

LA METROPOLE DU GRAND LONDRES



ETUDE COMMANDITEE PAR LA MISSION DE PREFIGURATION DE LA METROPOLE DU GRAND PARIS

Rapport rédigé par les élèves administrateurs territoriaux
Simon BACIK, Timothée DELACOTE, Gaëlle GALAND
Mayeul PLACES, Aude Le REST, Nicolas SALVAGNO

Novembre 2015

MÉTROPOLE DU GRAND PARIS
MISSION DE PRÉFIGURATION



ETUDE
INET



Table des matières

REMERCIEMENTS	4
INTRODUCTION QUEL INTERET Y A-T-IL A COMPRENDRE LE GRAND LONDRES ?	6
GLOSSAIRE.....	10
1. COMPRENDRE LE GRAND LONDRES	12
Chapitre 1 : une géographie métropolitaine favorable ?.....	14
Chapitre 2 : 150 ans de construction métropolitaine précoce, continue, résiliente et toujours contestée	18
Chapitre 3. Une gouvernance originale reposant sur deux « sphères de gouvernance »	30
2. FOCUS THEMATIQUES	52
Chapitre 4. Un volontarisme en matière de logement non couronné de succès.....	54
Chapitre 5. Le Maire incarne la réussite économique de la ville malgré le rôle modeste joué par le public.....	84
Chapitre 6 : les Jeux Olympiques comme opportunité métropolitaine	102
3. APERÇU DES SUCCES ET DES MARGES DE PROGRES DU GRAND LONDRES	110
Chapitre 7 : Aperçu des succès.....	112
Chapitre 8 : Aperçu des marges de progrès	116
4. CONCLUSION ET INTERPELLATIONS POUR LE GRAND PARIS	118
Conclusion et interpellations pour le Grand Paris.....	120

ANNEXES	122
Annexe 1. Tableau synthétique des trois autorités métropolitaines avant la <i>GLA</i>.....	124
Annexe 2. L'exemple du cycle d'un projet d'aménagement	125
Annexe 3. La procédure d'élaboration et de révision du London Plan	142
Annexe 4. Les outils de l'urbanisme négocié	143
Annexe 5 : La production de logements par <i>borough</i>.....	144
Annexe 6. La matrice de densité du <i>London Plan</i>.....	145
Annexe 7. Focus sur le London Entreprise Panel.....	146
Annexe 8. Focus sur London & Partners	149
Annexe 9. Liste des personnes rencontrées.....	150
Annexe 10. Bibliographie commentée	153

Remerciements

Nous tenons à remercier le Préfet François Lucas, Directeur de la Mission de Préfiguration, ainsi que son équipe. Ils nous ont apporté une attention bienveillante, une qualité d'écoute et d'échanges ainsi que des appuis précieux tout au long de cette étude.

Nous souhaitons remercier Véronique Robitaille, Directrice de l'INET, ainsi que son équipe pédagogique qui ont rendu possible cette étude et ont accompagné sa réalisation tout au long de notre parcours à l'INET.

Nous voulons aussi remercier tous les interlocuteurs, très nombreux, qui nous ont aidés dans la mise en contact avec des correspondants pertinents à Paris et à Londres. Ils sont si nombreux qu'il serait difficile de les citer tous, mais sans leur aide, il n'aurait pas été possible de réaliser ce travail.

Nous souhaitons enfin remercier l'ensemble des interlocuteurs, à Paris et à Londres, qui nous ont consacré de leur temps pour échanger sur le fonctionnement du Grand Londres.

Introduction

Quel intérêt y a-t-il à comprendre le Grand Londres ?

Il y a une vingtaine d'années, les britanniques se posèrent la question de (re)créer une métropole pour le Grand Londres.

En effet, entre 1855 et 1986, la capitale britannique avait toujours été administrée par deux niveaux de gouvernance : une autorité métropolitaine et des autorités locales. La suppression pure et simple de l'autorité métropolitaine en 1986 par Margaret Thatcher, alors Premier Ministre du pays, avait laissé un vide dans la gouvernance de la ville. La conviction de perdre du terrain dans la compétition internationale poussa des acteurs économiques, médiatiques, universitaires et politiques à imaginer une nouvelle réforme.

Au moment de réfléchir à la mise en place de cette nouvelle autorité, les Britanniques regardèrent la gouvernance des métropoles mondiales. Leur regard sur Paris et l'Île de France était assez ambivalent. Certains faisaient part de leur admiration pour la capacité des collectivités françaises à planifier le développement, organiser les transports collectifs et produire des politiques publiques proches du besoin des habitants. D'autres rejetaient ce fonctionnement marqué par un secteur public bien trop puissant à leurs yeux.

La réforme de la gouvernance du Grand Londres de 1999 fut plutôt inspirée de l'exemple New-Yorkais. La *Greater London Authority (GLA)* voit le jour en 2000. Il s'agit de remédier au déficit d'organisation de la capitale britannique et de renforcer son statut de « ville globale ».

Il est singulier de constater que, lors des débats sur la mise en place de la métropole du Grand Paris, les regards se soient souvent tournés vers le Grand Londres. Quinze années après sa création, la métropole du Grand Londres s'est imposée comme une ombre chinoise dans le processus parisien. Elle s'est retrouvée évoquée dans les rapports administratifs¹, dans la presse, dans les discours des élus, lors des quatre lectures du texte au sein des assemblées parlementaires, etc. Elle revient comme un leitmotiv, tantôt comme objet de fascination sur la relation qu'entretiennent les sphères publique et privée, tantôt comme symbole repoussoir d'une ville où les seules considérations économiques priment.

Dès lors, il nous a semblé intéressant de tenter de comprendre quelques points clés de la gouvernance du Grand Londres :

- La métropole de Londres, dans sa gouvernance actuelle, est souvent présentée comme un modèle d'harmonie quasi-idyllique entre privé et public. Nous avons voulu confronter ce mythe, très présent dans nos entretiens parisiens, avec le ressenti des acteurs londoniens. Cette recherche nous a conduits à interroger les leviers du développement économique et le rôle des différentes initiatives, notamment privées, dans cette politique.
- Alors que l'enjeu du logement a constitué un élément essentiel dans la genèse du débat métropolitain francilien et demeure un défi majeur, il nous a semblé intéressant d'analyser ce qu'il en était dans le grand

¹ Le rapport d'information du Sénat relatif aux perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, rédigé par Philippe DALLIER contient un chapitre intitulé « une gouvernance du Grand Londres qui a prouvé son efficacité »

Londres où la situation du logement semble encore plus critique. Nous avons voulu voir quel est l'impact, positif, négatif ou nul, d'un système métropolitain installé depuis 15 ans sur cette politique.

- Enfin et surtout, l'enjeu a été d'essayer de décrypter un processus métropolitain dont les premiers jalons remontent à 1855. Il nous a semblé utile de comprendre ses allers-retours, ses échecs et ses réussites, ses expérimentations et la lente construction dans le temps d'une relation équilibrée entre l'autorité métropolitaine et les pouvoirs locaux.
- Enfin, l'attribution des Jeux Olympiques de 2012 puis leur organisation a été un accélérateur de l'histoire pour la métropole londonienne. Elle a renforcé sa position, conforté son rôle et a transformé une partie de son espace urbain. La candidature Paris 2024, si elle est couronnée de succès, tisse un autre pont entre les deux capitales et fournit une occasion pour accélérer la dynamique métropolitaine.

Plus-value de l'étude

La construction métropolitaine londonienne a donné lieu à de nombreuses études et rapport approfondis.

La première ambition était de confronter la matière écrite existante avec le vécu des acteurs. Trois semaines de cette étude ont été consacrées à des entretiens, une à Paris et deux à Londres (liste des personnes rencontrées en annexe 10). L'enjeu était de recueillir la parole des acteurs du processus de métropolisation à Londres et de la confronter aux différentes perceptions que le développement métropolitain de Londres peut susciter chez les élus et les experts parisiens.

Ce rapport n'est pas le produit d'un travail universitaire. Aussi s'inscrit-il pleinement dans une observation d'une expérience extérieure afin d'en tirer des sources de questionnement et d'interpellation utiles pour notre propre pratique. Ce rapport se veut donc modestement complémentaire des études déjà existantes. Nous cherchons à offrir plusieurs clés de lecture permettant de qualifier le processus métropolitain de Londres afin d'interroger la construction à venir de la métropole du Grand Paris.

De plus, il existe de nombreuses sources documentaires de qualité sur le Grand Londres notamment produites par l'IAU et l'APUR. Aussi une des ambitions de cette étude était de proposer une bibliographie aussi complète que possible, y compris sur des sources en anglais, assortie de commentaires sur le contenu des articles. Cette bibliographie peut permettre à chacun d'entrer plus en détails sur certains aspects que ce rapport ne peut détailler.

Ce rapport est complété par une présentation synthétique visible sur internet visible à l'adresse suivante :
<https://prezi.com/3a5yvmrjggo/decrypter-le-grand-londres-vr/>

Avertissement

Cette étude vise à donner quelques clés de compréhension du processus métropolitain londonien.

Elle n'a pas pour objectif de rechercher des points de comparaison systématiques et détaillés entre Paris et Londres, ni même de préconisations précises pour le processus en cours à Paris. Les différences structurelles qui existent entre les deux modèles rendent vaines les comparaisons :

- Le nombre de niveaux institutionnels : deux à Londres (les *boroughs* et l'autorité métropolitaine) et cinq dans le Grand Paris : communes, EPT, départements, métropole, région.

- Les liens entre ces niveaux institutionnels : la gouvernance du Grand Londres repose sur une séparation organique, fonctionnelle et financière entre la métropole et les collectivités de proximité.

- L'autonomie fiscale : les collectivités britanniques tiennent les $\frac{3}{4}$ de leurs ressources de l'Etat. Elles doivent négocier annuellement ces ressources. Leur autonomie fiscale est très réduite.

- La présence de l'Etat dans les choix pour la capitale : l'Etat n'a pas de représentant pour Londres (de Préfet). Il ne formule pas d'objectif, pas de stratégie pour la capitale. La relation entre la métropole et l'Etat se joue en direct.

Notre conviction est que notre travail d'étude doit permettre d'éclairer et d'interpeller le processus la construction de la métropole parisienne, sans être directement transposable.

GLOSSAIRE

Affordable (housing) : les logements abordables correspondent à une catégorie assez floue qui a évolué dans le temps et qui correspond désormais à des loyers d'environ 80% / 85% du prix du marché.

Bid's : les *Business Improvement Districts* sont une forme d'association entre le public et le privé qui visent à produire des services publics.

Boroughs : autorités locales qui ressemblent à des communes par leurs compétences et à des Etablissements Publics Territoriaux par leur budget et leur taille (moyenne 250 000 habitants).

Business rate : impôt économique (voir focus chapitre 2).

CIL : le *Community Infrastructure Levy* est un nouveau dispositif pour faire contribuer de façon plus mécanique les promoteurs au financement des infrastructures publiques (voir focus chapitre 2).

Council tax : impôt foncier (voir focus chapitre 2).

DCLG : le *Department for Communities and local government* est un service du gouvernement central qui est l'équivalent de la DGCL.

General conformity : Le principe de conformité générale s'applique entre le *London Plan* élaboré par le Maire du Grand Londres et les *Local Plans* élaborés par les boroughs.

GLA Act de 1999 : loi qui instaure la GLA et la gouvernance actuelle.

GLA Act de 2007 : loi qui modifie le GLA Act de 1999.

GLA : la *Greater London Authority* est historiquement la quatrième autorité métropolitaine mise en place en 1999-2000 et dernière en date.

GLAP : le *GLA Land and Property* est une filiale de la GLA créée en 2012 qui gère le foncier de la GLA.

GLC : le *Greater London Council* est historiquement la troisième autorité métropolitaine installée de 1965 à 1986.

GOL : le *Government Office for London* est une sorte de préfecture de l'Etat à Londres de 1994 à 2010.

Green Belt : ceinture verte qui correspond à une zone non urbanisée encerclant le Grand Londres (voir carte chapitre 1).

H&CA : *Homes and Communities Agency* est l'Agence nationale du logement qui gère les fonds nationaux destinés au logement abordable et social. Elle prend la suite de la *Housing Corporation*. Les moyens (financiers et humains) destinés au Grand Londres sont transférés en 2011-2012 à la GLA.

Housing associations : structures publiques ou parapubliques qui produisent les logements sociaux et abordables. Ils sont aussi gestionnaires du parc.

Housing Corporation : voir H&CA. Agence nationale du logement qui finance le logement abordable et social et régule le secteur des *housing associations*. Elle a été créée par le *Housing Act* de 1964. En 2008 elle a été transformée en deux organisations : la *Homes and Communities Agency* et le *Tenant Services Authority*.

IBAC : *International Business Advisory Council* est un conseil de 47 dirigeants de multinationales qui conseillent le Maire.

Inner London : centre de Londres (voir carte chapitre 1).

L&P : *London & Partners* est l'agence officielle de promotion de Londres.

LCC : le *London County Council* est historiquement la deuxième autorité métropolitaine installée de 1888 à 1965.

LDA : la *London Development Agency* est l'agence de développement économique du Grand Londres supprimée en 2011.

LEP : Le *London Enterprise Panel* est l'organe principal de la métropole pour le développement économique.

LEPp : les *Local Enterprise Partnership* sont des structures de type partenariats publics-privés.

LFEPA : *London Fire and Emergency Planning Authority*.

LHS : la *London Housing Strategy* est la stratégie métropolitaine de logement élaborée par le Maire.

LLDC : *London Legacy Development Corporation*. Agence qui a pour vocation de planifier le développement du *Queen Elizabeth Olympic Park* créé pour les Jeux Olympiques de 2012.

Local Plan : (l'ancienne dénomination est *Local Development Framework*) est un document d'urbanisme proche du PLU français élaboré par les *boroughs*.

Localism Act : Loi de 2011 qui est la dernière réforme de grande ampleur du secteur local.

London City Charter : charte de respect et de bonne conduite entre GLA et *boroughs*.

London Councils : association regroupant les 32 *boroughs* et la City of London.

London First : association créée en 1992 par des chefs d'entreprises et progressivement des responsables des *boroughs*. Elle a milité pour le retour d'une autorité métropolitaine.

London Plan : plan stratégique et projet de développement métropolitain élaboré par le Maire du Grand Londres.

London wide : qui couvre tout le grand Londres (métropolitain).

MBW : le Metropolitan Board of Workers est historiquement la première autorité métropolitaine installée de 1855 à 1888.

MDC : les *Mayoral Development Corporation* sont des sortes d'établissement public d'aménagement qui prennent en charge un territoire délimité.

Metropolitan boroughs : ancêtres des actuels *boroughs* mis en place vers 1889.

MOPAC : le *Mayor's Office for Policing and Crime* est l'autorité compétente qui contrôle les services de police métropolitains pour le compte du Maire.

NHB : Le *New Homes Bonus* est une dotation nationale qui récompense les *boroughs* qui ont le mieux rempli leurs objectifs en matière de construction de logement.

OP : les zones d'opportunités (*opportunity areas*) sont les territoires métropolitains prioritaires vers lesquels sont canalisés emplois et projets de logement.

Outer London Commission : Commission représentant les *boroughs* de la périphérie auprès du Maire.

PSI : les projets sont qualifiés de *Potential strategic Importance* lorsqu'ils répondent à des critères fixés par la loi. Le Maire peut alors intervenir dans la délivrance des permis de construire qui relève normalement des *boroughs*.

