

La géopolitique locale-globale aux marges de la City de Londres : conflits autour des projets de renouvellement urbain de Bishopsgate

Publiés dans *Hérodote* n°137, p. 119-134, sous le titre

Conflits d'aménagement aux marges nord-est de la City de Londres

Manuel Appert, Martine Drozd

Résumé :

Dans le contexte de l'intense renouvellement urbain de l'East End de Londres, les projets d'aménagement des franges nord-est de la City, espace convoité par les promoteurs, peine à faire consensus, comme l'attestent différents conflits médiatisés. S'inscrivant dans un espace transitionnel, ces terrains offrent un potentiel d'extension de la City, une orientation soutenue à l'échelle métropolitaine par le *London Plan* ; mais ils constituent également un espace de conquête urbaine tant pour les gentrificateurs que pour la communauté bengladaise locale. A travers l'étude des tensions autour des projets immobiliers dans cet espace et en mobilisant une perspective de géopolitique locale, nous étudions le potentiel conflictuel de l'aménagement négocié au Royaume-Uni. Malgré la flexibilité des dispositifs de négociation mis en place par les travaillistes, on note plusieurs sources de conflit : des projets territoriaux contradictoires se révèlent et s'affrontent sur le champ de bataille discursif, des dynamiques d'exclusion latentes s'y manifestent et on observe enfin la difficulté à construire une vision partagée du projet urbain dans un quartier extrêmement hétérogène.

Abstract:

In the context of intense urban renewal in London's East End, new developments in the north-eastern City fringes coveted by developers hardly reaches any consensus, as several famous conflicts attest. Defined as a transitional space by the *London Plan*, these sites could sustain the potential expansion of the City but in the meantime, they are also coveted by both the gentrifying creative class and the local Bengali community. This article intends to study the tensions around some of the redevelopment projects in the area from a geopolitical perspective. Through two case studies, it explores the conflicting aspects of contemporary planning in the UK. Despite the flexibility offered by the planning gains promoted by the New Labour, we identify three planning processes that contain conflicting consequences: the discursive dimension as a new battleground between groups, the dynamics of latent exclusion created by these processes and finally, the challenges of building a shared vision in an extremely diverse area.

Mots clés : *géopolitique locale, urbanisme, conflit, négociation, communautés, acteurs, consultation, représentations, territoire, East End, Londres, R-U*

Keywords: *local geopolitics, planning, conflicts, negotiation, communities, stakeholders, consultation, representations, territory, East End, London, UK*

* Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence Nationale de la Recherche portant la référence ANR-09-BLAN-0351-01

Introduction

Dans le contexte d'intense renouvellement urbain de l'East End de Londres, les franges Nord-Est de la City sont l'objet de convoitise de la part des promoteurs immobiliers comme l'attestent le conflit médiatisé du Light Bar ou les tensions autour du plan masse du Bishopsgate Goodyard. Situés en position d'interface, ces terrains s'inscrivent dans un espace urbain transitionnel et reconnu comme tel par le plan d'aménagement de Londres [London Plan, 2004]. Ils offrent simultanément un grand potentiel d'extension de la City vers le nord-est et un espace de conquête urbaine pour les gentrificateurs et la communauté bengladaise installée depuis les années 1960. Ces terrains se situent aussi à l'interface de trois municipalités (Hackney, Corporation of London et Tower Hamlets), aux prérogatives spatialement circonscrites sous l'autorité ultime de la Greater London Authority (GLA), et *in fine*, d'au moins quatre groupes d'acteurs : la GLA, les municipalités, les promoteurs et les communautés installées, dont les représentations et stratégies territoriales diffèrent et vont s'affronter sur cet espace.

Elaborés et décidés dans le cadre de l'urbanisme négocié, censé faire reposer l'aménagement davantage sur le secteur privé et susciter la participation locale aux processus d'urbanisme, ces projets ont rapidement dû faire face à une vive opposition qui s'est exprimée parfois hors des canaux institutionnalisés. Un véritable réseau de résistance articulé autour de groupes sociaux issus des milieux dits créatifs s'est structuré en réponse à une défiance envers la représentation politique, à la fois celle des collectivités locales et de la GLA. A travers l'étude des tensions autour des projets immobiliers au Nord-Est de la City et dans une perspective de géopolitique locale (Subra, 2007), nous souhaitons tirer plusieurs enseignements relatifs au processus d'aménagement d'un espace urbain spatialement et temporellement transitionnel dans le péri-centre de la métropole londonienne. L'urbanisme négocié dans le contexte d'une gouvernance urbaine qui reste à Londres en construction, peut-il réellement concilier intérêts métropolitains et locaux ? La redistribution des prérogatives et des pouvoirs politiques au cours de ces dernières années est-elle de nature à réduire la concurrence territoriale que se livrent les acteurs en présence ? La consultation et la communauté si chères au New Labour parviennent-elles à désamorcer les conflits ?

