



**Métropoles**

19 | 2016  
Varia

---

## La métropolisation contre la métropole ? Réflexion sur la gouvernance « stratégique » du Grand Londres à partir du cas des zones d'opportunité

*Metropolitan concentration versus political formation? Reflection on the  
Greater London 'strategic' governance from the study of the London Plan's  
opportunity areas*

**Martine Drozd**

---



**Éditeur**

ENTPE - École Nationale des Travaux  
Publics de l'État

**Édition électronique**

URL : <http://metropoles.revues.org/5367>

ISSN : 1957-7788

**Référence électronique**

Martine Drozd, « La métropolisation contre la métropole ? Réflexion sur la gouvernance  
« stratégique » du Grand Londres à partir du cas des zones d'opportunité », *Métropoles* [En ligne],  
19 | 2016, mis en ligne le 01 décembre 2016, consulté le 23 décembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/5367>

---

Ce document a été généré automatiquement le 23 décembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas  
d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# La métropolisation contre la métropole ? Réflexion sur la gouvernance « stratégique » du Grand Londres à partir du cas des zones d'opportunité

*Metropolitan concentration versus political formation? Reflection on the Greater London 'strategic' governance from the study of the London Plan's opportunity areas*

Martine Drozd

---

## Introduction

- 1 Mobilisées dans plusieurs champs des études urbaines, les notions de métropole et métropolisation correspondent à des processus qui ont en commun de rebattre les cartes des configurations politiques, économiques et sociales des principaux centres urbains. Trois dynamiques principales ont été identifiées : la mise en réseau des villes dans des ensembles fonctionnels hiérarchisés comme celui de la région urbaine (Scott et al., 2001), la concentration des fonctions stratégiques de la globalisation économique dans des nœuds métropolitains (Sassen, 2008) et la création de nouveaux arrangements politiques pour gouverner les métropoles de façon efficace et légitime (Lefèvre, 2009). Les travaux qui se saisissent de ces processus confrontent volontiers des perspectives issues d'ancrages disciplinaires et théoriques variés, depuis la géographie économique jusqu'aux sciences politiques (Lefèvre et al., 2013). Cet article se place dans cette perspective et, s'appuyant sur la grille de lecture développée par Christian Lefèvre (Lefèvre, 1998), propose de réfléchir à la gouvernance métropolitaine londonienne en étudiant deux

éléments : sa configuration institutionnelle et les grands projets urbains métropolitains. Dans le cas de Londres, la littérature sur les processus de métropolisation oscille entre plusieurs grilles de lecture complémentaires : une première entrée territoriale a cherché à montrer l'inadéquation des limites géographiques du Grand Londres (GLA – Greater London Authority) et de la région urbaine fonctionnelle londonienne, qui couvre dans les faits le Grand Sud-Est (Hall et Pain, 2006). Le périmètre de la GLA comprend le cœur de la métropole (32 collectivités locales auxquelles s'ajoute le territoire de la City), ce qui constitue un frein à sa capacité d'action (Harloe, 2003). Une deuxième entrée, par les institutions, a étudié la distribution du pouvoir entre la GLA, les collectivités locales et le gouvernement central pour montrer comment la mainmise que ce dernier exerce sur le financement des infrastructures limite là aussi sa capacité d'action (Travers, 2002 ; Gordon et Travers, 2010). Les travaux qui s'intéressent aux interactions entre acteurs publics et privés dans la définition des agendas politiques ont quant à eux montré l'influence des entreprises opérant dans les centres d'affaire de la capitale, en particulier pendant les deux premiers mandats de Livingstone (2000-2008) (Thornley et al., 2005). Plusieurs études ont ainsi souligné le rôle de la promotion immobilière dans la (re)définition de l'identité métropolitaine, visible notamment dans les changements paysagers contemporains et la multiplication des immeubles de grande hauteur (McNeil, 2002 ; Charney, 2007 ; Appert et Montes, 2015).

- 2 Moins étudiée, la gouvernance des grands projets urbains permet de compléter ces deux approches. À Londres, la majorité de ces projets se réalise dans des périmètres prioritaires de la régénération urbaine identifiés par le maire, les zones d'opportunité (*opportunity areas*). En réponse à un triple problème posé à l'action publique (la fragmentation territoriale, la diminution des avantages compétitifs de Londres face aux métropoles concurrentes, la crise du logement), les zones d'opportunité constituent un dispositif clé de l'action de la GLA. Initialement conçues comme le moteur de politiques progressistes, elles ont cependant suscité de nombreuses critiques lors des débats publics du London Plan, la stratégie d'aménagement du Grand Londres.
- 3 En nous appuyant sur une enquête menée auprès des acteurs publics locaux et métropolitains<sup>1</sup>, nous soutenons que l'incapacité de cette politique à prendre en charge les besoins des Londoniens les plus modestes s'explique moins par l'alternance politique à la tête de la mairie en 2008 que par la configuration institutionnelle qui préside à la réalisation de la stratégie urbaine du Grand Londres. Doté d'une capacité d'investissement et de contrôle de la rente foncière limitée, le maire peine à influencer l'action de la promotion immobilière qui se trouve alors dans une position favorable pour influencer le contenu des politiques urbaines.
- 4 La première partie de l'article s'attelle à définir les notions de métropole et de métropolisation avant d'aboutir à la grille de lecture proposée par C. Lefèvre pour évaluer les arrangements institutionnels qui président à la gouvernance des espaces métropolitains. Appliquée au cas londonien dans une deuxième partie, cette grille permet d'apprécier l'équilibre des pouvoirs entre le maire, l'assemblée, les collectivités locales, le gouvernement central et les acteurs économiques privés, situés dans une position particulièrement favorable pour influencer les politiques urbaines. Dans un dernier temps, nous nous appuyons sur une étude originale des résultats du recensement de 2011 et de l'analyse des débats publics du London Plan pour dresser un bilan de la politique des zones d'opportunité, sous les administrations de Livingstone (2000-2008) et Johnson (2008-2016). Ce faisant, nous cherchons à montrer que c'est l'agenda de la

métropolisation entendue au sens de la concentration des investissements les plus rentables pour la promotion immobilière qui a finalement dominé dans les projets d'intérêt métropolitain, aux dépens de la construction d'une entité politique capable de lutter contre la fragmentation socio-spatiale de la capitale.

## 1. Métropolisation *versus* construction politique de la métropole

- 5 Pour les géographes, la métropolisation désigne un processus de transformation démographique, morphologique et fonctionnel des très grandes villes (Di Meo, 2010). Elle renvoie à un double phénomène de concentration démographique (Moriconi-Ebrard, 1993) et d'émergence de régions urbaines caractérisées par, d'une part, une complémentarité fonctionnelle des territoires et, d'autre part, un haut niveau de connectivité aux réseaux mondiaux de circulation des biens, des services et des personnes (Bourdeau-Lepage et Huriot, 2005). Construites par la circulation des flux, les métropoles regroupent, au-delà des limites administratives existantes, les territoires en situation d'interdépendance avec un centre ou un réseau de centres urbains, dont l'ensemble constitue la mega-région urbaine (Hall et Pain, 2006).
- 6 Les processus de métropolisation contemporains accompagnent une restructuration profonde des systèmes productifs dont les caractéristiques et les facteurs sont désormais bien connus. L'émergence d'une économie de la connaissance, la croissance des activités d'intermédiation nécessaires à la coordination de chaînes de production de valeur mondialisées favorisent la localisation des activités productives dans les villes les mieux dotées en réseaux d'infrastructures et capitaux de toute sorte, entités qui animent une économie d'archipels métropolitains (Veltz, 2005).
- 7 Adaptation aux mutations contemporaines des systèmes productifs (Halbert, 2010), la métropolisation n'en est pas moins porteuse de risques qui menacent à terme les avantages comparatifs qu'elle procure. La spécialisation des territoires vers les services aux entreprises accompagne l'étalement de la méga-région urbaine, la congestion des réseaux de transport, une surconsommation des ressources et alimente la fragmentation socio-spatiale (Offner, 2011 ; Ghorra-Gobin, 2015). Les marchés immobiliers creusent les inégalités socio-spatiales, en particulier dans le cœur historique métropolitain où l'expansion des services entre directement en concurrence avec les fonctions résidentielles, alimentant des tendances inflationnistes sur la formation des prix (Lizieri, 2012).
- 8 La double nécessité de favoriser les conditions de la métropolisation des fonctions économiques et de lutter contre ses effets négatifs amène à repenser les formes de pilotage politique d'entités où domine un émiettement institutionnel. Les initiatives visant à structurer les discontinuités se multiplient, par la création d'entités politiques *ad hoc* ou la mise en place de partenariats qui permettent de combiner les niveaux de gestion et d'associer mondes politiques et économiques. Confrontées au « défi de la gouvernance » (Lefèvre et al., 2013), les constructions politiques métropolitaines se caractérisent par une double ouverture des systèmes d'acteurs qui gouvernent la ville vers le haut et vers le bas (Lefèvre, 2009). Vers le haut, la globalisation des activités économiques a introduit de nouveaux acteurs, en particulier les firmes multinationales qui peuvent prendre part à la définition des priorités politiques comme la construction de

nouvelles infrastructures (Gordon, 2004) ; vers le bas, la décentralisation a entraîné une montée en puissance des pouvoirs urbains et la définition de stratégies métropolitaines propres, emmenées par des coalitions régionales qui partagent une vision commune (Le Galès, 2003). La question se pose alors de savoir quelle configuration institutionnelle favorise une coordination de l'action collective qui permette de lutter contre la fragmentation sociospatiale, d'établir des stratégies conçues à l'échelle des territoires fonctionnels et de bénéficier d'une légitimité et d'une autonomie suffisante pour les réaliser.