SHLAA : la *Strategic Housing Land Availability Assessment* est une identification des capacités de construction de logements.

SHMA : la *Strategic Housing Market Assessment* met en évidence une estimation des actuels et futurs besoins en logements.

TfL : *Transport for London* est l'autorité compétente pour la gestion des transports métropolitains à Londres.

1. Comprendre le Grand Londres

Chapitre 1 : une géographie métropolitaine favorable ?

Le territoire présente des caractéristiques qui peuvent sembler favorables au processus de métropolisation.

Le Grand Londres a connu un développement polycentrique sans ville centre (I). Si la notion de centre et de périphérie existe malgré tout (II), elle reste assez floue. A l'inverse, le territoire métropolitain connaît une délimitation physique et symbolique claire au travers de la ceinture verte (III). Pour autant, il ne faut pas avoir une vision idéalisée du territoire métropolitain, car la métropole fonctionnelle dépasse largement les limites administratives de la GLA (IV).

I. Le Grand Londres a connu un développement polycentrique sans ville centre

Cette première carte ² illustre la polycentralité du Grand Londres, appelée parfois "le modèle de la marguerite".



Londres est historiquement un amalgame de villages et paroisses qui sont restés indépendants pendant longtemps. Dès le moyen âge, il existe deux villes distinctes situées le long de la Tamise. Elles ont des fonctions complémentaires : la City (en bleu ci-dessus) est le centre du pouvoir marchand et Westminster est le cœur du gouvernement central (en rouge ci-dessus). Petit à petit les différents villages entourant ces deux villes principales ont fusionné les uns avec les autres, tout en gardant leurs gouvernances et leur identité.

La City of London, héritage médiéval.

La City of London existe en continue depuis 1066. C'est la première autorité locale de l'histoire britannique. Son organisation a peu varié depuis l'époque médiévale. Elle est structurée autour deux conseils (*Common Council* et *Council of Aldermen*) et d'un Lord Maire. Ses pouvoirs sont similaires à celui d'un *borough* classique. La City est la seule circonscription administrative de Londres qui ait sa propre police (*City of London Police*).

² Carte réalisée par l'architecte sir Patrick Abercrombie en 1945. Elle se veut un plan de développement de Londres. Source : <http://laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr/2012/11/paris-enjeu-ecologique-la-decroissance.html>

En 1934, l'urbaniste Steen Eiler Rasmussen écrivait que Londres est devenue « une accumulation de villes, une immense colonie d'habitations où les gens vivent encore dans leur propre maison, dans des petites communautés avec des autorités locales, exactement comme cela existait dans le moyen âge »³.

Autrement dit, il n'y a pas de ville centre : la City de Londres a toujours résisté à l'agrandissement de son périmètre. Aujourd'hui encore, les centres urbains périphériques sont désignés comme des "centres-villes".

II. La notion de centre et de périphérie existe malgré tout.

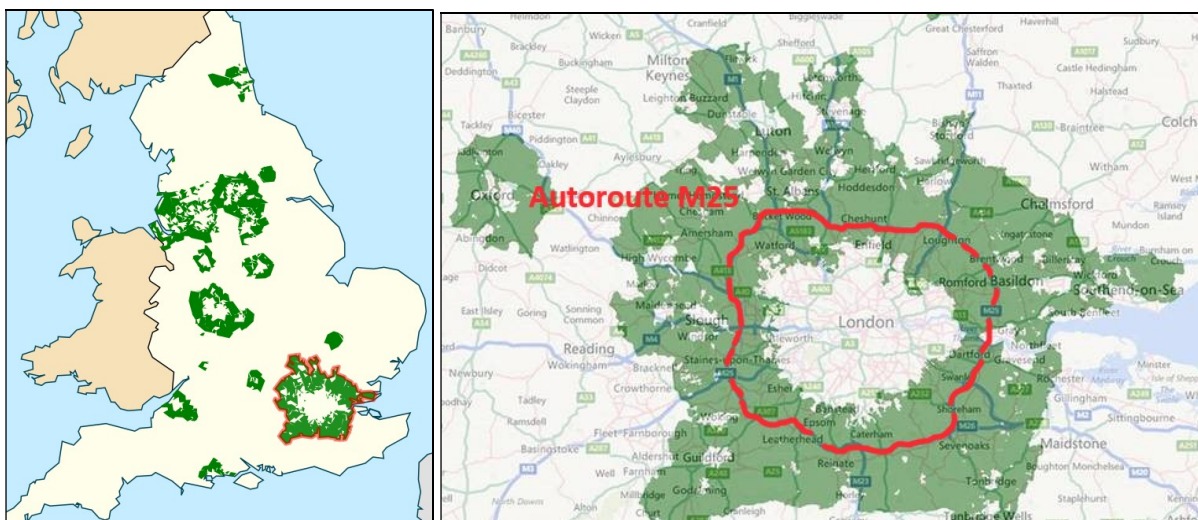
Il existe pour autant une notion de centre et de périphérie (*Inner - Outer*), même si elle est moins marquée qu'à Paris.

Cette deuxième carte représente schématiquement ⁴ le centre (*Inner London* en rouge) et la périphérie (*Outer London* en rose).



III. Le territoire métropolitain connaît une délimitation physique et symbolique claire

Plusieurs villes britanniques sont cerclées par une ceinture verte (carte de gauche⁵) dont la capitale (carte de droite⁶). A Londres, cette barrière géographique assez nette joue dans la représentation métropolitaine.



³ Citation traduite et extraite de l'entretien IAU avec Sebastian Loew, décembre 2014 (voir bibliographie).

⁴ Les limites précises ont varié dans le temps et peuvent aussi varier en fonction de l'organisme qui utilise cette division.

⁵ Source : Vue googleearth retravaillée par nos soins

⁶ Source : https://en.wikipedia.org/wiki/Green_belt_%28United_Kingdom%29

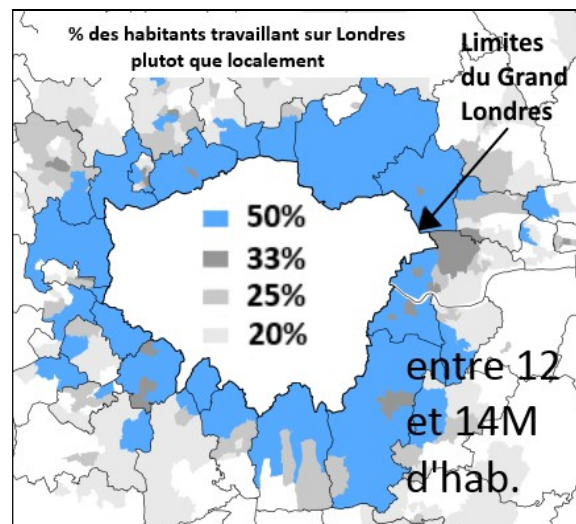
Déjà au moyen âge, il existait une zone entourant la ville, réservée à l'agriculture, sur laquelle les constructions étaient restreintes. Le parlement anglais vote en 1939 le *Green Belt Act* qui revient à stopper l'expansion urbaine de Londres par une ceinture végétale (terres agricoles, parcs...) autour de la capitale large au moins de huit kilomètres. Cette zone est protégée de l'urbanisation. Elle a contribué à isoler la ville de Londres du reste du territoire britannique.

Par ailleurs, l'autoroute M25, qui correspond à un périphérique urbain, a un périmètre large qui n'est pas une fracture urbaine entre centre et périphérie comme peut l'être le périphérique à Paris.

IV. La métropole fonctionnelle dépasse largement les limites administratives de la GLA.

Pour autant, il ne faut pas avoir une vision univoque ou idéalisée du territoire métropolitain. Cette dernière carte ⁷ montre que la métropole fonctionnelle (celle où les individus travaillent) dépasse largement les limites administratives du Grand Londres.

Elle renforce aussi l'idée que la notion de frontière est finalement peu opérante sur ce territoire.



⁷ Source : carte traduite et retravaillée par nos soins, issue de l'ONS Census de 2011.

Chapitre 2 : 150 ans de construction métropolitaine précoce, continue, résiliente et toujours contestée.

Il nous est apparu intéressant de revenir brièvement sur le processus métropolitain londonien qui remonte au milieu du XIX^{ème} siècle. Synthétiser ce processus, itératif, fait d'allers-retours, jalonné de quelques succès mais toujours sujet à de fortes contestations, semble utile pour comprendre l'arrière-plan culturel et historique ayant conduit à la mise en place de la GLA en 2000.

Après avoir rappelé que Londres est historiquement une ville réputée ingouvernable (I), nous analyserons le processus métropolitain. Les deux premières autorités métropolitaines (de 1855 à 1965) sont essentiellement conçues comme des instruments techniques pour répondre aux besoins d'une ville en croissance (II). La troisième autorité métropolitaine (1965 -1986) cherche à être plus stratégique. Mais elle sera paralysée, prise en étau par des conflits politiques nationaux et locaux et finalement supprimée par Margaret Thatcher (III). C'est paradoxalement la période sans autorité métropolitaine (1986-2000) qui contribuera à nourrir le désir de métropole (IV). Fin des années 1990, le projet porté par le parti travailliste finit par aboutir. La quatrième autorité métropolitaine est mise en place en 2000 après un référendum, une Loi et des élections (V). Nous concluons ce chapitre en essayant de retenir quelques leçons de l'histoire (VI).

En complément à cette partie, l'annexe 1 présente de façon plus détaillée les différentes autorités métropolitaines depuis 1855 (compétences, mode d'élection, nombre de conseillers...).

I. Eléments de contexte : Londres, une ville réputée ingouvernable

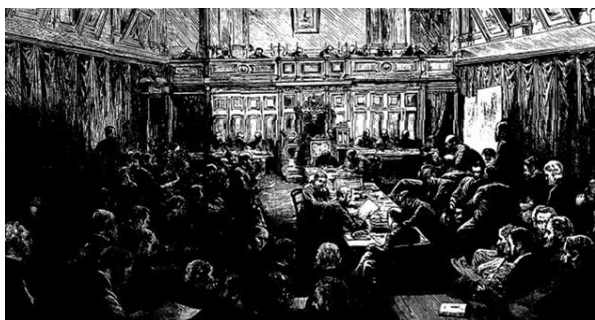
Il n'est pas inutile de rappeler quelques éléments généraux pour mieux comprendre le contexte :

- Londres a un poids considérable dans le pays. Déjà en 1625 le roi James I^{er} disait « bientôt Londres sera toute l'Angleterre ». De nos jours, les chercheurs estiment que la région fonctionnelle de Londres est une vaste zone de 12 millions de personnes. C'est la « *hundred mile city* »⁸ (la ville de 100 miles de périmètre) qui représente 40% de la population du pays. C'est aussi pour cela que pour le Roi, puis pour le Premier Ministre, Londres a toujours été une rivale et une menace. Pendant longtemps aucun pouvoir politique n'a été dévolu à la capitale et l'Etat continuait à jouer un rôle prépondérant.
- En raison de ces éléments Londres occupe une place à part dans l'organisation britannique. Pendant deux siècles, elle a toujours été traitée à part du reste du pays. La réforme de 2000 confirme cette tendance à faire du « sur mesure ». Le Gouvernement central a essayé plusieurs réformes pour trouver la « bonne formule » de la gouvernance de Londres et l'équilibre avec son propre pouvoir.

Londres est depuis des centaines d'années réputée ingouvernable. Il a toujours existé des conflits entre les besoins de proximité et les exigences de la ville comme un ensemble. Ces conflits se sont exprimés sur les 150 dernières années parfois avec beaucoup de virulence. Et il n'est pas étonnant que quand la GLA se met en place en 2000, les commentateurs expriment leurs doutes sur la façon dont elle pourra fonctionner en pratique.

⁸ L'expression est de Deyan SUDJIC qui en a fait le titre d'un ouvrage de 1993.

II. Les deux premières autorités métropolitaines (durée 110 ans de 1855 à 1965) sont des instruments techniques pour répondre aux besoins d'une ville en croissance



*Le Metropolitan Board of Workers installé de 1855 à 1888 (image de gauche)⁹
Et le London County Council installé de 1888 à 1965 (image de droite)¹⁰.*

A. Les besoins d'une ville en croissance poussent l'Etat à créer des autorités métropolitaines...

Des besoins sanitaires à l'origine du Metropolitan Board of Workers

Vers 1830/40, la gestion fragmentée de la ville commençait à poser des problèmes croissants pour une capitale en pleine croissance. Par exemple, lors de l'épidémie de choléra de 1832, il existait 84 comités compétents sur les questions de pavage de voirie, ce qui rendait impossible l'adoption de mesures harmonisées de prévention. Pour résoudre l'épidémie, il fallut que le Gouvernement mette en place une agence sanitaire compétente sur toute la ville.

Les fortes chaleurs de l'été 1854 créent une nouvelle fois une situation sanitaire délicate dans la capitale britannique. Les odeurs de la *Tamise*, qui recueille toutes les eaux usées de Londres, étaient tellement épouvantables que les membres du Parlement ne purent siéger à *Westminster*. Cette carence de gestion globale de la ville, acheva de convaincre les députés qu'il fallait agir.

Le premier acte législatif sur le Grand Londres, le *Metropolis Local Management Act* de 1855, visait le compromis entre les tenants des pouvoirs locaux hostiles à toute bureaucratie centralisée et les exigences d'une gestion métropolitaine de certains enjeux. Cette loi met en place une structure compétente à l'échelle de tout le territoire : le *Metropolitan Board of Workers (MBW)*. Un des éléments du compromis reposait sur l'idée que si l'expertise est centralisée, l'administration devait rester la plus locale possible.

Un besoin d'infrastructures métropolitaines à l'origine du London County Council

Le même type de motivation se retrouve lors du remplacement du *MBW* par le *London County Council (LCC)* en 1888. Londres est à l'époque la première ville du monde avec 4,5 millions d'habitants et la capitale d'un important empire colonial. Il s'agit essentiellement de la doter des infrastructures à sa taille et notamment de créer des axes de circulation structurants en dépassant les logiques, intérêts et égoïsmes locaux. La création de cette institution découle aussi d'une alliance électorale¹¹.

⁹ Une réunion du *MBW* à Spring Gardens (from "The Graphic", 12 May 1888). http://london.wikia.com/wiki/Metropolitan_Board_of_Works,

¹⁰ Première réunion au County Hall Spring Gardens, en 1889. https://en.wikipedia.org/wiki/London_County_Council.

¹¹ Conservateurs et libéraux s'allient pour les élections nationales de 1886. Leur victoire électorale conduit à une réforme locale voulue par les libéraux : le *Local Government Act de 1888*. Elle se traduit à Londres notamment par la création de cette deuxième autorité métropolitaine.

B. ... et à renforcer les structures de base de l'administration locale.

Une première réforme qui n'affecte pas les pouvoirs locaux traditionnels

Le *Metropolis Local Management Act* de 1855 qui crée le *MBW* consolide les pouvoirs locaux existants qui sont des corps traditionnels¹². L'aire urbaine en pleine expansion continuait à être gouvernée par des autorités locales archaïques : peu transparentes, peu démocratiques. La délivrance des services publics est fragmentée, à géométrie variable : parfois par des acteurs publics, parfois des entreprises privées pour l'eau, l'électricité et la voirie... En cela, l'organisation de Londres était en deçà des réformes affectant le reste du pays.

