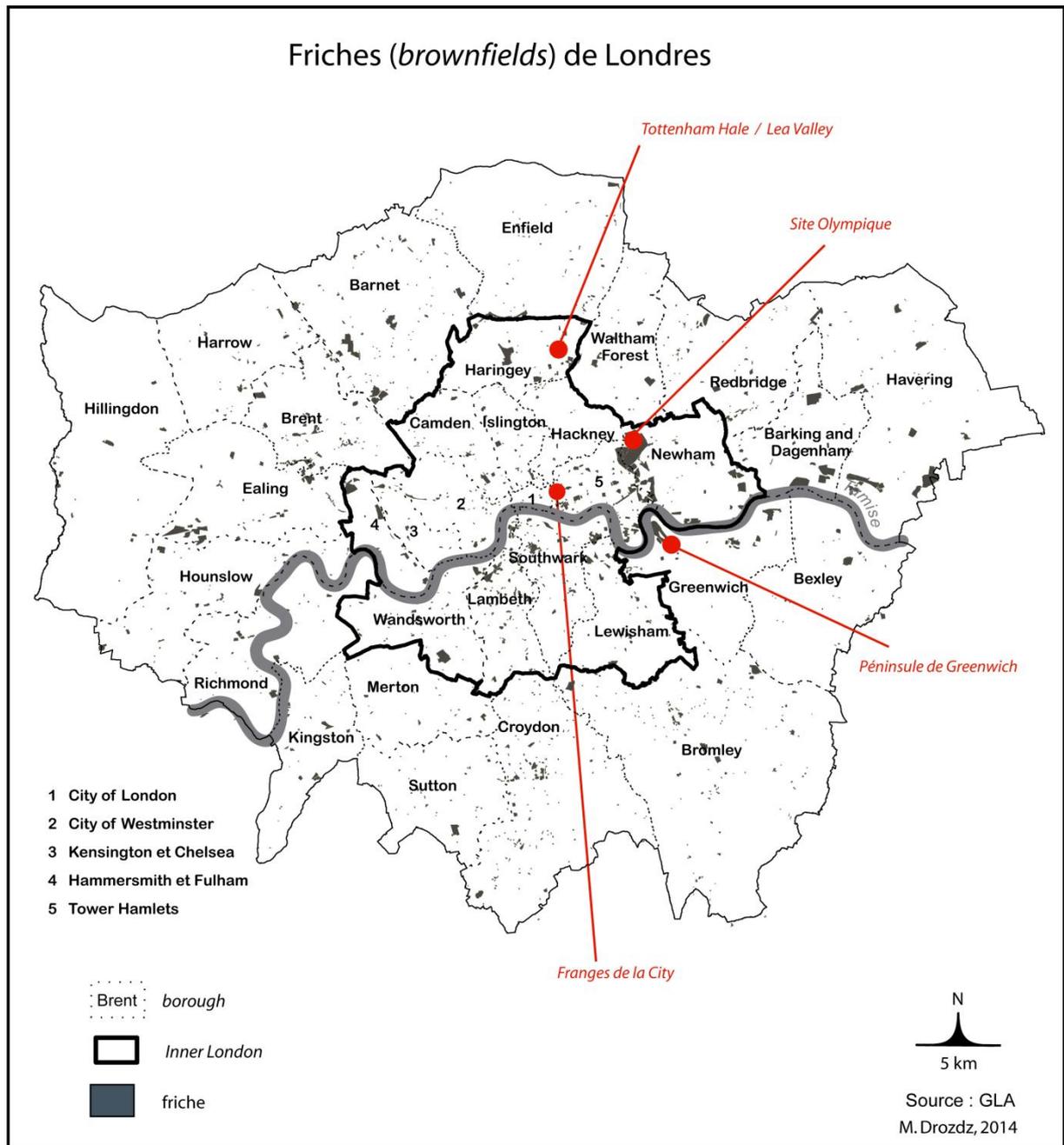
ayant amoindri leur rentabilité, il s'agit pour la puissance publique de « remettre sur le marché » des espaces délaissés par la promotion immobilière. Le rôle assigné à l'agence English Partnerships est de réparer le marché foncier défaillant (*market failures*) de l'*inner city*.

La Homes and Community Agency et le GLA Group Land Assets

À partir de 2008, English Partnerships est absorbé par la Homes and Community Agency, agence nationale responsable de la distribution des aides pour la construction de logements. Lors de la crise du crédit de 2008 qui touche les promoteurs immobiliers, l'agence distribue 50 millions de livres sterling à une dizaine de projets londoniens contenant des logements abordables (*Kickstart evaluation 2011*). En 2011, la loi sur le gouvernement local (*Localism act*) comporte un volet concernant la décentralisation des opérations londoniennes de la Homes and Community Agency au niveau de la GLA. Son portfolio est transféré au London Development Panel, qui devient par la suite le GLA Group Land Assets, administré par un partenariat entre la GLA et un consortium de promoteurs.

Les actions d'English Partnerships et de la HCA illustrent la reconfiguration de la régénération qui se produit sous l'impulsion des néotravailleurs. Loin des « coups » permis par l'hyperfragmentation des programmes conservateurs, la régénération londonienne dans sa version néotravailleuse se présente comme un programme général qui vise à remettre massivement sur le marché de la promotion immobilière des espaces piégés par leur héritage historique. La politique urbaine néotravailleuse constitue une forme de *realpolitik* qui étend les initiatives conservatrices : en effet elle ne remet pas en cause l'adhésion aux mécanismes du marché mais révèle que les programmes conservateurs agissent en définitive dans un périmètre restreint qu'il est possible, avec l'aide de la puissance publique, d'élargir.

Figure 6.52 Le mitage des friches industrielles à Londres



La fig. 6.3 donne à voir le mitage du tissu urbain laissé par les cycles de production antérieurs, en particulier les friches industrielles. Le site de l'estuaire qui converge avec le canal de la rivière Lea, où se sont déroulés les Jeux olympiques d'été en 2012, constitue une opportunité foncière de plusieurs centaines d'hectares, situés à quelques kilomètres de l'hypercentre mais sur des sites contaminés par les cycles productifs antérieurs. Dans ce double couloir industriel, la péninsule de Greenwich, qui fait face au quartier d'affaires de Canary Wharf, se présente comme le cas le plus emblématique de l'intervention d'English Partnerships à Londres. 24 hectares

appartenant à British Gas ont été acquis et décontaminés, pour un coût total de 180 millions de livres sterling (EP, 2011). Le plan local d'aménagement conçu par R. Rogers prévoyait initialement la construction de 10 000 logements et 325 000 m² de bureaux. Ce plan initial, pour lequel environ 8 000 logements ont été réalisés à ce jour est conçu comme le catalyseur d'investissements ultérieurs le long de la Tamise, selon un plan ambitieux de rurbanisation résidentielle des bords du fleuve et d'une croissance de 250 000 personnes. La diminution des financements publics à partir de 2008 a mis un frein sérieux à un projet pour lequel les promoteurs privés refusent de prendre en charge les coûts de décontamination restants (EP, 2008).

B. LES POLITIQUES DE LOGEMENTS « ABORDABLES »

Une priorité politique de l'administration Livingstone (2000-2008)

Le logement constitue sans doute le secteur dans lequel les administrations Livingstone (2000-2008) et Johnson (depuis 2008) se distinguent le plus fortement. La base électorale de B. Johnson, maire conservateur, dispersée dans les *boroughs* d'Outer London est moins concernée par la question de l'accession à la propriété ou au parc locatif abordable comme nous le verrons par la suite. Pour l'administration Livingstone en revanche, la construction de logements à destination des petites classes moyennes et des classes populaires a constitué une priorité politique. K. Livingstone, maire de gauche à qui ses fonctions ne permettaient pas de prendre directement en charge la production de nouveaux logements, a décidé d'utiliser le *London plan* pour augmenter le nombre d'unités produites dans chaque *borough*. Son administration a ainsi proposé de ne pas limiter le recours aux financements d'English Partnerships aux projets de décontamination mais de l'associer à un système de production en masse de logements aidés, adossé aux projets de régénération.

Incapable de financer par ses propres moyens la construction de ces nouveaux logements, la mairie s'est associée à des promoteurs privés et des bailleurs (*registered social landlords* et *housing associations*) et a offert de fournir des terrains à moindre coût en échange de la construction de logements à des prix inférieurs à ceux du marché.

La mairie, via l'agence locale en charge de la requalification des terrains industriels, la London Development Agency a ainsi mis en place un consortium informel dirigé par M. Ward, ancien conseiller de K. Livingstone au temps du GLC. M. Ward, qui présidait le comité du développement économique entre 1981 et 1986 conseilla K. Livingstone, alors *leader* du conseil, au moment de l'établissement du projet de Coin Street que nous avons évoqué dans le deuxième chapitre. L'équipe se reforme vingt-cinq ans plus tard pour s'associer avec les promoteurs les plus enclins à

investir dans les *brownfields* et à produire du logement aidé. Les grands noms de la construction britannique comme Barratt, un des premiers promoteurs à avoir construit un condominium résidentiel dans les franges de la City en 1994, accèdent directement au bureau du maire. Même si l'attribution des marchés publics demeure arbitrée par une compétition officielle, l'administration Livingstone ne manque pas de faire savoir, via le *London plan*, quelles sont les conditions requises pour accéder aux terrains de la LDA à moindre coût.

Encadré 6.39 Les objectifs de construction de logements abordables dans le *London plan* de 2004 (administration Livingstone)

3.33 Forecasts of the future household growth and overall need for additional housing in London are set out in paragraph 3.8, at **33,600 homes a year**.

3.34 Within that figure there is a very significant need for affordable housing. The Housing Commission estimated that almost a quarter of future households would need social rented housing and that **112,000 existing households are in need of a new home**. These estimates and further refinements of existing and future housing need have been the subject of a study into housing requirements. However at the time of publication of this plan the figure of **25,700 additional affordable homes per annum from all sources** remains the best available estimate.

Les objectifs par site

3.38 Within the overall 50 per cent [the mayor] seeks to achieve **70 per cent social housing and 30 per cent intermediate housing** and this will be kept under review.

Source : GLA (2004)

La définition de l'« affordability »

L'« *affordability* » (caractère abordable) d'un loyer à Londres est fonction de la valeur moyenne des loyers constatés à l'échelle des *boroughs*. Le terme désigne les logements loués ou vendus à des prix inférieurs aux prix moyens pratiqués par le secteur privé dans le *borough*, pour les locations ou à la vente.

À la vente, plusieurs arrangements peuvent faciliter l'accès à la propriété des ménages qui ne peuvent accéder au marché privé en raison des prix trop élevés. Ils peuvent alors avoir accès aux programmes de « propriété partagée » (*shared ownership*). La propriété partagée concerne aujourd'hui 43 000 ménages londoniens (1,28 % des ménages, soit une augmentation de 30 % par rapport au recensement précédent). L'accès à la propriété partagée se fait via une agence municipale créée par le Grand Londres, *First Step*, qui centralise toutes les offres. Les candidats déposent leur dossier auprès de l'agence qui le transmet ensuite au *borough* concerné. Chaque *borough* fixe ses propres critères d'attribution des propriétés partagées. Pour certains

boroughs, il faut être déjà résident, pour d'autres, il faut y travailler et appartenir à la catégorie des « travailleurs clés » (*key workers*) qui occupent des postes dans les secteurs de la santé, de l'éducation ou dans la police. Dans certains cas, la catégorie des bénéficiaires des logements aidés est élargie à l'ensemble de la classe moyenne, quelle que soit son activité professionnelle. Elle se définit dès lors par sa seule solvabilité. En une dizaine d'années, les contours de ce groupe ont considérablement évolué.

Encadré 6.40 Les critères d'attribution des logements abordables en 2012

La définition des critères d'attribution des logements abordables, en particulier ceux ouverts à la propriété partagée, est laissée à la discrétion des services municipaux. Ayant étudié les critères d'attribution de ces logements en 2012, nous avons pu constater la variation d'un *borough* à l'autre. Islington favorisait par exemple les personnes qui travaillaient dans le *borough* mais sans qu'elles n'occupent de profession particulière tandis que Lambeth favorisait ceux qui y résidaient mais qui occupaient un emploi dans les services publics, fut-il localisé dans une autre localité. Tous les emplois publics ne se valent pas ; à Lambeth, les enseignants des secteurs primaires et secondaires de même que les employés des services de police étaient prioritaires par rapport aux autres administrations. Mais la liste des professions discriminées positivement varie là aussi d'un *borough* à un autre. Le *borough* de Westminster avait quant à lui opté pour une politique favorisant ceux qui travaillent et résident dans le *borough*, sans appliquer de discrimination en faveur des professions spécifiques. En pratique, cela a conduit à favoriser les membres des classes moyennes travaillant dans le secteur des services et dans les industries culturelles se concentrant dans le *borough*. À ce jour, il n'existe pas de recensement ou de registre des personnes ayant bénéficié de ces mesures et qui pourrait permettre de connaître plus exactement la composition sociale des publics bénéficiaires de la régénération.

Dans tous les cas, ce service est réservé aux primo-accédants. Chaque mois, les résidents payent un loyer à l'*housing association* qui gère l'ensemble des propriétés partagées d'un immeuble. Ce loyer comprend deux parties : une partie destinée à payer le prêt contracté pour acheter des « parts » d'un appartement (25, 50 ou 75 % du prix du logement évalué au prix du marché selon l'apport initial fourni par les acheteurs) et une autre partie versée à l'*housing association* pour couvrir les charges de l'entretien du parc de logements et la location des autres parts du logement. Les revenus requis pour accéder à ce type d'arrangement sont entre 16 900 livres sterling par an pour une personne seule (données 2008) soit légèrement en dessous du revenu médian (23 000 livres sterling) et 52 500 livres sterling pour un ménage. En définitive, le prix payé mensuellement par les occupants représente entre 70 % et 80 % du prix des loyers pratiqués dans une zone.

Depuis 2011 : un recentrage sur le haut de la pyramide sociale

Encadré 6.41 Les objectifs à la baisse du logement abordable sous B. Johnson

3.18 This **34,900** figure (which includes meeting the backlog of need over 10 years) is therefore an appropriate monitoring benchmark for the *London plan*.

Policy 3.11 Affordable Housing Targets Strategic A

The Mayor will, and boroughs and other relevant agencies and partners should, seek to maximise affordable housing provision and ensure **an average of at least 13,200 more affordable homes per year in London over the term of this Plan**. In order to give impetus to a strong and diverse intermediate housing sector, **60% of the affordable housing provision should be for social rent and 40% for intermediate rent or sale**. Priority should be accorded to provision of affordable family housing

Source : GLA (2011)

Dans le plan de B. Johnson, nous constatons la disparition des objectifs par site et par *borough*. Depuis 2011, chaque municipalité peut ainsi fixer ses propres objectifs de construction de logements abordables dans un contexte général où, malgré l'augmentation considérable de la population, ils ont été réduits de moitié pour l'ensemble du Grand Londres. Les modifications de l'administration Johnson ne s'arrêtent pas au secteur de la propriété partagée et affectent également le secteur locatif social. Ce secteur est également inclus dans la catégorie « logement abordable », mais le montant des loyers qui y sont pratiqués est plus bas que pour la propriété partagée. Jusqu'en 2013, les loyers des logements sociaux loués par le secteur public ou des bailleurs sociaux privés (*registered social landlords* et *housing associations*) oscillaient entre 40 % et 60 % des prix moyens pratiqués dans le secteur privé. Cette définition a été remise en cause par l'administration Johnson (encadré 6.41) qui a appliqué en 2012 la redéfinition introduite au niveau national par la coalition conservateurs/libéraux-démocrates au pouvoir depuis 2010. Les conséquences de cette réforme pour les locataires du parc public sont considérables à Londres, où le niveau des loyers dans le secteur privé atteint en moyenne le double de la moyenne nationale. Depuis 2010 et l'introduction des mesures de démantèlement des mécanismes d'assistance et de solidarité de l'État social, l'ensemble de l'idéologie promue par l'administration Livingstone est mise à mal. Il est encore difficile de saisir les effets concrets de la réforme qui se feront sentir dans les prochains mois et méritent un travail serré de documentation, déjà assuré par les associations de lutte contre les inégalités à Londres (Trust for London).

En 2012, les conservateurs votent une loi de réforme de la protection sociale (*Welfare reform act*) qui affecte particulièrement les locataires du parc public à Londres. Depuis 2013, les *boroughs* et les bailleurs sociaux sont autorisés à pratiquer des loyers « abordables » pour l'ensemble du parc qu'ils gèrent. La définition d'« abordable » a été modifiée pour qualifier des biens dont la valeur locative atteint jusqu'à 80 % des prix du marché. Dans une rhétorique tout à fait orwellienne, l'*affordability* ne l'est donc plus, particulièrement dans les quartiers londoniens où les pressions immobilières sont les plus fortes.

Dans les franges de la City, les loyers des logements sociaux pourraient doubler si la nouvelle régulation est appliquée. À Tower Hamlets, les revenus moyens des locataires du parc social sont inférieurs à 15 000 livres sterling par an. Si le montant des loyers atteint 80 % du marché privé, les locataires devront percevoir un revenu annuel de 35 000 livres sterling minimum pour pouvoir occuper les mêmes logements. Dans le cas contraire, ils devront s'appuyer sur les aides au logement (*housing benefits*) pour pouvoir payer leurs loyers. Le montant des aides auxquelles chaque individu peut prétendre est limité (*capped*) depuis 2012 à 400 livres par semaine. Dans ce contexte, de nombreux locataires des logements sociaux ne pourront plus bénéficier d'aides suffisantes pour payer leur loyer. Ils devront par conséquent abandonner leur logement pour un autre situé dans une commune où les prix moyens des loyers sont moins élevés, soit dans Outer London, soit à l'extérieur du Grand Londres (Fitzgerald et Lupton, 2014).

2. La politique des zones d'opportunités : un échec de la Troisième voie pour la régénération, un nouvel ordre spatial pour l'*inner city*.

2.1 Les origines

2.1.1 Le *Greater London development plan* (1984)

Les zones d'opportunité sont une politique en gestation depuis la décennie 1980 et l'établissement du *Greater London development plan* de 1984. Jamais mis en œuvre en raison du démantèlement du Greater London Council (GLC) en 1986, ce plan contenait déjà un zonage comparable, les *community areas*. Leur objectif était de protéger les espaces en déclin économique et démographique pour permettre de maintenir les communautés résidentes là où la promotion immobilière cherchait à requalifier ces quartiers en espace de bureaux. Il s'agissait d'empêcher que l'expansion

du cœur métropolitain ne produise un effet de *tabula rasa* dans les quartiers d'*inner city*.

Le plan encourageait la croissance immobilière dans l'hypercentre identifié comme la Central Activities Area tout en décourageant les grands projets urbains dans l'*inner city*. Une gestion stricte de l'allocation du sol permettait ce contrôle. En 1984, le GLC est le principal propriétaire foncier à Londres et peut, par cette raison, restreindre très fortement les propositions de grands projets urbains péricentraux. Le Plan insistait sur la nécessité de proposer des usages qui avaient pour cibles les publics locaux existants, les locataires du parc public, les ouvriers et de favoriser l'installation de sites productifs qui pouvaient recruter leur main-d'œuvre localement ou construire de nouveaux logements publics. Clerkenwell et Coin Street, étudiés respectivement dans les premier et deuxième chapitres, constituaient les exemples qui devaient être reproduits à l'échelle de l'ensemble de la ville grâce à un fonds d'investissement de 30 millions de livres sterling (valeur 1984).

2.1.2 La *Strategic guidance for London planning authorities* (1996)

Le démantèlement du GLC met un terme à cette politique qui sera finalement suivie par les expériences que nous avons décrites dans les chapitres précédents. Elle refait surface à la fin des années 1990 dans le document cadre *Strategic guidance for London planning authorities*, à l'origine du premier *London plan*. Établi par les services techniques du Government Office for London, l'agence gouvernementale régionale, il propose d'articuler les différentes formes de régénération à Londres : la requalification des sites industriels majeurs, les grands projets urbains et le développement socio-économique des quartiers d'habitat social dégradés. Dans l'extrait suivant, on peut mesurer comment l'échec du redéveloppement des Docklands à offrir des emplois aux habitants de la zone est intégré au discours de la régénération à la fin des années 1990 :

« a key objective for regeneration in London is to reduce these imbalances in its prosperity by creating the necessary conditions to enable the less favoured areas to compete more successfully for new investments, harness the surplus capacity of their areas and their resources of vacant land, and exploit in particular the opportunities offered by new access to Europe and the centre. Redevelopment and regeneration should be encouraged through targeted action in impoverished and run down areas. The existing economic strengths and major development opportunities present, particularly in East London and the central area margins, need to be realised in ways which will provide durable new employment opportunities that can diversify both their local economies and the local economy of London as a whole. These opportunities need to be made accessible to those living and working in neighbouring areas so that the local labour force, local

suppliers and supporting enterprise, including small businesses, can benefit from the growth. » (GOL, 1996)

« Un objectif clé de la régénération à Londres est de réduire ces écarts de prospérité en créant les conditions nécessaires pour permettre aux zones les moins favorisées de concourir avec plus de succès pour attirer de nouveaux investissements, exploiter leurs ressources inutilisées et leurs terrains disponibles et de profiter en particulier des opportunités offertes par un nouvel accès à l'Europe et au centre. La requalification et la régénération doivent être encouragées par des actions ciblées dans les quartiers défavorisés et dégradés. Les atouts économiques existants et les opportunités majeures de développement, présentes en particulier dans l'est de Londres et dans les marges péricentrales, ont besoin d'être réalisés de façon à fournir des opportunités d'emplois durables qui peuvent permettre à la fois de diversifier leur économie locale et l'économie londonienne dans son ensemble. Ces opportunités doivent être rendues accessibles à ceux qui vivent et travaillent dans les espaces voisins de façon à ce que la force de travail locale, les fournisseurs et les entreprises de proximité, y compris les PME, puissent bénéficier de la croissance. » (GOL, 1996)

Comme les *community areas*, les « sites stratégiques » de régénération cités dans le texte se présentent comme des lieux marqués par le déclin économique tout en se situant à proximité du centre ou des infrastructures de transport. Mais la stratégie est différente. Il ne s'agit plus de prendre des mesures pour protéger la force locale de travail et ses besoins en matière d'emploi et de logement, mais d'adosser le développement local aux grands projets urbains sans mesure de protection de la fabrique sociale locale. Ainsi, même si le texte semble *a priori* s'éloigner de l'idéologie qui présidait au développement des Docklands dans les années 1980, il repose sur les mêmes croyances en des prétendus effets de *trickle down* (retombées) qui se produiraient sans intervention sur les plus-values ou sur le zonage : aider les grands projets urbains dans les quartiers en déclin permettrait en soi un développement économique à destination de l'ensemble de la population.

Contrairement à la politique des années 1980 du GLC, le discours des années 1990 qui préside à l'établissement des zones d'opportunité du *London plan* ne reconnaît pas les caractéristiques particulières des habitants de l'*inner city* et par conséquent, n'évoque pas la possibilité d'agir sur l'offre des emplois proposés afin de l'adapter à la demande locale et aux compétences des habitants. Tout se passe comme si le public local ne constituait une cible bénéficiaire de la régénération qu'à la condition qu'il accepte de convenir à l'offre proposée par les acteurs qui investissent dans ces espaces en déclin. Le refus d'agir sur l'offre des emplois proposés, en particulier en fournissant des emplois aidés, rend peu probable l'intégration économique des habitants, en particulier si les emplois offerts dans les zones

régénérées sont des emplois qualifiés (cf. l'analyse de la situation de l'emploi à Canary Wharf dans les années 80–90 dans le deuxième chapitre).

2.2 Les zones d'opportunité et l'*inner city* dans le *London plan*

2.2.1 Le *London plan* de 2004 : l'inscription de la question sociale dans la stratégie spatiale londonienne

L'administration Livingstone propose de s'appuyer sur les deux précédents des *communities areas* du GLC et des « sites d'opportunité » de la *Strategic Guidance for London planning Authorities* pour élaborer la politique des zones d'opportunité du *London plan*. La définition des zones d'opportunité est couplée à celle des zones de régénération. Dans le *London plan* de 2004, elles sont mentionnées côte à côte dans le même chapitre et constituent les deux faces d'une politique commune. L'objectif est de construire de nouveaux quartiers mixtes socialement et fonctionnellement. Dans l'impossibilité financière de construire ces projets, la GLA cherche à influencer leur forme en produisant des plans-masses détaillés (*opportunity area planning framework*) qui rejoignent ensuite l'arsenal de plans locaux auxquels doivent se conformer les promoteurs. Il est intéressant de noter que la politique des zones d'opportunité est également encouragée par la promotion immobilière qui y voit ainsi un moyen de supplanter l'autorité des services municipaux et de « forcer » la requalification de certaines friches.

« In the case of Battersea, there was a lot of pressure there coming from developers, who were looking at the industrial land in that area and wanted a planning framework for that area. It's quite an interesting example because for many years it was industrial land that [inaudible] was in the heart of London. Wandsworth Council was very happy with it to remain that way and didn't really want to cooperate with Lambeth or the GLA. The framework helps to coordinate the two Councils, Transport for London, the GLA and to achieve something much more positive in this area rather than just industrial land. So it was a combination of the Council wanted to do something, us leading and the development pressure in that area. » [AP20]

« Dans le cas de Battersea [une friche industrielle située sur la rive sud-ouest de la Tamise], il y avait une forte pression qui émanait des promoteurs, qui avaient des vues sur les terrains industriels dans ce secteur et voulaient un plan d'aménagement pour la zone. C'est un exemple assez intéressant car pendant de nombreuses années c'était une zone industrielle qui se situait au cœur de Londres. La mairie de Wandsworth était très contente de cette situation et n'a jamais vraiment coopéré avec Lambeth ou la GLA. Le plan d'aménagement aide à

coordonner les deux municipalités, Transport for London, la GLA et à atteindre quelque chose de bien plus positif [c'est-à-dire un grand projet immobilier] dans cette zone qu'un quartier industriel. Donc c'est le résultat d'une combinaison dans laquelle la municipalité a accepté de faire quelque chose, nous avons mené le projet et il y avait une demande de la part des promoteurs dans cette zone. » [AP20]

La politique telle qu'elle est formulée dans le *London plan* de 2004 associe très clairement la promotion immobilière et l'inclusion sociospatiale, encadrées sous le thème générique du développement durable. Il est intéressant de noter que l'administration Livingstone a opté pour une interprétation du développement durable qui n'oublie pas la dimension sociale du concept. En cela, le *London plan* de 2004 constitue une tentative d'inclure dans les objectifs stratégiques du développement métropolitain la question de l'inclusion sociale, qui était *de facto* cantonnée au niveau local depuis les années 1980.

Encadré 6.43 Les zones d'opportunité dans le *London plan* de 2004

Policy 2A.2 Opportunity Areas

As part of the process of producing Sub-Regional Development Frameworks, the Mayor will work with strategic partners to prepare planning frameworks for Opportunity Areas as shown on Map 2A.1, or to build on frameworks already developed. These frameworks will set out a sustainable development programme for each Opportunity Area, to be reflected in UDPs, so as to contribute to the overall strategy of the *London plan* to :

- seek to exceed the minimum guidelines for housing and to have regard to indicative estimates for employment set out in the sub-regional tables
- maximise access by public transport
- promote social inclusion and relate development to any nearby Areas for Regeneration

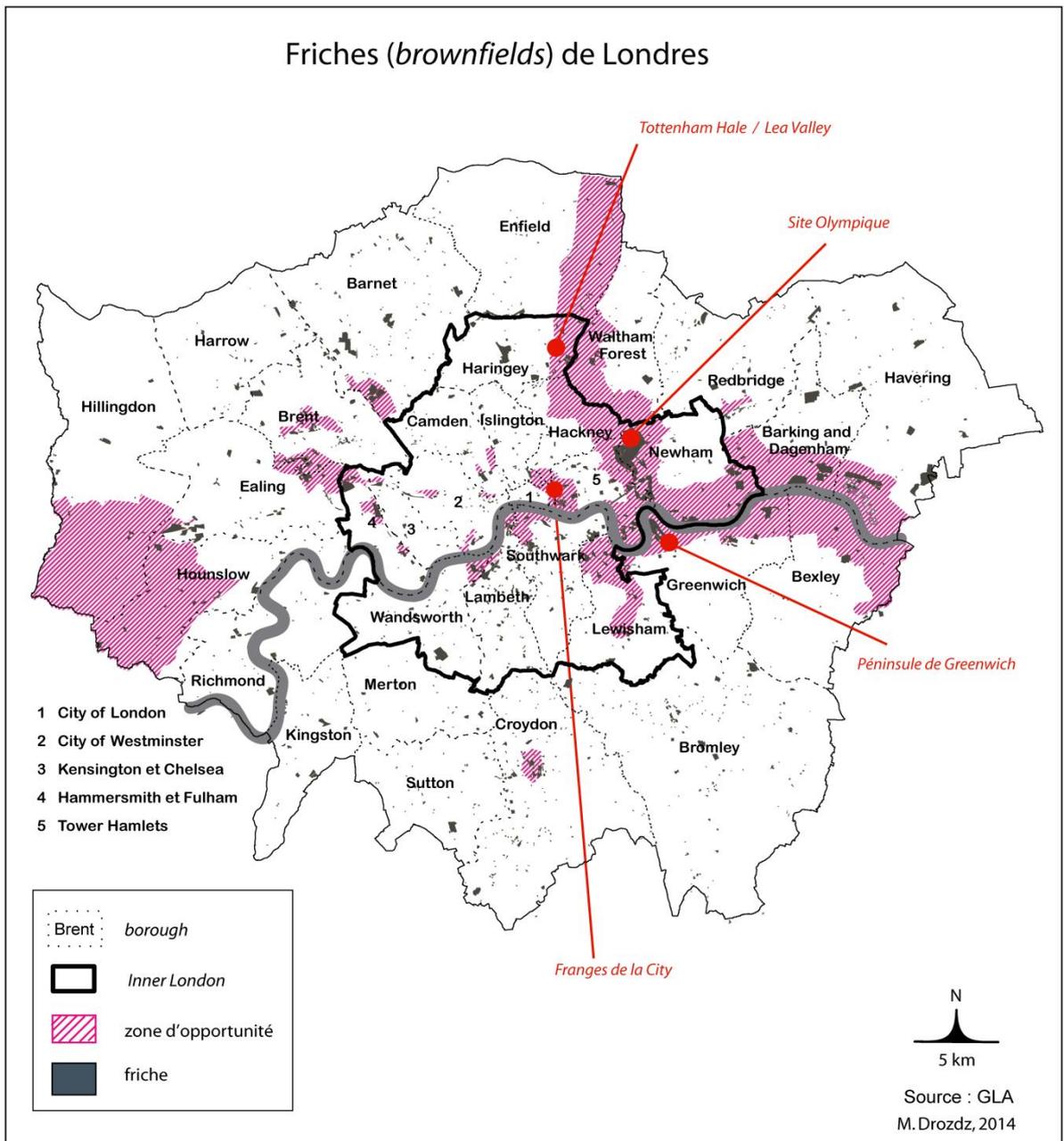
Source : GLA, 2004

L'urbanisme négocié rend certes ces objectifs sociaux toujours très hypothétiques et capables d'être modifiés en aval par le promoteur. Une évaluation de ce qui est effectivement produit est nécessaire tant les réalisations peuvent différer de ce qui est envisagé dans les documents officiels. Grâce à la publication en 2012 et 2013 des résultats du recensement de la population effectué en 2011, il nous est possible de tirer un bilan de cette politique et de voir ses effets à moyen terme sur la cohésion sociale.

2.2.2. Les territoires de la régénération dans le *London plan*

Regardons en premier lieu comment sont définies les zones d'opportunité. Elles sont identifiées en fonction de deux critères : la présence de friches et de terrains déqualifiés (*brownfield*) et l'accessibilité au réseau de transport, calculée par la PTAL (*public transport accessibility level*). La mesure de l'extension des friches a été possible par la création d'une base de données consolidée à l'échelle du Grand Londres au début des années 2000 [AP20]. La mesure de PTAL ne prend pas en compte les pratiques des différents publics usagers des transports et ne mesure que la distance d'un point aux différents points d'accès du réseau des bus, du métro et des navettes fluviales. Pour chaque lieu, un score est établi sur une échelle de 1 (faible accessibilité) à 6 (très forte accessibilité).

Figure 6.53 Zones d'opportunité et friches



Dans la phase d'élaboration du *London plan* (2002-2004), la GLA identifie 32 *opportunity areas* auxquelles s'ajoutent Kensal Canalside et Southall en 2011. Elles représentent 11,6 % de la superficie du Grand Londres, soit 182,5 km² et concentrent 52 % des terrains dits *brownfield*, friches industrielles et ferroviaires, décharges, terrains militaires désaffectés ou situés en bordure des axes routiers ou des canaux, zones polluées en attente de décontamination. Ces 19,7 km² en attente de requalification constituent à peine 1/10 du territoire des zones d'opportunité qui englobe aussi d'autres sites déjà urbanisés ou des espaces verts. La présence d'espaces défavorisés à proximité (fig. 6.55) et les rayons d'accès aux nœuds de transports collectifs participent également à leur délimitation (fig. 6.54).

Figure 6.54 Zones d'opportunité et accessibilité au réseau de transport en commun

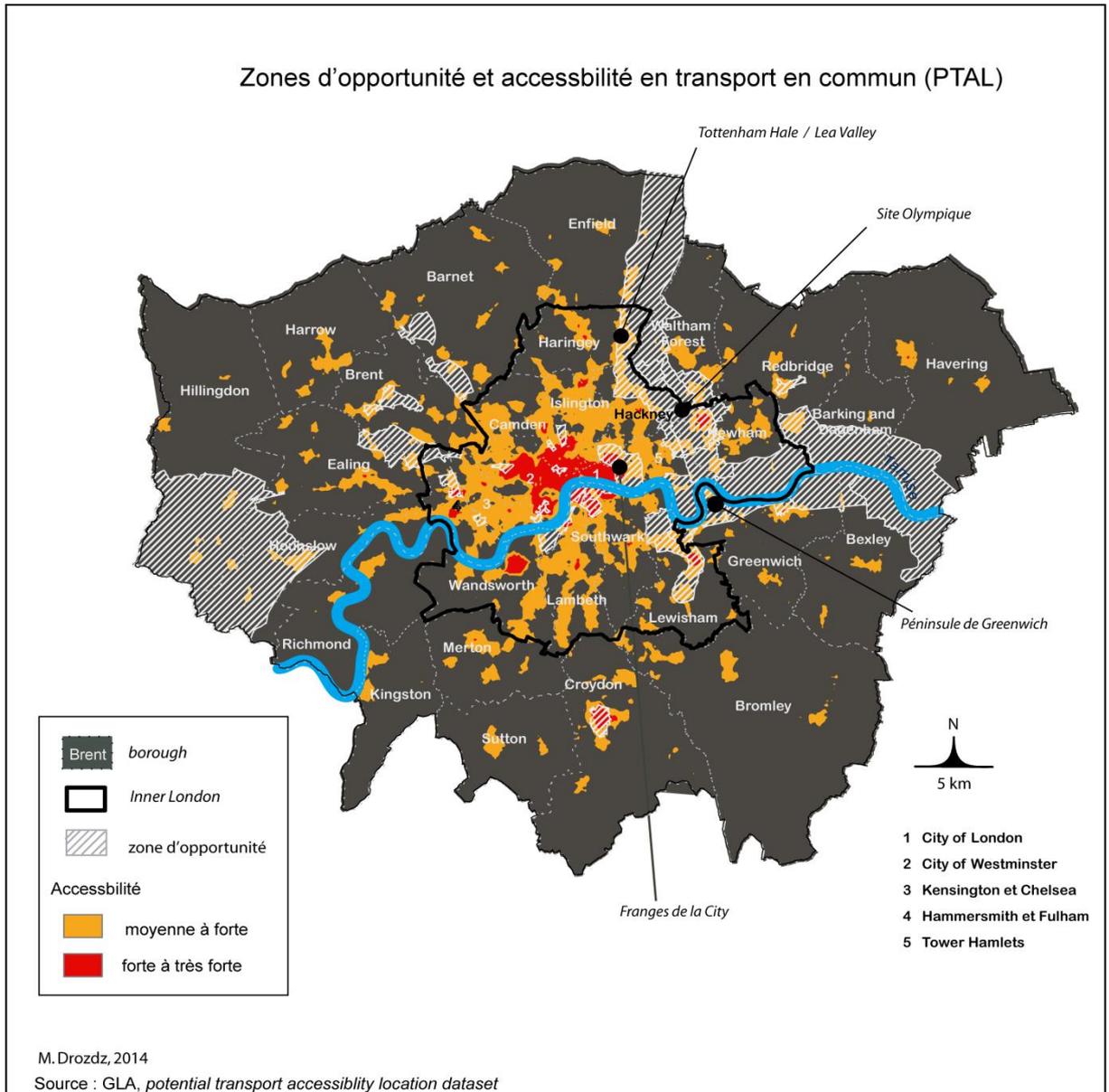
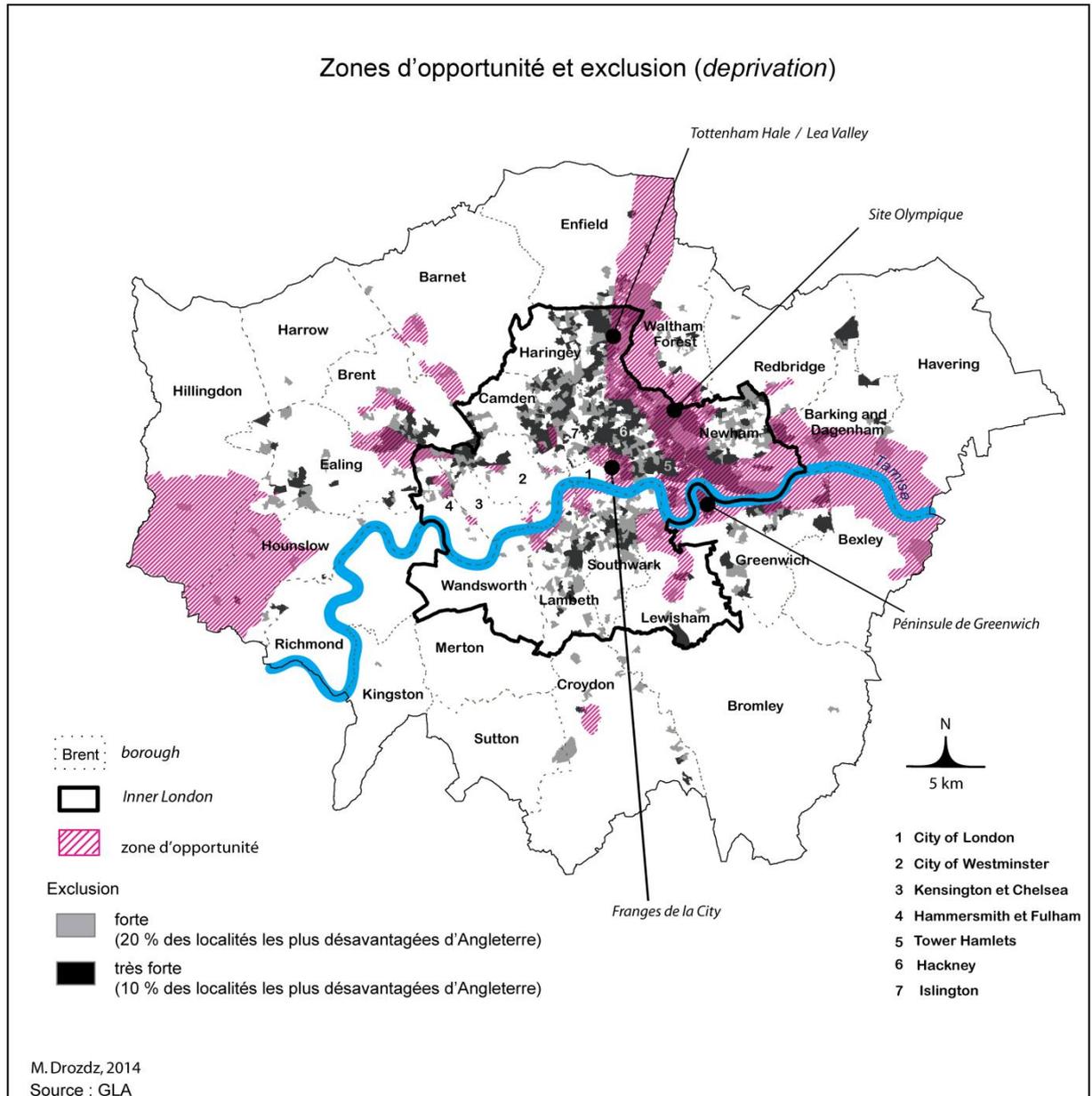
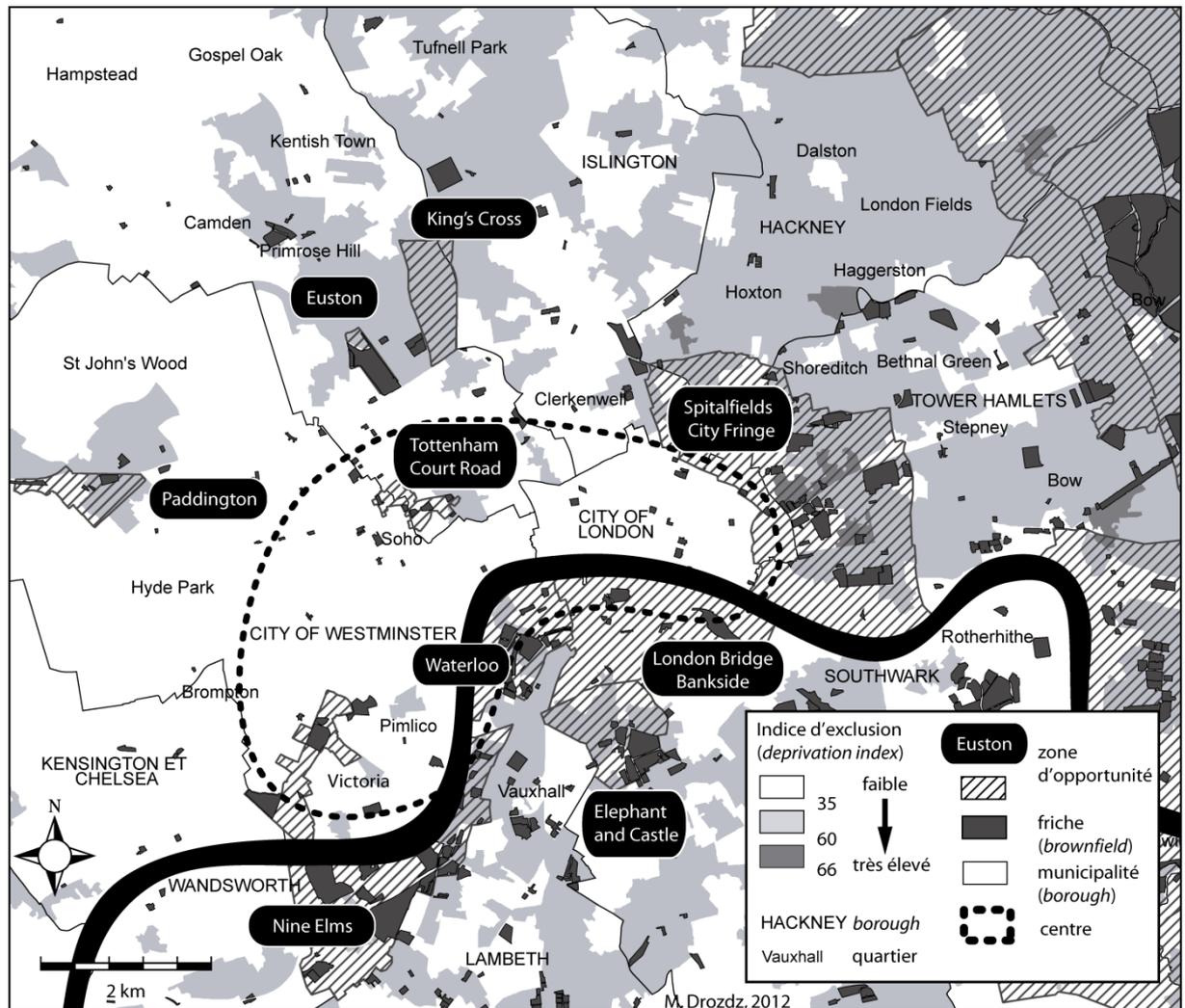


Figure 6.55 La géographie des espaces défavorisés



Dans ces périmètres aux contours relativement flous, le Grand Londres prévoit de concentrer près de 1 350 000 emplois et 547 800 habitants répartis dans 232 800 logements à l'horizon 2031. Actuellement, les zones d'opportunité centrales (fig. 6.56) sont celles dont la requalification est la plus avancée. Dans la plupart des cas, elle avait été initiée bien en amont du *London plan*. L'intervention des services de la GLA se concentre surtout sur les zones péri-centrales, réceptacles du déversement fonctionnel de la zone centrale.

Figure 6.56 Les zones d'opportunité de la zone centrale : le renversement fonctionnel de l'inner city



Nom du site	Surface (ha)	Fonctions	Promoteurs	État d'avancement
City Fringe	518	Extension résidentielle et commerciale de la City – Industries créatives	Hammerson/Ballymore/Barratt/Telford/British Land/Land Securities	Grands projets résidentiels réalisés (Old Street, Aldgate)
Elephant and Castle	88	Densification résidentielle Coût total estimé du plan de régénération : 1,5 milliard GBP	St Modwen Properties et Salhia Real Estate Brookfield Europe	Réalisation d'une tour résidentielle, destruction des principaux parcs de logements collectifs, projets résidentiels secondaires, permis accordés pour les autres projets de tours
Euston	16	Emploi Coût estimé : 1,5 milliard GBP	British Land	Tours de bureaux réalisées
King's Cross	53	Création d'un nouveau centre, associant immeubles de bureaux et	Argent	Rénovation des stations de train et métro, construction d'une université, autres

		fonction universitaire, auxquels s'ajoutent des projets résidentiels		chantiers en cours : bureaux (Google) + résidentiel haut de gamme
Nom du site	Surface (ha)	Fonctions	Promoteurs	État d'avancement
London Bridge, Bankside	187	Création d'un nouveau centre sur les franges Sud et Sud-Est. Extension morphologique et fonctionnelle de la City	Investisseurs Qatari	Réalisation d'une tour fonctionnellement mixte (Shard), rénovation de la station, lotissement des bords de la Tamise avec des projets résidentiels haut de gamme
Paddington	38	Création d'un nouveau quartier de bureaux destiné à accueillir les sièges de FMN (Orange, Marks and Spencer). Densification résidentielle	Development securities/ European Land	Création d'un quartier résidentiel haut de gamme et de bureaux, en cours d'achèvement
Vauxhall, Nine Elms, Battersea	228	Extension du centre de Westminster sur la rive Sud avec accueil de fonctions internationales (nouveau bâtiment de l'ambassade des États-Unis) Densification résidentielle.	Ballymore/Berkeley Homes/Baratt Real Estate Opportunities/Treasury Holdings UK/ Investate Realty (Bahreïn)/St George developers	Premiers projets résidentiels livrés
Waterloo	106	Extension du centre, création d'un quartier culturel, densification résidentielle	Chelsfield et London Regional Properties	Principaux permis de construire accordés, construction des projets résidentiels

Source : GLA (2011), *Financial Times*, enquêtes de terrain, 2012-2014

L'intervention de la GLA consiste à produire en collaboration avec les services des *boroughs* des plans locaux, les *planning frameworks*, qui permettent de créer une forme d'assurance auprès des investisseurs privés. Elle leur garantit un climat local favorable aux projets de grande ampleur et un accord facilité des permis de construire. Cette garantie est assurée par les interventions de la mairie lorsqu'un grand projet se voit refuser un permis de construire.

2.2.3 La zone d'opportunité des franges de la City : l'achèvement de la reconversion fonctionnelle de l'*inner city*

UNE ZONE D'OPPORTUNITE ORIENTEE VERS LA DENSIFICATION DU TISSU URBAIN

Prenons un exemple pour illustrer l'action concrète de la GLA dans ces périmètres et appuyons-nous sur celui de la City Fringe, espace dont nous suivons les différentes étapes de la reconversion depuis le début de ce travail. Zone d'opportunité dont le périmètre est en gestation dès la fin des années 1990 comme nous l'avons vu dans le quatrième chapitre, elle constitue, avec King's Cross et Elephant and Castle, un espace test dans l'invention d'un nouveau modèle de régénération fondé sur la cohésion sociospatiale dans l'idéologie de l'administration Livingstone. Comment évolue la gouvernance de cet espace et en quoi illustre-t-elle le nouveau régime qui préside à l'aménagement de l'ancien périmètre de l'*inner city* ?

La surface de la zone d'opportunité de la City Fringe couvre 489 ha et contient seulement 46 ha de friches, disséminées dans l'ensemble de la zone. Le plus grand terrain à bâtir, situé à proximité immédiate de la City, est une friche ferroviaire de 4 hectares adjacente aux extensions les plus récentes de la City : le *Bishopsgate Goodsyrd*. Nous revenons en détail dans le chapitre suivant sur les modalités d'aménagement de cette friche. Dans le cas des franges de la City, le but de la zone d'opportunité est de maximiser la densité de tous les quartiers qu'elle contient et pas seulement celles des projets construits sur des friches. Ces quartiers sont particulièrement accessibles, situés à proximité des principaux nœuds de transport de Liverpool Street et de London Bridge et seront encore plus accessibles à partir de 2017 et de l'ouverture de la ligne *Crossrail* dont une des stations se situe à Whitechapel.

La fonction des franges péricentrales a varié au gré de la dynamique des marchés immobiliers des dix dernières années. Dans un premier temps, la zone devait accueillir des tours de bureaux complétant le *cluster* situé au nord-est de la City de Londres, autour du quartier de Spitalfields ; la crise du marché immobilier de bureaux, liée à une forte diminution des activités financières dans la City de Londres entre 2008 et 2011 (-50 000 emplois) a conduit à un gel temporaire des projets et à une redéfinition fonctionnelle favorisant des projets résidentiels, en particulier autour du quartier d'Aldgate et d'Old Street. Depuis 2012, la reprise économique et la croissance des activités « créatives » (communication, production culturelle, nouveaux médias) ont entraîné de nouvelles propositions de développements immobiliers de bureaux dans les franges immédiates.

UN EXEMPLE D'INTERVENTION DE LA GLA

Le site du *Fruit and Wool Exchange*, par exemple, est situé exactement à la frontière morphologique de la City, mais en constitue toutefois son prolongement fonctionnel, accueillant de nombreux restaurants et bars fréquentés par les employés de la City. Le site est actuellement considéré comme sous-utilisé, adjacent à un parking à étages. Le quartier a fait l'objet de deux interventions récentes : la réhabilitation des halles de *Spitalfields*, transformées en *mall* culinaire sur lequel a été construit un complexe de bureaux pour une firme de services juridiques de la City (cf. *infra*). En parallèle de ces changements liés au boom immobilier de la dernière décennie, le quartier a été la cible de plusieurs vagues de gentrification¹²³ dans les interstices correspondant aux périmètres patrimoniaux protégés (*conservation areas*), où habite une petite population de résidents, majoritairement propriétaires. Ceci a conduit à un embourgeoisement et à une fragmentation du quartier où ces nouveaux arrivants aisés côtoient les populations pauvres des quartiers d'habitat social de Whitechapel et la communauté bengladaise dont le cœur historique, Birck Lane, se situe à quelques centaines de mètres.

Cette géographie socio-économique n'est pas reflétée dans les instances politiques représentatives locales. La majorité des actifs de la City votent dans d'autres *boroughs* et ne participent pas à la vie politique des franges de la City. Les forces politiques du quartier oscillent entre la représentation des intérêts des commerçants de l'artère de Brick Lane et celle des résidents aisés, particulièrement bien connectés aux *media*.

Dans le cas du *Fruit and Wool exchange*, le *lobby* des résidents adjacents au site a été particulièrement actif contre la proposition de permis de construire et est parvenu à mobiliser les différents conseillers municipaux siégeant dans le comité accordant les permis de construire. Ces derniers, alors qu'ils représentent d'autres quartiers de *Tower Hamlets* (*Bethnal Green North*, *Wapping and Saint Katharine Docks*, *Bow*) ont cependant voté unanimement (4 contre 0) contre l'accord du permis de construire, et ce malgré l'avis favorable de leurs *planning officers* (administrateurs locaux en charge de l'étude de la conformité des permis de construire). La géopolitique locale du *borough*, en particulier la pression des résidents opposés à l'accroissement des densités (à Bow à proximité du site des JO) ou à la conservation du patrimoine (*Wapping/Bethnal Green North*) a donc fini par inciter les représentants de ces quartiers à soutenir pendant la réunion du comité d'aménagement (*strategic planning*

¹²³ Nous employons ici le terme dans le sens défini par Ruth Glass dans *London, aspects of change* (1964) : la restauration de bâtiments historiques par une population de classe moyenne et supérieure qui vient s'installer dans des quartiers historiques et dégradés du péri-centre.

committee) le groupe des résidents des franges de la City. Du reste, les conseillers municipaux qui se sont opposés à l'accord du permis de construire représentent tous des zones dans lesquelles il existe une proportion significative de propriétaires résidents (au moins 35 %) qui n'auraient que très peu bénéficié des *planning gains* obtenus dans ce cas.

Suite à deux refus consécutifs d'accord du permis au promoteur, la GLA s'est saisie du dossier et B. Johnson, usant des pouvoirs qui lui sont conférés depuis 2008, a accordé le permis de construire au promoteur immobilier en octobre dernier. La nécessité de soutenir la croissance immobilière de la zone, afin de favoriser le financement des infrastructures de transport, est clairement mentionnée dans le communiqué de presse qui suit la décision :

« At a public hearing in City Hall the Mayor approved plans which retain the building's historic façade whilst delivering 36,000 square metres of office space and 3,000 square metres of retail space. The plans are also expected to create more than 2,300 jobs and generate a contribution of more than £2million towards Crossrail. The Mayor believes the site and its location, in London's East End, is vital to the prosperity of this fast developing part of the capital and to London's wider economy. He used powers granted to him in 2008 to 'take over' the application, which had previously been refused planning permission by Tower Hamlets Council. » Extrait du communiqué de presse publié le 10/10/2012 par la mairie de Tower Hamlets.

« Lors d'un débat public qui s'est tenu à la mairie de Londres, le maire a approuvé le plan qui proposait de maintenir la façade historique du bâtiment tout en fournissant 36 000 mètres carrés d'espace de bureaux et 3 000 mètres carrés de surface commerciale. Le plan devrait également créer plus de 2 300 emplois et générer une contribution de plus de 2 millions de livres sterling pour Crossrail [le réseau de train rapide qui doit relier Canary Wharf à Heathrow en 2017]. Le maire estime que le site et sa localisation, dans l'East End de Londres, sont vitaux à la prospérité de cette partie de la capitale qui se développe à vive allure et à l'économie londonienne dans son ensemble. Il a utilisé les pouvoirs qui lui ont été conférés en 2008 pour prendre en charge la demande de permis, qui avait été auparavant refusée par la municipalité de Tower Hamlets. » Extrait du communiqué de presse publié le 10/10/2012 par la mairie de Tower Hamlets.

Nous voyons ici en action la gouvernance feuilletée de l'aménagement à Londres depuis la création de la GLA et l'accord de pouvoirs supplémentaires conférés par le *Greater London authority act* de 2007. Se substituant aux pouvoirs représentatifs locaux, il passe outre leur décision pour déclarer que l'intérêt général de la capitale est mieux servi par ce projet d'extension fonctionnelle de la City. Cette action est exemplaire de l'impact des zones d'opportunité sur la gouvernance des grands projets. Pour autant, il représente mal l'idéologie initiale qui cherchait à arrimer à ces grands

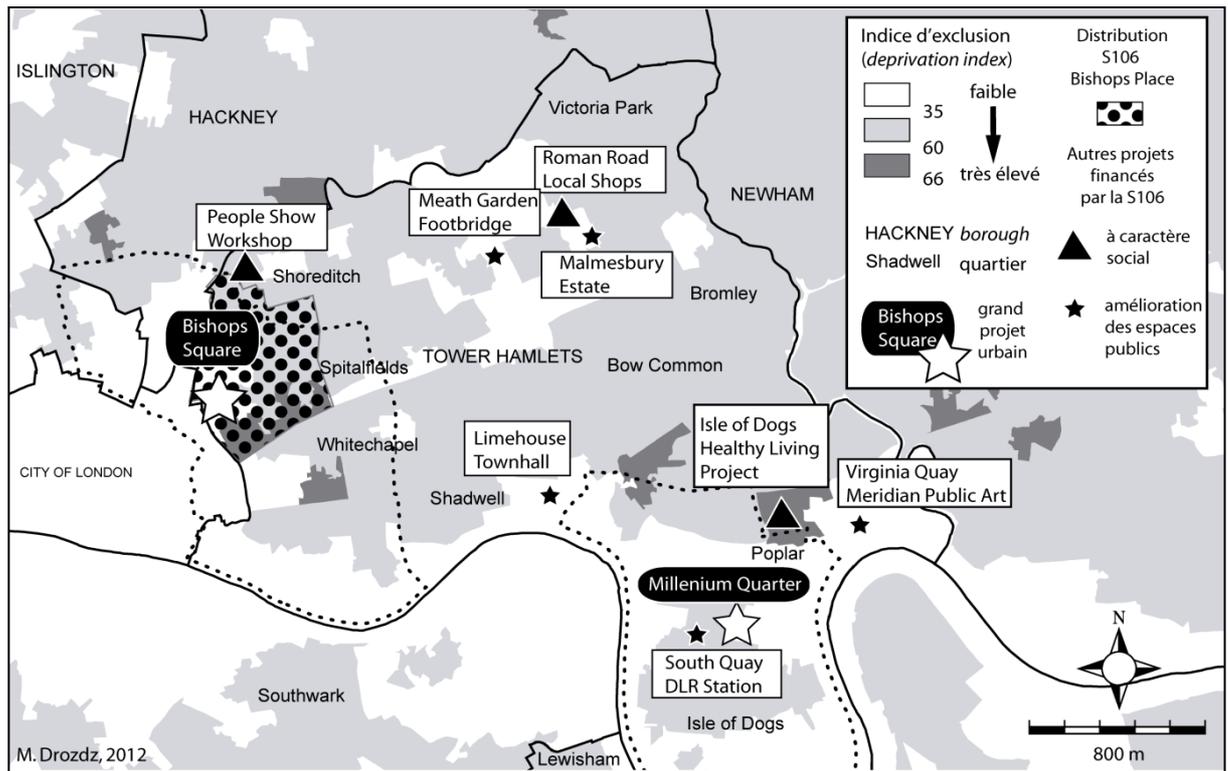
projets le développement social des quartiers alentour. Dans cet exemple, la majorité des contributions du promoteur sera reversée dans un pot commun de la GLA à destination du financement de la ligne de train rapide Crossrail. Le projet de cohésion socioterritoriale de l'administration Livingstone semble ici bien lointain.

SPITALFIELDS ET L'IDEOLOGIE DE LA COHESION SOCIOTERRITORIALE

Revenons dans un deuxième temps sur Spitalfields, projet exemplaire de la politique de zone d'opportunité et du projet territorial de l'administration Livingstone. Achevé en 2005, le projet de Bishops Place s'est construit autour de la rénovation d'un quartier de halles, transformé en *mall* culinaire, et de l'érection d'un immeuble mixte de bureaux et de surfaces commerciales (respectivement 6 500 m² et 3 000 m²) dans le prolongement morphologique de la City de Londres. Conçu par le cabinet d'architecture Foster & Partners, il abrite aujourd'hui le siège d'une firme de services juridiques de la City, Allen & Overy. Bien qu'il soit une extension morphologique et fonctionnelle de la City, le projet se situe sur le territoire du *borough* de Tower Hamlets. Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, la municipalité compte une population bangladaise nombreuse (35 %), très organisée politiquement. Elle dirige la municipalité (60 % des conseillers municipaux sont d'origine bangladaise) depuis une dizaine d'années et a élu en 2010 la première députée d'origine bangladaise. La population est encadrée par un dense réseau associatif lié à des organisations religieuses musulmanes ou au Parti travailliste (Eades et Garbaye, 2002). C'est une population relativement jeune : 60 % de la population de Tower Hamlets a en effet moins de 35 ans. Depuis une quinzaine d'années, son socle électoral s'érode lentement, à mesure que les familles bangladaises déménagent vers des quartiers où les offres résidentielles et scolaires sont de meilleure qualité (Butler et Hamnett, 2011). Par ailleurs, la liste des personnes en attente d'un logement social s'élève à 26 000 dans la municipalité. Le logement constitue donc une urgence politique et sociale pour l'administration en place.

Examinons ici les logiques spatiales de la redistribution des fonds captés lors de la négociation du permis pour la requalification de Bishops Place (fig. 6.57). Les projets qui ont bénéficié de ces actions de redistribution sont résumés dans le rapport Planning Obligations publié en 2009 par la municipalité de Tower Hamlets. Les informations complémentaires ont été recueillies lors d'un entretien mené auprès du service juridique du *borough*.

Figure 6.57 Les périmètres de redistribution des *planning gain* – S106 à Tower Hamlets en 2009



Source : Tower Hamlets, 2009 ; entretiens

Conformément aux recommandations du *London plan*, le promoteur a participé à la construction de 118 logements abordables (60 % logements sociaux, 40 % intermédiaires). Dérogeant exceptionnellement à la règle de la mixité sociale et fonctionnelle sur le site exact du projet, ils ont été construits dans un quartier adjacent, à moins d'un kilomètre, Whitechapel, sur un terrain fourni par la municipalité. Dans le cadre de l'accord de ce permis de construire en 2001, la municipalité a également obtenu la promesse du versement de 8 millions de livres sterling (10 millions d'euros) de *planning gain* qui doivent être dépensées dans un périmètre adjacent au site du projet (fig. 6.57). Tous ces dédommagements ont été obtenus lors d'une négociation menée conjointement par les services d'aménagement de Tower Hamlets et de la GLA, ce qui a permis d'obtenir un montant record dans l'histoire des *planning gain* à Londres. En 2009, le *borough* avait reçu 2,4 des 8 millions de livres sterling négociées dans le cadre de ces dédommagements. L'intégralité de ces fonds a été allouée à l'amélioration des espaces publics sur le site du projet, dans les quartiers commerçants adjacents et dans l'artère commerciale Brick Lane dont la voirie a été intégralement rénovée entre 2010 et 2012.

La requalification de Spitalfields illustre le projet socioterritorial des deux mandats Livingstone : autoriser les municipalités défavorisées de l'*inner city* à vendre des « morceaux » de leur territoire à la promotion immobilière haut de gamme en

échange d'une contribution financière *in situ*. L'existence de mécanismes contraignants comme la section 106 du *Town and country planning act* de 1990 permet de dépasser la croyance naïve en des prétendus effets de retombées et d'acter la responsabilité financière des promoteurs vis-à-vis de la population habitante. Par de nombreux aspects, les *planning gain* constituent un outil qui sert la reconnaissance politique de la population habitante et son droit à être formellement incluse dans les bénéficiaires des projets de régénération. Spitalfields n'est certes pas une réussite complète puisque les logements n'ont finalement pas été construits sur le site du projet. Le quartier finalement construit se présente plus comme une extension morphologique et paysagère de la City, sans nuance, peu accueillante pour la diversité des publics de Tower Hamlets. Cependant, sa construction aura permis de rénover les espaces publics dans les quartiers d'habitat social et le financement de plusieurs projets sociaux à destination de la minorité bangladaise.

2.3 La gentrification clé en main (*new build gentrification*)

Spitalfields constitue un exemple du projet de l'administration Livingstone qui aurait dû, s'il avait été généralisé et appliqué sans déroger à la règle du respect de la mixité sociale sur le site du projet, permettre de maintenir les équilibres sociodémographiques dans les zones d'opportunité et éviter un développement ségrégué à l'image du paysage des Docklands. La période de croissance économique entre 2000 et 2008¹²⁴ constituait pour cela un contexte particulièrement favorable à sa mise en œuvre.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun bilan chiffré des zones d'opportunité, car il n'y a pas de système de veille à l'échelle du Grand Londres ou à celle des *boroughs* permettant de savoir quel est l'impact de ce type de dispositif sur l'accès aux logements du parc public, sur les commerces, sur les habitants et sur la mixité sociale. Les zones d'opportunité ne font l'objet d'aucun dispositif spécifique pour savoir ce qui y est construit exactement. Chaque projet est négocié individuellement entre les promoteurs et la GLA ou les *boroughs* ; mais comme nous l'avons mentionné dans l'introduction générale, l'urbanisme négocié introduit toujours une incertitude quant à

¹²⁴ La décennie qui précède la crise économique commencée en 2008 est une période de croissance économique significative pour la capitale britannique (+3,2 % par an), bien supérieure à la moyenne nationale de 2,2 %. Les moteurs de la croissance ont été les secteurs de la finance, des services aux entreprises mais aussi l'immobilier et le secteur du tourisme.

ce qui est effectivement construit. Seul un suivi individuel des projets permettrait de tirer ce bilan.

Seule une étude très récente a été produite par l'association de défense des locataires du parc public (LTF – London Tenants Federation). Cette étude, financée par Trust For London, organisation qui lutte contre la pauvreté et les inégalités dans la capitale, a été publiée le 2 mai 2014. Elle est en fait constituée du compte rendu d'une conférence organisée en partenariat avec Just Space, coalition de groupes locaux mobilisés pour une meilleure prise en compte des besoins des populations vulnérables et défavorisées dans les politiques de régénération. Plusieurs zones d'opportunité intègrent des quartiers d'habitat social et public (*council estates*) dont l'entretien a fait les frais d'un sous-investissement chronique depuis les années 1980 [AP17]. La London Tenants Federation a proposé d'organiser une session de témoignages face à la multiplication des plaintes de locataires affectés par la régénération ainsi que dans le but de dénoncer les programmes de régénération qui substituent à des logements sociaux des logements à destination des classes moyennes et supérieures. Comme de nombreuses actions de Just Space, cette conférence cherche avant tout à créer des liens entre les groupes locaux affectés par la régénération et à offrir un espace d'expression et d'entraide pour les publics concernés, en particulier les locataires du parc de logements publics. À ce jour, le rapport publié constitue la première tentative de tirer un bilan de ce dispositif dont nous connaissons en définitive mal les conséquences sur les tissus socio-économiques locaux.

La publication des chiffres du recensement démographique de 2011 permet de proposer un bilan chiffré des cinq années de mise en œuvre de ce dispositif. Nous nous appuyons de nouveau sur le modèle descriptif mis en place dans le troisième chapitre permettant de situer l'*inner city* par rapport aux autres quartiers londoniens. Nous le complétons par une analyse de variance menée sur les *wards*, l'unité statistique équivalente à la commune, contenus dans les zones d'opportunité ou sécants à leurs limites.

Le recensement de 2011 poursuit le travail de redéfinition des catégories socioprofessionnelles, ce qui de nouveau empêche d'obtenir des résultats satisfaisants quant aux évolutions de la stratification sociale à Londres et *a fortiori* dans les zones d'opportunité. Cette limite ne s'applique pas au type de propriété des logements et nous permet de montrer comment les zones d'opportunité ont accéléré la privatisation du logement social dans ces périmètres.

2.3.1 L'évolution de la structure socio-économique

LES DIFFICULTES D'UNE APPROCHE DIACHRONIQUE

Le recensement de 2011 permet de prendre partiellement la mesure de l'évolution du paysage sociodémographique à Londres. En effet, dans le souci de proposer une nomenclature des classes sociales qui corresponde mieux à la division du travail dans la société des services avancés et en accord avec les évolutions de la classification socio-économique européenne (Brousse, 2012), le bureau du recensement (Office for National Statistics) a proposé plusieurs amendements à la classification de 2001. Ces amendements rendent difficiles une comparaison diachronique et, dans notre cas, la mesure exacte de l'avancée des classes moyennes et supérieures dans le périmètre de l'*inner city* et des zones d'opportunité. Par conséquent, comme dans le cas de l'analyse qui portait sur la période 1991-2001, nous pouvons seulement apprécier la concentration spatiale de chaque catégorie sans pouvoir proposer une évaluation de ses évolutions depuis 2001

Encadré 6.44 L'évolution des différents groupes de la classification socio-économique entre 2001 et 2011

SEGI – Cadres supérieurs, professions intermédiaires et chefs d'entreprise dans des établissements employant plus de 25 personnes				
2001		2011		
	% 2001		% 2011	% Variation 2001-2011
1 818 255	48,48	2 324 642	43,92	- 4,56
SEGII – Employés et chefs de petite entreprise dans des établissements employant moins de 25 personnes				
2001		2011		
	% 2001		% 2011	% Variation 2001-2011
881 755	23,51	1 410 572	26,65	3,14
SEGIII – Ouvriers et employés effectuant des tâches peu qualifiées ou de routine				
2001		2011		
	% 2001		% 2011	% Variation 2001-2011
1 050 591	28,01	1 557 588	29,43	1,42
Total Londres				
3 750 601	100	5 292 802	100	

Source : ONS, 2011 ; GLA, 2013 ; calculs de l'auteur

Encadré 6.45 La nouvelle nomenclature des classes sociales en 2011 (Rose et Pevalin, 2010) et ses conséquences sur les représentations de la structure sociale à Londres entre 2001 et 2011

Une nouvelle version de la classification nationale socio-économique (*national statistics socio-economic classification – NS-SEC*) a été créée en utilisant une nouvelle classification de la division du travail (*standard occupational classification, SOC2010*). Si nous la comparons à la classification de 2000 (*SOC2000 NS-SEC*), plusieurs changements sont survenus. Ils affectent principalement les personnes qui occupent des positions d'encadrement (*managers, professionals et supervisors*) de façon à mieux différencier ce groupe en fonction de la taille des entreprises dans lesquelles ils sont employés et des tâches qu'ils effectuent.

Les variations observées dans l'évolution des trois groupes socio-économiques (SEGI, SEGII, SEGIII) ne peuvent être attribuées aux seules créations ou disparitions d'emplois ; elles reflètent également les évolutions de la classification, sans que nous puissions distinguer entre les deux. Par conséquent, il ne nous est pas possible d'interpréter la variation du taux de SEGI (cadres supérieurs, professions intermédiaires et chefs d'entreprise dans des établissements employant plus de 25 personnes) entre 2001 et 2011 et de savoir si cette diminution reflète l'évolution de la structure de l'emploi ou résulte de la réaffectation de certaines professions dans les différentes catégories de la classification.