Les franges Nord-Est de la city : un espace transitionnel et stratégique

Un espace de contrastes et de convoitise

Bordés au Sud-Ouest par la City de Londres, au Nord par des quartiers gentrifiés (Hoxton / Shoreditch), et à l'Est par des quartiers partiellement gentrifiés (Brick Lane), l'environnement du Bishopsgate Goodyard s'inscrit dans un espace urbain transitionnel à plusieurs égards.

D'un point de vue spatio-fonctionnel, ces terrains, peu ou pas utilisés, sont convoités par les acteurs du marché immobilier de la City en raison de leur proximité au cœur financier de la capitale britannique immédiatement au Sud. Au Nord se déploient des espaces mixtes : résidentiels, récréatifs, artistiques et commerciaux des gentrificateurs « créatifs » (architectes, designers, graphistes, artistes, publicitaires) et de professions intellectuelles (journalisme, communication, culture). A l'Est résident et travaillent des communautés issues de l'immigration (Juifs, Bengali, Somalis, Polonais, Lituanais et plus récemment, Brésiliens.)

D'un point de vue morphologique, les sites se caractérisent par une juxtaposition d'usages du sol, de volumes urbains, d'architectures et de symboles associés. Le complexe de bureaux de Broadgate construit sur la gare de Liverpool Street s'est étendu vers le nord en 2008 avec la

construction de la Broadgate Tower, tour en métal et verre du cabinet d'architectes américain KPF. La City a récemment aussi gagné par le Sud avec la requalification du marché de Spitalfields et la construction d'un complexe de bureaux conçu par le starchitecte Norman Foster. Au total, ce sont des volumes de 50 à 170m de haut en verre et acier signés par les grands noms de la scène architecturale globalisée qui marquent l'avancée de la City. En opposition, au Nord et à l'Est, l'architecture de faubourg, résidentielle, artisanale et industrielle, se déploie sur de petites parcelles, dans un éclectisme propre à la deuxième partie du XIXe siècle. Des logements sociaux construits par le LCC au début du XXe siècle (Boundary Estate) occupent des espaces interstitiels alors que les dents creuses laissées par la seconde guerre mondiale ont été réaffectées aux logements sociaux modernistes. Plus récemment, artistes, designers, architectes et entrepreneurs des secteurs financiers réhabilitent les anciennes fabriques, en lofts, studios et espaces d'exposition.

Le site est aussi un espace transitionnel dans une perspective temporelle, en tant que lieu privilégié d'installation des vagues d'immigration successives en provenance de l'étranger ou d'autres parties de l'agglomération. Huguenots, puis Juifs d'Europe de l'Est, suivis des Bangladaï, des Somali et plus récemment, Polonais, Lituanais et Brésiliens occupent les lieux, alors que la population laborieuse blanche se déplace vers l'est depuis les années 1920 (Beacontree Estate). Tower Hamlets et Hackney comptent parmi les municipalités dans lesquelles les conditions de vie sont les plus difficiles au R-U. Chômage élevé (14,2% à Tower Hamlets¹), faibles revenus, insalubrité et accès difficile au logement et à l'enseignement supérieur caractérisent ces espaces, malgré la richesse produite à proximité dans la City et la gentrification intervenue dans les secteurs les plus proches du centre financier. Tower Hamlets est le *borough* de Londres où l'indice synthétique de précarité est le plus élevé, ce qui le classe au quatrième rang à l'échelle nationale ; un quart des actifs n'ont aucune qualification contre une moyenne de 14% pour le Grand Londres en 2006².

Un espace stratégique à l'échelle du Grand Londres

Principal outil d'aménagement stratégique du Grand Londres, Le *London Plan* [GLA, 2004], permet d'orienter le développement de la ville sur le long terme. Applicable sur le territoire de compétence de la Greater London Authority, le London Plan promeut un développement urbain compact en favorisant la densification autour des nœuds de transport en commun [Appert, 2005]. Les emplois et les nouveaux logements sont ainsi canalisés de préférence dans les parties centrales et péri-centrales de la ville. Le London Plan définit des zones d'opportunité (*opportunity areas*) pour l'intensification urbaine et le développement économique en fonction des niveaux d'accessibilité offerts par les réseaux de transport actuels et anticipés. Les environs de Bishopsgate - Bethnal Green Road constituent une des zones d'opportunités que l'ouverture de la station de métro Shoreditch de la East London Line (ELL) matérialisera à l'été 2010 (carte 1). Si la ELL améliorera les déplacements orbitaux autour du centre de Londres, Crossrail, accessible par la station Whitechapel plus au Sud, permettra de réduire les temps de parcours entre l'Est de Londres et l'aéroport d'Heathrow en 2017.