Une deuxième réforme qui transforme les collectivités de base

La véritable réforme des structures de base intervient avec le *Local Government Act* de 1888. La Loi prévoit le regroupement et la transformation des paroisses en 27 *metropolitan boroughs*. La *City of London* conserve cependant une place à part dans cette organisation. Les compétences des *metropolitan boroughs* sont vastes : ramassage des ordures, santé publique, aide sociale, petite voirie... Pour le gouvernement, l'objectif est de renforcer les entités locales afin de faire contrepoids avec un pouvoir métropolitain qu'il souhaite faible. Pour la première fois, Londres dispose d'un système d'autorités locales directement élues. La première élection a lieu en 1889.

C. Les deux premières autorités métropolitaines sont des autorités techniques / opérationnelles

Des cadres techniques destinés à résoudre des problématiques qui dépassent la simple gestion locale

Le nom de la première autorité métropolitaine est révélateur et pourrait se traduire par « le Comité des Travailleurs Métropolitains ». Le *MBW* est compétent pour coordonner les infrastructures dont la ville en pleine croissance a besoin : création d'un réseau d'égout, aménagements urbains tels que les routes, ponts, quais, espaces verts ... Il est aussi compétent sur les mesures d'urbanisme réglementaire destinées à la santé publique. Il faut noter que pour les projets les plus importants, l'accord de l'Etat reste impératif¹³.

Le *London County Council* qui remplace le *MBW* en 1888 est avant tout créé pour mettre en place des nouvelles voies de circulation urbaine. En plus des compétences du *MBW* dont il hérite, il assure progressivement de nouvelles compétences : tramway, logements sociaux, compétence sanitaire, règlements et autorisations, éducation, aide sociale...

Une bureaucratie métropolitaine sans équivalent ?

L'administration métropolitaine ne cesse de s'alourdir. Dès le début du siècle, le *LCC* devient le 1er employeur de Londres. En 1930, la *LCC* compte 85 000 employés.

Même conçus comme des instruments techniques, ces institutions sont traversées de conflits politiques

Il s'agit de conflits politiques locaux, car malgré les attentes, ce n'est pas un fonctionnement par consensus qui prévaut au sein du *LCC* mais un regroupement sur des bases partisans. Le *LCC* est successivement contrôlé par les libéraux (1889-1907), les conservateurs (1907-1934) et les travaillistes (1934-1965).

Il s'agit aussi de conflits politiques nationaux, comme à l'occasion de l'édification du Waterloo Bridge contre l'avis du gouvernement central, qui marque une éclatante victoire symbolique de l'autorité métropolitaine.

¹² Il s'agit des paroisses et les comtés du *Middlesex*, de l'*Essex*, du *Surrey* et du *Kent*. Ce texte opère simplement quelques regroupements des plus petites paroisses en « conseils de districts » à des fins administratives mais en conservant des élections séparées.

¹³ Cependant, l'institution doit avoir l'accord d'un fonctionnaire de l'Etat pour les projets de plus de 50,000£, et du Parlement pour les projets de plus de 100,000£.

D. Les deux autorités métropolitaines sont continuellement contestées

Un périmètre géographique de compétence trop étroit.

MBW et LCC n'étaient compétents que sur une partie du périmètre urbain : l'*Inner London* (voir la carte chapitre 1). Durant cette période la capitale britannique ne cesse de croître et ses besoins se font sentir au-delà de cette zone. Compte tenu de leurs compétences de réseau ce découpage faisait de moins en moins sens à mesure que la ville croissait.

Une lutte farouche des pouvoirs locaux périphériques pour rester « hors métropole ».

Les pouvoirs locaux les plus riches suspectaient déjà le MBW d'être animé d'une logique péréquatrice et pesèrent pour faire échouer les réformes. Ces acteurs locaux résistaient farouchement à toute idée de gestion centralisée pour préserver leur autonomie et leurs intérêts sur des périmètres pourtant très restreints. Ils critiquaient vertement le coût des chantiers lancés par l'institution métropolitaine bien que la gestion de ces grands projets était sa raison d'être. Même la *City of London*, dont l'histoire et la richesse auraient pu justifier que ses institutions soient étendues à toute l'aire métropolitaine comme le réclamaient certains, a résisté avec beaucoup de constance à cette proposition.

Les ambitions politiques des conservateurs sont le moteur de la réforme

Systematiquement défaits électoralement depuis 1934, les conservateurs considèrent que la sociologie électorale de l'*Inner London* leur est défavorable et rend toute nouvelle victoire électorale impossible pour eux. Ils ont donc intérêt à élargir le corps électoral aux banlieues, l'*Outer London*, dont le vote leur est traditionnellement plus favorable.

Revenus à la tête du pays, en 1951, ils missionnent une commission royale dirigée par Sir Edwin Herbert pour faire des propositions de réforme. Les deux points principaux proposés par la Commission sont :

- La création d'une seule autorité stratégique sur un large périmètre urbain (30% plus large que l'actuel périmètre retenu pour la GLA). Elle aurait des pouvoirs plus faibles que la LCC avec une responsabilité limitée aux transports en commun, au réseau routier, à la régénération et au développement du logement).
- La création de 51 *boroughs* et le maintien de la *City* comme base pour le gouvernement local.

Le *London Government Act* de 1963 reprend la plupart des recommandations même s'il réduit le nombre de *boroughs* à 32 plus la *City of London*.

III. La troisième autorité métropolitaine (durée 21 ans) est une institution paralysée, prise en étau par des conflits politiques nationaux et locaux.



*Ci-contre le Greater London Council
(1965 à 1986) ¹*

A. La confirmation d'une gouvernance à deux niveaux

Le *London Government Act* de 1963 retouche une nouvelle fois les deux niveaux de gouvernance du Grand Londres :

- Le *Greater London Council (GLC)* remplace le *LCC*. Le périmètre du *GLC* correspond à toute l'aire urbaine (*Inner et Outer London*) pour regrouper 8 millions d'habitants. Les élus métropolitains sont, pour partie, issus d'un scrutin par *borough* (100 conseillers) et pour le reste nommés par les *boroughs* (16 conseillers).
- Les *boroughs* sont confirmés comme le niveau de base de l'organisation politique et administrative même si leur nombre passe à 32, plus la *City of London* qui est une nouvelle fois préservée. Les autorités locales de l'*Outer London*, qui était historiquement hors périmètre des deux premières métropoles, sont donc transformées en *boroughs*. Elles y voient un avantage, car la nouvelle autorité métropolitaine a moins de pouvoirs que les anciens *Counties* desquels elles dépendaient. Une organisation informelle, la *London Boroughs Association* regroupant les 32 *boroughs* et la *City of London*, est créée.

B. Une volonté de clarification et de partage de pouvoir plus clair

Schématiquement, la mise en place de la *GLC* traduit l'intention de poser un partage du pouvoir plus clair entre autorités locales et le niveau métropolitain. La Commission Herbert voulait éviter doublons et enchevêtrements de compétences en laissant les *boroughs* délivrer les services qui sont mieux délivrés à une échelle locale. A l'inverse, elle souhaitait poser l'autorité métropolitaine comme autorité plus stratégique notamment en référence aux métropoles précédentes qui étaient plutôt opérationnelles.

C. Une autorité métropolitaine qui a plutôt échoué.

La plus grande réussite de la *GLC* est d'avoir malgré tout réussi à faire aboutir le *Greater London Development Plan (GLDP)*, un plan stratégique considéré comme l'ancêtre du *London Plan*.

Mais plus globalement la *LCC* n'a pas réussi à trouver sa place entre les deux niveaux de gouvernance, Etat et autorités locales, pour deux raisons : des intentions initiales partiellement réalisées et des conflits politiques constants.

Les intentions initiales de clarification et d'un partage de pouvoir plus clair n'ont que partiellement été concrétisées.

Si la répartition des compétences entre *GLC* et les *boroughs* est claire en matière de planification urbaine et de voirie, cette répartition est plus obscure sur d'autres sujets comme l'éducation, la gestion des parkings... Le point noir est incontestablement le logement puisque *boroughs* et *GLC* sont compétents en termes d'acquisition foncière et de construction. Cette compétence partagée sera source de conflits d'aménagement locaux (voir encadré).

Focus sur la compétence partagée en matière de logement

Sur le territoire de chaque *borough*, coexistait deux aménageurs concurrents : le *borough* lui-même et la *GLC*. Les *boroughs* de l'*Outer London*, souvent conservateurs, suspectaient la *GLC* de réduire le problème de logement de l'*Inner London* en relogant les classes populaires, plus favorables au vote travailliste, dans les banlieues conservatrices. Aussi la coopération avec certains *boroughs* de l'*Outer London* était-elle très difficile voire impossible.

La *GLC* avait effectivement la tentation d'imposer ses projets aux autorités locales. L'important stock de 230 000 logements dont elle avait hérité de la *LCC* était un enjeu central. Les conservateurs élus en 1967 tentèrent d'accélérer les transferts de logements aux *boroughs* et les ventes. Les travaillistes tentèrent de freiner ce processus lorsqu'ils furent élus au Parlement en 1970, puis inversèrent cette politique lorsqu'ils reprirent la tête de la *GLA* en 1973.

Par ailleurs, ce partage entre stratégique et opérationnel est sujet à des fluctuations. Par exemple, la *GLC* perd progressivement des compétences : l'immatriculation des véhicules (qui passe au Ministère des Transports en 1969), l'assainissement (1973), les ambulances (1974). En revanche, elle récupère la compétence pour coordonner les transports en commun en 1970, pourtant explicitement exclue de l'étude de la commission Herbert. Ce transfert mit la *GLC* en difficulté, car elle récupéra une autorité des transports mal gérée et des infrastructures souffrant d'un sous-investissement chronique.

La *GLC* est paralysée par de nombreux conflits politiques.

La *GLA* connaît une confrontation politique constante avec le pouvoir central dont le paroxysme sera l'opposition Livingstone / Thatcher. Pratiquement jamais le même parti politique n'a gouverné la *GCL* et le Parlement au même moment¹⁴. Aussi la *GLC* ne peut-elle jamais compter sur le soutien du pouvoir central. A titre d'exemple, il faut 7 ans pour que le *Greater London Development Plan* obtienne l'approbation du gouvernement. De nombreux sujets sont des controverses sans fin et ne sont jamais résolus : construction du *London ring way* (réseau autoroutier), avenir du site de *Covent Garden*, aménagement du site des *Docklands* ...

Cette confrontation politique se tient dans un contexte de déclin de Londres¹⁵ et de transformations politiques, sociales, économiques dans le pays (années 1970). Les clivages politiques sont très violents sur les enjeux de la capitale : aménagement des transports, préservation du patrimoine ou transformation de la ville, avenir des friches industrielles... Si la *GLC* a toujours défendu l'idée que Londres était une seule ville, les problématiques métropolitaines ne sont pas partagées.

La *GLC* connaît aussi des conflits politiques locaux très virulents. Les *boroughs* acceptent mal ce qu'ils ressentent comme une intervention d'une structure centralisée dans les affaires locales. Par exemple, les *boroughs* sont opposés à un programme de grande ampleur de la *GLC* qui vise à développer un réseau d'autoroutes urbaines. Les réticences locales sont fortes, les alliances changeantes et la capacité à élaborer des compromis trans-partisans faible.

Enfin cet échec se matérialise dans l'incapacité de l'institution à construire une stratégie à l'échelle de Londres pour le logement, venant au terme de 10 ans de conflits sur le sujet. Si la *GLC* échoue à produire une stratégie régionale du logement, « à quoi sert-elle ? » demande le journal *The Observer* relayant un sentiment assez partagé.

D. Un débat sur l'autorité métropolitaine qui oscille entre l'idée d'une réforme ou d'une abolition

Dans les années 1975, la *GLC* représente une bureaucratie très lourde. Son seul service aménagement regroupe plus de 1 300 architectes. Face à cette lourdeur, le débat se porte tant sur sa réforme que sur son abolition pure et simple.

¹⁴ L'extension de la *GLC* à l'ensemble du grand Londres avait été un souhait politique des conservateurs pour inclure les banlieues dont le vote leur est traditionnellement plus favorable. Mais cette extension a eu un effet inattendu. Le nouveau territoire devenait une sorte de microcosme de l'Angleterre, plus sensible aux enjeux politiques nationaux que purement locaux. Il en résultait que sur la période le parti d'opposition au Gouvernement gagnait systématiquement les élections locales. Ainsi, les forces politiques en présence au Parlement et à la *GLC* furent presque toujours divergentes du temps de la *GCL*.

¹⁵ De 1965 à 1980 la population de Londres chute de 7,8M à 6,8M, l'économie décline notamment l'industrie

Utilité ou non utilité d'un pouvoir métropolitain ?

Sous l'impulsion des « abolitionnistes »¹⁶, le leader des conservateurs, Marshall, demande un rapport indépendant. Ce rapport conclut à l'utilité d'un pouvoir métropolitain car les intérêts de Londres dépassent l'addition d'intérêts locaux.

Il est préconisé néanmoins une réforme de la *GLC* pour lui confier des compétences plus stratégiques :

- Le réseau routier national ;
- Le réseau de transport public (politique tarifaire, plans d'investissement, coordination des services, passation des contrats y compris les contrats avec British Rail) ;
- La police municipale ;
- A terme, les compétences santé et la gestion du métropolitain ;
- Mais le rapport souligne que le logement doit revenir seulement aux *boroughs*.

Ces recommandations ne rencontrent aucun écho et le rapport reste lettre morte bien qu'il ne soit pas sans intérêt pour comprendre la réforme de 2000.

En 1981, les travaillistes gagnent les élections et Ken Livingstone prend la tête du *GLC*. La victoire de Livingstone redonne un élan à la *GLC*. L'organisation deviendra une terre d'expérimentation de la nouvelle politique de gauche avec notamment la baisse du coût des transports publics¹⁷, l'aide aux organisations minoritaires. La *GLC* devient également une enceinte de rhétorique anti-gouvernementale et une tribune pour contrer et provoquer le gouvernement, notamment sur sa politique en Irlande du Nord.

Les façades du *County Hall* déploient d'immenses banderoles pour dénoncer les choix politiques des conservateurs. Le toit du bâtiment, qui fait face au Parlement, affiche les résultats nationaux décevants en matière de chômage là où Londres connaît des succès (voir image ci-dessous).



Le président de l'assemblée Ken Livingstone (levant le bras) posant devant l'hôtel de ville où les chiffres du chômage sont ostensiblement affichés¹

En 1983, le programme de campagne des conservateurs prévoit la suppression des conseils métropolitains et particulièrement du *GLC*. L'objectif est de mettre un terme au « socialisme municipal » prôné par la gauche la plus radicale. Certains *boroughs* soutiennent cette proposition.

¹⁶ Aux élections de 1977 les « abolitionnistes » gagnèrent même 31 des 92 sièges.

¹⁷ Le programme électoral prévoit une réduction de 25% des tarifs des transports publics suivi d'un gel.

E. La métropole finalement emportée par la virulence des clivages politiques

Finalement, l'institution est purement et simplement supprimée en 1986 et les élections annulées. Les commentateurs considèrent qu'il s'agit d'une décision personnelle de Margaret Thatcher, peu argumentée¹⁸, née de sa rancune vis-à-vis de Ken Livingstone. Cette décision est aussi à revers des recommandations de nombreux rapports qui plaident depuis longtemps pour réformer la gouvernance et mettre en place un système plus compétitif face aux autres métropoles mondiales.