Source : Rose et Pevalin (2010)

L'EMBOURGEOISEMENT GENERALISE DU CENTRE ET DU PERICENTRE LONDONIENS

Figure 6.58 Part des cadres et cadres supérieurs en 2011 au niveau des *wards*

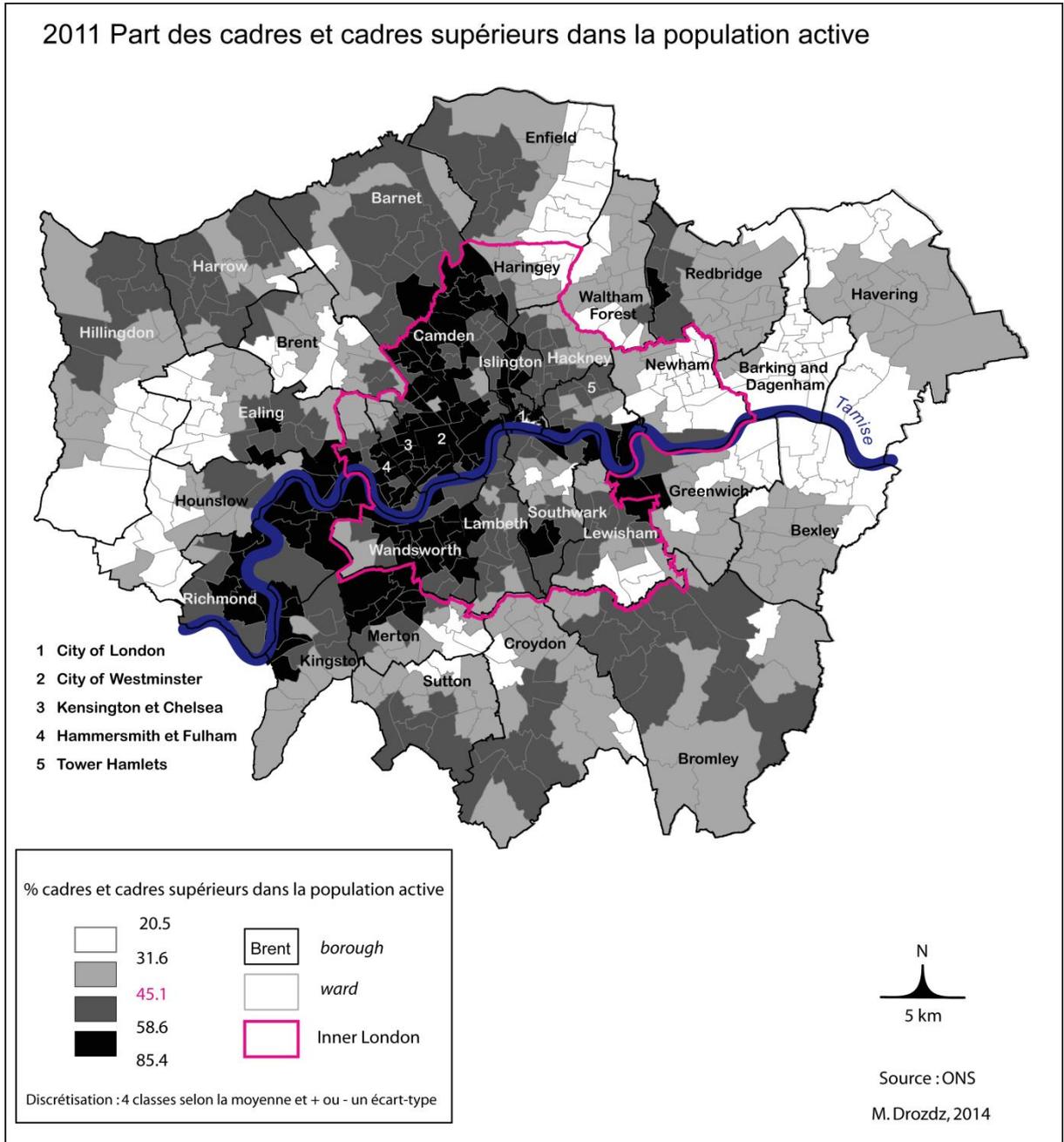


Figure 6.59 Part des professions intermédiaires en 2011 au niveau des *wards*

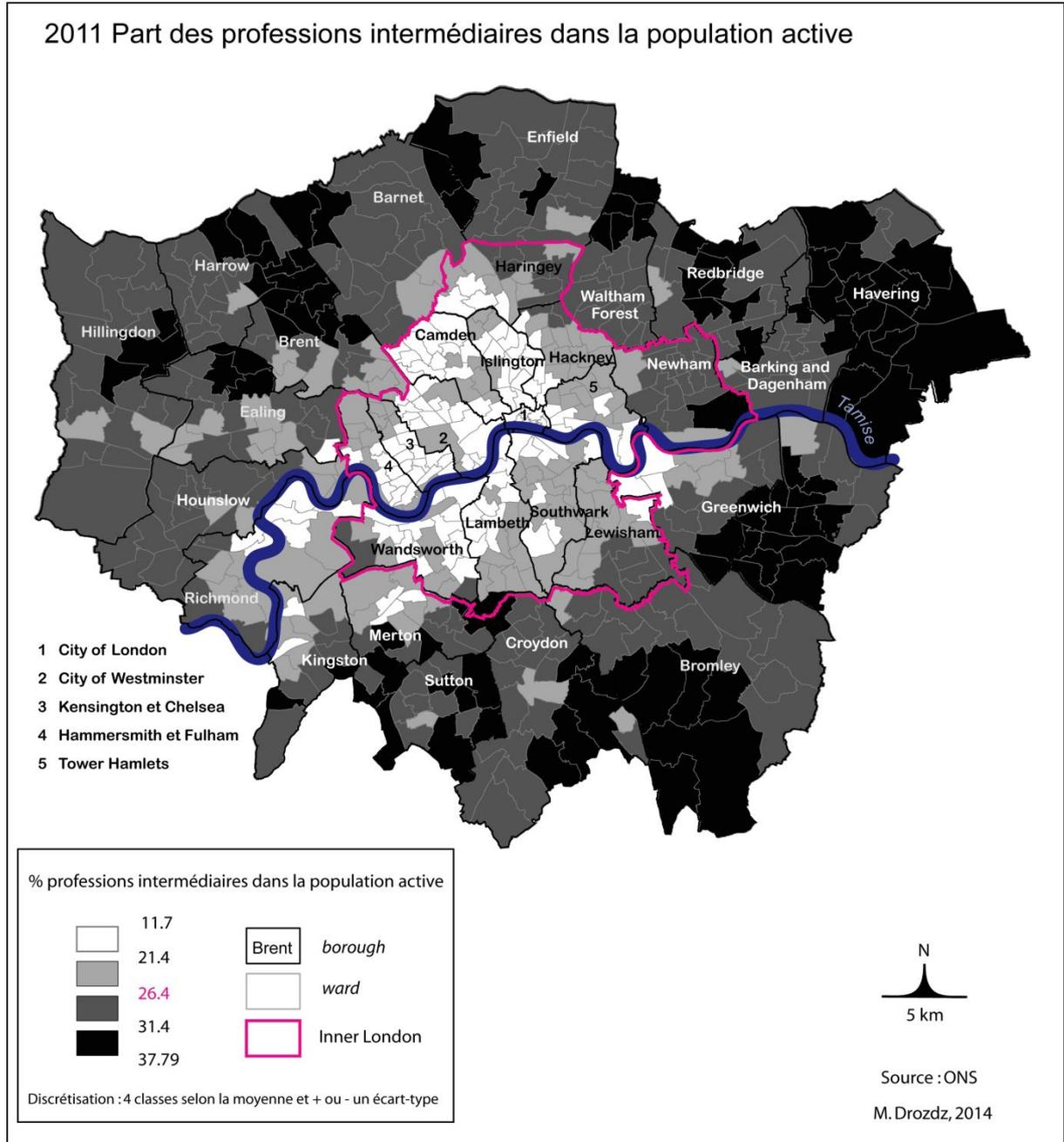
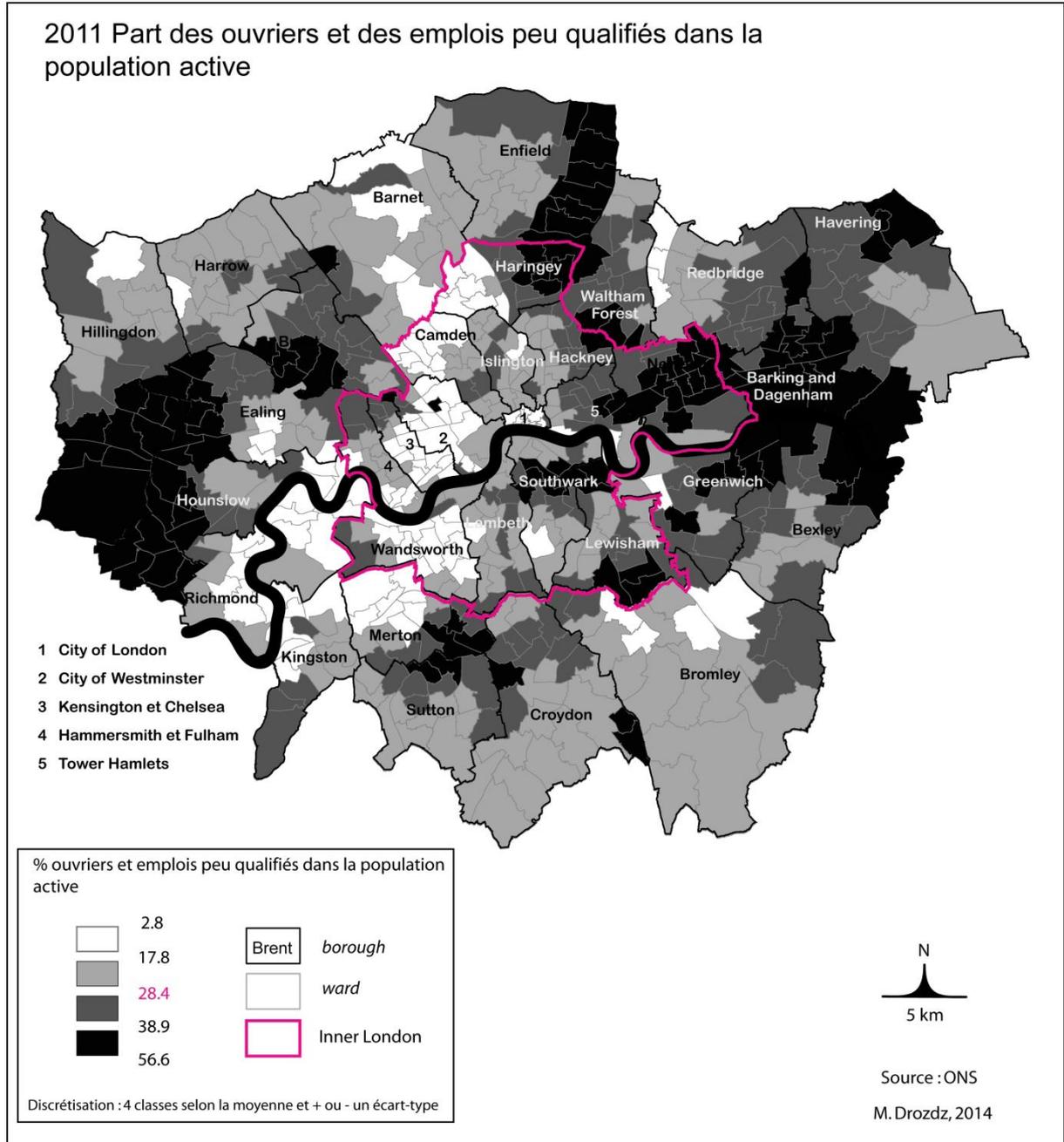


Figure 6.60 La part des emplois peu qualifiés en 2011 au niveau des *wards*



Les quartiers péri-centraux ouest sont intégrés à un vaste croissant où les classes moyennes et supérieures sont surreprésentées (fig. 6.58 ; fig. 6.59). Elles constituent les extensions résidentielles des centres d'emplois de la City de Londres et de Westminster. À l'est, autour de la péninsule de Isle of Dogs, la requalification résidentielle se poursuit et nous voyons apparaître plusieurs quartiers où les classes moyennes et supérieures sont largement majoritaires autour du cœur historique des Docklands. Ils bénéficient de la construction de plusieurs grands ensembles de type condominium sur les bords de la Tamise, depuis Southwark jusqu'à Greenwich.

Dans les franges de la City, nous observons un gradient ouest/est dans les *boroughs* de Hackney et Tower Hamlets le long duquel les taux de cadres et de professions intermédiaires sont symétriques. À proximité de la City, les cadres supérieurs dominent alors que dans les franges extérieures le taux de professions intermédiaires est plus élevé. Dans les deux cas, une forte proportion d'actifs (20 %) occupe les postes les moins valorisés de la division du travail de production des services.

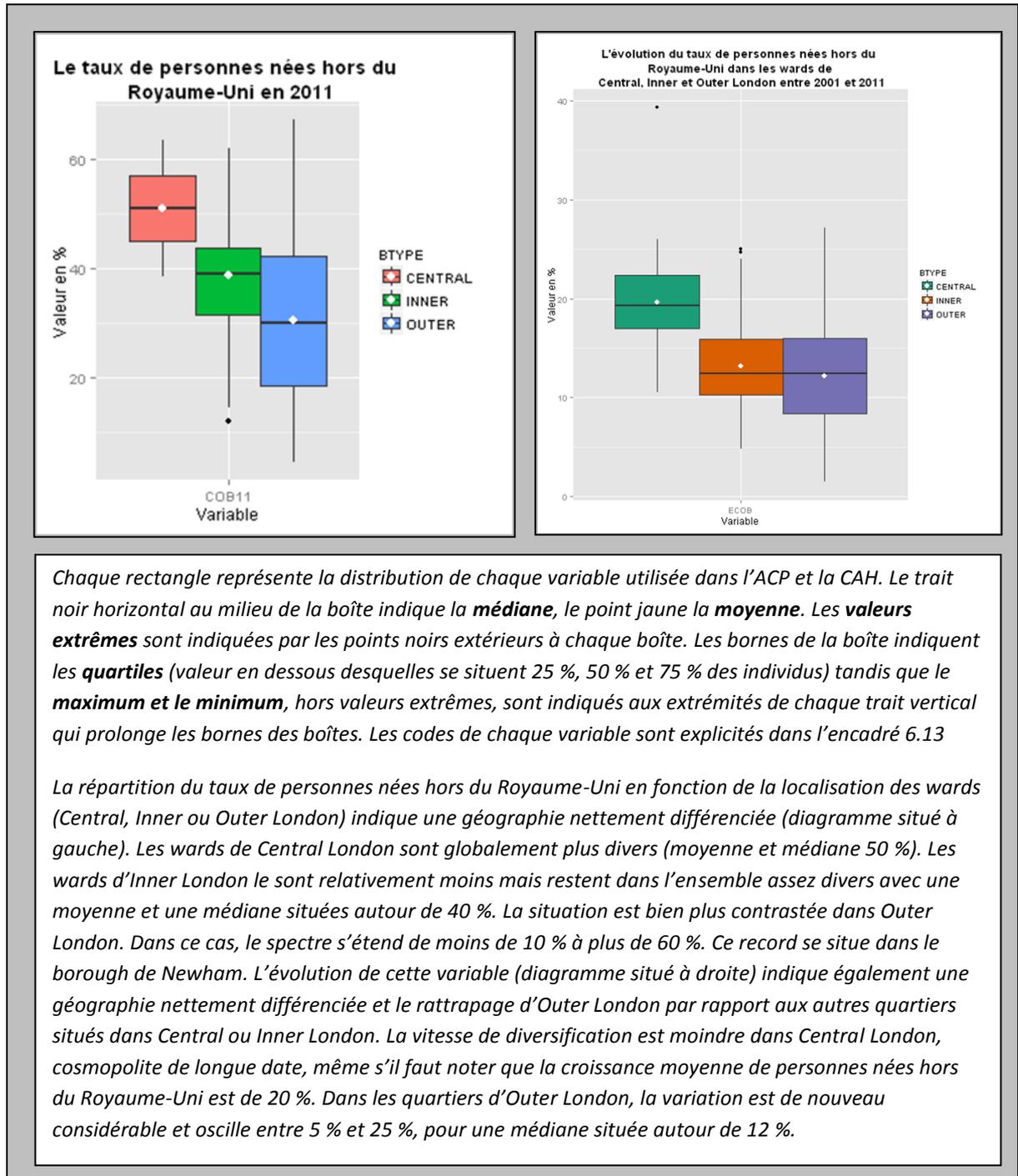
Le prolétariat de l'économie des services a en majorité quitté les quartiers péri-centraux pour se concentrer désormais en majorité dans les quartiers est, nord et ouest du Grand Londres (fig. 6.60). Newham, la vallée de la Lea et les quartiers résidentiels autour de l'aéroport d'Heathrow comptent un tiers d'actifs engagés dans des activités de routine au sein de la production des services. La proportion diminue en dessous de 15 % dans les quartiers les plus proches de la City. Au sud de la Tamise, une frange populaire subsiste au sud de Berdmonsey, de Peckham à New Cross.

Cette géographie recouvre partiellement celle des bénéficiaires des mécanismes de redistribution liés au maintien de l'État-providence. À l'est, au sud, et dans les franges nord de la City se concentrent encore des quartiers où un tiers des ménages occupe un logement du parc public. Le parc est largement insuffisant pour loger toutes les familles en situation de mal-logement (*overcrowding*) qui se concentrent dans les *boroughs* de Tower Hamlets et Newham, où dans certains *wards*, un quart des ménages sont concernés par cette situation.

LA CROISSANCE DU NOMBRE DE PERSONNES NÉES HORS DU ROYAUME-UNI ET DES QUARTIERS « HYPER-DIVERS »

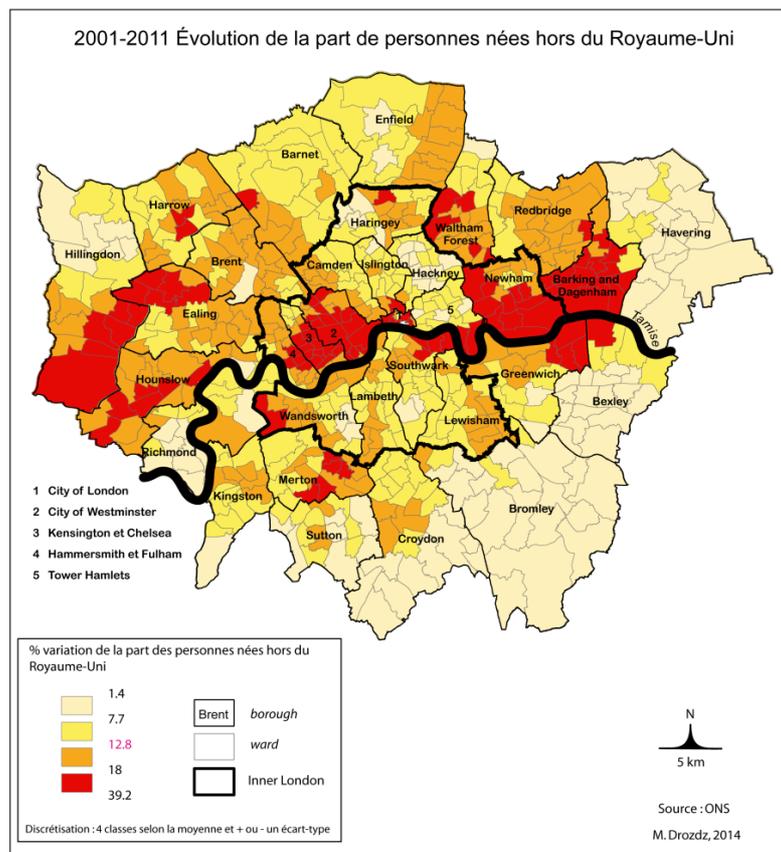
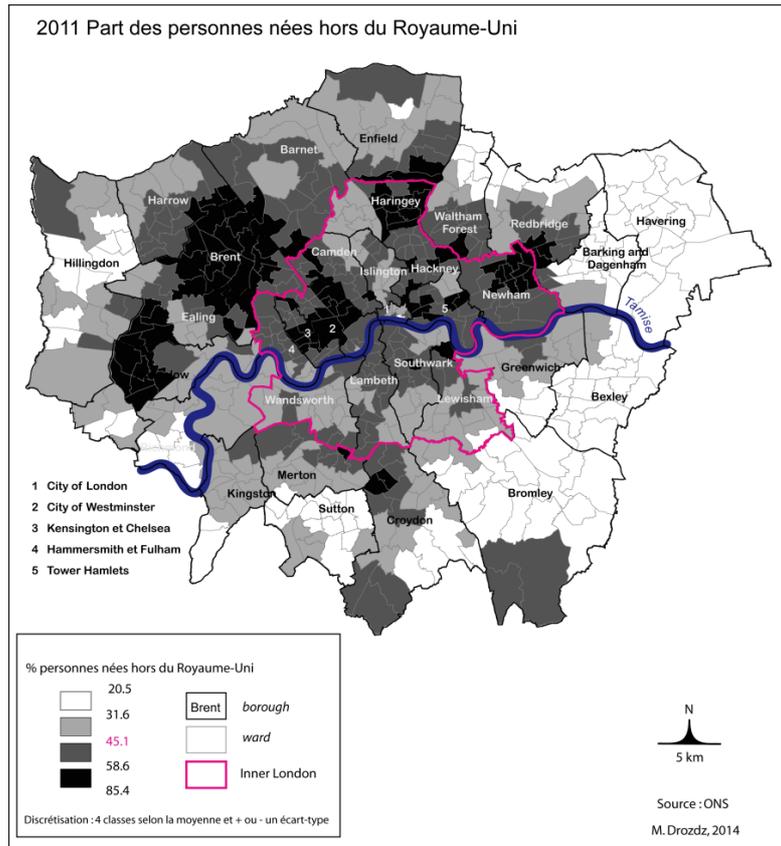
Tower Hamlets et Newham appartiennent également aux localités « hyper-diverses » (*superdiverse*) avec des quartiers cosmopolites élitaires du centre et les quartiers cosmopolites résidentiels de l'ouest du Grand Londres (Ealing, Hounslow) où plus de 50 % de la population est née à l'étranger (encadré 6.60). Au moment où nous avons recueilli les données statistiques, les services du recensement n'avaient pas encore donné accès aux informations concernant les migrations internationales et le nombre de personnes qui se sont installées à Londres, en provenance de l'étranger entre 2001 et 2011.

Encadré 6.46 Le taux de personnes nées hors du Royaume-Uni en 2011 dans les *wards* londoniens et son évolution entre 2001 et 2011



Source : recensement général de la population 2011

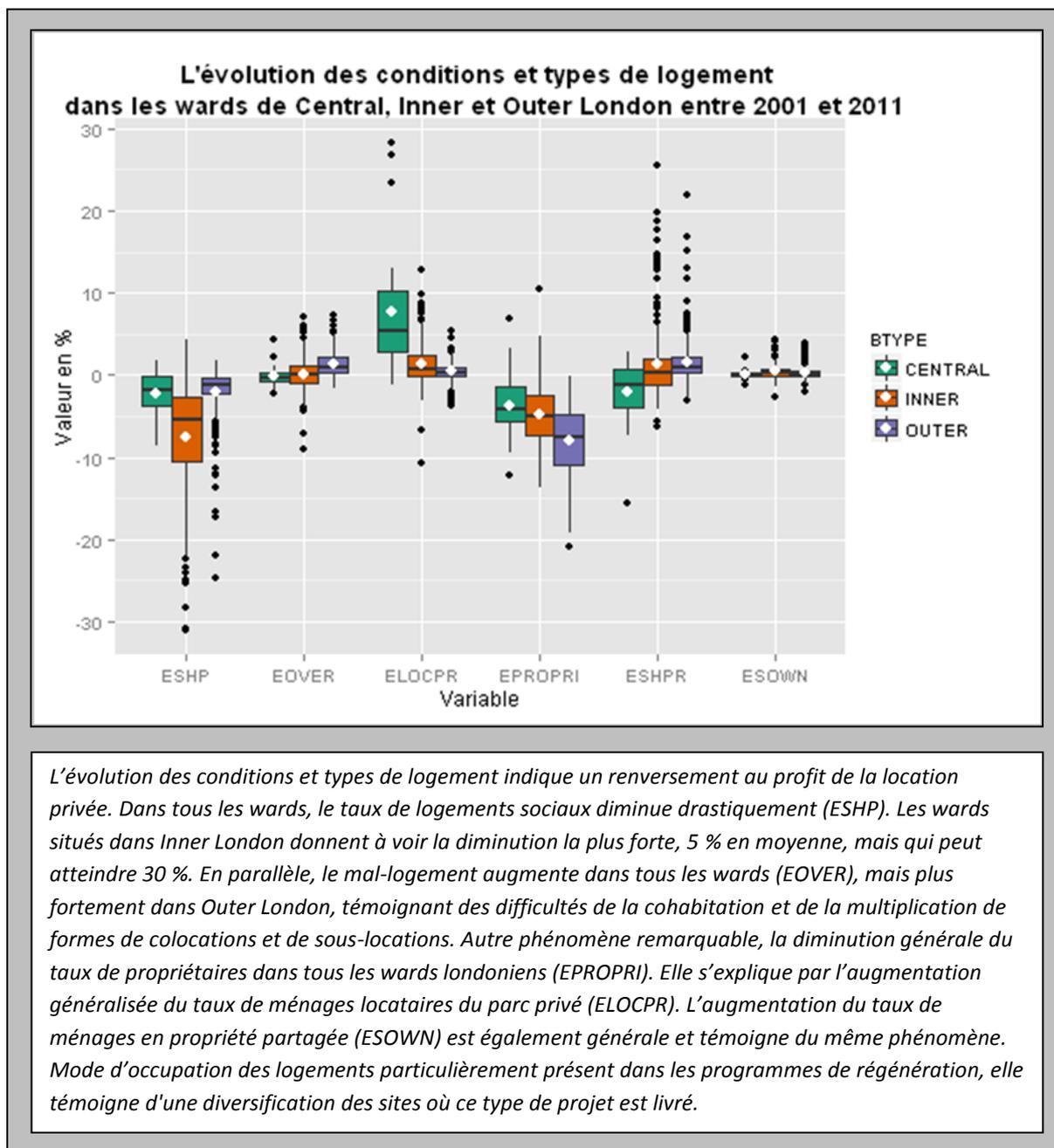
Figure 6.61 Augmentation de la part des personnes nées hors du Royaume-Uni entre 2001 et 2011



Les *wards* les plus attractifs sont également les plus cosmopolites (fig. 6.61). Nous retrouvons l'hypercentre globalisé et les Docklands, les quartiers résidentiels de l'ouest et les *wards* de Newham, l'*inner city* du XXI^e siècle. Le *borough* compte une majorité de personnes nées à l'étranger, une minorité de propriétaires, un taux élevé (entre 10 % et 20 %) de ménages en situation de mal-logement, un taux de chômage supérieur à 10 % et une majorité d'actifs ouvriers ou employés à des tâches peu qualifiées de l'économie des services. Les prix du logement y sont les plus faibles de Londres.

2.3.2 Une évolution remarquable : l'augmentation générale de la proportion de locataires du parc privé

Encadré 6.47 Les évolutions des formes de propriété dans le Grand Londres entre 2001 et 2011 en fonction de la localisation des *wards*

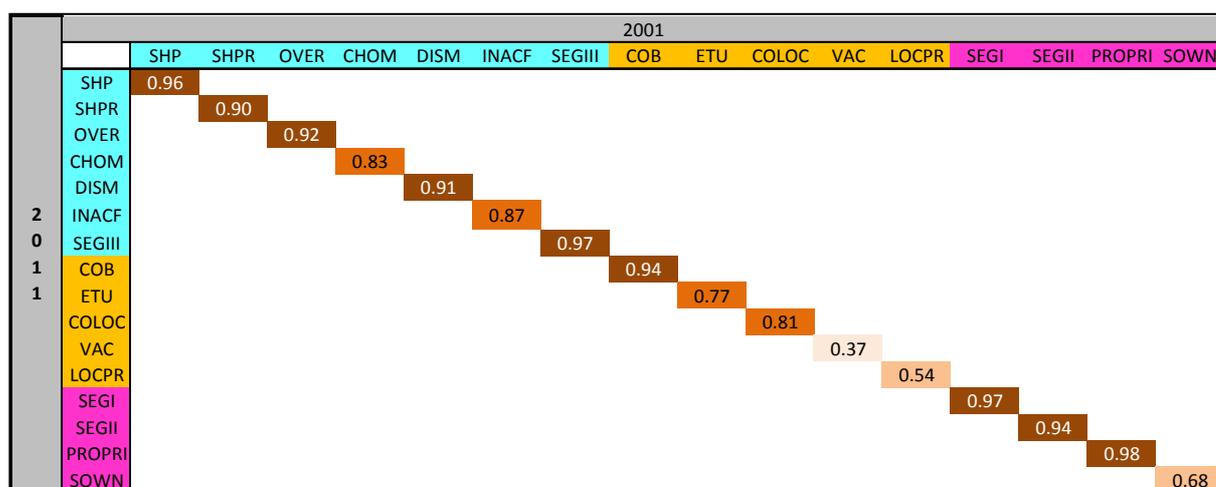


Source : recensement général de la population 2011

Sans surprise, nous retrouvons l'ensemble de ces résultats lorsque nous comparons la structure spatiale de Londres en 2001 et en 2011.

Encadré 6.48 Matrice des corrélations (Spearman), 16 variables, 632 wards

Dynamique démographique	% croissance intercentenaire	C
L'archipel du <i>welfare</i>	% ménages locataires du parc public	SHP
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)	SHPR
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)	OVER
	% population active 16-64 ans au chômage	CHOM
	% population 16-64 ans masculine "inapte"	DISM
	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans	INACF
L'espace du transit	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés	SEGI
	% population née hors Royaume-Uni	COB
	% étudiants dans la population > 16 ans	ETU
	% personnes qui ont changé de <i>borough</i> de résidence	MIG
	% logements vacants	VAC
	% ménages locataires du parc privé	LOCPR
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% ménages en colocation	COLOC
	% actifs cadres	SEGI
	% actifs professions intermédiaires	SEGI
	% ménages propriétaires	PROPRI
	% logements en accession à la propriété (<i>shared ownership</i>)	SOWN

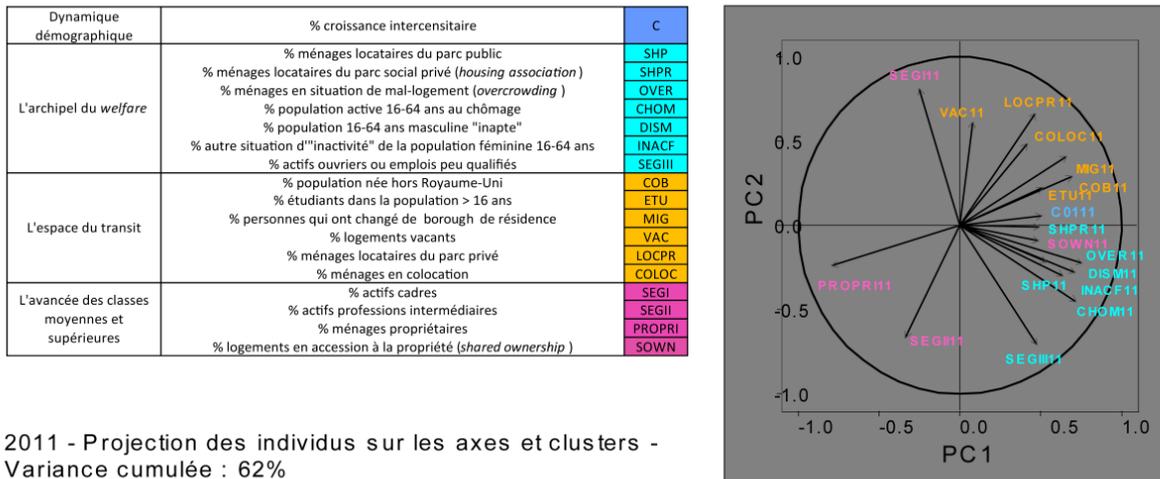


Seuls le taux de propriété partagée (*shared ownership*) et le taux de vacance des logements présentent de faibles corrélations positives, ce qui indique que la répartition spatiale de ces deux phénomènes évolue significativement entre les deux recensements. Elles reflètent deux phénomènes distincts : premièrement, la multiplication des sites de régénération entre ces deux dates, notamment dans les périmètres des zones d'opportunité. Deuxièmement, la géographie des taux de vacance a montré qu'ils se concentraient principalement dans l'hypercentre. Elle s'explique par la production de logements très haut de gamme à destination d'une élite mobile qui réside dans le centre de Londres de façon discontinue.

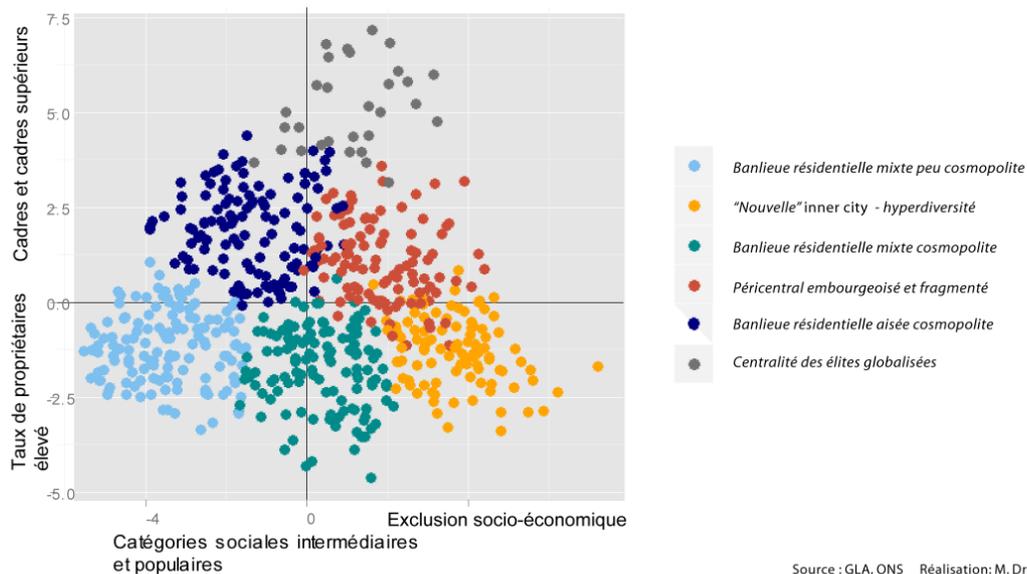
2.3.3 L'ACP sur les variables du recensement de 2011 : le déplacement de l'inner city vers l'est de Londres, la consolidation de l'embourgeoisement de l'espace péricentral

Figure 6.62 Les résultats de l'ACP et de la CAH en 2011

Analyse en composantes principales (ACP) des quartiers londoniens (*wards*) 2011



2011 - Projection des individus sur les axes et clusters -
Variance cumulée : 62%



Source : GLA, ONS Réalisation: M. Drozd (2014)

L'analyse en composantes principales résume 62 % de la variance totale du modèle. Le plan factoriel en haut à gauche indique comment les variables se répartissent et permet de lire le graphique qui représente la projection des individus, les *wards* londoniens, situé dans le bas de l'encart. De nouveau, le plan oppose les *wards* dominés par la propriété privée, situés majoritairement dans les *boroughs* extérieurs (fig. 6.61). Ils se répartissent ensuite le long d'un axe vertical qui isole les *wards* en fonction de leur composition socioprofessionnelle. Les *boroughs* où les cadres sont

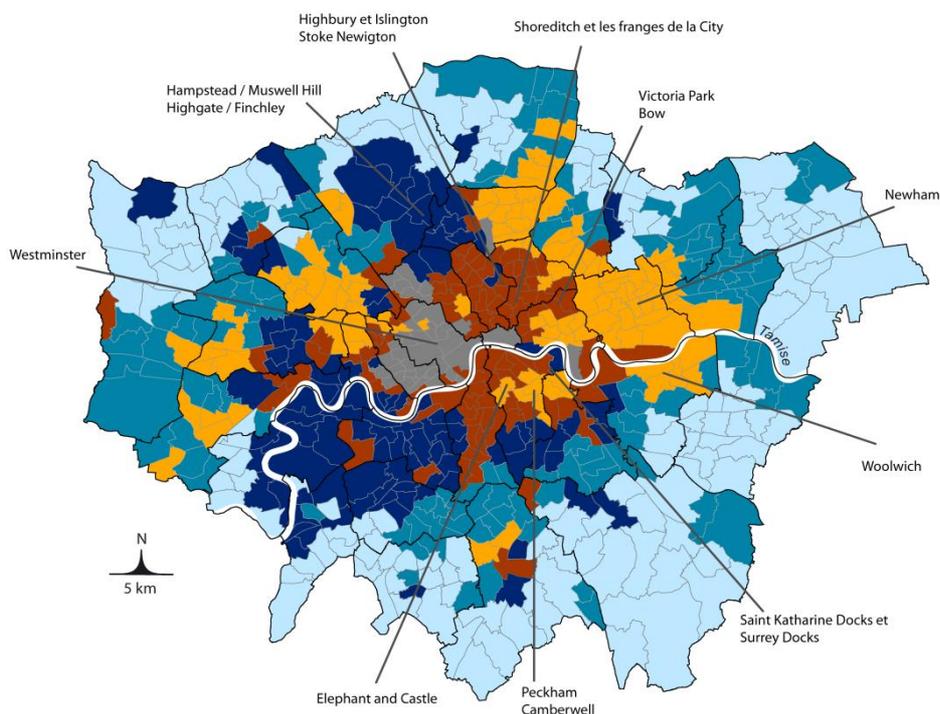
majoritaires se situent dans le haut du plan factoriel alors que les professions peu qualifiées et intermédiaires occupent le bas du plan. Dans la partie gauche du plan, les *wards* où dominent plusieurs formes de propriété se divisent entre ceux qui comptent une forte proportion de locataires du parc locatif privé, plutôt situés dans la partie haute de ceux qui comptent une forte proportion de ménages occupant un logement du parc public. Il faut noter la situation de la variable concernant la propriété partagée (*shared ownership* – SOWN sur le plan) qui occupe le même espace que les variables concernant le mal-logement (*overcrowding*) et le taux de ménages locataires du parc public. Elle indique que les *wards* qui contiennent une proportion importante de ménages en propriété partagée sont également ceux qui comptent de fortes proportions de locataires du parc public. On décèle ici les conséquences de programmes de régénération dont on a vu qu'ils encourageaient l'augmentation de ce type d'occupation des logements.

Ce résultat rejoint les conclusions de C. Hamnett à propos de l'impact de l'évolution des marchés immobiliers résidentiels sur la géographie sociale londonienne (2009) et les conclusions que nous avons tirées de l'analyse menée sur le recensement de 2001. L'hypercentre est désormais possédé par une élite internationale qui a soutenu un marché inflationniste, y compris au plus fort de la crise de 2008-2009. Les quartiers bourgeois historiques deviennent inaccessibles à l'élite locale qui s'installe alors dans les franges immédiates et dans les quartiers résidentiels nord (Haringey) et sud (Wandsworth, Richmond) avant de rejoindre les franges de la City (Camden, Islington, Spitalfields). Les quartiers péricentraux deviennent dès lors inaccessibles aux petites classes moyennes qui s'éloignent du centre. En parallèle, les derniers entrants sur le marché de l'acquisition résidentielle ne peuvent plus accéder à une propriété pleine en raison des prix globalement trop élevés et se rabattent sur la propriété partagée qui garantit alors une forme de loyer bloqué (*secure tenancy*) pour les classes moyennes. L'offre ne répondant pas à la demande, le taux de locataires évolue positivement dans l'ensemble du Grand Londres alors que la proportion de propriétaires occupants diminue (encadré 6.47).

En définitive, l'ancienne zone de l'*inner city* se retrouve dans une situation où la « mise sous pression » se fait plus durement sentir dans la dernière décennie. Les populations les moins bien loties se retrouvent reléguées en périphérie du centre, dans les quartiers est d'Outer London. Les locataires du parc public sont de moins en moins nombreux alors que les situations de mal-logement augmentent dans l'ensemble de la capitale. Dans les franges péricentrales et les *boroughs* d'Inner London, les quartiers représentatifs de l'*inner city* se retrouvent isolés au sud le long d'un axe qui ne sera sans doute plus présent au prochain recensement et se présente comme la frontière des programmes de régénération, le long d'un ruban qui part d'Elephant and Castle pour

remonter vers Surrey Docks et les bords de la Tamise qui appartiennent désormais aux quartiers très aisés de la capitale. La nouvelle *inner city* émerge dans les interstices des quartiers résidentiels d'Outer London et des quartiers aisés du nord et du sud-ouest de la capitale. Dans ces quartiers, la part des locataires augmente, à l'instar de la proportion de travailleurs occupant des postes peu qualifiés. Ce sont les quartiers qui connaissent la croissance intercensitaire la plus forte ainsi qu'une internationalisation remarquable de la population résidente.

Figure 6.63 Les quartiers londoniens en 2011
Les quartiers londoniens en 2011

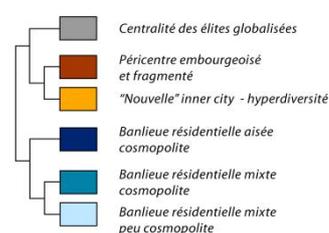


Dynamique démographique	% croissance intercensitaire
L'archipel du welfare	% ménages locataires du parc public
	% ménages locataires du parc social privé (housing association)
	% ménages en situation de mal-logement (overcrowding)
	% population active 16-64 ans au chômage
L'espace du transit	% population 16-64 ans masculine "inapte"
	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans
	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés
	% population née hors Royaume-Uni
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% étudiants dans la population > 16 ans
	% personnes qui ont changé de borough de résidence
	% logements vacants
	% ménages locataires du parc privé
	% ménages en colocation
	% actifs cadres
	% actifs professions intermédiaires
	% ménages propriétaires
	% logements en accession à la propriété (shared ownership)

Profil des classes



Type de quartier



Résultats d'une CAH menée sur les wards londoniens décrits par 18 variables sociodémographiques (critère d'agrégation de la distance moyenne)

Source : GLA, ONS
Réalisation : M. Drozd (2014)

Encadré 6.49 Typologie en 2011

Type	2011	Géographie
Les banlieues résidentielles socialement mixtes mais peu cosmopolites	Banlieues résidentielles mixtes socialement . Peu touchées par la dernière vague d'immigration internationale, pas d'augmentation significative de la part de personnes nées hors du RU	Couronne extérieure nord et est (Barnet, Enfield, Harrow, Hillingdon, Havering, Redbridge, Waltham Forest) et sud (Bexley, Bromley, Croydon, Sutton)
Les banlieues résidentielles cosmopolites aisées	Quartiers résidentiels aisés avec augmentation de la part des personnes nées hors du RU.	Au nord : quartiers résidentiels de Muswell Hill, Highgate et Finchley à cheval sur Barnet, Camden et Haringey. À l'ouest : Ealing et Richmond. Au sud : Wandsworth, Forest Hill et le centre de Bromley. À l'est, les quartiers résidentiels au bord de la Tamise, Surrey Docks, Saint Katharine Docks
Les banlieues résidentielles cosmopolites et socialement mixtes	Quartiers résidentiels mixtes avec forte proportion de locataires du parc privé (>20 %) et où la part des personnes nées hors du Royaume-Uni progresse	Sud de Hillingdon, Houslow. Dans la couronne extérieure nord : est de Enfield, sud de Waltham Forest, est de Barking et Dagenham. Au sud : de Croydon, Merton
La nouvelle inner city	L'inner city contemporaine. Augmentation de la part des locataires, forte croissance démographique, internationalisation de la population résidente, forte proportion de travailleurs occupant des postes peu qualifiés	À l'est, centre de Tower Hamlets, le long de l'axe Whitechapel-Mile End, Newham, Woolwich, quartiers qui bordent la rivière Lea à cheval sur Enfield, Hackney, Haringey, Tower Hamlets et Waltham Forest. Site Olympique. Au sud, Camberwell, Elephant and Castle, New Cross, South Berdmonsey. À l'ouest, Southall
L'inner city embourgeoisée	L'inner city conquise par les classes moyennes et supérieures. Juxtaposition de quartiers populaires comptant une importante marginalité économique et de quartiers embourgeoisés. Augmentation de la proportion de résidents nés à l'étranger	Au nord et à l'est : quartiers qui s'étendent de Camden Town à Bow en passant par Stoke Newington, Highbury et Islington, Victoria Park, les franges de la City (Aldgate, Shoreditch, Spitalfields, Weavers). Les bords de la Tamise régénérés (Royal Docks, Blackwall, péninsule de Greenwich). Au sud et à l'ouest, les quartiers de régénération (centre de Lewisham, sud de Lambeth, Oval) et embourgeoisés ou en cours d'embourgeoisement rapide (Acton, Brixton, Crystal Palace, Telegraph Hill)
Le centre de la globalisation	Classes supérieures internationales, population locataire importante et nombreuses résidences secondaires	Territoire de la City
Les quartiers de l'élite cosmopolite	Quartiers résidentiels très aisés. Forte proportion de locataires - population très internationale (> 50 % personnes nées hors du RU)	À l'ouest, Westminster et ses franges (King's Cross, West Hampstead, Bayswater, Earl's Court et Fulham). À l'est, les quartiers résidentiels autour de Canary Wharf. Au nord, Finsbury Park

2.3.4 L'impact des zones d'opportunité : une accélération de la privatisation du logement

L'analyse en composantes principales dresse le bilan d'une accélération de la fragmentation sociospatiale à l'échelle londonienne et d'une homogénéisation vers le haut de la structure sociale d'Inner London, sur fond de crise du logement et de privatisation du stock de logements publics. L'analyse de l'évolution des variables concernant le logement (encadré 6.49) nous a indiqué que la baisse du nombre de ménage occupant ce type de logement social est particulièrement marquée dans la zone centrale. Elle est également importante dans les autres zones de la capitale, notamment dans les quartiers contenus dans les périmètres des zones d'opportunité (fig. 6.65). Quel rôle a joué cette politique dans la diminution de l'offre de logements ? Pour répondre à cette question, nous avons procédé à une analyse de variance menée sur les *wards* contenus dans les zones d'opportunité.

Pour ce faire, nous avons travaillé sur un ensemble d'observations complet (les 632 *wards* que contient le Grand Londres), caractérisées selon leur appartenance à une zone d'opportunité. Nous avons inclus dans l'ensemble des *wards* appartenant à une zone d'opportunité ceux qui sont contenus ou sécants aux zones identifiées dans le *London Plan*. En effet, les limites définies dans le *London Plan* sont indicatives : lors de l'examen des permis de construire, il est tout à fait possible que les administrations locales estiment qu'un site appartienne à une zone d'opportunité alors qu'il se situe en-dehors de la bordure mais à proximité de la zone en question. Les zones retenues correspondent donc à l'ère d'influence de la zone d'opportunité plus qu'à ses limites exactes.

Au total, nous avons identifiés 231 *wards* contenus ou sécants à une zone d'opportunité et 431 situés à l'extérieur (fig. 6.65). Les résultats d'une analyse de variance sont plus robustes si les sous-ensembles sont de taille similaire mais supporte tout de même des échantillons dissymétriques, il a donc été possible de tester jusqu'à quel point notre observation initiale – une diminution plus marquée du taux de locataires du parc social dans les quartiers contenus dans les zones d'opportunité – était (1) généralisable et (2) observable également pour les autres variables concernant le logement.

Figure 6.64 Diminution de la part des ménages locataires du parc public entre 2001 et 2011 dans les zones d'opportunité

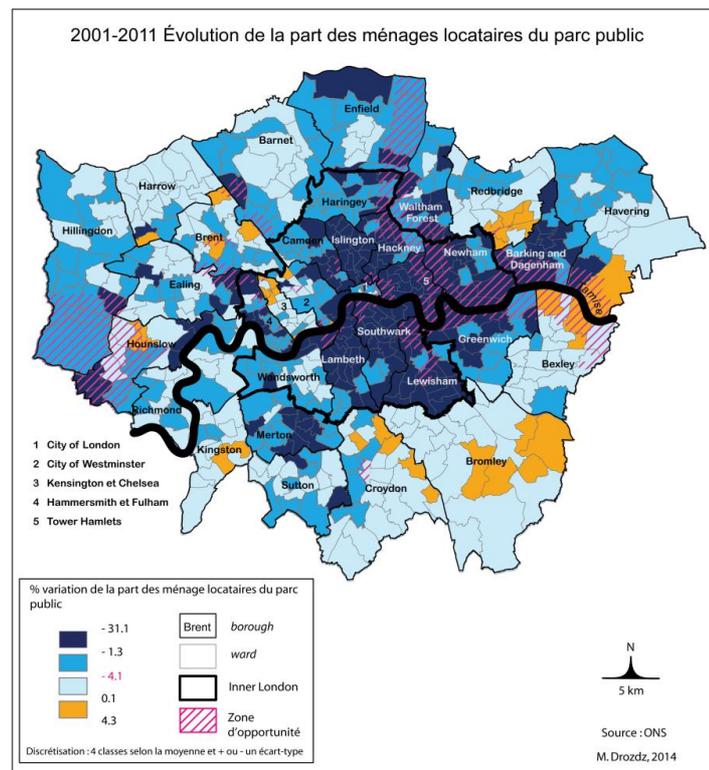
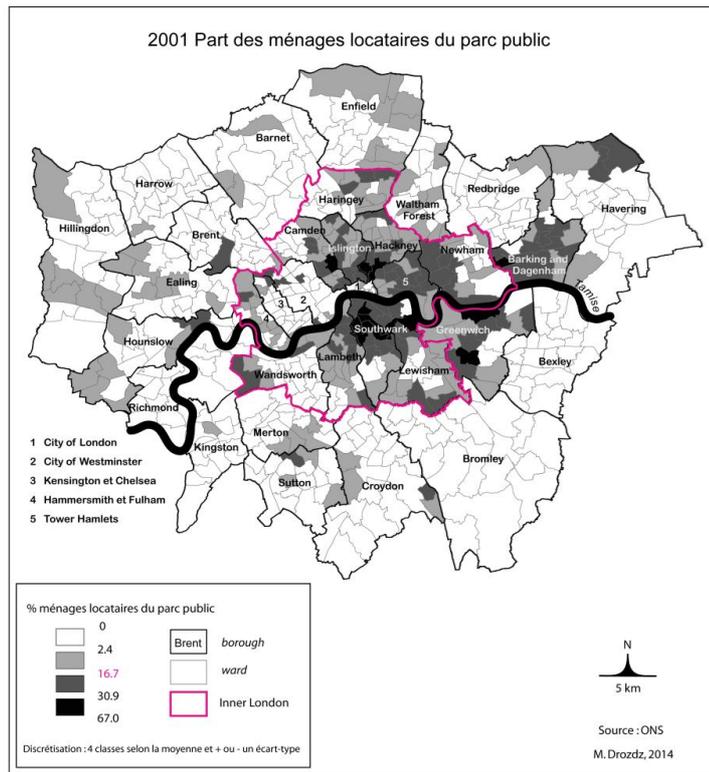


Figure 6.65 Les *wards* et les zones d'opportunité
 Les *wards* des zones d'opportunité

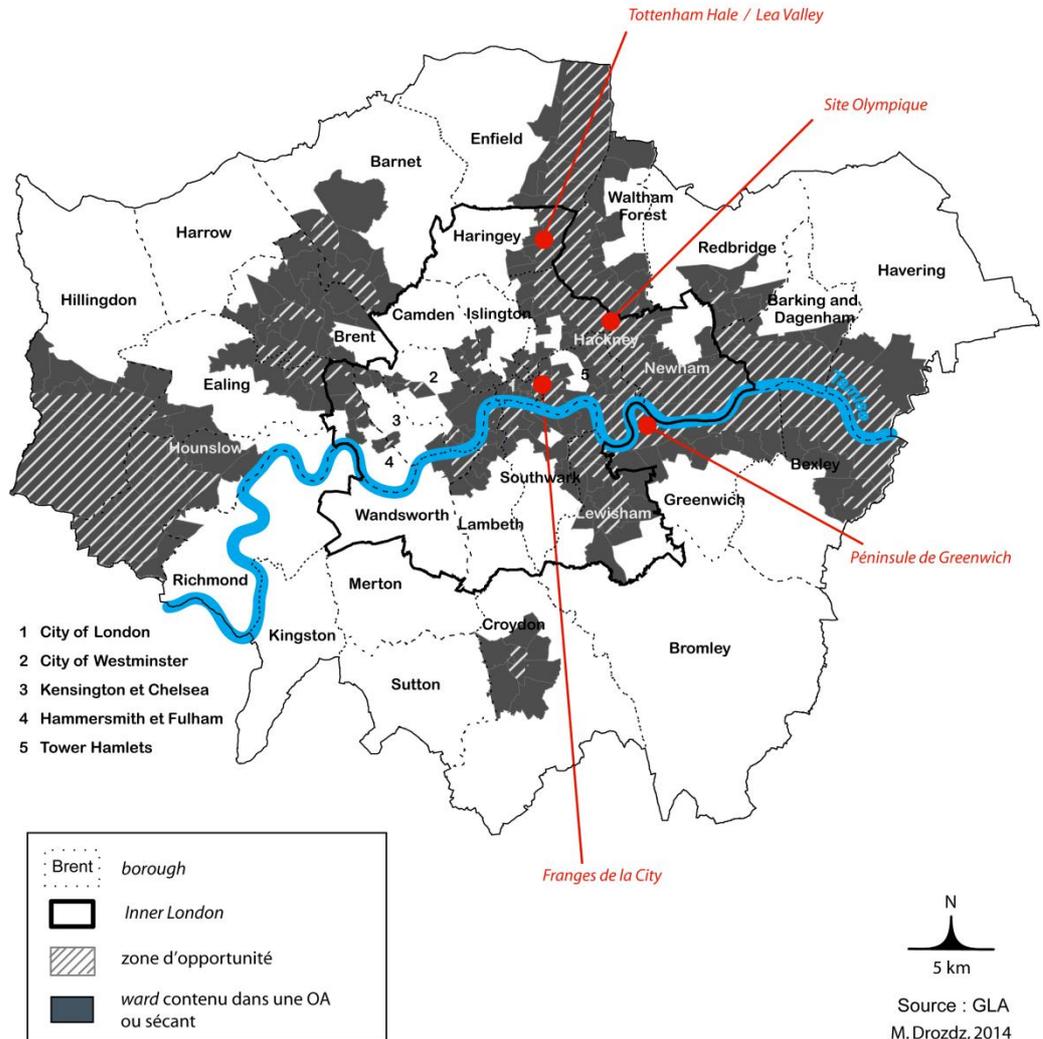


Tableau 6.6 L'effet de l'appartenance à une zone d'opportunité sur le statut des logements entre 2001 et 2011¹²⁵

Variable testée	Variance totale	Variance interclasse	Coefficient de détermination r ²
Appartenance à une zone d'opportunité et diminution de la part des ménages qui occupent un logement du parc public	1317	1289	0.97
Appartenance à une zone d'opportunité et augmentation de la part de ménages qui vivent situation de mal-logement (overcrowding)	96.6	93.6	0.96
Appartenance à une zone d'opportunité et diminution de la part de ménages propriétaires	564.1	547.5	0.97
Appartenance à une zone d'opportunité et augmentation de la part de ménages en propriété partagée (shared ownership)	11.7	11	0.94
Appartenance à une zone d'opportunité et augmentation de la part de ménages locataires du parc privé	41.9	34.1	0.81

Source : calculs de l'auteure

Nous remarquons que la diminution du stock de logements publics est plus rapide dans les *ward* situés dans une zone d'opportunité ou à proximité. Ce résultat s'explique de plusieurs façons. Tout, il reflète le fait que les projets de régénération ont tendance à remplacer les quartiers d'habitat social ou public par une offre de logements privés. Ensuite, il illustre comment cette privatisation s'effectue : soit les nouvelles unités construites sont directement vendues sur le marché privé, soit le parc social est transféré à des bailleurs privés (*housing associations*). Dans ce cas, les locataires qui étaient auparavant locataires du parc public deviennent locataires du parc privé. En outre, dans les zones d'opportunité, nous n'assistons pas nécessairement à un remplacement des locataires du parc social et public par des propriétaires-résidents (*owner-occupiers*), mais à une augmentation du taux de locataires du parc privé, en particulier ceux qui occupent un logement au titre de la propriété partagée, ce que nous avons précédemment qualifié de location à très long terme à destination des classes moyennes. La dernière variable, l'évolution du taux de ménages en situation de mal-logement - c'est-à-dire les personnes qui occupent un logement où il y a plus d'une personne par pièce – indique que cette part a augmenté plus rapidement dans les zones

¹²⁵ La variance totale désigne le total des écarts à la moyenne totale élevés au carré. La variance interclasse désigne quant à elle le total des écarts entre moyennes d'échantillons pondérées et moyenne totale. Le coefficient de détermination, qui permet de mesurer l'intensité de la relation entre la variable testée et l'appartenance ou non à une zone d'opportunité.

d'opportunité. Les projets de régénération qui y ont eu lieu n'ont donc pas permis de répondre à la crise du logement.

Les résultats de ce test constituent une confirmation empirique de la validité plus générale de ce que nous avons observé avec le redéveloppement des franges de la City : en affaiblissant la gouvernance locale, les projets de régénération dans les zones d'opportunité a de plus fortes chances d'aboutir. Pour autant, la réalisation des projets de régénération ne garantit pas le maintien de la fabrique sociale des lieux concernés. Elle conduit au contraire, de façon suffisamment systématique pour que ce résultat soit statistiquement signifiant, à une progression de la privatisation du parc de logements publics et à une augmentation du nombre de locataires du parc privé. Finalement, les zones d'opportunité ont constitué une politique au service de la production d'une rente foncière, initiée et garantie par la puissance publique, sans que des mécanismes suffisamment contraignants ou les volontés politiques ne soient parvenus à contraindre la promotion immobilière à produire des ensembles résidentiels respectant la mixité et la diversité des quartiers de régénération.

Conclusion

Le dispositif des zones d'opportunité illustre les tensions et les contradictions qui traversent les politiques de régénération sous les néotravailleurs. Dénoncé par les universitaires pour ses ambiguïtés rhétoriques (Colomb, 2006 ; Watt, 2009), sa mise en œuvre n'avait pas encore fait l'objet d'une évaluation générale. Dans ce cadre, le rôle de l'instauration d'une institution de gouvernement à la tête du Grand Londres en charge de l'aménagement « stratégique » de la capitale méritait d'être examiné. Les conditions de création du Grand Londres de même que la forme de ses institutions s'inscrivent dans la continuité des transformations idéologiques qui accompagnent l'arrivée au pouvoir des néotravailleurs que nous avons étudiées dans le chapitre précédent. Le Grand Londres se présente comme une institution où le travail de gouvernance l'emporte sur celui de gouvernement (Le Galès, 2010), dominée par la figure d'un maire dont le pouvoir discrétionnaire est considérable mais les capacités d'investissement limitées. Aux échelons locaux le travail quotidien de fourniture des services, à la mairie la définition des objectifs stratégiques. Dans le domaine de l'aménagement, le pouvoir du maire s'exerce de façon discontinue. Il passe outre les décisions prises par les instances représentatives locales lorsque l'intérêt de la capitale est en jeu.

Mais comment se définit cet intérêt ? Durant les deux premiers mandats Livingstone (2000-2008), le maire a usé de ses pouvoirs afin de contraindre la promotion immobilière à des objectifs de redistribution inscrits dans le *London plan* et justifiés par l'argument du développement durable. La politique des zones d'opportunité incarne en cela la version « Troisième voie » du projet de *community areas* du *London plan* rédigé vingt ans avant la publication du Plan de K. Livingstone. Cherchant à s'émanciper de l'étau financier dans lequel il agit, il construit à la tête de la mairie un réseau de conseillers et d'acteurs qui, en échange d'interventions de la banque foncière de la London Development Agency, du soutien financier de English Partnership et de la garantie politique offerte par son pouvoir discrétionnaire sur les permis de construire des grands projets, se chargent de produire le *London plan* défini en 2004. En cela, la politique de K. Livingstone, bien que le maire fût loin d'être lui-même un partisan de l'idéologie de la Troisième voie, constitue une illustration de la *realpolitik* néotravailleuse appliquée aux politiques urbaines. Elle se définit par une réflexion sur le rôle de l'État au sein de l'économie de marché (Cheshire et Vermeulen, 2009). Là où les conservateurs en butte aux marchés défaillants proposaient une dérégulation tous azimuts, l'État néotravailleuse devient une institution qui accompagne la remise sur le marché des espaces délaissés. Cela lui permet d'accroître considérablement le territoire de la régénération à Londres par rapport aux mandats conservateurs et d'inscrire cette géographie dans les zones d'opportunité du *London plan*.

L'étude des changements sociaux dans la capitale entre 2001 et 2011 montre comment sa géographie sociale évolue vers un glacis bourgeois qui progresse depuis le centre et se cristallise dans les quartiers péricentraux. Elle s'explique avant tout par la globalisation des marchés résidentiels du centre de Londres et par le déplacement de la demande des classes moyennes et supérieures qui ne parviennent plus à se loger dans les quartiers historiques de la petite et grande bourgeoisie. L'avancée des classes supérieures dans les quartiers historiques de l'*inner city* ne constitue pas le seul résultat de cette étude qui montre également que la ville connaît un changement considérable en ce qui concerne les modes d'occupation des logements. La proportion de ménages locataires du parc privé croît considérablement de même que la part des ménages en situation de mal-logement. Dans les zones d'opportunité, les logements en propriété partagée remplacent les logements publics, à un rythme plus rapide que dans le reste de la capitale. Ce qui se présentait initialement comme une tentative d'arrimer le développement social des quartiers défavorisés à la croissance immobilière a donné lieu à un système qui garantit politiquement et financièrement la construction d'ensembles résidentiels d'où sont exclus *de facto* la majorité des habitants. Comme

dans le cas du Wards Corner, les publics de la régénération sont redéfinis pour inclure les locataires les plus solvables et exclure la partie de la population la moins bien lotie.

Chapitre 7. Régénération urbaine et dispositifs participatifs : les échelles de la légitimité dans la requalification contemporaine des franges de la City

« *The Council is going to consult everyone to death.* » [SC19]

« La municipalité va consulter tout le monde jusqu'à ce que mort s'en suive. » [SC19]

Dans ce chapitre nous nous attachons à rendre compte de l'impact de l'arrivée au pouvoir de la coalition conservateurs/libéraux-démocrates en mai 2010 sur les dispositifs néotravailleurs mis en place dans la décennie précédente. Nous nous appuyons sur des exemples de consultations menées dans les franges de la City, en particulier à Tower Hamlets.

Notre analyse montre que dans le cas étudié, la réponse des néotravailleurs à « l'impératif participatif » (Sintomer et Blondiaux, 2002) atteint le stade de la concertation¹²⁶ : un consensus dans lequel les habitants peuvent influencer certains aspects des projets tout en étant soumis aux décisions des acteurs dominants (le *borough* et les acteurs de la promotion immobilière). Tower Hamlets a mis en place des dispositifs spécifiques à plusieurs niveaux, du *borough* aux quartiers. À l'échelon du *borough* nous avons suivi la concertation qui préside au plan local d'urbanisme de Tower Hamlets et à l'échelon du quartier nous avons suivi la consultation autour du Bishopsgate Goodsyrd, dans les franges de la City. À la tête du *borough*, un réseau de gouvernance identifie les priorités de la régénération et gère l'offre foncière. Au niveau

¹²⁶ Le vocabulaire de la participation diffère de la nomenclature française, plus précise. L'anglais ne distingue pas la concertation de la participation, que l'on retrouve sous les termes de *participation*, technique, ou *involvement*, plus général. Comme en français, il désigne le « processus de discussion organisé entre un ou plusieurs groupes de personnes, de représentants d'acteurs qui échangent, négocient et contribuent directement à l'élaboration d'un projet » (Gardesse, 2011). Ajoutons que dans le cas qui nous occupe, nous qualifions également de concertation les dispositifs qui visent à obtenir, y compris par la manipulation des arènes de concertation, un consensus qui favorise les acteurs dominants. Le terme consultation est commun aux deux langues et désigne comme en français les moments où le maître d'ouvrage ayant arrêté un projet demande leur avis aux habitants mais sans nécessairement prendre en compte les commentaires ainsi recueillis.

local, la parole habitante s'exprime dans une vingtaine de forums de proximité institutionnellement déconnectés du reste de l'administration. Le *borough* présente la particularité d'avoir mis en place des dispositifs consultatifs dédoublés. L'administration n'a pas fait s'asseoir à la même table publics et acteurs de la régénération dans un semblant d'égalité de statut mais a dissocié les échelons de la participation et étanchéifié la communication entre les deux.

La coalition conservateurs/libéraux-démocrates organise le démantèlement partiel des forums de proximité pour laisser la place à des structures organisées par des super-citoyens (Caillé, 2005) ; l'idéal d'élargissement de la participation est supprimé. Le transfert des processus de concertation au secteur privé amène à la tenue d'arènes parfaitement déconnectées de l'action publique et conduit à une situation où une partie de l'exercice même de la démocratie se trouve réalisée par des acteurs privés au service de la promotion immobilière. La gouvernance élitaires de la régénération se maintient tandis que se creuse la distance entre administrateurs et administrés.

1. Les traces des dispositifs participatifs néotravailleurs et l'impact de la réforme de 2012

1.1 Le démantèlement de l'arsenal néotravailleur

Le cadre d'aménagement mis en place par les néotravailleurs est défini par le *Town and country planning act* de 2004 et la *Planning policy guidance 12*, qui ont initié un nouveau cycle de production du plan local des *boroughs*, les *local development frameworks* (LDF). Ce plan est établi selon les principes de la gouvernance en réseau, du développement durable et de la renaissance urbaine chers aux néotravailleurs. Comme les autres documents produits dans ce contexte, le LDF est une stratégie documentée (*evidence-based*) et son élaboration s'effectue en consultation avec les parties prenantes (*stakeholders*). Il incarne un exemple emblématique de l'application de l'idéologie blairiste pour l'administration : *steering and not rowing* (coordonner, et non diriger). Les espaces de la régénération se situent au cœur du dispositif qui se présente comme une stratégie locale pour recycler et lotir les friches industrielles urbaines. Le *local development framework* fait l'objet d'une attaque systématique de la part de la coalition au pouvoir à partir de mai 2010, en particulier à travers la publication en 2012 du *National planning policy framework* qui dissout en 52 pages le *Town and country planning act* de 2004. Par conséquent, lorsque nous commençons notre étude de terrain en 2011 l'arsenal néotravailleur est en

train d'être démantelé, alors que les plans locaux n'ont pas fini d'être élaborés. Cette situation est successivement apparue comme un obstacle et un atout dans la compréhension des pratiques de régénération au niveau local.

1.2 Plans d'aménagement et pratiques de concertation à Tower Hamlets

1.2.1 Du *local development framework* au *local plan* : le maintien des documents-cadres

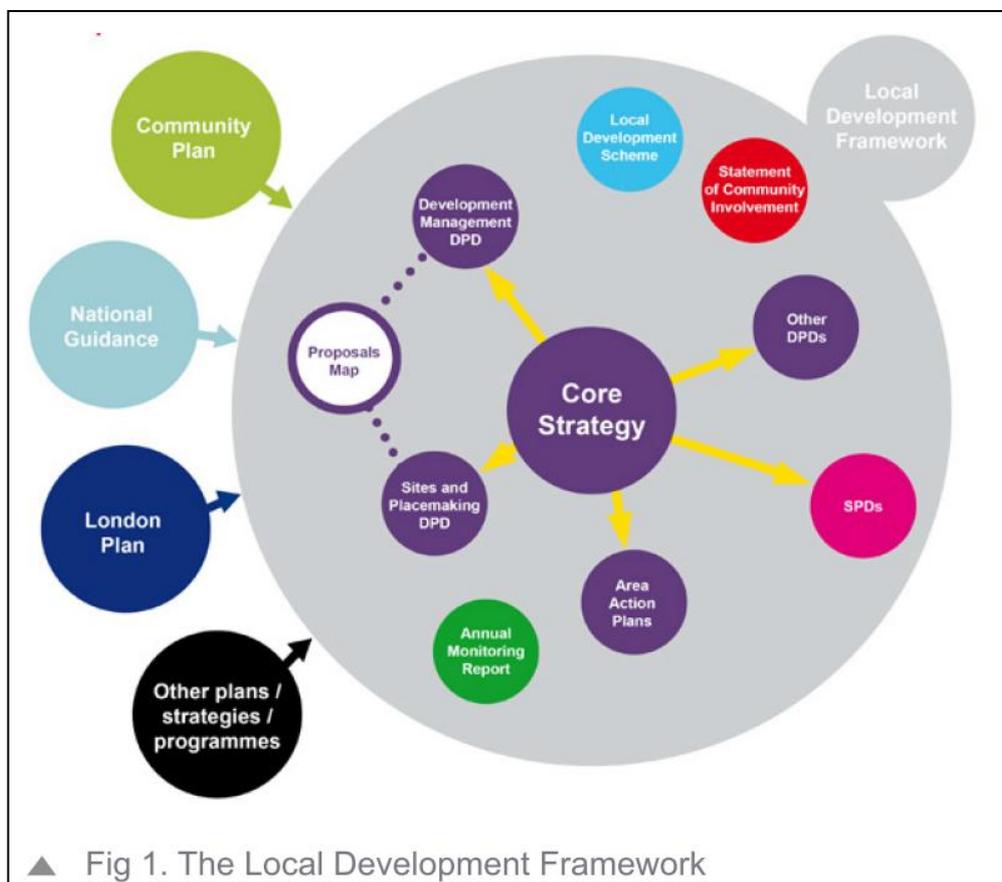
TOWER HAMLETS : LE BON ELEVE DE L'AMENAGEMENT SPATIAL

Intéressons-nous dans un premier temps à l'établissement des plans locaux, les *local development frameworks* (LDF) à travers l'exemple de Tower Hamlets où nous avons eu la chance de pouvoir reconstituer l'ensemble du processus. Tower Hamlets ne constitue pas n'importe quel exemple dans l'étude des dispositifs néotravailleurs. Il apparaît comme un des *boroughs* phares de la mise en œuvre de cette réforme, allant jusqu'à gagner un prix décerné par les professionnels de l'aménagement [AP11]. Alors que plusieurs *boroughs* ont refusé de modifier leurs pratiques, notamment consultatives, suite à la réforme de 2004 et ont volontairement tardé à amorcer la phase d'actualisation du plan local, Tower Hamlets a commencé à participer à la réforme dès 2004. L'orientation politique du conseil municipal, majoritairement néotravailleuse et une direction de l'aménagement favorable au paradigme de l'aménagement spatial néotravailleuse ont permis la pleine réalisation des propositions de réforme. Les aménageurs interrogés, âgés de moins de 40 ans hormis la direction, avaient tous été formés à l'aménagement spatial en formation initiale ou continue et avaient rejoint l'équipe de Tower Hamlets pour cette raison. Étudier Tower Hamlets et son rapport à l'aménagement spatial revient à étudier le parangon, le bon élève d'une idéologie dont il faut garder en tête que sa mise en œuvre est souvent restée partielle (Raco, 2005) dans le reste de Londres. Cette expertise acquise dans les dix dernières années, doublée de la frustration de voir ces dispositifs démantelés, explique sans doute que nous ayons pu accéder aux plus hauts échelons de la hiérarchie. Nos informateurs ont pu voir dans ces entretiens la possibilité de témoigner du travail considérable qui avait été accompli.

Même si la réglementation en vigueur est modifiée en 2012, les administrateurs locaux n'ont pas eu à reprendre la conception du LDF. Ils se sont contentés de faire valider le plan auprès du ministère, via la procédure de *NPPF consistency review* qui a eu lieu entre 2012 et 2013. Dans les faits, la réforme de 2012 ne constitue donc pas

exactement une rupture, elle sanctionne la fin du cycle qui avait eu lieu entre 2003 et 2010.

Figure 7.66 Les documents du plan local d'urbanisme de Tower Hamlets en 2010

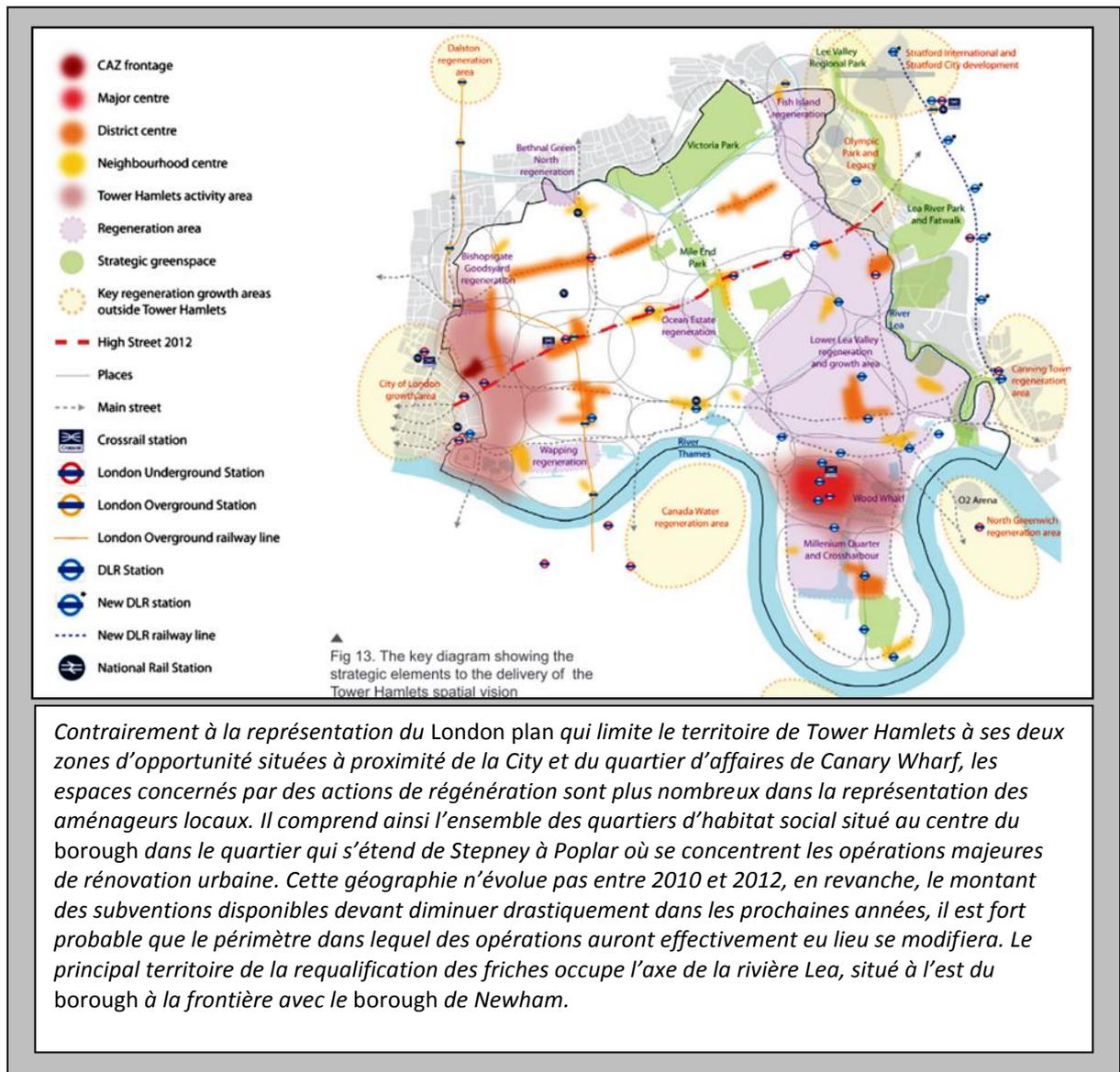


Source : LB Tower Hamlets (2010)

LA CORE STRATEGY

Le résultat du travail amorcé en 2004 permet la publication en 2010 d'un plan, sous forme d'un corpus de documents qui gravitent autour du document clé : la *core strategy*. C'est une version locale de ce que le London plan est au Grand Londres : une stratégie qui identifie les sites clés de densification dans les vingt prochaines années. La régénération y est entendue dans les trois sens du terme : la requalification des friches permettant une croissance des marchés immobiliers, la rénovation des grands ensembles d'habitat public et le développement socio-économique des quartiers défavorisés.

Figure 7.67 Les territoires de la requalification et rénovation urbaine à Tower Hamlets dans le plan local d'urbanisme en 2010.