- 9 Jusqu'à présent, la mise en place d'institutions métropolitaines dédiées a suscité des réactions circonspectes : « l'exception (Madrid) confirme la règle des échecs (Toronto, Berlin, Milan, Amsterdam, Barcelone, Montréal, etc.) ou des demi-succès (Londres, Stuttgart). » (Offner, 2011 : 331). La construction d'un pouvoir politique métropolitain autonome se heurte ainsi à une double difficulté : le refus des États centraux d'abandonner une partie de leur pouvoir et la résistance des pouvoirs locaux à mettre leurs ressources au service de la métropole. La construction politique de la métropole aboutit ainsi à une situation paradoxale (Lefèvre, 2009) : chargés de coordonner l'action des collectivités pour réduire la fragmentation institutionnelle et la fragmentation sociale renforcée par la métropolisation économique, les gouvernements métropolitains manquent d'une capacité d'action suffisante pour mener à bien ces missions.
- 10 Qu'en est-il du cas londonien, quinze ans après la mise en place d'une institution politique dédiée à la gouvernance « stratégique » de la capitale britannique ? Pour rendre compte des configurations institutionnelles métropolitaines et évaluer comment le « défi de la gouvernance » est pris en charge dans chaque contexte urbain, Christian Lefèvre a proposé une grille de lecture articulante à la fois l'extension territoriale de la métropole et les arrangements politiques qui la dirigent (Lefèvre, 1998). Chaque « modèle métropolitain » se compose ainsi de quatre caractéristiques :
  - une assise territoriale « pertinente » comprenant l'aire urbaine fonctionnelle,
  - une autonomie significative vis-à-vis des échelons supérieurs de gouvernement et des pouvoirs locaux permise par des ressources financières et humaines adéquates,
  - des compétences importantes,
  - une légitimité politique forte obtenue par l'élection directe de ses représentants politiques
- 11 Nous allons développer à la suite chacun de ces points pour le cas du Grand Londres.

## 2. Compétences et extension de l'autorité du Grand Londres

### 2.1 Une assise territoriale limitée

- 12 Fondée par le Greater London Authority Act de 1999, la GLA coordonne l'action de 32 collectivités locales (boroughs)<sup>2</sup> auxquelles s'ajoute le territoire de la City<sup>3</sup>. Le territoire du Grand Londres reprend les limites territoriales du Greater London Council (GLC) fondé en 1965 et démantelé en 1986 par le gouvernement Thatcher.
- 13 Entre 1986 et 2000, il n'y a en effet plus d'institution métropolitaine élue dans la région capitale alors que la région urbaine fonctionnelle ne cesse de s'étendre (Appert, 2007)<sup>4</sup>. L'aménagement « stratégique » de la capitale, en particulier la planification des infrastructures, est pris en charge par le gouvernement central. Ce dernier publie les

Strategic Guidance, documents indiquant aux boroughs londoniens et aux comtés du Grand Sud-Est les priorités d'aménagement pour la région. En 1994, le gouvernement central crée le Government Office for London (GOL), sorte de préfecture régionale qui assure jusqu'en 2010 la coordination des programmes d'investissement de six différents ministères dans la capitale.

- 14 À l'échelle de Londres, la voix des boroughs auprès du gouvernement central et du GOL est portée par le London Planning Advisory Committee (LPAC). Pour la région métropolitaine, la voix des collectivités locales auprès du gouvernement central et des Government Offices du Sud-Est et de l'Est est portée par le SERPLAN (London and South East Regional Planning Conference<sup>5</sup>, aboli en 2001). Ces organes ne sont dotés d'aucun pouvoir exécutif, leur rôle est consultatif.
- 15 En 2000, la création de la GLA et l'élection d'un maire change la donne institutionnelle, mais sur un territoire très limité qui correspond à la réalité métropolitaine du Londres des années 1930. En dehors du périmètre du Grand Londres, la coordination métropolitaine a subi un sérieux coup d'arrêt avec la réforme du gouvernement local (Drozdz, 2012) qui a supprimé entre 2010 et 2013 tous les organes de coopération régionale, remplacés par un encouragement à coopérer sur les questions stratégiques<sup>6</sup>.

## 2.2 Une dépendance vis-à-vis du gouvernement central et des acteurs privés

- 16 Le périmètre limité sur lequel s'exerce l'autorité de la GLA s'explique en partie par les conditions qui ont présidé à sa création. Il répond en effet à un intense travail de lobbying de la part des acteurs économiques qui opèrent principalement dans le centre de la capitale et cherchent à y influencer les décisions d'aménagement. C. Lefèvre note ainsi que les milieux économiques se sont montrés très actifs dans la création de la GLA en 2000 : « ils ont fortement contribué, d'une part, à son établissement en insistant sur la nécessité pour la capitale d'avoir une 'voix pour Londres' personnalisée par un maire élu au suffrage universel direct et, d'autres part, à sa configuration même en souhaitant une autorité métropolitaine principalement stratégique et peu gestionnaire de services. On peut dire qu'ils ont été en grande partie comblés puisque la loi sur Londres de 1999 reprend un bon nombre de leurs suggestions » (Lefèvre, 2007 : 60-61). Cette influence des acteurs privés sur la création de la GLA a été favorisée par un partenariat de longue date entre représentants des secteurs économiques présents dans les centres d'affaires et le gouvernement central.
- 17 Acceptant la nécessité de surmonter la fragmentation institutionnelle londonienne pour améliorer la compétitivité internationale de la capitale (Newman et Thornley, 2004), le gouvernement central finance au début des années 1990 la mise en place d'une agence chargée de la promotion de la ville à l'étranger. Cette agence fusionne en 1993 avec London First, une organisation mise en place par les principales entreprises qui opèrent dans la City, Westminster et Canary Wharf. London First fournit un service de renseignements aux entreprises et aux investisseurs qui cherchent à s'installer à Londres. L'organisation pilote également un fonds d'investissement, financé à hauteur d'un tiers par le gouvernement central (Thornley, 1998). À partir de 1995, London First s'implique dans l'aménagement de la capitale en conseillant le gouvernement central sur la définition des projets prioritaires. Ce rôle est permis par sa participation au Joint London Advisory Panel créé par le gouvernement central en 1995<sup>7</sup>.

- 18 À la veille de l'élection des néotravailleurs (1997), London First soutient la création d'une institution politique capable de coordonner les services métropolitains, en particulier les transports (Hall, 2006 ; Lefèvre, 2007, *op. cit.*). L'association demande également que l'institution soit responsable de la gestion des projets stratégiques (infrastructures de transport, méga-projets urbains, immeubles de grande hauteur) afin de contourner les décisions des boroughs perçus comme particulièrement hostiles à ce type d'initiative (McNeil, 2002). La création de la GLA dans les limites du GLC 1965 permet ainsi d'inclure dans le giron de la nouvelle institution les sites les plus stratégiques pour les entreprises représentées par London First.
- 19 Une fois la GLA mise en place, le Joint London Advisory Panel se maintient et prend la place de conseiller auprès du maire nouvellement élu, Ken Livingstone. Ce dernier s'associe de cette façon à un interlocuteur unique qui bénéficie de l'oreille du gouvernement central depuis plusieurs années (Thornley et al., 2005). Doté d'un pouvoir exécutif fort (Harloe, 2003), le maire n'en est pas moins fortement dépendant du gouvernement central, en particulier en ce qui concerne le financement des infrastructures. Jusqu'en 2003, la GLA n'a en effet aucune ressource fiscale propre. Elle dépend donc pour ses investissements des subventions accordées par les ministères, ce qui nécessite un intense travail de lobbying auprès du gouvernement central, assuré en partie par London First. Depuis 2003, les recettes fiscales de la GLA ont augmenté, principalement grâce à la mise en place d'un péage urbain (*congestion charge*) et d'une taxe sur les nouvelles constructions, le *community infrastructure levy* (CIL) qui contribue au financement du Crossrail, le réseau de train rapide reliant Canary Wharf, la City, Westminster à l'aéroport d'Heathrow. Malgré ces nouvelles sources de revenus, l'essentiel des ressources de son budget (17 milliards de livres sterling en 2015-2016) provient encore de subventions du gouvernement central.

### 2.3 Des compétences partagées avec les pouvoirs locaux

- 20 La GLA est conçue comme une structure de coordination des services du Grand Londres et non comme un gouvernement qui se substituerait totalement à l'action des pouvoirs locaux. Les boroughs ne sont pas déchargés de leurs prérogatives qu'ils partagent avec les services de la GLA (encadré 1).