Dans ce contexte d'intensification urbaine, l'urbanisme vertical devient souvent la matérialisation en 3D du London Plan. Vecteurs de densification, elles sont aussi, lues dans la *skyline*, des marqueurs de régénération urbaine et de dynamisme économique à l'échelle métropolitaine [Appert, 2008]. Cependant, contrairement à d'autres zones d'opportunité, des

¹ Source : Office for National Statistics, 2007.

² Source : Office for National Statistics, 2007.

contraintes pèsent sur le développement de tours au Nord-Est de la City. En effet, une politique de préservation du patrimoine interfère avec ces dispositions en imposant une protection des monuments par couloirs de vues protégées depuis de lieux stratégiques dans la ville [Appert, 2008]. Le Bishopsgate Goodsyrd (BG) ainsi que le site de Northgate sont ainsi partiellement concernés par la zone de protection d'arrière plan de la Cathédrale Saint Paul. Seules les parties est du site de Northgate, l'extrémité Sud-Ouest du BG et le site détenu par Telford Homes sont susceptibles d'accueillir des tours.

Plus localement, le London Plan qualifie le demi-cercle Nord-Est du quartier financier de *City Fringes* [GLA, 2004] en lui attribuant deux fonctions stratégiques. La première est d'offrir une réserve foncière pour l'extension de la City vers le nord-est, l'un des rares secteurs limitrophes de la City qui est encore susceptible d'accueillir de grands plateaux de bureaux ou des tours. La seconde est d'y inciter la localisation d'activités de services complémentaires (nettoyage, édition, TIC...). Dans une perspective de mixité fonctionnelle, il est également prévu que ces sites accueillent des logements et commerces pour assurer une régénération durable des lieux, sans que les destinataires des logements ne soient précisés.

Conflits et résistance aux marges de la City

C'est dans ce cadre stratégique que sont proposés plusieurs projets d'aménagement. A l'échelle locale, ils suscitent de vives oppositions, à l'origine d'une structuration de la résistance, de discours et de représentations loin d'être univoques. Ces oppositions sont allées jusqu'à précipiter l'élaboration d'une directive spéciale pour l'ultime projet, le Bishopsgate Goodsyrd.

La sauvegarde du Light Bar et la structuration de la résistance des gentrificateurs

Juillet 2000. Le gérant d'un bar-restaurant situé sur le site de Northgate (carte 2) à l'interface de la City et des marges gentrifiées du quartier de Shoreditch mobilise ses clients, dont Alexander McQueen et Gavin Turk³ pour s'opposer au projet d'aménagement du site de *Norton Folgate* envisagé par *Railtrack*, sur lequel se situe ce bar. Exclu de la zone patrimonialisée de la South Shoreditch Conservation Area définie en 1991, le bâtiment est un générateur électrique victorien construit en 1893, mais non classé par *English Heritage*⁴. Investissant des sommes importantes dans la restauration du bâtiment à un moment où l'économie récréative se développe entre la City et le quartier de Hoxton, le gérant qui loue le bâtiment à *Railtrack* parvient à défendre auprès de la municipalité l'idée que la construction de bureaux à l'emplacement du générateur menacerait la cohérence paysagère de la zone patrimonialisée qui le jouxte. La municipalité de Hackney refuse la demande de permis de construire mais ne classe pas pour autant le bâtiment dans la zone patrimonialisée du Sud de Shoreditch.

En 2008, la vente du terrain au promoteur Hammerson et la construction par *British Land* du complexe de bureaux de *Broadgate* annonce une nouvelle opération de lotissement de cet espace en friches. Hammerson demande au cabinet *Foster and Partners* de concevoir un complexe mixte (logements et bureaux) comprenant deux tours en lieu et place du Light Bar, et conformément aux aspirations du *London Plan*. A nouveau, une campagne de mobilisation commence pour sauver le générateur, estimant que les consultations publiques ont été insuffisantes dans la période suivant les premières propositions faites par le promoteur en juin

³ Membre du groupe des *Young British Artists*

⁴ Organisme statutaire de protection et de valorisation du patrimoine bâti.

2006. La municipalité décide de différer sa décision. La campagne se poursuit dans l'intervalle et se structure autour d'une pétition en ligne et de la publication d'une proposition alternative d'aménagement de la zone, rédigée par le cabinet local *Willingale Associates*.