Source : LB Tower Hamlets, 2010

Les objectifs chiffrés de la *core strategy* sont établis de concert avec la GLA et le *London plan*. Le plan local doit en effet être en conformité avec les réglementations régionales. Via le *London plan*, chaque *borough* a reçu une sorte de « feuille de route » chiffrant les objectifs de croissance attendus pour lesquels les administrateurs locaux doivent trouver des emplacements appropriés :

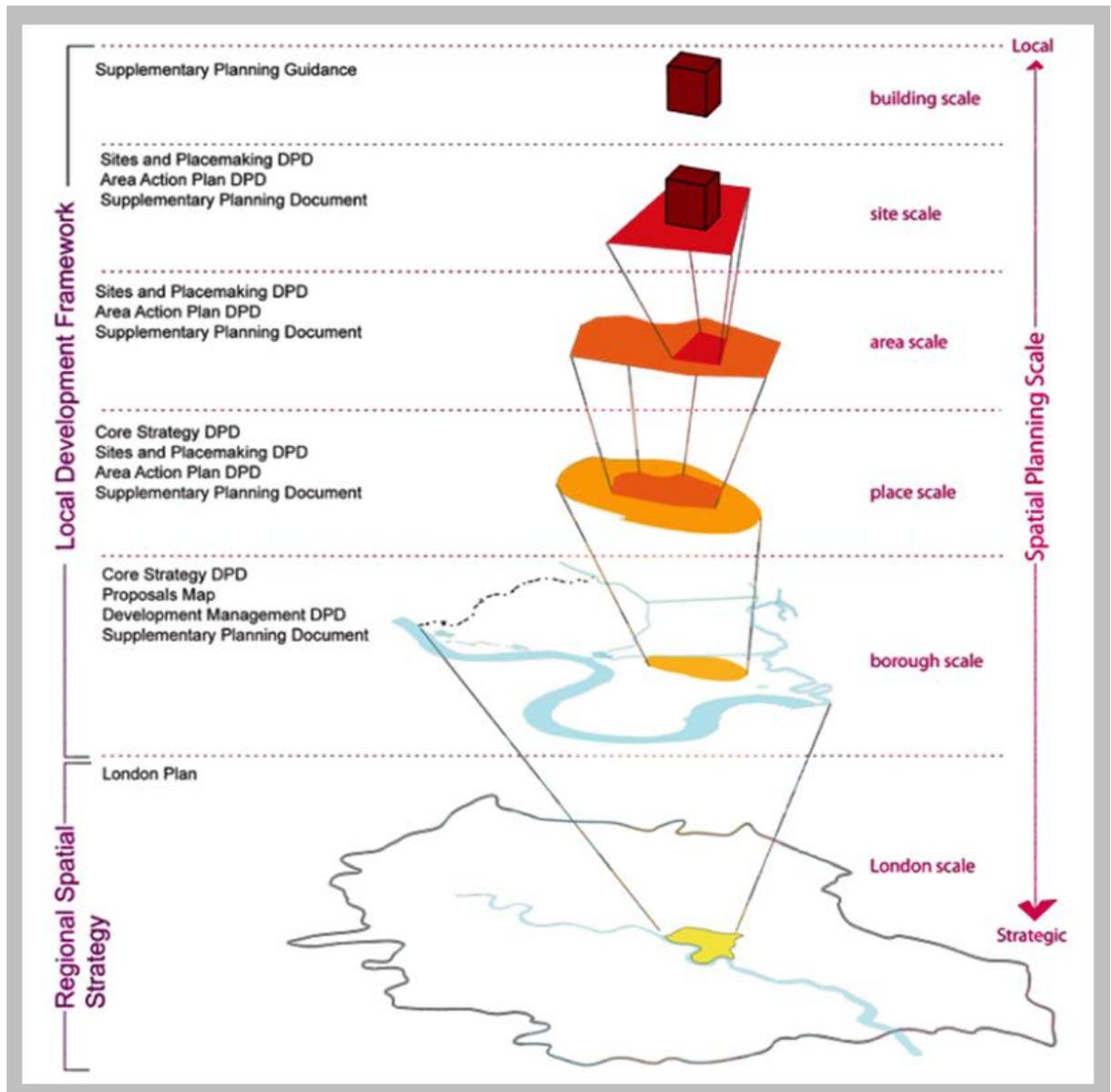
« In the borough we have three areas which will have the most important growth. They were decided in collaboration with the London plan team. [...], we have been involved formally in the London plan process and equally as we have been preparing our documents we have had some people from the GLA in our working group. [...] Working with the GLA on these issues give us more certainty, more support to have the plans delivered. » [AP12]

« Dans le *borough*, nous avons trois zones dans lesquelles nous allons avoir les plus fortes croissances. Elles ont été décidées avec les équipes du *London plan*. [...] nous avons été formellement impliqués dans le processus du *London plan* et de la même façon, lorsque nous avons préparé nos documents, nous avons des personnes de la GLA dans nos groupes de travail [...]. Travailler avec la GLA sur ces enjeux nous donne plus d'assurance et de soutien pour voir ces plans être réalisés. » [AP12]

En 2011, la coalition au gouvernement a supprimé toutes les organisations régionales et avec elles, les objectifs chiffrés de croissance, laissant aux collectivités locales et au seul marché le soin de décider du type et du nombre de logements qu'elles veulent accueillir sur leur territoire. Le Grand Londres et ses institutions politiques élues sont les seules collectivités régionales à avoir échappé à la dissolution de 2011. Le *London plan* est resté en place et continue de constituer l'horizon avec lequel les plans locaux doivent être en conformité¹²⁷. En définitive, la nomenclature générale de 2010 (fig. 7.68) est donc demeurée la même après 2012 et ce sont principalement les documents complémentaires qui ont subi les effets de la réforme.

¹²⁷ Nous avons vu dans le chapitre précédent que la politique de la coalition et l'administration Johnson avaient cependant considérablement redéfini à la baisse le nombre de logements subventionnés attendus.

Figure 7.68 Du site de construction au plan régional d'aménagement : l'emboîtement des niveaux de décision en 2010, toujours valide en 2012



Source : LB Tower Hamlets, 2010

LES DOCUMENTS TECHNIQUES

Le document *core strategy* reste assez vague dans l'allocation précise des usages du sol. Comme nous pouvons le remarquer sur la fig. 7.67, les zones qui vont connaître la croissance la plus importante sont figurées par un voile rouge aux contours flous, traduisant bien qu'il n'est pas du ressort de la puissance publique d'allouer des usages et des périmètres précis dans ces espaces mais qu'elle signale leur intérêt à la promotion immobilière et aux acteurs économiques. La *core strategy* incarne la vision générale du développement du *borough*. Il s'agit d'énoncer les priorités générales et non de se perdre dans les détails. Ces derniers sont consignés dans les DPD, les

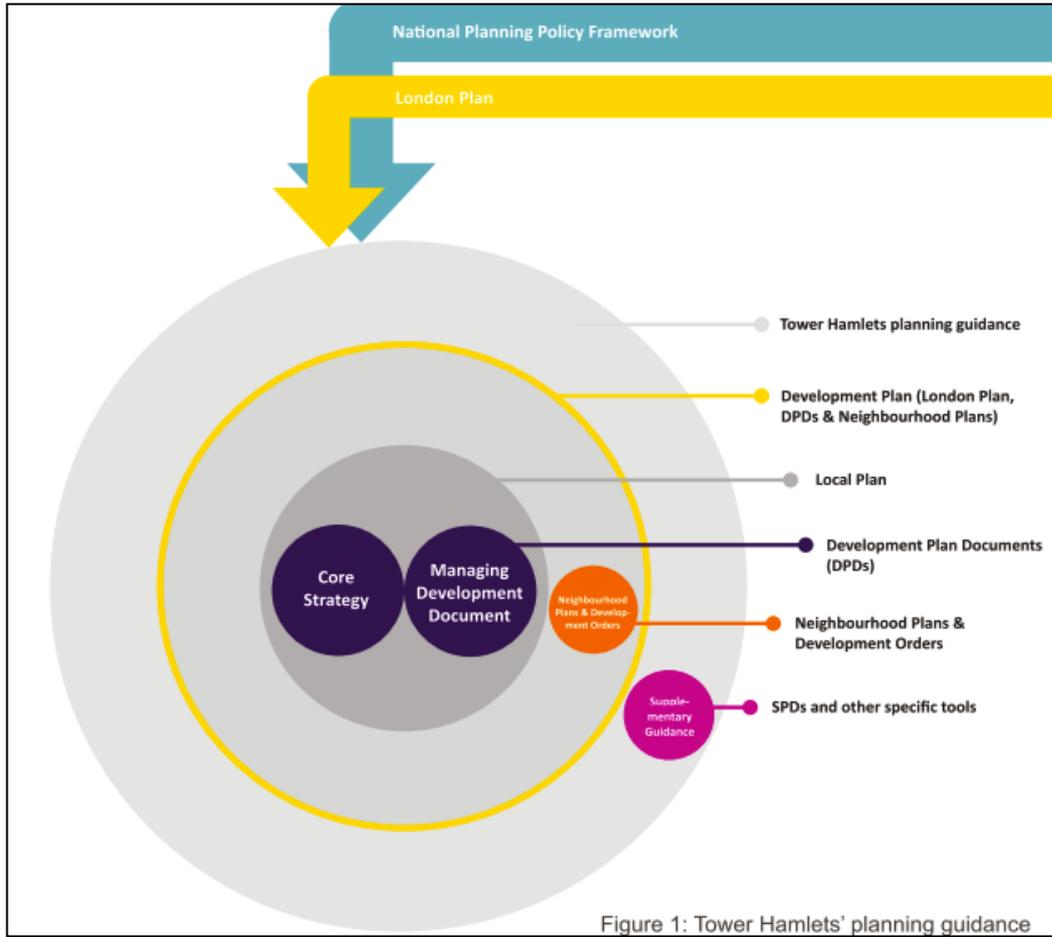
development plans documents, sous-corpus de la *core strategy*. Ils sont constitués du *site and place making*, c'est-à-dire le cahier des charges pour l'établissement des demandes de permis de construire et le *development management document*. Ce document se rapproche le plus du Plan local d'urbanisme français. Sans zoner intégralement le territoire du *borough*, il liste les sites clés désignés pour accueillir les infrastructures de service (santé, éducation, etc.) et qui ne sont par conséquent pas ouverts à la promotion immobilière résidentielle, commerciale ou de bureaux. Le *development management document* ne contient aucun zonage concernant les activités économiques, bien loin de ses ancêtres, *unitary development plans* dans les années 1990 et *development plans* dans les années 1970. Les logiques de localisation des activités économiques ne sont pas contraintes par une procédure de zonage stricte. Les usages font l'objet d'une négociation constante entre les parties prenantes. C'est un point important pour comprendre comment des plans locaux décidés collectivement peuvent être soudainement modifiés lorsqu'un retournement de conjoncture se produit comme en 2008. Nous voyons ultérieurement dans le chapitre comment cette flexibilité a concrètement opéré. En définitive, gardons en tête l'idée que le zonage ne concerne que la fourniture des services. Toutes les autres indications d'usage ne sont finalement qu'indicatives.

Les *area action plans* (AAP) appartiennent également au corpus de documents complémentaires du plan local (*supplementary planning documents*). Avec les *strategic planning guidances* (SPG) ils constituent les documents-cadres produits en amont des grands projets urbains, pour donner plus d'assurance aux acteurs privés et assurer la production des objectifs chiffrés :

« *Area action plans are local plans for strategic sites. They are here to be sure that the amount of development expected is delivered. It helps controlling that areas which are opportunity for growth do not have reduced amount of housing/floorspace, etc. than what can be reasonably expected.* » [AP12]

« Les *Areas action plans* sont des plans locaux pour les sites stratégiques. Ils sont là pour être sûr que le projet fournisse les quantités attendues et aident également à s'assurer que les zones qui sont des opportunités de croissance ne finissent pas avec un nombre réduit de logements ou de surface, etc. que ce à quoi nous nous attendons raisonnablement. » [AP12]

Figure 7.69 Le local plan (ex-local *development framework*) de Tower Hamlets en 2012



Source : LB Tower Hamlets (2012)

Figure 7.70 Les évolutions du corpus du plan local entre 2010 et 2012

Documents maintenus dans l'établissement des plans locaux (<i>local Plans</i>) en 2012	Documents de 2010 supprimés (<i>local Development Framework</i>)	Documents qui sont amenés à être ajoutés après 2012
<i>Core strategy</i>	<i>Area action plans</i>	<i>Neighbourhood plans et development orders</i>
<i>Development management document</i>	<i>Sites and placemaking Document</i>	
<i>Supplementary guidances</i>	<i>Statement of community involvement</i>	
	<i>Local development scheme</i>	
	<i>Annual monitoring report</i>	

1.2.2 La disparition des dispositifs de concertation

LE STATEMENT OF COMMUNITY INVOLVEMENT

La réforme de 2012 supprime les dispositifs participatifs qui avaient été introduits en 2004 et révoque le document phare de l'ère néotravailleuse : le *statement of community involvement* (SCI) (Raco, 2005). Il rassemblait toutes les procédures situées en amont des plans locaux pendant lesquelles les administrateurs étaient amenés à rencontrer différents publics du *borough*. Depuis 2001 et la mise en place de la *National strategy for urban renewal*, les municipalités urbaines bénéficiant de financements à destination de projets de régénération étaient dans l'obligation d'organiser des forums de proximité, les *local area partnerships* (LAP), et de mettre en place un réseau de collaborateurs pour établir les plans locaux, les *local strategic partnership* (LSP). Ces deux structures charpentaient le réseau de gouvernance qui présidait à l'établissement de la *community strategy*, vision générale qui informe la conception du LDF. L'ensemble du processus était consigné dans le *statement of community involvement*, document annexe du plan local.

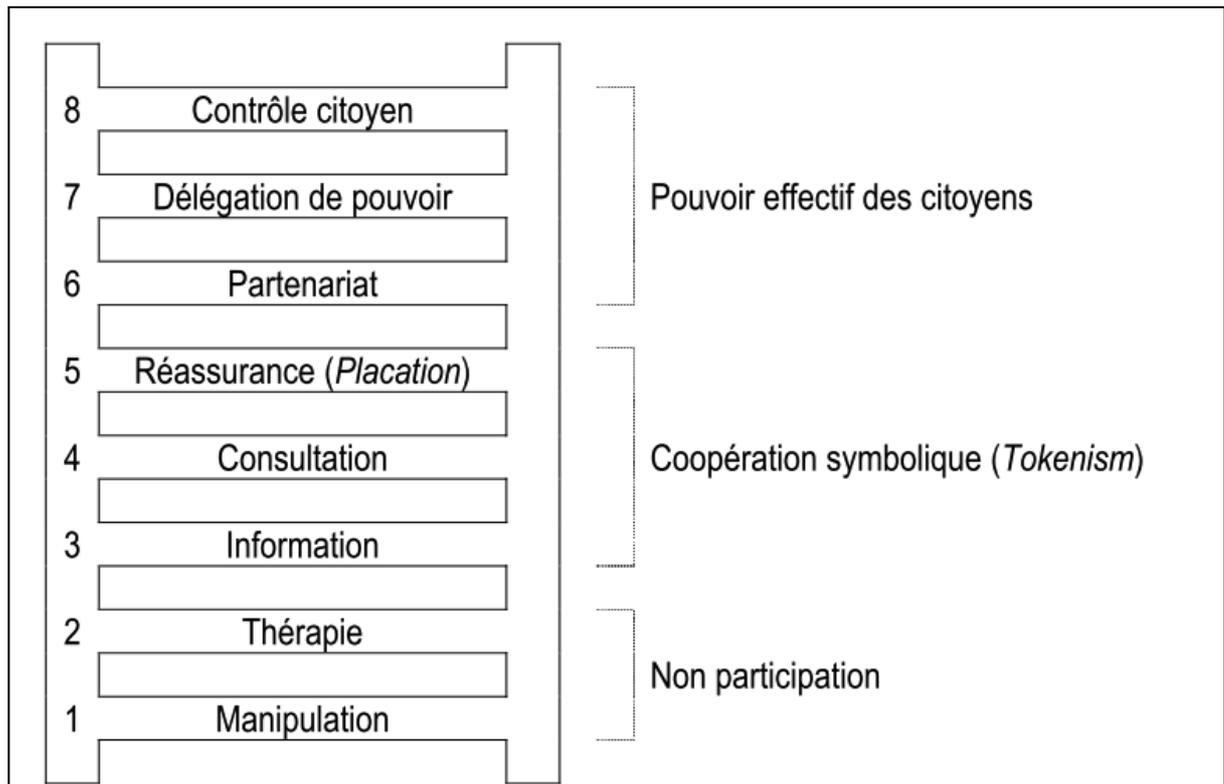
30 millions de livres sterling ont été dépensés entre 2004 et 2010 pour établir ces partenariats avec la société civile dans les espaces prioritaires de la régénération. À Londres, 20 *boroughs* ont été concernés, parmi lesquels Tower Hamlets. L'administration y a fait le choix de confier à une équipe de travailleurs sociaux le soin de construire une base de données recensant toutes les associations existantes et d'organiser des réunions auprès des habitants dans tous les quartiers du *borough* entre 2008 et 2009.

L'EVALUATION DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION À TOWER HAMLETS

L'échelle de Arnstein (1969) et le bilan des néotravailleuses : la généralisation des dispositifs de coopération symbolique

En 1969, S. Arnstein propose, dans un article notoire, une échelle pour évaluer le degré d'implication des citoyens dans les dispositifs participatifs. Élaborée pour pouvoir être immédiatement opérationnelle dans les projets de déségrégation et de rénovation urbaines menés dans les villes américaines, elle constitue un outil classique et particulièrement efficace pour évaluer les dispositifs réunis sous le terme générique de participatif (Donzelot et Epstein, 2006).

Figure 7.71 Les niveaux de l'échelle d'Arnstein, en nous appuyant sur la traduction fournie par J. Donzelot et R. Epstein



Source : Donzelot et Epstein (2006)

L'échelle comporte huit niveaux réunis en trois groupes qui vont de la non-participation, à des dispositifs dans lesquels une partie du pouvoir est effectivement déléguée aux citoyens.

Dans les cas de non-participation, le public est soit manipulé pour avoir l'impression qu'il participe, soit « éduqué » afin de traiter (*therapy*) les maux sociaux dont il est affecté. Les positions respectives des administrateurs et des administrés ne sont pas remises en cause. Elles demeurent organisées selon des principes hiérarchiques, sans aucune « symétrie » pour reprendre le vocabulaire des arènes délibératives (Callon *et al.*, 2001). Le niveau suivant est celui de la coopération symbolique, les participants ont accès à un meilleur niveau d'information ; nous y retrouvons les procédures consultatives. Le dernier cas est celui du pouvoir effectif des citoyens qui aboutit à une délégation de pouvoir qui va du partenariat au contrôle complet par les administrés. Le dernier stade est rarement atteint, de surcroît dans les grandes opérations d'urbanisme (Nez, 2011 ; Gardesse, 2011), et l'urbanisme britannique n'échappe pas à ce constat.

Le bilan de la politique néotravailleuse montre que des dispositifs de coopération symbolique concernant la publicité et la circulation des informations ont été mis en place dans l'ensemble des espaces urbains de la régénération (ODPM,

2003 ; Diamond, 2004 ; Brownill et Carpenter, 2007 ; Carpenter et Brownill, 2008). La principale critique de ces politiques a porté sur leur incapacité à s'ouvrir à l'ensemble des citoyens, elles continuent de créer des forums élitistes (Geddes, 2006).

Les témoignages recueillis à Tower Hamlets confirment ces analyses et permettent de montrer comment la gouvernance élitaire locale se maintient. Dans sa critique des *local strategic partnerships*, M. Geddes montre que c'est principalement l'illusion d'une égalité de participation entre les représentants de la société civile et les autres acteurs (membres des administrations, membres du secteur privé) qui explique leur échec. Tower Hamlets donne à voir un exemple assez différent. L'administration ne prétend pas faire siéger dans les mêmes instances publics et experts, elle dédouble les espaces partenariaux. Aux *local strategic partnerships* la gouvernance partenariale en réseau avec les acteurs clés et aux *local area partnerships* l'illusion du contrôle citoyen.

Le travail de concertation en 2008-2009 : le point de vue du community officer

Le travail des *community officers* a surtout consisté à mettre en place des événements pendant lesquels les services d'aménagement du *borough* pouvaient communiquer sur un mode informel avec les habitants. Ils s'ancrent dans un « renouveau méthodologique » de la communication publique locale au service relégitimation de la fonction des aménageurs (Raco, 2005). Les administrateurs quittent les bureaux de la municipalité pour venir expliquer aux habitants, dans les lieux publics de leurs quartiers, MJC, centres sociaux, écoles, leur quotidien professionnel et recueillir leurs impressions, leurs aspirations pour l'avenir du *borough*.

« The strategy for community involvement was refreshed in 2008-2009 for the LDF. We wanted to understand what the expectations of the community would be so we did a huge numbers of events and we had up to 800 people. We facilitated discussions, presentations by the chief ex, interacting voting, flipchart session, pin and point sessions. We used a lot of facilitations techniques; it was all new for many members of the council who were not used to these types of direct interactions with the public. It took 18 months of consultation with the public. »
[AP8]

« La stratégie d'implication des habitants a été mise à jour en 2008-2009 pour le LDF. Nous voulions comprendre quelles étaient les attentes des habitants donc nous avons organisé un nombre considérable d'événements pour lesquels nous avons eu jusqu'à 800 personnes. Nous organisions des débats, des présentations par le directeur des services, il y avait des votes, des sessions de *brainstorming* sur tableau, ou de cartographie participative. Nous avons utilisé de nombreuses techniques pour faciliter les interactions ; pour les personnels du *borough* tout cela

était souvent très nouveau, ils n'étaient pas habitués à ces types d'interactions directes avec les membres du public. Tout cela nous a pris 18 mois au total. » [AP8]

Les questions auxquelles répondent les administrés lors de ces réunions sont assez vagues, de même que leurs réponses. Elles constituent avant tout la matière employée pour cadrer la *core strategy* au niveau le plus général.

« We had all sorts of questions such as how would you like your area to look like in 20 years time, how would like it to feel and then from there we would then try to group them into overarching themes. We came up with four themes and one principle – people wanted it to be a great place to live, so physically they wanted improvement and more amenities, a supportive community (police and social care), a prosperous community not only in term of finance but also in terms of training and education and a healthy community with the primary care trust (now abolished). The principle was to create a fairer environment for everyone where each person can benefit from an equality of opportunity. » [AP8]

« Nous avons toutes sortes de questions comme « comment aimeriez-vous voir évoluer votre quartier dans les 20 prochaines années ? Quelle ambiance aimeriez-vous ? » et, à partir de là, nous essayions de regrouper leurs réponses sous des thèmes globaux. Nous sommes finalement arrivés à quatre thèmes et un principe : les gens voulaient que ce soit un endroit où vivre, donc ils voulaient des améliorations de la fabrique physique et plus de services de proximité ; un quartier où on se soutient (police et services sociaux), une communauté prospère, non seulement en termes financiers mais également en ce qui concernait la formation, l'éducation et la santé avec des institutions comme le centre de premiers soins (qui a depuis été dissous). Le principe général était de créer un environnement plus juste pour tout le monde où chaque personne pourrait profiter des mêmes opportunités. » [AP8]

La fonction de ces événements est principalement symbolique. Ce sont des moments où se réunissent publics et administrateurs pendant lesquels les rôles semblent inversés : les professionnels viennent se mettre à l'écoute des administrés qui deviennent temporairement des experts. Symbole de l'inversion des hiérarchies et de la reconnaissance de la parole de l'administré, les réunions n'ont pas lieu dans les locaux de la municipalité mais dans les territoires quotidiens des participants.

En définitive, une douzaine de types de consultations participatives ont été organisées par la municipalité entre 2008 et 2009.

Encadré 7.50 Les types de consultations organisées dans le cadre de la SCI de Tower Hamlets entre 2004 et 2008

Type of Consultation	Material Cost	Staff Time	Suitable use	Target Group
Public exhibitions/posters / leaflets / displays/stalls	Moderate-High	Moderate	All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> Local community (residents, workers and visitors) General public Voluntary groups and other organisations or bodies with an interest in the area
Advertisements and articles in local paper	Low	Moderate	All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> Local community (residents, workers and visitors) General public Voluntary groups and other organisations or bodies with an interest in the area

Type of Consultation	Material Cost	Staff Time	Suitable use	Target Group
Articles/ advertisements in specialist magazines, newsletters and bulletins (staff magazine "Pulling Together", Managers Briefing, Members Bulletin)	Low	Low	All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> Internal staff and Councillors
Direct mail, including e-mail, notifying of consultation	Moderate	Low	All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> General public, voluntary groups and other organisations or bodies registered in the LDF database
Interactive Workshops	High	High	All Development Plan Documents	<ul style="list-style-type: none"> Local community (residents, workers and visitors) General public Voluntary groups and other organisations or bodies with an interest in the area
One-to-one meetings with selected stakeholders	Low	High	All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> Key stakeholders
Formal written consultation including sending letters to statutory bodies (listed in Regulations)	Low	Low	All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> Key stakeholders

Type of Consultation	Material Cost	Staff Time	Suitable use	Target Group
Site notices and notification letters	Low	Moderate	Development Control	<ul style="list-style-type: none"> Neighbouring land/residents/owners as defined in Attachment C
Documents, available for inspection at Council offices during set consultation period	Low - Moderate	Low	All planning policy documents and Development Control	<ul style="list-style-type: none"> Local community (residents, workers and visitors) General public Voluntary groups and other organisations or bodies with an interest in the area
Meeting presentations (including development control pre-application discussion)	Low	Low-Moderate	All Development Plan Documents and Development Control	<ul style="list-style-type: none"> Internal staff and Councillors Business Forum Voluntary groups and other organisations or bodies with an interest in the area
Internet (website)	Low	Moderate	Development Control and All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> Local community (residents, workers and visitors) General public Voluntary groups and other organisations or bodies with an interest in the area
Hotline/contact number/contact email/contact address	Moderate	Moderate	All Local Development Documents	<ul style="list-style-type: none"> Local community (residents, workers and visitors) General public Voluntary groups and other organisations or bodies with an interest in the area

Source : LB Tower Hamlets, 2010

Different sorts of public

Les documents extraits de la SCI de Tower Hamlets (fig. 7.50) indiquent plusieurs types de publics : les habitants (*local communities*), le public général (consigné dans la base de données du LDF), la société civile (*voluntary groups*), les administrateurs et représentants politiques locaux (*councillors and internal staff*) et les acteurs clés (*key stakeholders*). Dès lors, tout l'enjeu consiste à comprendre quelles sont les parties prenantes réellement invitées à participer à cette gouvernance en réseau et de quelles façons l'action publique procède à leur implication.

LES HABITANTS : LE PUBLIC DES CONSULTATIONS ET DES FORUMS DE PROXIMITE

Dans la perspective des aménageurs, le groupe général des habitants se subdivise en sous-groupes qui se définissent par 1/leur localisation géographique 2/leur appartenance à un groupe d'intérêt 3/les moyens de les consulter ou mobiliser. Ils constituent le public clé des consultations et des *local area partnerships*.

Le sens historique : le quartier

« In the 1960s when they started to talk about engaging communities in reaction to modern planning what they meant by community was geographical area. The meaning has now shifted. It also means that but it also have a meaning in terms of consulting in terms of when you have a planning application which is site specific. So for example if you have a planning application let say in Canary Wharf for a city block and it is residential above commercial then you look at affected communities so you look at a geographical area. » [AP10]

« Dans les années 1960, quand nous avons commencé à parler de faire participer les habitants en réaction aux formes modernes d'aménagement, ce qui était entendu par communauté faisait référence à la zone géographique. La signification du terme s'est modifiée. Le terme signifie toujours cela mais il s'est également doté d'un sens relatif à la consultation ou lorsque vous avez une demande de permis de construire qui vaut pour un site particulier ; prenons par exemple une demande de permis pour un site situé à Canary Wharf, un bâtiment résidentiel au-dessus d'un espace commercial. Dans ce cas vous regardez qui sont les habitants concernés, donc vous regardez toujours la zone géographique. » [AP10]

Les groupes d'intérêt (topic communities)

« For the core strategy, the consultation in this case is different. You consult adjacent boroughs, English heritage – statutory bodies. So in that case you do not consult the same communities you consult topic communities for instance = heritage associations/people who have an interest in a specific area (local history groups, etc.). » [AP10]

« Pour la *core strategy*, la consultation dans ce cas est différente. Vous consultez les *boroughs* adjacents, English Heritage [l'organisme national en charge de la protection du patrimoine], les institutions statutaires. Donc dans ce cas vous ne consultez pas les mêmes groupes d'habitants. Vous consultez les communautés d'intérêt comme les associations locales de protection du patrimoine, les personnes qui ont un intérêt dans un domaine particulier (les associations d'histoire locale, etc.). » [AP10]

Les habitants

*** LES GROUPES SOCIOCULTURELS**

« Community is also used in a social sense for instance – socio-economic characteristics: religious, young, what group you belong to based on your socio-economic characteristics. People who have a common experience. » [AP10]

« Le terme communauté est aussi utilisé dans un sens plus social, par exemple pour les caractéristiques socio-économiques : les religieux, les jeunes, le groupe auquel vous appartenez selon vos caractéristiques socio-économiques, les gens qui partagent une expérience commune. » [AP10]

*** LES SUPER CITOYENS**

« And then you have the active community. Tend to be retired, tend to have lived in the area for a long term, they tend to be British, they tend to be older and have particular ideas about how their familiar surrounding ought to change or not to change so they tend to be and they always turn up, they always there. » [AP10]

« Et ensuite vous avez la communauté active, ils ont tendance à être retraités, à vivre dans le quartier depuis longtemps, plutôt britanniques, ils sont aussi plus vieux en moyenne et ont une idée précise de la façon dont leur environnement familial devrait changer ou non, par conséquent ils ont tendance à toujours venir [aux événements], ils sont tout le temps là. » [AP10]

*** LES MAL REPRÉSENTÉS**

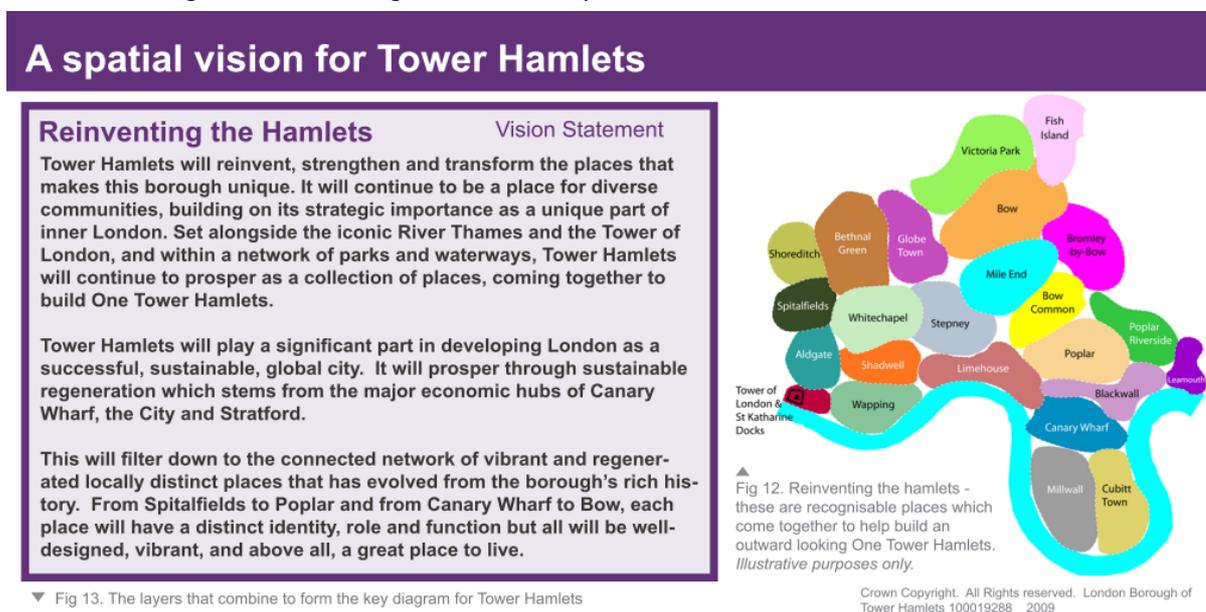
« Then there is the rest of the community. So the tendency now or from 2004 was to seek out other views not necessarily opposing but a balance. So you're looking at people who aren't the same as this so you are looking at people who are young, women, ethnically diverse, with children, LGBT, children, people who are not fluent in English. So the way you consult people is changing. You can use Facebook for young people for instance. ». [AP10]

« Et puis il y a les autres habitants. La tendance actuellement ou plutôt depuis 2004 a été de chercher les autres perspectives qui n'étaient pas nécessairement opposées mais qui permettent de rééquilibrer le débat. Donc [dans ce cas] vous regardez les personnes qui ne sont pas si semblables, vous regardez les jeunes, les femmes, les personnes d'origine différente, avec des enfants, LGBT, les enfants, les personnes dont l'anglais n'est pas courant. Par conséquent la façon dont vous organisez les consultations est différente. Vous pouvez utiliser Facebook pour les jeunes par exemple. » [AP10]

Le groupe des habitants est donc divisé en plusieurs sous-catégories dont la prise en compte varie en fonction des ressources qui sont allouées aux dispositifs participatifs. Faire participer des publics sous-représentés demande un investissement plus important. Entre 2004 et 2010, les budgets alloués à la participation permettent de

mettre en place un maillage régulier et systématique du territoire de Tower Hamlets par 24 forums de proximité contenus dans 8 *local area partnerships*.

Figure 7.72 Le maillage des forums de proximité à Tower Hamlets en 2008



Source : LB Tower Hamlets, 2010

Sur la base de ce maillage informel réalisé à l'échelle du quartier, les services de communication du *borough* mettent en place une stratégie de recrutement d'un panel d'habitants intéressés par l'aménagement et appartenant aux groupes minoritaires, mal représentés, ceux qui ne sont pas recensés dans le groupe des super-citoyens. Entre 2004 et 2007, les départements communication et *community engagement* du *borough* s'allouent les services d'une société privée spécialisée dans les études de marché pour constituer un panel représentatif de la diversité démographique et culturelle du *borough*. 900 *leaders* informels sont ainsi recrutés par la municipalité et enrôlés dans une base de données qui constitue le trésor de guerre du département communication du *borough*.

L'impact de la réforme de 2012 : de l'implication des mal représentés à la domination des super-citoyens dans les forums de proximité

Avec la réforme de 2012, les *local area partnerships* n'ont pas disparu mais ne sont plus, dans les faits, animés par les services municipaux. L'équipe qui avait constitué la base des leaders locaux a été démantelée suite aux restrictions budgétaires et les employés des services en charge de la gestion des *local area partnerships* sont réaffectés. Un seul employé s'occupe désormais des consultations et par manque de ressource, ne peut poursuivre la stratégie d'engagement des groupes les moins bien représentés. Il s'appuie désormais rarement sur la base de données léguée par son

prédécesseur et se concentre sur une communication qui se limite à internet, aux bibliothèques locales et à des campagnes d'affichage dans les lieux publics fréquentés.

La conséquence, assez prévisible, est la suivante : la base des personnes qui participent effectivement au débat public a largement diminué au profit des super-citoyens dont le pouvoir et la représentation sortent renforcés de la réforme de 2012.

« *From your perspective as a planner you can publish your documents in different languages knowing who your different groups are across the borough but you are also sensitive to the way those groups are already organised. The current financial climate does not allow anymore for a lot organising coming from the borough and has favoured organisations already organised.* » [AP9].

« En tant qu'aménageur, vous pouvez publier vos documents dans différents langages, en connaissant les différentes populations qui habitent dans le *borough* mais vous faites aussi attention à la façon dont ces groupes sont déjà organisés. La situation économique actuelle n'encourage plus beaucoup la mise en réseau par le *borough* et favorise les organisations déjà en place. » [AP9]

Il incombe désormais à ces super-citoyens d'animer les forums de proximité, dénommés *neighbourhood forums* et institués par la réforme du gouvernement local en 2011. Ces *neighbourhood forums* se substituent en pratique aux *local area partnerships*. Dans le cas de Tower Hamlets, notre observation de la constitution d'un des premiers exemples de ce type de dispositif va dans le sens de la remarque de l'aménageur. Le *steering group* du forum, cœur décisionnaire, n'est pas représentatif de la population locale, comptant exclusivement des cadres supérieurs, en majorité propriétaires, Blancs et âgés de plus de 50 ans, pour représenter un des quartiers les plus jeunes et les plus divers culturellement de Londres. Mais en l'absence de travail de recrutement par les services municipaux, pouvait-il en être autrement ?

La mise en œuvre d'un *neighbourhood forum* nécessite des ressources et des moyens assez importants. Elle requiert notamment la rédaction d'une constitution, la réalisation d'un *equality impact assessment*, l'organisation de plusieurs réunions avec les membres potentiels (*stakeholders*) pour créer le comité d'organisation (*steering group*), autant d'actions qui étaient prises en charge sous les néotravailleurs par les administrations locales.

Dans la mise en œuvre de cette réforme, la coalition réagit au coup par coup. Face aux plaintes concernant l'absence de moyens, elle met en place deux fonds accessibles via une compétition entre les projets de forums de proximité : les pionniers (*frontrunner*) sont dotés de 20 000 livres sterling pour devenir des cas exemplaires. Les suivants reçoivent 7 000 livres sterling s'ils démontrent qu'ils sont déjà avancés dans le processus. Tous les moyens sont bons pour transférer les coûts de production aux habitants et raboter le montant des subventions.

Lors d'une entrevue informelle suite au lancement officiel de la procédure de création du *neighbourhood forum*, un des conseillers municipaux du *ward* dans lequel il se réalise n'a pas manqué de marquer sa déception. Inquiet de ne plus disposer des ressources humaines de la municipalité pour organiser des événements collectifs qui incluent l'ensemble des groupes locaux, particulièrement les minorités linguistiques et culturelles, il craint qu'aux priorités exprimées par ses administrés, en particulier l'éducation et le logement, ne soient substituées celles des *leaders* du forum de proximité, dédiées à la protection du patrimoine et à l'amélioration des espaces publics.

Néanmoins, notons que la contribution des *neighbourhood forums* à l'établissement de la stratégie générale du *borough* a jusqu'à présent été assez faible, comme me l'expliquent mes interlocuteurs des services d'aménagement, pour qui ces associations sont finalement accueillies positivement, puisqu'elles les déchargent d'une partie des prérogatives imposées par les néotravailleurs, sans vraiment devoir être prises en compte dans leur pratique quotidienne ou dans l'examen des permis de construire. En revanche, il est clair que leur impact pourra être bien plus important dans un futur proche, lorsque les forums de proximité recevront des financements issus de l'allocation des permis de construire. Il est actuellement prévu que les *neighbourhood forums* qui auront réalisé un plan local de leur quartier, *neighbourhood plan*, reçoivent 25 % des subsides perçus via la nouvelle taxe introduite sur les projets immobiliers, le *community infrastructure levy*.

2. Le maintien d'une gouvernance élitare

2.1 Le point de vue des aménageurs

2.1.1 Le rôle de la concertation : un outil de négociation avec les promoteurs

Le point de vue des aménageurs sur la *community strategy* produite dans le cadre des dispositifs de concertation diffère de celui des *community officers*. Pour les aménageurs, le SCI produit un discours qui se situe très en amont du plan, à un niveau très général :

« *The community strategy was a document that the government decided all local authority should have and it was about the needs and demands and ambition of the local community. Normally they are all the same especially in Inner London.*

They talk about low skills and low education attainment providing local jobs for local people, providing health related improvement, etc. But all these demands need to be translated into planning issues. » [AP11]

« La stratégie locale (*community strategy*) [produite à partir des événements consignés dans le SCI] était un document dont le gouvernement avait décidé qu'il serait établi dans toutes les municipalités et qu'il porterait sur les besoins, les demandes et les ambitions des habitants. D'habitude, ce sont toujours les mêmes, en particulier dans Inner London. Ils mentionnent le manque de formation et de compétences, les faibles résultats scolaires, le besoin de fournir des emplois locaux aux personnes déjà résidentes, de meilleurs accès au soin, etc. Mais toutes ces demandes doivent être traduites en problèmes d'aménagement. » [AP11]

Du point de vue des aménageurs, l'utilité d'un tel document n'est pas tant d'offrir un espace de légitimation de leur fonction auprès du public que de se constituer comme un outil dans les négociations avec les promoteurs :

« [it's a] document which can be used to rebalance the requests coming from the developer when negotiating with the local authority. What is interesting here is that the CSI is not necessarily used to implement the community demands but the argument of community involvement allowed for more legitimacy and [inaudible] for planning to impose demands on the private sector. » [AP11]

« [C'est] un document qui peut être utilisé pour rééquilibrer les demandes qui proviennent des promoteurs lorsqu'ils négocient avec les autorités locales. Ce qui est intéressant ici, c'est que la CSI n'est pas nécessairement utilisée pour réaliser les demandes des habitants mais l'argument de l'implication des habitants permet une plus grande légitimité et [inaudible] pour imposer ses conditions au secteur privé. » [AP11]

Ainsi, les aménageurs sont loin de considérer les discours produits dans les arènes participatives comme inutiles ; mais elles ne semblent pas remplir pour eux la fonction qui leur est officiellement attribuée.

2.1.2 Le rôle des aménageurs : une présence civique dans la cité marchande

Pour les aménageurs rencontrés à Tower Hamlets, leur rôle est de permettre et faciliter (*enable*) la croissance et de faire face aux besoins qu'elle engendre, en particulier en matière de services locaux. Parmi les administrateurs rencontrés, ceux qui avaient été formés dans les années 1970 au moment de la crise fordiste-keynésienne nous ont ainsi expliqué comment leur profession était passée par une reconfiguration profonde dans les années 1990 suite à la décennie thatchérienne. Il ne s'agissait plus d'intervenir pour orienter la localisation des logements ou des activités économiques mais de répondre aux externalités qui ne sont pas prises en charge par le

jeu du marché. L'un d'entre eux nous explique dans les termes suivants comment il se représente son rôle, intermédiaire entre la promotion immobilière et l'intérêt général des administrés :

« Because we felt we do not need to just say yes or no, we want to work with investors, developers, throughout the process so they come to talk us and say “in the context of the policy for the development of the area, we would like to develop this site for that purpose”. We do that through a pre-application process. We talk about the different possibilities and how the developer would like to see a place develop not in a physical sense but in an evolutionary way to get them happy to work with us but at the same time to deliver something that is to the benefit of the borough. » [AP12]

And then I have another team which deals with compensatory tasks whereby we seek to secure benefits to mitigate or compensate for the impact of the development. So we have a team which deals with this aspect, looks at the priority within the borough, see how much we can get and then we use it. » [AP12]

« Parce que nous avons l'impression que notre rôle ne doit pas se limiter à juste dire oui ou non, nous voulons travailler avec les investisseurs, les promoteurs, et ce à travers l'ensemble du processus, de façon à ce qu'ils viennent nous voir et nous disent “dans le contexte de la politique d'aménagement de la zone, nous aimerions lotir ce site à cet effet”. Nous faisons cela lors d'une procédure de pré-application [en amont du permis de construire]. Nous évoquons alors les différentes options possibles et de quelle façon le promoteur aimerait voir le lieu se développer, pas dans un sens uniquement matériel mais en prenant également en compte les évolutions possibles afin qu'ils soient contents de travailler avec nous et que nous puissions à la fois fournir quelque chose dont le *borough* puisse profiter.

Et ensuite nous avons une deuxième équipe qui s'occupe des compensations par lesquelles nous cherchons à garantir des dédommagements pour mitiger les impacts des projets immobiliers¹²⁸. Donc nous avons une équipe dédiée à ces

¹²⁸ Jusqu'en 2010, le principal outil pour mitiger les effets de la croissance consistait à utiliser l'article 106 du *Town and country planning act* de 1991 qui régle les compensations qui peuvent être perçues par les municipalités lorsqu'elles acceptent la construction de nouveaux bâtiments. À chaque permis est donc associé un accord (*agreement*) dans lequel sont spécifiés les montants de ces dédommagements. L'incertitude qui encadre cette négociation entreprise pour chaque demande de permis de construire a conduit le gouvernement néotravailleiste à modifier la législation en 2008 et à introduire un système de planification des contributions demandées aux promoteurs. Ce système repose sur une taxe perçue pour chaque mètre carré construit, en fonction des usages : le *community infrastructure levy*. Les infrastructures qu'il doit financer sont déterminées pendant la phase d'élaboration du plan local dans le document appelé le *community infrastructure plan*. La législation a été poursuivie par la coalition actuellement au pouvoir et mise en œuvre à partir de 2010 au niveau du Grand Londres et 2012 au niveau des *boroughs*.

questions, qui regardent quelles sont les priorités du *borough*, combien nous pouvons tirer du projet et ensuite nous l'utilisons. » [AP12]

Ce discours se présente comme une justification de la fonction des aménageurs dans une économie de marché. Dans la cité marchande des néotravailleurs, pour reprendre une des qualifications de L. Boltanski et L. Thévenot, l'aménageur reste dépositaire des intérêts du public face aux comportements égoïstes de la promotion immobilière. Il incarne la figure civique qui peut contraindre les forces du marché par la raison et participer à la réalisation d'un ordre juste (ce dont le *borough* peut profiter). Il ne se substitue pas aux forces du marché, il les guide.

Nous montrant les détails du dernier *Action plan* qu'il venait de réaliser (*Fish Island Action plan*, à proximité du site olympique), un autre aménageur regarde le plan du quartier avec un brin de nostalgie et de perplexité pour expliquer comment son action apparaît désormais complètement différente de celle de ses confrères des décennies précédentes.

Dans les années 1980, les aménageurs ont essayé de préserver dans le quartier de Fish Island un tissu industriel déclinant en interdisant les conversions résidentielles. Dans les années 1990, ils ont autorisé un changement d'usage des bâtiments de « *light industrial* » à *live and work units*, facilitant par là l'installation d'artisans et d'artistes au milieu des casses de voitures, des friches et des entrepôts. Décrivant cet exemple, l'aménageur condamne cette stratégie qui va à l'encontre des dynamiques du marché et ne reflète pas du tout ses actions, qu'il décrit ainsi : dans ce quartier que la promotion immobilière cherche à lotir aujourd'hui de complexes résidentiels, il a travaillé d'arrache-pied pour isoler un site où sera construite une nouvelle école primaire. Une fois le site inscrit dans le *development management document*, les promoteurs qui répondent à l'appel d'offres pour lotir les terrains adjacents sont tenus par un engagement contractuel de construire cette école. Ce résultat lui apparaissait comme une victoire illustrant la nécessité de sa profession. Quelques années auparavant, les enjeux étaient tout autres pour les administrateurs locaux.

Ces deux exemples illustrent comment l'action des aménageurs se situe dans un compromis entre les pressions de la promotion immobilière et les nécessités civiques de l'intérêt du *borough*, qu'ils placent principalement dans la fourniture des services locaux, ce qu'ils décrivent comme les priorités locales.

« How priorities are chosen is a very complex procedure but is mainly determined by the interaction between the chief executive of the planning department which knows the area and the legislation, the political community divided between the activated citizens and their political representatives. From there, most of the time, one specific topic can emerge which is seen as being of particular importance for

constituents such as for instance affordable housing/green space/heritage. » [AP8]

« La façon dont les priorités sont choisies est une procédure très complexe mais est principalement déterminée par l'interaction entre le directeur général des services d'aménagement qui connaît la zone et la législation, la communauté politique qui se divise entre les citoyens actifs et leurs représentants politiques. À partir de là, la plupart du temps, un sujet en particulier émerge ; il constitue une priorité des administrés comme le logement abordable, les espaces verts, la protection du patrimoine. » [AP8]

Il existe donc différents types de publics déterminés par leur capacité financière et technique à réaliser ces priorités. La cité marchande exige une gouvernance élitaires :

« So there is a difference between stakeholders, people they have something to offer, they help deliver the aims, the priorities of the borough and then you have community involvement people who don't necessarily have financially vested interest but perhaps a more personal vested interest or there are we people who you want to consult with – people who are involved let say. » [AP8]

« Donc il existe une différence entre les parties prenantes, les personnes qui ont quelque chose à offrir, elles aident à réaliser les objectifs, les priorités du *borough* et puis vous avez les personnes de la participation des habitants qui n'ont pas nécessairement un intérêt financier mais peut-être un intérêt plus personnel ou bien qui sont les personnes dont nous voulons recueillir l'avis – les personnes qui sont impliquées disons. » [AP8]

2.2 Politique de la régénération : « les vrais partenaires » (*the real stakeholders*)

Les innovations introduites par les néotravailleurs ne se sont pas limitées au *statement of community involvement*. Ou pour être plus exact, au sein du SCI comme nous l'avons précédemment noté, il existe un autre type de publics : les acteurs clés (*key stakeholders*).

2.2.1 Du *local strategic partnership* au *development management forum*

Depuis 2004, nous avons observé la constitution d'un cœur décisionnaire élitaires qui prend en charge la direction de la régénération, en particulier celle des grands projets. Il s'incarne dans une institution spécifique, le *local strategic partnership* (LSP) dont chaque municipalité urbaine doit se doter. Sa définition est la suivante :

« *They are not statutory bodies, but they bring together the public, private and third sectors to coordinate the contribution that each can make to improving localities.* » [AP8]

« Ce ne sont pas des institutions statutaires mais elles rassemblent la puissance publique, le secteur privé et la société civile pour coordonner la contribution que chacun peut apporter à l'amélioration des quartiers. » [AP8]

En 2012, cette institution se maintient mais change de nom pour s'appeler désormais le *partnership management group*. Comme le *statement of community involvement* a disparu du corpus de documents à fournir avec le plan local, leurs actions ne font l'objet ni d'une publicité, ni d'une veille. Elles ne sont donc pas soumises à la transparence publique. Il n'existe pas de liste de ses membres. Contrairement aux LAP dont les comptes rendus de réunion sont accessibles en ligne, ceux du LSP ne sont pas consultables en raison du caractère sensible de certaines informations commerciales. Alors qu'il existe huit LAP couvrant 24 quartiers, il n'existe à Tower Hamlets qu'un seul LSP que dirige le maire directement élu. Par de nombreux aspects, nous retrouvons à l'échelle locale la structure mise en place à la tête de la GLA¹²⁹.

Ce réseau informel d'acteurs clés constitue le partenaire privilégié des aménageurs. Est-ce à dire que se mettent en place des « coalitions de croissance » à la tête des municipalités (Stone, 1989 ; Harding, 1991) ? Le débat a été particulièrement vif dans la science politique britannique (Stoker et Mossberger, 1994 ; Ward, 1996 ; Jonas et Ward, 2003 ; Davies, 2003 ; Cox, 2008). *A priori*, le modèle est peu transposable à Londres car, contrairement aux villes nord-américaines, les *boroughs* ne bénéficient pas d'une autonomie fiscale et restent dépendants du gouvernement central pour leurs ressources, comme la GLA du reste.

La perspective adoptée par Davies (2001) à propos des villes secondaires en Grande Bretagne nous semble bien décrire la situation des *boroughs* londoniens : on assiste à la mise en place de coalitions locales qui sont organisées pour répondre aux injonctions du centre, qui, dans le cas de Londres, est doublement incarné par la GLA et par le gouvernement central. Les *boroughs* ne sont pas libres de fixer l'horizon de leur stratégie locale de développement qui demeure déterminé par la stratégie régionale, mais cela ne les empêche pas de mettre en place des stratégies secondaires qui sont, elles, fixées par les enjeux politiques locaux lors de l'établissement des *local strategic partnerships*.

¹²⁹ La différence, majeure, réside dans le fait que le maire partage les pouvoirs exécutifs avec une assemblée de conseillers qui représentent les différents *wards* et, dans le cadre de l'aménagement urbain, prennent les décisions d'accord ou de refus des permis de construire.

4.29 The relevant delivery agencies include:

Regulatory agencies: *The Environment Agency, English Heritage, Natural England.*

Physical infrastructure delivery agencies: *highways authority, highways Agency, utilities companies, Network Rail, public transport providers, airport operators.*

Social infrastructure delivery agencies : *local authority education dept, social services, primary care trust, acute hospital trusts, strategic health authority, the Police, charities/NGOs.*

Major landowners – *including the local authority itself and government departments and agencies. Housebuilders, the New Homes Agency and other developers.*

Minerals and waste management industries.

Source : PPS 12

2.2.2 Les négociations du *local strategic partnership* à Tower Hamlets : petits arrangements avec la promotion immobilière

Parmi tous les secteurs existants, le LSP de Tower Hamlets se concentre sur trois thèmes : le logement abordable, la formation, les inégalités de santé. Le premier secteur nous intéresse particulièrement en raison de ses liens avec l'aménagement urbain. Il n'a pas été possible d'obtenir une liste des membres du LSP de Tower Hamlets mais nous avons cependant été en mesure d'apprendre quels types de négociations s'y déroulaient. La principale consiste à organiser l'offre foncière disponible dans le *borough* via les procédures que les aménageurs nomment les *call for sites*, les appels à sites.

Durant les *call for sites*, les services de la municipalité sollicitent propriétaires et promoteurs pour réaliser leur stratégie spatiale. Un des aménageurs explique ainsi ces relations informelles :

« You do a call for sites, right at the beginning of the process – which is an informal meeting. You call for landowners. People can submit their sites then work with the council to get it developed. So they come to the council and say: “I have a site, I want it to be included in the site allocation”; then you think of possible use for the site and also possible developers who could be interested in developing the site. So you have to know them » [AP8]

« Vous faites un appel à sites, dès le début du processus [du projet urbain] – qui est une réunion informelle. Vous sollicitez des propriétaires fonciers. Les personnes intéressées peuvent proposer leurs sites et ensuite travailler avec la

municipalité pour qu'ils soient lotis. Donc ils viennent vers la municipalité et ils disent : "J'ai un site et j'aimerais qu'il soit inclus dans le plan d'allocation des sites" et ensuite vous pensez à un usage possible pour le site et aussi à des promoteurs qui pourraient vouloir le redévelopper. Donc vous devez les connaître. » [AP8]

Ce témoignage illustre comment au quotidien, les aménageurs fournissent des efforts considérables pour échapper à la seule logique de l'appel d'offres pour organiser l'offre immobilière bien en amont des compétitions. Plusieurs interviewés m'ont confirmé « *off the record* » que lorsqu'ils avaient un site clé à redévelopper, ils savaient très bien comment organiser l'appel de façon à favoriser les promoteurs qui proposent les dédommagements qui les intéressent le plus (contribution à la rénovation des espaces publics, à la fourniture de logements, ou de bâtiments pour les services locaux). Il arrive évidemment que leur stratégie soit infructueuse mais ils savent alors comment nuire à la réputation d'un partenaire retors auprès de leurs collègues des autres municipalités¹³⁰. Néanmoins, la plupart des promoteurs approuvent ce type de pratiques, qui leur assure une forme de garantie en amont du dépôt de la demande de permis de construire :

« It is beneficial for them to be included because they think that it means planning permissions will be easier to get because it is set within a strategic context, there should mean that there is no problem getting it, there is more certainty, less risk for the developer, high land value. » [AP8]

Also we send out all to all the main developers... for example, Redrow (developer) or Poplar Harca, all the people you'd expect them to be interested in your planning documents so you send them out and the planning consultancies who work on behalf of the developer, you let them know so that they can go back to their clients and say hey, this is what is happening in Tower Hamlets, they're just are consulting on this, what sites have you got, do you want to make comments or representations or whatever. So that's basically the way it goes. We let them know, they make comments. They're in the know, within the planning world that sort of the way it goes. » [AP8]

« C'est une bonne chose pour eux d'être inclus parce qu'ils se disent que c'est une manière d'obtenir plus facilement des permis de construire, surtout quand ils sont dans une zone stratégique, [si nous les connaissons et que nous avons été en contact] alors ils n'auront pas de problème pour obtenir le permis, c'est plus sûr, il y a moins de risques pour le promoteur, [ce qui est essentiel] surtout quand les terrains ont beaucoup de valeur.

¹³⁰ Il serait intéressant de mesurer, à partir d'une analyse des permis de construire disponibles en ligne, quels sont les promoteurs qui possèdent les faveurs de chaque *borough* londonien et reconstituer ainsi les réseaux des partenaires privilégiés.

Nous envoyons [nos documents] à tous les promoteurs importants... par exemple Redrow, Poplar Harca, tous les gens dont on sait qu'ils seront intéressés par nos documents d'aménagement, donc on leur envoie nos documents ainsi qu'aux consultants qui travaillent avec eux, comme ça, ils peuvent aller voir les promoteurs et leur dire – voilà ce qu'il se passe à Tower Hamlets : ils étudient cette zone, est-ce que vous avez des terrains dans la zone, des commentaires à faire, des suggestions à faire passer, etc. Voilà comment ça marche. On les informe, ils font des suggestions. Ils sont dans la boucle, dans le monde de l'aménagement c'est comme ça que ça se passe. » [AP8]

La régénération implique ainsi la création informelle de réseaux de gouvernance qui associent, à Tower Hamlets, les administrateurs du *borough* avec les acteurs de la promotion immobilière. À l'horizon de ces dispositifs se situent les objectifs fixés, en amont par la GLA, et en aval, par les responsables politiques. Le système managérial d'évaluation chiffrée et d'audit assure quant à lui la mobilisation des administrateurs locaux.

Le bilan des dispositifs de la période néotravailleuse montre ainsi qu'ils ont cédé à l'impératif participatif en dédoublant les dispositifs entre *local area partnership* (le public au sens large) et *local strategic partnership* (les acteurs clés). La coalition arrivée au pouvoir en 2010 dissout partiellement ce système en l'amputant des outils qui servaient à mobiliser la société civile. Cette dernière se retrouve désormais à devoir organiser elle-même les forums de proximité, laissant libre cours à un rééchelonnement des dispositifs participatifs en direction des super-citoyens.

Néanmoins, l'étude des dispositifs participatifs et consultatifs de la régénération ne serait pas complète si nous ne nous intéressions pas au fonctionnement des arènes qui se déroulent entre la définition du plan local que nous venons d'étudier et le dépôt effectif des permis de construire. Sur ce volet, la coalition n'a pas remis en cause la nécessité pour les promoteurs, d'organiser des phases de consultation pendant lesquelles les habitants sont invités à participer à la définition des projets de régénération.

La réduction drastique des budgets municipaux et des ressources des services d'aménagement s'est chargée de modifier l'horizon de tels dispositifs. Selon nous, un changement de régime profond, qui touche au fonctionnement du jeu démocratique, s'opère alors. La consultation autour de la friche du Bishopsgate Goodsyrd, réalisée une première fois sous les néotravailleuses et refaite sous la coalition illustre ce changement de régime. Cette situation exceptionnelle où la même procédure a été répétée deux fois en moins de cinq ans nous permet d'en décrire précisément les modalités.

3. *Looks like the state, sounds like the state.* Les consultations en régime capitaliste régulateur

3.1 Le forum consultatif organisé par les services municipaux

3.1.1 Le Bishopsgate Goodsyrd en 2008 : de la friche postindustrielle récréative à l'extension morphologique de la City

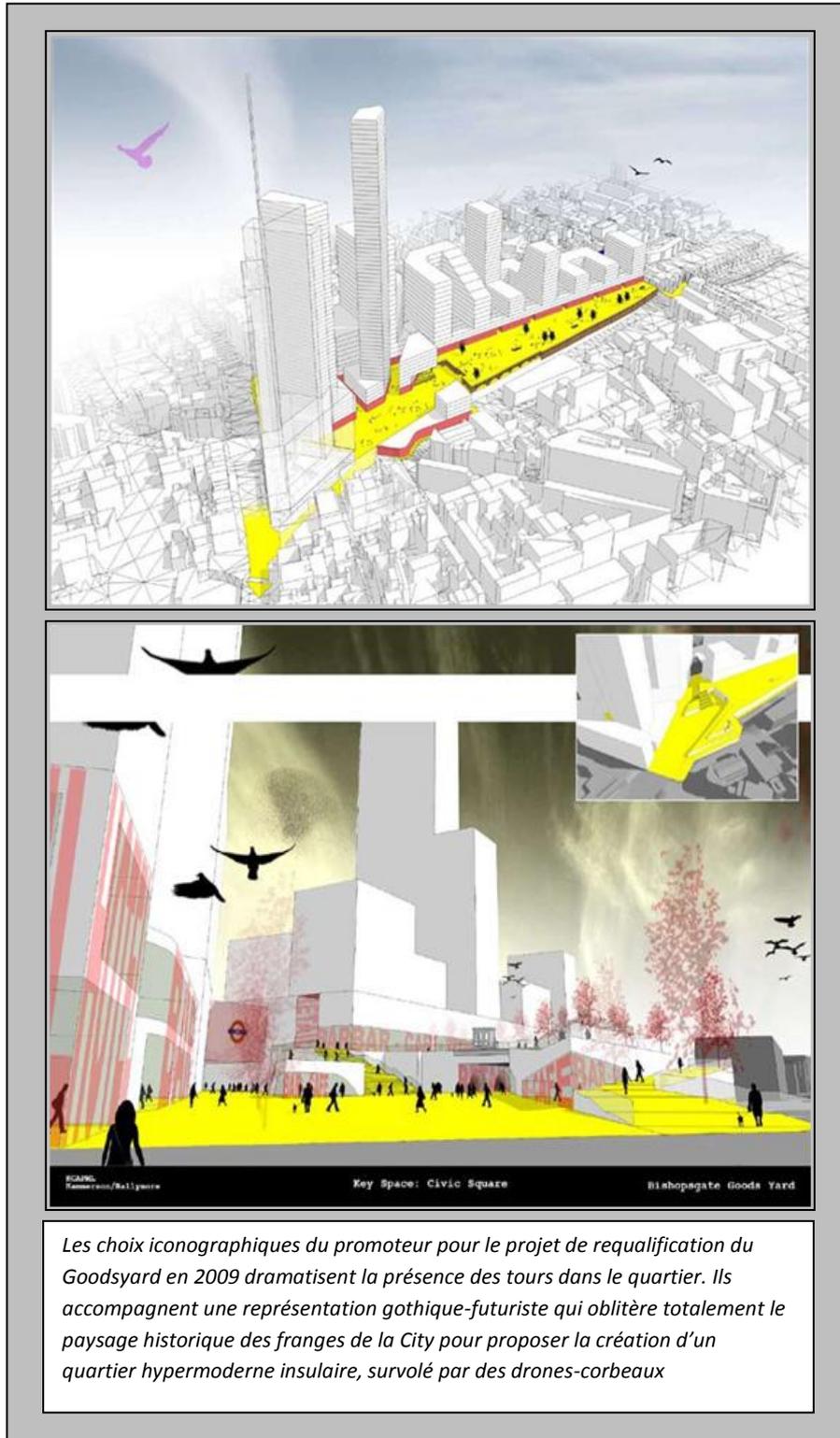
Dans le quatrième chapitre, nous avons laissé le Bishopsgate Goodsyrd à l'état de friche ferroviaire qui venait de perdre toute chance d'être redéveloppée en raison de la crise financière et immobilière des années 1992-1996. En 1999, le site fait l'objet d'un premier projet de remise sur le marché immobilier via l'économie créative avec l'installation d'un club de sport sous les arches, d'une piscine et d'une piste de karting. Cette opération est orchestrée par Urban Splash, francs-tireurs de la promotion immobilière spécialisés dans les friches industrielles. Le site continue d'être exploité sans changements majeurs jusqu'aux travaux de la ligne de métro aérien *overground* et la construction de la station Shoreditch Hight Street. À la fin des années 1990, les expropriations pour préparer le chantier s'engagent, en même temps qu'une lutte patrimoniale autour du viaduc ferroviaire. Elle conduit à la sauvegarde des arches en 2003, listées par English Heritage. Le site redevient une friche inoccupée pendant le temps de la construction de la station qui ouvre ses portes en avril 2010.

Entre-temps, Railtrack, équivalent britannique de Réseau ferré de France, met en vente son portfolio de terrains. Le site du Goodsyrd est racheté en 2002 par un consortium de deux promoteurs d'envergure internationale : d'un côté, Hammerson, champion de l'immobilier commercial, déjà très implanté dans les franges de la City, principal investisseur et maître d'ouvrage dans la transformation du quartier de Spitalfields. De l'autre côté, Ballymore, promoteur irlandais spécialisé dans les projets résidentiels haut de gamme dans la capitale. Une telle association laisse supposer que la requalification de la friche se fera autour d'un projet de grande ampleur dans le prolongement morphologique et architectural de la City, aux portes du quartier historique de l'East End.

Le projet passe par une première phase pendant laquelle les promoteurs et Railtrack, associés dans une *joint-venture*, ne prennent pas la peine de se soucier des habitants et proposent aux mairies de Hackney et Tower Hamlets de redévelopper le site autour de la station de la façon la plus dense possible, en construisant un ensemble de tours de bureaux qui en feraient un cluster secondaire entre la City et Canary Wharf

(fig. 7.8). La rhétorique visuelle employée par Hammerson trahit l'assurance du promoteur qu'il ne rencontrera pas de résistance politique : c'est exactement le type de projet que souhaite encourager l'administration du maire Livingstone et dont les *boroughs* défavorisés de Hackney et Tower Hamlets ont besoin pour remplir leurs caisses via le *planning gain*. Sans déposer de demande de permis de construire, il laisse filtrer les premières représentations du projet pour le site. Il ne cache pas ses ambitions de faire *tabula rasa* du contexte architectural adjacent.

Figure 7.73 La rhétorique visuelle du promoteur pour le projet du Bishopsgate Goodsyard en 2009



Source : Open Shoreditch, 2008

3.1.2 Une opposition qui dénonce l'absence de procédure consultative

C'est sans compter sur les conséquences politiques des changements sociodémographiques des dix dernières années. Un groupe de « réfugiés d'Islington » (*Islington refugees*) comme ils se décrivent, installé depuis la fin des années 1990 dans les imprimeries reconverties en lofts de Redchurch Street, se mobilise entre 2008 et 2009 pour dénoncer les « plans secrets de requalification de l'East End » (fig. 7.74) et la progression des tours de la City dans ses franges immédiates.

Figure 7.74 Les origines du forum consultatif du Bishopsgate Goodsyrd en 2010



Source : Open Shoreditch, 2009

Les modifications brutales du contexte économique et en particulier la crise immobilière de 2008 temporisent l'action des promoteurs. Ballymore est au bord de la faillite tandis que Hammerson profite du contexte immédiat de la crise pour faire des actions à court terme : il consolide son portfolio d'immeubles de bureaux de la City qu'il rachète aux fonds d'investissement en souffrance avant de les revendre en 2012 au moment où la reprise du marché se confirme. Pendant quatre ans, les deux promoteurs délaissent le projet du Bishopsgate Goodsyrd.

3.1.3 Le forum de concertation organisé par les municipalités

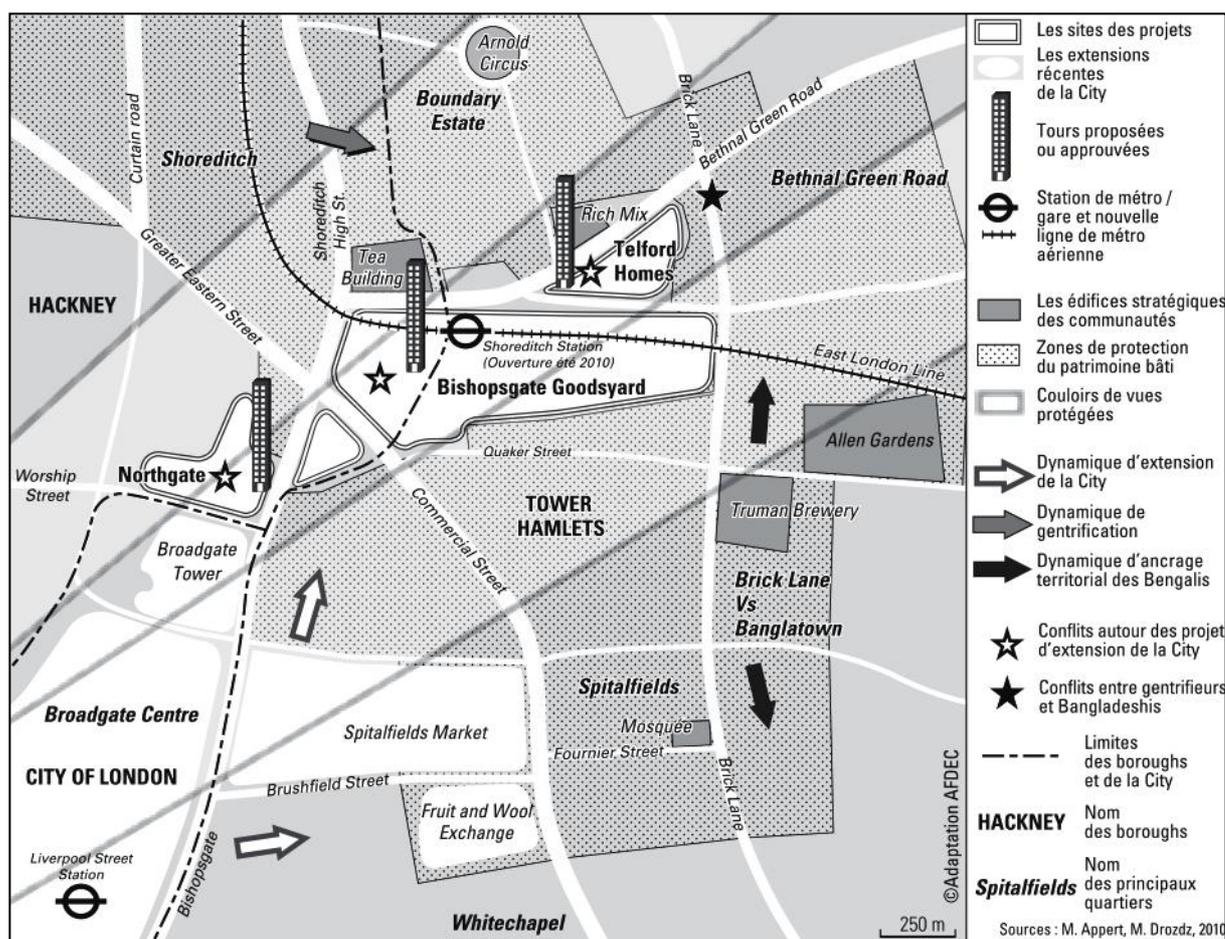
Les *boroughs* de Hackney et Tower Hamlets profitent de ce temps de latence pour organiser une consultation générale autour du site afin d'éviter des protestations futures. Les services de régénération de Hackney, *borough* dépourvu de zone d'opportunité, sont particulièrement favorables au développement d'un grand projet dans cette zone et cherchent ainsi à ne pas faire fuir les partenaires indispensables. Ils proposent aux promoteurs de réaliser une proposition initiale de plan-masse et de profiter du ralentissement entraîné par la crise pour prendre le temps de créer un consensus local autour du projet. Le plan-masse est réalisé et approuvé par les deux municipalités en novembre 2008 et janvier 2009 et la phase consultative se déroule à la suite jusqu'en mai.

La consultation est menée de façon conjointe entre les services d'encouragement à la participation du public (*consultation and involvement team*) et les services des relations avec les entreprises (*corporate consultation team*). C'est une procédure exceptionnelle engagée par les deux *boroughs* de façon à faciliter par la suite l'accord du permis de construire aux promoteurs. L'organisation d'une telle arène est vue comme un moyen de parvenir à un consensus et de l'inscrire dans le plan local en lui donnant le statut de *interim planning guidance*. Ce statut est moins contraignant que la *strategic planning guidance* et n'a pas besoin d'être validé par la GLA ou le ministère. Cependant, l'*interim planning guidance* est suffisamment précise pour traduire les revendications locales. Le système britannique d'établissement des plans locaux, flexible et amendable, prend ici tout son sens. Les oppositions aux projets de densification constituent une forme d'externalité négative au même titre que les pollutions, elles pèsent sur le développement des marchés. Contrairement aux décontaminations, elles peuvent être facilement prises en charge par la puissance publique et résolues par la mise en place de dispositifs participatifs.

Dans le cas du Goodsyard, la consultation s'appuie sur les procédures contenues dans le *statement of community involvement*. Elle implique toute une série d'ateliers et de rencontres avec les associations locales, d'habitants, de commerçants et les services de santé et éducatifs. Pendant 10 semaines, les services respectifs de Hackney et Tower Hamlets déploient l'ensemble du dispositif qui vise à informer (publicités sur internet, dans les lieux publics, mise à disposition des plans sous forme numérique et papier) et à mobiliser les groupes concernés, en particulier ceux qui pourraient organiser une opposition. Les conseillers municipaux sont également invités par les services municipaux à participer aux ateliers et à repérer les éventuels points de dissensus. Du reste, les groupes les plus contestataires sont recrutés dans la catégorie générique de *statutory consultees*. À Hackney et Tower Hamlets, à côté des

organisations nationales comme Natural England, l'Environmental Agency et English Heritage, nous retrouvons dans la liste des partenaires privilégiés des groupes locaux comme Open Shoreditch et le Jago Action Group ou encore la Hackney Society. Il existe évidemment bien d'autres associations locales d'habitants et de commerçants mais elles présentent un risque moindre par rapport à ces trois groupes qui ont manifesté les plus vives oppositions dans les projets précédents¹³¹. Chez les conseillers municipaux, ceux issus de la minorité bangladaise sont les plus actifs pour exiger que les objectifs du London plan en matière de logements abordables soient respectés.

Figure 7.75 Les équilibres géopolitiques locaux autour du Bishopsgate Goodsyards



Source : Appert et Drozd (2011)

¹³¹ Nous détaillons le parcours d'Open Shoreditch, qui inclut le Jago Action Group, dans le dernier chapitre.

3.1.4 La mesure de la représentativité du forum

Encadré 7.52 Les résultats de la consultation : une représentation équilibrée des forces en présence

Bishopsgate Goods Yard Interim Planning Guidance - Consultation Report October 2009

APPENDIX A: DIVERSITY MONITORING

All figures are percentages of those who completed diversity monitoring forms.