Encadré 1. Prérogatives de la GLA et des boroughs londoniens : un transfert partiel des compétences

Service	Coordination et mise en œuvre
Logement et régénération urbaine	Boroughs (entretien du parc public) et GLA (définition des objectifs de construction pour le Grand Londres, attribution de subventions depuis 2012)
Urbanisme et planification	Boroughs (délivrance des permis de construire, Local Plans) et maire (délivrance des permis de construire pour les projets « stratégiques », London Plan)
Transports	GLA (agence Transport for London)
Sécurité incendie	GLA (London Fire and Emergency Planning Authority – LFEPA)
Police	GLA (Mayor’s Office for Policing and Crime – MOPAC)
Services locaux	Boroughs (éducation, loisirs, espaces verts, recouvrement des recettes fiscales locale, culture, déchets) et GLA (culture, déchets)

- 21 Seules la gestion des transports et la sécurité incendie sont entièrement coordonnées à l'échelon du Grand Londres, services auxquels l'institution consacre les deux tiers de son budget. En matière de politique de logement, La GLA définit des objectifs de construction, et peut fournir des terrains à moindre coût ou des subventions pour la construction de logements vendus ou loués en dessous des prix du marché, via le GLAP (GLA Land and Property) et le Housing Investment Group, qui remplacent la London Development Agency, démantelée en 2012. En revanche, la GLA ne participe ni au pilotage de la construction de ces logements, ni à leur gestion, dont la charge incombe aux boroughs.
- 22 De la même façon, la planification est partagée entre les boroughs et la GLA, chargés depuis 2007 d'instruire les permis de construire pour les projets « stratégiques »<sup>8</sup>. Sont considérés comme stratégiques et de ce fait, décidables par le maire, les projets résidentiels qui comprennent plus de 150 logements et ceux qui dépassent 30 mètres de hauteur<sup>9</sup>. Jusqu'à présent, le maire a usé de ces pouvoirs pour des projets résidentiels situés dans les boroughs péri-centraux (Ealing, Southwark, Lewisham et Islington) (Bowie, 2014). Seule une procédure d'opposition remontant au niveau ministériel peut s'opposer aux décisions du maire. La discrétion du maire en ce qui concerne l'aménagement est donc considérable, mais sa capacité d'investissement demeure limitée.
- 23 Le maire a également la charge de publier le London Plan, document clé de l'aménagement de la capitale. 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* comme les Strategic Guidance qui prévalaient dans les années 1990. S'il se présente à première vue comme un document peu contraignant en raison de son caractère consultatif, il n'en reste pas moins que les boroughs doivent montrer que leurs plans locaux d'urbanisme (*local plans*) sont conformes à ses recommandations avant d'être



approuvés. Depuis 2008, ce sont les équipes de la GLA qui vérifient la conformité des plans locaux au London Plan.

## 2.4 Une forte légitimité démocratique, mais des contre-pouvoirs faibles : l'exemple de la régénération urbaine

- 24 Les institutions du Grand Londres s'inspirent des gouvernements urbains nord-américains (Travers, 2002) sans la présence toutefois d'une assemblée municipale dotée de pouvoirs exécutifs forts. Dans le système de la GLA, la figure du maire, entouré de ses conseillers nommés, domine la pyramide institutionnelle et possède les pouvoirs exécutifs les plus étendus.
- 25 Le maire est élu au suffrage universel direct tous les quatre ans. L'assemblée, aussi élue pour quatre ans, compte 25 membres. Le mode de scrutin retenu pour l'élection des *assembly members* 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 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.
- 26 Comme le note Tony Travers (2002), le maire de Londres n'est pas soumis, comme dans les villes nord-américaines, à la surveillance d'un puissant conseil municipal. Au sein de la GLA, le rôle de l'Assemblée de Londres est seulement de « vérifier » (*scrutinize*) les actions du maire qu'elle interroge publiquement dix fois dans l'année. Hormis le budget, 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.
- 27 Pour autant qu'elles soient limitées, les actions de l'assemblée ne sont pas sans impact sur la gouvernance du Grand Londres et sur la mise à l'agenda « par la bande » de certaines questions, via les principaux outils mis à sa disposition : l'organisation de débats publics et la publication de rapports. Sa capacité d'influence est bien moins moindre que celle des conseillers du maire et des représentants des boroughs, mais la mobilisation de ses membres peut néanmoins conduire à l'adoption de certaines décisions. Suite à un travail de lobbying auprès du gouvernement central en amont de la mise en place de l'extension des pouvoirs du maire dans la décision des projets stratégiques en 2007, elle a ainsi obtenu que chaque décision soit accompagnée d'un débat public<sup>10</sup>. Son rôle est également d'alerter sur certaines décisions prises par le maire et les agences de la GLA. Le sous-comité Logement et Régénération, dont plusieurs membres comme Nicky Gavron (parti travailliste) et Darren Johnson (parti vert) sont impliqués de longue date dans les questions d'aménagement, œuvre ainsi à la publication d'informations clés dans ce secteur<sup>11</sup>. Soutenant la mobilisation des locataires du parc social associés depuis 2010 dans un partenariat avec l'université de Londres (University College London), il a ainsi participé à la diffusion des résultats d'un rapport réalisé par le département de génie urbain sur l'évaluation des coûts respectifs de la démolition et de la rénovation des immeubles d'habitat social dans les projets de régénération<sup>12</sup>. Démontrant que dans la

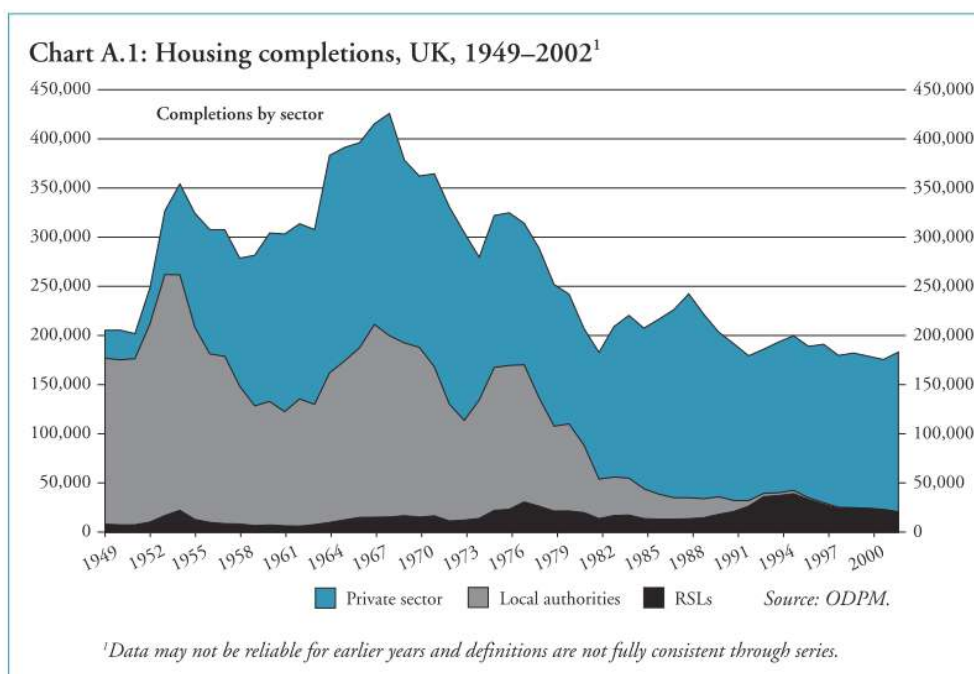
plupart des cas la rénovation est plus économique, plus efficace en matière de consommation énergétique et plus juste socialement, le rapport a depuis été utilisé à l'appui de la contestation de projets de régénération impliquant le déplacement des locataires du parc social. Dans un cas récent de *judicial review* dans le borough de Lambeth<sup>13</sup>, l'utilisation du rapport a permis de justifier le réexamen des options envisagées pour la régénération d'un quartier d'habitat social<sup>14</sup>. Néanmoins, malgré ce travail documentaire démontrant comment certains programmes de régénération soutenus par le maire accroissent la fragmentation sociale à Londres et, dans certains cas, marginalisent les populations les moins favorisées, aucune mesure n'a été prise pour ralentir ou réorienter le processus. Au contraire, la politique s'est maintenue en l'état depuis 2011 et a été confirmée dans la dernière version du London Plan (mars 2015).

### 3. L'aménagement stratégique en pratique : le cas des zones d'opportunité

#### 3.1 Aux origines des zones d'opportunité : répondre à la crise du logement, valoriser les friches

- 28 La création de la GLA en 2000 se déroule sur fond d'une campagne de prise de conscience de la pression exercée par la hausse des prix de l'immobilier résidentiel sur les classes moyennes et populaires à Londres. Le rapport Barker et les études qui l'accompagnent (Barker, 2004, 2006 ; Meen, 2005) soulignent que la ville court le risque d'exclure certains actifs clés qui assurent la fourniture des services publics, situation dommageable dans la compétition vis-à-vis des autres métropoles. Le rapport préconise d'augmenter l'offre résidentielle subventionnée pour remédier au problème et recommande de s'associer aux acteurs privés pour lotir les friches industrielles et utiliser certains mécanismes (en particulier l'article 106 du Town and Country Planning Act de 1990<sup>15</sup>) pour négocier la construction de logements vendus ou loués en dessous des prix du marché.