Nombreux déplorent la disparition de la *GLC*. Au-delà de son bilan assez modeste, l'imaginaire collectif retient sa tentative héroïque d'imposer des tarifs équitables sur les transports en commun. Sa soudaine mise à mort par le gouvernement central lui crée rétrospectivement une aura de sympathie.

En résumé, cette institution était « trop faible pour être efficace ou trop puissante pour être acceptable »¹⁹. En 1986, Londres n'a plus de gouvernance métropolitaine pour la première fois depuis 1855.

IV. La période sans autorité métropolitaine (14 ans) : l'absence nourrit le désir de métropole

Ces 14 ans sans autorité métropolitaine ne sont pas une période négative pour la capitale britannique qui cesse de décliner démographiquement et économiquement dans les années 1990. La disparition du *GLC* ne signifie pas non plus la fin de la gouvernance de Londres. Le chaos administratif promis par certains ne se réalise pas. Cette période, généralement qualifiée « d'interrègne », présente même certains avantages malgré des inconvénients majeurs.

A. La gouvernance de Londres connaît une complexification et une fragmentation.

Des compétences de la *GLC* sont transférées aux *boroughs*, notamment l'éducation, d'autres à des comités regroupant les *boroughs* (sécurité civile et pompiers), d'autres au gouvernement (transport et planification), d'autres enfin à des autorités créées pour l'occasion (la *London Fire and Civil Defence Authority*, la *Waste Disposal Authority* ...). Les politiques publiques dépendent désormais de structures de coopération conjointes complexes aux périmètres variables : un vrai 'méli-mélo' ²⁰ selon la presse.

B. Ces recompositions sont pour l'Etat central l'occasion de reprendre la main sur la capitale.

La plupart des offices, comités et organisations qui gèrent les services ont des membres nommés par le Gouvernement. De plus, la planification stratégique est transférée au Gouvernement, même si est mis en place the *London Planning Advisory Committee (LPAC)* pour conseiller le Ministre. Le mouvement se poursuit en 1994 avec la création de 10 offices régionaux dans le pays. Celui de Londres est le *Government Office for London (GOL)*, qui regroupe les services déconcentrés chargés de mettre en œuvre et de financer les politiques nationales. Le Gouvernement central comprend alors un Ministre de Londres (1994-2010)²¹. L'ensemble de cette reprise en main est destiné à renforcer la capacité à élaborer une vision et une planification stratégiques de la ville.

¹⁸ Il est évoqué une bureaucratie inefficace, une autorité peu démocratique et l'idée qu'un pouvoir stratégique ne répond pas à un besoin local et peut mettre en porte à faux la ville avec les priorités des politiques nationales définies par l'Etat.

¹⁹ La Mairie de Londres et la décentralisation : entre autonomie et indépendance, Timothy Whitton

²⁰ idem

²¹ Il s'agit d'une fonction symbolique, honorifique, sans réel portefeuille, mais elle interpelle tout de même.

C. Il n'y a plus de responsabilité globale pour formuler et mettre en œuvre une vision pour Londres

Il s'agit sans doute de l'inconvénient majeur de cette période. La coordination entre acteurs est difficile et l'adoption de stratégies globales impossible. Par ailleurs, ce système présentait un véritable déficit démocratique pour la capitale anglaise reprise en main par le pouvoir central. La principale source de préoccupation est l'urbanisme et la gestion du patrimoine immobilier. Aucun organisme public ou privé n'a la légitimité ni les moyens de définir une stratégie de logement pour l'ensemble de l'agglomération.

D. Durant cette période, les *boroughs* sont amenés à évoluer

Les *boroughs* sont « autonomes » dans cette période sans autorité métropolitaine. Cela contribuera à les faire évoluer sur plusieurs plans.

D'une part, ils avaient dépensé beaucoup d'énergie dans les combats politiques et idéologiques des années 1970 et 1980. Désormais, il apparaît que la meilleure manière d'être réélu est de fournir un service public de qualité et de répondre aux besoins locaux plutôt que de s'affirmer au travers d'une constante confrontation politique au Gouvernement ou à l'autorité métropolitaine. Forts de ce constat, ils renforcent la performance de leur gestion locale, professionnalisent leurs administrations et se concentrent à rendre le meilleur service au meilleur coût.

D'autre part, avec l'arrivée au pouvoir de Thatcher en 1979, l'Etat réduit son financement aux collectivités locales et impose plusieurs réformes visant à faire des économies (objectifs de dépenses, pénalités, plafonds...). Ce mouvement contribue à transformer la gestion des *boroughs* au point de devenir « les autorités locales les mieux gérées d'Angleterre »²².

Enfin, au-delà de leurs transformations internes, cette période de gouvernance fragmentée a conduit à un changement « culturel » dans la relation entre collectivités locales. Elle a contraint les *boroughs* à sortir de l'obstruction et l'opposition pour entrer dans une dynamique de coopération, de travail en réseau, de compromis pour éviter l'isolement. Ils se retrouvent pris dans des dispositifs de coopération collectifs. Ils apprennent à être plus impliqués dans le développement de la Ville. Ils participent finalement à construire la prise de conscience métropolitaine.

E. Le débat sur la métropolisation prend un tour décisif dans les années 1990.

Un second effet positif de cette période est que la question de la gouvernance de Londres devient un sujet national. Le débat est nourri par le clivage marqué entre les conservateurs et les travaillistes. La défaite de Thatcher en 1990 conduit les conservateurs à progressivement abandonner leur opposition viscérale à toute gouvernance centralisée pour Londres.

Le débat sur la métropole peut, lors de cette période, se structurer hors des clivages partisans locaux et des enjeux quotidiens de gestion des services publics.

Il est aussi nourri de dizaine de rapports spécialisés analysant la compétitivité de Londres par rapport aux autres métropoles mondiales. C'est une période où, faute d'autorité métropolitaine, Londres est absente de toutes les initiatives, partenariats, coopérations, échanges internationaux. L'activisme désordonné et fragmenté de la classe politique et des leaders économiques ne peut compenser une action globale.

Le débat est enfin alimenté par les interpellations de la société civile et des acteurs économiques qui réclament « une voix pour Londres » et dénoncent un « acte de vandalisme politique ». L'idée d'élire le Maire au suffrage universel apparaît à ce moment-là.

²² "the best-run of all local government in England " in Tony Travers, in *The politics of London: governing an ungovernable city*

L'initiative clé en faveur du retour de l'autorité métropolitaine

London First est une association créée en 1992 par des chefs d'entreprises progressivement rejoints par quelques responsables de *boroughs*. Leur ambition est de « promouvoir la capitale en impliquant les entrepreneurs dans le processus de décision de Londres ». *London First* a pris une part essentielle au débat sur l'avenir du gouvernement métropolitain. Ils pilotent la réflexion prospective sur Londres dans les 20 ans. Ils lancent une campagne en 1995 intitulée *London Pride* en 1995 visant à promouvoir Londres comme destination de centre d'affaires.

Incontestablement, ces controverses politiques et médiatiques, ces prises de positions ont renforcé la prise de conscience du fait métropolitain. Ils ont aussi renforcé le désir de gouvernance. Le mythe de la *GLC* naît. Tous les dysfonctionnements que les londoniens constatent semblent être liés à la suppression de l'autorité métropolitaine. La métropole semble s'être durablement installée dans les imaginaires.

Comment apparaît le nouveau projet d'autorité métropolitaine ?

Dans son manifeste électoral de 1992, le Parti travailliste (*New Labour*) évoque mollement la possibilité de rétablir une administration pour gérer la capitale. Il n'est pas fait mention du terme « mairie » et encore moins celui de « Maire ».

En 1994, il publie un document intitulé *Working Together for London* dans lequel il appelle de ses vœux la mise en place d'une *Greater London Authority*, conçue comme une instance administrative qui serait en charge des intérêts du Grand Londres, au-delà des frontières de chaque *borough*.

Les plus fervents partisans du retour de l'autorité métropolitaine sont à chercher du côté des anciens membres de l'assemblée de la *GLC*.

En 1996, les travaillistes publient *A Voice for London* qui préconise la création d'une nouvelle autorité stratégique qui ne serait pas directement responsable de la délivrance de services. Mais la description des responsabilités à confier à cette autorité est assez vague. L'idée d'un Maire élu y est formulée assez timidement. Le Parti souhaite rester prudent, compte tenu de l'échec de la précédente autorité métropolitaine.

En mars 1998, la victoire historique du *New Labour* aux élections législatives conduit à une accélération et une affirmation du projet. Fraîchement élu, le Premier Ministre Tony Blair déclare que « ce dont nous avons besoin c'est que le Gouvernement, le secteur privé et le nouveau Maire travaillent ensemble pour le bien de tout Londres. Si les défis sont immenses, il faudra donner la légitimité au Maire d'agir, et la meilleure manière est de lui confier le mandat de cinq millions d'électeurs ».

Trois mois plus tard, un livre blanc²³ est élaboré. Son ton, qui contraste avec les publications antérieures, s'inscrit dans la rhétorique de la « troisième voie » défendue par Tony Blair. Il y a toujours l'idée que Londres doit disposer d'une représentation politique de proximité qui rapprochera le pouvoir décisionnel des populations concernées²⁴, qui doit se traduire par une élection directe d'une autorité investie de pouvoirs exécutifs.

Au-delà de ce moyen, le but avoué est de transformer la gestion de Londres. Autrement dit, ce nouveau pouvoir décentralisé ne doit pas être une résurrection du socialisme municipal, mais bien un pouvoir moderne qui sera le vecteur du projet politique de troisième voie porté par le *New Labour*.

Cette nouvelle autorité métropolitaine y est décrite comme devant être « stratégique, démocratique, inclusive, efficace, petite, audible et consensuelle ».

²³ A Mayor and Assembly for London : the Government's Proposals for Modernising the Governance of London.

²⁴ Tony Blair résume simplement les choses en disant : « Londres est la seule capitale occidentale à ne pas être administrée par une instance élue (...). Il est urgent que Londres assume la responsabilité de sa propre gestion. »

V. La mise en place de la quatrième autorité métropolitaine : un référendum, une Loi et des élections.

Le projet issu du livre blanc fait l'objet d'un référendum en mai 1998 simultanément avec des élections dans les *boroughs* et le « oui » l'emporte même si le taux d'abstention est élevé (65%).

Le projet est donc mis en œuvre par une des plus longues Lois de l'histoire britannique, le *Greater London Authority Act* de 1999.

Reste ensuite à élire les instances métropolitaines. Malgré cette décentralisation et en dépit des apparences, le *New Labour* compte bien garder la main mise sur Londres. Le Parti commet une erreur stratégique en pensant pouvoir imposer son candidat aux électeurs de la capitale et en manœuvrant pour écarter, dans des conditions discutables, Ken Livingstone de l'investiture officielle, puis en le suspendant du parti lorsqu'il se présente comme candidat indépendant.

Les Londoniens préféreront ce franc-tireur, qui avait démontré sa capacité à s'affranchir du pouvoir central lorsque les intérêts de Londres étaient en jeu, plutôt qu'un candidat officiel qui semble sous influence.

Ken Livingstone remporte l'élection le 4 mai 2000 ²⁵ dans un contexte de participation médiocre (33,65%). A l'assemblée, les travaillistes et les conservateurs obtiennent chacun 9 sièges, contre 4 pour les libéraux-démocrates et 3 pour les verts. Ceci constitua une véritable révolution dans une Grande-Bretagne peu accoutumée au multipartisme.

Il convient de noter que dans ce contexte politique la campagne est dominée par des enjeux politiques nationaux et des questions de personnes. Les projets pour la capitale occupent une place marginale. La campagne ne se joue pas encore sur des enjeux métropolitains.

VI. Quelques leçons de l'histoire ?

Le processus métropolitain londonien est marqué par 150 ans de résilience :

- Le cadre institutionnel, décidé par l'Etat, a été très mouvant. Les collectivités locales ne bénéficient d'aucune protection constitutionnelle, contrairement à la France. L'Etat a la liberté de les modifier, voire de les supprimer.
- Les *boroughs* sont, depuis longtemps, les fondations de ce système. Ils ont pendant longtemps manifesté une défiance constante voire une opposition à l'autorité métropolitaine.
- Les deux premières autorités métropolitaines connurent des difficultés. Mais la *GLC* fut véritablement paralysée par des conflits politiques. Le pragmatisme s'impose dans les années 1990, sur l'idée que « la guerre ouverte de tous contre tous » n'est pas bonne pour Londres.
- L'autorité métropolitaine actuelle est issue d'une réforme qui a tenu compte des échecs passés et qui a été innovante dans sa capacité à prendre à rebours la culture « parlementaire » du pays. Les trois premières autorités métropolitaines étaient des assemblées là où la quatrième sera surtout un exécutif incarné dans un seul homme élu au suffrage universel direct (voir chapitre suivant).
- Les autorités métropolitaines sont conçues comme de plus en plus stratégiques dans leurs compétences au fil du temps.
- Le système à deux niveaux a fait ses preuves et est devenue la marque de fabrique de la gouvernance londonienne. Comme Tony Travers l'avance, « le modèle londonien devrait bien marcher dans de nombreuses métropoles mondiales émergentes »²⁶.

²⁵ Lors du premier tour Livingstone obtient 38,96% des voix, Steven Norris le candidat conservateur 27,09%, Frank Dobson (New Labour) 13,06%, Susan Kramer (LD) 11,87%. Au deuxième tour, Livingstone obtient 57,92% des voix et son rival, Steve Norris, 42,08%.

²⁶ "The London model would work well in many emerging global mega cities"

Les verbatims issus de nos entretiens ont été anonymisés et traduits.

La suppression de la GLC

« Cela a été un désastre. Londres était une cité sans futur ».

« Il fallait une autorité métropolitaine. A 33 *boroughs*, on peut administrer la ville, mais pas la gouverner ».

La création de la GLA

« La création de la *GLA* a tenu compte des erreurs de la *GLC* ».

« Les *boroughs* ne voulaient pas de la *GLA* quand elle a été créée. Ils ne voulaient pas être traités avec condescendance. Quand les agents de la *GLA* sont arrivés, ils ont dit qu'ils allaient régler tous les problèmes, cela a braqué tout le monde ».

« Londres est une ville plus agréable maintenant. La *GLA* a ramené à la ville un peu de fierté qu'elle avait perdu ».

« La *GLA* est globalement appréciée et considérée comme nécessaire, mais n'est pas toujours exempte de critiques, notamment qu'elle est trop bureaucratique ».

Chapitre 3. Une gouvernance originale reposant sur deux « sphères de gouvernance »

Dans un contexte de décentralisation limitée et de contraintes financières fortes pour les collectivités britanniques (I), la métropole de Londres a été construite selon un modèle de gouvernance original reposant sur deux sphères de gouvernance distinctes. Il existe une séparation organique, fonctionnelle et financière entre la *GLA* et les *boroughs*. Dotée d'un Maire fort mais d'une Assemblée faible (III), la *GLA* a été conçue comme une structure légère déléguant à des agences métropolitaines spécialisées l'exercice de ses compétences (IV). Pourtant, au-delà de cette séparation *GLA* et *boroughs*, ce sont les interdépendances qui lient les acteurs et qui permettent au système de fonctionner (V). Ces interdépendances se sont construites au fil du temps dans une pratique politique qui a façonné la gouvernance métropolitaine actuelle (VI). Nous terminerons ce chapitre par quelques débats d'actualité sur cette gouvernance (VII).