Gender	Respondents %
Male	72%
Female	28%

Ethnic origin	Respondents %
Bangladeshi	43%
Pakistani	2%
Asian other	2%
Black Caribbean	2%
Arab	2%
White and Black African	2%
English	23%
Scottish	7%
Black British	7%
Other White Background	8%

Age	Respondents %
12-15	0
16-25	23%
26-34	40%
35-43	19%
44-52	6%
53-59	2%
60-64	9%
65+	0

Stated religion	Respondents %
No Religion	20%
Christian	27%
Hindu	0%
Muslim	52%
Buddhist	0%
Jewish	0%
Sikh	0%

Disability	Respondents %
Yes	6%
No	94%

Sexual orientation	Respondents %
Heterosexual	85%
Gay	10%
Bisexual	5%
Lesbian	0

Source : LB Hackney et LB Tower Hamlets (2010)

43 % des formulaires ont été remplis par des membres de la communauté bangladaise, huit points au-dessus de la moyenne du *borough*. Les jeunes et la population comprise entre 26 et 34 ans, généralement absente de ce type de dispositif,

sont également représentés dans une proportion qui reflète leur poids démographique à l'échelle du *borough*. Bien évidemment, une telle analyse devrait se doubler d'une comparaison des arènes et des amendements qui ont été pris en compte dans l'*interim planning guidance*. N'ayant pas suivi les réunions, il nous est seulement possible d'analyser le résultat, pas le processus.

La question du patrimoine, de la densité et de la taille des bâtiments, préoccupation des associations d'habitants constitue un premier thème dominant. L'accès à des espaces de travail abordables, en particulier des petites surfaces utilisables par les commerçants locaux est également mentionné, à l'instar du logement abordable dont l'*interim planning guidance* précise bien qu'il devra constituer au moins 35 % du stock total de nouveaux logements construits.

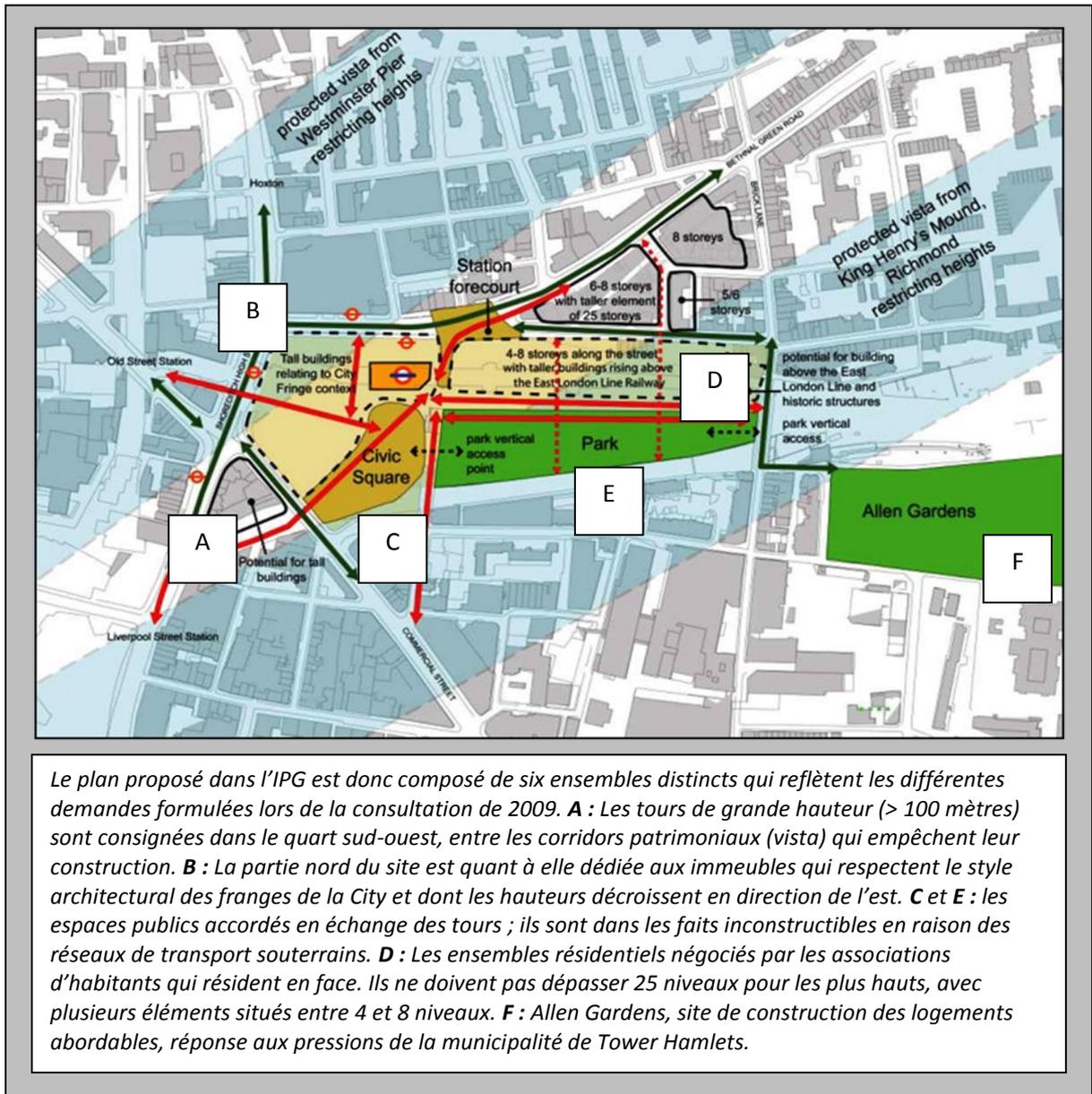
Pendant la consultation, les associations locales d'habitants prennent conscience qu'elles doivent accepter une densification du quartier et que la friche a peu de chances d'être intégralement convertie en parc urbain. Néanmoins, les architectes expliquent lors des ateliers avec les habitants que l'acceptation de la présence de tours dans leur quartier permettra de dégager un espace dans le quart sud-est du site pour qu'un parc y soit aménagé. À plusieurs reprises, les habitants qui ont assisté à cette phase consultative m'expliquent que c'est ainsi qu'ils ont obtenu le parc, en sacrifiant une partie de leurs revendications concernant les hauteurs. En juin 2013, j'assiste à une présentation de J. Leatherland, architecte urbaniste de la firme Terry Farrell, en charge de la conception du premier plan-masse. La démonstration est imparable : face à la menace du lotissement intégral du site, les habitants doivent accepter une verticalisation du bâti pour pouvoir jouir d'espaces ouverts. La démonstration omet de mentionner qu'il est de toute façon impossible de construire quoi que ce soit sur cette partie du site en raison du passage des lignes de métro, ce que confirme le directeur technique lorsque nous marchons ensemble autour de la friche. En définitive, que cet échange n'en soit pas vraiment un n'empêche pas de parvenir à un consensus qui satisfait les différentes parties prenantes.

3.1.5 L'accord : l'*interim planning guidance*

Habitants, conseillers municipaux et promoteurs parviennent à un accord, scellé dans l'*interim planning guidance*. La zone y est présentée comme un prolongement fonctionnel de la City, orienté vers la croissance des emplois. Cette proposition a le soutien des associations locales de résidents, qui cherchent ainsi à éviter un renforcement de la congestion de services locaux déjà saturés et permet de consigner les bâtiments de plus grande hauteur dans le quart sud-ouest du site. Plusieurs tours de bureaux doivent y être construites et dans leur prolongement, des bâtiments « en

relation avec le contexte des franges de la city » (« *tall buildings relating to city fringe context* »). Ici, l'expression « city fringe » indique sans ambiguïté pour les habitants et pour l'administration, des bâtiments qui peuvent accueillir les activités déjà présentes dans le quartier de Shoreditch, communication, services aux entreprises, production et gestion culturelle. Les bâtiments attendus sont hauts mais ne devraient pas dépasser 25 niveaux soit environ 80 mètres, ce qui est déjà bien supérieur aux hauteurs moyennes du quartier mais n'atteint pas les sommets des tours de la City. Hackney, qui favorise un usage des franges de la City tourné vers l'emploi (LB Tower Hamlets, 2004) est également satisfait par cette solution qui permet de préserver le tissu économique de Shoreditch alors que Tower Hamlets, plus en demande de logements, accueille favorablement les usages résidentiels dans la partie est du site.

Figure 7.76 Le projet pour le Goodsyard en 2010 d'après le plan-masse indicatif (*indicative Interim planning guidance*)



Source : LB Hackney et LB Tower Hamlets (2010), entretiens

3.2 Une nouvelle consultation après 2012 dans un contexte bouleversé par la crise immobilière de la City

3.2.1 Les effets de la crise sur le projet

Depuis 2010 et l'instauration de la nouvelle loi-cadre *National planning policy framework*, les municipalités ne sont plus dans l'obligation d'organiser les consultations en amont du dépôt des permis de construire. C'est désormais aux

promoteurs de se charger de la phase dite de préconsultation. Dans le cas du Bishopsgate Goodsyrd, cela revient concrètement à externaliser aux promoteurs la rédaction de *l'interim planning guidance*.

À partir de 2012, Hammerson, Ballymore et Railtrack parviennent à un nouvel accord pour lotir la friche du Bishopsgate Goodsyrd mais il nécessite d'inverser les phases de construction et d'augmenter le nombre de logements. La crise de 2008 a sérieusement entamé les ambitions du promoteur de construire un complexe de bureaux, face à un marché de l'emploi dans la finance en perte de vitesse (Corporation of London, 2010 ; Drozd, 2011) et à l'extraordinaire inflation des valeurs immobilières résidentielles dans le centre de Londres (Savills, 2013).

La stratégie des deux promoteurs est dès lors de miser sur une valorisation foncière maximale et de construire des ensembles résidentiels de grande, voire très grande hauteur (entre 40 et 100 mètres) sur un site qui constitue une opportunité foncière unique dans les franges de la City. Hammerson envisage en outre de construire un centre commercial d'envergure métropolitaine, en réponse au succès du centre ouvert à Stratford, dans l'est de l'agglomération (Appert, 2012) et face à la faiblesse de l'offre dans les franges de la City. Le projet se transforme d'une extension morphologique de la City en la construction d'une centralité commerciale et résidentielle satellite de la City et d'envergure métropolitaine, et s'éloigne du consensus qui avait été atteint en 2010.

3.2.2 L'externalisation de la consultation au secteur privé

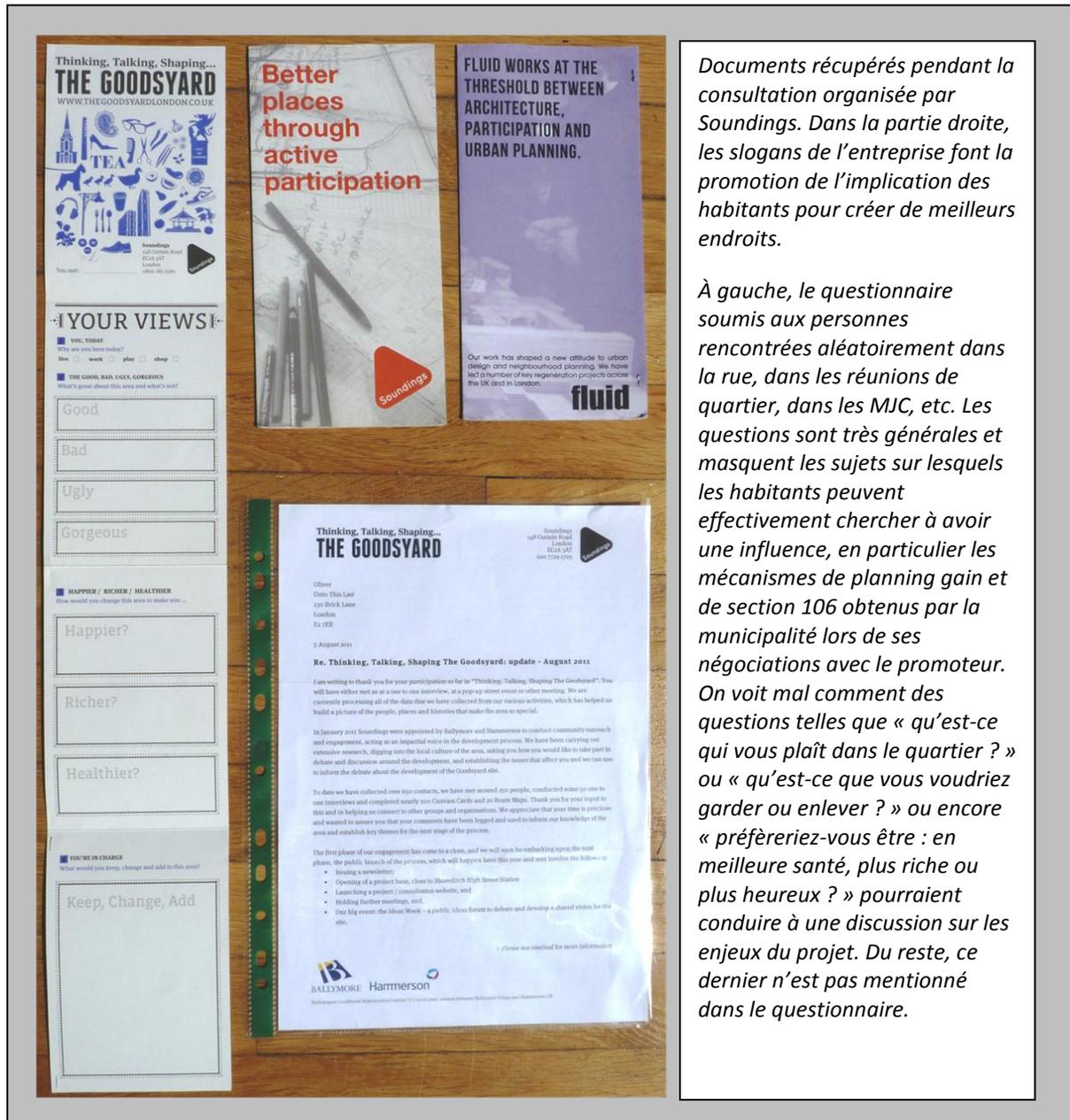
En accord avec les services municipaux de Tower Hamlets et Hackney qui ont tous les deux démantelé leurs équipes dédiées aux consultations, les promoteurs recrutent Soundings, cabinet d'architecture et d'urbanisme qui s'est spécialisé dans l'organisation de consultations. L'entreprise est parvenue depuis 2010 à devenir un acteur clé des consultations menées autour des grands projets urbains (Elephant and Castle, Chelsea Barracks, Wood Wharf, Shell Centre). Elle n'est pas composée de travailleurs sociaux ou d'aménageurs comme les services municipaux qui s'en chargeaient précédemment. L'entreprise compte des architectes et des spécialistes de la communication, notamment du *storytelling*, la mise en histoire. Contrairement aux employés municipaux, la représentativité des informations qu'ils récoltent n'est pas leur objectif. Soundings ne fournit pas d'information quant aux caractéristiques socioculturelles des personnes consultées. L'entreprise a pour client des promoteurs dont le but est d'obtenir un permis de construire pour un projet qui leur assurera une rentabilité optimale en fonction des conditions du marché. L'avis des habitants apparaît secondaire. Le rôle d'une entreprise comme Soundings est donc de produire un

document qui, comme l'*interim planning guidance*, semble être le résultat d'un consensus, mais dont le résultat reflète surtout les exigences des promoteurs.

3.2.3 La perspective des promoteurs devient la volonté générale

Concentrons-nous ici sur la façon dont Soundings, « consultants en groupes locaux » (*community consultants*) a procédé pour légitimer une proposition hautement contestée. En 2010, la consultation menée principalement avec les associations de résidents (LB Hackney et LB Tower Hamlets, 2010) avait abouti à la désignation de deux ensembles au sein du Goodsynd : la partie ouest, où les publics consultés préféraient que soient concentrés des espaces de travail et la partie est, où les usages résidentiels étaient encouragés. En juin et juillet 2013, Soundings effectue un sondage auprès de 1 400 personnes lors de 470 événements, ateliers, balades urbaines, présentations (fig. 7.78). Ils n'ont aucun plan d'échantillonnage et ramassent l'opinion de ceux qui acceptent de se soumettre à leur questionnaire. Ce dernier, du reste, ne diffère pas des questions générales qui sont posées lors des concertations organisées sous les néotravailleurs (fig. 7.77).

Figure 7.77 La concertation organisée par Soundings : l'apparence de la légitimité



Documents récupérés pendant la consultation organisée par Soundings. Dans la partie droite, les slogans de l'entreprise font la promotion de l'implication des habitants pour créer de meilleurs endroits.

À gauche, le questionnaire soumis aux personnes rencontrées aléatoirement dans la rue, dans les réunions de quartier, dans les MJC, etc. Les questions sont très générales et masquent les sujets sur lesquels les habitants peuvent effectivement chercher à avoir une influence, en particulier les mécanismes de planning gain et de section 106 obtenus par la municipalité lors de ses négociations avec le promoteur. On voit mal comment des questions telles que « qu'est-ce qui vous plaît dans le quartier ? » ou « qu'est-ce que vous voudriez garder ou enlever ? » ou encore « préféreriez-vous être : en meilleure santé, plus riche ou plus heureux ? » pourraient conduire à une discussion sur les enjeux du projet. Du reste, ce dernier n'est pas mentionné dans le questionnaire.

Source : Soundings ; entretiens

Figure 7.78 La concertation organisée par Soundings : l'absence de représentativité

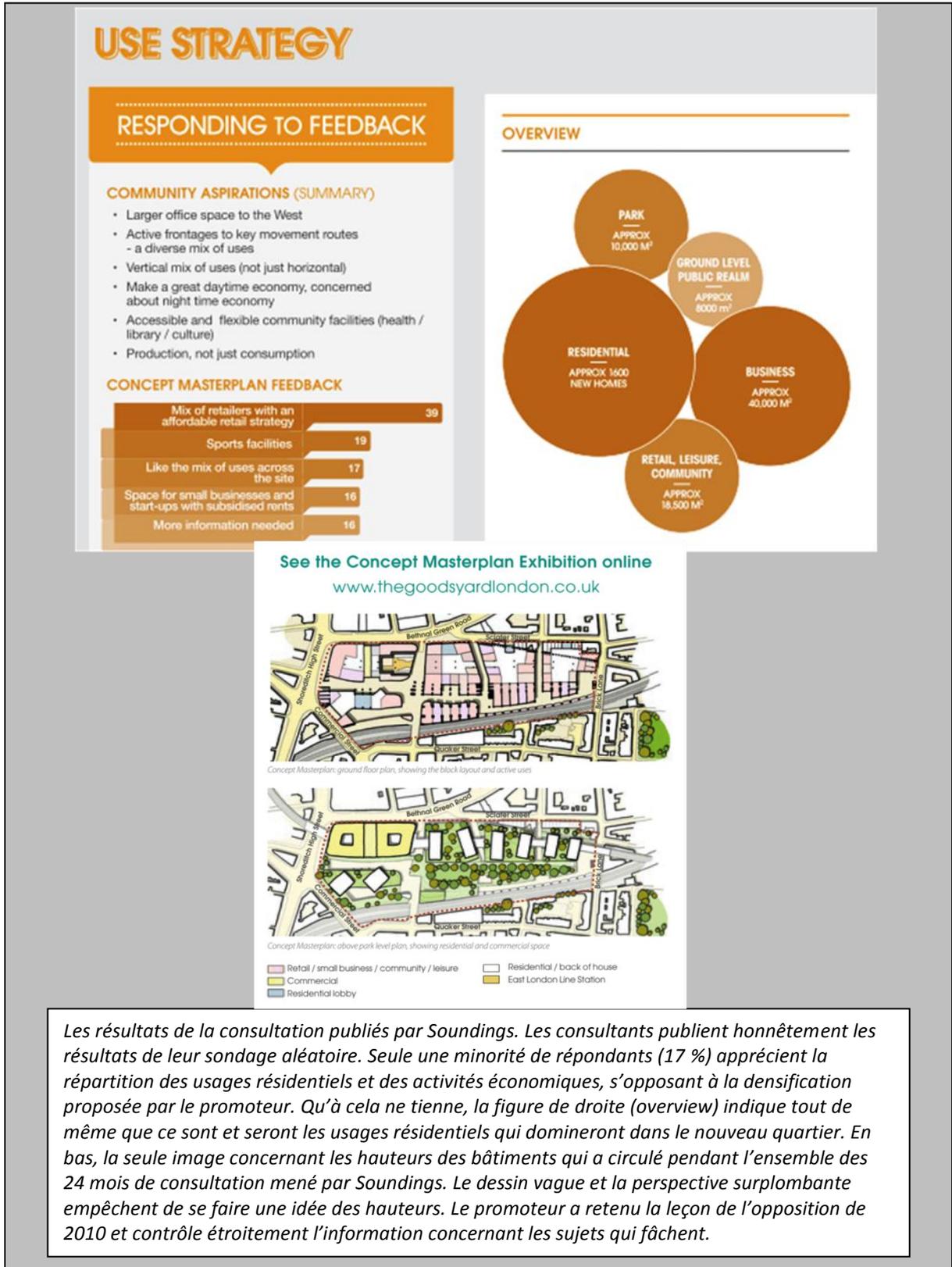


Source : Soundings (2013)

de méthode et leur dispositif finit par donner plus de poids aux voix qui s'opposent le plus vivement au projet. Sans surprise, le résultat de leur sondage, amplifie les voix conservatrices : les interrogés s'opposent à une densification résidentielle et demandent que des espaces de bureaux soient proposés pour la partie ouest. Ce résultat n'arrange pas les affaires des promoteurs, pour qui un projet immobilier de bureaux ne convient pas aux conditions du marché.

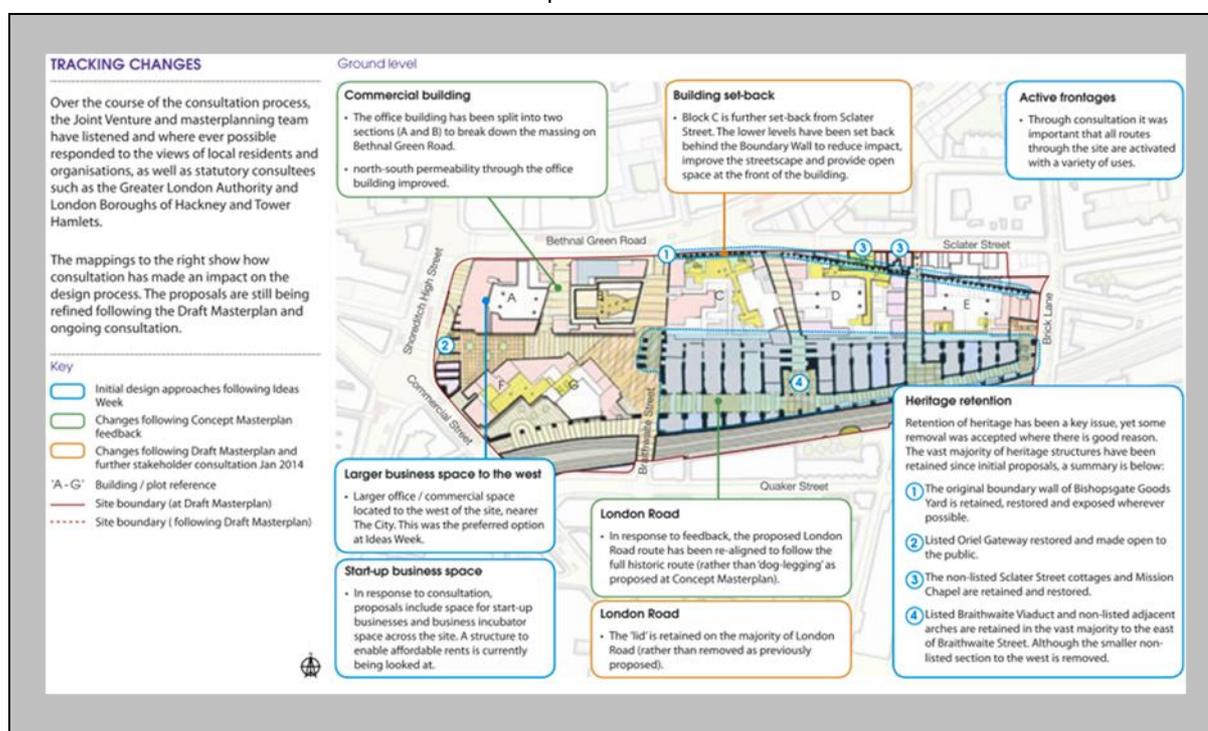
Qu'à cela ne tienne, le diagramme représentant les résultats de la consultation (fig. 7.80) indique que l'élément « bureau » a complètement disparu des usages proposés aux dépens du renforcement de la fonction résidentielle et commerciale du site, en opposition aux résultats de la concertation. Le cercle marron « résidentiel » et son écrasante visibilité dans le schéma récapitulatif (*overview*) ne sont pas la traduction de l'importance numérique des vues récoltées mais celle de l'importance symbolique des acteurs qui participent au processus. La vue du promoteur, qui défend un projet majoritairement résidentiel, domine visuellement la représentation graphique. Par cette manipulation graphique, la volonté particulière des promoteurs vient d'être établie comme volonté générale.

Figure 7.80 Les usages du Goodsyard selon les résultats de la consultation et la volonté du promoteur



Les manipulations se poursuivent pour aboutir à une reconstitution fantaisiste de la prise en compte de la parole des habitants. Le sondage effectué auprès des habitués des consultations reflète évidemment les inquiétudes relatives à la hauteur des bâtiments. C'est le thème qui obsède les personnes qui vivent dans les environs. Selon un chemin dont il est difficile de reconstituer la logique, lorsque Soundings explique comment le nouveau plan-masse a intégré la parole des habitants, il mentionne la forme de la rue qui traverse les arches. En réponse à la consultation, ce chemin ne suit plus une ligne droite mais une courbe... De la même façon, pour « répondre aux demandes du public », l'îlot situé le plus à l'ouest a été séparé en deux parties. Sur la carte, la hauteur prévue des bâtiments n'est toujours pas mentionnée.

Figure 7.81 La représentation de la prise en compte de la parole des habitants : arrondir les angles de la rue piétonne



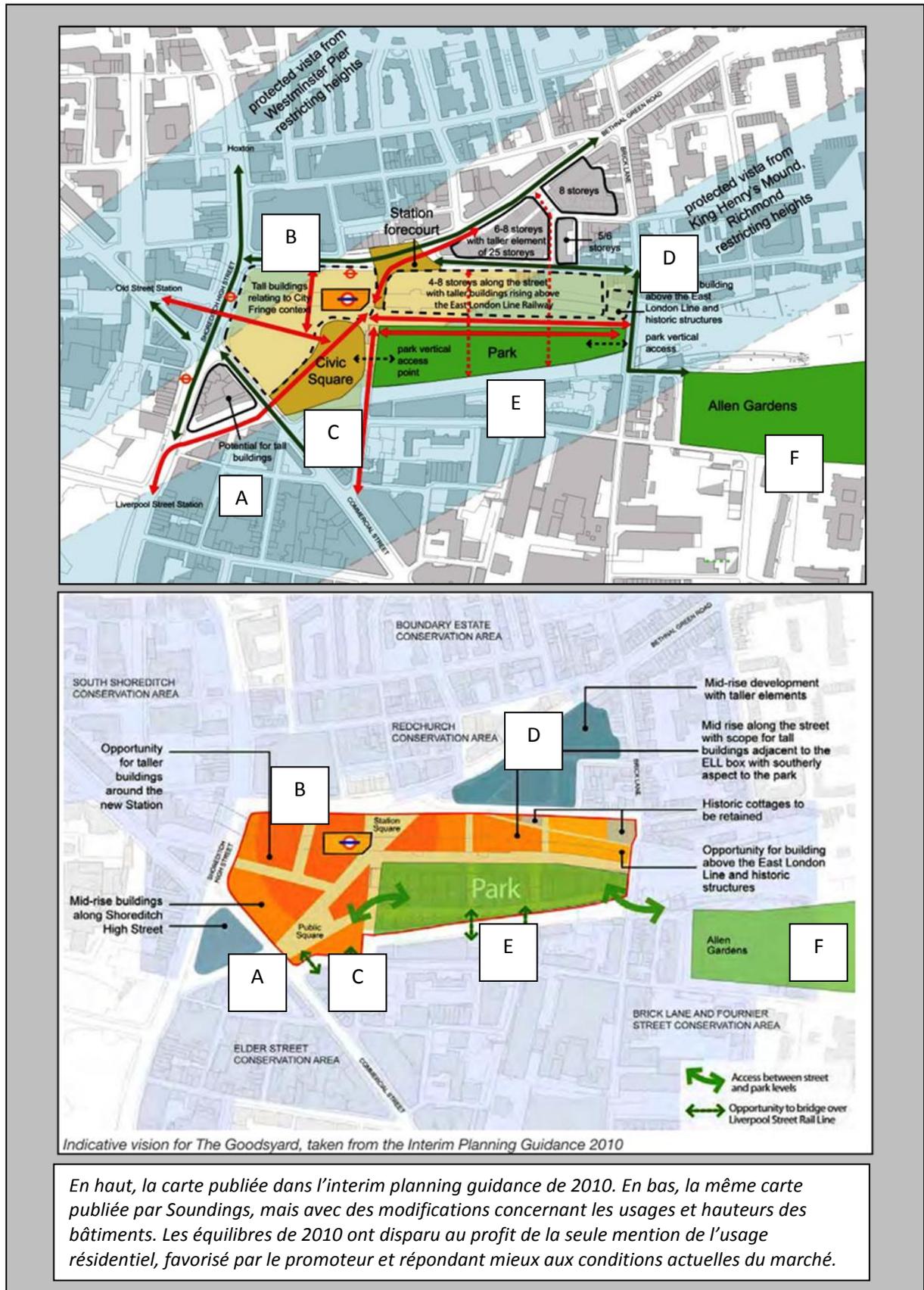
Source : Soundings (2013)

Soundings n'hésite pas à retoucher les cartes officielles pour éviter de mentionner la hauteur des bâtiments ou les changements d'usage. Nous avons vu que la carte produite dans le cadre de l'élaboration de l'*interim planning guidance* constituait en fait la traduction spatiale d'un équilibre des pouvoirs obtenus après la consultation par les municipalités et comportait des mentions précises des hauteurs acceptées par chaque groupe. Sur la carte reproduite par Soundings (fig. 7.82), deux informations cruciales disparaissent. Premièrement, les usages ne sont plus mentionnés aussi clairement que sur la carte de 2010. Deuxièmement, un seul bloc orange apparaît avec quelques dégradés autour d'un cercle central aux limites plus floues que dans le

document de 2010. Ce cercle est destiné à accueillir la construction de bâtiments résidentiels de grande hauteur, contre les demandes des habitants de la Redchurch Conservation Area qui souhaitent voir au contraire des immeubles de hauteur « moyenne » (25 étages). En février 2014, au moment où le promoteur révèle la hauteur effective des bâtiments qu'il propose, elle s'élève à 55 étages. Le quart sud-est qui devait concentrer des immeubles de bureaux de grande hauteur est quant à lui requalifié en *mid-rise building*, de même que le quart nord-est, qui comprend dès lors des éléments plus hauts (*taller elements*).

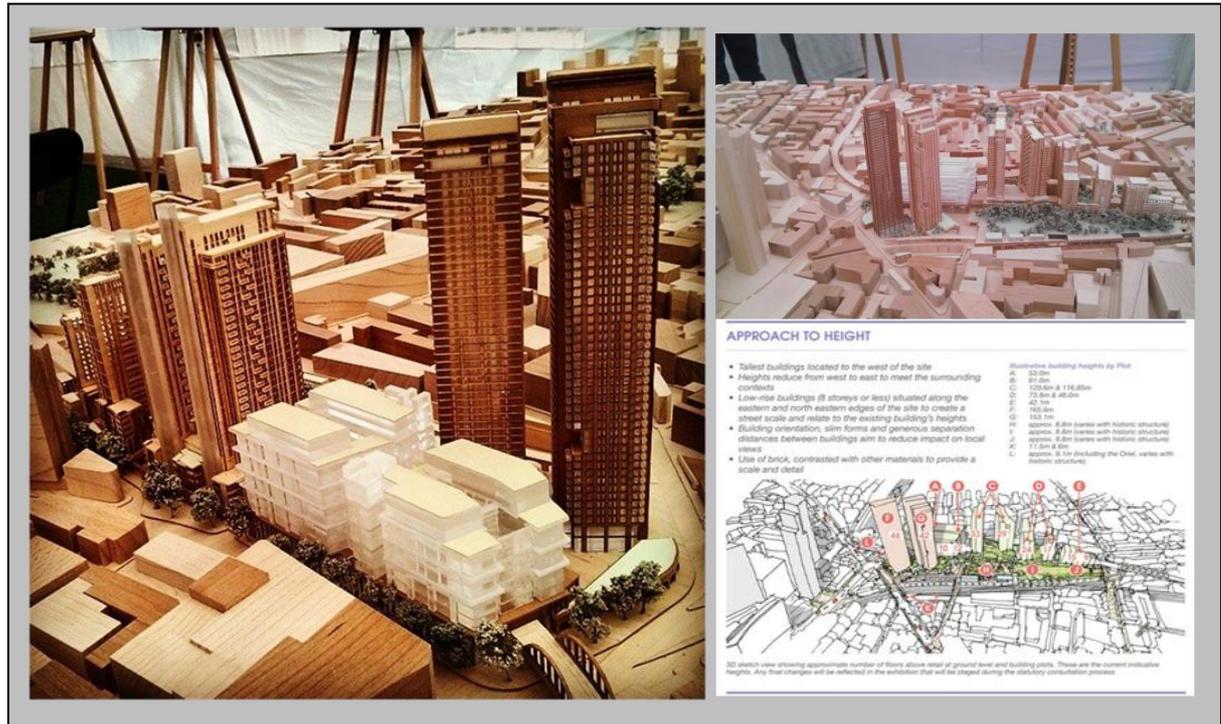
Le plan est reconfiguré pour faire place à un quartier dont le cœur sera en majorité résidentiel, construit autour d'un centre commercial réalisé au pied des tours. Encadrant le cœur de ce nouveau quartier, des immeubles de bureaux destinés à l'accueil de pépinières d'entreprises de services envisagés dans la seconde phase du projet. On notera sur le document 7.80 la taille tout à fait approximative des tours qui sont envisagées pour la zone. À titre de comparaison le document 7.83 permet de mieux se rendre compte de ce qui est effectivement envisagé par le promoteur. Cette fois, il n'aura laissé filtrer aucune représentation du projet final avant l'été 2014. À côté du plan qui présente les tours comme des additions paysagères discrètes, nous prenons alors la mesure du décalage entre les plans des promoteurs et les attentes des habitants.

Figure 7.82 Le plan en 2013 : l'institution de la volonté du promoteur comme volonté générale



Source : LB Hackney et LB Tower Hamlets (2010) ; Soundings (2012)

Figure 7.83 Le projet final en 2014



Source : Soundings (2013) ; Drozd, 2014

Conclusion

La transition entre les dispositifs participatifs néotravailleurs et ceux institués par la coalition, nous a permis de mettre au jour le feuilletage subtil dans lequel la gouvernance de la régénération contemporaine se déploie.

Le coup de force des administrateurs de Tower Hamlets a été de dédoubler systématiquement les forums afin d'obtempérer à l'impératif participatif tout en maintenant des institutions fermées. La gouvernance de la régénération sous les néotravailleurs s'échelonne donc entre le niveau du quartier dont le rôle est de produire un discours général désincarné et le niveau stratégique du *borough* qui assure à la fois les objectifs du plan régional et répond aux pressions des représentants politiques locaux. Dans ce système, nous assistons à une évolution de la gouvernance de la régénération vers un contexte « post-public » où la parole citoyenne est amenée à s'exprimer puis à se perdre sans avoir eu une chance de percer le plafond de verre dans lequel elle est contenue.

Entre la période néotravailleuse et la réforme de la coalition conservateurs/libéraux-démocrates, le nombre de mailles des territoires de proximité diminue. La principale modification constatée entre 2003 et 2012 concerne les publics

cibles des concertations et des consultations. Entre ces deux dates, la stratégie et le cadre participatif de l'aménagement deviennent explicitement élitistes au niveau local, favorisant les groupes de super-citoyens les mieux dotés. Dans la tradition qui caractérise les conservateurs depuis les années 1980, la question des inégalités, de pouvoir et de ressources, ne constitue pas un problème politique. On passe d'un système où l'action publique cherche à enrayer les inégalités de représentation à un système où la puissance publique cautionne le fait que les groupes les mieux dotés mènent les forums de proximité.

L'action publique subit ainsi un rééchelonnement vers le haut. L'administration du *borough* ne délaisse pas les réseaux de la gouvernance partenariale avec les acteurs clés, représentants des organismes publics et de la promotion immobilière. Elle délaisse l'échelon local des quartiers qui doivent désormais compter sur leurs propres ressources pour organiser des forums de proximité, sous l'œil bienveillant mais distant des services des *boroughs*. Le rôle des aménageurs demeure le même que sous la période des néotravailleurs : figures civiques dans la cité marchande, ils répondent aux externalités négatives induites par la régénération menée par l'expansion des marchés immobiliers. De leur point de vue, la disparition du *statement of community involvement* n'entraîne pas une réorientation de leur action dans la régénération, concentrée en direction des seuls acteurs de l'immobilier et des élites de l'administration.

Paradoxalement, la réduction des budgets consacrés à la participation ne conduit pas à une disparition des procédures consultatives. Le cas du Bishopsgate Goodsyrd montre au contraire qu'elles se maintiennent et s'étoffent, mais prennent un sens différent. La consultation est prise en charge par une entreprise privée au service de la promotion immobilière. Les consultations évoluent. Au départ, la mesure de la représentativité par la puissance publique garantissait la légitimité du consensus, à l'arrivée le spectacle de la rhétorique consultative et participative sert de support au *marketing* du projet des promoteurs. Guidé par les exigences du marché, il est mis en scène comme la volonté générale dans un discours qui peine à cacher les décalages entre les revendications habitantes et la stratégie de valorisation immobilière menée par un seul acteur.

Le cas du Bishopsgate Goodsyrd illustre ainsi que la démocratisation des sphères techniques de l'action publique est fragile. Le cynisme, la posture qui amène à participer à des moments de discussions collectives pour servir des intérêts individuels, vient corrompre les dispositifs participatifs dans leur organisation même. L'évaluation que Arnstein faisait en 1969 reste valide. Nous pouvons constater que la période contemporaine a vu régresser la prise de parole habitante dans les dispositifs de

régénération à Londres. Partenaires symboliques sous les néotravailleurs, les habitants parviennent encore à rejoindre des arènes de concertation où ils peuvent rencontrer les experts et la puissance publique. Sous le régime de la coalition, ils sont confinés dans des arènes qui relèvent de la non-participation voire de la manipulation.

Chapitre 8. Vers une remise en cause des politiques de régénération urbaine ?

« *Just as none of us are beyond geography, none of us is completely free from the struggle over geography. That struggle is complex and interesting because it is not only about soldiers and cannons but also about ideas, about forms, about images and imaginings.* » E. Saïd *Culture and imperialism* (1994), cité par E. Soja (2009).

« De même qu'aucun de nous ne peut échapper à la géographie, aucun de nous ne peut s'abstenir de lutter contre la géographie. Cette lutte est complexe et intéressante car elle n'engage pas seulement des soldats et des canons mais aussi des idées, des formes, des images et des imaginaires. » E. Saïd (1994), *Culture and imperialism* (1994), cité par E. Soja et traduit par S. Didier et F. Dufaux (2009).

Les politiques de régénération urbaine à l'œuvre à Londres depuis 2000 ont finalement eu peu d'effet sur les inégalités socio-économiques qui affectent les habitants de l'*inner city*, et ce, malgré un discours centré sur l'inclusion sociospatiale entre 2000 et 2008. Que ce soit en termes de procédures (chapitre 5) ou de redistribution (chapitre 6), nous avons constaté que, *in fine*, ils ne parvenaient pas à agir sur les inégalités existantes au-delà d'une reconnaissance discursive.

Face à ce constat, assiste-t-on à une augmentation de l'activité protestataire et si oui, constitue-t-elle une dénonciation des échecs et des insuffisances de la politique de régénération ? Dans ce dernier chapitre, nous cherchons à saisir la géographie des protestations liées à la régénération. En interrogeant la visibilité médiatique du phénomène jusqu'en 2013, la lutte contre la régénération apparaît comme peu visible dans les médias généralistes, alors même que l'on constate une montée en puissance des oppositions aux grands projets d'aménagement.

L'invisibilité médiatique ne signifie donc pas l'absence de mobilisation contre la politique de régénération, mais témoigne des contraintes spatiales qui pèsent sur l'organisation d'un mouvement général qui pourrait la remettre en cause. En nous appuyant sur les concepts développés par M. Dikeç (2001, 2005) et E. Swyngedouw (2007, 2009, 2011) sur la spatialité du politique, nous montrons que la « police », l'ordre spatial mis en place dans le cadre de la régénération, limite les possibilités de

montées en généralité pour les groupes affectés et condamne les luttes à s'organiser au niveau local.

À rebours de cette situation, nous examinons comment une voix est parvenue à se faire entendre au niveau du Grand Londres pour exprimer les insuffisances et les injustices des projets menés au nom de la régénération. Just Space, coalition associative hétérogène, est le fruit d'un « braconnage » des institutions du Grand Londres à un moment où se définit la structure du pouvoir démocratique (Lefort, 1981). Lors de la création de la GLA, la définition de la stratégie spatiale, le *London plan*, reste l'affaire d'une poignée d'experts. Just Space naît de la lutte menée par des *leaders* du monde associatif pour faire une place à l'expérience de la société civile dans ce débat.

1. Un cycle protestataire ciblant les opérations de régénération ?

1.1 La constitution du corpus

La remise en cause de la régénération urbaine s'est construite au cours de plusieurs conflits d'aménagement qui ont eu lieu durant les quinze dernières années. Ils ont eu pour effet de participer à la création d'associations locales mobilisées autour d'un projet particulier (Forman, 1989 ; Edwards, 2010). Dans un premier temps centrées sur ces seuls projets, certaines de ces associations ont été impliquées dans la création d'un réseau métropolitain de soutien aux personnes affectées par la régénération, nommé Just Space.

Afin de reconstituer cette histoire, nous avons procédé à la création d'une base d'articles de presse à partir des archives numériques d'un quotidien régional, équivalent français du Parisien *The Evening Standard*, pour la période 1998-2013. Notre objectif était de sonder les archives du journal afin de constituer une première chronologie des différents cycles protestataires liés à des questions d'aménagement. Ces derniers n'ont, à notre connaissance, pas fait l'objet d'une étude systématique, alors que plusieurs chercheurs soulignent la nécessité d'approcher les mobilisations contestataires par une démarche diachronique (Rootes, 2000 ; Fillieule *et al.*, 2010 ; Hewitt et Pendlebury, 2014). Une attention portée à l'épaisseur historique de séquences de mobilisation permet d'identifier d'éventuels effets de génération (Juhem, 2001), des effets de cycles (Tilly, 1992), des évolutions quant aux modes de mobilisations, en particulier les répertoires d'action (Tilly et Tarrow, 2008) et des logiques

d'institutionnalisation, ou d'autonomisation vis-à-vis du champ politique partisan (Péchu, 2006).

Plusieurs travaux ont montré les limites d'un recours aux sources de presse pour étudier les mobilisations sociales (Schlesinger, 1992 ; McCarthy *et al.*, 1996 ; Neveu, 1999 ; Fillieule, 2007 ; Cottle, 2008). Les recherches sur les cycles protestataires (*event protest analysis*) favorisent la constitution d'archives moins biaisées par la nécessité de se conformer aux attentes du lectorat visé ou par celle de produire une information qui a de la valeur dans le champ médiatique (*newsworthy*). En France, O. Filieule (2007) a montré l'intérêt d'utiliser les archives de police pour reconstituer la chronologie des manifestations qui se déroulent dans l'espace public. Pour les conflits d'aménagement, A. Lecourt (2003, 2005) s'est appuyé sur les archives des bulletins officiels enregistrant les noms des associations pour reconstituer la chronologie des conflits d'aménagement en Bretagne au XX^e siècle. J.-M. Dziedzicki (2001, 2003), S. Darly et A. Torre (2008) s'appuient, quant à eux, sur des archives de presse locale, couplées à une compilation des arrêtés administratifs, des jugements de la cour administrative d'appel et des dossiers de contentieux des différentes directions de l'aménagement et de l'urbanisme. Ces différents travaux ont participé à la mise en place d'un véritable protocole d'observation de l'activité protestataire autour des usages du sol en France.

Dans le cas britannique, il nous était impossible d'avoir recours aux mêmes sources pour plusieurs raisons : premièrement, la création d'une association au Royaume-Uni interdit la mention d'un conflit dans son titre. Par exemple, il est impossible de créer une association de résidents s'opposant au prolongement du tracé de la M11 par exemple. Pour être enregistrable, le nom d'une association doit être porteur de valeurs positives comme « la promotion des besoins environnementaux » (OPEN – Organisation for Promotion of Environmental Needs), pour citer l'exemple d'une des associations que nous avons étudiées. Deuxièmement, l'accès aux archives des arrêtés administratifs et des contentieux ne nous a pas été possible pendant notre séjour.

Face à ces contraintes, une étude de la presse, en dépit des biais inéluctables qu'elle comporte, nous a semblé une solution raisonnable afin d'ancrer historiquement les conflits liés à la régénération. Nous avons choisi de construire le premier recensement à partir du quotidien *The London Evening Standard* pour deux raisons. Premièrement, sa numérisation dans les portails documentaires est complète depuis 1998. Il a donc été possible de reconstituer les cycles protestataires qui se déroulent dans le Grand Londres depuis la création de la GLA en 2000. Ceci nous a permis de reconstituer une première chronologie générale, consolidée par les études ponctuelles

sur les conflits d'aménagement recensés dans les revues universitaires, dans les autres journaux locaux et dans les revues spécialisées, en particulier celles qui couvrent l'actualité du droit de l'aménagement (cf. tableau 8.1). C. Rootes (2000) a noté que le quotidien *The Independent* constituait également une source pertinente pour couvrir les conflits environnementaux et les conflits d'aménagement, mais nous avons préféré nous concentrer sur une source locale dont nous espérons qu'elle permette de couvrir davantage d'événements londoniens.

Encadré 8.53 *The London evening standard*

Lancé en 1827, le *London evening standard* est l'équivalent londonien du journal *Le Parisien*. Généraliste, il est le seul quotidien à couvrir l'actualité londonienne, politique, sociale, culturelle et sportive. Racheté en janvier 2009 par l'oligarque russe Evgeny Lebedev, ce dernier change radicalement le modèle économique sur lequel il s'appuie. En octobre 2009, il devient alors gratuit, générant l'intégralité de ses revenus de la vente d'espace publicitaire et doublant le nombre de copies en circulation quotidiennement, ces dernières passant de 250 000 à 500 000. En 2013, 700 000 copies sont distribuées quotidiennement dans les 250 sites de distribution dispersés dans les 32 *boroughs* londoniens et dans le territoire de la City de Londres pour un lectorat estimé à 1,7 million d'individus.

L'actualité des conflits d'aménagement est principalement couverte par une équipe de correspondants spécialisés dans les marchés immobiliers, l'architecture et le patrimoine. L'absence de section « vie locale » dans le quotidien explique l'absence de couverture de nombreux conflits si ces derniers n'impliquent pas, soit un acteur majeur du secteur immobilier, soit un bâtiment classé. De la même manière, les conflits d'aménagement portés sur la scène juridique sont rarement recensés, hormis la saga de l'extension de l'aéroport d'Heathrow et la construction du train régional rapide (Crossrail). Très techniques et n'impliquant pas toujours des acteurs majeurs du secteur immobilier, ils possèdent une faible valeur médiatique (*newsworthiness*).

Pour cerner les conflits d'aménagement dont nous soupçonnions qu'ils catalysaient également les luttes contre la régénération, nous avons effectué un sondage dans les archives numérisées du quotidien londonien entre 1998 et 2013. Nous avons inclus les luttes liées à la distribution des services collectifs, en particulier le logement, en raison de leur intégration aux politiques d'aménagement.

Tableau 8.7 Le recensement des conflits d'aménagement à Londres

Mots-clés utilisés	(I) (II) Identification des conflits
	<i>Conflict – dispute – campaign – protest// planning – heritage – eviction – occupation – development – real estate – environment – public services// grassroots – nimby</i>
	(III) Acteurs
	<i>Friends of the Earth – Planning Aid – Shelter – Bindman – London Civic Forum – Just Space – London Forum of Amenity and Civic Societies</i>
	(IV) Procédures
	<i>judicial review – planning permission – London plan – examination in public</i>
Nombre d'articles recensés – nombre de conflits retenus	113 conflits retenus
Autres archives consultées : publications spécialisées	<i>Regeneration and renewal (2011-2013), Property gazette (2005-2012), Planning and environmental law bulletin (2000-2012)</i>
Autres archives consultées : éditions locales (2005-2013)	<i>Your Local Guardian (Croydon), Harrow Times, Haringey Independent, Enfield Independent</i>

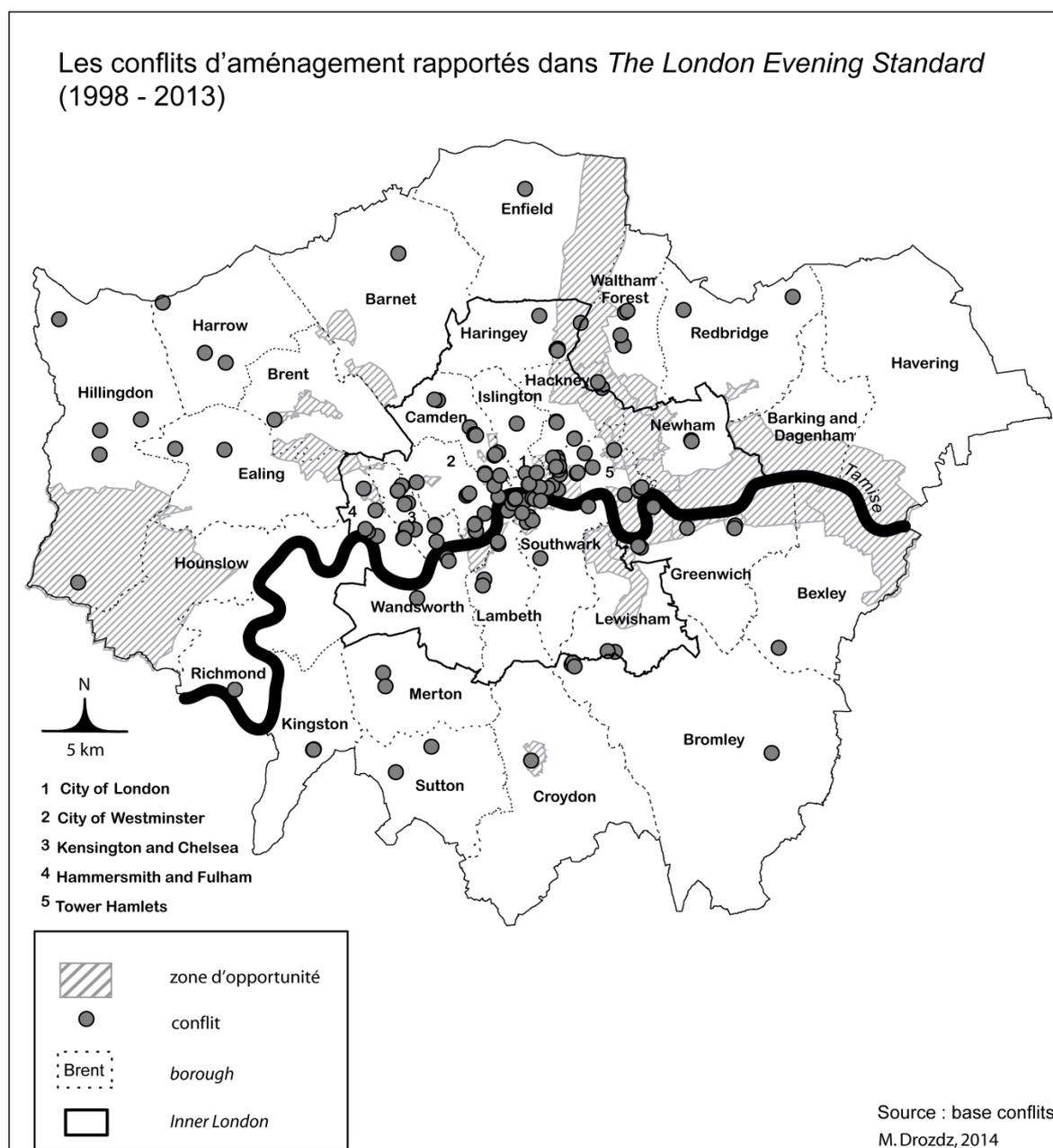
Le sondage s'est effectué de la façon suivante (fig. 8.84) : pour les archives de *The Evening Standard* et pour les éditions locales des quotidiens, nous avons effectué des requêtes à partir de plusieurs combinaisons de mots-clés faisant référence (I) à des situations de conflits ou de mobilisation liées (II) à l'environnement, à l'aménagement, à la protection patrimoniale, à des projets immobiliers ou à la provision de services et impliquant (IV) certains répertoires d'actions (occupations, expulsions, remise en cause des procédures d'attribution des permis de construire, débat public) ou (III) certains acteurs (Friends of the Earth, Planning Aid, Bindman – cabinet d'avocats spécialiste des questions d'égalité – Shelter – équivalent de la Fondation Abbé Pierre en France – et des associations dont nous avons remarqué la présence aux différents événements collectifs auxquels nous avons assisté – London Civic Forum, Just Space, London Forum of Amenity and Civic Societies).

La première sélection nous a permis de collecter 920 articles. Une deuxième sélection a été faite, manuelle cette fois, à la suite de laquelle nous avons identifié 113 conflits.

1.1.1 Les biais propres à *The London Evening Standard*

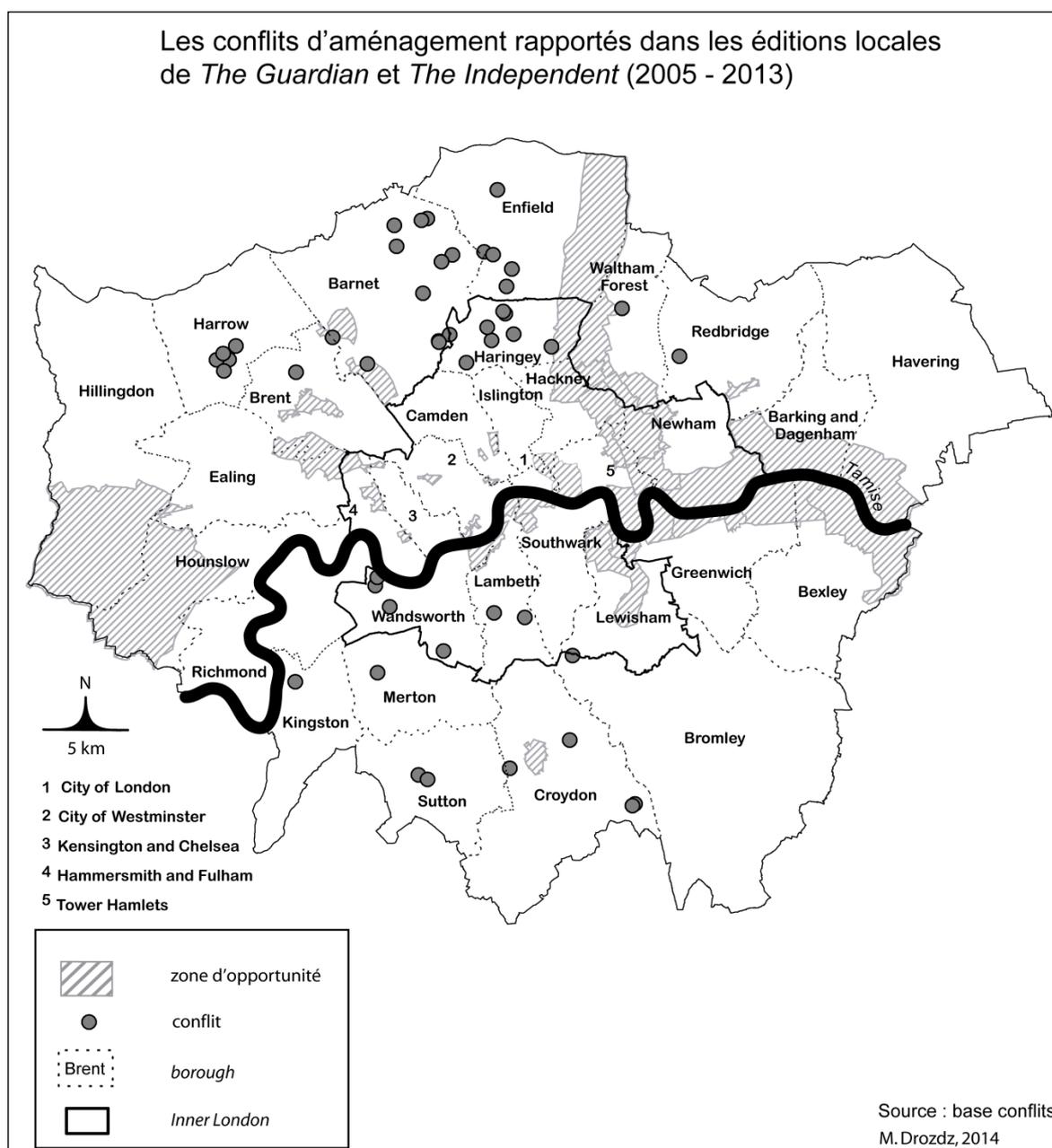
Le corpus des 113 conflits constitue une source utile pour mesurer à grands traits l'activité protestataire qui émerge autour des grands projets d'aménagement, mais partielle pour en resituer la géographie exacte. Le quotidien se concentre majoritairement sur le centre de la capitale, où les sites disputés sont les plus facilement identifiables par les lecteurs. La couverture spatiale de l'activité protestataire est par conséquent très inégale.

Figure 8.84 Les conflits recensés dans *The London Evening Standard*



Une comparaison avec le même recensement mené sur les éditions locales des quotidiens (*The Guardian*, *The Times*, *The Independent*) montre que l'activité protestataire est bien plus disséminée dans l'agglomération, et très présente dans les zones résidentielles d'Outer London (fig. 8.85) en grande partie absente de la couverture de *The London Evening Standard*.

Figure 8.85 Les conflits recensés à partir des éditions locales de *The Guardian* et de *The Independent*



Comme les conflits sont couverts au sein de l'actualité des marchés immobiliers, ceux qui impliquent un promoteur immobilier majeur sont favorisés. Le lectorat s'identifiant plus facilement aux habitants qu'aux promoteurs immobiliers, la ligne éditoriale du journal a tendance à favoriser la couverture de conflits où les écarts

de pouvoir sont spectaculaires. Les nouvelles mettent en scène ces conflits comme des combats entre un puissant Goliath immobilier et la résistance héroïque des associations locales d'habitants ou de protection du patrimoine.

La ligne éditoriale du quotidien se rapproche parfois de celle des *tabloïds* qui couvrent l'actualité des vedettes du monde des médias. Dans ce cadre, nous avons constaté un autre biais dans la couverture de l'information lié cette fois à la présence d'un personnage médiatique dans le conflit.

Wards Corner Community Coalition

- Wiki Home
- Recent Changes
- Pages and Files
- Members
- Search

- Home Page
- DONATE!**
- Contact us & Get Involved
- Who We Are
- Media
- Meeting Minutes
- Events
- Tottenham iPad Drawings
- Legal Challenge 2012
- The Community Plan
- Haringey Council
- Granger
- Links & Blogs
- Site Map

Press - Evening Standard - Seven Sisters Market saved as demolition 'may damage race relations'

Seven Sisters Market saved as demolition 'may damage race relations'
[Martin Bentham, Home Affairs Editor, Evening Standard \(23.06.10\)](#)

Campaigners fighting plans to demolish a local market for "yuppie flats" and a shopping complex have won a landmark legal victory after a judge ruled that race relations might be damaged.

Haringey council had given permission to a developer to knock down an indoor market, shops and homes at Wards Corner, above Seven Sisters Tube station, to build flats and shops.

Opponents warned that the scheme would see the disappearance of the market's Latin American stalls and affect hundreds of black and ethnic minority residents who work and live there.



Dispute: the building above Seven Sisters Tube which a developer wanted to knock down

Un exemple d'article publié dans le London Evening Standard à propos de la lutte pour conserver le bâtiment du Wards Corner. Le premier paragraphe dramatise la victoire des militants face au promoteur des « yuppie flats ».



Article sur un projet d'aménagement de l'entrée de la rue commerçante Brick Lane, située dans le borough de Tower Hamlets. Suscitant une opposition vive de la part des habitants du quartier adjacent, le projet est pourtant modeste. L'article insiste sur l'action d'une vedette locale, Tracey Emin. Membre du groupe des Young British Artists, collectif créé dans les années 1990, elle réside dans le quartier. Dans les faits, c'est une association locale de résidents à laquelle elle n'appartient pas qui mène l'opposition ; son action s'est résumée à signer une pétition.

Ce biais induit une distorsion considérable dans la façon dont l'information est produite car elle passe sous silence toutes les mobilisations qui n'impliquent pas de célébrité. En retour, cette situation a une influence sur la façon dont les groupes se mobilisent, et en particulier sur leur stratégie médiatique. Lors de la campagne pour restaurer le Wards Corner, une partie de la stratégie médiatique du groupe a consisté à essayer d'entrer en contact avec des vedettes locales, chanteurs, acteurs, sportifs, afin d'attirer l'attention de la presse régionale et nationale. En définitive, dans ce cas particulier, la stratégie aura été infructueuse. Le groupe doit sa visibilité régionale à la taille du promoteur immobilier impliqué, Grainger, un des principaux groupes britanniques de la promotion résidentielle.

1.1.2 Une augmentation de la conflictualité ?

Figure 8.86 L'évolution de la couverture conflits. 1998-2004 : une attention concentrée sur les franges péricentrales

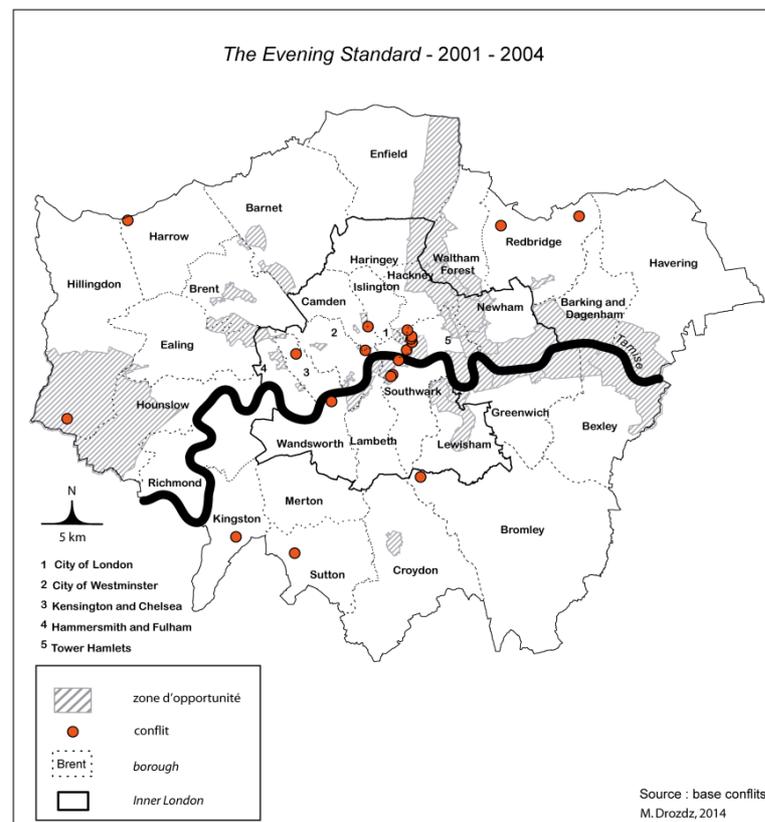
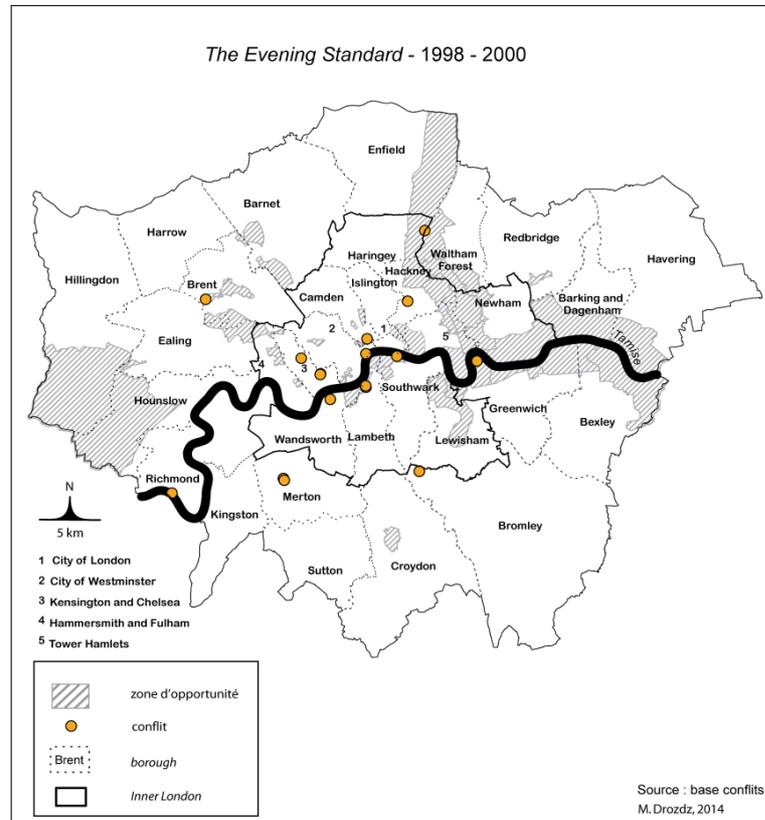
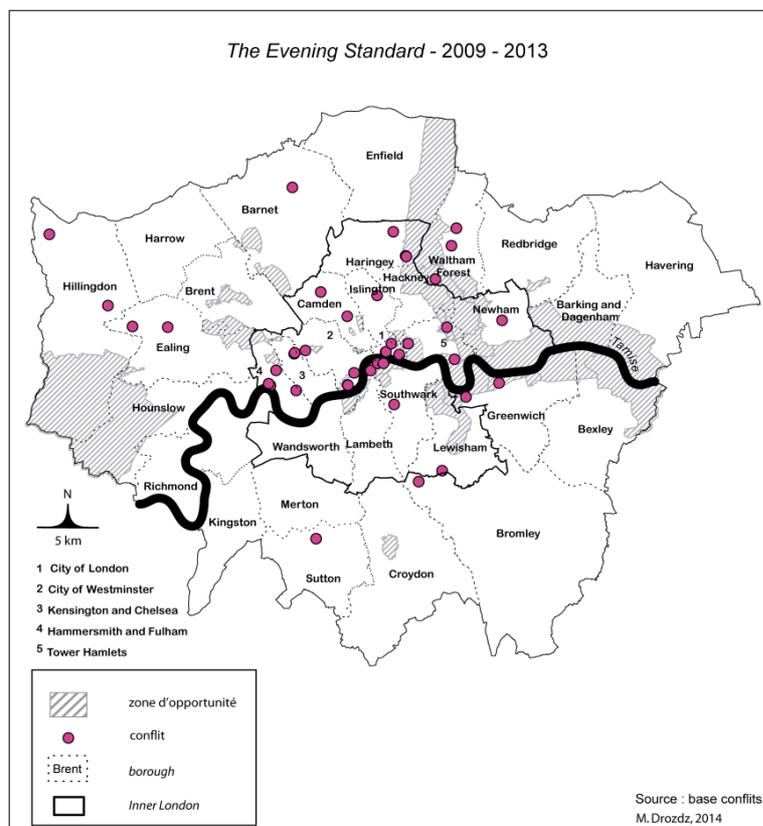
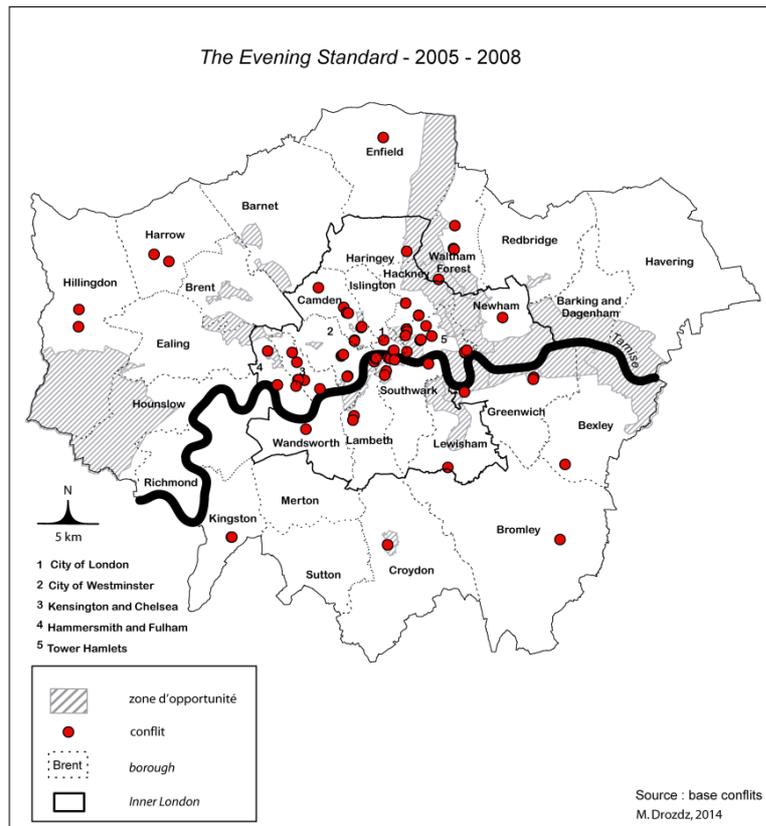


Figure 8.87 L'évolution de la couverture conflits. 2004-2013 : l'effet des grands projets et des élections municipales de 2008



En l'absence de sources juridiques de première main comme les rapports de contentieux, il ne nous a pas été possible de savoir si l'on assistait à une augmentation de la conflictualité. Ce qui est en revanche visible sur les cartes établies à partir du recensement des conflits, c'est l'augmentation de la visibilité des conflits d'aménagement, particulièrement dans les zones d'opportunité où se concentrent les aménagements majeurs des deux dernières décennies. Cette couverture augmente au fur et à mesure que la mise en œuvre du *London plan* progresse et que les marchés immobiliers londoniens s'animent sous l'effet de la période de forte croissance entre 2002 et 2008.

Au cours de la période, les années d'élections municipales, 2004 mais surtout 2008, suite à la laquelle la majorité change à la tête de la GLA, voient le nombre de conflits recensés se multiplier, particulièrement sur la rive Sud de la Tamise et dans les zones résidentielles. Les politiques d'aménagement, en particulier celles qui visent à densifier le centre de Londres, deviennent un enjeu politique mentionné dans les programmes des candidats à la mairie de Londres aux élections de 2008. L'enjeu est de taille puisqu'en 2007, la loi sur le Grand Londres (*Greater London authority act*) confère au maire des pouvoirs renforcés dans le domaine de l'aménagement. L'élection de 2008 se joue donc en partie sur les questions d'urbanisme, puisque le maire a désormais un pouvoir de décision sur les grands projets urbains.

Encadré 8.55 Les effets du *Greater London Authority Act* (2007) sur la gouvernance de l'aménagement à Londres et sa traduction dans *The London Evening Standard*

Les effets du GLA Act (2007) sur la gouvernance de l'aménagement londonien

- *Les services d'aménagement du maire vérifient la conformité des plans locaux d'urbanisme (LDF/*Core strategies*) avec la stratégie du *London plan*.
- *Possibilité de négocier directement les montants des S106 à la place des *boroughs*.
- *Possibilité de décider à la place des *boroughs* des principales demandes de permis de construire, en particulier en ce qui concerne les projets de tours.

Sa traduction médiatique.

=====

Evening Standard : Tallest tower is set to rise in the east

Evening Standard, The (London, England)-October 8, 2009

Author : Mira Bar-Hillel

BORIS JOHNSON has used new planning powers to overturn a local council decision and approve the construction of east London's tallest building. The 63-storey Columbus Tower, containing offices, flats and hotel rooms, is set to go up on the Isle of Dogs near Canary Wharf. It will be 10 metres higher than the current tallest building One Canada Square. The plans were only approved after the developers, Commercial Estates Group, agreed to contribute GBP4 million towards Crossrail and another GBP1 million towards affordable housing in the area. The company must also pay GBP2 million to increase capacity on local bus services, make improvements to local parks and open spaces and fund new job training initiatives. After original planning permission lapsed, Tower Hamlets council rejected a renewal because of the impact on listed buildings and conservation areas near the site. Until last April, the Mayor only had powers to veto a scheme that councils wanted to approve, but he can now also overturn rejections. During his election campaign, Mr Johnson said he would not intervene when councils and residents did not want a plan to go ahead.