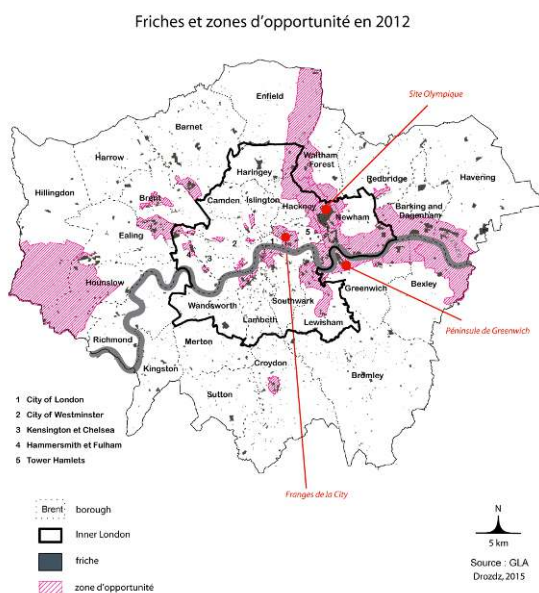
Figure 1. La diminution du nombre de logements construits au Royaume-Uni entre 1949 et 2002



Source: Office for the Deputy Prime Minister, 2003

- 29 La configuration spatiale particulière de la capitale (fig. 2), où les friches post-industrielles portuaires et ferroviaires sont nombreuses, facilite la mise en place d'une stratégie de recyclage du tissu urbain hérité soutenue par un discours qui valorise la densification du bâti et la construction de tours résidentielles. Les sites concernés bénéficient souvent d'une bonne accessibilité aux réseaux de transport, mais nécessitent toutefois une phase de décontamination coûteuse avant de pouvoir être lotis en vue de la construction de bâtiments à usage résidentiel, ce qui explique le peu d'intérêt qu'ils suscitent chez les investisseurs. Dans ces conditions, il s'agit pour la puissance publique de rendre ces espaces attractifs en subventionnant les promoteurs qui acceptent d'y investir. L'État central, via English Partnerships, l'agence nationale de régénération urbaine, puis à partir de 2008 la Homes and Community Agency (HCA), offrent ainsi des financements complémentaires pour les promoteurs qui acceptent d'entreprendre des projets résidentiels dans les anciennes zones industrielles. Ces institutions interviennent également en cas de crise, comme en 2010 où la HCA a distribué 50 millions de livres sterling à une dizaine de projets de régénération londoniens interrompus par la crise du crédit. Depuis 2012, les financements sont directement alloués par la GLA, via le Housing Investment Group.

Figure 2. Principales friches londoniennes et zones d'opportunité en 2012



### 3.2 Le rôle stratégique du maire et de la GLA dans le pilotage initial des zones d'opportunité

- 30 La production du logement dans les zones d'opportunité illustre le rôle stratégique du maire et de la GLA dans le pilotage initial de cette politique. Elle 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 (Holman et Thornley, 2015), est en effet moins concernée par la question de l'accession à la propriété ou au parc locatif abordable. Pour l'administration Livingstone, en revanche, la construction de logements à destination des classes populaires et petites classes moyennes a constitué une priorité politique. K. Livingstone, à qui ses fonctions de maire ne permettaient pas de prendre directement en charge la production de nouveaux logements, a donc décidé d'utiliser le London Plan pour encourager les promoteurs et les pouvoirs locaux à augmenter le nombre d'unités produites dans chaque borough. Son administration a proposé ainsi de ne pas limiter le recours aux financements d'English Partnerships et de la HCA pour les projets de décontamination, mais de solliciter des subventions auprès du gouvernement central pour tous les grands projets résidentiels (plus de 50 nouvelles unités) proposant de construire des logements vendus ou loués en dessous des prix du marché<sup>16</sup>.
- 31 Jusqu'en 2012, la London Development Agency (LDA), qui pilote la stratégie de requalification des friches, s'occupe de l'assemblage foncier des terrains disponibles et prend en charge les procédures d'expropriation. De 2000 à 2004, Michael Ward, ancien conseiller de K. Livingstone du temps du GLC, dirige la LDA. L'équipe qui avait animé la lutte contre la promotion immobilière internationale au début des années 1980 se

réforme vingt-cinq ans plus tard pour s'associer cette fois aux promoteurs les plus enclins à investir dans les marges de la capitale et à produire du logement subventionné<sup>17</sup>. De grands noms de la construction britannique comme Barratt ou Telford Homes, premiers promoteurs à avoir construit des condominiums résidentiels dans les franges de la City dans les années 1990, accèdent directement au bureau du maire<sup>18</sup>. 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. Le maire encourage en effet les projets qui proposent une offre de logements aidés sur le site, avec pour horizon de parvenir à fournir 50 % de logements vendus ou loués en dessous des prix du marché par site, dont les deux tiers à destination des locataires du parc social (encadré 2).

Encadré 2. Les objectifs de construction de logements abordables dans le London Plan de 2004 (administration Livingstone)

### Opportunity Areas

2.A2. 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

### Housing Policies

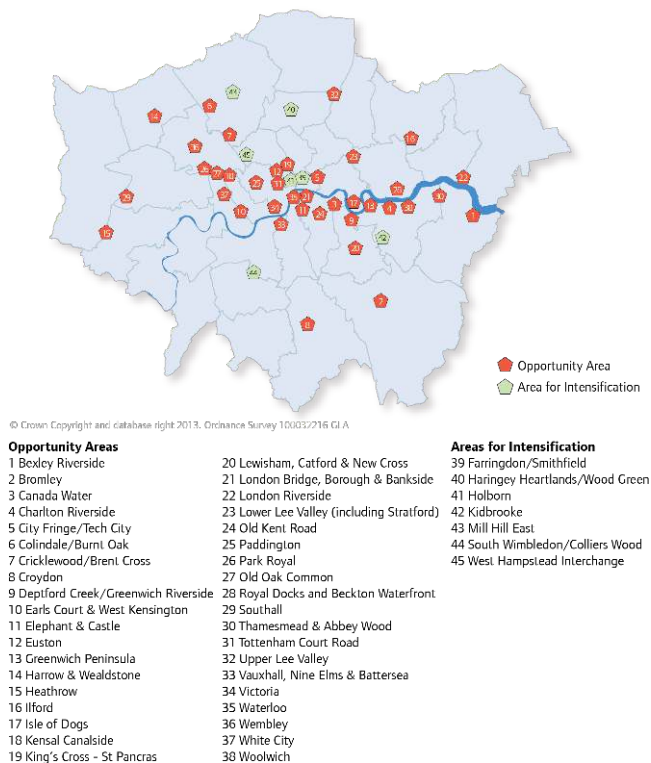
3.38. Within the overall 50 per cent [of affordable housing per site] [the mayor] seeks to achieve 70 per cent social housing and 30 per cent intermediate housing and this will be kept under review.

Source : Mayor of London, 2004

- 32 Pour ce faire, les équipes d'aménagement stratégique de la GLA interviennent directement dans la désignation des sites prioritaires de construction de projets de densification, les zones d'opportunité (*opportunity areas*) et les zones d'intensification (*intensification areas*). Le London Plan identifie 38 zones d'opportunité et 7 zones d'intensification sur un peu moins de 200 km<sup>2</sup> (soit 10 % de la surface du Grand Londres). Dans ces périmètres aux contours relativement flous, le Grand Londres prévoit la création d'un million d'emplois et au moins autant de logements afin de répondre à la demande suscitée par la croissance démographique (fig. 3). Chaque zone doit pouvoir recevoir au moins 5000 nouveaux logements et contribuer ainsi à répondre à la demande, estimée

aujourd'hui à 42 000 nouvelles unités par an pour l'ensemble du Grand Londres (la production moyenne actuelle s'élève à 20 000 nouvelles unités). Pendant l'administration Livingstone, la requalification des zones d'opportunité centrales, à savoir la première couronne et le site des Jeux Olympiques de 2012,, correspond à l'action la plus importante de la GLA en matière d'assemblage foncier (Appert, 2012 ; Drozd, 2014a). Hormis le front de la Tamise et les franges du quartier d'affaires de Canary Wharf, l'espace de l'estuaire demeure pour l'instant en attente de requalification.