Les gentrificateurs porteurs d'une résistance locale

Si comme en 2000 les enjeux économiques liés au maintien de l'exploitation du bâtiment par le gérant du Light Bar sont sous-jacents, ce sont les arguments paysagers qui dominent le discours des mobilisés qui voient dans le plan de Foster une extension de l'urbanisme de la City, illégitime dans le contexte urbain du Sud de Shoreditch. Le nouveau gérant du bar exhume la première mobilisation de 2000 comme référence historique de la lutte entamée et reprend les arguments qui avaient permis de rejeter le projet de Railtrack. Il parvient à convaincre différentes associations de résidents et de commerçants locaux de s'associer à la protestation qui devient un combat médiatique contre l'extension de la City. Autour de la campagne *Save the Light* se crée ainsi une autre campagne plus large, *Save Shoreditch*, qui finit par donner lieu à la création d'une association, *Open Shoreditch*, entendant représenter et défendre les intérêts des associations de propriétaires et de commerçants auprès de la municipalité de Hackney. Ces individus ont investi dans l'immobilier depuis la fin des années 1990 en réhabilitant des bâtiments du quartier [Harris, 2005] et sont aussi concernés, en tant que propriétaires, par ce qui se passe aux marges de la City. Ils sont rejoints par les associations locales de défense du patrimoine de Hackney, puis par un acteur d'envergure nationale, *English Heritage*, qui défend la préservation du bâtiment. Le soutien de députés à la mobilisation, dont Georges Galloway (circonscription de Bow et Bethnal Green et membre fondateur du parti *Respect*), au nom du refus de l'avancée de la City, et sa proposition de porter le cas au Parlement, achèvent d'étendre l'audience des mobilisés.

Après plusieurs mois de campagne pour sauver le bâtiment, relayée par des media locaux et nationaux impliqués à travers des personnes pivots au sein de *Save Shoreditch*, et au terme d'âpres négociations entre le promoteur et la municipalité amenant à la démission d'un des membres du comité d'aménagement de Hackney, le périmètre de la zone protégée (South Shoreditch Conservation Area) est étendu pour inclure le site de Northgate. En janvier 2009, le bâtiment est conservé dans le projet du promoteur qui sera approuvé par la municipalité de Hackney.

Fortes de la visibilité gagnée durant la campagne du Light Bar, les associations fédérées dans le réseau *Open* organisent la mobilisation contre un autre projet de tour résidentielle de 25 étages à proximité de la zone protégée. Profitant des effets de la crise financière sur le marché immobilier, *Open Shoreditch* conteste à partir de février 2009 le permis de construire obtenu en mai 2008 par le promoteur Telford. L'association entame alors une action en justice pour contester la procédure d'attribution du permis qui, même si elle n'a pas abouti, lui permet d'être pleinement reconnue comme un acteur à part entière de la société civile. La municipalité de Tower Hamlets maintient l'attribution du permis de construire et les travaux débutent en février 2010.

Une directive d'urbanisme spécifique *Bishopsgate Goodsyrd* pour désamorcer le conflit

Au plus fort de la campagne pour la préservation du Light Bar, le projet d'aménagement du Bishopsgate Goodsyrd fait surface. Son ampleur et son impact sont inégalés : le site s'étend en effet sur près de 4,7ha et son potentiel constructible atteint 800 000m². Structurés dans le réseau *Save Shoreditch*, les gentrificateurs ont fait entendre leurs revendications sur cet espace

dès la première consultation d'aménagement et précipité l'élaboration d'une directive spéciale pour le traitement de ce site sensible.

Le projet d'aménagement du BG résulte au départ de la dépossession territoriale volontaire des municipalités de Hackney et Tower Hamlets qui ont décidé de la vente du terrain aux promoteurs Hammerson et Ballymore en 2002⁵ contre 60 millions d'euros et la promesse d'inclure 50% de logements « abordables » dans le total du parc de logements planifié. Ce choix exprime d'abord l'impuissance financière des collectivités locales à réaménager seules de vastes friches. Elles délèguent alors au secteur privé la maîtrise d'ouvrage, tout en lui transférant aussi la prise de risque et le profit. Ce choix exprime aussi la défense des intérêts de la communauté bengali, qui représente un tiers de la population locale et dont les représentants sont majoritaires au sein du conseil municipal de Tower Hamlets.

La maîtrise d'ouvrage du projet revient donc aux promoteurs qui sollicitent le cabinet d'architecte *Terry Farrell and Partners*. Le contrôle direct du site est perdu pour les administrés, jusqu'à ce qu'un premier plan masse soulève l'hostilité des gentrificateurs qui expriment une défiance envers de la démocratie représentative, selon eux aux mains des Bengladais et des promoteurs.

Compte tenu des oppositions précédentes, les municipalités de Hackney et Tower Hamlets ainsi que le consortium de promoteurs tentent de désamorcer un conflit potentiellement lourd de conséquences médiatiques et *in fine*, économiques et politiques.

La contestation a ainsi conduit à l'élaboration d'une directive spéciale d'aménagement (*Planning Guidance*) pour le site de BG qui rassemble et met en cohérence les différentes directives d'aménagement existantes pour fournir un cadre à la régénération du site. Dans le cadre de la loi de 2004, qui impose une phase de consultation (*the Statements of Community Involvement*), la *Planning Guidance* a fait l'objet d'une pré-consultation publique informelle en juin et juillet 2008 suivie d'une consultation formelle (statutaire) pendant 10 semaines entre février et mai 2009. Au cours de cette dernière phase de consultation, ont témoigné : des représentants de quartier, des jeunes, des entreprises locales, des personnes âgées, des promoteurs et propriétaires terriens, des associations de résidents, des associations et groupes de pression écologistes et locaux et des institutions publiques telle que Transport for London. Contrairement aux autres associations, *Save Shoreditch* a obtenu une audition particulière au cours du processus de consultation : un créneau horaire lui était totalement dédié.