=====
==

Evening Standard : The towers that Boris could stop being built

Evening Standard, The (London, England)-May 19, 2008

Author : Mira Bar-Hillel and Ellen Widdup

FOURTEEN skyscrapers planned for London may never be built as the "Boris Johnson effect" ripples across the capital. An Evening Standard investigation reveals that 11 out of 21 proposed towers are at risk of being vetoed by the new Mayor. Three supported by local councils could be kicked out after public inquiries amid growing concern that tall buildings are blighting the London skyline. A further seven, including the "Walkie-Talkie" at Fenchurch Street, were given planning permission before Mr Johnson was elected and he can't overturn this. However, sources today warned that even these projects are at risk from the economic downturn as firms lay off staff and cut office space. Piers Gough of architects CZWG said : "The mood is very grim because there is just no money to build anything really ambitious. Now we have also got a Mayor who is known to be unsympathetic. It is very worrying." Mr Johnson has warned he will not approve skyscrapers if residents are opposed to them and today confirmed he will redraw the planned skyline as a matter of priority. [...] But under new powers granted only weeks before Ken Livingstone was ousted, the Mayor can also overrule local councils that have refused developments the go-ahead.

Source : <http://www.parliament.uk> [01/08/2014], archives numériques du London Evening Standard

L'augmentation de la visibilité des conflits d'aménagement, si elle témoigne d'une meilleure couverture médiatique de la question, ne traduit pas pour autant l'émergence d'un discours de remise en cause de la régénération comme politique

publique. Pour déterminer cela, il est nécessaire de regarder plus précisément l'objet de ces luttes.

1.2 Conflits, aménagement et régénération

1.2.1 Le projet initial : une typologie incluant les procédures

Afin de voir quelle place occupe la régénération dans la couverture médiatique des conflits, nous avons cherché à concevoir une typologie des luttes recensées. Notre projet était double : il s'agissait, dans un premier temps, de proposer une typologie thématique, que nous détaillons par la suite, et de proposer également un classement qui permette de prendre en compte les répertoires d'action des groupes impliqués. L'ambition initiale était de comparer les répertoires d'action des mouvements d'opposition à la régénération aux modes opératoires des cycles protestataires précédents, en particulier environnementalistes, des années 1990 (Seel *et al.*, 2000).

Malheureusement, l'accès aux seules sources de presse ne permet pas de mettre en place une typologie sur cette base car les informations concernant les procédures effectivement mises en œuvre pendant les conflits ne sont pas systématiquement mentionnées. Le détail des procédures juridiques entreprises, en raison de leur faible intérêt pour un lectorat non-expert est le plus souvent manquant. Du reste, la couverture médiatique ne suivant que très rarement l'ensemble du développement d'un conflit, la variété des dispositifs déployés pour chaque conflit reste le plus souvent partielle. De la même façon, les conflits qui ont lieu autour des arènes participatives du type *local area partnerships* ou *local strategic partnerships*, que nous avons étudiés dans les deux chapitres précédents, sont toujours absents. Ces deux institutions ne sont jamais parvenues à recevoir une couverture médiatique équivalente à celle des expérimentations récentes de la coalition conservateurs/libéraux-démocrates, en particulier les *neighbourhood forums*, dont ils se rapprochent pourtant fortement.

1.2.2 Le choix d'une typologie thématique

Nous avons donc révisé notre plan initial et concentré notre attention sur la construction d'une typologie thématique. Les autres études sur les conflits d'aménagement proposent plusieurs typologies. Nous les recensons dans le tableau suivant en proposant, pour chacune d'elle, des ajouts que nous avons tirés de notre corpus

Tableau 8.8 Les typologies de conflits d'aménagement

Auteur	Méthode	Typologie	Proposition d'addition
Dziedzicki (2001)	Analyse des jugements prononcés par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les dossiers de contentieux de la Direction des routes en France, entre 1987 et 1998.	<p>Conflit environnemental : conflits issus du fonctionnement d'un équipement ou d'une activité existante qui induit des pollutions, des nuisances ou des risques.</p> <p>Conflit substantiel : contestation de la nature du projet et des choix politiques.</p> <p>Conflit de procédure : enquête publique insuffisante.</p> <p>Conflit fondé sur les incertitudes : protection du cadre de vie/risques pour la santé/dévaluation foncière.</p> <p>Conflit structurel, remise en cause de l'action publique : légitimité des décideurs dans la définition de l'intérêt général.</p>	Perte d'une ressource, économique ou environnementale, privatisation, reconnaissance, redistribution.
Melé <i>et al.</i> (2003)	Analyse de conflits territoriaux. Études de cas.	<p>Les oppositions ou controverses entre habitants, usagers et acteurs publics.</p> <p>Les oppositions entre usagers d'un espace. Résidents vs agriculteurs.</p> <p>Les oppositions entre acteurs publics.</p> <p>les oppositions qui s'ancrent dans des mouvements sociaux ou politiques plus larges.</p>	Opposition contre les acteurs privés/les promoteurs.
Trudelle (2003)	Constitution et analyse d'un corpus de conflits à partir des archives d'un quotidien local montréalais. Identification de 1 276 conflits entre 1965 et 2000.	<p>Conflits liés à l'approvisionnement en logements, biens et services urbains.</p> <p>Conflits liés à l'accès aux logements, biens et services urbains.</p> <p>Conflits liés au contrôle et à l'administration des logements, biens ou services urbains.</p> <p>Conflits liés à la sécurité, à la protection et préservation des logements, biens ou services urbains d'un territoire défini contre des menaces sociales ou physiques.</p> <p>Les conflits liés à la protection ou à la reconnaissance de l'identité politique ou culturelle.</p> <p>Les conflits liés à la localisation d'équipements, de logements, de biens ou de services urbains.</p>	Conflits liés aux actions des promoteurs immobiliers privés, conflits liés aux procédures.

Auteur	Méthode	Typologie	Proposition d'addition
Subra (2007)	Études de cas. Analyse géopolitique de l'aménagement.	L'aménagement menacé (fermeture de services publics). L'aménagement convoité (lutttes d'usagers). L'aménagement rejeté (nuisances).	La régulation des acteurs privés sur l'espace, les problèmes de procédure.
Von der Dunk et al. (2011)	164 conflits identifiés en zone périurbaine entre les municipalités de Bâle, Bern et Zürich. Archives de presse entre 2006 et 2009.	Nuisances sonores Conflits paysagers Santé publique Protection de la nature Protection du patrimoine architectural Modifications du quartier Autres (nuisances liées aux odeurs, poussières, pollution légère).	Procédures.

J.-M. Dziedzicki (2001) propose une typologie mixte qui s'intéresse à la fois aux objets qui sont à l'origine des revendications et aux motifs des procédures de contentieux pour arriver à un classement en cinq types. Nous ne pouvons pas utiliser cette typologie directement car elle ne couvre pas les conflits qui portent sur des questions économiques. Dans le cas de Londres, ils constituent un contingent important de conflits. Plus généralement, la typologie de J.-M. Dziedzicki, en s'intéressant aux conflits environnementaux, ne prend pas en compte la question de la redistribution économique et sociale, en particulier celle des services publics et des logements subventionnés par la puissance publique. Or, cette question est cruciale dans le cas de Londres. Retenons cependant la distinction très utile que l'auteur opère entre le conflit de procédure, où ce sont les modalités de mise en œuvre d'un projet qui sont contestées, et le conflit substantiel, où c'est le contenu qui est considéré comme inacceptable, pour voir où se situe la contestation de la régénération.

P. Melé (2003) propose, dans l'introduction de l'ouvrage collectif *Territoires en conflits*, une typologie fondée sur les types d'acteurs impliqués (public/privé) et sur les rapports des conflits à d'autres revendications sociales. Nous ne sommes pas en mesure d'appliquer cette typologie à nos cas d'étude car nous n'avons qu'une connaissance partielle des acteurs impliqués en raison des biais propres à la couverture médiatique que nous avons évoqués précédemment. En revanche, retenons que P. Melé propose de distinguer les conflits en fonction de leur connexion à d'autres mouvements sociaux. Ce faisant, il invite à rester attentif aux processus de « montée en généralité » qui s'effectuent dans le temps du conflit. Dans le cas de Londres, il s'agit pour nous de savoir si les exemples localisés relevés dans la presse et sur le terrain forment un

discours de contestation qui dépasse le périmètre du projet urbain pour prendre pour objet la régénération.

La proposition de C. Trudelle (2003) nous semble problématique à plusieurs niveaux. Ayant adopté une démarche similaire fondée sur le dépouillement d'un quotidien local, il nous semble contestable de nous appuyer sur une typologie établie *a priori* à partir d'études menées dans des contextes historiques et géographiques spécifiques. Quatre types sur six identifiés par l'auteur portent sur la question de la production, de la gestion et de l'administration des logements publics. Ils ne sont pas tirés du corpus qu'elle a établi à partir du cas montréalais mais comme l'explique l'auteur, ils sont extraits des études structuralo-marxistes menées dans les années 1970 en Europe de l'Ouest, dans un contexte où la fourniture de logement constituait une prérogative des États-providence (Castells, 1983, Pickvance, 1985)¹³². Dans le contexte actuel des États-providence néolibéraux où la majorité du stock de logements publics a été privatisée et où les revendications des locataires du parc social ne sont plus couvertes par les médias (Watt, 2008), est-il encore souhaitable et possible de faire reposer une typologie dont quatre types sur six portent sur cette question ? Les évolutions néolibérales, décrites dans les chapitres précédents, nous semblent avoir suffisamment modifié le cadre de référence dans lequel les mouvements sociaux contemporains se déroulent pour nous empêcher de plaquer la même grille de lecture.

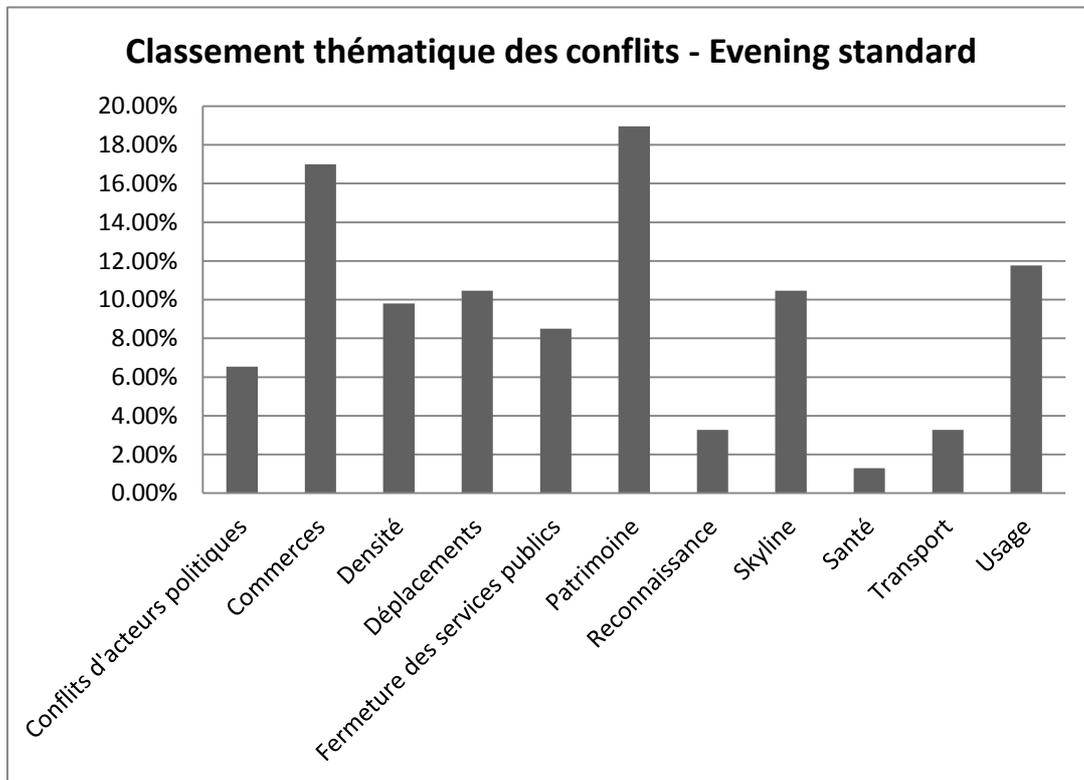
Nous avons en définitive opté pour une approche similaire à celle de Von der Dunk *et al.* (2011) et S. Darly (2009) pour qui chaque corpus de conflits donne à lire une combinaison variable de griefs en fonction du contexte géographique dans lequel ils se déroulent. Cette démarche convient particulièrement dans le cas d'un phénomène à la définition ambiguë comme la régénération. Il nous permet ainsi de remarquer que l'augmentation de la visibilité des conflits d'aménagement est liée aux projets de régénération les plus spectaculaires mis en œuvre dans le centre. Par conséquent, les motifs des griefs qui accompagnent sa contestation reflètent cette situation. La lutte contre la régénération couverte dans *The London Evening Standard* voit principalement s'affronter les élites de la conservation patrimoniale aux promoteurs immobiliers pour le contrôle du paysage des rives de la Tamise. La régénération ordinaire qui se produit dans le reste de la ville bénéficie d'une fenêtre médiatique plus étroite.

¹³² Dans ce cadre, les luttes urbaines portant sur la question du logement sont conçues comme autant d'exemples signifiant les contradictions du capitalisme d'État qui soutient sa production. Ces luttes concentrent l'attention des chercheurs à l'affût de saisir les manifestations de la crise à laquelle le système capitaliste est structurellement enclin. Les luttes urbaines qui s'opposent aux grands projets de rénovation urbaine sont alors conçues comme des luttes qui se jouent sur le terrain de la consommation collective et sur le droit à y participer, inspirant par la suite les théories lefebvriennes du droit à la ville (Lefebvre, 1974).

1.2.3 Visibilité médiatique des conflits liés à la régénération

CONFLITS COUVERTS PAR LE *LONDON EVENING STANDARD* : REGENERATION ET GRANDS PROJETS

Figure 8.88 Les types de conflits selon le *Evening standard*



Source : base conflits

Les thèmes couverts par *The London evening standard* sont dominés par les questions de protection patrimoniale, qui, avec la protection de la silhouette urbaine londonienne (*skyline*), concernent un tiers des conflits recensés. La protection des espaces commerciaux, en particulier des marchés, constitue un deuxième contingent de conflits très visibles au quotidien. Cette visibilité s'explique par le fait que la rédaction du journal a pris position en faveur de la sauvegarde des espaces commerciaux de proximité ou situés dans des quartiers historiques iconiques (Soho, Southbank, Greenwich, Camden) et mené sa propre campagne contre ce qu'elle désigne comme la « bluewaterisation » de Londres, d'après Blue Water, le nom d'un centre commercial situé dans le comté du Kent.

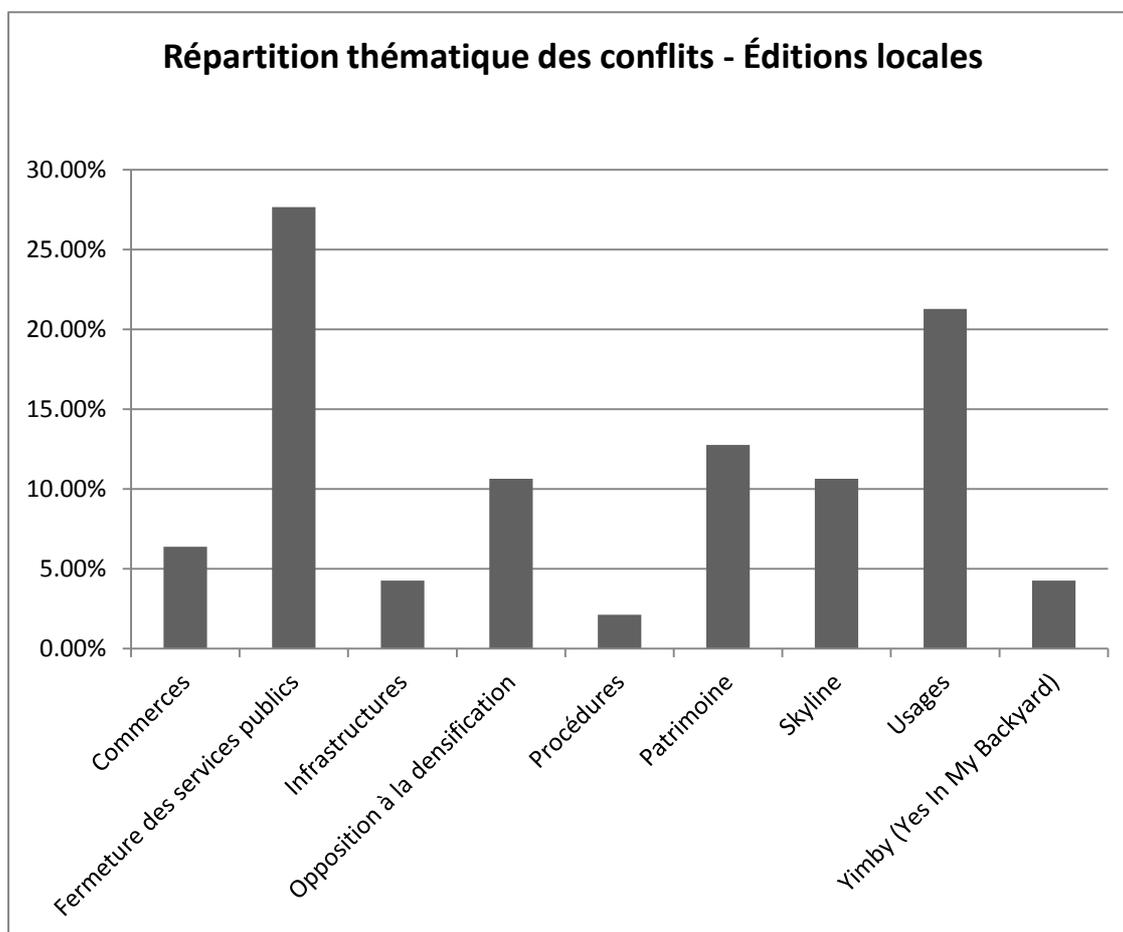
L'opposition à la régénération apparaît en filigrane de la couverture des grands projets urbains. Au sein de cet ensemble, elle concerne les conflits liés aux programmes de construction de tours qui menacent les équilibres paysagers de la silhouette urbaine (*skyline*). La régénération comme programme de développement social et économique des quartiers défavorisés est peu couverte par le quotidien. Ce

résultat confirme les études sur l'invisibilité médiatique des luttes menées par les locataires du parc social en raison d'une stigmatisation plus générale de ces quartiers et de leurs habitants (Watt, 2008).

Compte tenu de cette situation, la mention des déplacements liés aux programmes de régénération, rapportée dans 10 % des cas, constitue cependant un résultat surprenant. Il ne nous a pas été possible d'éclaircir les raisons pour lesquelles ils avaient été rapportés. Nous avons remarqué que ceux rapportés concernaient des programmes de transferts de propriété du secteur public (les *boroughs*) au secteur privé (les *housing associations*). Les transferts comportent un risque d'augmentation des loyers pour des locataires aux revenus souvent modestes, ce qui explique l'opposition locale que ces procédures rencontrent ; mais pas leur couverture par des journaux généralistes. Néanmoins, notons que la mention de ces événements s'étend sur une courte période, entre 1998 et 2002. La question urbaine se situe alors au cœur du programme néotravailleiste et ces oppositions ont pu être interprétées par *The London evening standard* comme le signe d'une remise en cause locale de la politique du gouvernement.

CONFLITS COUVERTS PAR LES ÉDITIONS LOCALES DES JOURNAUX NATIONAUX : RÉGÉNÉRATION ET PATRIMOINE

Figure 8.89 La répartition thématique des conflits couverts par les éditions locales des journaux nationaux



Source : base conflits

L'analyse des conflits mentionnés dans les éditions locales des journaux nationaux permet d'établir une typologie similaire, mais dans laquelle les conflits se répartissent différemment. La question de la protection de la silhouette urbaine y est minoritaire. En revanche, l'opposition aux plans de fermeture des services locaux est plus visible, en raison de l'orientation politique de centre gauche des journaux dont nous avons consulté les éditions locales (*The Guardian*, *The Independent*).

Les conflits d'usage, particulièrement dans les zones adjacentes à la Ceinture verte (*Green Belt*), sont également plus visibles. Par ailleurs, à l'inverse du *London evening standard*, les éditions locales offrent une fenêtre de visibilité aux groupes qui acceptent l'installation de nouvelles infrastructures ou une densification de leur quartier, en raison des services supplémentaires que cela peut amener. Ce sont les seuls espaces médiatiques dans lesquels nous avons pu lire une recension des groupes qui s'apparentent à des « yimby » (*Yes in my backyard*). Cependant, les éventuelles

« montées en généralité » des groupes en question ne sont pas mentionnées dans les éditions locales des journaux nationaux. Les articles préfèrent en effet le plus souvent un cadrage localiste qui dépasse rarement l'échelon du *borough*.

Dans le corpus des journaux locaux, la régénération par les grands projets urbains n'est pas mentionnée en tant que telle. Comme dans *The Evening standard*, elle apparaît principalement par le prisme de la disparition du patrimoine (encadré 8.56)¹³³.

Encadré 8.56 La couverture médiatique du conflit du Wards Corner dans la presse locale

Haringey Independent – Archive – Saturday, 26 April 2008

English Heritage denounces Wards Corner plan

By Elizabeth Pears

An organisation that fights to protect England's history has attacked plans to bulldoze Wards Corner as "unacceptable". In a formal response to the planning application submitted by private developer Grainger for the Wards Corner site, English Heritage informed Haringey Council that knocking down the existing buildings would be unjustified. The site, above Seven Sisters Tube Station, falls within the Seven Sisters and South Tottenham conservation area. It is also home to the Ward building, a former Edwardian department store, which would be knocked down to make way for luxury flats and retail units. The response, sent to the council on April 10, noted: "We do not consider that the replacement buildings offer sufficient merit to justify demolition and consider that a scheme which takes a conservation-led approach should be pursued. By virtue of the removal of the existing street plan and all buildings of any historic note, the new development does not enforce the sense of place or local characteristics and cannot be considered to enhance the conservation area." Liberal Democrat London mayoral candidate Brian Paddick visited the Wards Corner site, which houses the Seven Sisters indoor market, last Friday. He voiced his support for traders whose livelihoods could be in danger under regeneration proposals. A community group, the Wards Corner Coalition, has submitted alternative plans to restore the building and retain the market. Grainger Plc declined to comment.

Source : Haringey Independent (2008)

¹³³ Le choix des sources en fonction de leur degré de numérisation montre ici ses limites : dans le cas de l'analyse de la régénération, il est certain que les journaux locaux publiés dans les quartiers les plus soumis aux pressions des marchés immobiliers (*Hackney Gazette, Islington Gazette, Nehwam Recorder, Tower Hamlets East London Advertiser*) auraient constitué des sources plus à même de saisir les formes de l'opposition à la régénération. Jusqu'en 2014, il n'existait pas d'archives consultables à partir d'un moteur de recherche. Une recherche systématique aurait nécessité de numériser l'ensemble de l'archive papier. Désormais, il est possible de consulter les archives des dix dernières années, et nous espérons pouvoir comparer les résultats obtenus à partir des autres journaux à ce corpus.

A



Haringey Independent: Grainger's vision: this is the vision of Wards Corner approved by Haringey Council's planning committee

B

Stop Wards Corner looking 'like everywhere else' says campaigner

By Hermione Wright

5:30pm Wednesday 11th April 2012 in News

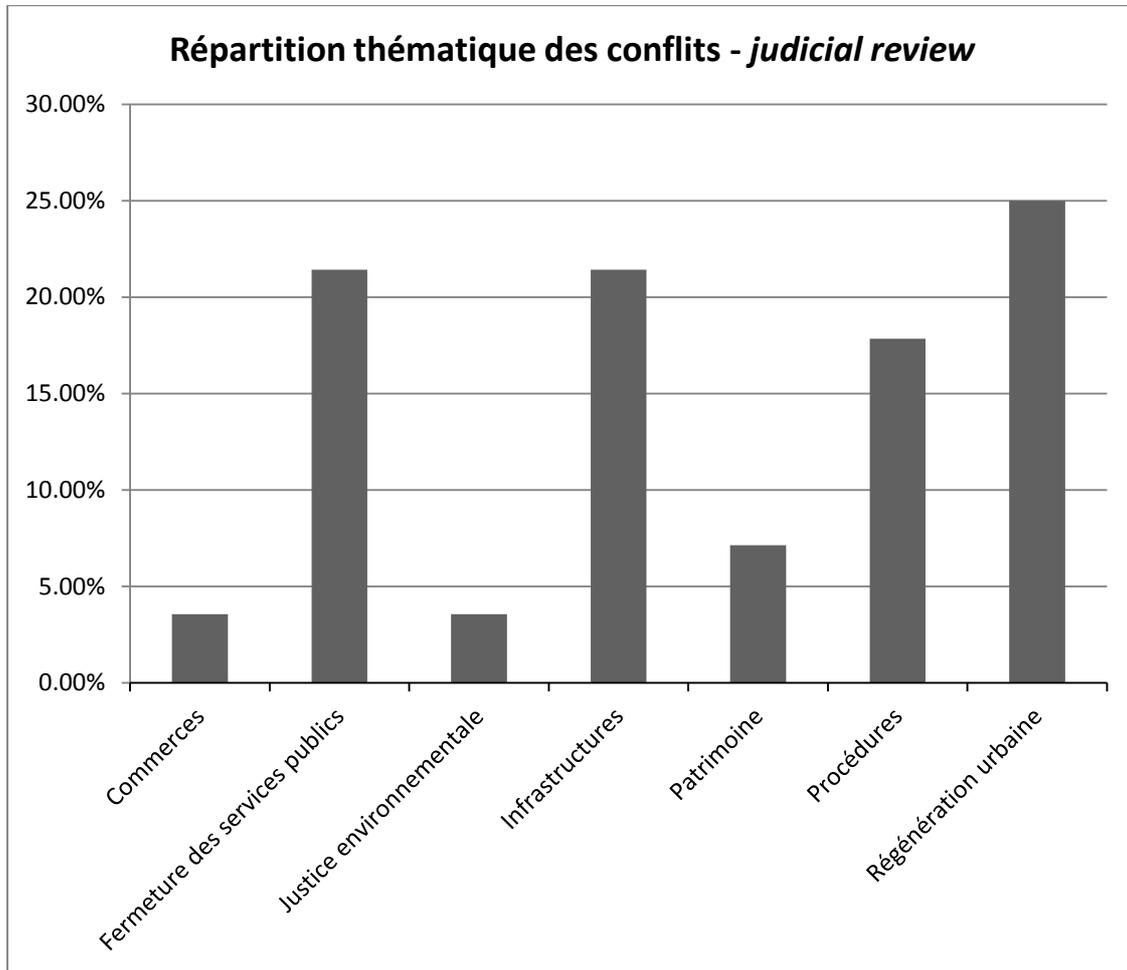


Candy Amsden painted a picture to show how Wards Corner could look if it was sympathetically restored

Deux images régulièrement mises en regard dans les articles des journaux locaux sur Wards Corner. (A) le projet du promoteur, (B) la représentation du marché restauré.

**REGENERATION ET SPHERE MEDIATIQUE JURIDIQUE : LES PROCEDURES DE
JUDICIAL REVIEW**

Figure 8.90 La répartition thématique des conflits impliquant une procédure de *judicial review* (2000-2012)



Source : base conflits

Figure 8.91 Les procédures de *judicial review* rapportées dans la presse



Le dernier recensement, effectué à partir des journaux juridiques, permet de compléter la recension des conflits générés par des projets de régénération. Nous y retrouvons les cas mentionnés dans le cinquième chapitre et qui prennent pour appui la loi sur l'Égalité de 2010 (*Equality act*). Il s'agit à chaque fois de faire reconnaître par la cour administrative les effets disproportionnés des projets d'aménagement sur certains groupes. Particulièrement efficace lorsque des minorités culturelles sont impliquées, comme dans le cas des *Travellers* ou du *Wards Corner*, la procédure est en revanche moins couronnée de succès lorsqu'elle implique des revendications basées sur l'appartenance socio-économique. La procédure la plus retentissante à ce jour dans ce domaine est celle qui a été menée entre 2011 et 2013 par les résidents de deux

grands ensembles du parc public (*council estates*) du quartier d'Earl's Court, dans le quartier d'Hammersmith et Fulham. Ils ont cherché à faire reconnaître les effets négatifs de la régénération sur les locataires modestes des logements sociaux, mais sans succès. Ainsi, si les procédures de *hearings*¹³⁴ sont désormais accordées dans le cas des projets de régénération, les tribunaux administratifs n'ont encore jamais désavoué les municipalités lorsque les plaignants étaient constitués d'associations de locataires du parc public londonien.

1.3 Bilan médiatique de la critique de la régénération : une relative invisibilité

L'opposition aux politiques de régénération apparaît en définitive relativement peu visible dans les médias généralistes régionaux et locaux. À partir de 2004, la mise en œuvre du *London plan* et les politiques de densification défendues par l'équipe du maire Livingstone offrent une fenêtre médiatique aux conflits les plus spectaculaires, mais qui se limite géographiquement à l'hypercentre londonien. La cause des habitants affectés par la régénération « ordinaire » bénéficie d'une faible couverture alors qu'ils sont de plus en plus mobilisés sur la scène juridique.

Si l'on peut comprendre l'absence médiatique des procédures juridiques en raison de leur technicité, l'invisibilité des injustices sociales auxquelles donnent lieu les grands projets de régénération est en revanche plus surprenante. Dans ce cadre, notons que le travail consciencieux mené par l'Association londonienne de défense des droits des locataires du parc public (London Tenants Federation – LTF) n'est jamais repris par la presse. La LTF suit pourtant le développement des projets de régénération et mesure le nombre d'unités résidentielles abordables et sociales perdues ou gagnées pour ces sites (encadré 8.6). Ce faisant, elle fournit un bilan de la régénération bien plus précis que celui de la GLA dont les chiffres sont toujours agrégés au niveau des *boroughs*.

¹³⁴ Les procédures de *judicial review* se déroulent en deux temps : dans un premier temps, le tribunal administratif reconnaît la légitimité de la demande des plaignants. Dans un deuxième temps se déroule la procédure de *judicial review* proprement dite pendant laquelle le tribunal entend les arguments des différentes parties et décide de confirmer la décision administrative ou de l'annuler. C'est cette phase qui est désignée par le terme *hearings*.

Encadré 8.58 Un exemple de contribution de la LTF aux enquêtes publiques sur la régénération

 www.parliament.uk [Accessibility](#) | [Cookies](#) | [Email alerts](#) | [RSS feeds](#) | [Contact us](#)

[Home](#) **Parliamentary business** [MPs, Lords & offices](#) [About Parliament](#) [Get involved](#) [Visiting](#) [Education](#)

[House of Commons](#) [House of Lords](#) [What's on](#) [Bills & legislation](#) [Committees](#) **Publications & records** [Parliament TV](#) [News](#) [Topics](#)

You are here: [Parliament home page](#) > [Parliamentary business](#) > [Publications and Records](#) > [Committee Publications](#) > [All Select Committee Publications](#) > [Commons Select Committees](#) > [Communities and Local Government](#) > [Communities and Local Government](#) Session 2010-11

Regeneration

Regen 48

Written evidence submitted by London Tenants Federation

g. Ferrier Estate regeneration, Kidbrooke, Greenwich

There is significant loss of social rented housing in the Kidbrooke (Ferrier Estate), regeneration scheme. 1,900 council homes are to be demolished, 4,000 new homes to be built, – only 1,480 will be affordable and only half will be social rented (a loss of 1,160 social rented homes). Of the 2,583 new homes built over the last 3 years in Greenwich, only 13 % (346) are social rented.

e. Elephant and Castle regeneration

Plans are for demolition of the 900 homes on the Heygate estate and for massive new housing developments (some already built) – but of the 2000 homes that have been built or have planning permission at the Elephant and Castle, only 89 (4 %) are social rented.

c. Exclusive luxury river-side developments/regeneration schemes providing little or no social-rented housing

Parliament View, a 190 luxury apartment block, has no social-rented homes. £1.3m in lieu of affordable housing was spent in 2004 on only 8 units in Herne Hill; a different ward.

Battersea Reach, Wandsworth, a new 12.8 acre riverside development which, when complete, will have 1380 apartments. Only 72 (5 %) of which will be social-rented.

Cependant, aucun des chiffres rapportés par la LTF n'a été mentionné dans le *London evening standard*. Depuis 2002, les luttes impliquant des locataires du parc public ont bien du mal à se frayer un chemin dans les colonnes du quotidien alors qu'elles sont exemplaires des impasses et des contradictions des politiques de régénération. La crise du logement, qui touche désormais une fraction grandissante de la classe moyenne, de nouveau à l'honneur dans les sections débats du journal, aurait pu constituer une opportunité d'en discuter. Mais, ce débat a fini par prendre un tour xénophobe, désignant les propriétaires étrangers comme les boucs émissaires de la crise.

2. La géographie fragmentée des luttes contre la régénération

2.1. L'ordre spatial de la régénération

2.1.1 Une logique de projet, un régime d'exceptionnalité

L'invisibilité médiatique relative des luttes contre la régénération depuis 2000 ne signifie pas l'absence de mobilisation. Cependant, elle en illustre un trait générique : la difficulté de dépasser le périmètre des projets et de remettre en cause les principes qui les soutiennent. Ces difficultés s'expliquent en partie par la spatialité même de la régénération, dominée par une logique de projet.

Les analyses de M. Dikeç (2001, 2005, 2007) et E. Swyngedouw (2007, 2009, 2011) sur la spatialité du politique offrent un arsenal théorique particulièrement apte à saisir cette configuration qui pèse sur l'émergence d'un discours général de remise en cause de la régénération. S'appuyant sur les travaux des philosophes J. Rancière (1990) et Lefort (1981) cherchant à saisir les différents types d'activités politiques dans leur rapport à l'État et à l'expression du dissensus, ils distinguent trois types d'action collective.

2.1.2 La police de la régénération

La première, la « police », désigne les activités créatrices d'un ordre. Elles distribuent et assignent fonctions et places aux individus et aux institutions (Dikeç, 2007). Elle « partage le sensible » pour reprendre le titre d'un ouvrage de J. Rancière (2000) et dessine les contours des légitimités politiques. Dans le cadre de la régénération londonienne, nous avons vu que plusieurs types de « police » se sont construits depuis les premières politiques de développement de l'*inner city* dans les années 1970. Elles mettent en place un ordre sociospatial qui favorise les acteurs de la promotion immobilière et fait plus ou moins appel à la mobilisation du secteur associatif.

Dans la séquence étudiée, les acteurs du secteur immobilier sont aussi soumis à une forme de police qui favorise tour à tour différents types de promoteurs, selon leur propension à fournir des logements abordables ou très haut de gamme. En retour, les publics de la régénération sont également policés selon le rôle qui leur est assigné. Les employés du secteur public sont dans un premier temps considérés comme la clé du développement social des quartiers en déclin. Prioritaires dans l'allocation des

logements subventionnés et accessibles aux classes moyennes (*affordable*), leur rôle est également de rééquilibrer la composition sociale des quartiers d'habitat public (*council housing*) aux dépens des locataires sociaux, la frange de la population la plus démunie. Nous avons vu que l'offre à destination de ce groupe avait significativement baissé dans les zones d'opportunité entre 2001 et 2011.

Les administrateurs municipaux sont, quant à eux, soumis à la police de l'audit qui exige qu'ils fournissent les preuves sur lesquelles s'appuient leurs décisions (*evidence-based*) et qui définit les critères d'évaluation des programmes de régénération. À Londres, les critères sont définis par la GLA qui impose aux *boroughs* de mesurer constamment le nombre de nouvelles unités résidentielles construites en fonction de leur statut. Il s'agit par là de mesurer le nombre d'unités abordables construites dans le total des nouvelles constructions afin de voir que les subventions accordées par l'agence publique HCA (Homes and Community Agency) – absorbée par la GLA en 2010 – servent bien à fournir ce type de logements. Mais, il n'existe pas d'évaluation à l'échelle des projets. Les projets ne font pas non plus l'objet d'une étude post-livraison (*post-occupancy study*) visant à identifier le profil socio-économique des nouveaux résidents ou à mesurer l'impact du programme sur la trajectoire résidentielle des habitants du quartier, sur les activités commerciales, l'offre d'emploi, de services et de logements et plus généralement, le niveau d'exclusion (*deprivation*). En définitive, tout se passe comme si les effets de la régénération ne nécessitaient pas de discussion tant ils seraient évidents. Or, les effets exacts de la régénération sont loin d'être connus (Rhodes *et al.*, 2005 ; Tyler *et al.*, 2013).

2.1.3 Le politique et la politique dans la régénération

Les deux autres types d'action collective que les auteurs identifient sont désignés par les termes « la » politique et « le » politique. Tous deux se caractérisent par des conflits et des relations de pouvoir. La politique désigne les conflits d'intérêts et les tensions qui s'exercent au sein de la police entre les parties prenantes. Dans le cadre de la régénération, elle englobe par exemple l'ensemble des négociations qui s'exercent lors de l'attribution des permis de construire ou les débats qui ont lieu dans les arènes participatives locales et dans les *local strategic partnerships* que nous avons étudiés dans le chapitre précédent.

En revanche, le politique se présente comme une perturbation de la police. Il concerne les actions qui visent à faire entendre une voix dissidente s'opposant à la police et réclamant une place et un rôle dans sa définition. Il caractérise les actions qui visent ainsi la reconnaissance de certains groupes et de leur expérience ou, dans les termes de J. Rancière, à l'élargissement du sensible qui préside à l'assignation des

places et des rôles sociaux. Le politique se construit dans l'arène où ceux qui ne prennent pas part au partage du sensible, ceux à qui il n'est pas fait de place, les « sans part » de J. Rancière, se transforment en une voix reconnue dans l'ordre de la police et qui porte la possibilité de sa reconfiguration. Il se signale par conséquent par une interruption de l'ordre existant qui ne se limite pas à la seule irruption du conflit (Dikeç, 2005). Autrement dit, si l'expression du dissensus se situe à la racine de la possibilité même du politique, elle en constitue une condition nécessaire, mais pas suffisante. Le politique émerge lors de la mise en place, fugace et contingente, de moments de « régimes radicaux d'égalité » pendant lesquels s'ouvre un espace possible d'émancipation, de reconnaissance et de participation (Swyngedouw, 2011).

L'ouverture de possibles politiques et d'une redéfinition du sensible passe par l'adoption de positions spatiales « décalées », par l'action même d'occuper une place qui ne nous est pas attribuée, et ce faisant, de refuser d'occuper la place à laquelle on est assigné¹³⁵. Appliquée à la régénération, une telle théorie implique que les luttes s'opposant à des projets de régénération finissent par changer les dispositifs qui président à leur réalisation. Une tâche particulièrement ardue dans un contexte qui opère par projet.

2.2 Les monades de la lutte

La fragmentation de la lutte contre la régénération n'est pas seulement le produit d'un biais dans sa représentation médiatique, elle reflète sa forme spatiale, atomisée dans une multitude de conflits qui ne montent que très rarement en généralité pour en contester les principes. Contraints par l'objet même de leur opposition, rares sont les conflits recensés qui parviennent à dépasser le périmètre du site contesté pour s'affilier à d'autres luttes et à d'autres réseaux. Ainsi, Just Space, coalition que nous étudions par la suite, ne fédère qu'une minorité des conflits que nous avons recensés dans la presse.

Catalysée dans des projets de grande ampleur présentés comme des cas exceptionnels, la régénération n'est pas en définitive identifiée comme un programme politique qui pourrait être remis en cause dans ses principes. Même s'il est possible de reconstituer les rationalités et les références qui cadrent la mise en œuvre de ces projets, ces derniers sont le plus souvent présentés comme des instances uniques, extraordinaires, qui ne relèvent pas des cadres et des régulations existantes. C'est donc

¹³⁵ E. Swyngedouw illustre cette idée en recourant à l'exemple classique de l'acte de désobéissance civile de R. Park en 1955. Citoyenne états-unienne victime de la ségrégation raciale, elle refusa de céder sa place à un passager Blanc dans un bus alors que la loi l'y obligeait.

la configuration spatiale même de la régénération qui empêche l'émergence d'un mouvement social plus général. À Londres, les deux conflits que nous avons étudiés illustrent à la fois les consentements et les résistances à cet ordre spatial de la régénération.

2.2.1 Open Shoreditch : la manufacture du localisme

Dans les marges de la City de Londres, la création d'Open constitue une réaction aux programmes de régénération locaux. Pour autant, l'association ne s'est pas affiliée de façon durable à d'autres luttes, menées soit dans le quartier sur d'autres sujets, soit contre les modalités de la régénération. L'histoire de l'association est celle d'un refus répété de sortir du périmètre du projet urbain qui a initialement déclenché la mobilisation.

Rappelons la chronologie générale du mouvement. La première mobilisation du groupe s'est déroulée en 2000. Elle implique initialement des artistes, clients d'un bar-restaurant situé dans les franges immédiates de la City, contre un promoteur immobilier ayant investi deux millions de livres sterling dans la rénovation d'un régénérateur électrique victorien. Ce bâtiment n'est pas classé au registre du patrimoine. Il peut par conséquent facilement être détruit pour permettre l'expansion de la City de Londres dans ses franges nord. En 2000, un promoteur basé dans la City de Londres propose de raser le bâtiment pour y construire un complexe mixte résidentiel et de bureaux articulé autour d'une série de tours. La mobilisation aboutit à un premier refus par le *borough* de Hackney d'accorder le permis. L'opposition à la destruction du bâtiment se poursuit en 2008 au moment où une nouvelle demande de permis est déposée pour un projet similaire. Elle aboutit au dépôt d'une troisième demande qui, cette fois, conserve le bâtiment, accordée en 2012.

Pour les personnes qui participent à ces mobilisations, l'enjeu ne réside pas seulement dans la protection d'un monument victorien. La majorité des adhérents sont les propriétaires de bâtiments industriels rénovés à grands frais. En protégeant le tissu urbain, il s'agit pour eux de protéger la valeur de leur bien. Pour ces résidents installés récemment dans le quartier, il s'agit également de se faire une place sur l'échiquier politique local de Tower Hamlets. Arrivés pour la plupart à la fin des années 1990 d'autres quartiers gentrifiés (Hamstead, Islington, Camden) dans une municipalité dominée politiquement par la minorité bangladaise, ils estiment que leur voix n'est pas assez entendue dans les projets de réaménagement du quartier. Cette représentation n'est pas sans fondement, puisque la définition des stratégies de requalification précède leur installation. Lorsqu'ils viennent s'installer dans la municipalité de Tower Hamlets, ils sont donc, dans un premier temps, exclus, *de facto*, de la police du projet urbain

local. Les conflits juridiques dans lesquels ils s'engagent, fort coûteux¹³⁶, constituent des luttes pour se faire entendre et reconnaître des pouvoirs locaux.

Conscients qu'une mobilisation organisée autour de la protection de ce seul bâtiment paraît peu mobilisatrice aux yeux d'un public plus large, l'association qui s'appelait initialement « Save the Light » (du nom du bar, le Light Bar) devient « Save Shoreditch » (encadré 8.59) et modifie son discours. Elle réoriente sa communication autour d'une opposition à l'avancée de la City de Londres qui serait négociée secrètement par les pouvoirs publics. Aidée par la crise financière qui pointe du doigt les dérives du secteur bancaire, l'association dénonce l'avancée du quartier d'affaires comme une autre illustration de l'hybris consumériste qui y règne. Cette montée en généralité temporaire lui permet de s'associer à un autre groupe engagé dans une lutte contre la régénération à Dalston, dans le *borough* de Hackney¹³⁷.

Forte de sa visibilité acquise durant la campagne du Light Bar, l'association Save Shoreditch, devenue entre-temps Open Shoreditch, prend la tête d'autres mobilisations dans le quartier. Profitant du ralentissement du marché immobilier, elle conteste à partir de février 2009 le permis de construire obtenu en mai 2008 par un promoteur local (Telford) pour la construction d'une tour de 25 étages en bordure de la friche ferroviaire du Bishopsgate Goodyard. L'association entame une action en justice pour contester la procédure d'attribution du permis qui, si elle n'aboutit pas, lui permet d'être pleinement reconnue comme un acteur à part de la société civile. Entre mars et mai 2009, au moment de la phase de consultation pour l'établissement du plan-masse du projet de requalification de l'ensemble de la friche du Bishopsgate Goodyard, ses *leaders* sont ainsi consultés en audience particulière par la mairie. L'association entretient dès lors un contact régulier avec le promoteur immobilier dont elle espère pouvoir influencer les choix architecturaux. Elle milite en particulier en faveur d'une réduction des hauteurs des bâtiments au profit d'une densification de leur emprise au sol. Nous avons vu dans le chapitre précédent comment l'accord qui était parvenu à être trouvé entre promoteurs, acteurs de la société civile et municipalité avait finalement été intégralement modifié lors du retournement de conjoncture économique. Les efforts d'Open Shoreditch pour défendre sa cause auprès des promoteurs n'auront pas, en définitive, été couronnés de succès.

¹³⁶ Un des *leaders* nous confie ainsi que le montant des frais juridiques pour un des cas qu'ils ont finalement perdu s'est élevé à 17 000 livres sterling. À la question « pensez-vous que cela valait la peine de s'engager dans cette procédure », il répond « oui, cela a montré à la municipalité que nous avions la dent dure (*we had teeth*) ».

¹³⁷ Dirigée par un juriste spécialiste des questions d'aménagement, l'association Open Dalston milite contre la densification résidentielle d'un nœud de transport ouvert en 2011 en recourant à la même stratégie de communication. Pour Open Dalston, l'érection des tours résidentielles signifie l'avancée de l'emprise des intérêts de la City dans la production de l'urbain et menace la cohésion du quartier.

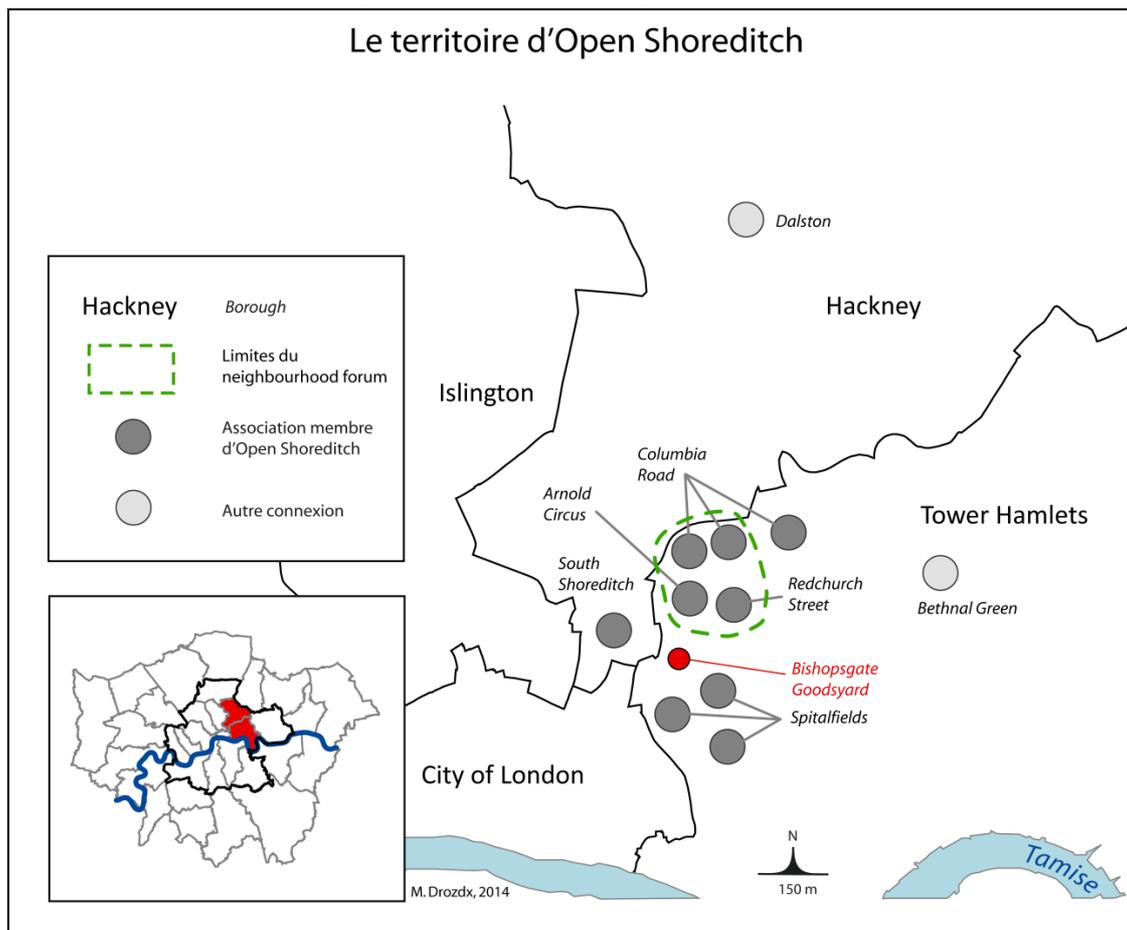
Encadré 8.59 L'évolution des registres de mobilisation d'Open Shoreditch



Durant cette période, la montée en généralité de l'association a principalement consisté à changer le nom de l'association mais pas son agenda. Ainsi, même si elle est

affiliée à Open Dalston, aucun des membres d'Open Shoreditch ne prend part à ses réunions. Si Open Shoreditch accepte les principes généraux de promotion de l'environnement et d'un développement urbain durable, l'association refuse d'élargir son engagement aux campagnes extérieures au quartier. Leur définition du quartier reste lâche puisqu'il s'étend jusqu'au sud de Tower Hamlets pour inclure Spitalfields, pourtant déconnecté spatialement des autres associations par la friche du Bishopsgate Goodsyard.

Figure 8.92 Le territoire d'Open Shoreditch



La territorialité de l'association est fonction de la distance sociale de ses membres bien plus que de leur distance spatiale et reflète également la géopolitique locale liée à l'appropriation de la friche ferroviaire du Bishopsgate Goodsyard. Dans un premier temps, l'association fonctionne en réseau et fédère les représentants locaux de groupes possédant des dispositions socio-économiques et résidentielles semblables : haut niveau de revenus, niveau d'éducation élevé, arrivée récente dans le quartier, propriété ou multipropriété locale. Dans un deuxième temps, au moment de la définition des limites du *neighbourhood forum* (2012), l'association revendique le territoire du Bishopsgate Goodsyard tout en réduisant son territoire sur les associations

les plus actives du réseau (figure 8.92). Elle cherche ainsi à s'approprier les éventuelles contributions fournies par les promoteurs lors du lotissement de la friche tout en réduisant au maximum le territoire qui pourrait en bénéficier¹³⁸. En 2013, les municipalités de Hackney et Tower Hamlets décident d'exclure la friche du dispositif des *neighbourhood forums* pour conserver la mainmise sur l'intégralité des contributions reçues lors de son lotissement.

Dans ses discours, l'association prend un soin particulier à ne pas trop « monter en généralité », car c'est son ancrage local qui lui garantit sa participation aux concertations d'aménagement. Au risque de passer pour des *nimbys* (*not in my backyard*), ses membres préfèrent jouer la carte du localisme pour gagner en légitimité politique. De la même façon, la concentration sur les projets d'aménagement leur permet de ne pas avoir à s'affilier aux autres luttes et mobilisations sociales locales¹³⁹. Ainsi, même si la plupart des membres possèdent un réseau social connecté aux arènes politiques et médiatiques nationales, au ministère de l'aménagement et à CABE, la commission nationale pour l'environnement bâti, aucune de leurs interventions publiques ne prend pour objet les politiques de régénération ou une thématique générale comme le logement. Chaque intervention se concentre sur un site particulier (cf. encadré 8.60 et figure 8.93). Leur seule sortie publique s'est déroulée lors de l'*examination in public* du *London plan* en 2010, mais là encore, elle concernait un site particulier. Ils sont ainsi venus demander à la GLA d'être exclus de la zone d'activité centrale (*central activity zone*) afin de ralentir la progression de la City de Londres dans ses marges nord. Dans le cas d'Open Shoreditch, la structure spatiale de la régénération par projet permet de contrôler l'ouverture du réseau et l'absence, parfaitement contrôlée, de montée en généralité. Loin de constituer une contrainte dans ce cas, la spatialité de la régénération par projet est au contraire acceptée et utilisée par l'association.

¹³⁸ Jusqu'au *Localism Act* de 2011 et à l'exception du logement, les contributions reçues lors des négociations entre promoteurs et municipalités sont versées dans un pot commun que la municipalité peut redistribuer sur l'ensemble du *borough*. Depuis 2012, s'il existe un *neighbourhood plan*, les contributions doivent être reversées à hauteur de 35 % dans son périmètre.

¹³⁹ Sollicité par des associations sociales comme Shoreditch Citizen, branche de London Citizen, association d'action sociale, le groupe a justifié son refus de participer à leurs activités car elles ne concernent pas l'aménagement urbain.

Encadré 8.60 Des mobilisations limitées au périmètre des projets



A

B Now to the proposed
25 Storey Tower Block

Boundary Estate, Redchurch St, Old Nichol St, Old Row, Charter St
and surrounding areas will be affected.

SEND YOUR OBJECTION TO:
shard@openshoreditch.gov.uk
direct@openshoreditch.gov.uk
planning@openshoreditch.gov.uk

COPY YOUR OBJECTION TO OUR WARD COUNCILLORS:
cliff@openshoreditch.gov.uk
cliff@openshoreditch.gov.uk
cliff@openshoreditch.gov.uk
 QUARTS PA1110040 AND PA1110041

AND INCLUDE YOUR ADDRESS
+ POSTCODE

Find 'Ditch The Block'
on Facebook



'ditch The Block'

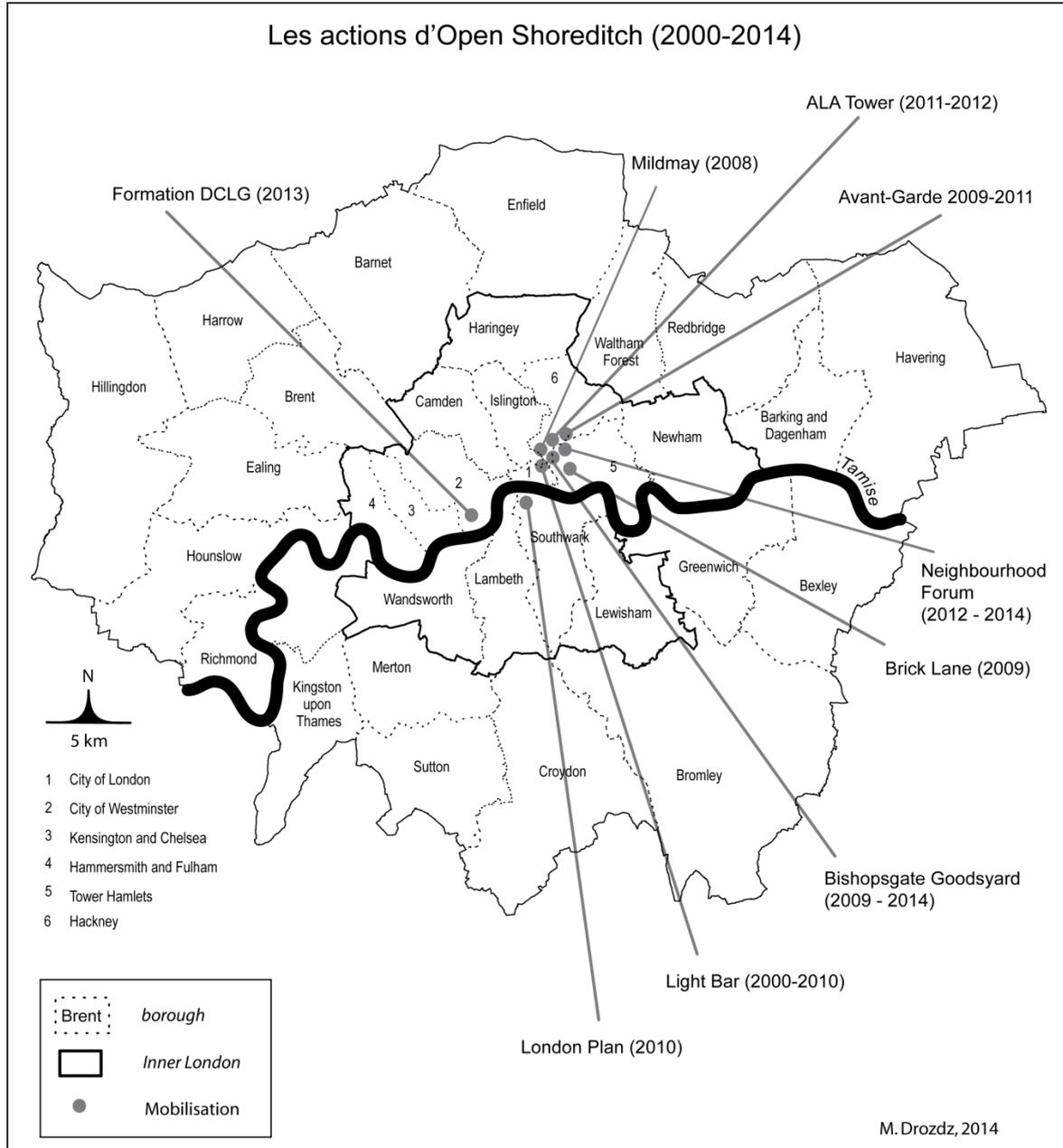
Ward of Shoreditch
 Higher density
 Higher school places
 Higher TV and mobile
 phone reception
 More affordable
 housing
 Green spaces
 More traffic

Le patrimoine urbain ne constitue pas le seul grief de l'association. Elle dénonce également les nuisances des projets de tours résidentielles en termes d'accès à la lumière (A)(overshadowing) (B).

La concentration sur les effets physiques et matériels de chaque projet lui permet de ne pas s'engager dans un discours plus général sur les orientations des politiques urbaines.

Source : Open Shoreditch, 2011

Figure 8.93 La géographie concentrée des actions d'Open Shoreditch



2.2.2 Wards Corner : la montée en généralité en réponse à l'exclusion politique

Cas qui se situe à l'opposé d'Open Shoreditch par de nombreux aspects, la mobilisation autour de Wards Corner illustre pourtant les mêmes contraintes spatiales qui pèsent sur les luttes contre les projets de régénération. Comme Open Shoreditch, la création de la Wards Corner Coalition, WCC, s'organise dans un premier temps contre la destruction d'un bâtiment historique, un centre commercial dont la construction date de la période edwardienne. Au fur et à mesure du développement du conflit, les motifs de revendications se multiplient et la lutte de la WCC devient celle de publics exclus

du projet de régénération, habitants et commerçants du site actuel. Le suivi des réunions organisées par la coalition révèle dans les faits l'alliance de deux groupes dont les revendications et les répertoires d'action diffèrent. Tous les deux affectés par le projet, les territoires sur lequel ils s'appuient pour construire leur mobilisation ne se superposent pas et expliquent l'originalité du cas dans le corpus des luttes contre la régénération.

Encadré 8.61 WCC, une mobilisation composite

A



B



Sur ces deux images extraites des archives de la WCC, deux moments de mobilisation du groupe. La première (A) à l'entrée de l'annexe de la mairie avant l'examen d'un permis de construire. Unis sous la bannière qui figure le bâtiment, tous ne luttent pas pour la même chose : si certains cherchent à restaurer un bâtiment auquel ils sont attachés, d'autres se battent contre leur expulsion du marché. La seconde (B) est prise lors d'une réunion où des leaders locaux et des leaders de la communauté latino-américaine à Londres sont invités à prendre la parole devant un public qui témoigne de la diversité des personnes engagées dans cette mobilisation.

Source : archives de la WCC

Le premier groupe réunit des habitants du quartier. La plupart sont propriétaires de leur maison, comme dans le cas d'Open Shoreditch, mais se distinguent des

militants de Shoreditch par leur position socio-économique plus diversifiée. Ce groupe compte aussi bien des propriétaires de longue date issus de l'immigration antillaise¹⁴⁰ que des hauts fonctionnaires venus s'installer récemment dans le quartier car il est adjacent à des quartiers gentrifiés (Finsbury Park, Holloway et Stoke Newington) et très bien connecté au quartier de Westminster via la ligne de métro Victoria. Les employés du secteur public sont nombreux et la coalition compte également quelques artistes âgés venus s'installer dans le quartier au moment de leur retraite. La plupart ne résident pas à proximité immédiate du site mais dans un rayon d'un kilomètre autour de la station de métro de Seven Sisters. Dans la plupart des cas, c'est en sortant de la station et en recevant une brochure faisant la promotion du projet du promoteur qu'ils apprennent l'existence du plan de démolition du Wards Corner.

Au sein de la coalition, ce groupe milite pour la restauration du bâtiment menacé et plus généralement, pour une amélioration de « l'allure » du quartier. Ses membres ont un rapport ambigu à la communauté des commerçants installés sur le site. Percevant les similarités du quartier avec d'autres quartiers résidentiels gentrifiés, ils espèrent que la restauration du bâtiment permettra une montée en gamme des commerces qui évitera l'arrivée des chaînes de restauration présentes dans les centres commerciaux. Sensibles aux demandes des commerçants actuels menacés de devoir quitter le site, tous ne revendiquent pas leur maintien en place. Pendant la campagne de mobilisation, ils privilégient des répertoires d'action centrés sur le bâtiment. Leurs actions visent à signifier l'attachement de la population locale au Wards Corner pour contrecarrer le discours dépréciatif des services de la mairie. Ils organisent ainsi une série de performances comme un *building hug* (accolade) fait d'une chaîne humaine entourant le bâtiment. Bien connecté aux réseaux politiques en place, le groupe milite auprès des élus locaux pour faire entendre sa voix mais ne contacte pas les autres échelons politiques. Le groupe n'est cependant pas avare de discours généralisant sur la trahison de la parole habitante par le monde politique, qu'il professe à de nombreuses reprises pendant les réunions publiques mais sans parvenir à traduire ce mécontentement en demandes plus précises. Comme dans le cas d'Open Shoreditch, le cadrage exclusif de leurs revendications à l'échelle du projet empêche une montée en généralité éventuelle sur la question de la régénération. Au sein de ce groupe, les revendications articulées autour de la reconnaissance restent le fait d'individus isolés qui ne parviennent pas à susciter l'adhésion des autres membres mais qui s'associent à l'autre groupe impliqué, les commerçants, que nous verrons ultérieurement.

¹⁴⁰ Ils sont venus s'installer dans les années 1970 quand le reste de la ville et les logements sociaux leur étaient inaccessibles.

Encadré 8.62 La mobilisation autour de la sauvegarde du bâtiment



Source : Drozd, 2012

La stratégie centrée sur la sauvegarde du bâtiment constitue la principale faiblesse du groupe dans la négociation avec les pouvoirs publics. Après la phase de

conflit, la coalition cherche à devenir un partenaire auprès du *borough* dans la requalification du site. Alors que la décision de casser l'accord du permis de construire s'était appuyée sur la nécessité de reconnaître sa fabrique sociale, ce groupe de la coalition continue de défendre un projet axé sur la restauration patrimoniale. L'administration du *borough* leur rappelle alors que cette revendication nécessite des ressources dont ils sont dépourvus, et en profite pour réitérer que la coalition n'est pas, sur cette base, un partenaire légitime.

Encadré 8.63 Les raisons de l'exclusion de WCC du projet de régénération

Dear xxxx,

Thank you for your email dated 8 December 2011 enclosing a copy of the notes of our meeting on 27 October 2011.

It was certainly very good to meet you and your colleagues and understand your ambition for the Wards Corner site. While the Wards Corner Community Coalition's plans for the site are laudable I did set out my key concerns at the meeting; [...]

** that the refurbishment does not, on the face of it, appear to be deliverable on a number of grounds ;*

- 1. It does not have the support of the freeholder of the building – TfL [Transport for London]*
- 2. It does not appear to have the necessary finance in place [...]*

In the light of the above I am concerned that the Wards Corner Community Coalition is raising expectations of local people that the refurbishment scheme can be delivered when the likelihood of this being possible is extremely low.

Undoubtedly you will feel that the Council is being unhelpful, however, I remain happy to meet with you and your colleagues to discuss ways in which the completed regeneration/redevelopment of the Wards Corner site can be achieved. This will necessarily remain a constrained position while the Council remains in a contractual agreement with its development partner.

Yours faithfully

X. Director of Place and Sustainability

Source : WCC

Si la mobilisation de la Wards Corner Coalition détonne dans le paysage des luttes contre la régénération, c'est en raison de l'action de l'autre groupe qui compose la coalition. C'est ce groupe qui refuse explicitement d'organiser son opposition à la seule échelle du projet de régénération et qui perçoit l'importance d'une alliance plus large à l'échelle métropolitaine. Il est principalement constitué des commerçants

colombiens, majoritaires sur le site de Wards Corner depuis le début des années 2000. La plupart ne vivent pas sur place mais dans le sud de Londres, à proximité du quartier de Elephant and Castle, autre centralité latino-américaine à Londres.

Les *leaders* des commerçants du marché de Wards Corner optent pour une stratégie spatiale qui cherche à ancrer leur mobilisation dans la reconnaissance de la communauté latino-américaine de Londres. Dans un premier temps, pour inscrire l'identité des commerçants locaux dans celle, plus large, de la communauté colombienne londonienne, ils invitent l'ambassadeur de Colombie à venir visiter le site. La connexion d'une des commerçantes du marché à un journaliste qui avait couvert la mobilisation internationale précédente dans laquelle elle avait été impliquée¹⁴¹ leur assure une visibilité médiatique auprès de la communauté hispanophone. Pendant la campagne proprement dite, les *leaders* locaux mobilisent les ressources et multiplient les contacts auprès des autres communautés latino-américaines, en particulier auprès d'un militant des droits de la communauté salvadorienne.

Entre 2008 et 2013, les commerçants parviennent à faire se déplacer sur le marché le maire de Londres, B. Johnson, ainsi que son candidat concurrent à l'élection de 2012, K. Livingstone (encadré 8.64). L'enjeu est de taille puisque la communauté représente 300 000 personnes, et plusieurs milliers de votants. De la même façon, ils organisent un débat entre les candidats à l'Assemblée de Londres la semaine précédant les élections. La lutte pour la préservation du marché devient celle d'une communauté vulnérable, mal reconnue et dont plusieurs membres, arrivés au Royaume-Uni avec le statut de réfugiés, ont déjà subi des déplacements forcés. La fermeture du marché est ainsi figurée comme une atteinte aux droits de cette communauté de bénéficier du soutien de ses membres, réunis dans un même lieu. Même si les tensions au sein des commerçants du marché sont nombreuses, ils s'accordent autour de ce discours. Il leur permet de ne pas limiter l'objet de leur lutte au patrimoine matériel du marché mais d'y inclure des revendications sociales plus générales et, ce faisant, de s'opposer au

¹⁴¹ Il ne nous est malheureusement pas possible ici de relater l'ensemble des détails de cette mobilisation, distante des luttes contre la régénération proprement dites. Signalons simplement que la leader en question avait été impliquée dans la mobilisation internationale qui a conduit à la condamnation de la firme multinationale Shell pour les dégradations environnementales provoquées par la construction d'un pipeline en Colombie. Pour les détails relatifs à cette affaire voir l'article du quotidien *The Guardian* « *BP faces damages claim over pipeline through Colombian farmland* » [<http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/11/colombia-farmers-sue-bp-pipeline>, 26/07/2014]. La leader, assistant des juristes britanniques lors de cette affaire, elle-même réfugiée à Londres depuis la fin des années 1990, noue à ce moment-là des contacts avec les grandes ONG latino-américaines basées à Londres et avec plusieurs journalistes, réseau qu'elle réactive lors de la mobilisation autour du Wards Corner.

déplacement du marché et pas seulement à sa démolition. Ce registre et cette montée en généralité leur permettent de faire entendre leur cause dans d'autres instances que celles de la municipalité.

Encadré 8.64 Mobilisation autour de l'identité latino-américaine de la communauté commerçante du marché



Save Tottenham's Pueblito Paisa

Tottenham's Pueblito Paisa, home to the city's vibrant Latin American community, is under threat. Time Out investigates

The sound of salsa blasts on to the steamy July street, snatches of Spanish drift up from the tables of an outdoor café and market traders greet each other with kisses. But this isn't Bogotá or Lima: it's Tottenham, where locals have established Pueblito Paisa, the largest Latin American market in England, selling everything from cornbread to, er, male corsets.

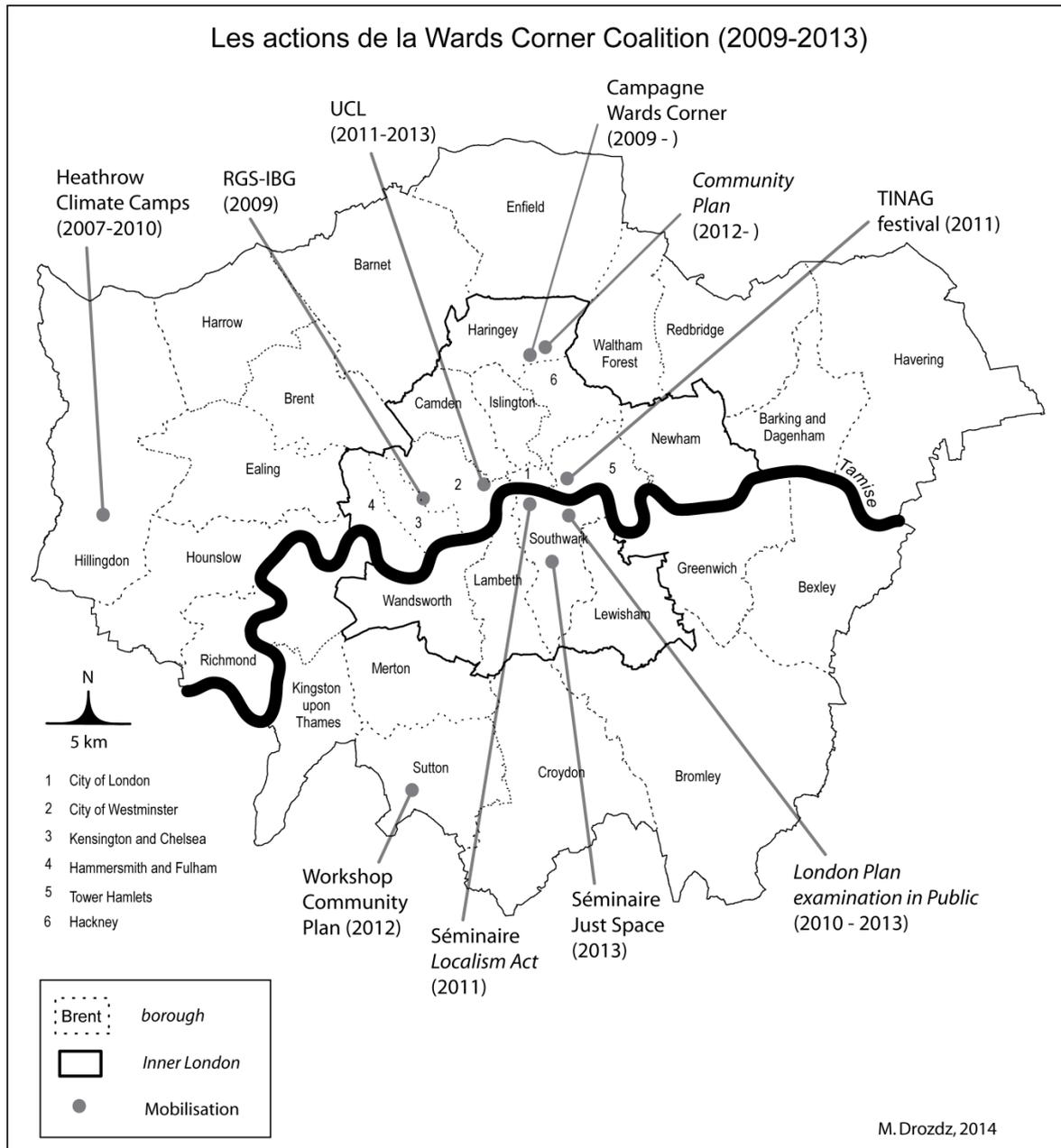
'This is a little piece of Latin America in London,' says Victoria Alvarez, who works in a money-transfer shop here. She is also the force behind a campaign to save the market from plans by developers Grainger to bulldoze it to make way for high street retailers and 197 flats. The Edwardian building which houses the market would go, as would some nearby businesses. Haringey Council supports the plans; the burgeoning community of Colombians and Peruvians does not.



(A) Visite du candidat K. Livingstone au moment des élections de 2012. (B) Extrait d'un article qui qualifie le marché de "plus grand marché latino-américain d'Angleterre."

Des membres du groupe d'habitants et des commerçants immigrés s'associent pour court-circuiter l'administration locale et mobiliser des soutiens extérieurs. Ils interviennent au Climate Camp d'Heathrow en 2007 et en 2010, à la réunion annuelle des géographes britanniques en 2009, au festival d'urbanisme « This Is Not A Gateway » organisé dans l'est de Londres en 2011. Ils participent aux formations organisées en 2012 par le Design Council à destination des habitants impliqués dans des projets de régénération alors que la mairie a refusé de les reconnaître comme partenaires. De la même façon, le groupe produit un plan alternatif d'une centaine de pages, exposé pendant plusieurs mois dans le marché. Il aboutit à la publication d'un plan local (*community plan*) déposé auprès de la mairie en 2013. Ces actions permettent à la WCC de gagner une légitimité auprès d'autres organismes. L'organisation est ainsi régulièrement sollicitée par des universités et des ONG pour venir témoigner des façons d'établir un plan local mené par les habitants (*community-led plan*).

Figure 8.94 La géographie dispersée des actions de la WCC



La visibilité de la WCC dans des institutions nationales et métropolitaines constitue une anomalie dans le paysage des luttes contre la régénération. Elle s’explique par les dispositions sociales des habitants et des commerçants installés sur le site. Pour autant, elle n’a pas modifié la « police » du projet. Comme nous l’avons vu dans le cinquième chapitre, le conflit a permis de reconnaître ses effets négatifs sur les habitants et les commerçants, mais il n’a pas pour autant conduit à leur association. Cependant, sans cette montée en généralité autour de la question de la reconnaissance de la communauté immigrée et des effets particuliers de la régénération sur ce groupe, le projet n’aurait pas été différé pendant les quatre années qu’a duré le conflit juridique. Ce délai, sans permettre une reconfiguration de la police, aura au moins

permis aux commerçants d'obtenir *de facto* un délai pour se préparer à un départ éventuel.