Figure 3. Les zones d'opportunité et d'intensification dans le London Plan de 2015



Source : Mayor of London, 2015

- 33 Les zones d'opportunité se situent souvent à cheval sur plusieurs boroughs et nécessitent une action coordonnée des services locaux d'urbanisme et de Transport for London, pilotée par les aménageurs de la GLA. Ils participent à l'établissement des stratégies de développement (*opportunity area planning framework*) qui rejoignent ensuite l'arsenal de plans locaux auxquels doivent se conformer les demandes de permis de construire. Les *planning frameworks* restent néanmoins indicatifs et peuvent être modifiés en aval. La taille des espaces publics prévus dans le *masterplan* de Nine Elms (Vauxhall, Nine Elms and Battersea Opportunity Area Planning Framework) a ainsi été revue à la baisse dans la proposition finale de la demande de permis de construire pour la nouvelle ambassade américaine. À Stratford, à proximité du site olympique de 2012, les sites industriels indiqués dans le *planning framework* ont fait place à de nouvelles tours résidentielles alors que le plan d'aménagement de la zone d'opportunité stipulait que ces espaces devaient rester des zones d'emploi.
- 34 Les zones d'intensification (*intensifications areas*) sont quant à elles situées à l'intérieur du périmètre des boroughs. Dans ce cas, ce sont les pouvoirs locaux qui établissent les documents de cadrage de type *supplementary planning guidance*, en collaboration là aussi

avec les aménageurs de la GLA. Ces documents permettent de créer une forme d'assurance auprès des investisseurs privés, garantissant un climat local favorable à de grands projets de densification et à une délivrance de permis de construire pour ce type de projets. Cette garantie est assurée par les interventions de la mairie du Grand Londres lorsqu'un grand projet se voit refuser un permis de construire.

- 35 Dans l'ensemble, les promoteurs encouragent la politique des zones d'opportunité car ils y voient 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. » (entretien avec un aménageur de la GLA, 2012)*

- 36 Ce dispositif est d'autant plus soutenu par la promotion immobilière que les contreparties décidées au titre de la Section 106 du Town and Country Planning Act de 1990 peuvent être renégociées à la baisse une fois les permis accordés. Dans les zones d'opportunité et les zones d'intensification, les pouvoirs publics locaux prennent rarement part à la maîtrise d'ouvrage. Il n'est pas rare que le permis de construire soit amendé et que le résultat des négociations effectuées en amont des projets soit redéfini. La construction du nombre de logements subventionnés est souvent revue à la baisse (Poynter et al., 2012). En définitive, il est important de garder en tête que le contrôle de ce qui est effectivement construit dans les périmètres des zones d'opportunité et d'intensification nécessite une veille minutieuse de chaque projet, en particulier en ce qui concerne la ventilation de l'offre de logements qui est effectivement proposée à l'issue de la phase de construction (privé, accession à la propriété, locatif social, intermédiaire).

### 3.3 Le tournant du London Plan de 2011 et la reconfiguration de la stratégie du maire en matière d'aménagement et d'urbanisme

- 37 Le changement de majorité politique à la tête de la mairie en 2008 a-t-il eu un impact sur la politique des zones d'opportunité ? Boris Johnson accède à la mairie grâce aux votes des habitants des boroughs extérieurs, particulièrement hostiles à la politique de l'administration Livingstone perçue comme trop interventionniste et centrée sur les boroughs du centre de la capitale (Holman et Thornley, 2015). En matière d'aménagement, les boroughs extérieurs réclament un rééquilibrage des pouvoirs entre GLA et pouvoirs locaux et la disparition des objectifs de construction de logements abordables pour chaque grand projet urbain. B. Johnson, dépendant comme K. Livingstone des mécanismes de captation de la rente foncière comme la Section 106 et le CIL (*community infrastructure levy*)<sup>19</sup> pour financer les nouvelles infrastructures de transport, en particulier Crossrail, ne peut cependant pas revenir sur les objectifs de densification du London Plan et diminuer son soutien aux très grands projets immobiliers qui se multiplient dans le centre de la capitale.
- 38 En prévision de la publication d'une nouvelle instance du London Plan en 2011, la GLA organise en juillet 2010 un débat public sur le document (pour une description détaillée



du processus du *London Plan Examination in Public*, voir Rydin, 2010). La question des zones d'opportunité suscite plus de 200 commentaires en amont du débat proprement dit ; ceux-ci émanent tant de la promotion immobilière et des acteurs économiques que des boroughs et de la société civile (encadré 3). Le débat est l'occasion pour l'ensemble des acteurs impliqués de tirer un bilan des années Livingstone et de réclamer au nouveau maire des modifications de sa stratégie en matière d'aménagement.

Encadré 3. Les participants de la session du 6 juillet 2010 du *London Plan Examination in Public* concernant les zones d'opportunité et les politiques de régénération

Représentants des administrations publiques ou quasi publiques (quangos) (19)	Représentants de la promotion immobilière (8)	Représentants de la société civile (4)
<b>Représentants de la GLA et de ses agences</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategic planning services (5)</li> <li>• Olympic Delivery Authority (1)</li> <li>• London Development Agency (1)</li> <li>• Transport for London (1)</li> </ul> <b>Représentants du gouvernement central et de ses services</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Government of London (1)</li> <li>• NHS (1)</li> </ul> <b>Représentants des pouvoirs locaux</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• London Boroughs (8)</li> </ul> <b>Autre</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• London Thames Gateway Development Corporation (1)</li> </ul>	London First  Ballymore  Barking Riverside Ltd  Canary Wharf Group Earls Court and Olympia Hammerson  Tottenham Hotspur Football Club White City Landowners	Just Space Network  London Forum of Civic and Amenity Societies Kings Cross Railway Land Group  London Tenants Federation

Source : GLA, observation des débats par l'auteure

- 39 Les discussions opposent principalement les acteurs de la promotion immobilière et les boroughs en désaccord sur le degré d'intervention de la GLA et sur la définition des objectifs des zones d'opportunité. Comme on peut s'y attendre, la promotion immobilière n'est pas favorable à une politique associant croissance et augmentation de l'offre de logements aidés. Pour ces acteurs, la question ne constitue pas un enjeu stratégique pour le Grand Londres. Ils demandent que soit affirmée dans le *London Plan* la priorité de la croissance immobilière sur les autres considérations et vont jusqu'à demander que les zones d'opportunité soient officiellement désignées (*singled out*) comme des périmètres ayant vocation à concentrer l'investissement immobilier. Pour les représentants des boroughs londoniens, l'enjeu est au contraire de définir *a minima* les zones d'opportunité afin de conserver une marge de manœuvre dans les discussions avec les acteurs de la promotion immobilière et de pouvoir ainsi résister aux propositions de grands projets.
- 40 Le maire B. Johnson conserve finalement le dispositif des zones d'opportunité et d'intensification dans le *London Plan* de 2011, mais redéfinit les objectifs sociaux à la baisse (encadré 4). Les seuils de logements vendus ou loués en dessous des prix du marché pour chaque site ne sont plus définis dans le *London Plan* et chaque borough peut choisir ses objectifs. La notion d'inclusion sociale (*social inclusion*, cf. encadré 2) disparaît au profit



de celle, plus générale, de qualité environnementale (*environmental quality*, cf. encadré 4). En revanche, l'affirmation du rôle stratégique des zones d'opportunité dans le financement des infrastructures de transport est renforcée, avec une référence directe à la construction du réseau Crossrail. La révision du London Plan en 2011 prolonge la durée de vie des OA à 2031 et diminue les objectifs de créations d'emplois au profit de la construction résidentielle, reflétant à la fois la crise économique et les pressions de la promotion immobilière. Le nombre d'unités de logements a ainsi augmenté de 10 % alors que le nombre d'emplois est révisé à la baisse (-3,5 %).

**Encadré 4. Les zones d'opportunité dans le London Plan de 2015 (administration Johnson)**

**Policy 2.13**

Development proposals within opportunity areas and intensification areas should:

- a. Support the strategic policy directions for the opportunity areas and intensification areas set out in Annex 1, and where relevant, in adopted opportunity area planning frameworks
- b. Seek to optimise residential and non-residential output and densities, provide necessary social and other infrastructure to sustain growth, and, where appropriate, contain a mix of uses
- c. Contribute towards meeting (or where appropriate, exceeding) the minimum guidelines for housing and/or indicative estimates for employment capacity set out in Annex 1, tested as appropriate through opportunity area planning frameworks and/or local development frameworks
- d. Realize scope for intensification associated with existing or proposed improvements in public transport accessibility, such as Crossrail, making better use of existing infrastructure and promote inclusive access including cycling and walking
- e. Support wider regeneration (including in particular improvements to environmental quality) and integrate development proposals to the surrounding areas especially areas for regeneration.