A la suite de ces consultations, la directive a été amendée. La capacité du site a été réduite à 340 000m². Parmi les nouveaux objectifs de la directive qui s'appliquera au plan masse élaboré par le secteur privé, il s'agit d'assurer l'intégration morphologique du quartier aux quartiers environnants, de maximiser l'usage du sol compte tenu de son accessibilité, d'assurer la conformité du nouveau quartier aux directives environnementales et aux communautés locales, de fournir des logements abordables et de la mixité fonctionnelle (emplois, commerces, loisirs, culture, santé et lieux de réunion pour les communautés), de ménager des espaces publics et de déterminer les volumes des nouveaux bâtiments. Ces objectifs marquent un glissement des impératifs relatifs aux logements abordables vers des considérations relatives aux espaces publics et à la hauteur des nouveaux bâtiments. Les promoteurs acceptent de réduire la surface totale constructible contre la réduction du quota de logements abordables de 50% à 33% des logements construits. Les municipalités de Hackney

⁵ Terrain revenu aux municipalités au moment de la dissolution de *Railtrack*.

et Tower Hamlets approuvent la directive en novembre et décembre 2009, après une négociation menée avec les promoteurs et le cabinet d'architectes.

La City et la communauté bengladaise à l'origine de la contestation des gentrificateurs

Derrière la multiplicité des arguments et des acteurs, se lisent des discours qui renvoient en premier lieu à des intérêts et au delà à des représentations de l'espace et des formes de territorialité⁶.

Les promoteurs développent tout d'abord un discours conforme aux directives d'urbanisme, tel qu'il est conseillé par des experts en communication et des cabinets d'urbanismes privés. Le vocabulaire de la régénération urbaine et de la ville compacte est déployé. Espaces publics, jardins et accessibilité sont mis en avant pour compenser l'application de « solutions universelles d'urbanisme » impliquant la construction de gratte-ciel et de surfaces de bureaux, seuls susceptibles de maximiser la rente foncière. Les municipalités se félicitent des retombées économiques qu'un tel projet peut susciter, misent sur le multiplicateur d'investissements, la création d'emplois, la requalification des environs et anticipent une contribution substantielle des promoteurs aux dépenses locales (*Section 106*).

En opposition à cette perspective et comme pour le projet du Light Bar, Les gentrificateurs dénoncent la dégradation de l'environnement urbain associée à un tel complexe immobilier. Perte de lumière, intrusion dans les espaces domestiques extérieurs, promiscuité de la densité, circulation et usage des lieux tournés vers la population bengladaise ou les financiers de la City constituent les principaux arguments contre ces projets. Une collection d'arguments qui renvoie au premier abord aux discours classiques des *nimbies*, mais qui, nous le verrons, révèlent aussi une cohabitation difficile entre communautés et une défiance vis-à-vis de la démocratie représentative.

L'imaginaire évoqué par la mobilisation des gentrificateurs autour du BG se concentre sur l'intégration paysagère des projets dans les marges de l'East End. Le territoire approprié par les promoteurs des années 1990, associé à l'installation des communautés artistiques dans la même décennie, s'oppose à ce qui est perçu comme une colonisation par le centre financier voisin d'un quartier historique dont les héritages doivent être protégés et valorisés. Menacés par les avancées de la City soutenues par l'autorité métropolitaine, les mobilisés dénoncent également un manque de représentation politique dans la municipalité de Tower Hamlets, dont ils estiment qu'elle ne défend pas suffisamment leurs préoccupations.

Le contexte politique local et la présence d'autres groupes antérieurement installés à cette population ne peuvent cependant pas rester ignorés. L'installation des gentrificateurs depuis les années 1990 s'est faite sur un territoire très largement approprié par les populations installées depuis la fin du XIXe siècle. A partir des années 1960 et de l'intensification des vagues migratoires en provenance de la région du Bengale, Tower Hamlets devient le principal lieu d'accueil, jusqu'à concentrer un quart des Bengladais installés au Royaume-Uni, soit 65 553 personnes en 2001⁷. Base électorale des élus locaux de Tower Hamlets, les populations bengladaise se battent depuis les années 1970 pour une meilleure reconnaissance de leurs droits et contre les discriminations dont elles sont victimes dans l'accès au logement et au marché du travail. Leurs demandes auprès des élus portent ainsi principalement sur une augmentation du nombre de logements sociaux et sur des réponses à un contexte économique

⁶ Les arguments développés par les parties en présence ont été recensés à travers des entretiens, la consultation des registres de consultation publique, les documents d'urbanisme et la presse locale et nationale.