3. Just Space : l'émergence d'une coalition métropolitaine

En 2010, Wards Corner rejoint Just Space, un réseau d'associations qui se définit comme *grassroots*, issu de la société civile, par opposition aux forums technocratiques menés par les municipalités que nous avons étudiés dans les deux chapitres précédents. Relativement absent de la scène médiatique généraliste, il constitue à ce jour le principal groupe mobilisé à l'échelle métropolitaine contre les politiques de régénération. Coalition d'intérêts divers, son but est de chapeauter et soutenir les organisations qui sont concernées localement par la régénération et d'offrir un espace d'expression aux injustices qu'elle provoque.

Conçu dès sa fondation pour intervenir à l'échelle métropolitaine, Just Space constitue un exemple intéressant de montée en généralité de groupes mobilisés au départ autour de sites particuliers. Son émergence est le fruit d'un effet d'aubaine saisi par des individus qui ont su articuler l'agenda participatif travailliste aux débats publics sur l'aménagement londonien.

Nous présentons ici la séquence qui voit l'émergence du réseau, sa participation au débat public du *London plan* de 2010 et les actions de soutien aux groupes affectés par la régénération. Elle se solde en juin 2014 par la publication d'un ouvrage, *Staying put, an anti-gentrification handbook for council estates in London*, résultat d'une action conjointe menée par Just Space et des universitaires. L'organisation continue à l'heure actuelle à définir son champ d'action. Il ne s'agit donc pas ici de tirer un bilan exhaustif de cette expérience mais de rendre compte de son émergence. Elle illustre de quelle façon l'opportunité de remettre en cause les modalités de la régénération résulte d'un travail d'appropriation mené par des *outsiders* qui sont parvenus à se créer une place au sein d'un débat dont ils étaient initialement exclus.

3.1 Just Space : un réseau métropolitain, un espace d'expression, un service de formation

Encadré 8.65 Just Space, dix ans de mobilisation

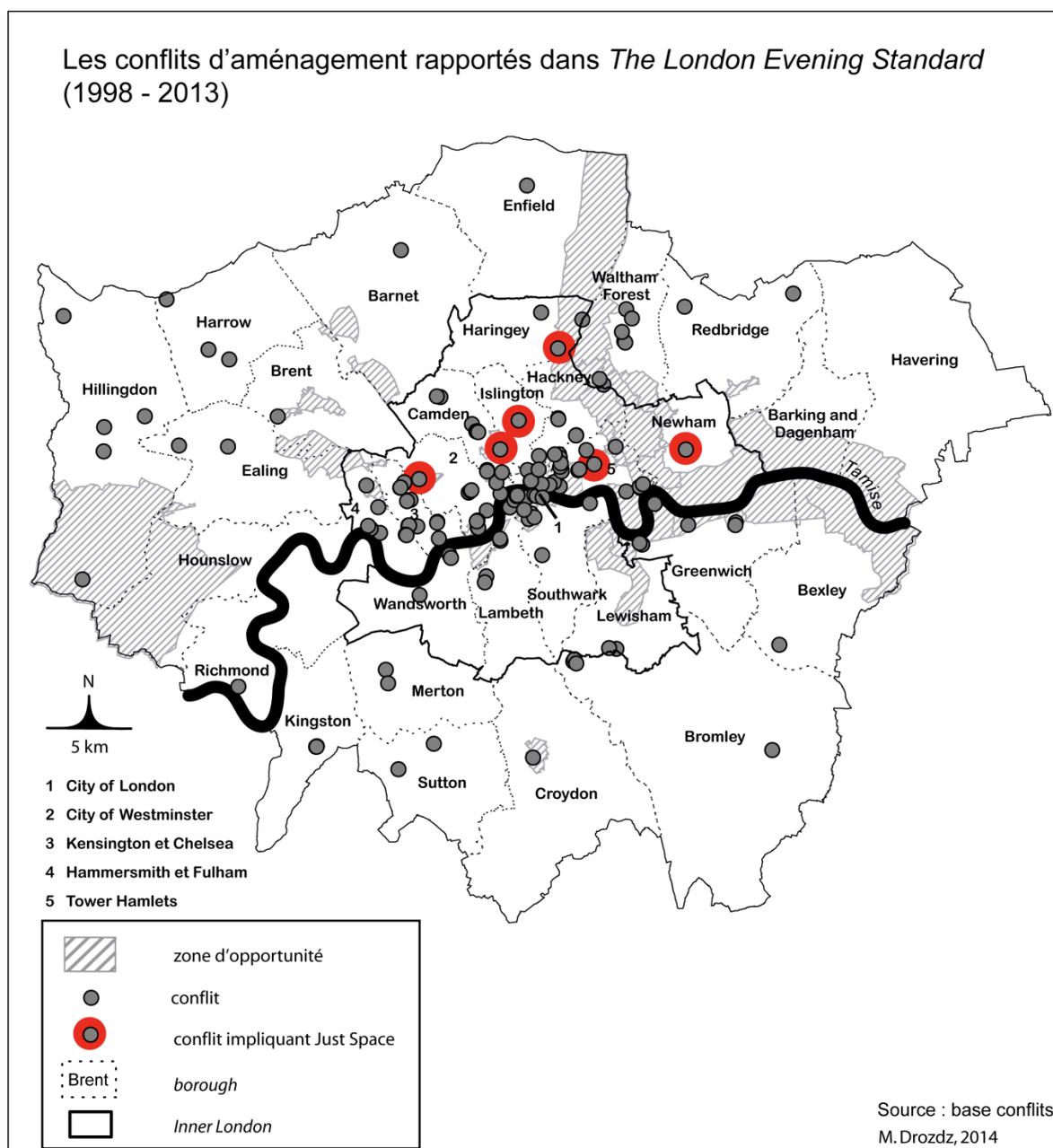
Date	Type d'action
2003-2004	Actions disjointes – Participation non coordonnée au premier débat public du <i>London plan</i> publié en 2004.
2007	Invitation par le London Civic Forum à participer au débat public qui se tient au moment de l'amendement du <i>London plan (minor alterations)</i> . Coordination des groupes qui ont soumis individuellement des commentaires et proposition d'une réponse commune autour des questions d'égalité et de reconnaissance dans l'aménagement urbain. Connexion à la London Tenants Federation.
2008	Soutien officiel de l'administration du maire Livingstone. Attribution d'un financement pour poursuivre la formation des associations de la société civile aux questions d'aménagement stratégique.
2008-2012	Formation et soutien aux groupes locaux pour les encourager à participer aux débats publics des <i>local development frameworks (core strategies, area action plans)</i> dans plusieurs <i>boroughs</i> londoniens.
2010	Préparation du débat public du nouveau <i>London plan</i> . Organisation d'une conférence <i>London Calling</i> afin de coordonner les commentaires des différentes associations. Demande et attribution d'un siège (<i>hot seat</i>) pour les associations locales lors des débats de l'EiP. Participation à 31 sessions sur 36.
2010	Association au département de géographie de King's College et à la fondation Antipode. Participation à des séminaires universitaires.
2011	Demande d'une reconnaissance officielle des associations locales pendant les procédures de débat public et en amont. Demande de reconnaissance de l'expertise citoyenne et d'une évaluation des impacts sociaux des politiques de régénération à Londres, en particulier des zones d'opportunité.
2012-2014	Interventions dans des modules de formation en aménagement urbain à UCL.

Date	Type d'action
2013	Organisation d'une journée d'étude à King's College à destination du milieu associatif pour éviter le déplacement des classes populaires lors des projets de régénération.
2014	Publication d'un « manuel » à destination des habitants affectés par la régénération.

Sources : entretiens, archives de Just Space

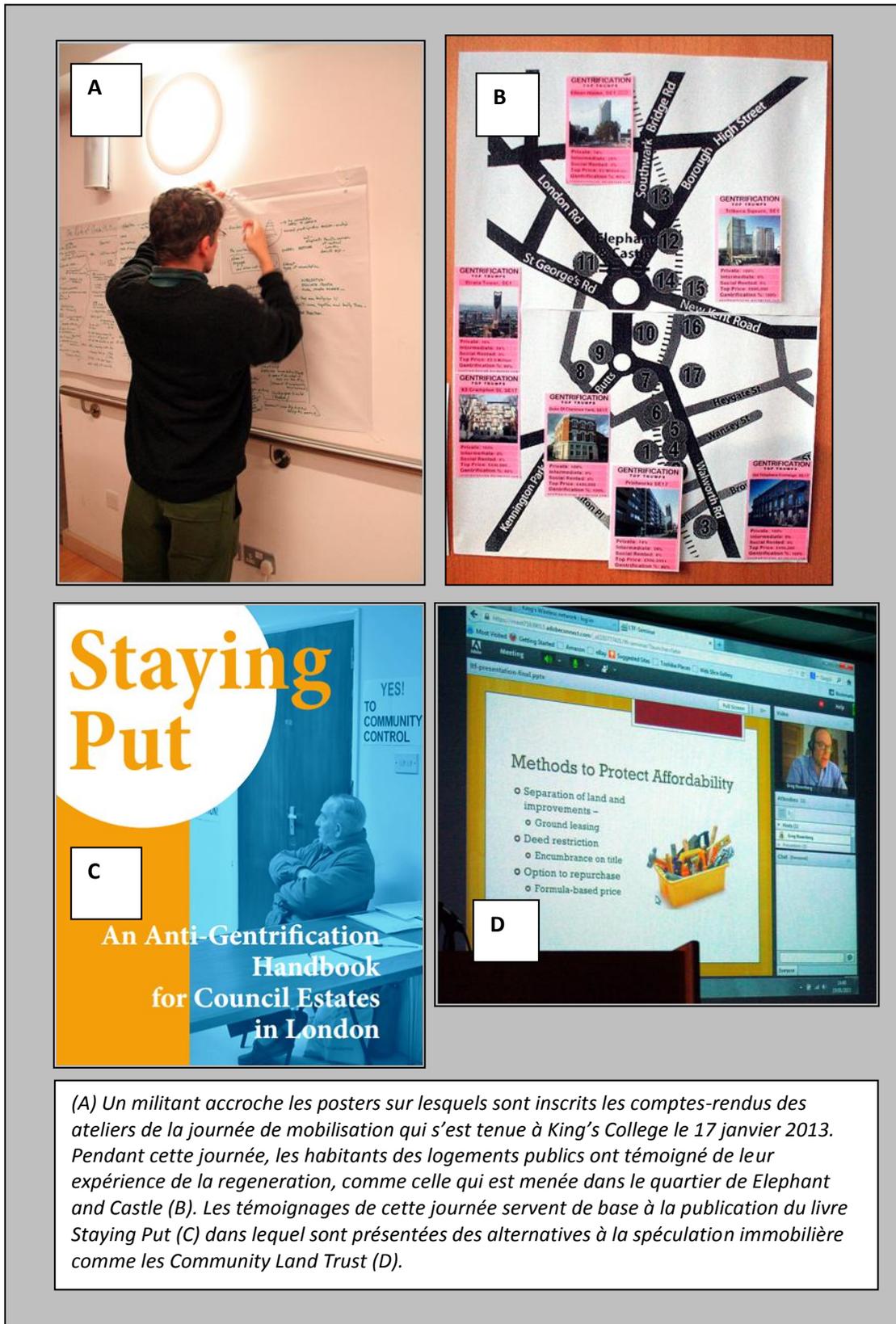
Dès sa création, le réseau Just Space a pour ambition de fédérer au niveau métropolitain des associations agissant localement. Parvenu à réunir une centaine de groupes en moins de cinq ans, il se présente comme une coalition hétéroclite. Elle comprend des associations d'habitants, notamment du parc public (*social tenants*), des groupes en faveur de la reconnaissance du droit des minorités (*equality-based groups*), des associations de défense de l'environnement et des organisations *ad hoc*. Pour les groupes affiliés, l'adhésion n'est pas contraignante et n'implique pas de perte de souveraineté, ce qui explique le succès du réseau.

Figure 8.95 La visibilité de Just Space dans la base conflits



En rejoignant le réseau, les groupes affectés par des projets de régénération inscrivent leur expérience dans un contexte plus large. Leur participation leur permet d'être plus visibles. Pour faciliter les connexions à d'autres associations locales, ils sont invités à partager leur expérience lors de sessions d'échanges. Le principal événement de ce type a eu lieu le 17 janvier 2013 dans les locaux de l'université de King's College. Fruit d'une collaboration entre L. Lees, géographe spécialiste de la gentrification, et Just Space, il sert de base à la publication du manuel de résistance aux effets négatifs de la régénération.

Encadré 8.66 Les actions du réseau Just Space



(A) Un militant accroche les posters sur lesquels sont inscrits les comptes-rendus des ateliers de la journée de mobilisation qui s'est tenue à King's College le 17 janvier 2013. Pendant cette journée, les habitants des logements publics ont témoigné de leur expérience de la regeneration, comme celle qui est menée dans le quartier de Elephant and Castle (B). Les témoignages de cette journée servent de base à la publication du livre *Staying Put* (C) dans lequel sont présentées des alternatives à la spéculation immobilière comme les *Community Land Trust* (D).

Source : Drozd, 2013, (A), (B), (D) Just Space (C)

En dehors de ces événements exceptionnels, Just Space dispense des formations ponctuelles pour aider les habitants à prendre part aux procédures de débats publics des plans d'aménagement, les *examinations in public*. Ces actions de support ne se substituent pas aux dynamiques locales de mobilisation. Les groupes décident eux-mêmes des arènes dans lesquelles ils veulent participer, Just Space est là pour leur fournir une assistance technique. Ils expliquent aux résidents comment formuler leurs commentaires et comment les soumettre auprès de la puissance publique. Les *leaders* de Just Space voient dans ces dispositifs des opportunités à saisir pour entrer directement en contact avec les autorités locales et avoir une chance d'influencer la régénération sur le terrain. Cet intérêt pour les procédures de débat public se situe à la racine du mouvement, qui doit sa création au débat qui s'est tenu à Londres entre juillet et octobre 2010. L'*examination in public* de 2010 constitue le catalyseur pendant lequel les publics exclus de la régénération parviennent à se faire entendre et reconnaître.

3.2 La formation du réseau

3.2.1 Le London Civic Forum

Comment le réseau est-il parvenu à devenir une des principales voix de la société civile lors du débat public de la stratégie d'aménagement londonienne en 2010 alors même qu'il n'avait pas été invité à y participer ? L'émergence de Just Space a bénéficié de la conjonction de deux événements : premièrement, la création d'une « infrastructure citoyenne » (*infrastructure of civil society*) au niveau métropolitain et deuxièmement, la mise en place d'une procédure de débat public concernant la stratégie spatiale d'aménagement du Grand Londres.

Dans l'architecture des infrastructures partenariales créées par la loi de 2003 que nous avons étudiées dans les deux chapitres précédents, aucun dispositif n'était prévu pour fédérer les associations de la société civile à l'échelon métropolitain ou au niveau des agglomérations. Il n'existe pas de *local area partnership* ou de *community strategy* prévu à cette échelle. Cependant, dans le cas particulier de Londres, la création de la GLA entre 1998 et 2002 s'est accompagnée d'un volet concernant la création d'une « infrastructure citoyenne » dont le rôle est de faciliter la participation de la société civile à la gouvernance du Grand Londres (LVSC, 1998). En 2000, le gouvernement régional (Government of London) reçoit un financement du gouvernement central afin de constituer ce dispositif participatif, nommé London Civic Forum. Réunissant quelques dizaines d'organisations au départ, il finit par fédérer

1 300 organismes en 2010 (GLE, 2010). Fédération hétéroclite, trop dispersée dans ses intérêts et sans cadre fédérateur, elle ne parvient pas à devenir une « voix » pour la société civile londonienne, mais finit néanmoins par constituer une sorte de guichet auquel s'adressent les organisations locales pour effectuer leurs demandes de subventions. Au sein du London Civic Forum, une première fédération se forme autour des questions d'aménagement.

Qui sont les animateurs de ce réseau¹⁴² ? Hormis les quelques personnes dont l'âge et les compétences professionnelles leur ont permis d'être engagées de longue date dans la contestation de grands projets urbains, la plupart des personnes interviewées ont cité les mouvements sociaux des années 1990 comme principale source d'inspiration et, pour nombre d'entre elles, comme lieu de leur politisation. La fin des années 1990 et le début des années 2000 sont ainsi caractérisés par plusieurs événements qui se nourrissent à la fois du mouvement écologiste et de l'opposition à la globalisation néolibérale (Seel *et al.*, 2000), deux références qui reviennent régulièrement dans les discussions avec les militants du réseau Just Space. Le Forum social européen, organisé à Londres en 2004 est mentionné comme un autre moment clé de l'émergence du premier réseau. Il n'est pas considéré comme une source d'inspiration mais comme un repoussoir. Les interviewés citent son échec à fédérer les organisations londoniennes participantes et à produire un discours pertinent dans le cadre londonien.

« For the last ten-twelve years we've been trying to think about how link up different organisations at the metropolitan scale. The first attempt that I was aware of was really to try and set up a social forum in the period of the anti-globalization movement of the 2000-2004 period when social forum were being set up at the world scale, European scale, city scale, village scale, very much a multiscale processes and for a while we did run meetings at the London Social Forum but it really collapsed, it did not work. Two things made it difficult: the matters discussed made it infinite. Squatters, environmentalist, trade-unions, academics were there but the topic discussed were very diffused and there was not a clear way to make decisions because the prevailing orthodoxy in social forums was very consensus based, wonderful if you could it and you have time but it's very difficult to use it in a big city [...]. So those of us who were interested in a narrow agenda of stuff about housing and planning and transport issues and who

¹⁴² La reconstitution des biographies des principaux animateurs du mouvement constitue, comme nous l'avons expliqué dans l'introduction générale, l'aspect pour lequel la collecte de documents aura été la moins systématique. Nous devons donc rester prudente et modeste quant aux généralisations que nous pourrions en tirer. Néanmoins, il nous semble utile de présenter les résultats de cette collecte pour ce qu'ils sont : des fragments qui informent sur la complexité, géographique et sociale, des trajectoires d'engagement qui ont participé à animer le réseau contemporain de la lutte contre la régénération.

were prepared to engage with the state apparatus and not to be only anarchistic that was really how we got this Just Space thing [on the road]. » [SC14]

« Pendant les vingt-cinq dernières années, nous avons essayé de réfléchir aux façons de réunir différentes organisations à l'échelle métropolitaine. La première tentative dont j'ai entendu parler fut d'essayer de mettre en place un forum pendant la période du mouvement antiglobalisation de 2000-2004 quand des forums sociaux étaient mis en place à l'échelle mondiale, à l'échelle européenne, à l'échelle des villes, des villages, un processus très multiscale. Pendant un certain temps, nous avons des réunions au London Social Forum mais le projet s'est effondré, il n'a pas marché. Deux choses l'ont rendu difficile : les sujets abordés rendaient les discussions sans fin. Les squatters, les environnementalistes, les syndicats, les universitaires étaient là mais les sujets de discussion étaient très généraux et il n'y avait pas une façon claire de prendre des décisions parce que l'orthodoxie en vigueur dans les forums sociaux était basée sur le consensus ; fabuleux si vous avez le temps mais très difficile à mettre en œuvre dans une grande ville. Donc ceux d'entre nous qui étaient intéressés par un agenda plus étroit autour du logement, de l'aménagement et des transports et qui étaient prêts à s'engager vis-à-vis de l'État et à ne pas avoir une position seulement anarchiste, se sont réunis et c'est comme ça que Just Space a commencé. » [SC14]

L'agenda technique de ce premier noyau leur permet de fédérer d'autres associations aux orientations politiques moins marquées à gauche. C'est le cas par exemple du London Forum of Amenity and Civic Societies, deuxième branche de Just Space. Fondé en 1988, il est dirigé par une équipe d'aménageurs à la retraite résidant dans les quartiers huppés de Londres (Chelsea, Richmond, Wandsworth, Islington). Il incarne une vision de l'aménagement moins dirigée vers la justice sociale que vers la reconnaissance de la parole habitante en général et tend à s'opposer aux programmes de densification, même s'ils permettent d'augmenter le stock de logements sociaux ou abordables.

Idéologiquement, les deux groupes semblent assez disjoints, mais ils s'accordent sur la nécessité de lutter contre la coalition d'intérêts qui gouverne selon eux à la tête du Grand Londres. Elle associe le maire aux acteurs de la promotion immobilière et aux grandes entreprises représentées dans le groupe de pression London First. Pour Just Space, il s'agit de faire entendre d'autres voix dans la définition de la stratégie métropolitaine, en particulier la voix des groupes directement affectés par les projets de régénération, quelles que soient leurs orientations idéologiques.

3.2.2 Le catalyseur : l'*examination in public* (EiP) du *London plan* de 2010

Le *London plan*, la stratégie spatiale du Grand Londres, est produit et publié par la GLA. C'est un document consultatif dont le but est de fournir des recommandations à destination de tous les acteurs, publics et privés, impliqués dans la production et la gestion de la ville. Il propose une vision générale du développement de la capitale sur les 15-20 prochaines années et remplace les publications *ad hoc*, les *strategic guidance*, qui prévalaient dans les années 1990. S'il se présente à première vue comme un document à usage principalement consultatif, il n'en reste pas moins que les *boroughs* doivent montrer que leurs plans locaux d'urbanisme (*local development frameworks* puis *local plans* à partir de 2012) sont conformes à ses recommandations avant d'être approuvés, par le ministère de l'Aménagement (Department for Communities and Local Government), puis, à partir de 2008, par la GLA elle-même.

Avant de procéder à la publication du *London plan*, le maire a pour obligation d'organiser un débat public au sein de la GLA, nommé *examination in public* (EiP). Il permet aux différentes parties prenantes de proposer des amendements éventuels à la stratégie proposée. De toutes les stratégies et recommandations publiées par la GLA, le *London plan* est le seul document à être soumis à une telle procédure. Les autres stratégies publiées par la GLA sont discutées par les représentants politiques élus de l'assemblée du Grand Londres (London Assembly).

Néanmoins, l'implication de la société civile dans la définition des politiques d'aménagement n'a pas été envisagée au moment de la création de la GLA. Le débat est avant tout conçu comme une arène dans laquelle le public est représenté par les administrateurs des services d'aménagement municipaux. Autour de la table des experts publics siègent également les représentants des différents *lobbys* économiques, en particulier la promotion immobilière et des groupes de pression environnementalistes comme Friends of the Earth.

L'émergence de Just Space est le fruit d'une action de « braconnage » institutionnel et d'un piratage de l'EiP par certains groupes du London Civic Forum, exclus du dispositif initial. Nous relatons ici cette histoire en nous appuyant sur les témoignages de R. Lee et S. Hayward, principaux animateurs du réseau. Ils ont été recueillis par B. Lipietz, chercheuse au Department Planning Unit de la Bartlett School of Architecture de University College London et publiés dans le journal *City* en 2014 (Lipietz, Lee et Hayward, 2014). Ils sont complétés par des informations que nous avons nous-même collectées lors de nos différentes discussions avec ces deux responsables.

En 2003, les membres fondateurs de Just Space participent aux procédures d’EiP mais sans être soutenus par le London Civic Forum. La procédure pose des défis considérables aux organisations locales en raison de la technicité du processus. La parole habitante est marginalisée car elle est désorganisée et se disperse en une multitude de groupes qui ne s’étaient pas concertés avant la procédure. C’est en 2007 que s’effectue la connexion entre les militants du London Civic Forum qui gravitent autour des questions d’égalité et de reconnaissance, et ceux qui s’intéressent aux questions d’aménagement. Entre 2008 et 2010, plusieurs *leaders* locaux s’associent pour organiser en amont de l’EiP un réseau qui pourrait fédérer les organisations du London Civic Forum susceptibles d’être intéressées par les questions d’aménagement. Ils sont aidés par des ONG et par l’administration du Maire Livingstone.

Encadré 8.67 Les financeurs du réseau Just Space entre 2007 et 2012

Année du financement	Financier	Montant du financement
2007	London Civic Forum	n/a
2008	GLA – mandat Livingstone	30 000 GBP
2009	London Councils et Trust for London <i>via</i> la London Tenants Federation	« petites subventions » (small grants)
2010	Fondation Antipode	10 000 GBP

Source : entretiens, Lipietz, Lee et Hayward, 2014

3.3 Un tournant dans la critique des politiques de régénération ?

Comment s’est déroulé le débat public en 2010 et pourquoi a-t-il constitué, comme l’affirme Just Space, un tournant dans l’histoire du réseau et dans la critique de la régénération¹⁴³?

¹⁴³ Nous nous appuyons ici sur l’observation des débats qui se sont déroulés entre le 28 juin et le 22 octobre 2010. Trente-six séances ont eu lieu (la liste des débats est disponible en annexe), pendant lesquelles 450 questions ont été examinées.

3.3.1 La difficile reconnaissance des acteurs de la société civile dans les débats de l’EiP

Comme nous le mentionnions précédemment, l’*examination in public*¹⁴⁴ du *London plan* constitue une procédure inhabituelle dans le champ de l’aménagement. Contrairement aux procédures consultatives où il n’existe qu’une seule phase de débat, l’EiP comporte plusieurs étapes pendant lesquelles il est possible aux participants de présenter et de défendre leurs arguments.

En pratique, les phases de débat sont précédées d’une série de séminaires pendant lesquels les aménageurs de la GLA présentent les preuves (*evidence*) sur lesquelles s’appuient les propositions du *London plan*. Les séminaires sont ouverts au public et aux experts qui souhaitent commenter les documents. Les commentaires sont appelés *representations*. Ils sont soumis dans les semaines qui précèdent l’EiP.

Tableau 8.9 Les 90 contributions soumises par le réseau Just Space en amont de l’EiP de 2010

	Draft London Plan Chapter							
	Context and Strategy	Places	People	Economy	Climate Change	Transport	Living Places & Spaces	Impl. & Review
Age Concern	●	●	●	●		●		
Better Transport Campaign		●		●	●	●	●	●
BNRRN	●	●	●	●			●	
Camden Tenants*								
Capital Transport Campaign						●		
David Fell (economy)	●			●				
Development Trusts Association			●	●				
Edwards (economy)	●	●	●	●				
Friends of Queen’s Market				●				
Friends of the Earth (FOE)	●	●	●	●	●	●	●	
Haringey Federation of Residents Associations		●	●		●		●	
Inclusion London			●			●	●	
Just Space on London Plan / IIA	●	●	●	●	●	●	●	
King’s Cross Railway Lands Group		●	●	●		●	●	
London 21 draft	●			●	●		●	●
London Forum		●	●	●	●	●	●	
London Gypsy and Traveller Unit	●		●					
London Tenants Federation	●	●	●	●			●	
London Play			●					
LVSC on economy (EDS)*								
Planning Aid (PAL)		●	●				●	●
Race On The Agenda (ROTA)	●		●	●				●
Regent’s Network (canals)		●						●
Spitalfields Community Association		●		●	●		●	●
Women’s Design Service	●	●	●	●		●		

Source : Just Space

Suite à cette première phase, les administrateurs de la GLA se chargent de synthétiser les commentaires qu’ils transmettent à des inspecteurs extérieurs appartenant au Planning Inspectorate, le corps national en charge des questions d’aménagement. Dans le cadre de l’*examination* du *London plan* de 2010, 1 223

¹⁴⁴ Nous conservons dans cette partie le terme anglais d’*examination*. Le terme renvoie à l’idée de débat public en France mais comme les procédures ne sont pas strictement équivalentes, il nous semble plus juste de ne pas substituer les deux termes lors de l’analyse proprement dite.

personnes et institutions, représentants des secteurs publics et privés, des entreprises et de la société civile ont produit un corpus de plus de 6 000 commentaires. 90 ont été soumis par Just Space.

Sur la base de la synthèse produite par la GLA, les inspecteurs organisent les sessions de débat. Lors de la préparation, ils invitent les groupes dont les contributions sont les plus pertinentes à rejoindre la table et à mener la discussion. Un tel dispositif entraîne un effet d'arbitraire certain dans le choix des invités (Rydin, 2010). Les dispositions des inspecteurs peuvent valoriser ou au contraire marginaliser la parole de la société civile par rapport aux autres experts. La présence de représentants de la société civile n'est pas obligatoire par principe à toutes les sections, c'est le Planning Inspectorate, sur les conseils des administrateurs de la GLA, qui décide des participants à convier pour chaque session.

Dans l'organisation initiale du débat, Just Space était exclu des discussions concernant les zones d'opportunité mais inclus dans celles qui concernaient la régénération. Cette situation traduit la division du travail de régénération que nous avons identifiée précédemment entre la promotion immobilière et la société civile. Les acteurs économiques étaient ainsi invités aux sessions sur les zones d'opportunité parce qu'ils sont considérés comme la clé de voûte pour réaliser (*deliver*) le dispositif ; les associations de la société civile, perçues comme des acteurs indispensables du développement social, particulièrement dans les quartiers d'habitat social dégradés, étaient quant à elles conviées aux sessions sur la régénération, entendue comme politique sociale. La possibilité de siéger aux sessions concernant le développement immobilier n'a été accordée qu'à la suite d'une requête formelle de Just Space adressée au Planning Inspectorate (encadré 8.68).

Mr Robottom & Mr Lavender

c/o EiP Secretariat
Committee Room 1
City Hall
SE1 2AA

Date: 27 April 2010

Dear Panel Chair and Panel Inspector,

Draft List of Matters and Participants

The Just Space Network would like to formally request a seat at all hearings of the London Plan EiP.

Just Space is a network of community and voluntary sector groups, some local, others London-wide or federations of local groups. Our primary purpose is to support a diversity of community voices in being represented and heard at the London Plan EiP.

For about every matter of discussion, we find there is a predominance of public bodies, service providers and those with business and financial interests. In the interest of equity and balance, we consider there should be community representation at every matter and a significant increase in the numbers of community groups participating. What we envisage would be similar to the arrangement for London Council's and the Boroughs; a standing seat for London Council's and Just Space Network at each session and other seats that enable interested Boroughs and community groups to participate.

Source : Just Space

Suite à cette requête, Just Space a bénéficié d'un « *hot seat* », un siège permanent que d'autres associations n'ayant pas soumis de *representations* en amont de l'EiP peuvent utiliser pour participer aux discussions, en particulier celles qui concernent la régénération et les zones d'opportunité.

3.3.2 Le débat sur la régénération

LES COMMENTAIRES SOUMIS PAR JUST SPACE

Revenons au débat de 2010. La politique des zones d'opportunité est peu discutée lors de l'EiP du premier *London plan* (2004). Six ans après, alors que ses effets se font pleinement sentir dans la zone d'Inner London comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, elle constitue un des sujets les plus débattus. Des séances supplémentaires sont ainsi organisées en septembre et en octobre 2010 en raison de la

longueur inattendue des débats qu'elle suscite. Exposée dans les chapitres 2, paragraphes 13 et 14 du *London plan*, elle attire pas moins de 200 commentaires lors de la phase préparatoire. Peu d'autres politiques ont été autant commentées¹⁴⁵. Le tableau suivant (encadré 8.69) résume les commentaires formulés par Just Space. Ils constituent un tiers des commentaires reçus sur cette politique.

Encadré 8.69 Just Space et la régénération lors de l'EIP de 2010

	Commentaire	Proposition
Injustices sociales	Les programmes de régénération ne visent pas suffisamment les habitants existants, en particulier les locataires du parc public. Ils tendent à favoriser l'arrivée des classes moyennes et supérieures dans des quartiers populaires, au détriment des besoins de la population la moins bien lotie. Parmi les impacts négatifs sur les habitants, on note la montée en gamme des commerces, l'augmentation des loyers, l'absence d'offre d'emploi adaptée.	Réalisation d'un <i>social impact assessment</i> en amont et en aval des programmes de régénération, fournissant (1) un diagnostic chiffré des effets attendus sur les différents segments de la population résidente, (2) une évaluation des impacts d'une augmentation générale des loyers, l'offre de logement, l'activité commerciale, le tissu associatif.
Injustices procédurales	L'évaluation des programmes de régénération mesure les effets produits sur les lieux, pas sur les personnes. Elle ne peut pas fournir la preuve que ces initiatives sont justes en montrant que les bénéficiaires des projets sont les populations les plus mal loties.	Mesure de la mobilité résidentielle et évaluation des déplacements engendrés.
Injustices procédurales et sociales	Les procédures qui accompagnent les programmes de régénération sont insuffisamment démocratiques et manquent de transparence. Les groupes concernés ne sont pas informés des logiques économiques qui président au projet.	Rendre l'information économique accessible et la soumettre à des contre-expertises reconnues. Mesurer les effets économiques des programmes et identifier les bénéficiaires.

Source : Just Space, 2010

Just Space pointe les insuffisances sociales et procédurales des politiques de régénération. Injustes socialement, elles renforcent les inégalités existantes. Les plus mal lotis, censés en être les bénéficiaires, subissent au contraire un risque d'exclusion. La critique procédurale est double ; elle réclame une meilleure publicité des informations économiques qui président à la régénération et demande de pouvoir en débattre. Comme nous l'avons vu en détail dans le cinquième chapitre à partir de l'exemple du site du Wards Corner, l'opacité de l'information économique et commerciale est un trait récurrent des programmes de régénération.

¹⁴⁵ L'autre politique très contestée du *London plan*, l'encouragement à la construction de tours de grande hauteur dans le centre (chapitre 7, articles 6 et 7), a par exemple suscité 160 commentaires.

LE DEBAT

Comment les critiques formulées par Just Space ont-elles été intégrées aux débats du *London plan* ? Le choix des questions est soumis à la discrétion des inspecteurs et les principes qui président à leur sélection ne sont pas explicites (Rydin, 2010). Les questions retenues par le panel pour la séance de débat public (encadré. 8.70) reflètent cependant la diversité des commentaires reçus en amont.

Encadré 8.70 Les questions examinées lors de la session du 6 juillet 2010

WEEK 2
Tuesday 6 July 2010 - Day 6

09:30 Matter 2F – Opportunity Areas and Intensification Areas

Policy 2.13 Opportunity Areas and Intensification Areas and Annex 1

- a) What is the role of the proposed Opportunity Area Frameworks and are they likely to compromise LDF formulation?
- b) Are the Strategic policy directions in Annex 1 sufficiently strategic, and do they adequately recognize the aspirations of existing communities and the potential benefits of access to jobs and services and the role of public transport improvements? Do aspirations sufficiently address the need for location of economic activity where sustainable travel can be optimised? Should particular Opportunity Areas be singled out as having potential for office development as a consequence of location and transport potential?
- c) Should Annex 1 include a programme for delivery of homes and jobs within each area?
- d) Should there be checks on excessive office development?

Policy 2.14 Areas for regeneration

- e) Is the policy, based on neighbourhood action and investment, appropriate in a strategic plan?
- f) Is the policy a suitable response to social deprivation in the 20% most deprived areas and where little development would otherwise be expected?
- g) Is it sufficiently clear where resources to implement the policy will come from?

Source : GLA

Les inspecteurs n'évitent pas les contradictions soulignées par la société civile. Les questions retenues illustrent les ambiguïtés de cette politique qui a du mal, dans les faits, à articuler les demandes des résidents (*existing communities aspirations*) et celles des marchés immobiliers.

Un débat qui oppose les boroughs à la promotion immobilière

En premier lieu, notons que les commentaires de la société civile constituent un enjeu marginal du débat qui concerne d'abord la promotion immobilière et l'administration des *boroughs*. La répartition des acteurs en présence illustre la prédominance de ces deux pôles.

Encadré 8.71 Les participants de la session du 6 juillet 2010 à propos des zones d'opportunité et des politiques de régénération

Représentants des administrations publiques ou quasi publiques (quangos) (19)	Représentants de la promotion immobilière (8)	Représentants de la société civile (4)
Services d'aménagement de la GLA (animateur – chair – de la session) (5)	Ballymore	
Government of London	Barking Riverside Ltd	Just Space Network
London Boroughs (8)	Canary Wharf Group	London Forum of Civic and Amenity Societies
Transport for London	Earls Court and Olympia	Kings Cross Railway Land Group
London Development Agency	Hammerson	London Tenants Federation
Olympic Delivery Authority	London First	
London Thames Gateway Development Corporation	Tottenham Hotspur Football Club	
Healthy Urban Development Unit (NHS)	White City Landowners	

Source : GLA, observations

Les demandes des acteurs de la promotion immobilière sont représentées dans les questions (b) et (e), celles des *boroughs* dans la question (a).

Comme on peut s'y attendre, la promotion immobilière n'est pas favorable à une politique associant croissance et développement social. Pour ces acteurs, la régénération, définie dans ce cadre comme l'ensemble des projets et des investissements sociaux menés au niveau des quartiers (*neighbourhoods*) n'a pas sa place dans le *London plan* car elle ne constitue pas un enjeu stratégique. Ce qui se situe au cœur du débat en 2010, ce sont les principes mêmes de la politique telle qu'elle a été formulée par l'administration Livingstone et plus précisément, la question de savoir quel statut accorder aux questions sociales et aux mesures de redistribution. Les représentants des promoteurs demandent ainsi que soit affirmée dans le *London plan* la priorité de la croissance immobilière sur les autres considérations et les oppositions éventuelles. Ils vont jusqu'à demander que les zones d'opportunité soient officiellement désignées (*singled out*) comme des périmètres ayant vocation à concentrer l'investissement immobilier, à l'image des Urban Development Corporations des années 1980. Pour ces acteurs, l'enjeu est d'influencer la gouvernance locale pour que soient désignés des espaces dans lesquels les risques d'opposition sont réduits.

À l'inverse, pour les *boroughs*, l'enjeu est au contraire de définir *a minima* les zones d'opportunité afin de conserver une marge de manœuvre dans leurs discussions avec les acteurs de la promotion immobilière. La structure même de la gouvernance londonienne, feuilletée, et dans laquelle les compétences de la GLA et des *boroughs* en matière d'aménagement se superposent, imprime sa marque à un débat avant tout technocratique.

La reconnaissance de Just Space dans le débat sur la régénération

C'est dans ce contexte que les revendications de Just Space trouvent à s'exprimer. Plusieurs questions (c), (d) et (f) s'inspirent de leurs commentaires tout en atténuant leurs demandes en termes de justice sociale. Ainsi, la question (c) demande si les annexes du *London plan* ne devraient pas contenir des chiffres relatifs au nombre d'unités résidentielles et d'emplois attendus pour chaque zone d'opportunité. Question étrange quand on sait que ce chiffre est déjà présent. Just Space défend l'idée qu'il faut maximiser un type spécifique de logement, les logements sociaux et demande que ce chiffre soit mentionné dans l'annexe du *London plan*, ce que ne traduit pas la question de l'inspecteur. De la même manière, la question (f) interroge l'efficacité des politiques de régénération pour répondre à la situation socio-économique des quartiers les plus défavorisés, ce qui correspond effectivement aux demandes de Just Space. Cependant, les inspecteurs ajoutent que sans ces projets immobiliers, peu de développement économique se produirait dans ces quartiers de toute façon. Répondant ce faisant à l'objection de Just Space, ils empêchent que se tienne durant les débats une éventuelle discussion sur le contenu des projets de régénération. Autrement dit, par cet ajout, ils affirment qu'il n'y a pas vraiment d'alternative aux principes de la régénération proposée.

Lors du débat proprement dit, ce sont les inspecteurs de la GLA qui sont invités à mener (*chair*) la discussion. Sans surprise, ils justifient le *London plan* en l'état. Ils affirment ainsi que les objectifs des zones d'opportunité sont clairement mentionnés dans les annexes et suffisent pour orienter les décisions locales d'aménagement. La question de la gentrification et du déplacement des communautés de locataires du parc social est cependant soulevée à la moitié des débats lorsque les associations de la société civile sont invitées à s'exprimer. Le représentant de la London Tenants Federation demande que les questions de gentrification, de pauvreté et d'opportunités économiques pour les habitants actuels des zones d'opportunité soient examinées dans la session. Un troisième membre de la coalition prend le relais et réclame que soit formellement reconnue et inscrite dans les procédures l'expérience des habitants par la mise en place d'une procédure de *statement of community involvement* pour ces zones spéciales. C'est le moment clé du débat pendant lequel sont formulées et enregistrées

les revendications de Just Space. Il incarne un moment politique, au sens de J. Rancière, E. Swyngedouw et M. Dikeç : il voit l'expression, au sein de la « police », de la voix de ceux qui en sont exclus et demandent sa reconfiguration pour y être inscrits.

Une reconnaissance incomplète

Le Planning Inspectorate, l'institution en charge de la validation des procédures d'aménagement au niveau national, reconnaît formellement, dans le compte rendu des débats qu'il effectue quelques mois après la procédure d'EiP du *London plan*, la validité des demandes et la nécessité de « repartager le sensible » en tenant compte de l'expérience des habitants. Nous citons ici un extrait du texte publié par R. Brown, aménageur, M. Edwards, universitaire et militant au sein du réseau et R. Lee dans leur texte « *Just Space : towards a just sustainable London* » (2014), dans lequel ils reprennent le rapport du *planning inspector* :

*« The community representatives, in response to the Panel's question, did not argue that the identification of Areas for Regeneration was inappropriate, or that some other spatial approach to the subject should be developed. Rather, within the areas identified, the principal points put to us by community representatives were that they : want involvement in the future plans for their areas ; oppose wholesale and permanent displacement ; want to contribute to, as well as derive benefit from, regeneration through new housing provision, local job opportunities and skills training, better environments and from improved community infrastructure of sufficient capacity and appropriate utility for all ; and should be subjected to processes that are not unreasonably drawn out in implementation [...]. [As regards to] Policy 2.14. These plans should resist loss of housing, including affordable housing, in individual regeneration areas unless it is replaced by better quality accommodation, providing at least an equivalent floor space. » [...] **We do not see those as unreasonable aspirations.** Planning Inspectorate (2011)*

« Les représentants des groupes locaux, en réponse aux questions du panel, n'ont pas défendu l'idée que l'identification des zones à régénérer était inappropriée ou qu'une autre approche spatiale du sujet était requise. Au lieu de cela, au sein des zones identifiées, les représentants des groupes locaux ont défendu : qu'ils veulent être impliqués dans les plans futurs de leur quartier ; qu'ils s'opposent au déplacement en masse et permanent ; qu'ils veulent contribuer à la régénération et en bénéficier, à travers la fourniture de nouveaux logements, d'opportunités d'emplois, de formation, d'un meilleur environnement et d'une infrastructure de services locaux améliorée, bénéficiant d'une meilleure capacité d'accueil et plus apte à servir tous les publics ; qu'ils ont le droit d'être soumis à des processus qui ne soient pas vidés de leur substance lorsqu'ils sont mis en œuvre [...]. En ce qui concerne la politique 2.14 (régénération). Ces plans devraient résister aux pertes de logement, y compris abordables, dans les projets de régénération sauf s'ils sont

remplacés par des logements de meilleure qualité, fournissant une surface au moins équivalente. [...] **Ces demandes ne nous semblent pas déraisonnables.** »
Planning Inspectorate (2011)

Dans cet extrait, le *planning inspector* confirme la légitimité et la pertinence de la contribution de Just Space au débat sur les politiques urbaines londoniennes. Elle est accordée car les participants acceptent au préalable les principes des politiques de régénération.

Aussi furtif qu'il soit, cet échange illustre un moment d'ouverture pendant lequel des voix extérieures à la « police » sont invitées à y contribuer car elles ont signifié leur acceptation et leur compréhension de ces règles et de ces cadres. Mais le prix de cette participation est élevé et nécessite de mettre temporairement entre parenthèses les déséquilibres, les relations de pouvoir et de domination qui existent en amont du dispositif. De surcroît, les ressources déployées par Just Space pour y participer sont considérables, ce qui constitue une source d'injustice supplémentaire.

Du reste, le succès de cette entreprise est fragile. Les associations de la société civile ne sont pas toujours considérées comme des parties prenantes (*stakeholders*) du dispositif et leur participation demeure soumise à l'arbitraire des acteurs administratifs. En 2012, alors que Just Space était parvenu à mener une session en amont de l'EiP des amendements aux politiques du logement, sa participation aux débats est questionnée par un inspecteur bien moins enclin à favoriser l'expression de la parole habitante. Interrompant à de nombreuses reprises ses interventions, il soutient que la voix de Just Space n'est ni pertinente ni « stratégique » pour intervenir sur le sujet de la régénération en raison de son rôle marginal dans son financement. Sans remettre en cause la participation de la société civile au processus d'EiP en général, il isole le cas des politiques de régénération pour lesquelles les seuls acteurs légitimes sont ceux des administrations locales et de la promotion immobilière.

Conclusion

Les projets de régénération réalisés sous la férule des maires K. Livingstone et B. Johnson ont donné lieu à plusieurs formes de contestation mais sans être parvenues à déclencher un mouvement social plus général de remise en cause de ses principes. Peu visibles dans la sphère médiatique généraliste, ces luttes apparaissent fragmentées et isolées, souvent limitées à l'échelle du projet auquel elles s'opposent. Nous avons montré que cette fragmentation ne résulte pas seulement des biais liés à la présentation de l'information dans les sources de presse. La structure spatiale de la régénération, par

projet, constitue elle-même une barrière à l'émergence d'une remise en cause plus générale des principes de cette politique. Dans ce contexte défavorable à la naissance d'un mouvement social, une coalition d'associations, Just Space, a cependant émergé à Londres depuis 2007. Fédérant une centaine de groupes, elle constitue un des rares cas de mobilisation à dépasser l'échelle des projets de régénération pour s'exprimer au niveau métropolitain.

La consolidation du réseau culmine avec sa présence dans les arènes démocratiques métropolitaines constituant un moment « politique », entendu au sens de J. Rancière (1990), M. Dikeç (2005) et E. Swyngedouw (2011). Elle résulte d'un mouvement de perturbation de la « police », de l'ordre spatial et institutionnel qui consigne à l'échelon local la voix des opposants à la régénération. Cependant, l'analyse de l'*examination in public du London plan* qui s'est tenue en 2010, pendant laquelle les demandes de Just Space sont reconnues, montre qu'il est nécessaire de nuancer l'extension de l'ouverture politique des institutions de la GLA. Si les *leaders* du mouvement ont réussi à investir une fenêtre d'opportunité ouverte à l'échelon métropolitain, en retour, la consolidation du réseau s'est faite dans cet espace et n'a pas encore atteint l'échelon national où les principes de la régénération continuent de faire consensus. La perturbation de la « police » reste donc incomplète, comme la reconnaissance politique de Just Space. En conclusion, si le travail politique de Just Space a permis d'élargir l'arène du débat londonien, il n'est pas encore parvenu à en faire un « problème public » (Dewey, 2004 [1915]), un ensemble de questions suffisamment contestées pour être discutées par l'ensemble du spectre institutionnel.

Conclusion générale

Notre projet initial avait pour ambition de rendre compte des évolutions fonctionnelles et sociales d'espaces particuliers, les quartiers d'*inner city* et plus particulièrement, ceux qui se situent dans les franges péricentrales du quartier d'affaires de la City de Londres. Notre parcours nous a amenée à explorer beaucoup plus que ce seul périmètre et à naviguer dans les territoires politiques complexes où se pratique la démocratie métropolitaine pour y observer de nouvelles formes de contractualisations territoriales.

Nous avons défendu cinq thèses principales

1. Au cours des trente dernières années la trajectoire socio-économique des espaces péricentraux londoniens les a fait passer du statut de marges en déclin à celui de lieux stratégiques, jouant un rôle complexe dans l'organisation spatiale de la globalisation à Londres.
2. Le modèle politique et urbain de la régénération est pendant une vingtaine d'années l'objet d'expérimentations et de reconfigurations. Il se stabilise seulement au cours des années 1990 dans un consensus entrepreneurial, compétitif et partenarial.
3. La territorialisation des politiques urbaines « néolibérales » dans l'*inner city* londonienne est discrète et inachevée et fait place à de nombreux reliquats de l'intervention de la puissance publique.
4. L'agenda néotravailleiste des années 2000 modifie le modèle de la régénération urbaine avec la prise en compte de la question de la durabilité et de la reconnaissance des minorités. Pour autant il ne revient pas sur le consensus établi dans les années 1990 et ces nouvelles politiques conduisent dans les pires des cas à une privatisation du fonctionnement même de la démocratie locale.
5. Le modèle de la régénération est contesté dans plusieurs sphères politiques, mais les protestations sont fragmentées et peinent à se généraliser en raison de la spatialité spécifique de la régénération, par projet.

Repenser les modèles de la ville globale

Un premier fil a guidé nos investigations : comment rendre compte des évolutions d'une marge sociale et urbaine, l'*inner city* londonienne, dans les évolutions plus générales de la capitale britannique, notamment la globalisation ?

Dans les modèles que proposent S. Sassen (1991) et P. Hall (1999) que nous avons discutés dans les troisième et sixième chapitres, l'*inner city* londonienne apparaît comme un espace en creux. Défini avec peu de nuance, il apparaît seulement dominé par les évolutions du centre : soit chez S. Sassen l'évolution de la structure de l'emploi vers une polarisation inexorable ; soit chez P. Hall, la dispersion dans la région métropolitaine polycentrique. Mais l'*inner city* ne se laisse pas réduire facilement à ces deux représentations. C. Hamnett et T. Butler ont ainsi montré depuis le milieu des années 1990 que les reconfigurations sociospatiales des anciens quartiers d'*inner city* s'expliquaient moins par les logiques spatiales de la globalisation que par la négociation de ses conséquences par des actifs qui n'y sont pas nécessairement intégrés mais qui doivent « faire avec » la globalisation londonienne et ses conséquences, en particulier sur les marchés immobiliers.

Nous avons remis en perspective les évolutions sociospatiales de l'*inner city* dans celles du reste de la ville. Nous sommes ainsi parvenue à compléter les modèles existants en avançant principalement deux conclusions.

Premièrement, une étude des impacts de la globalisation ne peut se soustraire à celle de la restructuration plus générale des mécanismes assurantiels et d'assistance de l'État-providence sur les territoires concernés. À Londres, plus que la polarisation salariale, nous avons montré que c'est la faiblesse de la prise en charge de la réintégration de la force de travail, exclue par la désindustrialisation, qui entraîne la précarisation et la déqualification sociale de quartiers qui deviennent ensuite des lieux d'installation des migrants internationaux engagés dans des activités peu rémunératrices. Plutôt que de penser que seule la mondialisation conduit inexorablement à la polarisation sociospatiale, nous avons montré que dans le cas londonien, c'est la déqualification de certains territoires par la restructuration du régime d'État-providence qui précède la polarisation entraînée par la globalisation. Cette dernière constitue un mécanisme qui renforce une situation qui lui préexiste.

Deuxièmement, plus qu'à la seule polarisation de l'espace social londonien, nous avons assisté à une complexification des stratifications sociales et des appartenances, constat qui appuie le choix de regarder la mondialisation en postulant initialement un pluralisme des modernités londoniennes. Le « pas de côté » proposé par J. Robinson (2006) afin de s'affranchir de la rhétorique univoque de la ville globale apparaît ici fertile pour rendre compte de la variation des trajectoires des lieux qui composent la mosaïque sociospatiale londonienne. Son invitation à ne pas se limiter aux seuls lieux moteurs de la globalisation, y compris au sein des parangons de la ville globale, permet de resituer les dynamiques sociales de l'*inner city* au-delà de la seule image de « l'espace en attente de développement » ou univoquement déqualifié.

L'enjeu de la transformation de l'image de l'*inner city* ne réside pas seulement dans la nécessité de faire progresser la connaissance des modèles urbains. Il est également politique en raison de la place des discours géographiques dans les pratiques de régénération. Dans le cas de Londres, la rhétorique de la ville globale (Gordon, 2004) permet de justifier les grands projets urbains qui se réalisent dans les anciens quartiers d'*inner city*. Le cas du Wards Corner a ainsi montré comment les services municipaux avaient construit une véritable mythologie territoriale du stigmate pour justifier la nécessité de la régénération du site, en accord avec la stratégie du *London plan*. Comme le montre le travail de mobilisation de la coalition du Wards Corner, un des moyens de résister à cette subjectivation géographique univoque consiste à exprimer des rapports alternatifs aux lieux, à produire une contre-géographie de la régénération. Nous avons vu que pour WCC, elle avait consisté à mettre en avant le rôle du lieu dans la reproduction économique d'une minorité vulnérable. Mais il existe d'innombrables façons de prendre conscience et de décrire l'importance de la géographie sur notre bien-être et sur les opportunités qui nous sont offertes de vivre une vie digne et satisfaisante (Rawls, 1971). S'il est une façon contemporaine de justifier l'importance sociale et politique de la pratique géographique, elle réside bien dans la possibilité de contribuer à reconnaître la légitimité de ces différentes géographies, pour qu'elles soient aussi prises en compte dans la décision publique.

Géohistoire d'une mutation néolibérale inachevée à Londres

En déroulant le fil de plusieurs grands projets urbains qui se situent au cœur de l'avancée de la City dans ses franges (Bishopsgate Goodsynd, Spitalfields) ou à sa marge (Wards Corner), en suivant la trace des discussions, des pratiques et des représentations, nous avons procédé à une archéologie spatiale de la régénération à Londres, depuis les premiers programmes de développement urbains menés dans les années 1970 jusqu'au contexte post-crise qui a vu disparaître du discours des politiques publiques nationales toute référence à la régénération. Dans cette longue séquence qui part des initiatives menées par le Greater London Council sous contrôle de K. Livingstone pour s'achever par une évaluation des résultats de la politique du *London plan* du maire K. Livingstone, nous avons mis l'accent sur des moments de reconfigurations qui nous semblaient particulièrement significatifs des renégociations, des reconfigurations d'un modèle néolibéral inachevé.

Dans ce parcours, une interrogation, géographique, est apparue (qu'est-ce que l'*inner city* ?) suivie d'une deuxième, historique (qu'est devenue l'*inner city* ?). Marges spatiales en déclin dans la deuxième moitié du XX^e siècle, les quartiers déqualifiés des anciens faubourgs industriels londoniens font l'objet d'une myriade de projets de requalification, redéveloppement qui sont rarement interrogés sous l'angle de la justice spatiale. À chaque arrêt sur la reconstitution du fil de cette chronologie, nous avons proposé une évaluation spatiale des projets rencontrés par celle de l'identification et la cartographie des « mécanismes de redistribution spatiale » : Surrey Docks à Southwark sous Thatcher, Dalston City challenge sous J. Major, les zones d'opportunité du *London plan*. Chaque cas s'est ainsi présenté comme un laboratoire à partir duquel saisir et reconstituer les différents cycles de politiques urbaines londoniennes en proposant une méthode alternative aux analyses de discours (Watt et Jacobs 2000 ; Lees, 2003, 2004 ; Colomb, 2006). Nous espérons ce faisant avoir montré l'utilité d'une approche spatialisée des produits (*outcomes*) de la régénération.

Dans les cas étudiés, la régénération nécessite toujours une association partenariale et met ainsi en place une hiérarchie des légitimités à participer au projet. C'est ce que nous avons appelé avec E. Swyngedouw, M. Dikeç et J. Rancière la « police de la régénération ». En adoptant leurs termes, nous avons montré que la

politique de la régénération constitue une négociation avec les contraintes qui limitent aussi bien l'action publique (comment trouver un partenaire ?), que celle des administrés (comment faire reconnaître notre légitimité à participer à la régénération malgré nos faibles ressources ?).

Comprendre comment les quartiers péricentraux sont passés du statut d'espaces problématiques à celui d'enjeu métropolitain, nous a conduit dans la première et la deuxième partie à proposer une chronologie alternative du déploiement du néolibéralisme dans les politiques urbaines londoniennes. Selon nous, ce n'est pas la période thatchérienne qui incarne l'avènement du néolibéralisme à Londres. C'est la suivante, la décennie 1990, celle où se met en place et se généralise le modèle de la « régénération urbaine ». Opérant dans une économie de la distinction et sans faire référence à un cadre idéologique autre que celui de l'efficacité, la régénération vise à requalifier des espaces délaissés par la promotion immobilière. Pour cela, elle associe dans des institutions partenariales *ad hoc* les acteurs qui sont perçus comme les plus à même de produire (*deliver*) ces stratégies.

Initialement mise en place dans quelques quartiers tests lors du programme City Challenge en 1992, cette logique finit par dominer l'ensemble des projets urbains à partir de 1997 et se situe au cœur de la stratégie urbaine londonienne. En raison de cette logique par projet, la régénération n'a pas de géographie stable. Hormis les zones d'opportunité que nous avons étudiées, il n'existe pas de géographie prioritaire à Londres, de dispositif spatial qui ressemblerait à celui mis en place en France dans le cadre des politiques de la Ville. Chaque cycle de politique urbaine produit sa propre géographie, au gré des appels d'offres. Les grands discours des années 1970 font place à une politique dictée par l'opportunisme et par la capacité de francs-tireurs à percevoir des opportunités dans les marges des marchés immobiliers.

À Londres, l'idéologie de la Troisième voie mise en place sous les néotravailleurs reconfigure partiellement le cadre instauré dans la décennie 1990. Pendant le mandat du maire K. Livingstone (2000-2008), les opérations stratégiques cherchent à articuler cohésion sociospatiale et compétitivité territoriale. En s'appuyant sur les mécanismes redistributifs permis par l'aménagement négocié, elles cherchent à arrimer le développement social et la construction de logements abordables à la densification des espaces péricentraux. Le bilan de ces opérations montre que les programmes n'ont pas permis un rééquilibrage social dans Inner London où on assiste à un embourgeoisement généralisé dans la dernière décennie et surtout, à une privatisation accélérée du parc public de logements.

Le suivi de l'élaboration du plan local d'urbanisme à Tower Hamlets nous a permis de voir comment fonctionnent les relations entre le Grand Londres, les

boroughs et la société civile. Dans les deux cas du Grand Londres et de Tower Hamlets, la régénération est gouvernée par des réseaux formalisés dans des partenariats qui associent institutions publiques, acteurs privés et société civile. Face à l'impératif participatif, tout l'enjeu pour les administrateurs consiste à assigner des rôles différenciés aux publics associés afin de maintenir un cœur décisionnaire élitiste tout en élargissant les procédures consultatives. Le traitement de la régénération à Tower Hamlets et au Grand Londres montre qu'une telle distinction passe par des stratégies résolument scalaires du côté de l'action publique, ce qui permet de parler d'un véritable feuilletage des « scènes de production territoriale » (Brenner, 2002 ; Melé, 2008).

Un bilan des arènes où l'on débat de la régénération : entre géographie du cynisme et revendication égalitaire

À l'heure de la démocratie technique, l'aménagement urbain anglais n'a pas fait le choix d'assumer l'incertitude (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) mais lui a préféré une « modernisation » appuyée sur la production de « preuves » (*evidence*) et d'objectifs chiffrés (*targets*). L'impératif documentaire qui précède la décision publique a eu pour conséquence de multiplier l'expression de rapports au territoire dans des arènes hybrides élargies, sans pour autant parvenir à mettre en place des dispositifs symétriques nécessaires à la délibération de l'action publique (Combe *et al.*, 2012).

Le cas du Wards Corner, inhabituel par la longueur des procédures et par la complexité des développements juridiques, a constitué un extraordinaire point d'ancrage à partir duquel raisonner sur les reconfigurations de la social-démocratie sous les néotravailleurs et plus généralement en contexte néolibéral. Chaque demande de permis de construire a produit un nouveau corpus de documents à l'appui des justifications qui président au projet. Ces documents sont essentiels pour prendre la mesure de l'impact des réformes néotravailleurs sur les pratiques quotidiennes des aménageurs engagés dans la production de programmes de régénération. La nécessité d'impliquer les habitants, de prendre en compte les impacts différenciés selon les appartenances socioculturelles, de mesurer la durabilité environnementale des projets, sont autant de nouvelles technologies qui illustrent l'expansion des savoirs informant l'action publique.

Le cas du Wards Corner illustre les difficultés de la mise en place de véritables arènes délibératives pour les décisions en matière d'aménagement (Healey 1999 ; Twedwr-Jones, 2002). Son étude aura montré qu'en définitive, ce qui se joue dans le *planning committee*, n'est pas moins que l'expression de formes d'appropriations différenciées du territoire. Cette analyse aura permis l'explicitation du rôle des territorialités différenciées dans la reproduction sociale et économique des groupes dominants, et *in fine*, dans la reproduction de la hiérarchie implicite, mais implacable, des légitimités à participer effectivement aux débats.

Le travail sur la pratique des aménageurs dans le *borough* voisin de Tower Hamlets a confirmé que ces derniers avaient répondu à l'impératif participatif en mettant en place des arènes différenciées sur la base des compétences des acteurs à produire (*deliver*) des objectifs de construction. Ce cas confirme que la régénération continue d'opérer dans un régime d'exception.

L'observation de la concertation du Bishopsgate Goodsyrd est venue confirmer ces résultats. Le cas confirme qu'il y a bien eu un tournant participatif dans les pratiques d'aménagement. Cependant, il illustre également comment ce qui se joue aujourd'hui dans les arènes de concertation n'est plus connecté à l'action publique. Nous avons assisté à la mise en place d'un spectacle de la participation qui brouille les enjeux, en particulier économiques, qui président à la régénération.

Le suivi des deux phases de concertation a montré une dégradation dans les conditions de consultation. La première phase avait permis d'établir un consensus territorial entre les différentes parties prenantes, publié ensuite dans le circuit des documents locaux d'aménagement. Au contraire la seconde phase de concertation est organisée par la seule promotion immobilière dans le but d'obtenir un permis de construire. Le cas du Bishopsgate Goodsyrd illustre alors ce que nous proposons de qualifier de « géographie du cynisme » : les promoteurs, qui se situent au centre même du dispositif de régénération, soustraient leurs intérêts du débat tout en faisant mine de l'organiser. La question de l'économie de la régénération, de son inscription dans un système financier plus large constitue ainsi une frontière du débat public.

Plus qu'à une situation « post-politique » (Swyngedouw, 2009), nous assistons à une situation impolitique dans laquelle l'action d'acteurs majeurs qui produisent la ville ne peut pas être débattue. Plus généralement, la situation témoigne d'une démocratisation incomplète des savoirs sur la ville. Sous les néotravaillistes, les architectes et les urbanistes avaient massivement pris part aux débats publics, organisé des formations, diffusé des exemples de bonnes pratiques fondés sur une véritable pédagogie des principes de l'urbanisme, dans l'espoir que des citoyens mieux formés seraient plus à même d'accepter les transformations de leur quartier. Mais les logiques économiques qui président aux changements urbains n'ont jamais fait l'objet d'un même effort de formation. Au même titre qu'il a été souhaitable que les citoyens reconnaissent des exemples de bon et de mauvais design urbain, ne serait-il pas souhaitable que nous soyons tous en mesure de savoir ce que vaut un projet urbain ?

Cette frontière du débat public traverse également les structures politiques métropolitaines, comme l'a montré l'analyse du débat du *London plan* auquel ont pris part les membres de Just Space. La parole des habitants des zones régénérées, légitime lorsqu'il s'agit de consolider le tissu social local, devient illégitime dès lors qu'elle

réclame une reconnaissance égale à celle des acteurs qui ont les moyens financiers et administratifs de réaliser ces stratégies. Le fait de ne pas avoir pu modifier le discours du *London plan* et sa célébration univoque de la globalisation élitaine ne permet pas d'affirmer que le mouvement a été un succès. Mais son existence et son extraordinaire travail quotidien de mobilisation sont les signes tangibles d'un mouvement démocratique qui ne peut qu'être célébré. Leur participation a introduit une perturbation notable de la police de la régénération.

Au terme de ce parcours scientifique et personnel, nous espérons avoir illustré l'idée de P. Van Parijs (1991), que « l'invective et l'exégèse ne sont pas les seuls registres de la philosophie politique ». Avec l'auteur, nous pensons qu'il existe une « autre manière de faire de la philosophie politique, qui répond aux interpellations du monde sans renoncer aux exigences de l'esprit » et que la géographie, travaillant en bonne intelligence avec les autres disciplines qui s'intéressent à la distribution des biens et ressources, peut utilement y contribuer.

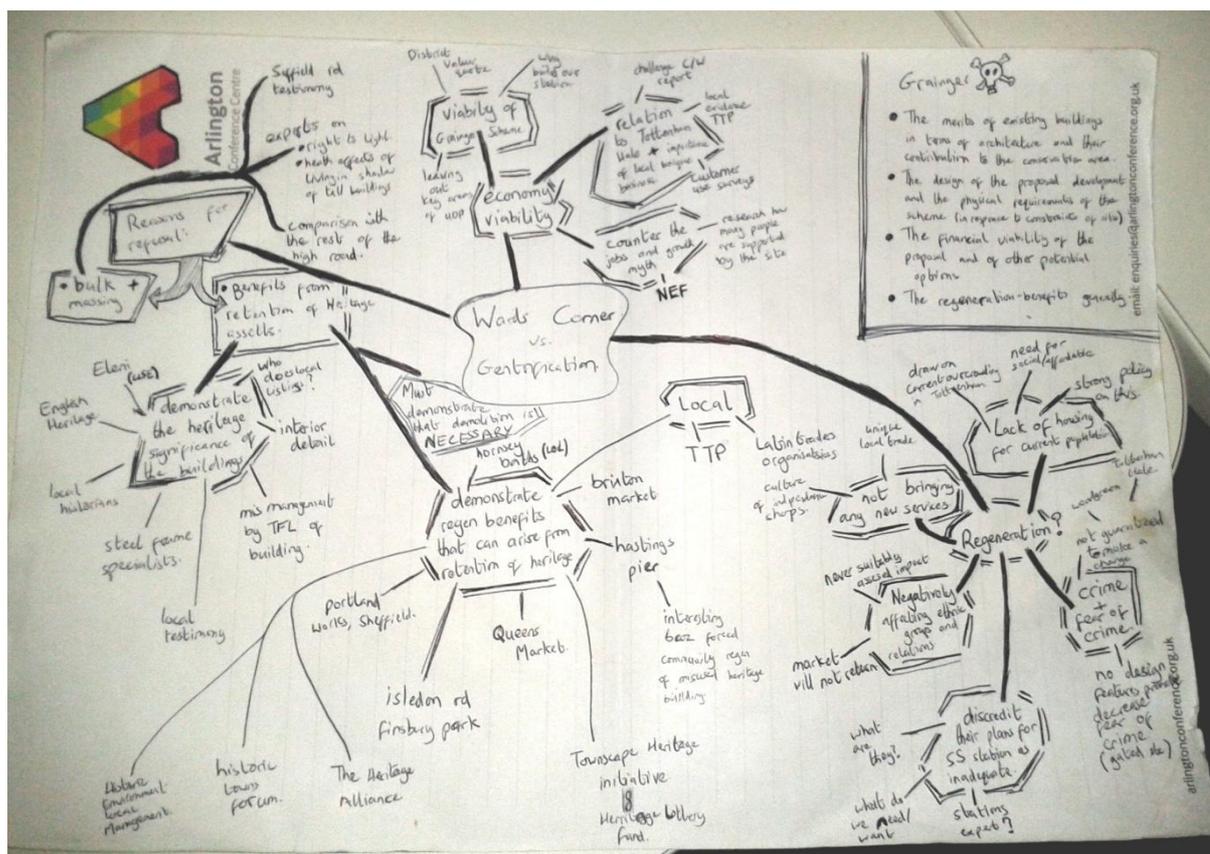


Schéma récapitulatif réalisé par J., activiste engagé dans la coalition de Wards Corner

Bibliographie

Liste des sources et des rapports

Barker Kate, 2006, *Barker review of land use planning: final report, recommendations*, HMSO.

Barker Kate, 2004, *Review of housing supply. Delivering stability: securing our future housing needs; final report, recommendations*, HMSO.

Benwell CDP (Community Project), 1978, *Permanent unemployment*, Newcastle-upon-Tyne, Benwell Community Project.

Benwell CDP (Community Development Project), 1979, *From blacksmiths to white elephants. Benwell's changing shops*, Newcastle-upon-Tyne, Benwell Community Development Project.

Benwell CDP (Community Development Project), 1978a, *Storing up trouble : warehousing and distribution in west Newcastle*, Newcastle-upon-Tyne, Benwell Community Development Project.

Benwell CDP (Community Development Project), 1978b, *The Making of a ruling class. Two centuries of capital development on Tyneside*, Newcastle-upon-Tyne, Benwell Community Development Project.

Birmingham CDP (Community Development Project), 1975, *The Cost of buying your freehold: information for community groups*, Birmingham, Birmingham Community Development Project.

Browne James et Phillips David, 2010, *Tax and benefit reforms under labour*, Londres, IFS, Institute for fiscal studies.

CABE (Commission for Architecture and the Built Environment), 2008, *Wards Corner design review*, Londres, LB Haringey.

CDP (Community Development Project), 1972, *Community development project and the social work service*, Londres, Department of Health and Social Security.

CDP (Community Development Project), 1977a, *Gilding the ghetto: the state and the poverty experiments*, Londres, Community Development Project.

CDP (Community Development Project), 1976a, *Profits against houses: an alternative guide to housing finance*, Londres, Community Development Project.

CDP (Community Development Project), 1977b, *The Costs of industrial change*, Londres, Community Development Project.

CDP (Community Development Project), 1974, *The National Community development project: inter-project report 1973*, Londres, Community Development Project.

CDP (Community Development Project), 1976b, *Whatever happened to council housing?*, Londres, Community Development Project.

City Fringe Partnership, 1997, *Key responsibilities of the partnership*, Hackney, LB Hackney.

City Fringe Partnership, 1996, *Single regeneration budget challenge fund bid*, Hackney, LB Hackney.

Cluttons LLP, 2012a, *Building retention viability summary*, Grainger.

Cluttons LLP, 2010, *Equality impact assessment*, Grainger.

Cluttons LLP, 2012b, *Equality impact assessment*, Grainger.

Cluttons LLP, 2011, *Viability report*, Grainger.

Commission for architecture and the built environment, 2006, *The cost of bad design*, London, CABE.

Corporation of London, 2010, *Delivering a world class city - City of London development framework*, Corporation of London.

Coventry CDP (Community Development Project), 1972, *Coventry Community Development Project: background and progress*, Coventry, Coventry Community Development Project.

Dalston City Partnership, 1993a, *Annual report*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1994a, *Annual report*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1995a, *Annual report*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1996a, *Annual report*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1996b, *Changing the face of Dalston*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1993b, *City challenge programme monitoring*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1992, *Dalston City challenge action plan*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1997, *Dalston City challenge final review*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1994b, *Five year plan presentation*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1995b, *Five year plan review*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1995c, *Five year plan review revised forecast output*, Hackney.

Dalston City Partnership, 1995d, *Hackney economic strategy*, Hackney.

Dalston City Partnership, 1993c, *Implementation agreement with providers of projects*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1993d, *Implementation plan*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1995e, *Implementation plan*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1993e, *Operating agreement*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1993f, *Progress report*, Hackney, LB Hackney.

Dalston City Partnership, 1994c, *Project presentation*, Hackney, LB Hackney.

DCLG Department for Communities and Local, 1998, *1998 index of local deprivation. A summary of results*, Londres, DCLG.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2006, *Code for sustainable homes*, DCLG.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2008, *Lifetime Homes Standards*, DCLG.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2012, *National planning policy framework*, DCLG.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2004a, *PPS 1. Delivering sustainable development*, Londres, HMSO.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2004b, *PPS 3. Housing*, Londres, HMSO.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2004c, *PPS 4. Planning for sustainable economic growth*, Londres, HMSO.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2004d, *PPS 12. Local development frameworks*, Londres, HMSO.

DCLG (Department for Communities and Local Government), 2004e, *PPS 23. Planning policy statement. Planning and planning control*, Londres, HMSO.

DETR (department for environment, transport and regions), 2000, *Urban white paper. Living in urban England: attitudes and aspirations*, DETR.

DoE (Department of the Environment), 1992, *Action plan guidance*, Londres, HMSO.

DoE (Department of the Environment), 1993, *City challenge general conditions of funding*, Londres, HMSO.

DoE (Department of the Environment), 1995, *Single regeneration budget guidance on delivery plan*, Londres, HMSO.

DoE (Department of the Environment), 1967, *Skeffington report on public participation in the planning system*,

DVS, 2011, *Development viability assessment*, LB Haringey.

EDAW CR Planning, 1995, *Employment and related output supplement to employment strategy review*, Hackney, Dalston City Partnership.

English Partnerships, 2009, *Contamination and dereliction remediation cost. Best practice note 27*, English Partnerships.

English Partnerships, 2011, *Operational selection policy. 1999-2006*, Londres, HMSO.

Equality and human rights commission, 2011, *Services, public functions and associations. Statutory code of practice*, EHRC.

Fitzgerald Amanda et Lupton Ruth, *Hard times, new directions? The Impact of the local government spending cuts in London*, Londres, CASE/LSE, Trust for London, Joseph Rowntree Foundation, Nuffield Foundation.

GLA (Greater London Authority), 2010a, *Draft replacement London plan.*, Londres, GLA.

GLA (Greater London Authority), 2010b, *Draft replacement London plan. Examination in public. Final list of matters and participants*, Londres, GLA.

GLA (Greater London Authority), 2010c, *Draft replacement London plan. Examination in public. Written statements*, London, GLA.

GLA (Greater London Authority), 2011a, *Opportunity area planning frameworks report*, London, GLA.

GLA (Greater London Authority), 2004, *The London plan*, Londres, GLA.

GLA (Greater London Authority), 2008, *The London plan*, Londres, GLA.

GLA (Greater London Authority), 2011b, *The London plan*, London, GLA.

GLC (Greater London Council), 1984, *Greater London development plan*, Londres, GLC.

GL Hearn, 2012, *Economic benefits analysis*, Grainger.

GOL (Government Office for London), 1994, *London challenge company monitoring arrangements*, London, GOL (Government Office for London).