I. Éléments de contexte : repères clés sur l'organisation territoriale britannique

A. L'organisation territoriale britannique est centralisée mais « à la carte »

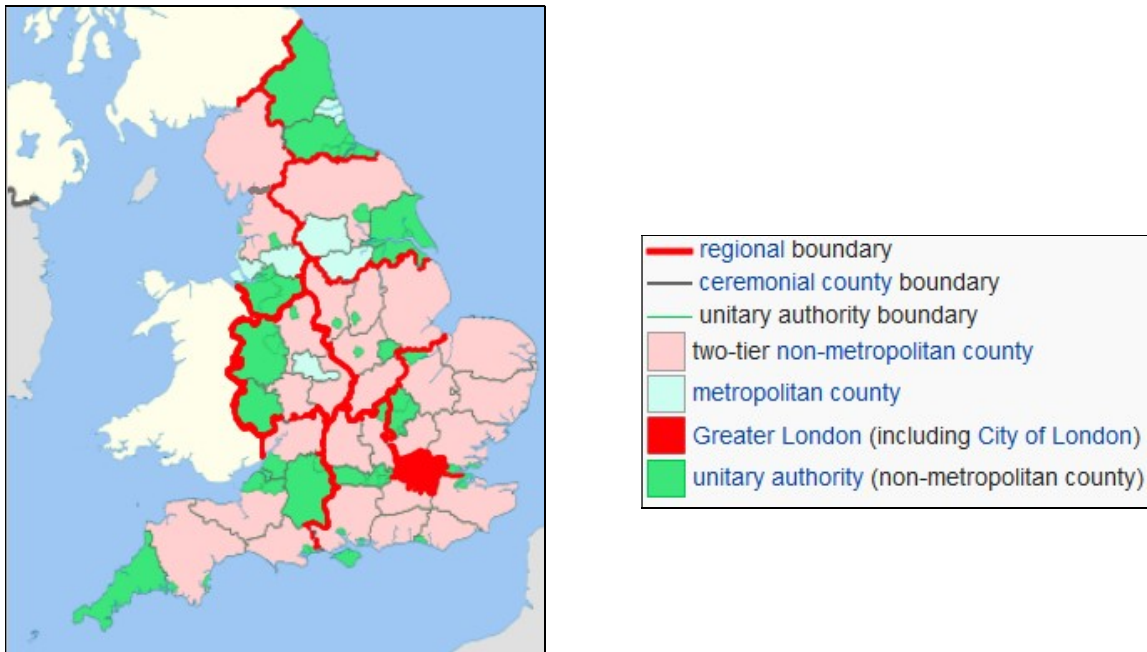
L'organisation territoriale britannique présente deux grandes caractéristiques. D'une part, le Royaume-Uni est un des pays démocratiques les plus centralisés du monde, avec une autonomie des collectivités locales assez faible, notamment financière. D'autre part, le fonctionnement de son organisation territoriale repose sur un système « à la carte ».

Il existe aujourd'hui trois niveaux de gouvernance infra-étatiques :

- Les Pays (Pays de Galles, Angleterre, Ecosse, Irlande du Nord) qui sont dotés d'une assemblée délibérante et d'un gouvernement – à l'exception notable de l'Angleterre- depuis les réformes territoriales initiées par le gouvernement Blair,
- Les comtés (*county*) présentent des formes diverses selon la nature du territoire (urbain, rural...) : *metropolitan county*, *two tier non metropolitan county*... Leur assise territoriale est plus petite que les Départements français.
- Les districts qui disposent de conseils élus.

L'échelon régional a été supprimé en 2011. Il existait des agences de développement qui avaient vocation à devenir des collectivités locales dans l'esprit des régions françaises. Elles étaient dotées de compétences étendues. Sur la carte ci-dessous ²⁷ leurs anciennes limites apparaissent en rouge.

²⁷ Carte retravaillée par nos soins sur cette base : https://en.wikipedia.org/wiki/Subdivisions_of_England



La métropole londonienne, dans ce contexte, relève d'une organisation originale, puisqu'elle est, avec les *boroughs*, l'unique échelon territorial face à l'Etat, en l'absence de structure régionale. L'unicité de la collectivité métropolitaine implique des relations très directes avec le gouvernement au travers de dialogues bilatéraux entre services de la *GLA* et des ministères.

L'Etat territorial est organisé en regard de cette répartition institutionnelle. Pour l'Angleterre, c'est le Bureau du Vice Premier Ministre (*ODPM*) qui représente l'autorité de l'Etat auprès de la métropole de Londres et des conseils de comté et de district. Pour l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, ce sont des secrétaires d'Etat nommés par le Premier ministre qui exercent cette autorité.

La répartition des compétences au Royaume-Uni est semblable à celle de la France. Si l'Etat a conservé les compétences régaliennes, le pouvoir fiscal et les leviers de l'emploi et de la croissance, les autorités territoriales disposent de compétences en matière de développement économique, formation, tourisme (Pays et régions), transports, gestion des déchets, éducation et santé (comtés et districts).

La tendance politique actuelle, et notamment suite au référendum relatif à l'appartenance de l'Ecosse au Royaume-Uni et aux élections législatives de 2015, est à une décentralisation plus importante de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. En effet, les Pays revendiquent depuis quelques années une autonomie renforcée et notamment un pouvoir fiscal étendu.

B. Le contexte idéologique et financier récent a profondément modifié le paysage institutionnel territorial du Royaume-Uni

A la suite de la crise des dettes publiques des pays européens, le gouvernement conservateur de David Cameron a été élu sur un programme centré sur la réduction des déficits publics par une diminution des dépenses publiques.

Cette politique de réduction des dépenses publiques s'inscrit dans un renouveau idéologique. Le concept de *big society* développé à l'origine par le think tank conservateur *Policy exchange* consiste à faire reposer les charges collectives sur la société civile (communautés, associations, organisations caritatives ou confessionnelles, familles, entreprises...) et non plus seulement sur les collectivités publiques. Cette philosophie traduit une défiance des élites à l'égard de la sphère publique. Elle est sous tendue par l'idée d'une régulation reposant sur les initiatives privées plutôt que sur une solidarité publique impersonnelle, lourde et trop dispendieuse.

Ces deux mouvements se sont traduits par une rationalisation en profondeur du fonctionnement des organismes publics. Le gouvernement conservateur a entamé une démarche de restructuration qui s'est traduite par la suppression de nombreuses agences d'Etat ainsi que l'arrêt du financement d'organismes dépendant des collectivités territoriales. Au plan financier, cela se traduit par des baisses spectaculaires des dotations attribuées aux collectivités locales du pays : entre 20 et 30% selon les collectivités, alors que ces dotations représentent les ¾ de leurs ressources, et qu'une partie importante de leurs dépenses sont obligatoires et fléchées par la Loi.

Focus sur la fiscalité locale ²⁸ :

Les ressources des collectivités

Les dotations représentent les ¾ des ressources financières des *boroughs* et plus largement des collectivités britanniques. Leur rôle est de couvrir les charges transférées par l'Etat.

Les *boroughs* collectent deux impôts locaux :

L'impôt économique (*business rate*) concerne les personnes qui occupent des locaux utilisés à des fins non domestiques, c'est-à-dire essentiellement les entreprises (boutiques, bureaux, usines, entrepôts). Le montant imposable dépend de la valeur de la propriété, il est évalué par une agence nationale (*Valuation Office Agency*). Le montant imposable est ensuite multiplié par une valeur fixée chaque année par le gouvernement en fonction de ses objectifs d'inflation et de réduction de l'endettement. Les petites entreprises sont soumises à un multiplicateur plus favorable. Il est collecté par les *boroughs* pour le compte de l'Etat. L'Etat redistribue ce produit aux collectivités sous forme de dotations fixées selon des critères objectifs ce qui conduit à une très forte péréquation. A Londres la *business rate* rapporte 6,2 Mds £.

L'impôt foncier (*Council tax*) est collecté et conservé par la collectivité qui en fixe le taux, même si ce pouvoir de taux est très encadré par l'Etat. Elle représente environ 14% des ressources des collectivités au Royaume Uni. Dans le Grand Londres la *council tax* rapporte 3,4 Mds £.

Les produits des collectivités sont très encadrés (impossibilité de faire du profit, prix ne devant pas excéder les coûts...). A noter que pour la *GLA*, le système de péage urbain (*congestion charge*) rapporte environ 150 / 200 000 £ par an principalement réinvestis dans les transports en commun (bus et pistes cyclables).

Le recours à l'emprunt qui était jusqu'en 2002 soumis à autorisation de l'Etat, reste très encadré.

Les dépenses des collectivités locales

Les collectivités locales n'ont la clause générale de compétence que depuis le *Localism Act* de 2011. Leurs dépenses sont largement encadrées par l'Etat :

- Environ ¼ des dépenses sont obligatoires (éducation, santé...).
- Pour les dépenses non obligatoires, l'Etat détermine le montant qui doit être dépensé, même si la collectivité a la liberté de décider comment le faire.
- Certaines dotations ne transitent pas par les collectivités mais par des organisations qui sont en charge directement du service public.

²⁸ Sources : Local Government Financial Statistics Report et le rapport de Center for Cities « Ways and means: money management and power in local government » disponible sur <http://www.centreforcities.org/publication/ways-and-means/>.

La réforme de la fiscalité locale (*Spending Review*) de 2010

Cette réforme, effective au 1^{er} janvier 2013, vise à donner plus de pouvoir fiscal aux collectivités à travers trois principales mesures :

- Les collectivités sont autorisées à conserver 50% de la progression du produit de *business rate*. Cette réforme a pour but d'inciter les *boroughs* à créer un environnement favorable pour accueillir les entreprises sur leur territoire. Un système national de plafonds lisse les écarts trop importants entre *boroughs* afin de garantir une certaine forme d'équité.
- Les collectivités ont la possibilité de voter une augmentation de 2% de la *Council Tax*. Mais d'une part, le gouvernement incite financièrement les collectivités à geler cette taxe en offrant une dotation équivalente à 1% de son produit et en réduisant (pour l'année 2011 seulement) les dotations d'un montant équivalent. 85% des collectivités ont voté ce gel en 2013, contre plus que 60% en 2014. D'autre part, toute hausse de 2% doit faire l'objet d'un référendum local.
- Enfin, le *Community Infrastructure Levy* est un nouveau dispositif pour faire contribuer de façon plus mécanique les promoteurs au financement des infrastructures publiques. La collectivité est libre d'utiliser cet argent comme elle le souhaite (voir annexe 4).
- La réduction des contraintes encadrant le choix des dépenses.

Principales critiques de la fiscalité locale britannique :

L'une des caractéristiques majeures de la fiscalité locale est le poids de la redistribution réalisé par l'Etat. Pour autant, plusieurs critiques existent :

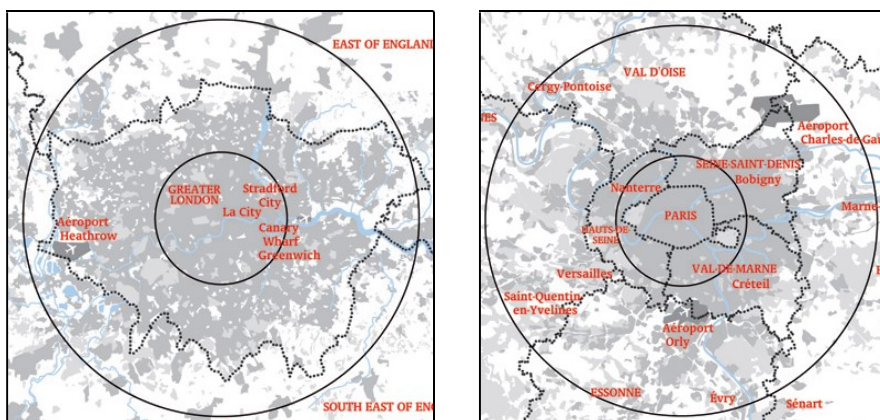
- Le pouvoir local a un contrôle limité sur ses ressources. L'Etat détermine 60% des recettes des collectivités locales et a une influence majeure, par ses dispositions législatives, sur les 40% restants. Les impôts locaux ne représentent qu'une faible part des budgets locaux (moins de 20% en moyenne).
- Les dépenses locales sont orientées par des contraintes nationales ; la capacité d'ajuster les dépenses en fonction des priorités locales est limitée.
- La performance d'un *borough* profite souvent plus au Trésor Britannique qu'au *borough* lui-même, puisque les dotations sont ajustées annuellement.
- Les incitations récentes (réforme de 2010) sont timides et limitées. Les nouvelles possibilités offertes par l'Etat sont encadrées et il est peu probable qu'elles conduisent à des changements significatifs.

II. La gouvernance de la métropole londonienne repose sur deux sphères de gouvernance séparées

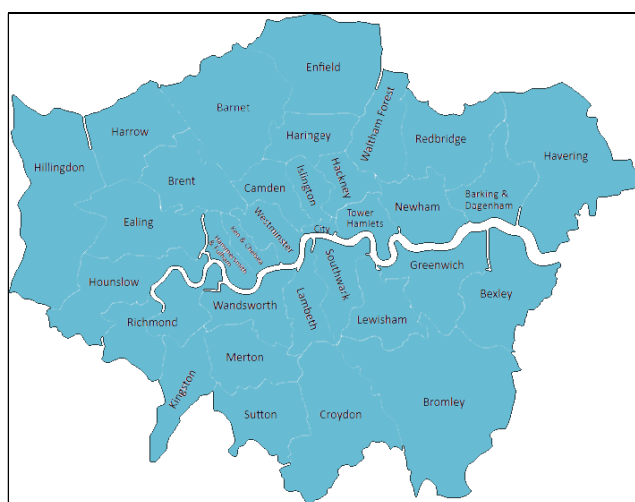
A. Deux sphères de gouvernances distinctes

Selon l'expression de Tony Travers, il est possible de concevoir la gouvernance du Grand Londres sous le prisme de différentes « sphères de gouvernance »²⁹. Il existe deux types d'acteurs qui représentent chacun un écosystème institutionnel propre.

Il s'agit d'une part, de la *Greater London Authority (GLA)*, autorité métropolitaine exerçant ses pouvoirs sur tout le territoire de la métropole. Son territoire reprend le territoire de la LCC. Il est plus vaste que les 4 départements Paris, Seine Saint Denis, Hauts de Seine et Val de Marne³⁰.



Et d'autre part, 32 *boroughs (ou municipalités)* auxquels il faut ajouter la *City of London* à statut particulier. Ils exercent leurs compétences opérationnelles de proximité sur leur seul périmètre géographique. Les *boroughs* correspondent, par leurs compétences et leur gouvernance, à des municipalités dans le contexte français, mais avec toutefois une taille et un budget bien supérieurs qui les rapprochent plutôt des Etablissements Publics Territoriaux. Ces unités territoriales comptent en effet en moyenne 250 000 habitants.



Carte des 32 boroughs et de la City of London

²⁹ « *boroughs* don't account to the *GLA* », in *The politics of London: governing an ungovernable city*. Travers, Tony, 235 p. 2004.

³⁰ Cartes tirée de Paris projet n° 38, regard croisé métropoles européennes (Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad), publication Apur, novembre 2008.