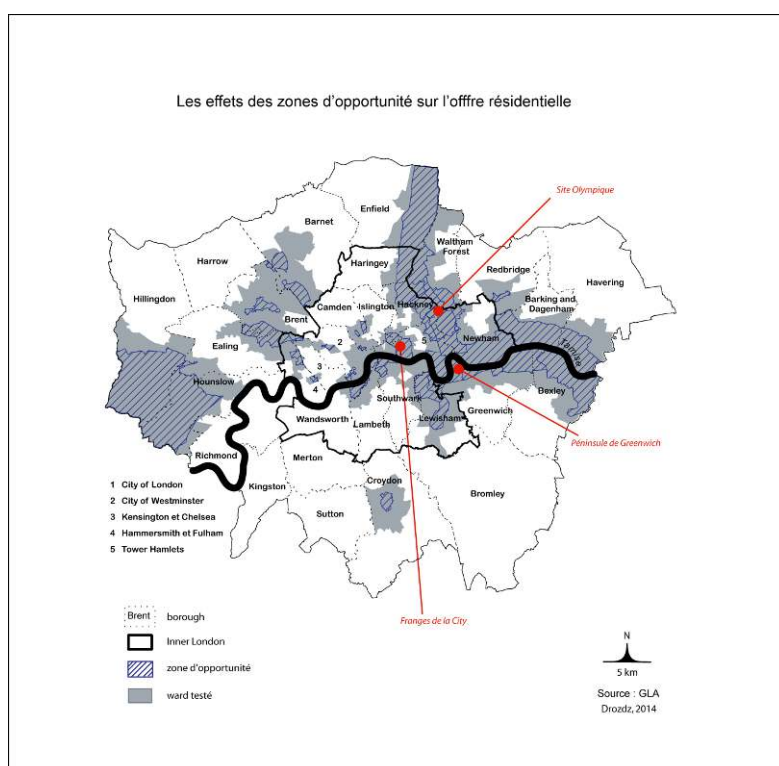
Source : Mayor of London, 2015

### 3.4 Un bilan des zones d'opportunité

- 41 Au total, dix ans après sa définition dans le London Plan, quel bilan peut-on tirer de la politique des zones d'opportunité ? Face aux logiques centrifuges de la métropolisation qui favorisent l'étalement urbain, les pouvoirs stratégiques du maire lui ont-ils permis de (re)concentrer la croissance urbaine dans les limites du Grand Londres ?
- 42 Après avoir gagné 500 000 habitants entre 1991 et 2001, la population du Grand Londres a crû de 14 % entre 2001 et 2011 et gagné un million d'habitants. 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, qui comptent plusieurs zones d'opportunité. Dans ces périmètres, les quartiers situés le long de la Tamise (Riverside, Royal Docks, Woolwich) ont connu les croissances les plus fortes, supérieures à 50 %. Dans les quartiers péri-centraux, l'ouverture de ligne de métro aérien Overground (2010) a donné lieu à la construction de nouveaux projets immobiliers, en particulier à Hackney. Stratford, nœud ferroviaire qui borde le site olympique, a catalysé les investissements immobiliers réalisés dans le sillage des Jeux Olympiques de 2012.

- 43 La politique de régénération menée en partenariat avec les agences de financement du gouvernement central et du Grand Londres a permis d'augmenter significativement la production de logements par rapport aux années 1990 et de construire 193 000 nouvelles unités entre 2004 et 2014. Ce nombre reste néanmoins bien en dessous des besoins des Londoniens. Dans le périmètre restreint du Grand Londres, les réserves foncières commencent à s'épuiser alors que le nombre de logements nécessaires pour répondre à la croissance de la capitale ne cesse d'être réévalué à la hausse (de 23 000 nouvelles unités annuelles en 2004 à 42 000 en 2011). En tout état de cause, la croissance démographique du Grand Londres ne pourra pas être absorbée dans les seules limites de la GLA et nécessite que les collectivités voisines acceptent de réviser leurs prévisions à la hausse (Bowie, 2014).
- 44 Cette croissance de l'offre a en partie permis de répondre à la croissance démographique, mais a-t-elle permis d'augmenter l'offre à destination des petites classes moyennes et populaires ? La publication du recensement de 2011 permet d'en proposer un premier bilan. En raison de la redéfinition des contours des catégories socio-professionnelles (Rose et Pevalin, 2010), il est difficile de pouvoir montrer comment évolue la composition sociale dans ces périmètres. En revanche, il est possible d'utiliser les données relatives au type de logement et de propriété pour voir comment l'offre résidentielle dans ces zones s'est modifiée.
- 45 Pour cela, nous avons travaillé sur un ensemble complet d'observations (les 632 wards que contient le Grand Londres) caractérisées selon leur appartenance ou non à une zone d'opportunité<sup>20</sup>, sur lequel nous avons mené une procédure statistique assez simple, l'analyse de variance, qui permet en l'occurrence de savoir si l'appartenance à une zone d'opportunité influe sur les évolutions de l'offre de logements d'un quartier (fig. 4 et 5).

Figure 4. Les effets des zones d'opportunité sur l'offre résidentielle



**Encadré 5. L'effet de l'appartenance à une zone d'opportunité sur l'évolution de l'offre de logement entre 2001 et 2011**

Variable testée	Effet de l'appartenance à une zone d'opportunité	Coefficient de détermination
Diminution de la part des ménages locataires du parc public	Très significatif	0.97
Augmentation de la part des ménages qui vivent en situation de mal logement (>1 personne/pièce)	Très significatif	0.96
Diminution de la part des ménages propriétaires	Très significatif	0.97
Augmentation de la part des ménages en propriété partagée (shared ownership)	Très significatif	0.94
Augmentation de la part des ménages locataires du parc privé	Significatif	0.81

Source : calculs de l'auteure à partir des données du recensement de 2011

- 46 On remarque que la diminution du stock de logements publics est plus rapide dans les *wards* situés dans une zone d'opportunité ou à proximité. Ce résultat s'explique de plusieurs façons. Tout d'abord, il reflète le fait que les projets de régénération ont tendance à remplacer les quartiers d'habitat social 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*). Il est intéressant de noter que, 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 (*shared-ownership*). La propriété partagée, dispositif par lequel il est possible d'acheter des parts de son logement, équivaut dans les faits à des locations 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 d'opportunité. Les projets de régénération qui y ont été réalisés n'ont donc pas permis de répondre à la crise du logement.
- 47 Le pouvoir du maire en matière d'aménagement a permis de catalyser les flux d'investissements immobiliers vers des espaces peu valorisés dans les décennies précédentes. En cela, les zones d'opportunité constituent un succès de la gouvernance métropolitaine du Grand Londres et de l'association entre le maire et les acteurs de la promotion immobilière dans la captation de capitaux et la localisation de leur « atterrissage ». Cependant, le rapport de force entre promoteurs, services de la GLA et pouvoirs locaux tourne à l'avantage des premiers et ne permet que très marginalement de lutter contre les effets délétères de la fragmentation sociospatiale, quand il ne participe pas à son renforcement. Les mécanismes visant à inciter la promotion immobilière à participer à l'effort de construction à destination des classes moyennes et

populaires apparaissent finalement peu contraignants et ne permettent pas de contrôler la valorisation de la rente foncière. Le contexte actuel de boom immobilier incite ainsi d'autant plus à une valorisation par une offre de très haut standing.

## Conclusion

- 48 La GLA constitue une structure de gouvernance métropolitaine singulière. La figure du maire et de ses conseillers nommés, la présence des acteurs du secteur privé qui conseillent directement le maire et une assemblée au pouvoir exécutif faible en font une institution unique dans le paysage politique urbain britannique. Avec cette institution, les pouvoirs locaux ne sont plus tout à fait maîtres de leurs décisions en matière d'urbanisme. Les grands projets d'aménagement, ceux qui sont considérés comme stratégiques par le maire, leur échappent. Le pouvoir discrétionnaire du maire, considérable, est cependant limité par ses faibles capacités d'investissement.
- 49 Le dispositif des zones d'opportunité illustre les tensions et les contradictions qui traversent la gouvernance londonienne contemporaine. Durant ses deux premiers mandats, Livingstone (2000-2008) a usé de ses pouvoirs afin de contraindre la promotion immobilière à des objectifs de redistribution inscrits dans le London Plan, justifiés par le discours de la ville compacte et la nécessité de réduire l'étalement urbain. Cherchant à s'émanciper de l'étau financier dans lequel il agit, il a pu construire à la tête de la mairie un réseau de conseillers et d'acteurs qui, en échange d'un accès privilégié au foncier, aux financements nationaux et de la garantie politique offerte par son pouvoir discrétionnaire sur les permis de construire, se chargent de les produire. Mais le rapport de force avec la promotion immobilière reste inégal et le faible contrôle que la GLA exerce sur le contrôle de la rente foncière conduit à une réorientation de la majorité des projets vers un public bien plus aisé. Dans les zones d'opportunité, la proportion de ménages locataires du parc privé croît considérablement de même que la part des ménages en situation de mal-logement. 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 Londoniens. La transition politique avec un maire conservateur, dont le discours s'oppose fermement aux politiques de K. Livingstone, achève de réorienter les objectifs de la régénération vers les publics les plus solvables et les projets les plus rentables. En définitive, c'est donc bien l'agenda de la métropolisation, entendue au sens de la concentration des investissements dans le cœur métropolitain, qui semble l'avoir emporté à Londres pour l'instant, aux dépens de la construction d'un pouvoir métropolitain capable de coordonner l'action collective au service de la réduction de la fragmentation sociale.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Appert, M., (2007), « Métropolisation, mobilités quotidiennes et forme urbaine : le cas de Londres », *Géocarrefour*, 79, 2, pp. 109–118
- Appert, M., (2012), « Les JO 2012 à Londres : un grand événement alibi du renouvellement urbain à l'est de la capitale », *Géococonfluences*, en ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient10.htm>
- Appert, M., et Drozd, M., (2010), « Conflits d'aménagement aux marges nord-est de la City de Londres », *Hérodote*, 137, 2, pp. 119–139, DOI : 10.3917/her.137.0119
- Appert, M., et Montes, C., (2015), « Skyscrapers and the redrawing of the London skyline: a case of territorialisation through landscape control », *Articulo - Journal of Urban Research*, en ligne: <http://articulo.revues.org/2784>
- Barker, K., (2004), *Review of housing supply : delivering stability, securing our future housing needs*, HM Treasury, HMSO, Londres.
- Barker, K., (2006), *Barker review of land use planning : final report, recommendations*, HM Treasury, HMSO, Londres.
- Bourdeau-Lepage, L., et Huriot, J.-M., (2005), « La métropolisation : thème et variations », in : Buisson, M.-A. et Mignot, D. (sous la direction de), *Concentration économique et ségrégation spatiale*, De Boeck, Bruxelles, pp. 39–64, DOI : 10.3917/dbu.buiss.2005.01.0039
- Bowie, D., (2014), « The Challenges of London's growth: Strategic planning and the failures of governance in the Greater South East », Communication au congrès *Policy and Politics Conference*, Bristol, en ligne: [http://www.academia.edu/9874162/The\\_Challenges\\_of\\_London\\_s\\_growth\\_Strategic\\_planning\\_and\\_the\\_failures\\_of\\_governance\\_in\\_the\\_Greater\\_South\\_East\\_2014](http://www.academia.edu/9874162/The_Challenges_of_London_s_growth_Strategic_planning_and_the_failures_of_governance_in_the_Greater_South_East_2014)
- Burgess, E., Monk, S., et Whitehead, C., (2011), « Delivering local infrastructure and affordable housing through the planning system: the future of planning obligations through Section 106 », *People, Place and Policy*, 5, 1, pp. 1–11
- Charney, I., (2007), « The politics of design: architecture, tall buildings and the skyline of central London », *Area*, 39, 2, pp. 195–205, DOI: 10.1111/j.1475-4762.2007.00741.x
- Di Méo, G., (2010), « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 74, 3, pp. 23–38, DOI : 10.3917/lig.743.0023
- Drozd, M., (2012), « La réforme du gouvernement local à Londres : association ou abandon des citoyens ? », *Métropolitiques*, en ligne : <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-du-gouvernement-local-a.html>
- Drozd, M., (2014a), « La construction territoriale de la compétition et de la redistribution à Londres : entre rééchelonnement (rescaling) de l'État et enclavement stratégique », in : Le Blanc, A., Piermay, J.-L., Gervais-Lambony, P., Giroud, M., Pierdet, C., et Rufat, S. (sous la direction de), *Métropoles en débat (dé)constructions de la ville compétitive*, Presses universitaires de Paris Ouest, Nanterre, pp. 163–187
- Drozd, M., (2014b), *Regeneration b(d)oom. Territoires et politique de la régénération urbaine par projet à Londres*, Thèse de doctorat, Géographie et Urbanisme, Université de Lyon, Lyon.