GOL (Government Office for London), 1996, *Strategi guidance for London planning authorities*, Londres, GOL.

Green David et Bentley Daniel, 2014, *Finding shelter. Overseas investment in the UK housing market.*, Civitas: Institute for the study of civil society.

LB Hackney LB Tower Hamlets, 2009a, *Bishopsgate goods yard initial consultation report*, LB Hackney et LB Tower Hamlets.

LB Hackney LB Tower Hamlets, 2009b, *Bishopsgate goods yard interim planning guidance. Consultation summary report*, LB Hackney et LB Tower Hamlets.

LB Hackney LB Tower Hamlets, 2010, *Developing the goods yard. Interim planning guidance*, LB Hackney et LB Tower Hamlets.

LB Hackney LB Tower Hamlets, 2009c, *Sustainability appraisals. Equality impact assesment*, LB Hackney et LB Tower Hamlets.

Hackney Wick Partnership, 1996, *Single regeneration budget challenge fund bid*, HAcKney, LB Hackney.

Halford John et Khan Saadia, 2011, *The Equality act 2010 : a source of rights in a climate of cuts?*, Londres, Discrimination law association.

HCA (Homes and Community Agency), 2011, *Affordable housing starts and completions. 2005-2011*, Londres, HMSO.

HMSO, 1977, *A Policy for the inner cities*, Londres, HMSO.

HMSO, 1999, *Greater London Authority act*, Londres, HMSO.

HMSO, 2007, *Greater London Authority act*, Londres, HMSO.

HMSO, 1978, *Inner urban areas act*,

HMSO, 2004, *Planning and compulsory purchase act 2004*, Londres, HMSO.

HMSO, 2012, *Welfare reform act*, Londres, HMSO.

Holland Sir Milner, 1965, *Report of the comittee on housing in Greater London.*, Londres, Ministry of Housing and Local Government. HMSO.

Kaplanis I., 2007, *The Geography of Employment Polarisation in Britain*, Institute for Public Policy Research, Londres, IPPR.

LBA, London Boroughs Association, 1977, *Report on the regeneration of Inner London*, Londres, GLC - Greater London Council.

LB Hackney, 1989, *Hackney local plan*,

LB Hackney, 2012, *LB Hackney Local plan*, Hackney, LB Hackney.

LB Hackney, 2004, *Local development framework*,

LB Hackney, 1992, *Made in Hackney – an arts and cultural strategy*,

LB Hackney, 1997, *Regeneration strategy*, Hackney, LB Hackney.

LB Haringey, 2013, *LB Haringey Local Plan*, Haringey.

LB Haringey, 2012a, *Officers report [HGY/2012/0915] et [HGY/2012/0921]*, LB Haringey.

LB Haringey, 2008, *Special planning sub committee. Minutes*, LB Haringey.

LB Haringey, 2011a, *Special planning sub committee. Minutes*, LB Haringey.

LB Haringey, 2012b, *Special planning sub committee. Minutes*, LB Haringey.

LB Haringey, 1998, *Unitary Development Plan*,

LB Haringey, 2011b, *Wards Corner briefing note*, LB Haringey.

LB Haringey / NDC The Bridge, 2004, *Wards Corner - Seven Sisters underground development brief*, LB Haringey.

LB Tower Hamlets, 2010a, *Community strategy*,

LB Tower Hamlets, 2013, *LB Haringey Local plan*, Tower Hamlets, LB Haringey.

LB Tower Hamlets, 2012a, *LB Tower Hamlets Local plan*, Tower Hamlets, LB Tower Hamlets.

LB Tower Hamlets, 2010b, *Local development framework - Consultation document*, LB Tower Hamlets, LB Tower Hamlets.

LB Tower Hamlets, 2012b, *Local plan*,

LB Tower Hamlets, 2010, *Tower Hamlets Local Development Framework. Consultation document*, LB Tower Hamlets.

Llwyn-Davies, 2001, *A Strategic planning framework for community strategies and community based regeneration*, Londres, GLA.

- London Assembly, 2002, *Rebuilding London's future. Report of the London Assembly's economic development committee.*, Londres, GLA/London Assembly.
- LORD JUSTICE MAY
LORD JUSTICE DYSON
and
SIR ROBIN AULD, 2008, *Baker & Ors, R (on the application of) v Secretary of State for Communities & Local Government & Ors [2008] EWCA Civ 141*, Adresse : <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2008/141.html> [Consulté le : 3 septembre 2014].
- Minister Office of the Deputy Prime, *Sustainable Communities: Building for the Future*, Report, Office of the Deputy Prime Minister. Adresse : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060502043818/http://odpm.gov.uk/index.asp?id=1163452> [Consulté le : 10 mai 2013].
- ODPM (Office of Deputy Prime Minister), 2003, *Sustainable Communities: Building for the Future*, Publication (Strategies and action plans), ODPM. Adresse : <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/sustainablecommunitiesbuilding> [Consulté le : 26 novembre 2011].
- Paisley CDP (Community Development Project), 1976, *Public involvement?*, Paisley, Paisley Community Development Project.
- Planning Inspectorate, 2011, *Draft replacement London Plan. Report of the panel. Examination in public 28th June - 8th December 2010. Vol. 1*, Bristol, Planning Inspectorate.
- Planning Inspectorate, 2010, *Draft replacement London plan. Report of the panel. Volume 1. Examination in public*, Bristol, Planning Inspectorate.
- Planning obligation by agreement, 2012, LB Haringey.
- Plowden Bridget, 1967, *Children and their primary schools. A report of Central Advisory Council for Education (England)*, Londres, HMSO.
- Renaisi Ancer Spa, 2003, *Workspace supply and demand in the City fringe.*, City fringe partnership.
- Rose David et Pevalin David, 2010, *Re-basing the NS-SEC on SOC2010: a report to ONS*, University of Essex.
- Savills, 2013, *The World in London*,
- SEU (Social Exclusion Unit), 2001, *A New commitment to neighbourhood renewal: national strategy action plan.*, ODPM (Office of the Deputy Prime Minister).
- SEU (Social Exclusion Unit), 2000, *Bringing Britain together. A National strategy for neighbourhood renewal*, ODPM (Office of the Deputy Prime Minister).

- Soundings, 2011, *Community consultation strategy*, Londres, Hammerson UK et Ballymore Group.
- Soundings, 2013, *Consultation report*, Londres, Hammerson UK et Ballymore Group.
- Soundings, 2012a, *Draft masterplan*, Londres, Hammerson UK et Ballymore Group.
- Soundings, 2012b, *Masterplan exhibition*, Londres, Hammerson UK et Ballymore Group.
- Soundings, 2012c, *Shapping the Goodsyard*, Londres, Hammerson UK et Ballymore Group.
- Taylor Peter J. et al., 2003, *Financial services clustering and its significance for London*, London, Corporation of Lonodn.
- Urban Initiatives, 1995, *SRB delivery plan*, London, Cross River Partnership.
- URS, 2011, *Equality impact assessment*, LB Haringey.
- URS, 2012, *Equality impact assessment*, LB Haringey.
- UTF (Urban task force), 2000, *Towards an urban renaissance*, DETR.

Méthodologie

- BEAUD S., WEBER F., 2010, *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 331 p.
- BECKER H.S., 2004, *Écrire les sciences sociales*, Paris, Economica, 180 p.
- BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dirs.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 776 p.
- CANTO-SPERBER, M. (dir.), 2004, *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1036 p.
- FAVRE, P., FILLIEULE, O., JOBARD, F. (dirs.), 2007, *L'atelier du politiste: théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 380 p.
- FILLIEULE O., 2007, « "On n'y voit rien". Le recours aux sources de presse pour l'analyse des mobilisations protestataires », dans FAVRE P., FILLIEULE O., JOBARD F. (dirs.), Paris, La Découverte, p. 215-240.
- FILLIEULE, O., MATHIEU, L., PÉCHU, C. (dirs.), 2009, *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 651 p.
- HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 320 p.
- HUSSON F., PAGÈS J., LÉ S., 2009, *Analyse de données avec R*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 224 p.
- LASCOUMES P., GALES P. LE, 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 128 p.
- LEE R.M., 2005, « The UK Freedom of Information Act and social research », *International Journal of Social Research Methodology*, 8, 1, p. 1-18.
- LEES L., 2004, « Urban geography: discourse analysis and urban research », *Progress in Human Geography*, 28, 1, p. 101-107.
- MANGIN D., 1999, *Projet urbain*, Marseille, Parenthèses, 185 p.
- MARTIN D., DORLING D., MITCHELL R., 2002, « Linking censuses through time: problems and solutions », *Area*, 34, 1, p. 82-91.

- MESURE S., SAVIDAN P., 2006, *Dictionnaire des sciences humaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 764 p.
- PANERAI, P. (dir.), 1999, *Analyse urbaine*, Marseille, Parenthèses (Collection Eupalinos), 189 p.
- PINSON G., SALA PALA V., 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique? », *Revue française de science politique*, 57, 5, p. 5555-5597.
- RAYNAUD P., RIALS S., 2003, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 928 p.
- RIPOLL F., 2012, « Quelle dimension spatiale des structures sociales chez Bourdieu? Localisations résidentielles et jeux d'échelle dans la Distinction », dans COULANGEON P., DUVAL J. (dirs.), *Trente ans après la Distinction de Pierre Bourdieu*, Paris, La Découverte, p. 365-377.
- ROSIÈRE, S., BUSSI, M., DUSSOUY, G., SANGUIN, A.-L. (dirs.), 2008, *Dictionnaire de l'espace politique: géographie politique et géopolitique*, Paris, Armand Colin (Dictionnaire), 319 p.
- SANDERS L., 1990, *Analyse statistique des données en géographie*, GIP Reclus, Montpellier, GIP Reclus, 190 p.
- TORRE A., MELOT R., BOSSUET L., CADORET A., CARON A., DARLY S., JEANNEAUX P., KIRAT T., PHAM H.V., 2010, « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace? Eléments de méthode et de repérage », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1.
- WACHTER S., BOURDIN A., LEVY J., 2000, *Repenser le territoire un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, Aube; Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 285 p.
- WICKHAM H., 2009, *Ggplot2: elegant graphics for data analysis*, New York, Springer (Use R!), 212 p.

Bibliographie générale

- ABBOTT A., DEVINEY S., 1992, « The Welfare State as transnational event. Evidence from sequences of policy adoption », *Social Science History*, 16, 2, p. 245-274.
- ABÈLÈS M., 2012, *Anthropologie de la globalisation*, Paris, Payot & Rivages, 302 p.
- ADAIR A., BERRY J., MCGREAL S., 2003, « Financing property's contribution to regeneration », *Urban Studies*, 40, 5-6, p. 1065-1080.
- ADAIR A., BERRY J., MCGREAL S., DEDDIS B., HIRST S., 2000, « The financing of urban regeneration », *Land Use Policy*, 17, 2, p. 147-156.
- AGNEW J., MITCHELL K., TOAL G., 2007, *A Companion to political geography*, 1 edition, Malden, Wiley-Blackwell, 512 p.
- ALEXANDER A., 2009, *Britain's new towns: garden cities to sustainable communities*, Londres; New York, Routledge, 186 p.
- ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., 2009, « Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway », *Environment and Planning A*, 41, p. 617-633.
- ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., 2012, « Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37, 1, p. 89-103.
- ALLMENDINGER P., 2011, *New Labour and planning: from New Right to New Left*, London; New York, Routledge.
- ALLMENDINGER P., TEWDWR-JONES M., 1997, « Post-Thatcherite urban planning and politics: a major change? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 21, 1, p. 100-116.
- ALLMENDINGER P., THOMAS H., 2002, *Urban planning and the British new right*, London; New York, Routledge.
- APPERT M., 2005, *Coordination des transports et de l'occupation de l'espace pour réduire la dépendance automobile dans la région métropolitaine de Londres*, Thèse de doctorat, Montpellier, France, Université Paul Valéry, 723 p.
- APPERT M., 2007, « Métropolisation, mobilités quotidiennes et forme urbaine: le cas de Londres », *Géocarrefour*, 79, 2, p. 109-118.

- APPERT M., 2008a, « Ville globale versus ville patrimoniale? Des tensions entre libéralisation de la skyline de Londres et préservation des vues historiques » EDELBLUTTE S. (dir.), *Revue Géographique de l'Est*, 48, 1-2.
- APPERT M., 2008b, « Londres: métropole globale » APPERT M., TUPPEN J. (dirs.), *Géocarrefour*, 83, 2, p. 113-117.
- APPERT M., 2011, « Les nouvelles tours de Londres comme marqueurs des mutations d'une métropole globale » WHITTON T. (dir.), *Observatoire de la société britannique*, 11, p. 105-122.
- APPERT M., 2012, « Les JO 2012 à Londres: un grand événement alibi du renouvellement urbain à l'est de la capitale », *Géoconfluences*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient10.htm>.
- ARNSTEIN S.R., 1969, « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, p. 216-224.
- ATKINSON, MOON G., 1994, *Urban policy in Britain: the city, the state and the market*, Basingstoke, Macmillan, 306 p.
- ATKINSON R., 2000a, « Combating social exclusion in Europe: The New Urban Policy challenge », *Urban Studies*, 37, 5-6, p. 1037-1055.
- ATKINSON R., 2000b, « Measuring Gentrification and Displacement in Greater London », *Urban Studies*, 37, 1, p. 149-165.
- AUDARD C., 2009, *Qu'est-ce que le libéralisme? éthique, politique, société*, Paris, Gallimard.
- AYRES I., BRAITHWAITE J., 1995, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York; Oxford, Oxford University Press.
- BACQUÉ M.-H., 1997, *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, Harmattan (Habitat et sociétés), 215 p.
- BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 314 p.
- BALDOCK R.O., 1998, « Ten years of the urban programme 1981-91: The Impact and Implications of its assistance to small businesses », *Urban Studies*, 35, 11, p. 2063-2083.
- BALL S., PETSIMERIS P., CUNHA A. DA, MATTHEY L., 2007, « Greater London: cosmopolis ou cité de communautés? », dans *La Ville et l'urbain: des savoirs émergents*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 341-356.

- BARTELS L.M., 2008, *Unequal democracy: the political economy of the new gilded age*, New York; Princeton, Russell Sage Foundation; Princeton University Press.
- BASSETT K., 1996, « Partnerships, business elites and urban politics. New forms of governance in an English city? », *Urban Studies*, 33, 3, p. 539-556.
- BENBOUZID B., BENTAYOU G., 2011, « L'urbanisme et ses études: territoires et usages sociaux des savoirs urbains », *Géocarrefour*, 85, 4, p. 267-272.
- BENTHAM C.G., 1980, « The classification of local authorities in the UK Inner Urban Areas Act 1978 », *Environment and Planning A*, 12, 6, p. 703-712.
- BENYON, J., SOLOMOS, J. (dirs.), 1987, *The Roots of urban unrest*, 1st ed, Oxford; New York, Pergamon Press, 207 p.
- BINDMAN LLP, « Equality considerations unlawfully ignored in approval of multi million pound development »,.
- BLANC M., 2003, *Ville et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 231 p.
- BLANC, M., MORMONT, M., REMY, J., STORRIE, T. (dirs.), 1994, *Vie quotidienne et démocratie: Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, 230 p.
- BLOCK, 2009, « Regulatory capitalism: how it works, ideas for making it work better », 38, 4, p. 337-338.
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, 57, p. 17-35.
- BOLTANSKI L., THÉVENOT L., 1991, *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 483 p.
- BOURDIEU P., 1988, *Questions de sociologie*, Paris, Minit.
- BOURDIEU P., 2012, *Sur l'État: cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir: Seuil (Cours et travaux), 656 p.
- BRAITHWAITE J., 2005, « Neoliberalism or regulatory capitalism », *Regulatory institutions network occasional paper 5*, October, p. 1-48.
- BRAITHWAITE J., 2008, *Regulatory capitalism how it works, ideas for making it work better*, Cheltenham; Northampton, Edward Elgar.
- BRENNER N., PECK J., THEODORE N., 2010, « After neoliberalization? », *Globalizations*, 7, 3, p. 327-345.
- BRENNER N., THEODORE N., 2002, « Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism" », *Antipode*, 34, 3, p. 349-379.

- BRET B., 2009, « Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls », *Annales de géographie*, n° 665-666, 1, p. 16-34.
- BRET B., GERVAIS-LAMBONY P., HANCOCK C., LANDY F., 2010, *Justice et injustices spatiales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest.
- BRIATA P., 2010, « The Concept of “culture” in multi-ethnic areas regeneration policies: common views, weaknesses, experiences, perspectives », p. 14.
- BROUSSE C., 2012, « Réflexions sur la nomenclature socio-économique européenne en gestation », *Revue Française de Socio-Économie*, 10, 2, p. 241-250.
- BROWNILL S., 1999, « Turning the East End into the West End », dans IMRIE R., HUW T. (dirs.), *British urban policy an evaluation of the urban development corporations*, London; Thousand Oaks, Calif., Sage, p. 39-62.
- BROWNILL S., CARPENTER J., 2007, « Increasing participation in planning: Emergent experiences of the reformed planning system in England », *Planning Practice and Research*, 22, 4, p. 619-634.
- BUCHANAN J.M., 1978, *The Economics of politics*, London; Levittown, Institute of Economic Affairs.
- BUCK N., GORDON I., HARDING A., TUROK I., 2005, *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion, and Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 342 p.
- BUCK N.H., 1986, *The London employment problem*, Oxford: New York, Clarendon Press; Oxford University Press (Publications in the inner cities research programme series), 213 p.
- BUCK N., 1991, « Social polarisation, economic restructuring and labour market change in London and New York », *Occasional papers of the ESRC Research Centre on Micro-social Change, University of Essex*, p. xx.
- BUCK N., GORDON I., HALL P., HARLOE M., KLEINMAN M., 2002, *Working Capital: Life and Labour in Contemporary London*, 1^{re} édition, Routledge, 424 p.
- BUDD L., WHIMSTER S., 1992, *Global finance and urban living: a study of metropolitan change*, Taylor & Francis, 400 p.
- BUGEJA F., 2011, « Les inégalités d'accès à la propriété et leurs déterminants institutionnels », *Revue française de sociologie*, 52, 1, p. 37-69.
- BURN-MURDOCH J., CROSS C., WALDRAM H., 2013, « Council spending cuts across the UK – interactive map », *The Guardian*, 26 mars 2013.
- BUSSI M., 2007, « Pour une géographie de la démocratie », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 1.

- BUSSI M., 2009, *Un monde en recomposition géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 315 p.
- BUTLER M.T., RUSTIN M., 1996, *Rising in the East?: The Regeneration of East London*, Londres, Lawrence & Wishart Limited, 408 p.
- BUTLER T., 1991, *People like us. Gentrification and the service class in Hackney in the 1980s*, Thèse de doctorat, Milton Keynes, Open University, 324 p.
- BUTLER T., HAMNETT C., 2011, *Ethnicity, class and aspiration: understanding London's new East End*, Bristol, Policy, 264 p.
- BUTLER T., HAMNETT C., RAMSDEN M., 2008, « Inward and upward: marking out social class change in London, 1981—2001 », *Urban Studies*, 45, 1, p. 67-88.
- BUTLER T., LEES L., 2006, « Super-gentrification in Barnsbury, London: globalization and gentrifying global elites at the neighbourhood level », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31, 4, p. 467-487.
- BUTLER T., ROBSON G., 2003, *London calling: the middle classes and the re-making of inner London*, Oxford, Berg, 248 p.
- CAILLE A., 2005, « De la démocratie participative », *Revue du MAUSS*, 26, 2, p. 155-170.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 347 p.
- CAMERON A., 2006, « Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception », *Progress in Human Geography*, 30, 3, p. 396-404.
- CAMPKIN B., 2013, *Remaking London: decline and regeneration in urban culture*, Londres; New York, I.B. Tauris, 242 p.
- CANTO-SPERBER, M. (dir.), 2004, *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1036 p.
- CARPENTER J., BROWNILL S., 2008, « Approaches to democratic involvement: widening community engagement in the English planning system », *Planning Theory & Practice*, 9, 2, p. 227-248.
- CASTELLS M., 1980, *Multinational capital, national states, and local communities*, Berkeley, Institute of Urban & Regional Development, University of California (Working paper / Institute of Urban & Regional Development, University of California, Berkeley), 100 p.
- CASTELLS M., 1983, *The City and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*, London, E. Arnold, 450 p.

- CASTELLS M., 1984, *Towards the informational city?: high technology, economic change, and spatial structure: some exploratory hypotheses*, Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, University of California (Working paper / Institute of Urban and Regional Development, University of California), 129 p.
- CASTELLS M., 1991, *The informational city: a new framework for social change*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto (The city in the 1990s), 23 p.
- CERTEAU M. DE, GIARD L., MAYOL P., 1980, *L'Invention du quotidien*, Paris, Gallimard.
- CHADOIN O., GODIER P., TAPIE G., 2000, *Du politique à l'oeuvre: Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián: système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 237 p.
- CHATTERTON P., BRADLEY D., 2000, « Bringing Britain Together? The limitations of area-based regeneration policies in addressing deprivation », *Local Economy*, 15, 2, p. 98-111.
- CHESHIRE P., VERMEULEN W., 2009, « Land markets and their regulation: the welfare economics of planning », dans *International handbook of urban policy*, Aldershot; Burlington, Edward Elgar, p. 85-115.
- CHRISTOPHERS B., 2014, « Wild Dragons in the City: Urban Political Economy, Affordable Housing Development and the Performative World-making of Economic Models: Performative world-making of economic models, UK case », *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 1, p. 79-97.
- CLARKE J., 2008, « Living with/in and without neo-liberalism », *Focaal*, 2008, 51, p. 135-147.
- COCHRANE, A., CLARKE, J., GEWIRTZ, S. (dirs.), 2001, *Comparing welfare states*, 2nd ed, London; Newbury Park, Calif, Sage Publications in association with the Open University (Family life and social policy), 304 p.
- COLOMB C., 2006, « Le new labour et le discours de la «Renaissance urbaine» au Royaume-Uni. », *Sociétés contemporaines*, 63, 3, p. 15-37.
- COMBE L., GARIEPY M., GAUTHIER M., PAULHIAC-SCHERRER F., SCHERRER F., 2012, *Débattre pour transformer l'action urbaine. Participation urbaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 248 p.
- COMETTI J.-P., 1997, *Le Philosophe et la poule de Kircher: quelques contemporains*, Paris, L'Eclat, 167 p.

- CORPORATION OF LONDON, 2010, *Delivering a world class city - City of London development framework*, Corporation of London, 148 p.
- COTTLE S., 2008, « Reporting demonstrations: The changing media politics of dissent », *Media, Culture & Society*, 30, 6, p. 853-872.
- COUNCIL L.V.S., *Enriching democracy: a Civic Forum for London*, London, London Voluntary Service Council.
- COWELL R., OWENS S., 2006, « Governing space: planning reform and the politics of sustainability », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 3, p. 403-421.
- COX K.R., 2009, « “Rescaling the state” in question », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 1, p. 107-121.
- CULLINGWORTH J.B., 1999, *British planning: 50 years of urban and regional policy*, London; New Brunswick, N.J., Athlone Press, 324 p.
- DARLY S., 2009, *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains. Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité. Analyse du cas de l’Ile-de-France.*, Thèse de doctorat en Géographie, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 480 p.
- DARLY S., TORRE A., 2008, « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France », *Géocarrefour*, 83, 4, p. 307-319.
- DAVID NORTH, 2002, *The use of the single regeneration budget in London, 1994-2000: a mapping and classification of regeneration programmes*, London, Middlesex University Business School, 64 p.
- DAVIDSON M., LEES L., 2010, « New-build gentrification: its histories, trajectories, and critical geographies », *Population, Space and Place*, 16, 5, p. 395-411.
- DAVIDSON M., WYLY E., 2013, « Class analysis for whom? An alien-ated view of London », *City*, 17, 3, p. 299-311.
- DAVIES J.S., 2001, *Partnerships and regimes: the politics of urban regeneration in the UK*, Aldershot, Hampshire, England; Burlington, VT, Ashgate, 243 p.
- DAVIES J.S., 2003, « Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK », *Journal of Urban Affairs*, 25, 3, p. 253-270.
- DAVIES J.S., 2004, « Conjuncture or disjuncture? An institutionalist analysis of local regeneration partnerships in the UK », *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 3, p. 570-585.
- DEAKIN N.D., 1993, *The enterprise culture and the inner city*, New York:

- DEAKIN N., EDWARDS J., 1993, *The Enterprise culture and the inner city*, Londres; New York, Routledge, 288 p.
- DEBOULET A., NEZ H., 2013, *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 176 p.
- DENIS DILLION, 2011, *Lessons for the big society: planning, regeneration and the politics of community participation*, Farnham Surrey; Burlington, Ashgate, 165 p.
- DENNIS N., 1972, *Public participation and planners' blight*, London, Faber, 231 p.
- DEWEY J., ZASK, JOËLLE, 2004, *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard.
- DIAMOND J., 2004, « Local regeneration initiatives and capacity building. Whose "capacity" and "building" for what? », *Community Development Journal*, 39, 2, p. 177-189.
- DIDIER S., MORANGE M., PEYROUX E., 2013, « The Adaptive Nature of neoliberalism at the local scale: fifteen years of City improvement districts in Cape Town and Johannesburg », *Antipode*, 45, 1, p. 121-139.
- DIKEÇ M., 2001, « Justice and the spatial imagination », *Environment and Planning A*, 33, 10, p. 1785-1805.
- DIKEÇ M., 2005, « Space, politics, and the political », *Environment and Planning D: Society and Space*, 23, 2, p. 171-188.
- DIKEC M., 2007, *Badlands of the republic: space, politics and urban policy*, Oxford; Malden, Wiley-Blackwell (RGS-IBG book series), 219 p.
- DIXON K., 1998, *Les évangélistes du marché*, Paris, Raisons d'agir.
- DONNISON D.V., 1991, *A Radical agenda: after the new right and the old left*, London; Concord, MA, Rivers Oram Press; Paul and Co.
- DONNISON, D.V., EVERSLEY, D.E.C. (dirs.), 1973, *London: urban pattern, problems and policies*, First Edition, Heinemann, 360 p.
- DONZELOT J., EPSTEIN R., 2006, « Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 326, p. 5-34.
- DROZDZ M., 2011, « Marges convoitées : lecture paysagère et géographique de l'extension du quartier d'affaires de la City à Londres » WHITTON T. (dir.), *Observatoire de la société britannique*, 11, p. 89-103.
- DUNK A. VON DER, GRÊT-REGAMEY A., DALANG T., HERSPERGER A.M., 2011, « Defining a typology of peri-urban land-use conflicts – A case study from Switzerland », *Landscape and Urban Planning*, 101, 2, p. 149-156.

- DUNLEAVY P., 1977, « Protest and quiescence in urban politics », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1, 1-4, p. 193-218.
- DUNLEAVY P., O'LEARY B., 1987, *Theories of the state: the politics of liberal democracy*, Basingstoke, Macmillan Education.
- DUPUY C., HALPERN C., 2009, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59, 4, p. 701.
- DZIEDZICKI J.-M., 2001, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace: quelle place pour les processus de médiation?*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université de Tours, 442 p.
- DZIEDZICKI J.-M., 2003a, « Au-delà du Nimby: le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications », dans MELÉ P., LARRUE C., ROSEMBERG M. (dirs.), *Conflits et territoires*, MSH, Presses Universitaires François Rabelais, Tours, MSH, Presses Universitaires François Rabelais, p. 35-67.
- DZIEDZICKI J.-M., 2003b, « La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation », *Annuaire des collectivités locales*, 23, 1, p. 635-646.
- EADE J., GARBIN D., 2002, « Changing Narratives of Violence, Struggle and Resistance: Bangladeshis and the Competition for Resources in the Global City », *Oxford Development Studies*, 30, 2, p. 137-149.
- EARL J., MARTIN A., MCCARTHY J.D., SOULE S.A., 2004, « The Use of Newspaper Data in the Study of Collective Action », *Annual Review of Sociology*, 30, p. 65-80.
- EDWARDS J., 1997, « Urban Policy: The Victory of Form over Substance? », *Urban Studies*, 34, 5, p. 825-843.
- EDWARDS M., 2010a, « Do Londoners make their own plans? », dans SCANLON K., KOCHAN B. (dirs.), *London: coping with austerity: a review of housing, planning and public policy issues in 2010*, Londres, LSE, p. 57-72.
- EDWARDS M., 2010b, « King's Cross: renaissance for whom? », dans PUNTER J. (dir.), *Urban design and the British urban renaissance*, Routledge, London; New York, Routledge, p. 189-206.
- EISENSCHITZ A., GOUGH J., 1993, *The politics of local economic policy: the problems and possibilities of local initiative*, Basingstoke, Macmillan.
- EISENSCHITZ A., NORTH D., 1986, « The London industrial strategy: socialist transformation or modernising capitalism? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 10, 3, p. 419-440.

- ELKIN S.L., 1974, *Politics and land use planning: the London experience*, London; New York, Cambridge University Press.
- ELY J.H., 1980, *Democracy and distrust: a theory of judicial review*, Cambridge, Harvard University Press.
- EPSTEIN R., 2013, *La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Domaine Gouvernances), 377 p.
- ESHER L., 1981, *A broken wave: the rebuilding of England, 1940-1980*, London, Allen Lane, 326 p.
- ESTEBE P., 2005, « Les quartiers, une affaire d'État. », dans LASCOUMES P., GALÈS P. LE (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), p. 47-70.
- ESTEBE P., DONZELOT J., 2004, *L'usage des quartiers: action publique et géographie dans la politique de la ville*, L'Harmattan, 266 p.
- FAINSTEIN S.S., 1991, « Promoting Economic Development Urban Planning in the United States and Great Britain », *Journal of the American Planning Association*, 57, 1, p. 22-33.
- FAINSTEIN S.S., GORDON I., HARLOE M., 1992, *Divided cities: New York & London in the contemporary world*, Oxford, UK; Cambridge, MA, Blackwell.
- FAUCHER-KING F., GALÈS P. LE, 2007, *Tony Blair, 1997-2007: le bilan des réformes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Nouveaux débats), 185 p.
- FAVRE, P., FILLIEULE, O., JOBARD, F. (dirs.), 2007, *L'atelier du politiste: théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 380 p.
- FILLIEULE O., 2007, « “On n’y voit rien”. Le recours aux sources de presse pour l’analyse des mobilisations protestataires », dans FAVRE P., FILLIEULE O., JOBARD F. (dirs.), Paris, La Découverte, p. 215-240.
- FEE D., 2010, Le logement social en Angleterre : trente ans de déclin. *Informations sociales* 159, 3, p. 80–89.
- FEE D., 2013, *La Crise Du Logement En Angleterre: Quatre Décennies de Politiques Du Logement et de La Ville, 1977-2013*, Paris, Michel Houdiard éditeur.
- FEE D., KOBER-SMITH A., NAIL S. (dirs.), 2005, « Décentralisation et participation citoyenne : une nouvelle répartition des pouvoirs en Angleterre ? », *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol. 13, n°2.

- FEE D. et NAIL S. (dirs), 2008, *Vers Une Renaissance Anglaise?: Dix Ans de Politique Travailliste de La Ville*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle.
- FILLIEULE O., AGRIKOLIANSKY E., SOMMIER I., COLLECTIF, 2010, *Penser les mouvements sociaux: conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 327 p.
- FITZGERALD A., LUPTON R., *Hard times, new directions? The Impact of the local government spending cuts in London*, Londres, CASE/LSE (Research note).
- FOORD J., 2013, « The new boomtown? Creative city to Tech City in east London », *Cities*, 33, p. 51-60.
- FORMAN C., 1989, *Spitalfields: a battle for land.*, London, Hilary Shipman, 279 p.
- FOURNIAU J.-M., 2007, « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement » BOUVIER A., BORDREUIL S. (dirs.), *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, p. 149-179.
- FRASER N., 2005, *Qu'est-ce que la justice sociale? reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte.
- FRIEDMAN M., 1962, *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- FRIEDMANN J., 1986, « The World City Hypothesis », *Development and Change*, 17, 1, p. 69-83.
- FROST M., SPENCE N., 1993, « Global City Characteristics and Central London's Employment », *Urban Studies*, 30, 3, p. 547-558.
- FULLER C., GEDDES M., 2008, « Urban Governance Under Neoliberalism: New Labour and the Restructuring of State-Space », *Antipode*, 40, 2, p. 252-282.
- FURBEY R.A., 1999, « Urban "regeneration": reflections on a metaphor », *Critical Social Policy*, 19, 4, p. 419-445.
- GALES P.L., 1990, « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne: l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue française de science politique*, 40, 5, p. 714-735.
- GALES P.L., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, p. 57-95.
- GALÈS P. LE, 2004, « Pouvoirs et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », dans LASCOUMES P., GALÈS P. LE (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), p. 237-271.
- GALES P. LE, 2005, « Chapitre 6: Contrôle et surveillance », *Académique*, p. 237-271.

- GALES P. LE, 2010, « Gouvernance », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de Sciences Po, p. 299-308.
- GAMEL C., 2013, « Justice sociale: Hayek et Sen face à Rawls. Une proximité méthodologique inattendue », *Cahiers d'économie politique / Papers in political economy*, n° 65, 2, p. 69-96.
- GANDY M., 2005, « Cyborg Urbanization: Complexity and Monstrosity in the Contemporary City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, 1, p. 26-49.
- GARAT, I., SECHET, R., ZENEIDI, D. (dirs.), 2013, *Espaces en transactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), 359 p.
- GARDESSE C., 2011, *La concertation citoyenne pour le projet de réaménagement des Halles de Paris, 2002 – 2010. Les formes de démocratisation de l'action publique en urbanisme et ses obstacles.*, Thèse de doctorat, Université Paris Est Créteil, Université Paris Est Créteil, 785 p.
- GAUTHIER M., BACQUE M.-H., 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, N° 1, 1, p. 36-66.
- GEDDES M., 2000, « Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 4, p. 782-800.
- GEDDES M., 2006, « Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 1, p. 76-97.
- GIDDENS A., 1998, *The third way: the renewal of social democracy*, Bristol, Polity Press, 166 p.
- GIRAUT F., 2008, « Conceptualiser le territoire », *Historiens et Géographes*, 403, p. 57-68.
- GLASS R., UNIVERSITY COLLEGE L., CENTRE FOR URBAN STUDIES, 1964, *London; aspects of change.*, Londres, MacGibbon & Kee, 667 p.
- GLE, 2010, *Review of the role and remit of London Civic Forum*, Londres, 44 p.
- GLYNN S., 2005, « East End immigrants and the battle for housing: a comparative study of political mobilisation in the Jewish and Bengali communities », *Journal of Historical Geography*, 31, 3, p. 528-545.
- GODECHOT O., 2001, *Les traders essai de sociologie des marchés financiers*, Paris, La Découverte.

- GODELIER É., 2005, « Les élites managériales entre logiques nationales endogènes et globalisation exogène », *Entreprises et histoire*, n° 41, 4, p. 6-14.
- GOODCHILD B., HAMMOND C., 2013, « Planning and urban regeneration since 2010: a recipe for conflict and dispute? », *People Place and Policy Online*, 7, 2, p. 82-90.
- GORDON I., 2004, « GaWC Research Bulletin 145 »,.
- GOUGH J., 1996, « Neoliberalism and Localism: Comments on Peck and Tickell », *Area*, 28, 3, p. 392-398.
- GOUGH J., 2002, « Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities », *Antipode*, 34, 3, p. 405-426.
- GRAHAM D., SPENCE N., 1995, « Contemporary deindustrialisation and tertiarisation in the London economy », *Urban Studies*, 32, 6, p. 885-911.
- GRIPAIS P., 1977, « Industrial Decline in London: An Examination of Its Causes », *Urban Studies*, 14, 2, p. 181-189.
- HABERMAS J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 450 p.
- HABERMAS J., 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 558 p.
- HABERMAS J., 2013, « La démocratie a-t-elle encore une dimension épistémique? Recherche empirique et théorie normative », *Participations*, 5, 1, p. 151-175.
- HALBERT L., 2010, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France (La ville en débat), 143 p.
- HALL P., 1999, « The future of cities », *Computers, Environment and Urban Systems*, 23, 3, p. 173-185.
- HALL S., 2003, « The 'Third Way' Revisited: 'New' Labour, Spatial Policy and the National Strategy for Neighbourhood Renewal », *Planning Practice & Research*, 18, 4, p. 265-277.
- HALL S.M., 2011, « High street adaptations: ethnicity, independent retail practices, and Localism in London's urban margins », *Environment and Planning A*, 43, 11, p. 2571-2588.
- HALL S.M., 2013, « Super-diverse street: a 'trans-ethnography' across migrant localities », *Ethnic and Racial Studies*, 0, 0, p. 1-14.
- HALPERN C., 2010, « Concertation, délibération, négociation », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 155-164.

- HAMIDI C., 2009, « Le scandale n'aura pas lieu ou l'affaire Pechiney saisie par la presse », *Revue française de sociologie*, 50, 1, p. 91-121.
- HAMNETT C., 1996b, « Social polarisation, economic restructuring and welfare state regimes », *Urban Studies*, 33, 8, p. 1407-1430.
- HAMNETT C., 1996a, « Why Sassen is wrong. A Response to Burgers », *Urban Studies*, 33, 1, p. 107-110.
- HAMNETT C., 1994, « Social Polarisation in Global Cities: Theory and Evidence », *Urban Studies*, 31, 3, p. 401-424.
- HAMNETT C., 1995, « Les changements socio-économiques à Londres. Croissance des catégories tertiaires qualifiées ou polarisation ? », *Sociétés contemporaines*, 22, 1, p. 15-32.
- HAMNETT C., 2003, « Gentrification and the Middle-class Remaking of Inner London, 1961-2001 », *Urban Studies*, 40, 12, p. 2401-2426.
- HAMNETT C., 2009, « Spatially Displaced Demand and the Changing Geography of House Prices in London, 1995–2006 », *Housing Studies*, 24, 3, p. 301-320.
- HAMNETT C., 2011, « The reshaping of the British welfare system and its implications for geography and geographers », *Progress in Human Geography*, 35, 2, p. 147-152.
- HAMNETT C., 2014, « Working capital », dans TEWDWR-JONES M., PHELPS N.A., FREESTONE R. (dirs.), *The planning imagination: Peter Hall and the study of urban and regional planning*, Routledge, Abingdon; New York, NY, Routledge.
- HAMNETT C., BUTLER T., 2013, « Re-classifying London: a growing middle class and increasing inequality », *City*, 17, 2, p. 197-208.
- HAMNETT C., RANDOLPH W.G., 2010, « Racial minorities in the London labour and housing markets: a longitudinal analysis, 1971-1981 », dans CROSS M. (dir.), *Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America*, Édition : 1, Cambridge; New York, Cambridge University Press.
- HAMNETT C., WHITELEGG D., 2007, « Loft conversion and gentrification in London: from industrial to postindustrial land use », *Environment and Planning A*, 39, 1, p. 106-124.
- HANDLEY J.R., 1987, « Industrial improvement areas — success or failure? », *Land Development Studies*, 4, 1, p. 35-53.
- HARDING A., 1991, « The rise of urban growth coalitions, UK-style? », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9, 3, p. 295-317.

- HARDING A., 2005, , dans BUCK N., GORDON I., TUROK I. (dirs.), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan.
- HARLOE M., ISAACHAROFF R., MINNS R., 1973, « The Organizational context of housing policy in Inner London: the Lambeth experience », dans DONNISON D.V., EVERSLEY D.E.C. (dirs.), *London: Urban Pattern, Problems and Policies*, First Edition, Heinemann.
- HARRIS A., 2012, « Art and gentrification: pursuing the urban pastoral in Hoxton, London », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37, 2, p. 226-241.
- HARRIS A.J., 2006, *Branding urban space: the creation of art districts in contemporary Mumbai and London*, Ph.D., University College London (University of London).
- HART D.A., 1976, *Strategic planning in London: the rise and fall of the primary road network*, Oxford; New York, Pergamon Press.
- HARTLEY N., WOOD C., 2005, « Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention », *Environmental Impact Assessment Review*, 25, 4, p. 319-340.
- HARVEY D., 1973, *Social justice and the city*, Londres, E. Arnold.
- HARVEY D., 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, 1st, First Edition, Oxford University Press, USA, 254 p.
- HAYEK F.A. VON, 1944, *The road to serfdom*, Chicago, University of Chicago Press.
- HAYEK F.A. VON, 1960, *The constitution of liberty*, Chicago, University of Chicago Press.
- HAZELL R., 2010, *The impact of the Freedom of Information Act on central government in the UK: does FOI work?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan (Understanding governance), 325 p.
- HEALEY P., 1997, *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies.*, Basingstoke, Macmillan, 341 p.
- HEWITT L.E., PENDLEBURY J., 2014, « Local associations and participation in place: change and continuity in the relationship between state and civil society in twentieth-century Britain », *Planning Perspectives*, 29, 1, p. 25-44.
- HIBBERT C., WEINREB B., KEAY J., KEAY J., WEINREB M., 2010, *The London encyclopaedia*, 3rd Revised edition edition, London, Macmillan, 1120 p.
- HICKSON K., 2009, « Conservatism and the poor: Conservative party attitudes to poverty and inequality since the 1970s », *British Politics*, 4, 3, p. 341-362.

- HILLS J., SEFTON T., STEWART K., 2009, *Towards a more equal society?: poverty, inequality and policy since 1997.* / edited by John Hills, Tom Sefton and Kitty Stewart., Bristol, Policy Press in association with the Joseph Rowntree Foundation, 415 p.
- HILLS J., STEWART K., 2005, *A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion* / edited by John Hills and Kitty Stewart., Bristol, Policy Press, 391 p.
- HINES S., 2013, *Gender diversity, recognition and citizenship: towards a politics of difference*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 161 p.
- HONNETH A., 2013, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, France, Gallimard, 242 p.
- HO S.Y., 2003, *Evaluating British urban policy: ideology, conflict, and compromise*, Aldershot; Burlington, Ashgate (Urban and regional planning and development), 234 p.
- HOWARD R.S., 1968, *The movement of manufacturing industry in the United Kingdom, 1945-65: an analysis of the transfer of manufacturing establishments between areas and of the opening of new manufacturing branches*, HMSO, 68 p.
- HUTTON T.A., 2008, *The new economy of the inner city: restructuring, regeneration, and dislocation in the 21st century metropolis*, Oxford; New York, Routledge, 333 p.
- IMRIE, R., RACO, M. (dirs.), 2003, *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol, The Policy Press, 310 p.
- IMRIE R., STREET E., 2011, *Architectural Design and Regulation*, Chichester; Ames, Wiley-Blackwell, 349 p.
- IMRIE R., THOMAS H., 1999, *British urban policy an evaluation of the urban development corporations*, London; Thousand Oaks, Calif., Sage, 296 p.
- INGALLINA P., 2001, *Le Projet urbain*, Paris, Presses universitaires de France, 122 p.
- JANE WILLS, DATTA K., EVANS Y., HERBERT J., MAY J., MCILWAINE C., 2009, *Global cities at work: new migrant divisions of labour*, Pluto Press, 256 p.
- JENKINS P., FORSYTH L., 2009, *Architecture, participation and society*, Routledge, 237 p.
- JESSOP B., 1993, « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy . », *Studies in Political Economy*, 40, p. 7-40.
- JOHNSTONE, C., WHITEHEAD, M. (dirs.), 2004, *New horizons in British urban policy: perspectives on New Labour's urban renaissance*, Aldershot; Burlington, Ashgate, 235 p.

- JONAS A.E.G., WARD K., 2002, « A World of Regionalisms? Towards a US–UK Urban and Regional Policy Framework Comparison », *Journal of Urban Affairs*, 24, 4, p. 377-401.
- JONES M., WARD K., 2002, « Excavating the Logic of British Urban Policy: Neoliberalism as the “Crisis of Crisis–Management” », *Antipode*, 34, 3, p. 473-494.
- JORDAN A.G., ASHFORD N., 1993, *Public policy and the impact of the New Right*, London; New York; New York, NY, USA, Pinter Publishers; Distributed exclusively in the USA & Canada by St. Martin’s Press.
- JUHEM P., 2001, « Entreprendre en politique. De l’extrême gauche au PS: La professionnalisation politique des fondateurs de SOS-Racisme », *Revue française de science politique*, 51, 1, p. 131-153.
- KHAN S., HALFORD J., 2011, « Equality Act will pressure authorities to listen | News | Law Society Gazette », [<http://www.lawgazette.co.uk/60228.article>].
- KING A.D., 1990, *Global Cities: Post-imperialism and the Internationalization of London*, Routledge, 212 p.
- KING D.S., 1987, *The new right: politics, markets and citizenship*, Basingstoke, Macmillan Education.
- KING D.S., 1999, *In the name of liberalism illiberal social policy in the USA and Britain*, Oxford; New York, Oxford University Press.
- KIRAT, T., TORRE, A. (dirs.), 2008, *Territoires de conflits: analyses des mutations de l’occupation de l’espace*, Paris, L’Harmattan, 322 p.
- KOCHAN B., 2008, *London government, 50 years of debate: the contribution of LSE’s Greater London Group*, London, London School of Economics and Political Science.
- KOOLHAAS R., AGACINSKI, DANIEL, MASTRIGLI G., 2010, *Junkspace repenser radicalement l’espace urbain*, Paris, Payot & Rivages.
- KRIEGER J., 1986, *Reagan, Thatcher, and the politics of decline*, New York, Oxford University Press.
- KUNKEL, J., MAYER, M., KÜNKEL, J. (dirs.), 2011, *Neoliberal urbanism and its contestations: crossing theoretical boundaries*, 1^{re} édition, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 248 p.
- KYMLICKA W., 2003, *Les théories de la justice: une introduction: libéraux, utilitaristes, libertariens, marxistes, communautariens, féministes--*, Paris, La Découverte.

- LARNER W., 2000, « Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality », *Studies in Political Economy*, 63, 0.
- LASH S., FEATHERSTONE M., 2002, *Recognition and difference: politics, identity, multiculturalism*, Londres; New York, Sage, 290 p.
- LAWLESS P., 1981, *Britain's inner cities. Problems and policies*, Londres; San Francisco, Harper & Row.
- LAWLESS P., 1989, *Britain's inner cities*, London, Paul Chapman.
- LECOURT A., 2005, « Les conflits d'aménagement: analyse théorique et pratique à partir du cas breton », *L'information géographique*, 69, 2, p. 195-200.
- LECOURT A., 2003, *Les conflits d'aménagement: analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat en Géographie, Aménagement de l'espace et Urbanisme, Rennes, Université Rennes 2, 363 p.
- LEE M., ABBOT C., 2003a, « The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention », *The Modern Law Review*, 66, 1, p. 80-108.
- LEE M., ABBOT C., 2003b, « The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention », *The Modern Law Review*, 66, 1, p. 80-108.
- LEES L., 2003, « Visions of 'urban renaissance': the Urban Task Force report and the Urban White Paper », dans IMRIE R., RACO M. (dirs.), *Urban renaissance?*, Policy Press, p. 61-80.
- LEES L., 2004, « Urban geography: discourse analysis and urban research », *Progress in Human Geography*, 28, 1, p. 101-107.
- LEES L., 2013, « The Urban Injustices of New Labour's "New Urban Renewal": The Case of the Aylesbury Estate in London », *Antipode*, p. 1-27.
- LEFEBVRE H., 1974, *Le droit à la ville; suivi de, Espace et politique*, Paris, Anthropos (Collection Points; 52), 281 p.
- LEFORT C., 1981, *L'invention démocratique: les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 331 p.
- LEVI-FAUR, 2005, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », 598, 1, p. 12-32.
- LEVI-FAUR D., GILAD S., HOOD C., SCOTT C., JAMES O., JONES G., TRAVERS T., POWER M., MORAN M., 2004, « The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate », *Comparative Politics*, 37, 1, p. 105-142.
- LÉVY, J., LUSSAULT, M. (dirs.), 2003, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 1033 p.

- LIPIETZ B., LEE R., HAYWARD S., 2014, « Just Space: Building a community-based voice for London planning », *City*, 18, 2, p. 214-225.
- LONEY M., 1983, *Community Against Government. The British Community development project 1968-78: a study of government incompetence*, Londres, Heinemann, 221 p.
- LORDON F., 2008, *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LUSSAULT M., 2007, *L'Homme spatial: La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil, 363 p.
- MACKINTOSH M., WAINWRIGHT H., 1987, *A Taste of power: the politics of local economics*, London; New York, Verso.
- MALPASS P., MULLINS D., 2002, « Local Authority Housing Stock Transfer in the UK: From Local Initiative to National Policy », *Housing Studies*, 17, 4, p. 673-686.
- MALPASS P., MURIE A., 1990, *Housing policy and practice*, London, Macmillan Education.
- MANGIN D., 1999, *Projet urbain*, Marseille, Parenthèses, 185 p.
- MARCUSE P., 1989, « 'Dual city': a muddy metaphor for a quartered city », *International Journal of Urban and Regional Research*, 13, 4, p. 697-708.
- MARCUS G.E., 1995, « Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 24, 1, p. 95-117.
- MARTIN D., DORLING D., MITCHELL R., 2002, « Linking censuses through time: problems and solutions », *Area*, 34, 1, p. 82-91.
- MARTIN J.E., 1964, « The Industrial geography of Greater London », dans CLAYTON R. (dir.), *The Geography of Greater London*, Londres, George Philip and Son.
- MARTIN S., 2000, « Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition », *Public Administration*, 78, 1, p. 209-227.
- MASSEY D., 2007, *World City*, Polity, 273 p.
- MASSOOD P.J., 1996, « Mapping the Hood: The Genealogy of City Space in "Boyz N the Hood" and "Menace II Society" », *Cinema Journal*, 35, 2, p. 85.
- MCCARTHY J.D., MCPHAIL C., SMITH J., 1996, « Images of Protest: Dimensions of Selection Bias in Media Coverage of Washington Demonstrations, 1982 and 1991 », *American Sociological Review*, 61, 3, p. 478.

- MCDOWELL L., WARD K., FAGAN C., PERRONS D., RAY K., 2006, « Connecting time and space: the significance of transformations in women's work in the City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 1, p. 141-158.
- MELE P., 2008, « Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale? », dans SECHET R., GARAT I., ZENEIDI D. (dirs.), *Espaces en transactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), p. 239-250.
- MELE P., 2011, *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*, Tours, Université François Rabelais, 220 p.
- MELÉ, P., LARRUE, C., ROSEMBERG, M., CENTRE DE RECHERCHES VILLE SOCIÉTÉ TERRITOIRE (TOURS) (dirs.), 2003, *Conflits et territoires*, Tours, Maison des sciences de l'homme "Villes et territoires: Presses universitaires François Rabelais.
- MESURE S., SAVIDAN P., 2006, *Dictionnaire des sciences humaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 764 p.
- MICHON P., 2008, « Le partenariat public-privé et la régénération urbaine. L'exemple des Docklands », *Géocarrefour*, 83, 2, p. 119-128.
- MILLINGTON G., 2012, « The outer-inner city: urbanization, migration and 'race' in London and New York », *Urban Research & Practice*, 5, 1, p. 6-25.
- MITCHELL G., DORLING D., 2003, « An environmental justice analysis of British air quality », *Environment and Planning A*, 35, 5, p. 909-929.
- MOORE B., RHODES J., 1973, « Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy », *The Economic Journal*, 83, 329, p. 87-110.
- MORANGE M., 2011, « Droit à la ville, néolibéralisation et État développemental au Cap », *Justice Spatiale / Spatial Justice*.
- MORANGE M., FOL S., « Ville, néolibéralisation et justice »,.
- MOSSBERGER K., STOKER G., 1997, « Inner-City Policy in Britain: Why it will not Go Away », *Urban Affairs Review*, 32, 3, p. 378-402.
- MOYSER G., DAY N., 1992, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge University Press, 534 p.
- MULLER P., 2010, « Référentiel », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 555-562.
- NADIN V., 2007, « The emergence of the spatial planning approach in England », *Planning Practice and Research*, 22, 1, p. 43-62.

- NANCY F., 2005, *Qu'est-ce que la justice sociale? reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, 179 p.
- NAO (NATIONAL AUDIT COMMISSION), 1989, *Urban regeneration and economic development: the local government dimension*, Londres, Audit Commission for Local Authorities in England and Wales, H.M.S.O., 89 p.
- NELSON S., 2001, « The Nature of Partnership in Urban Renewal in Paris and London », *European Planning Studies*, 9, 4, p. 483-502.
- NEVEU C., 1993, *Communauté, nationalité et citoyenneté. De l'autre côté du miroir: les Bangladeshis de Londres*, Paris, Karthala (Collection « Hommes et sociétés »), 399 p.
- NEVEU E., 1999, « Médias, mouvements sociaux, espaces publics », *Réseaux*, 17, 98, p. 17-85.
- NEVEU E., 2013, *Sociologie du journalisme*, Paris, La Découverte.
- NEWMAN J., 2001a, *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*, SAGE, 209 p.
- NEWMAN J., 2001b, *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*, SAGE, 209 p.
- NEZ H., 2011, « La Démocratie participative en butte à la grande échelle », *Métropolitiques*.
- NISKANEN W.A., 1973, *Bureaucracy. Servant or master? Lessons from America*, London, Institute of Economic Affairs (Hobart paperback), 116 p.
- NOBLE M., WRIGHT G., SMITH G., DIBBEN C., 2006, « Measuring multiple deprivation at the small-area level », *Environment and Planning A*, 38, 1, p. 169-185.
- ONS, 2010, *Standard Occupational Classification 2010.*, Londres, Gardners Books.
- PAASI A., 2007, « Territory », dans AGNEW J., MITCHELL K., TOAL G. (dirs.), *A Companion to political geography*, 1 edition, Malden, Wiley-Blackwell, p. 109-121.
- PANERAI P., 1999, *Analyse urbaine*, Marseille, Parenthèses (Collection Eupalinos), 189 p.
- PARIJS P. VAN, 1991, *Qu'est-ce qu'une société juste? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Seuil, 311 p.
- PARIJS P. VAN, 1995, *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*, Oxford; New York, Clarendon Press; Oxford University Press.

- PARNELL S., ROBINSON J., 2012, « (Re)theorizing Cities from the Global South: Looking Beyond Neoliberalism », *Urban Geography*, 33, 4, p. 593-617.
- PARTINGTON M., 1975, « Recent developments in legal services for the poor: some reflections on experience in Coventry », Coventry Community Development Project,.
- PASSERON, J.C., REVEL, J. (dirs.), 2005, *Penser par cas*, Paris, École des hautes études en sciences sociales (Enquête), 291 p.
- PÉCHU C., 2006, *Droit au logement: genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Dalloz (Nouvelle bibliothèque de thèses. Science politique), 539 p.
- PECK J., 1995, « Moving and shaking: business elites, state localism and urban privatism », *Progress in Human Geography*, 19, 1, p. 16-46.
- PECK J., 2010, *Constructions of neoliberal reason*, Oxford; New York, Oxford University Press, 301 p.
- PECK J., TICKELL A., 2002, « Neoliberalizing Space », *Antipode*, 34, 3, p. 380-404.
- PETSIMERIS P., 1995, « Une méthode pour l'analyse de la division ethnique et sociale de l'espace intra-métropolitain du Grand Londres », *Espace géographique*, 24, 2, p. 139-153.
- PICKVANCE C., 1985, « The rise and fall of urban movements and the role of comparative analysis », *Environment and Planning D: Society and Space*, 3, 1, p. 31-53.
- PIERSON P., 1994, *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, England; New York, Cambridge University Press.
- PINCH S.P., 1978, « Patterns of Local Authority Housing Allocation in Greater London between 1966 and 1973: An Inter-Borough Analysis », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 3, 1, p. 35-54.
- PINSON G., 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 56, 4, p. 619-648.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Gouvernances), 420 p.
- PORTER M.E., 1997, « New Strategies for Inner-City Economic Development », *Economic Development Quarterly*, 11, 1, p. 11-27.
- PORTES A., 1999, « La mondialisation par le bas [L'émergence des communautés transnationales] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 1, p. 15-25.

- PRATT A.C., 2009, « Urban regeneration: from the arts feel good factor to the cultural economy: a case study of Hoxton, London », *Urban Studies*, 46, 5-6, p. 1041-1061.
- PUMAIN D., 2003, « Du local au global. Vers une géographie sans échelle? », *cybergeog.*
- PUNTER, J. (dir.), 2010, *Urban design and the British urban renaissance*, Londres; New York, Routledge, 371 p.
- RACO M., 2007, « Securing Sustainable Communities: Citizenship, Safety and Sustainability in the New Urban Planning », *European Urban and Regional Studies*, 14, 4, p. 305-320.
- RACO M., 2005a, « Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities », *Antipode*, 37, 2, p. 324-347.
- RACO M., 2005b, « Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities », *Antipode*, 37, 2, p. 324-347.
- RACO M., 2005c, « Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities », *Antipode*, 37, 2, p. 324-347.
- RACO M., 2014, « Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012 », *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 1, p. 176-197.
- RACO, M., IMRIE, R. (dirs.), 2003, *Urban renaissance?: New Labour, community and urban policy*, Bristol, Policy Press, 294 p.
- RACO M., STREET E., 2012, « Resilience Planning, Economic Change and The Politics of Post-recession Development in London and Hong Kong », *Urban Studies*, 49, 5, p. 1065-1087.
- RANCIÈRE J., 1990, *Aux bords du politique*, Paris, Osiris, 272 p.
- RANCIÈRE J., 2000, *Le partage du sensible. Esthétique et politique*, Paris, La Fabrique, 74 p.
- RAWLS J., 1987, *Théorie de la justice*, Paris, Editions du Seuil.
- RAYNAUD P., RIALS S., 2003, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 928 p.
- RHEIN C., 1997, « Territoire et exclusion: des mots de l'Etat-providence et des maux de la société civile », *Cybergeog: European Journal of Geography*.
- RHODES J., TYLER P., BRENNAN A., 2005, « Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National

- Evaluation of the Single Regeneration Budget in England », *Urban Studies*, 42, 11, p. 1919-1946.
- RICHARD F., 2001, *De la polarisation à la fragmentation socio-spatiale, processus de recomposition urbaine à Londres*, Thèse de doctorat, France, Université de Poitiers. Département de géographie, 413 p.
- RIPOLL F., 2008a, « Espaces et stratégies de résistance: répertoires d'action collective dans la France contemporaine », *Espaces et sociétés*, 134, 3, p. 83-97.
- RIPOLL F., 2008b, « S'approprier l'espace...ou contester son appropriation? Une vue des mouvements sociaux contemporains », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 195, 1, p. 29-42.
- RIPOLL F., 2012, « Quelle dimension spatiale des structures sociales chez Bourdieu? Localisations résidentielles et jeux d'échelle dans la Distinction », dans COULANGEON P., DUVAL J. (dirs.), *Trente ans après la Distinction de Pierre Bourdieu*, Paris, La Découverte, p. 365-377.
- RIPOLL F., VESCHAMBRE V., 2005, « Le Territoire des géographes. Quelques points de repère sur ses usages contemporains », dans CURSENTE B., MOUSNIER M. (dirs.), *Les territoires du médiéviste*, Presses universitaires de Rennes, p. 271-291.
- ROBERT S., RANDOLPH W.G., 1983, « Beyond decentralization: the evolution of population distribution in England and Wales, 1961-1981 », *Geoforum*, 14, 1, p. 75-102.
- ROBINSON J., 2002, « Global and world cities: a view from off the map », *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, p. 531-554.
- ROBINSON J., 2006, *Ordinary cities. Between modernity and development*, Londres; New York, Routledge (Questioning cities), 204 p.
- ROOTES C., 2000, « Environmental protest in Britain 1988-1997 », dans *Direct action in British environmentalism*, London; New York, Routledge, p. 25-62.
- ROSE H., 1968, *The Housing problem*, London, Heinemann.
- ROSIÈRE, S., BUSSI, M., DUSSOUY, G., SANGUIN, A.-L. (dirs.), 2008, *Dictionnaire de l'espace politique: géographie politique et géopolitique*, Paris, Armand Colin (Dictionnaire), 319 p.
- ROUSSEAU M., 2013, « Villes post-industrielles: pour une nouvelle approche », *Métropolitiques*.
- ROUSSEAU M., 2014, « Redéveloppement urbain et (in)justice sociale: les stratégies néolibérales de "montée en gamme" dans les villes en déclin », *Justice Spatiale / Spatial Justice*, 6.

- ROWLANDS C., 2013, « New Left Project. A Socialist Programme for London »,.
- ROY, A., ONG, A. (dirs.), 2011, *Worlding cities. Asian experiments and the art of being global*, Chichester; Malden, Wiley-Blackwell, 352 p.
- RYDIN Y., 2003, *Urban and environmental planning in the UK*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- RYDIN Y., 2010, « Planning and the Technological Society: Discussing the London Plan », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 2, p. 243-259.
- SASSEN S., 1991, *The global city*. New York, London, Tokyo, Princeton, Princeton University Press, 397 p.
- SCARMAN L.G., 1982, *The Scarman report: the Brixton disorders 10-12 April 1981: report of an inquiry*, Harmondsworth, Penguin.
- SCHLESINGER P., 1992, « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 10, 51, p. 75-98.
- SCOTT A.J., 1998, *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order*, Oxford; New York, Oxford University Press, 177 p.
- SCOTT, A.J. (dir.), 2001, *Global city-regions: trends, theory, policy*, Cambridge; New York, Oxford University Press, 467 p.
- SECHET, R., GARAT, I., ZENEIDI, D. (dirs.), 2013, *Espaces en transactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Géographie sociale), 359 p.
- SEEL, B., PATERSON, M., DOHERTY, B. (dirs.), 2000, *Direct action in British environmentalism*, London; New York, Routledge, 223 p.
- SIMMIE J., 2002, *The Changing City. Population, employment, and land use change since the 1943 County of London Plan*, Oxford, Oxford Brookes University, School of Planning, 49 p.
- SINTOMER Y., BLONDIAUX L., 2002a, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, 57, p. 17-35.
- SINTOMER Y., BLONDIAUX L., 2002b, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, 57, p. 17-35.
- SKLAIR L., 2005, « The Transnational Capitalist Class and contemporary architecture in globalizing cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, 3, p. 485-500.

- SMITH A., 2002, « Grandeur et décadence de l'analyse britannique des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 52, 1, p. 23-35.
- SMITH D.A., 2011, *Polycentricity and sustainable urban form. An intra-urban study of accessibility, employment and travel sustainability for the strategic planning of the London region*, PhD, Londres, University College London, Centre for spatial analysis, Département de Géographie, 373 p.
- SOJA E.W., DIDIER S., DUFAUX F., 2009, « La ville et la justice spatiale ».
- SSRC INNER CITIES WORKING PARTY, 1981, *The inner city in context. The Final report of the Social Science Research Council.*, HALL P. (dir.), London, Heinemann, 175 p.
- STEWART M., 1987, « Ten years of inner cities policy », *Town Planning Review*, 58, 2, p. 129.
- STOCKDALE J.E., WHITEHEAD C.M.E., RENNIE R., LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE, LSE LONDON, 2002, *Policing and deprivation: a review of the evidence*, London, LSE London, 48 p.
- STOKER G., MOSSBERGER K., 1994, « Urban regime theory in comparative perspective », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, 2, p. 195-212.
- STONE C., 1989, *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988 / Clarence N. Stone.*, Lawrence, Kan, University Press of Kansas, 314 p.
- STORPER M., 1997, *The regional world: territorial development in a global economy*, New York, Guilford Press (Perspectives on economic change), 338 p.
- STREET E., 2012, *(Re)shaping the South Bank. The (post)politics of sustainable place-making*, Thèse de doctorat, Londres, King's College London, 296 p.
- SUBRA P., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin (Collection Perspectives géopolitiques), 326 p.
- SWYNGEDOUW E., 2007, « Where is the political? Insurgent mobilizations and the incipient "return of the political" », *Antipode Lecture, IBG/RGS annual conference*, p. 31.
- SWYNGEDOUW E., 2009, « The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, p. 601-620.
- SWYNGEDOUW E., 2011, « Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces », *Political Geography*, 30, 7, p. 370-380.

- SWYNGEDOUW E., MOULAERT F., RODRIGUEZ A., 2002, « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 34, 3, p. 542-577.
- TALLON A., 2010, *Urban regeneration in the UK*, 2nd ed, Londres; New York, Routledge, 198 p.
- TARRIUS A., 2000, *Les nouveaux cosmopolitismes: mobilités, identités, territoires*, La Tour d'Aigues, Aube (Collection Le monde en cours), 265 p.
- TAYLOR C., 1997, *Multiculturalisme: différence et démocratie*, Paris, France, Flammarion.
- TAYLOR M., BURN-MURDOCH J., BUTLER P., 2013, « Council cuts will bring local government “to its knees” », *The Guardian*, 26 mars 2013.
- TAYLOR P.J., BEAVERSTOCK J.V., COOK G., PANDIT N., PAIN K., GREENWOOD H., 2003, *Financial Services Clustering and its Significance for London*, London, Corporation of London, 116 p.
- TEWDWR-JONES M., GALLENT N., MORPHET J., 2010, « An Anatomy of Spatial Planning: Coming to Terms with the Spatial Element in UK Planning », *European Planning Studies*, 18, 2, p. 239-257.
- THEODORE N., PECK J., 2012, « Framing neoliberal urbanism: Translating ‘commonsense’ urban policy across the OECD zone », *European Urban and Regional Studies*, 19, 1, p. 20-41.
- THORNLEY A., 1991, *Urban planning under Thatcherism: the challenge of the market*, London; New York, Routledge.
- THORNLEY A., 1998, « The Ghost of Thatcherism », dans ALLMENDINGER P., THOMAS H. (dirs.), *Urban Planning and the British New Right*, London; New York, Routledge, p. 211-236.
- TICKELL A., PECK J.A., 1996, « Neoliberalism and Localism: A Reply to Gough », *Area*, 28, 3, p. 398-404.
- TILLY C., 1992, « Réclamer Viva Voce », *Cultures & Conflits*, 05.
- TILLY C., 1993, « Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834 », *Social Science History*, 17, 2, p. 253.
- TILLY C., 2010, « The Rise of the Public Meeting in Great Britain, 1758-1834 », *Social Science History*, 34, 3, p. 291-299.
- TILLY C., TARROW S.G., 2008, *Politique(s) du conflit: de la grève à la révolution*, Paris, Presses de Sciences Po.

- TORRE A., MELOT R., BOSSUET L., CADORET A., CARON A., DARLY S., JEANNEAUX P., KIRAT T., PHAM H.V., 2010, « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace? Eléments de méthode et de repérage », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1.
- TOURNADRE-PLANCQ J., 2006, *Au-delà de la gauche et de la droite, une troisième voie britannique?*, Paris, Dalloz (Nouvelle bibliothèque de thèses. Science politique), 273 p.
- TOUSSAINT, J.-Y., ZIMMERMANN, M. (dirs.), 1998, *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga, 199 p.
- TRAVERS T., 2002, « Decentralization London-style: The GLA and London Governance », *Regional Studies*, 36, 7, p. 779-788.
- TRUDELLE C., 2003, « Au-delà des mouvements sociaux: une typologie relationnelle des conflits urbains », *Cahiers de géographie du Québec*, 47, 131, p. 223.
- TRUDELLE C., VILLENEUVE P., THÉRIAULT M., PELLETIER M., 2006, « Becoming Visible: Women and Conflicts in the Quebec Metropolitan Areas, 1965–2000 », *Urban Studies*, 43, 12, p. 2183-2203.
- TYLER P., WARNOCK C., PROVINS A., LANZ B., 2013, « Valuing the Benefits of Urban Regeneration », *Urban Studies*, 50, 1, p. 169-190.
- VERTOVEC S., 2007, « Super-diversity and its implications », *Ethnic and Racial Studies*, 30, 6, p. 1024-1054.
- WACQUANT L., 1999, « How penal common sense comes to europeans », *European Societies*, 1, 3, p. 319-352.
- WAINWRIGHT H., 1987, *Labour. A tale of two parties*, Londres, Hogarth, 332 p.
- WALKER A., WALKER C., CHILD POVERTY ACTION GROUP, 1997, *Britain divided: the growth of social exclusion in the 1980s and 1990s*, London, CPAG.
- WALLERSTEIN I.M., 1979, *The capitalist world-economy: essays*, Cambridge [Eng.]; New York, Cambridge University Press (Studies in modern capitalism), 305 p.
- WARD K., 1996, « Rereading urban regime theory: a sympathetic critique », *Geoforum*, 27, 4, p. 427-438.
- WATT P., 2008, « 'Underclass' and 'ordinary people' discourses: Representing/representing council tenants in a housing campaign », *Critical Discourse Studies*, 5, 4, p. 345-357.
- WATT P., 2009, « Housing Stock Transfers, Regeneration and State-Led Gentrification in London », *Urban Policy and Research*, 27, 3, p. 229-242.

- WATT P., JACOBS K., 2000, « Discourses of Social Exclusion: An Analysis of Bringing Britain Together: a National Strategy for Neighbourhood Renewal », *Housing, Theory and Society*, 17, 1, p. 14-26.
- WHITE P., 1998, « The Settlement Patterns of Developed World Migrants in London », *Urban Studies*, 35, 10, p. 1725-1744.
- WORTHY B., 2010, « More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government », *Governance*, 23, 4, p. 561-582.
- WORTHY B., 2013, « “Some are More Open than Others”: Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15, 5, p. 395-414.
- WRIGHT E.O., 1994, *Interrogating inequality: essays on class analysis, socialism, and Marxism*, London; New York, Verso.
- WRIGHT E.O., 2010, *Envisioning real utopias*, London; New York, Verso.

Annexes

Annexe 1. Définitions des variables du recensement

Ménage

Un ménage comprend une personne vivant seule ou un groupe de personnes (parentes ou non) vivant à la même adresse et partageant une pièce commune (salon par exemple) ou au moins un repas par jour (cette indication permet de différencier les situations où deux ménages partagent le même logement).

Economiquement actif

Toutes les personnes qui travaillaient la semaine précédant le recensement sont considérées comme économiquement actives. Cette catégorie inclut également les personnes qui ne travaillent pas au moment où a lieu le recensement mais sont à la recherche d'un emploi et prêtes à commencer à travailler dans les deux semaines suivantes. Les questions sur l'activité économique sont posées aux personnes âgées de 16 à 74 ans.

Classification socio-économique (SEC) et groupes socio-économiques (SEG) 1981-2011

Les questions sur l'emploi concernent l'emploi principal de la personne. Celui-ci désigne l'activité à laquelle une personne consacre le plus de temps. Toutes les données sont basées sur un échantillon de 10 %. Elles sont donc multipliées par 10 pour déterminer les chiffres réels.