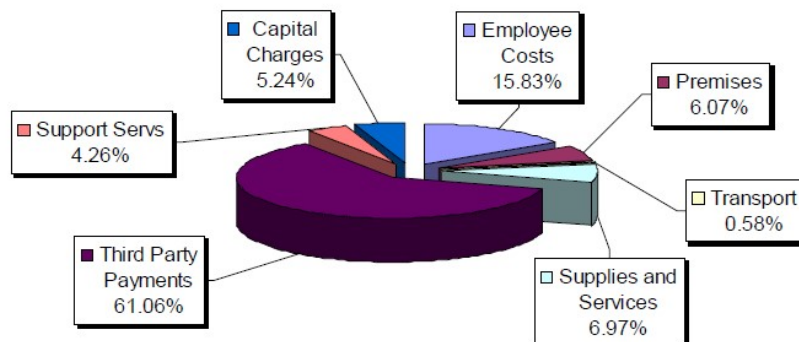
Le fonctionnement d'un *borough* : l'exemple de *Hackney*

Population : 264 000 habitants

Maire : Jules Pipe (Labour) – élu au suffrage universel direct

Conseil du *borough* : 58 membres (51 Travailleurs, 4 Conservateurs, 3 Libéraux démocrates)

Budget : 309M£, réparti ainsi :



Directeur général : Tim Shields. Il a travaillé pendant trente ans dans des collectivités territoriales et notamment dans trois *boroughs* londoniens. Il dispose d'une expérience dans le secteur privé en tant qu'expert-comptable.

B. Une séparation organique entre *GLA* et *boroughs*

Il n'existe, juridiquement et en pratique, ni lien hiérarchique, ni relation de subordination entre *boroughs* et *GLA*. La séparation entre les exécutifs est assez originale et nette. Les élus métropolitains sont issus de modalités d'élection qui ne sont pas liées aux *boroughs*.

La *GLA* est dirigée par le Maire de Londres (*Mayor of London*) élu au suffrage universel direct par un scrutin majoritaire à un tour selon un système préférentiel qui permet aux électeurs d'exprimer un premier et un second choix³¹. La *GLA* dispose aussi d'une assemblée de 25 membres. Ils sont élus au suffrage universel à la proportionnelle pour 11 d'entre eux et au sein de 14 circonscriptions uninominales pour les autres. Ce système permet théoriquement de garantir leur impartialité et leur indépendance tant vis-à-vis du Maire que des *boroughs*.

La quasi-totalité des membres de l'assemblée sont d'anciens ou d'actuels conseillers des *boroughs*. De sorte que si l'assemblée ne les représente pas organiquement parlant, ses membres ont une réelle culture de la gestion locale et du point de vue des *boroughs*.

Les *boroughs*, quant à eux, sont dirigés par une assemblée délibérante (*Council*) qui désigne en son sein un chef (Maire, Leader, ou chef de majorité). Si les *boroughs* ont la possibilité de faire élire leur Maire au suffrage universel direct, seulement 4 *boroughs* ont fait ce choix.

³¹ Le candidat qui obtient la majorité absolue est élu. Dans le cas contraire, l'élection se joue entre les deux candidats les mieux placés. Les voix qui se sont portées sur les autres candidats (éliminés) sont attribuées à l'un des deux candidats en course si l'électeur avait placé un de ces deux candidats en second choix.

Nombre de mandats électifs à Paris et à Londres

Le Grand Londres : moins de 1 900 mandats électifs : 1 851 pour les *boroughs* et 26 pour l'autorité métropolitaine dont le Maire.

Le Grand Paris comptera 6 200 mandats électifs : environ 200 élus métropolitains, 500 pour les Départements dont le Conseil de Paris, 900 pour les EPT et environ 4 500 conseillers municipaux.

Il faut aussi éclairer cette comparaison numérique par les différences qui existent entre les mandats d'élus en Angleterre et en France. La nature des mandats est spécifique, les formes d'indemnisation et de rémunération sont différentes et leur rôle au quotidien dans les institutions n'est pas identique.

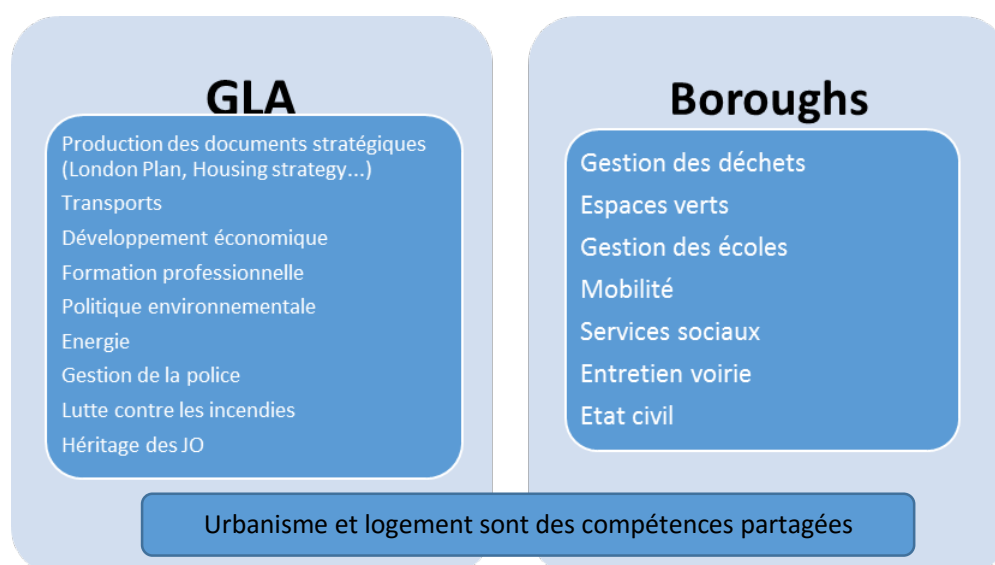
C. Une séparation fonctionnelle entre GLA et *boroughs*

La GLA, à travers son Maire, dispose de pouvoirs stratégiques. La centralisation des pouvoirs exécutifs et législatifs dans les mains du Maire de Londres correspond à cette vision stratégique. La Loi impose au Maire de réaliser 7 documents stratégiques : transport, développement économique, logement, aménagement (*London Plan*) environnement, culture et inégalités dans l'accès aux soins.

A l'inverse, les *boroughs* sont les gestionnaires des services publics. Ils sont en première ligne pour répondre aux besoins de proximité et pour assurer la gestion des services publics.

Cette citation, extraite des documents produits par le cabinet du premier Ministre en 2005, illustre bien la philosophie du système :

« Nous sommes conscients du besoin de maintenir une distinction claire dans les rôles respectifs de la GLA et des *boroughs*. Pour la GLA, il s'agit de se concentrer sur la direction stratégique pour Londres et de dessiner ensemble les clés essentielles du pilotage économique social et environnemental. Et pour les *boroughs*, il s'agit de gérer localement et d'être les champions de la réponse aux besoins locaux ». ³²



32 Cette citation traduite par nos soins se trouve p. 228 dans le London Regional Governance and the London *boroughs*

Schéma de répartition des compétences entre GLA et boroughs

Cette répartition est issue du *GLA Act* de 1999 (1), modifié par le *GLA Act* de 2007 (2) et d'autres ajustements induits par des réformes nationales ayant des conséquences sur le Grand Londres (3).

Le GLA Act de 2007

Les motivations de la réforme

- D'abord, la réforme est motivée par l'idée de donner plus de pouvoirs aux échelons locaux et de renforcer notamment les pouvoirs du Maire et de l'Assemblée.
- Ensuite, elle est permise par la réintégration de Ken Livingstone dans le parti travailliste en 2004. Ce rapprochement va contribuer à ce que le gouvernement central porte un projet de réforme de la *GLA* destiné à renforcer ses pouvoirs.
- Elle tient aussi compte du succès de la candidature aux Jeux Olympiques de 2012. Il appartient de renforcer les pouvoirs du Maire et de la métropole comme organisatrice des Jeux.

Le contenu de la réforme : plus de pouvoir à la GLA :

- Compétence sur la politique du logement (voir chapitre 4)
- Formation professionnelle et santé publique
- Coordination des politiques énergétiques pour lutter contre le changement climatique.
- Des pouvoirs élargis en matière d'urbanisme réglementaire (voir le chapitre 4 sur le logement)
- Des pouvoirs de nomination renforcés pour le Maire et l'Assemblée

Les conséquences pour le Grand Londres de réformes de certains secteurs depuis 2011 ³³

- En matière de sécurité, le Maire de Londres est le responsable de la sécurité et dispose d'une agence dédiée (voir ci-après).
- La *London Development Agency (LDA)* est supprimée, certaines de ses compétences revenant à la *GLA*.
- En matière de logement, transfert à la *GLA* des compétences de maîtrise du foncier et de logement social au préalable exercées par l'agence nationale *Homes and Communities Agency (H&CA)*
- Nouveaux pouvoirs au Maire en termes de développement économique, lui donnant la possibilité de créer de nouveaux organes relevant de la politique d'attractivité (voir chapitre 5)
- Introduction de la *London Environment Strategy* qui remplace 5 stratégies sectorielles.
- Pouvoir de l'Assemblée de rejeter des stratégies du Maire avec une majorité des 2/3

La tendance historique est à une extension des compétences de la *GLA*. En mars 2015, de nouvelles compétences ont été transférées au Maire, notamment en matière d'urbanisme (aménagement des quais) et de gestion du foncier.

A cet égard, le Maire a adressé au gouvernement une demande pour l'obtention de pouvoirs relatifs au service de trains de banlieue, à l'agence des parcs royaux et à l'autorité portuaire de Londres. Un accroissement du pouvoir fiscal est également demandé.

³³ Il s'agit notamment du *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*, du *Public Bodies Act 2011* et du *Localism Act* de 2011.

D. Une séparation fonctionnelle entre *GLA* et *boroughs* qui se traduit en termes financier

Aux yeux de nombreux commentateurs les *boroughs* constituent l'axe fort de la gouvernance londonienne. Le budget des 32 *boroughs* est de 15.6 Mds £ par an incluant 7.8Mds sur l'éducation et 4Mds sur le social ³⁴.

Si la *GLA* affiche un budget de 17Mds sur le graphique ci-dessous ³⁵, les fonds à disposition du Maire de Londres pour les actions de la *GLA* ne sont en réalité que de 2Mds. En effet, l'essentiel des fonds est destiné au financement des agences métropolitaines (voir ci-après paragraphe sur les agences).



Il n'y a pas de lien fiscal entre *GLA* et *boroughs*.

De plus, la Loi interdit à la *GLA* de financer les services ou dépenses des *boroughs* dans de nombreux domaines : éducation, services sociaux, santé... Il s'agit d'éviter une concurrence entre collectivité, d'éviter aussi que la *GLA* puisse se substituer aux *boroughs* et surtout d'éviter tout doublon.

Pour les compétences qui donnent lieu à des interventions conjointes de la *GLA* et des *boroughs*, au premier rang desquelles l'urbanisme et le logement, la *GLA* peut intervenir avec des financements complémentaires : prêts remboursables, subventions... mais il s'agit de contributions sur des projets et des programmes définis dans le temps et pas de financement du fonctionnement des *boroughs*.

III. La *GLA* : une autorité métropolitaine conçue autour d'un Maire puissant et d'une assemblée faible

A rebours de la culture politique du pays, le législateur a conçu une autorité métropolitaine autour d'un Maire fort et d'une assemblée faible.

A. Un Maire puissant

Le Maire de Londres représente à lui seul l'exécutif de la *GLA* en l'absence de bureau exécutif. Il est également détenteur du pouvoir de production des normes juridiques s'appliquant à la métropole londonienne, dans la mesure où la *GLA* ne dispose pas d'une assemblée délibérante.

Il dispose d'une équipe municipale (*mayoral Team*) dont le rôle est primordial. Véritable moteur des décisions politiques et administratives pour la *GLA*, cette équipe joue également un rôle majeur dans les nominations au sein de l'autorité

³⁴ Source site internet de London Councils

³⁵ Source du schéma : site internet de la *GLA* traduit par nos soins.

métropolitaine, notamment au sein des agences. Elle est composée de sept Maires Adjoins dédiés aux compétences stratégiques de la *GLA*. Il s'agit d'hommes politiques nommés mais qui jouent véritablement le rôle de Maire Adjoint comme en France. Certains sont des membres de l'Assemblée, ce qui pose une question sur leur capacité à exercer un rôle de contrôle. L'équipe est aussi composée d'une dizaine de conseillers politiques, ainsi que des ambassadeurs spéciaux nommés par le Maire³⁶. Toutes ces personnes sont nommées par le Maire et travaillent en son nom propre au-delà des appellations particulières. Il s'agit d'une équipe à mi-chemin entre un exécutif collégial et un « super cabinet ».

Le Maire est tenu de rendre compte de son action aux citoyens au travers de deux « *People's question time* » qui sont une séance de questions orales du public. Il doit aussi rendre compte mensuellement aux membres de l'Assemblée lors des « *Mayor's questions times* ».

L'ambivalence des pouvoirs du Maire

Les pouvoirs personnels du Maire de Londres sont avant tout des *soft powers*. Les documents stratégiques, tels que le *London Plan*, ne sont pas conçus comme des documents juridiques contraignants. Ils portent une vision stratégique censée orienter les acteurs dans leurs domaines respectifs (voir chapitre 4).

Malgré des compétences opérationnelles limitées, le Maire de Londres dispose d'une stature politique de premier rang. La métropole londonienne dispose d'une ressource politique très forte. Le Maire a le « pouvoir de dire » Il est particulièrement bien identifié sur la scène nationale et fait régulièrement office de concurrent à l'exécutif national. Il pèse sur le jeu médiatique et sa voix porte au niveau local, national, européen et international. Son pouvoir d'interpellation et d'influence vaut parfois plus que ses compétences juridiques.

Il dispose en outre d'une autorité symbolique à même de créer de l'unité là où les *boroughs* sont particulièrement hétérogènes à tous points de vue. Le Maire est l'autorité d'ensemble qui permet de transcender les clivages de toute nature pour l'intérêt de la métropole. Ce pouvoir d'entraînement lui sert également à associer les acteurs privés.

A la fois visage et voix de Londres, le Maire est ainsi le garant de l'équilibre métropolitain et du dialogue multilatéral avec l'Etat, les *boroughs* et les acteurs privés.

B. Une Assemblée faible cantonnée au contrôle

La métropole dispose d'une assemblée (*Assembly*) mais qui n'est pas une assemblée délibérante disposant du pouvoir de production normative. Elle dispose d'un pouvoir de contrôle (*scrutiny*) sur les actes émis par le Maire, sur le respect de ses engagements et sur le budget métropolitain. Ses membres peuvent en effet opposer leur veto au budget présenté par le Maire à la majorité des deux tiers – cas extrêmement rare. Afin d'exercer son pouvoir de contrôle, l'Assemblée est organisée en comités thématiques qui correspondent aux compétences exercées par le Maire.

L'assemblée dispose en outre de pouvoirs de nomination importants dans les grandes agences métropolitaines. C'est notamment le cas pour le conseil d'administration de la *London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)* – responsable de la prévention et de la lutte contre les incendies.

³⁶ Fonction symbolique.