⁷ Source : Office for National Statistics. L'ONS recense les migrants par pays d'origine.

dégradé, dont elles sont, avec la population blanche ouvrière de l'East End, les principales victimes [Eade, 2006].

Forts d'une intégration politique acquise dans les années 1980, et face à la situation socio-économique difficile de Tower Hamlets, les élus s'engagent dans les partenariats urbains locaux créés au début des années 1990 afin de financer des projets culturels et sociaux à destination des habitants. La municipalité encourage les *leaders* locaux et les entrepreneurs installés autour du marché de *Spitalfields* à s'associer aux entreprises de la City pour créer une nouvelle identité spatiale, *Benglatown*. Construit sur le modèle de la *Chinatown*, ce marqueur spatial est censé attirer les touristes et dynamiser les commerces bengali [Jacobs, 1996 ; Eade, 2000].

Dans le cadre de la poursuite de la mise en valeur culturelle du quartier, situé dans le prolongement de *Benglatown*, la municipalité a décidé en 2009 de créer un *Brick Lane Cultural Trail* afin d'intégrer cet espace aux circuits touristiques. Un premier monument est achevé en janvier 2010 grâce à une partie des fonds (10 millions d'euros) versée par le promoteur de *Spitalfields* : une élégante sculpture en acier de 29 mètres de haut, accolée à la mosquée de Fournier Street (ancien temple reconverti en synagogue puis en mosquée) et qui n'est pas sans faire référence à un élément classique de l'architecture islamique, le minaret. Poursuivant ce projet de sémantisation de l'espace public, la municipalité propose de construire aux deux extrémités de la rue des arches en forme de *Hijab*, renforçant la valorisation, dans l'espace public, de la présence de la communauté musulmane locale. Si le marquage du Sud de la rue permettrait effectivement de consacrer le dynamisme de la communauté, très présente dans cette partie de la rue et très active dans sa mise en valeur commerciale, il paraissait plus problématique de marquer le paysage de la même manière dans la partie Nord de la rue, bien plus hétérogène, partagée entre bars cosmopolites (restaurant suédois, bars « hoxtoniens ») et commerces de vente de vêtements de seconde main *vintage*. Cette dernière initiative est à l'origine d'une nouvelle mobilisation de l'association *Save Shoreditch*. Après une campagne médiatique (presse locale et nationale) et 158 lettres de protestation adressées à la municipalité de Tower Hamlets, le projet est ajourné.

Ce dernier épisode, même s'il n'est pas directement lié aux projets immobiliers plus à l'Ouest, témoigne des conflits territoriaux qui peuvent émerger dans ce contexte de juxtaposition de populations très hétérogènes. Malgré des intentions semblables de promouvoir et mettre en scène les héritages présents dans l'East End, gentrificateurs et Bengladais peinent à trouver un terrain d'entente pour la mise en valeur de l'espace. Le conflit naît ici de la difficulté à faire correspondre des imaginaires qui puisent leurs références dans des contextes qui s'ignorent.

Retour sur l'urbanisme négocié et la communauté

Communauté et *empowerment* face au désengagement des municipalités

Depuis les années 1960, les discours sur la communauté ont été au centre du développement et de la réalisation de nombreux programmes politiques urbains au Royaume-Uni. Des *Community Development Projects* des années 1970 aux *Challenge Funds Programmes* de la fin des années 1990, la communauté a été la cible et le bénéficiaire de diverses interventions du gouvernement. S'appuyant sur l'idée que les politiques précédentes étaient à l'origine d'une partie des problèmes des *inner cities*, le New Labour arrivé au pouvoir en 1997 a ré-insisté sur l'implication et le développement des communautés dans l'investissement urbain. Comme l'*Urban White Paper* l'affirme [DETR, 2000], les communautés doivent :

“être totalement associées aux processus d’aménagement dès le début... et chacun doit être sollicité⁸” [Urban White Paper, p. 32].

Une telle implication est envisagée comme un nouveau mode de gouvernance dans lequel les communautés prennent également une part active à la définition des actions politiques [Imrie et Raco, 2003].

L’évolution des jeux d’acteurs depuis 1997 amène-t-il pour autant à un rééquilibrage des fonctions et à la possibilité d’une meilleure prise en compte des intérêts locaux ? Si le cadre politique défini par le parti travailliste semble donner une plus grande place à la participation des acteurs locaux, l’initiative de la requalification des interstices urbains londoniens demeure laissée aux acteurs privés ; en cela, le parti travailliste ne remet pas en cause les principes hérités de l’ère thatchérienne et la diminution du rôle de l’Etat central dans ce processus. L’achat par les promoteurs Hammerson et Ballymore du BG et la requalification de cette friche urbaine en quartier annexe de la City s’inscrit dans la parfaite continuité des processus antérieurs à l’arrivée des travaillistes. Extension de la ville entrepreneuriale concentrée sur les opportunités accordées aux promoteurs, ce projet incarne un urbanisme des lieux plus que des territoires. Mais les outils de l’urbanisme négocié, en particulier le rôle donné à la consultation, les changements sociaux locaux et l’émergence d’une classe de petits entrepreneurs immobiliers reconfigurent l’équilibre des pouvoirs dans une confrontation que l’on ne pouvait imaginer une dizaine d’années auparavant.