- Ghorra-Gobin, C., (2015), *La métropolisation en question*, Presses universitaires de France, Paris.
- Gilli, F., (2002), « Déplacements domicile-travail et organisation du Bassin parisien », *L'Espace géographique*, 31, 4, pp. 289–305
- Gilli, F., (2005), « Le Bassin parisien. Une région métropolitaine », *Cybergeo : European Journal of Geography*, DOI : 10.4000/cybergeo.3257
- Gordon, I., (2012), « London: beyond the city state », in: Ward, M. et Hardy, S. (sous la direction de), *Changing Gear: Is Localism the New Regionalism?*, The Smith Institute, Londres, pp. 46–55
- Gordon, I. R., et Travers, T., (2010), « London: planning the ungovernable city », *City Culture and Society*, 1, 2, pp. 49–55, DOI: 10.1016/j.ccs.2010.08.005
- Halbert, L., (2010), *L'avantage métropolitain*, Presses universitaires de France, Paris.
- Hall, P., et Pain, K., (2006), *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*, Earthscan, Londres.
- Hall, J., (2006), « The Role of business in London local and regional government: How it became recognised as a significant player », *Local Government Studies*, 32, 3, pp. 311–340, DOI: 10.1080/03003930600693211
- Harloe, M., (2003), « Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres : vers la terre promise ? », *Revue française d'administration publique*, 107, 3, pp. 319–331, DOI : 10.3917/rfap.107.0319
- Holman, N., et Thornley, A., (2015), « Backlash in the London suburbs: the local-strategic tension in multilevel governance », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 3, pp. 496–511, DOI: 10.1068/c13135
- Lefèvre, C., (1998), « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, 16, 1, pp. 35–59, DOI : 10.3406/pomap.1998.2173
- Lefèvre, C., (2007), « Les relations entre milieux économiques et politiques : Londres et Paris, deux métropoles aux antipodes », *Pouvoirs locaux, les cahiers de la décentralisation*, 73, pp. 58–63. Lefèvre, C., (2009), *Gouverner les métropoles*, LGDJ Lextenso, Paris.
- Lefèvre, C., Roseau, N., et Vitale, T. (sous la direction de), (2013), *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*, L'Oeil d'or, Paris.
- Le Galès, P., (2011), *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance* (2e éd), Presses de Sciences Po, Paris.
- Lizieri, C., (2012), « Global Cities, Office Markets and Capital Flows », in: Derudder, B., Hoyler, M., Taylor, P. J., et Witlox, F. (sous la direction de), *International handbook of globalization and world cities*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 162–176
- McNeill, D., (2002), « The Mayor and the World City Skyline: London's Tall Buildings Debate », *International Planning Studies*, 7, 4, pp. 325–334, DOI: 10.1080/1356347022000027747
- Meen, G., (2005), « On the Economics of the Barker Review of Housing Supply », *Housing Studies*, 20, 6, pp. 949–971, DOI: 10.1080/02673030500291082
- Moriconi-Ebrard, F., (1993), *L'urbanisation du monde depuis 1950*, Anthropos, Paris.
- Offner, J.-M., (2011), « Métropoles : les enjeux de la gouvernance », in : Pasquier, R., Guigner, S., et Cole, A. (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 331–334

- Poynter, G., MacRury, I., et Calcutt, A. (sous la direction de), (2012), *London after recession : a fictitious capital ?*, Ashgate, Burlington.
- Rose, D., et Pevalin, D., (2010), *Re-basing the NS-SEC on SOC2010: a report to ONS*, University of Essex.
- Rydin, Y., (2010), « Planning and the Technological Society: Discussing the London Plan », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 2, pp. 243–259, DOI: 10.1111/j.1468-2427.2009.00901.x
- Sassen, S., (2008), « Re-Assembling the Urban », *Urban Geography*, 29, 2, pp. 113–126, DOI: 10.2747/0272-3638.29.2.113
- Scott, A. J., Soja, E. W., et Agnew, J. (sous la direction de), (2001), *Global city-regions: trends, theory, policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Thornley, A., (1998), « The Ghost of Thatcherism », in: Allmendinger, P. et Thomas, H. (sous la direction de), *Urban Planning and the British New Right*, Routledge, Londres, pp. 211–236
- Thornley, A., et Newman, P., (2004), « Londres : le maire et le partenariat dans une ville globale », in : Jouve, B. et Booth, P. (sous la direction de), *Démocraties métropolitaines : transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Presse de l'Université du Québec, Québec, pp. 93-111
- Thornley, A., Rydin, Y., Scanlon, K., et West, K., (2005), « Business Privilege and the Strategic Planning Agenda of the Greater London Authority », *Urban Studies*, 42, 11, pp. 1947–1968, DOI: 10.1080/00420980500279950
- Travers, T., (2002), « Decentralization London-style: The GLA and London Governance », *Regional Studies*, 36, 7, pp. 779–788, DOI: 10.1080/003434002200006097
- Veltz, P., (2005), *Mondialisation, villes et territoires : L'économie d'archipel*, Presses Universitaires de France, Paris.

## NOTES

1. Ce travail s'appuie sur la réalisation d'un travail doctoral mené entre 2010 et 2014 (Drozd, 2014b). Il a reçu le soutien de deux programmes de recherche financés par l'Agence Nationale de la Recherche : MEDIAGEO, Dynamiques et médiations des savoirs géographiques, dirigé par Isabelle Lefort, et SKYLINE, Gouvernance de la silhouette urbaine face au retour des tours dans les villes européennes, dirigé par Manuel Appert. Les résultats préliminaires ont été présentés lors d'une intervention conjointe avec Manuel Appert en novembre 2012 au colloque *Gouverner les métropoles, pouvoirs et territoires*, organisé par la ville de Paris, le Centre d'Etudes Européennes (CEE, Sciences Po) et le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTs, Université Paris-Est).
2. Les boroughs assurent la prestation 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 reversent au Trésor.
3. Le territoire de la City est 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 qui représente les résidents et les entreprises basées dans la City.