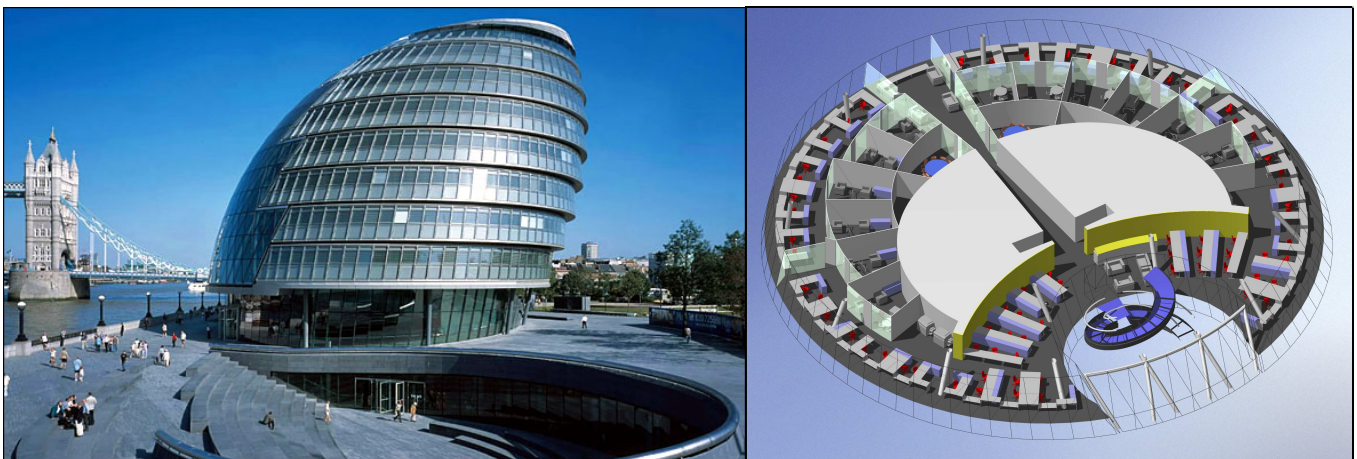
L'assemblée du Grand Londres auditionnant le Maire lors d'une séance des Mayor's questions times ³⁷

IV. Le « Groupe GLA » conçu comme une autorité métropolitaine légère

Prenant acte des critiques et échecs des autorités métropolitaines lourdes qu'avait pu connaître Londres, le législateur a souhaité rendre la GLA agile et souple. Au côté de ses organes institutionnels (Maire et Assemblée), elle a ainsi constitué ce qui apparaît comme un « groupe GLA » composé d'une administration légère et de plusieurs agences métropolitaines spécialisées conçues comme des filiales.

A. Une administration légère

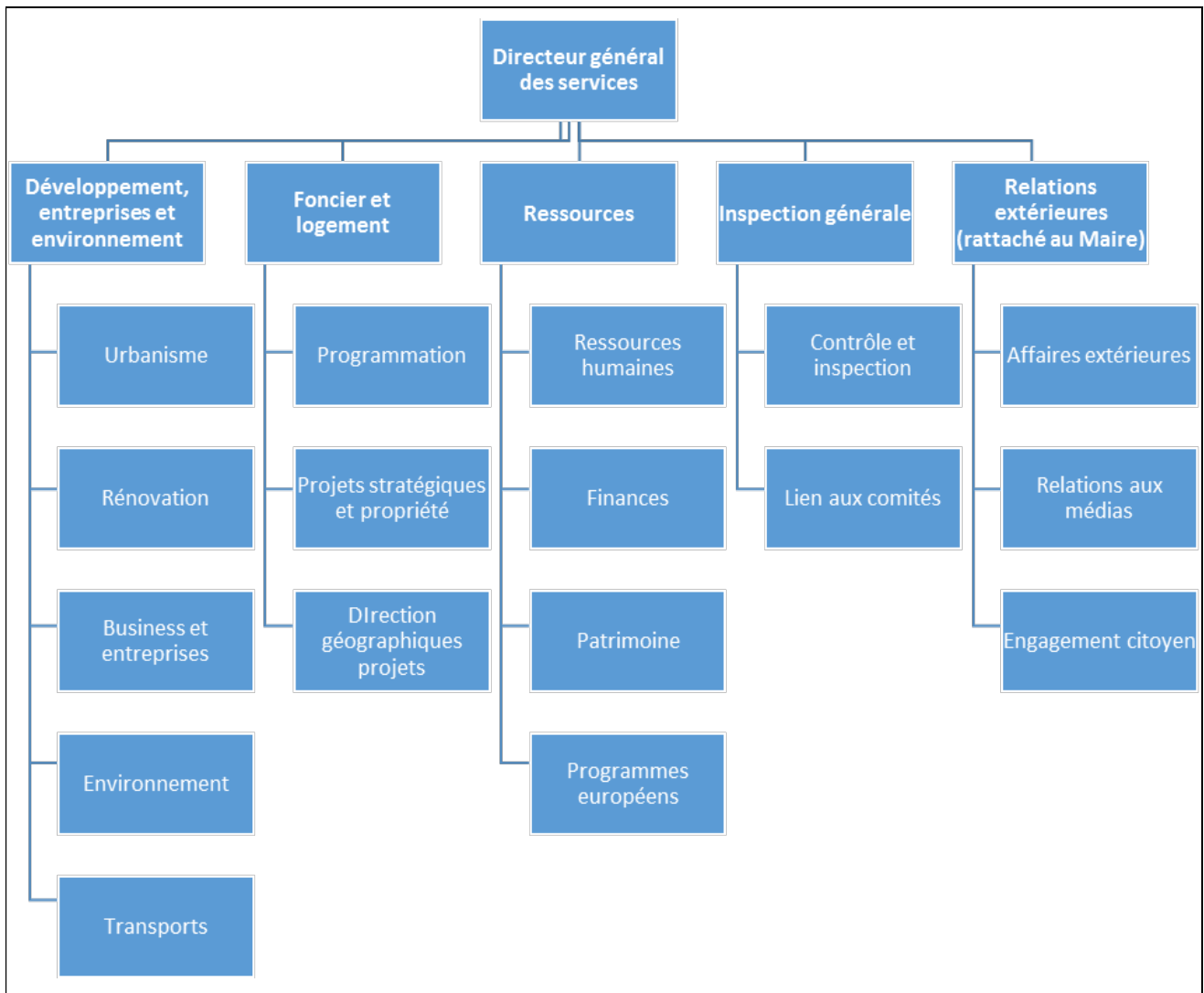
Le livre blanc sur la réforme (voir chapitre 2) visait une bureaucratie d'environ 250 personnes pour l'autorité métropolitaine. L'hôtel de ville métropolitain (ci-dessous en vue extérieure et intérieure) a été délibérément conçu pour ne pouvoir accueillir qu'un nombre limité de fonctionnaires.



Aujourd'hui l'administration de la GLA est composée d'environ 650 agents. Elle se déploie autour des compétences les plus centrales et les plus « régaliennes » de la GLA : planification, urbanisme, logement, environnement, développement économique.

³⁷ Source : site internet de la GLA et rapport annuel de l'assemblée

Au-delà des spécificités de la gestion du service public local que représente la structure externalisée de la GLA, l'organisation de l'administration est similaire à celle des collectivités territoriales françaises. On y retrouve un directeur général des services ainsi que l'équivalent de directeurs généraux adjoints et des directeurs de départements. A la différence de ses homologues françaises, la GLA emploie des agents issus pour une part du secteur privé. De nombreux départements sont dédiés à la gestion de la relation avec les agences afin de garantir la transversalité. D'autres ont pour mission d'assurer un lien avec les acteurs privés et le monde économique.



Organigramme simplifié de la GLA

Un modèle de transparence ?

Comme c'est le cas dans plusieurs administrations britanniques, la culture de la transparence est très présente dans les services de la *GLA*.

La plupart des documents de l'administration, y compris des documents de travail, sont publiés sur le site internet. Certains documents, dont le *London Plan*, apparaissent avec le suivi des modifications afin que chacun puisse constater les paragraphes qui ont évolué.

Les salaires des membres de la direction générale et des responsables des agences du Groupe *GLA* sont systématiquement publiés, ainsi qu'un bilan précis de leur action. Leur lettre de mission affichant leurs objectifs est publique.

De même, l'ensemble des relations partenariales et invitations ayant bénéficiées à chaque cadre dirigeant est publiée : invitation à déjeuner, participation à un séminaire financé par tel groupe, invitation à tel spectacle, cadeaux reçus...

Cette administration peut sembler sous-dimensionnée au regard de la taille et des enjeux rencontrés par l'institution. L'organisation très externalisée du groupe *GLA* explique ce fait. En effet, à ces effectifs s'ajoutent ceux des agences métropolitaines spécialisées.

B. Des agences métropolitaines spécialisées conçues comme des filiales

La volonté initiale du législateur était de cantonner les services de la *GLA* à la production de stratégies et donc de confier à des agences spécialisées la mise en œuvre des politiques publiques métropolitaines. Le système repose sur l'idée que le Maire ne doit pas être directement responsable de la délivrance de services métropolitains. L'autorité métropolitaine fonctionnant comme un groupe, la société mère (la *GLA*) produit les stratégies et ses filiales (*functional bodies*). Chaque Agence a un lien différent avec le Maire.

Les agences membres du groupe sont au nombre de quatre :

Transport for London (TfL)

TfL est l'autorité compétente pour la gestion des transports métropolitains à Londres. Elle est responsable non seulement des transports souterrains et en surface (bus et taxis), mais également de l'aménagement des pistes cyclables et de la voirie, de l'accessibilité, la gestion du trafic et de la taxe de circulation (*congestion charge*).

TfL est dirigé par un conseil d'administration, ses membres sont nommés par le Maire de Londres, qui y siège également. L'adjoint aux transports de Londres préside ce conseil. Avec 30 000 salariés et un budget de plus de 10Mds£, elle est de loin l'agence la plus importante de la *GLA*. Très bien identifiée par les usagers qui, pour la plupart, savent que les transports métropolitains relèvent de la compétence du Maire de Londres, *TfL* est un organe stratégique pour ce dernier, qui en fait un levier politique important.

Elle est aussi l'agence la plus puissante. Comme le souligne l'IAU, « *TfL* a un rôle et une importance particuliers dans le domaine de l'aménagement que n'a pas aujourd'hui le STIF en Ile-de-France : *TfL* pèse, à travers les avis qu'elle émet pour le compte du maire à destination des *boroughs*, sur la réalisation ou non d'un projet d'aménagement, sur son contenu et sur les compensations à imposer aux développeurs à travers les négociations »³⁸.

³⁸ L'articulation aménagement / transport à Londres. IAU îdf, 2012, 66 p.

Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC)

Cette agence est un organe stratégique qui contrôle les services de police métropolitains pour le compte du Maire. Elle a un rôle organisationnel et non opérationnel, dans la mesure où elle prépare et contrôle le budget de la sécurité métropolitaine, assure le fonctionnement efficient des services et les résultats obtenus en termes de sécurité. Le fonctionnement opérationnel des services demeure en dehors du champ de compétences du Maire (compétences centrales). Il est assuré par le *Commissioner of Police of the Metropolis*, nommé par la Reine, agissant pour le compte du ministère de l'intérieur (*Home Office*) et responsable devant la MOPAC. La MOPAC gère ainsi près de 50 000 personnes pour un budget d'environ 4Mds£.

London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)

Cette agence est également un organe stratégique, qui contrôle les services de prévention et de lutte contre les incendies au sein de l'aire métropolitaine de Londres. Elle organise et contrôle le fonctionnement du service et assure la production d'un service efficient. Le commandement opérationnel est exercé par le *Commissioner*, qui agit pour le compte du *Department for Communities and local government (DCLG)* du gouvernement central. L'agence agit sur environ 6000 agents pour un budget de 500 M£.

London Legacy Development Corporation (LLDC)

Cette agence a pour vocation de planifier le développement du *Queen Elizabeth Olympic Park* créé pour les Jeux Olympiques de 2012. Politique importante pour la métropole, la capitalisation sur la réussite des jeux olympiques est également un vecteur non négligeable de développement économique. L'agence dispose d'un budget de 200M£.

Il convient de mentionner la situation particulière de l'organe *London and Partners*, structure chargée du développement économique et de l'attractivité de la métropole. En effet, issue de fusions complexes, cette structure est directement rattachée au Maire et fait donc partie intégrante du noyau du groupe GLA.

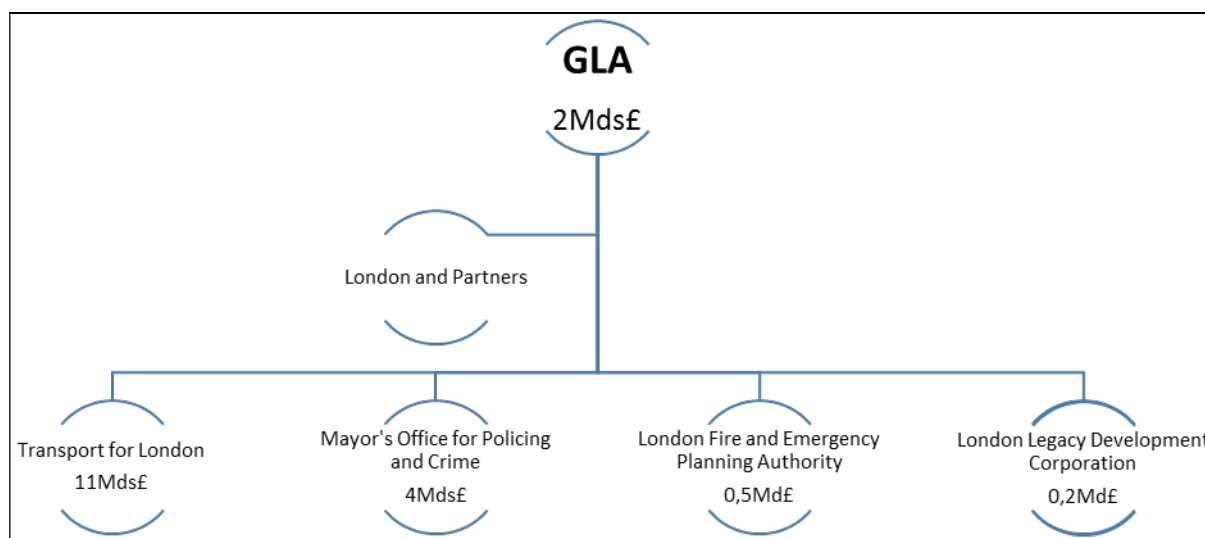


Schéma représentant le Groupe GLA et ses agences (bodies)

V. La gouvernance métropolitaine de Londres : un système d'interdépendances

Nous avons vu que la gouvernance du Grand Londres repose sur l'existence de deux sphères de gouvernance séparées qui se traduit par une séparation organique, fonctionnelle et financière. Pourtant, au-delà de ces séparations, ce qui frappe, c'est les interdépendances qui lient les acteurs et qui conduisent le système à fonctionner. Finalement, la gouvernance du Grand Londres fonctionne parce que chaque acteur trouve des intérêts au fonctionnement du système.

A. *GLA* et *boroughs* sont financièrement et institutionnellement interdépendants

Tout d'abord, la *GLA* ne vient pas concurrencer les *boroughs* sur leur sphère de compétences, ces dernières étant bien réparties par la Loi. Ainsi, tant la *GLA* que les *boroughs* cherchent à préserver un équilibre en dehors duquel un risque de concurrence délétère apparaîtrait. Cet équilibre est fondé sur le fait que si la *GLA* dispose des leviers stratégiques et organisationnels pour la gestion de la métropole, elle demeure tributaire de la bonne volonté des exécutifs des *boroughs* pour la réalisation de nombre de ses projets.