Si la répartition des compétences et du pouvoir entre les différentes instances du jeu d’acteurs ainsi défini reste foncièrement asymétrique, la dernière décennie a vu émerger de nouvelles voix et de nouvelles formes de mobilisation locale, favorisées par l’introduction de la consultation dans la prise de décision. L’*empowerment* ou la « responsabilité citoyenne » [Colomb, 2006] chère au discours des travaillistes adeptes de la « troisième voie » a des applications fortes dans le domaine de la fabrique urbaine. La communauté - peu importe les difficultés conceptuelles de sa définition - devient une fin en soi et un canal de mobilisation dans les projets de régénération. Le retour des travaillistes ne s’est donc pas accompagné d’un retour de l’intervention publique, mais accompagne un rejet de l’Etat comme force capable d’organiser le bien-être des populations, qui doivent pour cela compter sur leurs propres forces de mobilisation. La ville durable, garantie par sa cohésion sociale, apparaît dans ce contexte cimentée par ses citoyens actifs, s’appuyant sur des réseaux de solidarité, de voisinage ou de valeurs partagées.

La référence tous azimuts à ces communautés locales dans le discours aménageur amène cependant à se demander de qui elles sont composées, de quelles ressources et de quels pouvoirs elles disposent pour prendre part au processus de décision en matière de politique urbaine. L’histoire récente de la requalification de la marge méridionale de Shoreditch, entre Broadgate et le BG montre à la fois la difficulté de construire une vision consensuelle dans des quartiers composés de communautés très hétérogènes, les processus d’exclusion latents dans de telles configurations et le potentiel conflictuel. Le statut socio-économique des groupes d’intérêts affecte directement leur capacité à influencer les réactions politiques en matière d’urbanisme. Mais malgré une influence gagnée en peu de temps et une écoute qui dépasse les limites du *borough* ils se heurtent aux territorialités héritées et construites par des groupes antérieurs.

L’urbanisme négocié et l’équilibre des forces

⁸ « fully engaged in the process from the start and...everyone must be included”

L'urbanisme négocié au Royaume-Uni s'incarne en partie dans les différentes procédures au terme desquelles chaque autorité locale négocie un « gain » auprès du promoteur pour la communauté locale qu'elle représente (comme dans le cadre de la *Section 106*). Ce gain peut concerner le financement négocié avec le promoteur d'infrastructures de transport, éducatives, de santé, ou celui de logements sociaux.

Très emblématique du retrait de l'Etat central dans le financement de tels équipements, cette procédure demeure le cadre de référence des négociations qui s'effectuent autour des sites stratégiques. Dans ce contexte, quel peut être le sens de la définition d'une stratégie d'intérêt général ? Si l'aménagement du territoire entendu à la française a longtemps voulu étouffer les dissensions et les conflits en amont de la définition de la stratégie décidée, l'aménagement britannique serait plus le résultat de la confrontation assumée de ces intérêts divergents se rencontrant dans les phases de négociation et de consultations pendant lesquelles l'important est de faire entendre sa voix pour porter ses préoccupations. La crispation de certains représentants de la société civile autour du projet du BG est en cela représentative de l'importance des consultations très en amont de la décision finale. Quelle que soit par ailleurs la prise en compte des revendications exprimées dans ce contexte, elles semblent nécessaires à la fluidification des opérations de cet urbanisme « itératif » [Sadoux, Ambrosino, 2006]. Reste alors l'impact réel des consultations. Dans un processus classique, peu médiatisé, il semblerait que la consultation soit souvent utilisée comme un moment pour marquer ou non un assentiment populaire, une décision souvent entérinée en amont. Mais dès lors que le processus d'aménagement est médiatisé hors du champ institutionnel et en particulier par la presse ou des personnalités, la consultation est considérée comme une étape préalable susceptible de réduire les probabilités de conflits potentiellement néfastes, notamment en termes d'image pour les promoteurs. L'apparition de labels « civiques » ou « écologiques » dans les différents modes de classement des entreprises de l'immobilier commence en effet à peser sur les comportements des promoteurs qui hésitent aujourd'hui parfois, dans des zones sensibles comme celles-là, à passer en force.