4. Les collectivités où plus de la moitié des résidents actifs se rendent quotidiennement dans le centre de Londres se situent désormais dans un rayon d'une cinquantaine de kilomètres autour des limites de la GLA. Si on considère les échanges entre les entreprises, la « super-région économique » sous influence londonienne s'étend tout autour de la capitale dans un rayon de 100 kilomètres (Gordon, 2012).
5. Bedfordshire, Berkshire, Buckinghamshire, Essex, Hampshire, Hertfordshire, Kent, Oxfordshire, Surrey, East and West Sussex and the Isle of Wight, voir le mémorandum SERPLAN du comité « Environment, Transport and Regional Affairs » (2000), disponible à l'adresse suivante : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmsselect/cmenvtra/364/364m36.htm> [consulté le 2 septembre 2015]
6. Voir l'article 110 du Localism Act de 2011, « Duty to co-operate in relation to planning of sustainable development » ; cf. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> [consulté le 10 septembre 2015]
7. Le panel réunit des représentants des pouvoirs politiques locaux, de la société civile et des acteurs économiques : London First, the London Chamber of Commerce and Industry, the Association of London Government, the London Planning Advisory Committee, Corporation of London, Westminster City Council, the London Docklands Development Corporation, the London Training and Enterprise Councils, the Lord Bishop of London, the London Voluntary Service Council, "Third meeting of the joint London advisory panel", article paru dans *Local government chronicle* le 13/02/1997, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lgcplus.com/third-meeting-of-the-joint-london-advisory-panel/1510521.article> [consulté le 10 septembre 2015]
8. 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 les prendre.
9. Ainsi que les projets qui concernent la production de certaines matières dangereuses, voir l'article 31 du Greater London Act de 2007, « Mayor to determine certain applications for planning permission », disponible à l'adresse suivante : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/contents> [consulté le 15 septembre 2015]
10. Voir *Standing up for London: ten years of the London Assembly* (2010), rapport de la London Assembly rédigé à l'occasion des 10 ans de la GLA, disponible à l'adresse suivante : <https://www.london.gov.uk/about-us/about-us/london-assembly/london-assembly-publications/standing-london-10-years-london-assembly>
11. Voir en particulier les rapports suivants, publiés par le London Assembly Planning and Housing Committee : *Implications of the affordable rent model in London* (2011) ; *Housing associations and the delivery of affordable housing in London* (2013) ; *Right to build. What's stopping councils from building more housing ?* (2013) ; *First steps on the ladder ? An appraisal of shared ownership in London* (2015) ; *Knock it down or do it up ? The challenge of estate regeneration* (2015). Tous ces rapports sont disponibles sur le site de la GLA à l'adresse suivante : <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/london-assembly/publications/housing-planning> [consulté le 15 septembre 2015]
12. Krawford, K., Johnson, C, Davies, F., Joo, S., Bell, S., (2014), *Demolition or refurbishment of social housing ? A review of the evidence*, rapport publié par le Urban Lab et UCL Engineering et disponible à l'adresse suivant : <http://www.engineering.ucl.ac.uk/engineering-exchange/demolition-refurbishment-social-housing/> [consulté le 10 septembre 2015]
13. Procédure de droit public permettant de demander la révision d'une décision prise par une institution publique.
14. Entretien avec l'association de défense du droit des locataires du parc social, 2015.
15. L'article 106 du Town and Country Planning Act de 1990 encadre les négociations entre aménageurs et promoteurs en amont des dépôts de permis de construire pour définir 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 la construction de logements à destination de certains publics (primo-accédants, locataires du parc social, key



workers). On parle ainsi de montants ou d'équipements négociés au titre de la « section 106 » (Burgess et al., 2011).

16. Entretien avec un aménageur de la GLA (*senior planning officer*), 2012

17. Extrait d'un entretien datant de 2007 entre Tony Travers, professeur à LSE, et Ken Livingstone, terminant alors son second mandat : **“Tony Travers** : *You've been criticised for being too close to developers, and yet I take it that one of the reasons that the mayor of London has to be friendly to developers is that they are the only people who can really push the city onwards.* **Ken Livingstone** : *You most probably never hear from the developers that I throw out of my office, with their ghastly schemes; but broadly the brighter developers will come to me with a well-designed scheme, and they will be signed up for a big Section 106 deal [which obliges a proportion of developments to be set aside for affordable housing].* **TT** : *So in a sense, you tax through them.* **KL** : *In the old days, they would have gone into the GLC and no doubt paid a big backhander to some planning officer. Now they come in and they pay a big backhander to the city in the form of a Section 106. I think that's an improvement. And I can get more affordable housing out of property developers than I can out of the government, which hasn't funded any.”* Parker S., « Interview : Livingstone », article paru dans le magazine *Prospect* du 29/04/2007, disponible à l'adresse suivante : <http://www.prospectmagazine.co.uk/features/interviewkenlivingstone> [consulté le 1er septembre 2015]

18. Entretiens avec des aménageurs de la GLA (*planning officers, strategic planning officers*) (2012 et 2013).

19. Taxe sur les projets immobiliers introduite en 2010, voir le rapport du Department for Communities and Local Government, qui décrit sa mise en œuvre : DCLG, (2015), *2010 to 2015 Government Policy Planning Reform*. ,<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-planning-reform/2010-to-2015-government-policy-planning-reform> [consulté le 10 septembre 2015]

20. Les wards désignent des unités statistiques qui comptent entre 5000 et 20 000 habitants. Ont été 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, soit 231.

---

## RÉSUMÉS

L'ouverture des systèmes d'acteurs qui accompagne la construction de la gouvernance métropolitaine se produit dans une situation paradoxale (Lefèvre, 2009). Chargés de coordonner l'action des collectivités pour réduire la fragmentation sociale et institutionnelle, les gouvernements métropolitains semblent manquer d'une capacité d'action suffisante pour mener à bien ces missions. Le Grand Londres (GLA – Greater London Authority), institution responsable de l'aménagement stratégique de la capitale britannique depuis une quinzaine d'années, illustre en partie cette situation. Chargée d'assurer la cohésion sociospatiale et la compétitivité de la capitale, le maire et l'assemblée de Londres souffrent néanmoins d'une autonomie limitée vis-à-vis des collectivités locales qui composent la région urbaine, du gouvernement central et des acteurs privés. Face à l'impossibilité de mobiliser les collectivités limitrophes, l'action de la GLA dans le champ de l'aménagement urbain s'est concentrée sur le cœur de la capitale où elle prend part au pilotage des périmètres prioritaires de la régénération, les zones d'opportunité. Initialement conçus comme le moteur de politiques progressistes, ces grands projets ont suscité une vague de critiques lors des débats publics du London Plan. En nous appuyant sur une analyse

originale des résultats du recensement de 2011 et sur une enquête menée auprès des acteurs publics locaux et métropolitains, nous montrons que cette politique a permis de catalyser les flux d'investissements immobiliers vers des espaces peu valorisés dans les décennies précédentes, mais qu'elle a également eu pour effet d'exclure les groupes sociaux les moins bien lotis et de renforcer la fragmentation socio-spatiale dans le centre de la capitale. Nous soutenons que cette réorientation s'explique moins par l'alternance politique à la tête de la mairie depuis 2008 que par la configuration institutionnelle qui préside à la gouvernance des grands projets. Finalement, il semble que ce soit l'agenda de la métropolisation entendue au sens de la concentration des investissements les plus rentables pour la promotion immobilière qui a finalement dominé dans les projets d'intérêt métropolitain, aux dépens de celui de la construction d'une entité politique capable de lutter contre la fragmentation socio-spatiale de la capitale.

The expansion of actors networks during the construction of metropolitan governance occurs in a paradoxical situation (Lefevre, 2009). Responsible for coordinating the action of local authorities in order to reduce social and institutional fragmentation, metropolitan governments seem to lack sufficient capacity for action to carry out these missions. The case of the Greater London Authority (GLA), responsible for strategic development in the British capital for the last fifteen years, partly illustrates this situation. In charge of ensuring the socio-spatial cohesion and competitiveness of the capital, the Mayor and the London Assembly nevertheless suffer from limited autonomy vis-à-vis local authorities that make up the functional urban region, central government and private actors. Unable to coerce the communities adjacent to the territory of Greater London to realise its policies, the GLA focuses its planning efforts on the heart of the capital where the majority of large urban projects are produced, inside designated 'opportunity areas'. Originally designed as engines of progressive policies, these major projects have sparked a wave of criticism during the Examination in Public of the London Plan, the reference document which describes the regional planning strategy of the GLA. Drawing on an original analysis of the results of the 2011 census and a survey conducted among key actors in local and metropolitan authorities, we show that this policy has helped to catalyze flows of investment into areas that were undervalued in previous decades but it also had the effect of excluding the less well-off social groups and strengthened the socio-spatial fragmentation in the centre of the capital. We argue that this shift can be explained by the institutional configuration which governs the implementation of large urban projects more than by the political changeover at the head of the mayoral office since 2008. In total, it seems to be the agenda promoting the concentration of the most profitable real estate investments that has eventually dominated in projects of metropolitan interest, at the expense of the construction of a political entity capable of alleviating the socio-spatial fragmentation of the capital.

## INDEX

**Mots-clés** : démocratie métropolitaine, grand projet de renouvellement urbain, gouvernance, métropolisation, Londres

**Keywords** : governance, London, metropolitan democracy, urban development project

## AUTEUR

**MARTINE DROZDZ**

Chargée de recherche, LATTs, UMR 8134, École des Ponts, UPEM, CNRS, UPE, Champs-sur-Marne, martine.drozd@ens-lyon.org