**1981 et 1981 - SEC (*socio-economic classification*)
et SEG (*socio-economic groups* (Hamnett, 1995)).**

SEG I

1. Chefs d'entreprise et cadres de direction (grandes entreprises)
2. Chefs d'entreprise et cadres de direction (petites entreprises)
13. Dirigeants d'entreprise agricole

SEG II

3. Professions supérieures diplômées, indépendants
4. Professions supérieures diplômées, salariés

SEG III

- 5.1. Professions intermédiaires diplômées et artistes
- 5.2. Contremaîtres et cadres moyens, non manuels
6. Employés
7. Personnel des services aux particuliers
8. Contremaîtres et cadres moyens manuels
9. Ouvriers qualifiés
10. Ouvriers spécialisés
11. Ouvriers sans qualification
12. Travailleurs indépendants (autres que diplômés supérieurs)
14. Agriculteurs indépendants
15. Ouvriers agricoles

Autre catégorie non prise en compte (moins de 5 % des actifs)

16. Militaires
17. Autres et inclassables

2001 et 2011 - SEC (*socio-economic classification*) et SEG (*socio-economic groups*)

SEG I : cadres et cadres supérieurs

- 1 Chefs d'entreprise et cadres de direction (entreprises de plus de 25 employés)
- 2 Cadres de niveau moins élevé et chefs d'entreprises (entreprises de moins de 25 employés)

SEG II : professions intermédiaires

- 3 Emplois intermédiaires diplômés, indépendants
- 4 Emplois intermédiaires diplômés, salariés

SEG III : ouvriers et professions peu qualifiées

- 5 Contremaîtres et cadres moyens manuels
- 6 Emplois semi-routiniers
- 7 Emplois routiniers et services à la personne

Autre catégorie non prises en compte dans les analyses

8. Chômage de longue durée et exclusion du marché du travail (n'a jamais travaillé)

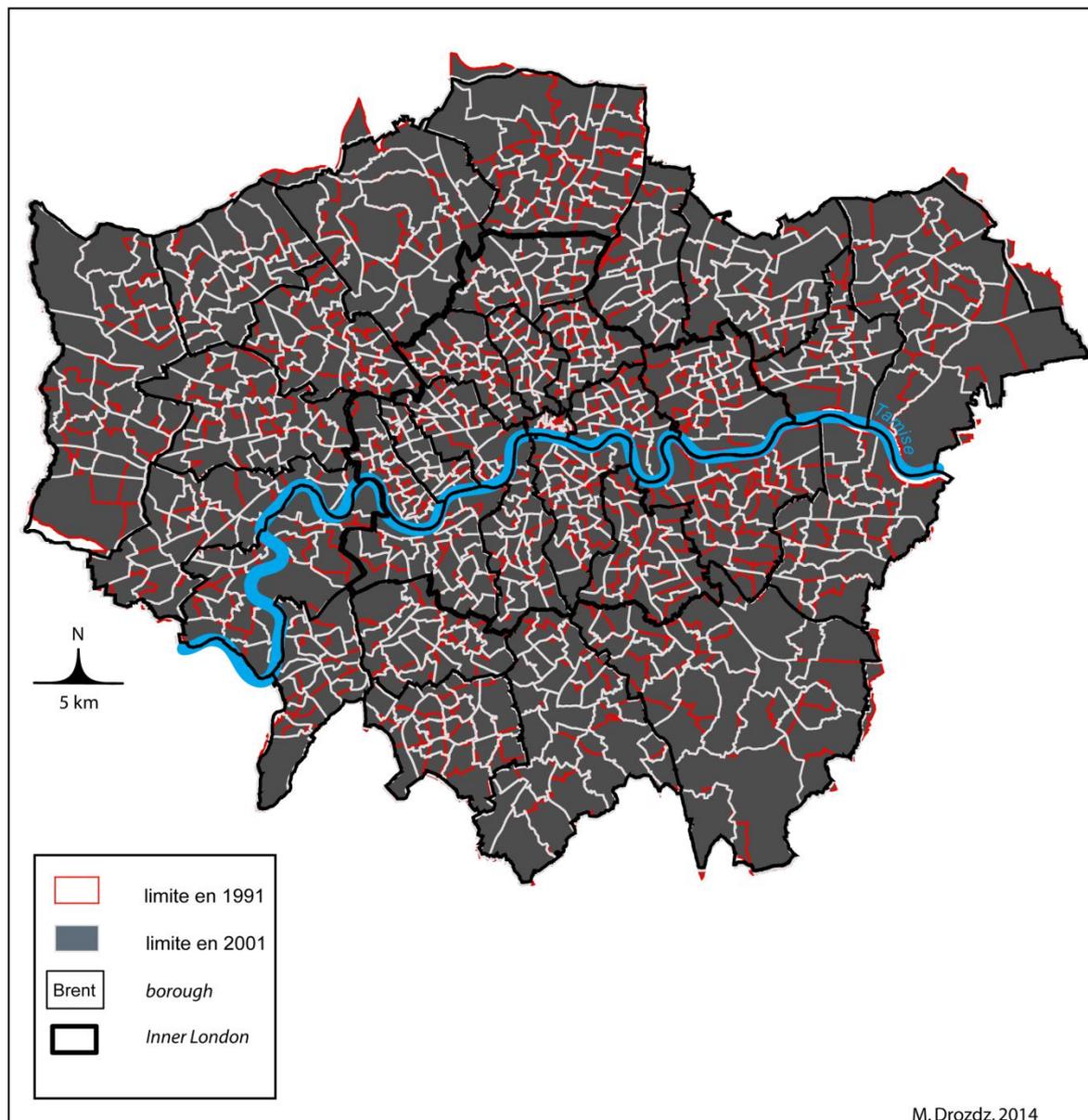
Source : ONS

La nouvelle classification de 2011 (extrait de Rose et Pevalin, 2010)

Figure 1 Categories of the Operational Version of the National Statistics Socio-Economic Classification

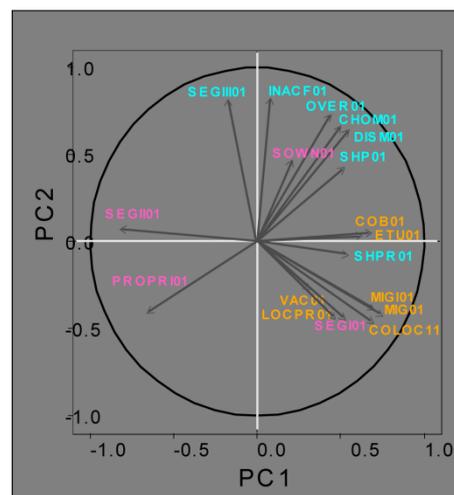
L1 Employers in Large Establishments	L10 Lower Supervisory Occupations
L2 Higher Managerial and Administrative Occupations	L11 Lower Technical Occupations
L3 Higher Professional Occupations	L11.1 Lower technical craft occupations
L3.1 'Traditional' employees	L11.2 Lower technical process operative occupations
L3.2 'New' employees	L12 Semi-routine Occupations
L3.3 'Traditional' self-employed	L12.1 Semi-routine sales occupations
L3.4 'New' self-employed	L12.2 Semi-routine service occupations
L4 Lower Professional and Higher Technical Occupations	L12.3 Semi-routine technical occupations
L4.1 'Traditional' employees	L12.4 Semi-routine operative occupations
L4.2 'New' employees	L12.5 Semi-routine agricultural occupations
L4.3 'Traditional' self-employed	L12.6 Semi-routine clerical occupations
L4.4 'New' self-employed	L12.7 Semi-routine childcare occupations
L5 Lower Managerial and Administrative Occupations	L13 Routine Occupations
L6 Higher Supervisory Occupations	L13.1 Routine sales and service occupations
L7 Intermediate Occupations	L13.2 Routine production occupations
L7.1 Intermediate clerical and administrative occupations	L13.3 Routine technical occupations
L7.2 Intermediate service occupations	L13.4 Routine operative occupations
L7.3 Intermediate technical and auxiliary occupations	L13.5 Routine agricultural occupations
L7.4 Intermediate engineering occupations	L14 Never Worked and Long-term Unemployed
L8 Employers in Small Establishments	L14.1 Never worked
L8.1 Employers in small establishments in industry, commerce, services, etc.	L14.2 Long-term unemployed
L8.2 Employers in small establishments in agriculture	L15 Full-time Students
L9 Own Account Workers	L16 Occupations not stated or inadequately described
L9.1 Own account workers (non-professional)	L17 Not classifiable for other reasons
L9.2 Own account workers in agriculture	

Annexe 2. La mobilité des limites géographiques des *wards* entre 1991 et 2001

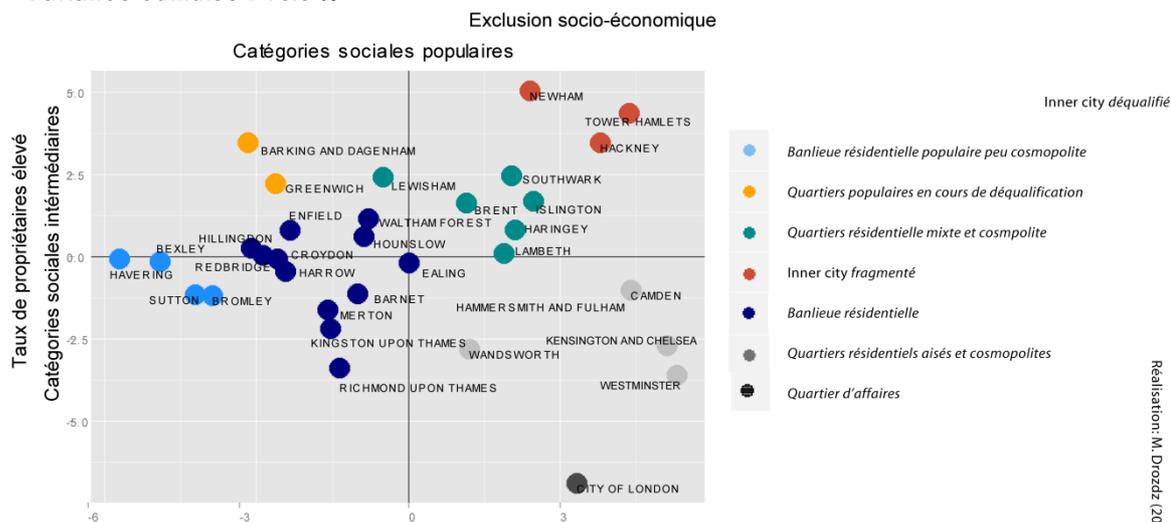


Annexe 3. ACP et CAH sur les boroughs en en 2001

L'archipel du welfare	% ménages locataires du parc public	SHP
	% ménages locataires du parc social privé (<i>housing association</i>)	SHPR
	% ménages en situation de mal-logement (<i>overcrowding</i>)	OVER
	% population active 16-64 ans au chômage	CHOM
	% population 16-64 ans masculine "inapte"	DISM
	% autre situation d'"inactivité" de la population féminine 16-64 ans	INACF
L'espace du transit	% actifs ouvriers ou emplois peu qualifiés	SEGI01
	% population née hors Royaume-Uni	COB
	% étudiants dans la population > 16 ans	ETU
	% personnes qui ont changé de borough de résidence	MIG
	% migrants internationaux	MIGI
	% résidences secondaires	RES2
	% logements vacants abandonnés	VAC
	% ménages locataires du parc privé	LOCPR
L'avancée des classes moyennes et supérieures	% ménages en colocation	COLOC
	% actifs cadres	SEGI
	% actifs professions intermédiaires	SEGI01
	% ménages propriétaires	PROPRI
	% logements en accession à la propriété (<i>shared ownership</i>)	SOWN



2001 - Projection des individus sur les axes et clusters -
Variance cumulée : 73.8 %



Annexe 4. Liste des entretiens

1. Acteurs publics et professionnels de l'urbanisme

Acteurs publics	poste	fonction	Date de l'entretien	CODE
Hackney	aménageur	chef des services d'aménagement 1980 -1990	juin 2010	AP1
	aménageur	chargé de mission Dalston City Challenge	août 2010	AP2
	chef de service	définition et gestion de la stratégie de régénération du borough	avril 2012	AP3
	conseiller municipal	adjoint en charge de la régénération	mai 2012	AP4
	aménageur	chef de service	mai 2012	AP5
	aménageur	conception et aménagement du centre de Dalston	juin 2012	AP6
Tower Hamlets	chargé de mission	gestion d'un strategic local partnership	juin 2011	AP7
	aménageur	en charge de la liaison avec les habitants (community officer) et strategic planner	mai 2012	AP8
	aménageur	en charge de la liaison avec les habitants (community officer) - neighbourhood plan	mai 2012	AP9
	aménageur	en charge de la liaison avec les habitants (community officer)	mai 2012	AP10
	chargé de mission	conception de la stratégie participative de la municipalité	juin 2012	AP11
	aménageur	chef de service	août 2012	AP12
	aménageur	chef des services d'aménagement	octobre 2012	AP13
	aménageur	en charge des sites stratégiques du borough (strategic planner)	octobre 2012	AP14
	aménageur	en charge des sites stratégiques du borough (strategic planner)	novembre 2012	AP15
	conseiller municipal	adjoint en charge de la régénération et du logement	décembre 2012	AP16
	chef de service	chef du service de régénération	juillet 2013	AP17
	conseiller municipal	conseiller dans les franges de la City	septembre 2013	AP18
	conseiller municipal	conseiller dans les franges de la City	septembre 2013	AP19
Grand Londres	aménageur	chef de service - London Plan	juillet 2012	AP20
	aménageur	responsable stratégie d'aménagement nord et nord-est	octobre 2012	AP21
	aménageur	chargé de mission London Plan	mars 2013	AP22
Professionnels de l'urbanisme (hors puissance publique)	architecte	négociations planning gain autour de Spitalfields et avec la municipalité	février 2010	PROF1
	architecte	participation à la seconde proposition du site de Northgate	février 2011	PROF2
	architecte - community consultants	en charge de la deuxième consultation avec les habitants autour du projet du Bishopsgate Goodsyrd	février 2011	PROF3
	architecte	formateur habitants	décembre 2011	PROF4
	paysagiste	conception plan de régénération des espaces verts	octobre 2012	PROF5
	architecte-ingénieur	chef de projet réseaux du Bishopsgate Goodsyrd	août 2013	PROF6
	consultant	promotion immobilière dans la City - participation à l'évaluation du site du Bishopsgate Goodsyrd	septembre 2013	PROF7

2. Société civile

	Lieu	Date de l'entretien	Sujet de l'entretien	CODE
responsable associatif	Shoreditch	février 2010, août 2012, avril 2013	Chronologie et déroulement des conflits, processus de consultation, neighbourhood plan	SC1
membre d'une association d'habitants	Shoreditch	février 2010	Évaluation des forums participatifs	SC2
membre d'une association d'habitants	Shoreditch	février 2010	Activités de l'association - informations sur les sites contestés	SC3
chargé de mission auprès de la principale MJC du quartier	Shoreditch	septembre 2010	Activités de l'association et cohabitation des différents groupes d'habitants	SC4
historien / psychogéographe	Dalston	février 2011, mai 2012	Visite de site sur les évolutions de Dalston, Shoreditch et Brick Lane entre 1984 et 1996	SC5
responsable associatif	Shoreditch	juin 2011	Action associative bangladaise et islamique à Spitalfields. Bilan des négociations pendant Spitalfields	SC6
responsable associatif	Haringey	juillet 2011, août 2011, août 2012	Trajectoire d'engagement, chronologie et déroulement des conflits	SC7
responsable associatif	Haringey	juillet 2011, décembre 2011, avril 2012	Trajectoire d'engagement, chronologie et déroulement des conflits	SC8
membre d'une association d'habitants	Spitalfields	septembre 2011	Bilan consultation spitalfields	SC9
responsable associatif	Haringey	décembre 2011	Trajectoire d'engagement, Chronologie et déroulement des conflits	SC10
responsable associatif	Haringey	février 2012, juin 2012	Trajectoire d'engagement depuis les années 1970, histoire des forums participatifs	SC11
responsable associatif	Haringey	mars 2012	Trajectoire d'engagement, dimension transnationale de la mobilisation de Wards Corner	SC12
universitaire	Participation à Just Space	avril 2012	Reconstitution de la chronologie de l'association	SC13
universitaire	Participation à Just Space	avril 2012	Reconstitution de la chronologie de l'association	SC14
membre d'une association d'habitants	Haringey	septembre 2012	Trajectoire d'engagement / activités de l'association	SC15
responsable associatif	Shoreditch	novembre 2012	Chronologie et déroulement des conflits, engagements juridiques	SC16
responsable associatif	Shoreditch	novembre 2012	Problèmes politiques liés aux nouvelles délimitation électorales / conception du neighbourhood plan / histoire du Parti travailliste dans les franges de la city)	SC17
membre d'une association d'habitants	Shoreditch	décembre 2012	Place de l'association dans le paysage des autres associations locales	SC18
universitaire	Conseiller municipal dans les franges de la City (1990)	avril 2013	Modèles de régénération	SC19
responsable associatif	Haringey	avril 2014	Chronologie et déroulement des conflits liés à la régénération, création d'une coalition locale contre le plan général de régénération de la municipalité	SC19

Annexe 5. Exemple de grille d'entretien

Question Guide to London Boroughs Officers and Councillors

involved in regeneration programmes.

All answers will remain strictly anonymous

1/ Regeneration strategy and delivery

- Is there a document listing all the regeneration sites in the Borough or a Borough regeneration strategy?
- Different sectors are concerned with regeneration; estate renewal / public amenities / market failures / stimulating social capital and local democracy / culture / training and providing the local community with jobs / affordable housing / affordable premises for small businesses. What are the main aspects which are addressed in the local regeneration strategy, how have they been prioritised and how, if at all, have they changed over time?
- What are the main sources of funding (as regards to the investment costs and operating costs)?
- What are the different authority departments involved in setting up regeneration strategies and plans?
- How are councillors involved in the strategy? At which stage? Could you give us examples of recent contributions made by councillors regarding regeneration projects?

2/ Spatial strategy and social priorities - evaluation of previous regeneration programmes

- How has the geography of regeneration in the Borough evolved over time?
- How do you prioritise one site over another? Could you explain spatially the regeneration strategy of the Borough? In regeneration sites where developers are leading the process, could you tell us what kind of outputs you are expecting (funding for estate refurbishment, amenities, change in the social mix – in that case, who are the groups you are expecting to attract in the Borough) ?
- According to you, what was, over the last 15 years, the most successful regeneration scheme in the Borough and for what

reasons? Which other projects could be seen as examples of a successful regeneration project and for what reasons (in or outside the Borough)?

3/ Post crash context

- How have the cuts affected the regeneration strategy?
- What are the main sectors affected (estate renewal / public amenities / market failures / stimulating social capital and local democracy / culture / training and providing the local community with jobs / affordable housing / affordable premises for small businesses)?
- How do you cope with this new context? What actions have been undertaken regarding regeneration programmes (cuts, reallocation on other sites, reprioritisation)?

Annexe 6. Réponses d'un conseiller municipal du Borough de Tower Hamlets aux questions concernant la régénération

Response to Martine Drozd's research questions

14/05/2013

- Considering your extensive experience working with regeneration partnerships, agency, schemes since the SRB and your involvement as a councillor in regeneration and housing issues, could you tell me what was according to you the most successful scheme and for what reasons?

OCEAN ESTATEREGENERATION PROJECT

(LBTH project with development partner East Thames)

Introduction:

In partnership with the scheme Consortium led by East Thames, work on the Ocean Estate is progressing well, with all of the five sites being used to provide new homes now under construction and refurbishment work to council properties well underway.

East Thames' contractor - Wates Living Space - are delivering Decent Homes works to approximately 800 tenanted council homes, with over 40 Council blocks receiving external and environmental works with the aim of delivering transformational regeneration on the Ocean estate. In order to deliver these works to LBTH managed properties, over £40million is being invested into the estate.

Challenges:

The delivery of external and environmental improvement works have posed numerous challenges to the project team in terms of cost management, ensuring high quality communication and consultation with residents, quality control of the works carried out and liaison with varying government departments to ensure a smooth delivery of work.

Transforming an estate means changing things and consulting with residents on these proposals has required a lot of localised engagement by the consultation team, to discuss proposals one to one with residents and collect their views.

Managing the costs within a £40million budget for refurbishment of some blocks over 60 years old requires close and careful monitoring as things could easily spiral beyond the scope of the project.

Helping leaseholders understand why they are being required to help fund the improvements to their blocks has required a consistent communication.

3. CORE SCHEME OUTPUTS

The key objectives of the scheme are:-

- Development of 819 residential dwellings including approximately

423 units of private housing for sale;

396 units of affordable housing (ie 296 for affordable rent and 100 for shared ownership/equity);
- Comprehensive refurbishment of approximately 800 existing Council tenanted homes, and 440 leasehold dwellings (external works only).
- Environmental improvement works worth £10.1m are being used to transform the area in which residents live. Play spaces, refuse facilities, parking arrangements, estate road layouts, areas for community gardening and new planting and lighting will all form part of the package of improvements the estates landscape will receive. The environmental works are due to complete in June 2013.
- Vibrant new neighbourhood centre on Ben Jonson Rd, with attractive retail and community facilities, including the relocation of existing community services.
- Option to return to a new home for Council tenants and leaseholders whose homes were demolished, plus new homes to meet the needs of those on the council's waiting list.

- Which project could be seen as an example of a successful regeneration project and again, for what reasons?

Below are two more examples of successful large-scale regeneration schemes:

1. BOW CROSS (FORMER CROSSWAYS ESTATE) REGENERATION SCHEME (SRB6 Funded Project in conjunction with Swan Housing Association)

Introduction:

- Former Crossways Estate, E3, 1970's built by the Greater London Council
- Comprised 298 homes, including 3 tower blocks and a low-rise terrace of houses over a DLR tunnel
- Estate run down, high incidence of ASB and difficult to let homes SRB6 / LBTH monies funded outline planning and procurement for stock transfer regeneration
- Estate transferred to Housing Association (Registered Provider) Swan Housing in March 2005 following the government's policy of stock transfer and following a ballot process.
- Swan Housing to develop the detailed scheme in phases

Challenges:

- Sited on a former rail yard - characterised by sunken aspect and criss-crossing raised concrete walkways. A large number of garages had been decommissioned being unsafe as inaccessible to London Fire Brigade.
- Site divided by a railway line (DLR), from the west part of the estate access to the east limited to two footpaths.
- Southern boundary of the estate a railway and raised London Underground line, also limiting connectivity into the estate.
- Under the estate, a main east west sewer, an underground line and restrictions for proposed Crossrail tunnelling.

Delivery:

- Scheme due to complete 2015
- Phased refurbishment of the three towers (one envisaged to be sold for cross-subsidy);
- Replacement of homes built over a disused railway which had been brought back into use as the DLR.;
- New homes of mixed tenure to re-house former tower block and DLR tunnel residents;
- Major infrastructure works including a new strategic access road and reconfiguration of open space
- A new housing office and community facilities.
- Scheme will deliver approximately 681 new and refurbished homes ie:
- 190 Private Sale including -
 - o 97 new build
 - o 93 refurbished for sale
- 491 Affordable including
 - o 203 refurbished for rent
 - o 256 new build to rent
 - o 32 new build shared ownership
- The scheme has gone through various iterations. At the outset in 2005 Swan were projecting to build c214 units for sale. This has since reduced with the number of affordable units being increased, in turn rehousing tenants and other waiting list applicants form another regeneration area.
- In Planning & Regeneration Magazine's Top 100 list Regeneration Projects 2013, Bow Cross is in ranked 85 nationally, with £185m investment required, 44,040 sqm floor space completed

and a further 8,440 sqm planned. 10 jobs have been created, another 10 are planned, and there have been a number of initiatives to assist residents with training for employment.

2. BLACKWALL REACH REGENERATION PROJECT (LBTH/GLA project with development partner Swan Housing)

Introduction:

- A 7.5 hectare mixed use site in Poplar, E14 including council housing, primary school, mosque and industrial land.
- 80% of land in public ownership (GLA and LBTH)
- 252 existing homes, including 2 deck access multi storey blocks
- Most of existing housing in Robin Hood Gardens an early 1970's development estimated cost of £20m+ to bring up to a modern and decent standard.
- Swan Housing procured in 2011 to develop the scheme in phases.
- Outline planning permission granted March 2012

Challenges:

- Site bounded by major transport road and rail routes including the Blackwall Tunnel and approach to the east and under the site; A13 East India Dock Road to the north; Cotton Street dual carriage way to the west and Aspen Way DLR to the south
- Heritage issues: Listing threat of Robin Hood Gardens following campaign by an architectural lobby group; site lines required to be kept for nearby listed church; project area adjacent to and including a conservation area.
- Redevelopment of middle phases dependent on the rehousing of existing residents who have an option of being rehoused within the regeneration area in new homes.
- Land assembly, including the acquisition of 45 residential leaseholders and freeholders, relocation of a mosque and the acquisition of other property interests to allow the comprehensive regeneration of the area.
- As a housing led regeneration scheme ensuring high level of affordable and larger family sized homes without recourse to grant funding.

Delivery:

- Scheme due to complete by 2026
- 18,000 sqm of new and improved open space, including a central park;
- a primary school expansion;
- new community facilities including a Community Centre of up to 500sq.m;
- 900 sqm of new business premises;
- improved pedestrian and transport links to surrounding area;
- a relocated mosque.

- 1,575 new homes,
 - o built to The Mayor's London Housing Design Guide standards;
 - o includes nearly 700 affordable tenure (561 rented homes);
 - o over 400 larger family homes to meet local needs;
 - o Keeping community together: council tenants and homeowners who live in their properties can move into a new home in the area;
 - o Swan's "assured tenancies" will preserve rights of former council tenants;
 - o resident homeowners can use their sale equity and "home loss" payments to buy a replacement (shared equity) home, at no extra cost.

In Planning & Regeneration Magazine's Top 100 list Regeneration Projects 2013, Blackwall Reach is ranked 50 nationally, with £311m investment required, 123,760 sqm floor space planned.

- What are currently your priorities regarding regeneration in Tower Hamlets and what is your strategy to implement it (if you could provide me with examples of projects or sites which are a priority, it would very useful)?

1. Providing more affordable housing for residents in Tower Hamlets:
 - We are the fastest growing Borough in London with circa 3,000 new homes of all tenures built each year - highest level of New Homes Bonus in the country.
 - On target to deliver 4,000 new affordable homes between 2010 and 2014.
 - However whilst we are successfully delivering a large number of new homes each year, the demand and need still significantly exceed supply.
 - Over 23,000 people are on the Housing List (Register).
 - There is, in particular, a severe overcrowding problem and a need for new family (3 bed and larger) homes.
 - Each of our major regeneration projects has delivered additional units of affordable housing.
 - This is through better use of existing space on estates – by bringing brownfield or under-used estate or neighbouring land into use
2. Upgrading existing estates:
 - Many of our existing estates were built in the late 1960s and early 1970s and historically (especially during the 80s and 90s) had limited investment. This meant that many of the estates require significant refurbishment – both within homes but also structural refurbishment and improvements to the grounds and surrounding environment.
3. Bringing back into use additional public facilities:
 - Another key aim is to bring back into use facilities, including leisure and youth facilities as well as community halls.
 - Two upcoming regeneration projects will bring back into use Poplar Baths, a swimming pool built in 1852 and closed in 1988 and the Dame Collet Hailybury Centre, a youth facility, as well as 100 new homes across both sites.
4. Creating thriving areas:

- Regeneration schemes give us the opportunity to reform commercial centres and their links into neighbouring areas and housing estates.
 - However it is vital that the scheme continues to work with the existing shop owners and businesses to ensure the scheme works for them and enhances their businesses – not to price them out.
5. Providing local jobs and apprenticeships:
- Through all major regeneration projects we ensure that a percentage of the spend is on local businesses and contractors and that a percentage of local jobs and apprenticeships are created.

Upcoming key regeneration areas:

Fish Island/Bow Lock – This is now part of the London Legacy Development Corporation and is due for regeneration as part of the Olympic Legacy.

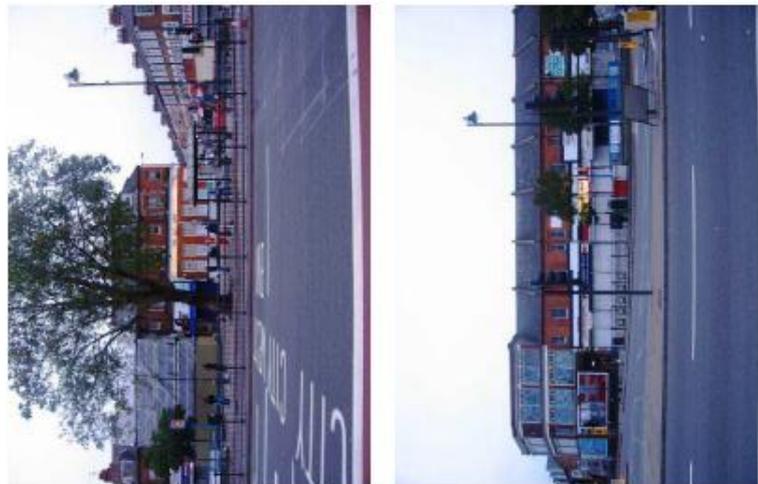
Annexe 7. Le projet du Wards Corner



APPENDIX THREE - Computer generated images of potential redevelopment shown before Q13



APPENDIX TWO - Images of site as it is now shown before Q10



GL Hearn pour Grainger, 2012

Annexe 8. Liste des rapports de la Core Strategy de Tower Hamlets (2010)

The Council has prepared a suite of evidence base documents to support the production of the Local Plan and other supplementary guidance. The documents below are available to download and are also available to view at the Council's planning office.

Core Strategy Evidence Base

The following evidence base documents were produced to specifically inform the adopted Core Strategy (2010).

- [Core Strategy Research Report](#) (pdf 2.4mb)
- [Habitat Regulation Assessment](#) (pdf 262k)
- [Employment Land Study](#) (pdf 1.7mb)
- [Fish Island – A Rationale for Regeneration](#) (pdf 1.5mb)
- [Flood Risk and the Core Strategy - General Sequential Test](#) (pdf 90k)
- [Green Grid Baseline Report](#) (pdf 1.6mb)
- [Strategic Housing Market and Needs Assessment](#) (pdf 1.7mb)
- [Student Accommodation Report](#) (pdf 264k)
- [Infrastructure Delivery Plan Report](#) (pdf 911K)
- [Infrastructure Delivery Plan Appendix - Costs Report](#) (pdf 899k)
- [Town Centre Spatial Strategy](#) (pdf 2mb)
- [Borough Portrait for the Town Centre Spatial Strategy](#) (pdf 2.6mb)
- [Retail and Leisure Capacity Study](#) (pdf 1.5mb)
- [Retail and Leisure Capacity Study \(Appendices\)](#) (1mb)
- [Planning for Population Growth and Change Baseline Report](#) (pdf 766k)
- [Making Connected Places](#) (pdf 3.1mb)
- [Criteria for Multi-faith Burial Grounds Report](#) (pdf 23k)
- [Criteria for Gypsies and Travellers Report](#) (pdf 23k)
- [Affordable Housing Viability Report](#) (pdf 632k)
- [Climate Change Mitigation and Adaptation Report](#) (pdf 439k)
- [Small & medium office & workspace study](#) (pdf 754k)
- [Creative & cultural industries report](#) (pdf 2.1MB)
- [Live work report](#) (pdf 576k)
- [Industrial land study](#) (pdf 758k)
- [Aldgate commercial land& property study](#) (pdf 2.1mb)
- [Aldgate connections study](#) (pdf)
- [Public transport capacity assessment part 1](#) (pdf 544k)
- [Public transport capacity assessment part 2](#) (pdf 629k)
- [Public transport capacity appendix](#) (pdf 838k)
- [Character area assessment](#) (pdf 805k)
- [Transport and utilities baseline review](#) (pdf 671k)
- [Improving health and well-being strategy](#) (pdf 988k)

Annexe 9. Fiche conflit

Fiche utilisée :

- lors des entretiens avec les membres des associations engagées dans des conflits liés à la régénération
- lors de la constitution de la base conflits à partir des archives de presse numérisées

1. Forme de la protestation

- Quelles étaient les revendications exactes de ces contestations ? Dans quelle mesure ont-elles été satisfaites ?
- Chronologie de ces manifestations et de ces mobilisations. Quels temps forts (visibilité de la manifestation) et temps morts (lobbying, discussions avec les partenaires) dans l'espace public ? Construire une time line de ces événements.
- Formes de la contestation. Utilisation des medias, animation d'un blog, images publiques des manifestations, occupation physique de l'espace, judiciarisation du conflit, cas porté auprès de la GLA ou du ministère.
- Les documents produits et distribués dans les cadre des contestations : livres, magazines, numéros spéciaux dans la presse spécialisée, leaflet, affiches, œuvres, dessins, cartes, plans alternatifs, commentaires écrits, etc. Quelles traces de ces mouvements ? Blogs, Flickr, etc.
- Quelles ont été les causes exactes des protestations et comment ont-elles évolué ? (services, accès, logements, pressions routière, vivre ensemble, justice spatiale, droit à la ville, patrimoine) Quel est le lien entre le bâtiment ou le quartier et les autres motifs de protestation (hiérarchie, sur le même plan, prétexte) et quelle évolution chronologique (antériorité de la cause, simultanité) ?
- Spatialités des mobilisations : espaces et lieux de rencontres des personnes mobilisées. Au moment de la protestation, en dehors, dans les moments de lobbying.
- Cartographie des lettres de protestation ou d'encouragement pour observer l'extension de la mobilisation au-delà du périmètre de consultation.

2. Les acteurs de la protestation

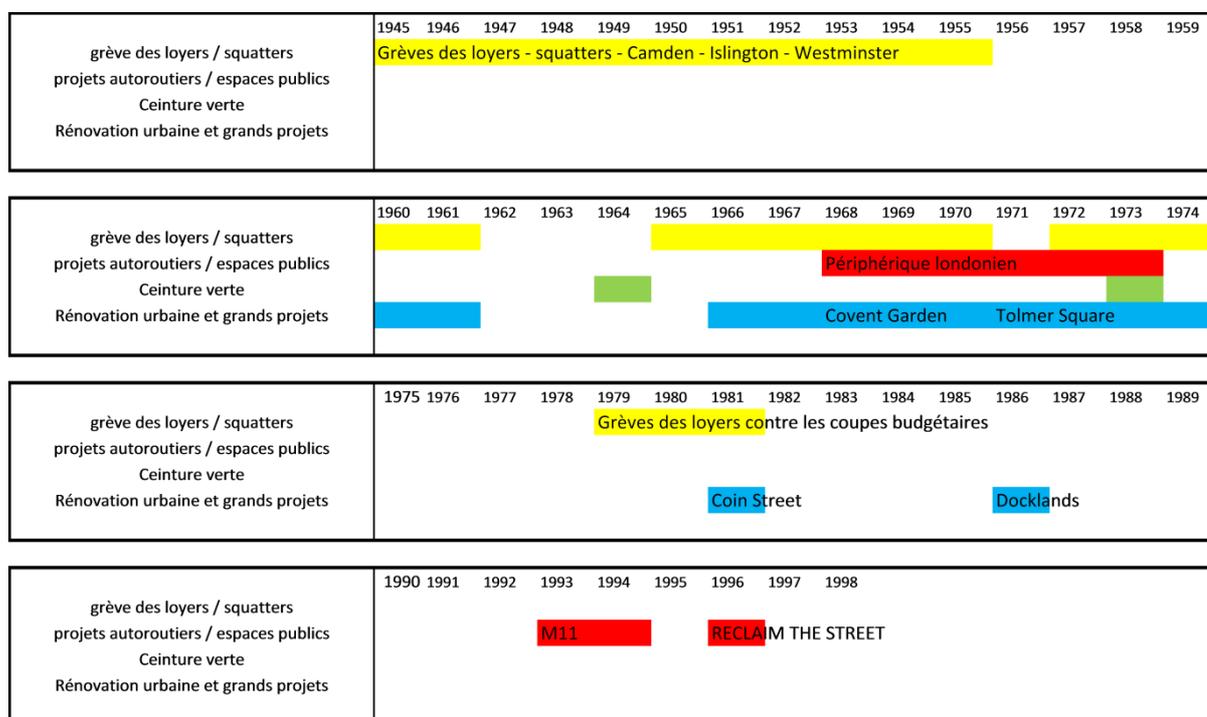
- Comment s'organisent les acteurs de la protestation ? Association, un groupe informel de rencontre, une fédération d'associations ? constitution ? meetings réguliers ? absorption dans une autre structure locale ?
- De quelles aides extérieures bénéficient-ils ? *Planning Aid, London Citizen, London Civic Forum, Tenants association*, association locale ayant eu une action similaire, aménageurs retraités, acteurs privés extérieurs au processus (architectes, journalistes, universitaires). Aide légale ? Contribution des *planners* des municipalités qui pourraient être en faveur d'une option ou d'une autre ? (contrairement à la façon dont se déroule le processus d'examen des demandes de permis de construire ou la neutralité des services d'aménagement est mise en avant et où seuls le publics et les cllrs sont autorisés à manifester leur avis).

- Liens avec les mobilisations précédentes : lesquelles ? Quelles acteurs sont présents dans les deux ?
- Portraits de militants dans ces mouvements : liens avec les milieux syndicaux, liens avec les partis politiques ou les autres causes de mobilisation (*corporate social responsibility*), engagement antérieur dans certaines municipalités.
- Questions plus factuelles : combien de membres actifs ? Combien de membres associés ? Existe-t-il un recensement, *une mailing list* : combien de personnes participent au mouvement et comment ce mouvement a-t-il évolué ? Au départ ? Mobilisation territoriale ou mobilisation réticulaire ?

3. Les liens avec les autres acteurs et les autres processus de l'aménagement du territoire, en dehors du moment de protestation. Politisation.

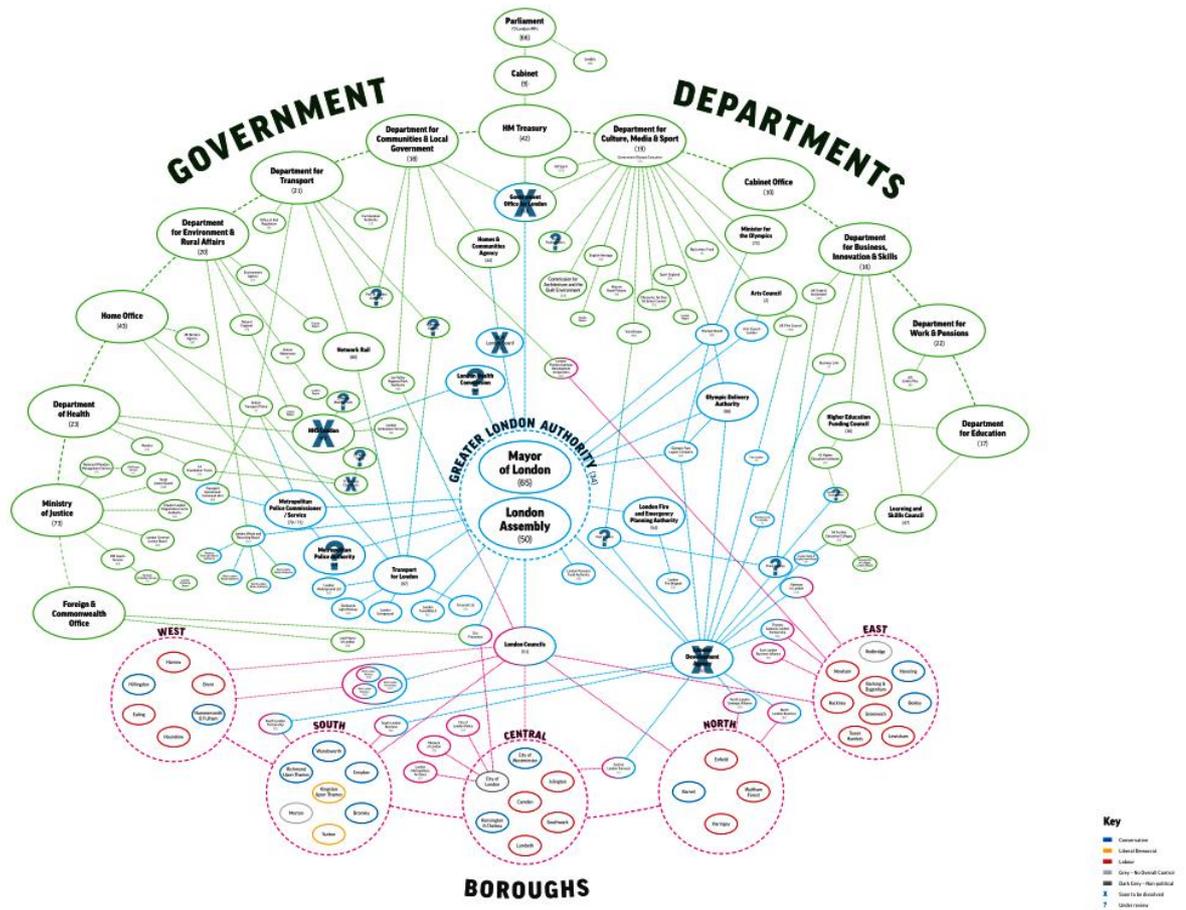
- Membres d'autres structures? *Wards Panel, Local Partnerships*?
- Connaissance councillors ? Qui travaillent dans quels domaines et sont responsables de quels comités dans le conseil municipal ?
- Participation au *London Plan* ?
- Reconnaissance par le *council* de ces luttes comme des luttes politiques (événements évoqués en dehors des *planning* et *strategic committees* ?)
- Connaissance de la loi de 2004 ? Pourquoi ces protestations arrivent-elles alors que les procédures d'institutionnalisation des groupes locaux (*communities*) est reconnue depuis maintenant 8 ans ?

Annexe 10. Les grands conflits d'aménagement d'après-guerre à Londres d'après les archives du Guardian (1945-1998)



Source : Archives numérisées de The Guardian

Annexe 11. La gouvernance londonienne



Source : NLA, 2008

Tables

Table des Encadrés

Encadré 0.1 Régimes de territorialité de la requalification de l' <i>inner city</i> (1977-2014)	22
Encadré 0.2 L'urbanisme négocié.....	27
Encadré 0.3 Chronologie du projet de régénération du Wards Corner	62
Encadré 1.4 Les premiers programmes de politique de la ville et leur territorialisation.....	70
Encadré 1.5 Un exemple de publication du CDP	80
Encadré 1.3 La politisation d'une jeune travailleuse sociale londonienne des années 1970 au sein du CDP	81
Encadré 1.7 Causes et remèdes du déclin selon le Livre blanc sur les zones urbaines péricentrales et les <i>boroughs</i> londoniens.....	84
Encadré 1.8 La stratégie de développement de l' <i>inner city</i> à Londres après 1978 : une collection hétéroclite de projets.....	90
Encadré 2.9 Les évolutions de la régulation de l'aménagement urbain sous Thatcher	113
Encadré 2.10 1981-1986 : l'aménagement urbain à Londres entre privatisation des conservateurs et initiatives de la nouvelle gauche urbaine	127
Encadré 2.3 La requalification de Surrey Docks et l'affrontement des modèles de développement urbain dans l' <i>inner city</i> londonienne.....	133
Encadré 3.12 L'hypothèse sur le cosmopolitisme des quartiers d' <i>inner city</i> à partir de l'observation de Brick Lane.....	146
Encadré 3.13 L'étude diachronique des changements sociospatiaux à Londres, comparaison des méthodes (2000-2008).....	162
Encadré 3.14 Choix des variables.....	166
Encadré 3.15 Typologie en 1981.....	176
Encadré 3.16 Typologie en 1991.....	182
Encadré 3.17 Typologie des <i>wards</i> en 2001.....	187
Encadré 4.18 Politiques urbaines de développement local sous l'administration Major (1992-1997) et le premier mandat néotravailleuse (1997-2001).....	199
Encadré 4.2 la traduction du terme régénération	201
Encadré 4.20 Stratégies de développement local et niveau de gouvernement 1992-2001.	226
Encadré 5.21 La Troisième voie face aux antinomies de la social-démocratie historique et de la nouvelle droite.....	232
Encadré 5.22 Évolutions du contexte législatif national et impacts sur l'aménagement urbain entre 2001 et 2010	236
Encadré 5.23 Les procédures de <i>judicial review</i> à Londres contestant des décisions d'aménagement en fonction de leur impact sur les inégalités.	239
Encadré 5.24 Chronologie du projet de régénération de Wards Corner	241
Encadré 5.25 Le projet de régénération en 2004.....	242
Encadré 5.26 Le projet proposé en réponse à l'appel d'offres – 2012.....	244
Encadré 5.27 La construction du stigmat territorial, préalable à la nécessité de la régénération.....	247

Encadré 5.28 Les actions entreprises par les services d'aménagement de Haringey dans le cadre de la deuxième demande de permis de construire de Grainger.	251
Encadré 5.29 L'évolution des commentaires élaborés par Wards Corner Coalition	252
Encadré 5.30 Exemple de réponse formulée par les services d'aménagement de Haringey dans le cadre de la troisième demande de permis de construire (juin 2012).....	256
Encadré 5.31 La coproduction public-privé du corpus documentaire.....	256
Encadré 5.32 La grille analytique de N. Fraser.....	262
Encadré 5.33 La définition d'une « judicial review »	262
Encadré 5.34 Le jugement de la Haute Cour à propos de la <i>judicial review</i> de la décision de la municipalité de Haringey d'accorder le permis de construire pour le site du Wards Corner en 2010	263
Encadré 5.35 L'étude d'impact sur les inégalités du Wards Corner	266
Encadré 6.36 La régénération dans le Livre blanc de 2000 : accompagner la croissance urbaine	273
Encadré 6.37 London First, conseiller du prince	276
Encadré 6.38 Les prérogatives de la GLA vs Les prérogatives des <i>boroughs</i> : un transfert partiel des compétences.....	278
Encadré 6.39 Les objectifs de construction de logements abordables dans le <i>London plan</i> de 2004 (administration Livingstone)	284
Encadré 6.40 Les critères d'attribution des logements abordables en 2012	285
Encadré 6.41 Les objectifs à la baisse du logement abordable sous B. Johnson.....	286
Encadré 6.42 Les effets de la réforme de 2012 sur la définition de l' <i>affordability</i> à Londres	287
Encadré 6.43 Les zones d'opportunité dans le <i>London plan</i> de 2004.....	291
Encadré 6.44 L'évolution des différents groupes de la classification socio-économique entre 2001 et 2011	306
Encadré 6.45 La nouvelle nomenclature des classes sociales en 2011 (Rose et Pevalin, 2010) et ses conséquences sur les représentations de la structure sociale à Londres entre 2001 et 2011	306
Encadré 6.46 Le taux de personnes nées hors du Royaume-Uni en 2011 dans les <i>wards</i> londoniens et son évolution entre 2001 et 2011.....	311
Encadré 6.47 Les évolutions des formes de propriété dans le Grand Londres entre 2001 et 2011 en fonction de la localisation des <i>wards</i>	314
Encadré 6.48 Matrice des corrélations (Spearman), 16 variables, 632 <i>wards</i>	315
Encadré 6.49 Typologie en 2011	319
Encadré 7.50 Les types de consultations organisées dans le cadre de la SCI de Tower Hamlets entre 2004 et 2008.....	340
Encadré 7.51 La liste des parties prenantes possibles selon la PPS 12 de 2004.....	351
Encadré 7.52 Les résultats de la consultation : une représentation équilibrée des forces en présence .360	
Encadré 8.53 <i>The London evening standard</i>	380
Encadré 8.54 Quelques biais constatés dans la structure de l'information du <i>London Evening Standard</i>	385
Encadré 8.55 Les effets du <i>Greater London Authority Act</i> (2007) sur la gouvernance de l'aménagement à Londres et sa traduction dans <i>The London Evening Standard</i>	389
Encadré 8.56 La couverture médiatique du conflit du Wards Corner dans la presse locale	398
Encadré 8.57 Les images du Wards Corner dans la presse locale.....	399
Encadré 8.58 Un exemple de contribution de la LTF aux enquêtes publiques sur la régénération.....	403
Encadré 8.59 L'évolution des registres de mobilisation d'Open Shoreditch.....	409
Encadré 8.60 Des mobilisations limitées au périmètre des projets	412

Encadré 8.61 WCC, une mobilisation composite	415
Encadré 8.62 La mobilisation autour de la sauvegarde du bâtiment.....	417
Encadré 8.11 Les raisons de l'exclusion de WCC du projet de régénération	418
Encadré 8.64 Mobilisation autour de l'identité latino-américaine de la communauté commerçante du marché	421
Encadré 8.65 Just Space, dix ans de mobilisation	425
Encadré 8.66 Les actions du réseau Just Space	428
Encadré 8.67 Les financeurs du réseau Just Space entre 2007 et 2012.....	433
Encadré 8.68 Just Space demandant l'autorisation de siéger à l'ensemble des sessions de l' <i>examination in public</i> de 2010.....	436
Encadré 8.69 Just Space et la régénération lors de l'EiP de 2010	437
Encadré 8.70 Les questions examinées lors de la session du 6 juillet 2010.....	438
Encadré 8.71 Les participants de la session du 6 juillet 2010 à propos des zones d'opportunité et des politiques de régénération.....	439

Table des Figures

Figure 0.1 Trajectoire résidentielle et lieux d'enquête.....	34
Figure 0.2 La skyline post-crise de la City de Londres.....	35
Figure 0.3. Paysages de la régénération dans les franges de la City.	36
Figure 0.4 Chronologie des activités et contexte.....	40
Figure 0.5 Les divisions administratives du Grand Londres	51
Figure 0.6 Localisation des zones d'étude	52
Figure 0.7 La requalification de Spitalfields	55
Figure 0.8 Weavers, un tissu urbain en transition	57
Figure 0.9 Le site du Bishopsgate Goodsynd	59
Figure 0.10 Les sites stratégiques à Tottenham	61
Figure 1.11 La croissance démographique régionale dans le sud-est anglais entre 1911 et 1971 : le déclin du cœur métropolitain.....	67
Figure 1.12 La croissance démographique d'Inner, Outer et Central London (1911-2011)	68
Figure 1.13 L'identification de la question urbaine à Londres 1945-1979 : le logement.....	73
Figure 1.14 La géographie des politiques urbaines d'après-guerre (1945-1976).....	75
Figure 1.15 Géographie prioritaire et programmes de développement urbain (1979-1981)	91
Figure 2.16 Les impacts des réformes thachériennes sur les stocks de logement public à Londres 1981-1991	109
Figure 2.17 Les impacts des réformes thachériennes sur les stocks de logement public à Londres 1991-2001	110
Figure 2.18 La baisse des dépenses consacrées à l'aménagement sous les mandats conservateurs (1979-1997) en livres sterling constantes (base 2003)	112
Figure 2.19 L'augmentation du taux de chômage dans la population active 1981-1991.....	122
Figure 2.20 Le maintien du déclin démographique dans le cœur de la métropole entre 1981 et 1991....	123
Figure 2.21 Les politiques de la ville entre 1984 et 1993 : la privatisation incomplète	125
Figure 2.22 La géopolitique locale des programmes de développement de l'inner city (1981-1986).....	131
Figure 3.23 Exemple de carte réalisée par S. Hall pour représenter la diversité des origines des commerces installés à Walworth Road (Southwark)	148
Figure 3.24 Le schéma théorique de la distribution des lieux centraux dans la région métropolitaine globalisée (d'après Hall, 1999).....	153
Figure 3.25 La croissance des cadres entre 1981 et 1991	158
Figure 3.26 L'évolution des professions intermédiaires entre 1981 et 1991.....	159
Figure 3.27 La diminution de la part des ouvriers et des emplois peu qualifiés entre 1981 et 1991.....	160
Figure 3.28 Matrice des corrélations (Spearman) effectuée sur les variables disponibles en 1981 et 1991	170

Figure 3.29 Matrice des corrélations (Spearman) effectuée sur les variables disponibles en 1991 et 2001	171
Figure 3.30 Les résultats de l'ACP et la CAH en 1981	173
Figure 3.31 Les <i>boroughs</i> londoniens en 1981	175
Figure 3.32 Résultats de l'ACP et la CAH en 1991	177
Figure 3.33 La croissance de la population née hors du Royaume-Uni entre 1991 et 2001	179
Figure 3.34 Les <i>boroughs</i> londoniens en 1991	181
Figure 3.35 Les résultats de l'ACP et la CAH en 2001 pour les <i>boroughs</i>	184
Figure 3.36 Les résultats de l'ACP et la CAH en 2001 pour les <i>wards</i>	185
Figure 3.37 Les quartiers londoniens en 2001	186
Figure 3.38 L' <i>inner city</i> londonienne dans le modèle de la région urbaine mondialisée : proposition d'amendements	192
Figure 4.39 La répartition des financements alloués aux politiques urbaines entre 1994 et 2000 par secteur (emploi et formation, soutien aux entreprises, financement du tissu associatif local, rénovation urbaine, transport, environnement, éducation, sécurité)	197
Figure 4.40 La fragmentation spatiale du SRB	198
Figure 4.41 Le périmètre du Dalston City challenge	205
Figure 4.42 Un discours développementaliste au service d'une stratégie opportuniste	210
Figure 4.43 Les réalisations immobilières à Shoreditch	215
Figure 4.44 Document manuscrit extrait des archives du City challenge présentant l'organisation de la gouvernance	219
Figure 4.45 Les (contre)géographies du Single regeneration budget à Hackney	222
Figure 4.46 Couverture de la réponse de Hackney et des municipalités adjacentes (Tower Hamlets et Islington) au Single regeneration budget (SRB) de 1996/97	223
Figure 4.47 Une montée en généralité territoriale : du SRB à la « City Fringe »	225
Figure 5.48 La croissance des dépenses dans les services publics par ministre entre 1979 et 2010. ...	234
Figure 5.49 Schéma récapitulatif de la demande de permis de construire déposée pour Wards Corner	258
Figure 6.50 La croissance démographique à Londres entre 2001 et 2011	274
Figure 6.51 La diminution du nombre de logements construits au Royaume-Uni entre 1949 et 2002 ...	276
Figure 6.52 Le mitage des friches industrielles à Londres	282
Figure 6.53 Zones d'opportunité et friches	293
Figure 6.54 Zones d'opportunité et accessibilité au réseau de transport en commun	294
Figure 6.55 La géographie des espaces défavorisés	295
Figure 6.56 Les zones d'opportunité de la zone centrale : le renversement fonctionnel de l' <i>inner city</i> ...	296
Figure 6.57 Les périmètres de redistribution des <i>planning gain</i> – S106 à Tower Hamlets en 2009	302
Figure 6.58 Part des cadres et cadres supérieurs en 2011 au niveau des <i>wards</i>	307
Figure 6.59 Part des professions intermédiaires en 2011 au niveau des <i>wards</i>	308
Figure 6.60 La part des emplois peu qualifiés en 2011 au niveau des <i>wards</i>	309
Figure 6.61 Augmentation de la part des personnes nées hors du Royaume-Uni entre 2001 et 2011 ...	312
Figure 6.62 Les résultats de l'ACP et de la CAH en 2011	316
Figure 6.63 Les quartiers londoniens en 2011	318
Figure 6.64 Diminution de la part des ménages locataires du parc public entre 2001 et 2011 dans les zones d'opportunité	321

Figure 6.65 Les <i>wards</i> et les zones d'opportunité.....	322
Figure 7.66 Les documents du plan local d'urbanisme de Tower Hamlets en 2010	330
Figure 7.67 Les territoires de la requalification et rénovation urbaine à Tower Hamlets dans le plan local d'urbanisme en 2010.	331
Figure 7.68 Du site de construction au plan régional d'aménagement : l'emboîtement des niveaux de décision en 2010, toujours valide en 2012	333
Figure 7.69 Le local plan (ex-local <i>development framework</i>) de Tower Hamlets en 2012	335
Figure 7.70 Les évolutions du corpus du plan local entre 2010 et 2012	335
Figure 7.71 Les niveaux de l'échelle d'Arnstein, en nous appuyant sur la traduction fournie par J. Donzelot et R. Epstein.....	337
Figure 7.72 Le maillage des forums de proximité à Tower Hamlets en 2008	343
Figure 7.73 La rhétorique visuelle du promoteur pour le projet du Bishopsgate Goodsyrd en 2009.....	356
Figure 7.74 Les origines du forum consultatif du Bishopsgate Goodsyrd en 2010	357
Figure 7.75 Les équilibres géopolitiques locaux autour du Bishopsgate Goodsyards	359
Figure 7.76 Le projet pour le Goodsyrd en 2010 d'après le plan-masse indicatif (<i>indicative Interim planning guidance</i>).....	363
Figure 7.77 La concertation organisée par Soundings : l'apparence de la légitimité	366
Figure 7.78 La concertation organisée par Soundings : l'absence de représentativité	367
Figure 7.79 Les résultats du sondage de Soundings : la surreprésentation des voix opposées au projet	368
Figure 7.80 Les usages du Goodsyrd selon les résultats de la consultation et la volonté du promoteur	370
Figure 7.81 La représentation de la prise en compte de la parole des habitants : arrondir les angles de la rue piétonne	371
Figure 7.82 Le plan en 2013 : l'institution de la volonté du promoteur comme volonté générale	373
Figure 7.83 Le projet final en 2014	374
Figure 8.84 Les conflits recensés dans <i>The London Evening Standard</i>	382
Figure 8.85 Les conflits recensés à partir des éditions locales de <i>The Guardian</i> et de <i>The Independent</i>	383
Figure 8.86 L'évolution de la couverture conflits. 1998-2004 : une attention concentrée sur les franges péri-centrales	387
Figure 8.87 L'évolution de la couverture conflits. 2004-2013 : l'effet des grands projets et des élections municipales de 2008	388
Figure 8.88 Les types de conflits selon le <i>Evening standard</i>	395
Figure 8.89 La répartition thématique des conflits couverts par les éditions locales des journaux nationaux	397
Figure 8.90 La répartition thématique des conflits impliquant une procédure de <i>judicial review</i> (2000-2012).....	400
Figure 8.91 Les procédures de <i>judicial review</i> rapportées dans la presse.....	401
Figure 8.92 Le territoire d'Open Shoreditch	410
Figure 8.93 La géographie concentrée des actions d'Open Shoreditch.....	413
Figure 8.94 La géographie dispersée des actions de la WCC	423
Figure 8.95 La visibilité de Just Space dans la base conflits	427

Table des Tableaux

Tableau 2.1 : le bilan de la LDDC 1981-1998	137
Tableau 3.2 La croissance des trois principaux groupes socio-économiques entre 1981 et 2001 à Londres.....	164
Tableau 4.3 La distribution des acteurs impliqués dans les programmes City challenge et Single regeneration budget à Londres entre 1994 et 2000.	198
Tableau 4.4 La répartition des dépenses du City challenge 1993-1998	207
Tableau 4.5 Les principaux projets immobiliers du Dalston City challenge en 1993.....	208
Tableau 6.6 L'effet de l'appartenance à une zone d'opportunité sur le statut des logements entre 2001 et 2011	323
Tableau 8.7 Le recensement des conflits d'aménagement à Londres	381
Tableau 8.8 Les typologies de conflits d'aménagement	392
Tableau 8.9 Les 90 contributions soumises par le réseau Just Space en amont de l'EiP de 2010.....	434

Table des Matières

Remerciements.....	2
Définition des acronymes et glossaire	3
Règles typographiques	7
Sommaire	8
Introduction générale	9
Problèmes et hypothèses	14
1. De la marge en déclin au moteur de la croissance urbaine londonienne.....	14
2. Des politiques urbaines des années 1970 à la régénération : la géographie d'une « néolibéralisation » partielle et archipélagique.....	16
3. Quatre régimes de territorialité de la régénération.....	20
4. Nouvelles scènes de production territoriale et reconfiguration de la citoyenneté urbaine dans les zones de régénération : une géographie du cynisme	23
5. Conflits et débats dans les sphères publiques : les vertus d'une approche géopolitique	28
Thèses	31
Méthodes et parcours	32
1. Le rôle de la trajectoire résidentielle et professionnelle.....	32
Un ancrage dans des territoires familiers et quotidiens.....	32
Cet ancrage ne garantit pas un accès privilégié aux sources	37
2. La constitution du corpus	39
Une approche par cas non comparative.....	41
Un accès différencié aux groupes mobilisés	43
3. Démarche générale de la thèse	45
Première partie : trajectoires de néolibéralisation	45
Deuxième partie : la requalification de l' <i>inner city</i> à l'heure de la « ville globale »	46
Troisième partie : La Troisième voie inachevée. « Renaissance urbaine » néotravailleuse, démantèlement post-crise et remises en cause de la régénération.....	47
4. Présentation des zones d'étude.....	49
Le Grand Londres	49

Tower Hamlets et Haringey.....	51
Spitalfields-Benglatown : l'extension de la City dans ses franges.....	53
Weavers : un tissu urbain en transition.....	55
Seven Sisters : au cœur de la régénération de l'est de Haringey.....	60
Partie 1. Trajectoires de néolibéralisation.....	64
Chapitre 1. Inner London : du cœur métropolitain en déclin au « problème de l' <i>inner city</i> ».....	65
1. Les manifestations du déclin.....	66
1.1 Déclin démographique.....	66
1.2 Déclin économique.....	68
2. La territorialisation des premières politiques de la ville.....	69
2.1 Entre discours de la pathologie sociale et hygiénisme.....	69
2.2 Le logement.....	72
2.3 Les programmes socio-éducatifs.....	75
3. Le tournant des années 1970.....	76
3.1 Vers la reconnaissance des causes structurelles du problème de l' <i>inner city</i>	76
3.1.1 Le concept de <i>urban deprivation</i> et les difficultés de sa traduction.....	77
3.1.2 Le rôle du Community development project (CDP) dans la remise en cause de l'hypothèse internaliste.....	79
3.2 Le Livre blanc de 1977 et l' <i>Inner urban areas act</i> de 1978 : un tournant contesté.....	82
3.2.1 Un tournant dans la représentation des causes du déclin ?.....	83
3.2.2 Les enjeux sécuritaires d'une substitution de la question sociale par la question urbaine.....	84
4. La mise en œuvre du programme du <i>Inner urban areas act</i> à Londres.....	87
4.1 La construction d'une géographie générale de l'exclusion.....	87
4.1.1 Trois types d'identification.....	87
4.1.2 Une territorialisation incrémentale.....	88
4.1.3 La diversité des stratégies de développement de l' <i>inner city</i> londonienne.....	89
4.2 Spitalfields et Clerkenwell : deux exemples de politiques urbaines tournées vers les résidents locaux.....	92
4.2.1 Spitalfields : politique de la reconnaissance.....	92
4.2.2 Clerkenwell : tensions dans la régénération économique.....	94
4.3 Saint Katharine Docks : l'émergence de la régénération menée par la croissance des marchés immobiliers.....	96

Conclusion.....	97
Chapitre 2. L'impact du thatchérisme sur l' <i>inner city</i> : une « néolibéralisation de l'espace » partielle et archipelagique	99
1. Une approche processuelle du néolibéralisme	100
1.1 Saisir les trajectoires de néolibéralisation	100
1.2 <i>Spaces of neoliberalism</i> : le raisonnement scalaire comme méthode	102
2. L'arrivée au pouvoir de la nouvelle droite	104
2.1 L'idéologie de la nouvelle droite.....	105
2.1.1 Théorie des choix publics	105
2.1.2 Libéralisme politique	106
2.1.3 Conservatisme social	107
2.2 Un retrait de l'État sélectif	108
2.3 Le transfert de l'idéologie à l'aménagement urbain.....	112
2.4 La (dé)régulation de l'espace sous les conservateurs : entre assouplissement, centralisation et dépolitisation de la question sociale.....	113
2.4.1 Repères chronologiques	113
2.4.2 La réduction des objectifs sociaux de l'aménagement	114
2.4.3 La diminution des demandes faites aux promoteurs.....	116
2.4.4 La dépolitisation de l'aménagement par la technicisation et l'affaiblissement des procédures consultatives.....	117
2.4.5 Vers une généralisation des procédures d'exception : la requalification de South Bank.....	118
2.4.6 Une néolibéralisation inachevée	120
3. Les impacts de la néolibéralisation à Londres	121
3.1 Un accroissement des difficultés pour l' <i>inner city</i>	121
3.2 La réponse en termes de politiques urbaines : entre développement local et aménagement levier.....	125
3.2.1 La privatisation incomplète des premiers mandats Thatcher.....	125
3.2.2 Les tensions entre gouvernement central et nouvelle gauche urbaine	126
3.2.3 Au niveau local, la cohabitation des deux modèles dans les Urban programmes	129
3.2.4 L'initiative du gouvernement central : la LDDC et l'affrontement des modèles de développement urbain dans l' <i>inner</i> <i>city</i>	132
Conclusion.....	138

Partie 2. L' <i>inner city</i> dans la globalisation	140
Chapitre 3. L' <i>inner city</i> dans la globalisation londonienne : un espace-soupe	141
1. À la marge de la ville globale	143
1.1 Arbitrages	143
1.2 Les quartiers de l' <i>inner city</i> : une « ville ordinaire » dans la globalisation ?	144
1.2.1 Une approche pluraliste de la modernité	144
1.2.2 Tester l'hypothèse de l'émergence d'ancrages cosmopolites	146
1.3 Méthode	148
2. Quelle(s) fonction(s) pour l' <i>inner city</i> dans le modèle de la ville globale ?	150
2.1 L'hypothèse de la polarisation des structures salariales des villes globales	150
2.2 Le modèle de la région métropolitaine globalisée : une nouvelle géographie productive	151
2.3 L' <i>inner city</i> dans ces deux modèles	153
2.4. Quatre propositions critiques	154
3. La tertiarisation de la force de travail par la croissance des professions intermédiaires	155
4. Évolutions du profil des quartiers d' <i>inner city</i> 1981-2001	161
4.1 Les difficultés de mener une étude à l'échelle <i>infra-borough</i> pour la période 1981-2001	161
4.1.1 La mobilité des limites géographiques des unités statistiques	161
4.1.2 Les conséquences du changement de la classification nationale des groupes socio-économiques	163
4.2 Le choix des variables	165
4.2.1 Le rétrécissement de la ville héritée de l'État-providence	166
4.2.2 Le maintien de la fonction de transit	168
4.2.3 L'avancée des classes moyennes et supérieures	169
4.3 La stabilité de la structure territoriale entre 1981 et 2001	170
4.4 Les profils en 1981, 1991 et 2001	171
4.4.1 1981 : Inner London, cœur du <i>welfare state</i>	171
4.4.2 1991 : Inner London entre déclassement et avancée des classes moyennes et supérieures.	176
4.4.3 Le tournant sociodémographique d'Inner London en 2001 et l'« innercityfication » de l'est du Grand Londres	182
4.5 Un nouveau schéma de la région urbaine mondialisée : la fragmentation de l' <i>inner city</i>	190

Conclusion.....	193
Chapitre 4. Les programmes de régénération des années 1990 entre émergence d'un imaginaire métropolitain et reconfiguration de la citoyenneté.....	195
1. Les programmes urbains sous Major : la disparition d'une stratégie nationale pour les <i>inner cities</i>	196
2. Le déploiement de la culture d'audit et la mise sous contrainte des objectifs sociaux des politiques de la ville.....	199
2.1 City challenge et Single regeneration budget : au-delà d'une approche fonctionnaliste des politiques de développement local.....	200
2.1.1 Définir la « régénération ».....	200
2.1.2 La généralisation des procédures d'audit dans les programmes de régénération.....	202
2.2 Dalston City challenge : la régénération en action.....	202
2.2.1 Une compétition pour les territoires en déclin.....	202
2.2.2 Des limites strictes garanties par la gouvernance du projet.....	203
2.2.3 Une géographie opportuniste.....	205
2.2.4 Un triple programme de régénération.....	207
2.2.5. La gouvernance du programme et ses effets sur l'exercice de la citoyenneté des habitants « régénérés »	217
3. Le Single regeneration budget (SRB) : entre contre-géographie du City challenge et émergence d'un imaginaire métropolitain pour la « City Fringe ».	221
3.1 La disparition des objectifs sociaux de la régénération.....	221
3.2 Les (contre)géographies du SRB.....	222
3.3 Le SRB City Fringe : l'émergence d'un imaginaire métropolitain pour le développement des quartiers péricentraux de la City.....	223
Conclusion.....	226
 Partie 3. Une Troisième voie inachevée	 228
Chapitre 5. Troisième voie et aménagement urbain : une géographie du cynisme	229
1. Principes et pratiques de la Troisième voie.....	231
1.1 La Troisième voie : retour sur une idéologie composite.....	231
1.2 L'intégration des principes de la Troisième voie aux pratiques néotravailleurs.....	232
1.2.1 Le maintien d'un cadre macroéconomique néolibéral mais tourné vers une « croissance durable »	233
1.2.2 Régénération et capitalisme « régulateur » (<i>regulatory capitalism</i>)	234

2. Une reconfiguration sociale-démocrate inachevée en contexte néolibéral.....	235
2.1 L'intégration du développement durable et de l'inclusion sociale dans les normes d'aménagement.....	235
2.1.1 L'évolution du contexte législatif.....	235
2.1.2 L'intégration du référentiel du développement durable.....	237
2.1.3 La reconnaissance des inégalités face aux décisions d'aménagement.....	238
2.2 La régénération, disputée mais indiscutable.....	241
2.2.1 De l'arène citoyenne à une géographie du cynisme – le cas du Wards Corner.....	241
2.2.2 Anatomie du permis de construire : « ce qui fait preuve ».....	256
2.2.3 Aux frontières de la démocratisation de l'information : l'examen des modèles de rentabilité.....	259
2.3 La reconnaissance des inégalités procédurales.....	261
2.3.1 La matrice des inégalités de N. Fraser.....	261
2.3.2 Reconnaissance des inégalités existantes par la justice.....	262
2.3.3 Au cœur du processus de reconnaissance : les commerçants colombiens.....	263
2.3.4 L'outil de la reconnaissance : l' <i>equality impact assessment</i>	264
Conclusion.....	268
Chapitre 6. L' <i>inner city</i> et la gouvernance stratégique du Grand Londres : les impasses de la politique des zones d'opportunité.....	269
1. Du « problème de l' <i>inner city</i> » aux « enjeux urbains ».....	271
1.1 Régénération et croissance urbaine « durable ».....	271
1.2 À Londres, densifier le tissu urbain et répondre à la croissance démographique dans un contexte d'innovation institutionnelle.....	273
1.2.1 Géographie d'une décennie de reprise démographique.....	273
1.2.2 Création et rôle de la Greater London Authority.....	275
1.2.3 Une double stratégie urbaine londonienne : recycler les friches et les terrains contaminés, subventionner la construction de logements « abordables ».....	280
2. La politique des zones d'opportunités : un échec de la Troisième voie pour la régénération, un nouvel ordre spatial pour l' <i>inner city</i>	287
2.1 Les origines.....	287
2.1.1 Le <i>Greater London development plan</i> (1984).....	287
2.1.2 La <i>Strategic guidance for London planning authorities</i> (1996).....	288
2.2 Les zones d'opportunité et l' <i>inner city</i> dans le <i>London plan</i>	290

2.2.1 Le <i>London plan</i> de 2004 : l'inscription de la question sociale dans la stratégie spatiale londonienne.....	290
2.2.2. Les territoires de la régénération dans le <i>London plan</i>	292
2.2.3 La zone d'opportunité des franges de la City : l'achèvement de la reconversion fonctionnelle de l' <i>inner city</i>	298
2.3 La gentrification clé en main (<i>new build gentrification</i>).....	303
2.3.1 L'évolution de la structure socio-économique.....	305
2.3.2 Une évolution remarquable : l'augmentation générale de la proportion de locataires du parc privé	314
2.3.3 L'ACP sur les variables du recensement de 2011 : le déplacement de l' <i>inner city</i> vers l'est de Londres, la consolidation de l'embourgeoisement de l'espace péricentral.....	316
2.3.4 L'impact des zones d'opportunité : une accélération de la privatisation du logement.....	320
Conclusion.....	324
Chapitre 7. Régénération urbaine et dispositifs participatifs : les échelles de la légitimité dans la requalification contemporaine des franges de la City	327
1. Les traces des dispositifs participatifs néotravailleurs et l'impact de la réforme de 2012	328
1.1 Le démantèlement de l'arsenal néotravailleuse	328
1.2 Plans d'aménagement et pratiques de concertation à Tower Hamlets.....	329
1.2.1 Du <i>local development framework</i> au <i>local plan</i> : le maintien des documents-cadres	329
1.2.2 La disparition des dispositifs de concertation.....	336
2. Le maintien d'une gouvernance élitaires	345
2.1 Le point de vue des aménageurs.....	345
2.1.1 Le rôle de la concertation : un outil de négociation avec les promoteurs	345
2.1.2 Le rôle des aménageurs : une présence civique dans la cité marchande.....	346
2.2 Politique de la régénération : « les vrais partenaires » (<i>the real stakeholders</i>).....	349
2.2.1 Du <i>local strategic partnership</i> au <i>development management forum</i>	349
2.2.2 Les négociations du <i>local strategic partnership</i> à Tower Hamlets : petits arrangements avec la promotion immobilière	351
3. <i>Looks like the state, sounds like the state</i> . Les consultations en régime capitaliste réglementaire	354
3.1 Le forum consultatif organisé par les services municipaux	354

3.1.1 Le Bishopsgate Goodsyrd en 2008 : de la friche postindustrielle récréative à l'extension morphologique de la City	354
3.1.2 Une opposition qui dénonce l'absence de procédure consultative	357
3.1.3 Le forum de concertation organisé par les municipalités	358
3.1.4 La mesure de la représentativité du forum.....	360
3.1.5 L'accord : l' <i>interim planning guidance</i>	361
3.2 Une nouvelle consultation après 2012 dans un contexte bouleversé par la crise immobilière de la City	363
3.2.1 Les effets de la crise sur le projet	363
3.2.2 L'externalisation de la consultation au secteur privé.....	364
3.2.3 La perspective des promoteurs devient la volonté générale	365
Conclusion.....	374
Chapitre 8. Vers une remise en cause des politiques de régénération urbaine ?.....	377
1. Un cycle protestataire ciblant les opérations de régénération ?	378
1.1 La constitution du corpus	378
1.1.1 Les biais propres à <i>The London Evening Standard</i>	382
1.1.2 Une augmentation de la conflictualité ?	387
1.2 Conflits, aménagement et régénération	391
1.2.1 Le projet initial : une typologie incluant les procédures.....	391
1.2.2 Le choix d'une typologie thématique	391
1.2.3 Visibilité médiatique des conflits liés à la régénération	395
1.3 Bilan médiatique de la critique de la régénération : une relative invisibilité	402
2. La géographie fragmentée des luttes contre la régénération	404
2.1. L'ordre spatial de la régénération.....	404
2.1.1 Une logique de projet, un régime d'exceptionnalité.....	404
2.1.2 La police de la régénération.....	404
2.1.3 Le politique et la politique dans la régénération.....	405
2.2 Les monades de la lutte	406
2.2.1 Open Shoreditch : la manufacture du localisme	407
2.2.2 Wards Corner : la montée en généralité en réponse à l'exclusion politique	413
3. Just Space : l'émergence d'une coalition métropolitaine.....	424
3.1 Just Space : un réseau métropolitain, un espace d'expression, un service de formation	425
3.2 La formation du réseau	429
3.2.1 Le London Civic Forum	429

3.2.2 Le catalyseur : l' <i>examination in public</i> (EiP) du <i>London plan</i> de 2010.....	432
3.3 Un tournant dans la critique des politiques de régénération ?.....	433
3.3.1 La difficile reconnaissance des acteurs de la société civile dans les débats de l'EiP	434
3.3.2 Le débat sur la régénération.....	436
Conclusion.....	442
 Conclusion générale	 444
Repenser les modèles de la ville globale	446
Géohistoire d'une mutation néolibérale inachevée à Londres.....	448
Un bilan des arènes où l'on débat de la régénération : entre géographie du cynisme et revendication égalitaire.....	451
 Bibliographie	 454
Liste des sources et des rapports.....	455
Méthodologie	463
Bibliographie générale	465
 Annexes	 494
Annexe 1. Définitions des variables du recensement	495
Annexe 2. La mobilité des limites géographiques des <i>wards</i> entre 1991 et 2001.....	499
Annexe 3. ACP et CAH sur les <i>boroughs en</i> en 2001	500
Annexe 4. Liste des entretiens	501
Annexe 5. Exemple de grille d'entretien	503
Annexe 6. Réponses d'un conseiller municipal du Borough de Tower Hamlets aux questions concernant la régénération.....	505
Annexe 7. Le projet du Wards Corner	511
Annexe 8. Liste des rapports de la Core Strategy de Tower Hamlets (2010).....	512
Annexe 9. Fiche conflit.....	513
Annexe 10. Les grands conflits d'aménagement d'après-guerre à Londres d'après les archives du Guardian (1945-1998)	515
Annexe 11. La gouvernance londonienne.....	516
 Tables	 517
Table des Encadrés	518
Table des Figures	521

Table des Tableaux	524
Table des Matières	525