L'urbanisme négocié s'accompagne aussi de documents, plans, directives et autres plaquettes de communication élaborés par les équipes d'urbanistes des municipalités et de la GLA. Depuis la recreation de la mairie de Londres, les collectivités ont l'obligation de faciliter l'accès à ces documents. En effet, dans la perspective d'un désengagement de la puissance publique et d'une incitation à la participation à la vie démocratique locale, l'accessibilité des populations aux documents est perçue comme indispensable à la démocratisation de l'urbanisme. Cette accessibilité emprunte alors plusieurs canaux, de la mise en ligne des permis de construire (*planning applications*) et des décisions des conseils (*minutes of meeting*) à la rédaction en plusieurs langues des documents d'urbanisme stratégiques (*UDP/LDF, guidelines* et autres *frameworks*), en passant par une simplification du discours de l'urbaniste.

Plusieurs constats s'imposent sur ce point. Si l'usage d'internet pour la diffusion de l'information démultiplie les canaux d'information, il introduit aussi de nouvelles inégalités dans la mesure où le capital culturel des différents acteurs est variable. Plus délicate est l'efficacité « démocratique » et technique de la rédaction des documents d'urbanisme. En souhaitant notamment rendre plus compréhensibles les documents stratégiques, les municipalités et la GLA ont rendu plus flous les arguments, dispositifs et procédures pour les promoteurs et urbanistes, sans parallèlement améliorer leur lisibilité pour les « profanes ». L'exemple du *London Plan* est symptomatique. Diffusé très largement et traduit en plusieurs langues, ce document d'orientation laisse perplexe bon nombre de promoteurs et d'urbanistes

des municipalités sous l'autorité ultime de la GLA en laissant une place très importante à l'interprétation de paragraphes « déjargonisés » mais devenus parfois aussi inopérants. A l'inverse, la « déjargonisation », un des *leitmotiv* de l'urbanisme sous Ken Livingstone, a été remplacé par la sémantique du New Labour : *regeneration, community oriented planning, culture led development*. Ces nouveaux termes, rarement définis, remplacent le vocabulaire techniciste en lui substituant la rhétorique de l'urbanisme néo libéral négocié [Cohen, 2008].

Remerciements

Rebecca Collings, Marc Lenormand, Leila McAlister, Amanda Reynolds et Finn Williams

Bibliographie

APPERT M., 2005, « L'art du grand écart pour maîtriser la mobilité dans la région métropolitaine de Londres », *Mappemonde*, Vol. 78, n°2. <http://mappemonde.mgm.fr/num6/articles/art05206.html>

APPERT M., 2008, « Ville globale versus ville patrimoniale ? Des tensions entre libéralisation de la skyline de Londres et préservation des monuments et vues historiques », *Revue de Géographie de l'Est*, vol. 48, n°1-2. <http://rge.revues.org/index1154.htm>

COHEN P., 2008, « Stuff happens: telling the story and doing the business in the making of Thames Gateway », in *London's Turning, the making of Thames gateway*, COHEN P., RUSTIN M., Ashgate, pp. 99-125.

COLOMB C., 2006, « Le new labour et le discours de la « Renaissance urbaine » au Royaume-Uni. Vers une revitalisation durable ou une gentrification accélérée des centres », *Sociétés Contemporaines*, n° 63, pp. 15-37.

CULLINGWORTH B., NADIN V., 2006, *Town and country planning in the UK*, 14th edition, Routledge, 624 p.

DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS (DETR). 2000. *Our Towns and Cities : The Future. Delivering an Urban Renaissance*, White Paper. London stationary office, disponible sur <http://www.communities.gov.uk/documents/citiesandregions/pdf/154869.pdf> (dernier accès, 18/03/2010)

EADE, 2000, *Placing London, from imperial capital to global city*, Berghahn books, 198 p.

EADE J, GARBIN D., 2006, « Competing visions of identity and space: Bengladeshi Muslims in Britain », *Contemporary South Asia*, Vol.15, n°2, pp. 181-193

G.L.A., Tower Hamlets Council, Hackney Council, 2009, *Bishopsgate Goods Yard Interim Planning Guidance Consultation Summary Report*.

G.L.A., Tower Hamlets Council, Hackney Council, 2009, *Bishopsgate Goodsyrd: Draft Interim Planning Guidance*.

G.L.A., 2004, *The London plan*.

G.L.A., 2007, *London view management framework*.

G.L.A., 2009, *Draft City Fringe Opportunity Area Planning Framework*.

HARRIS A., 2005, *Branding urban space: the creation of art districts in contemporary London and Mumbai*, thèse pour l'obtention du *PhD*, non publiée, UCL.

IMRIE R., RACO M. (eds.), 2003, *Urban Renaissance?: New Labour, Community and Urban Policy*, The Policy Press, 294 p.

JACOBS J., 1996, *Edge of Empire, postcolonialism and the City*, Routledge, 214 p.

SADOUX S., AMBROSINO Ch., 2006, « Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de requalification de la péninsule de Greenwich, Londres », *Géocarrefour*, Vol. 80, n°2, pp. 143-150.

SUBRA Ph., 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Colin, 326p.