Alors que la lettre de la Loi concernant l'organisation de la métropole londonienne semblait imposer une prédominance du stratégique sur l'opérationnel - donnant, par exemple, force de loi au *London Plan* censé ainsi s'imposer aux *boroughs*-, l'esprit en est tout autre. La culture institutionnelle britannique conduit la *GLA* et les *boroughs* à interagir à travers une succession d'accords et d'échanges dans lesquels le pragmatisme prime. Pour les grands projets faisant intervenir les deux types de collectivités territoriales que sont le *GLA* et les *boroughs*, ces derniers recherchent en effet avant tout un consensus de nature contractuelle. Ce format de dialogue centré sur la négociation, s'il facilite souvent l'entente entre les parties, est également propice à accueillir des partenaires privés dans les projets, là où un mode d'interaction unilatéral leur serait moins familier.

La fixation des objectifs de construction de logements représente à cet égard un exemple éclairant (voir chapitre 4). En effet, alors que le Maire dispose en cette matière d'un pouvoir de nature normative, les projets donnent lieu la plupart du temps à des négociations. La *GLA* privilégie un fonctionnement souple, pacifié, autour de la discussion et de la recherche d'accords, plutôt que l'application de la règle juridique.

Un autre point saillant des modes d'interaction observables entre *GLA* et *boroughs* est le fonctionnement en réseau. Depuis les années 1990, les *boroughs* sont constitués en association. L'actuelle structure de coopération est *London Councils*. Cette association a un rôle de lobbying (60 agents) : faire pression, faire valoir les intérêts des *boroughs* et la recherche des financements. Elle gère aussi certains dispositifs qui s'étendent sur tout le territoire métropolitain (60 agents) comme par exemple une carte offrant des avantages aux seniors. Les élus se réunissent en groupes de travail mensuels. Si cette association n'a joué qu'un rôle modeste dans le passé, elle évolue d'une posture de défenseur d'intérêts locaux vers une organisation qui essaye de construire des propositions communes et sa propre vision collective. Elle favorise ce travail en réseau dans un contexte financier contraint.

En pratique, plusieurs éléments participent d'une relation fluide entre *GLA* et *boroughs* :

- Le travail d'intermédiaire effectué par le *Chief of staff* de la *GLA* : une personnalité expérimentée qui a réalisé sa carrière dans les *boroughs* et qui est apprécié par ses pairs ;
- l'existence d'une commission représentant les *boroughs* de la périphérie auprès du Maire : la *Outer London Commission* ;
- la forme majoritairement bilatérale des relations entre *GLA* et *boroughs* pour les projets incluant ces derniers ;
- l'élaboration d'une charte de respect et de bonne conduite, la *London City Charter* en 2009, qui est venue objectiver les relations parfois houleuses entre les deux sphères de gouvernance. Sur la base de cette Charte et du travail collectif réalisé, le Maire effectue certaines prises de position « au nom de tous ».

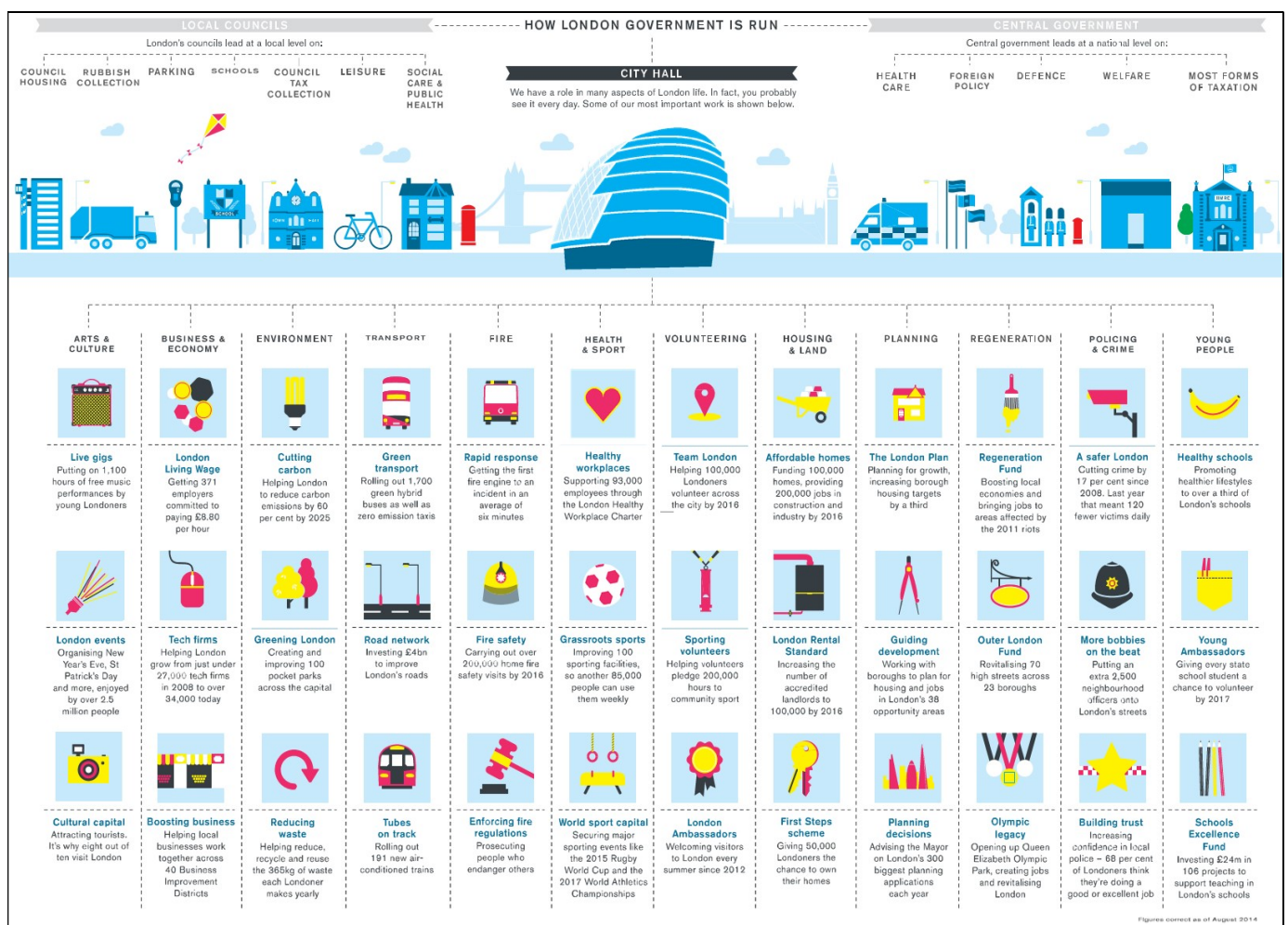
Plus encore, malgré des intérêts parfois divergents, Maire et *boroughs* sont rassemblés dans le combat pour obtenir des financements du gouvernement central. Loin d'être anecdotique, ce combat commun permanent conduit à une véritable coopération des deux sphères sur bon nombre de projets d'envergure (notamment d'aménagement et de logement) dans l'aire métropolitaine londonienne.

L'équilibre fragile des relations entre la GLA et les boroughs : séparation, interdépendance et parfois concurrence.

Il convient toutefois de nuancer toute conception trop harmonieuse de la séparation entre compétences stratégiques et opérationnelles, entre *GLA* et *boroughs*.

D'une part, la *GLA* dispose de compétences opérationnelles comme le transport, la gestion du trafic ou la police. Ces compétences, bien identifiées par les habitants comme relevant du Maire, sont d'une importance politique majeure.

D'autre part, la *GLA* investit de plus en plus de champs opérationnels. L'illustration ci-dessous est extraite d'une brochure³⁹ réalisée par la *GLA*. Elle représente en haut à gauche l'action des *boroughs* (*local councils*), en haut à droite l'action du gouvernement (*central government*) et au centre l'action de l'autorité métropolitaine. Formidable communicatrice, la *GLA* valorise même des programmes assez marginaux. Cette brochure a reçu un assez mauvais accueil des *boroughs* qui estiment, notamment compte tenu du volume des dépenses, être le niveau le plus important de la sphère publique londonienne.



³⁹ Téléchargeable sur le site de la *GLA* à <http://www.london.gov.uk/city-hall/city-hall-blog/2014/09/a-new-guide-to-city-hall>

B. Une interdépendance forte existe entre la GLA et l'Etat

Du fait de la centralisation du Royaume Uni, de l'histoire de la métropole londonienne et d'une forme de dépendance financière de la GLA vis-à-vis des Ministères finançant ses projets, l'Etat joue un rôle prépondérant.

Ainsi, en matière de dépenses publiques à Londres, l'Etat gère des budgets beaucoup plus importants que les *boroughs* et la GLA. En moyenne, seules 18% des recettes fiscales générées par l'activité économique sont conservées par les collectivités britanniques, le reste étant centralisé et redistribué par l'Etat. Dans le Grand Londres, ce pourcentage est seulement de 7%.

De plus, l'autonomie budgétaire du Maire ne concerne que 12% des 17Mds£ de dépenses du « groupe GLA » comme le mentionne le budget. Les recettes de natures budgétaires de la GLA sont de 501,4 millions £ seulement.

Si la GLA dépend fortement de l'Etat pour le financement de ses projets, l'Etat ne dispose pas, à l'inverse de la France, d'un moyen d'imposer ses objectifs sur certains programmes nationaux. Il est ainsi tributaire des projets montés par la GLA et se doit de mener un dialogue constructif pour atteindre ses objectifs.

VI. La pratique politique a façonné la gouvernance métropolitaine actuelle

Une clé de compréhension du modèle métropolitain londonien réside dans la pratique politique depuis 2000.

La Loi envisageait une autorité métropolitaine faible et un Maire avec un rôle essentiellement symbolique. Au-delà des textes initiaux, la pratique du pouvoir par les deux Maires élus ⁴⁰ a contribué à façonner le système métropolitain actuel.

Il faut aussi souligner que les deux Maires bénéficient d'un certain alignement politique qui, de fait, crée un contexte plus favorable entre l'Etat et l'autorité locale. En effet, les travaillistes ont dirigé le pays de 1997 à 2007, et depuis 2008, ce sont les conservateurs qui détiennent la majorité au parlement britannique.

A. Ken Livingstone va imposer la figure du Maire comme celle d'un défenseur acharné des intérêts de la Capitale.

Le premier Maire affirme la métropole par des actes politiques forts : mise en place d'un péage urbain, élaboration du premier *London Plan* en moins de 4 ans, candidature aux JO... Il n'hésite pas à s'opposer aux *boroughs* (logement, déchets...) et à l'Etat central. Il s'oppose notamment à la décision du gouvernement de financer la réhabilitation du métro par voie de partenariat public / privé, décision qui serait selon lui contre les intérêts des londoniens. Enfin, suite à sa réintégration dans le Parti Travailliste, il obtient même du gouvernement de Tony Blair une réforme qui renforce les pouvoirs de l'autorité métropolitaine en 2007.

Ken « le rouge » ⁴¹ et la City of London

La relation que va développer le nouveau Maire avec la *City of London* illustre cette stratégie d'alliance métropolitaine pour légitimer l'institution nouvelle. Certains avaient pu croire qu'il essaierait d'obtenir la réforme de cette institution féodale afin notamment de capter une partie de la manne financière au profit de la métropole. A l'inverse, le nouveau Maire nomme à des postes clés des personnalités de la *City*, dont ses entrepreneurs (de *London First*) qui avaient œuvré pour restaurer une autorité métropolitaine. Il pose même sa vision du Grand Londres exposée dans le *London Plan* comme celle d'une ville globale. Cette vision est celle d'une ville dont la croissance ne doit pas être entravée par les contraintes.

⁴⁰ Ken Livingstone de 2000 à 2008 et Boris Johnson depuis 2008

⁴¹ Surnom donné à Ken Livingstone pour signifier son appartenance à l'aile gauche du parti travailliste

B. L'alternance politique en 2008 renforce l'autorité métropolitaine.

Elle prouve la stabilité du système et renforce son acceptation par le Parti Conservateur. Ken Livingstone est sanctionné par les électeurs de la périphérie de Londres notamment parce qu'ils estiment que le Maire favorise trop la zone centrale (Péage urbain...).

C. Boris Johnson développe une approche différente plus respectueuse des *boroughs*.

Dès son élection, il élabore la charte de gouvernance *GLA/ boroughs* que nous avons précédemment évoquée. Elle pose des principes de respect mutuel, de travail collaboratif et vise à rechercher les points d'accord dans l'intérêt des Londoniens.

Il annonce qu'il n'appliquera pas les nouveaux pouvoirs octroyés par la loi de 2007 notamment sur le fait d'imposer aux *boroughs* 50% de logements abordables et sociaux dans les projets de logement (voir chapitre 4).

Il crée une commission de *l'Outer London* pour que les intérêts de la périphérie s'expriment et soient mieux pris en compte dans les politiques métropolitaines.

Enfin, il a profité des Jeux Olympiques qui ont contribué à légitimer la *GLA*. Le Grand Londres a parfaitement su mettre les forts investissements générés au service d'un projet de requalification et de développement urbain de zones défavorisées (voir chapitre 6).

VII. Les débats en cours

A. Le périmètre et le nombre de *boroughs*

Plusieurs débats récurrents existent sur la taille des *boroughs*. Certains estiment qu'ils devraient être regroupés pour n'en garder que 5 ou 6. D'autres estiment qu'ils devraient être fragmentés en plus petites unités.

Au-delà de cette controverse ancienne qui ressurgit parfois, l'idée qui semble s'imposer est que les *boroughs* ont désormais une « taille correcte⁴² » pour permettre à la fois la proximité et la capacité à agir.

B. Les pouvoirs de l'Assemblée

Au vu des pouvoirs limités de l'Assemblée, la question de ses compétences et de sa composition est régulièrement posée. Dans sa configuration actuelle, elle ne semble pas représenter d'enjeu majeur pour les *boroughs*. Si en revanche elle était conduite à prendre de nouvelles responsabilités à plus fort impact politique, la question de la représentation des *boroughs* en son sein se poserait.

Un autre débat actuel concerne la pratique selon laquelle des membres de l'Assemblée sont recrutés dans l'équipe du Maire. Manifestement problématique au regard de leur fonction de contrôle en tant que membres de l'Assemblée, cette confusion des rôles est critiquée.

⁴² Tony Travers, entretien individuel réalisé à l'occasion de cette étude

London Councils plaide par exemple pour que ce soient les boroughs qui soient en capacité de remplir ce rôle de contrôle du Maire de Londres. Leur proposition consisterait à désigner un conseiller, au sein de chaque borough, qui serait affecté à temps plein à ce travail de contrôle (*leader scrutiny person*).

C. L'équilibre des pouvoirs entre autorités locales et pouvoir métropolitain

Avec le temps, les relations entre les *boroughs*, la City et le Maire sont devenues plus harmonieuses. Cet équilibre partenarial devra faire face à deux défis à l'avenir qui pourraient le menacer :

- Un renforcement des pouvoirs financiers du Maire : dans cette hypothèse, la coopération d'intérêts entre *GLA* et *boroughs* pour obtenir des financements de l'Etat se verrait fragilisée, et le risque d'une concurrence pourrait s'instaurer.
- Au rythme actuel de sa croissance, Londres sera à moyen terme une ville de plus de 10 millions d'habitants. Les besoins structurels de la ville impliqueront des infrastructures que certaines autorités locales ne souhaiteront pas accueillir sur le territoire. Le Maire devra donc imposer des projets, des infrastructures, des évolutions à certaines zones du territoire. Il devra cependant être très attentif à ne pas provoquer une coalition des *boroughs* contre son autorité.

D. Une demande constante et argumentée pour un renforcement des pouvoirs fiscaux du Maire

Un rapport de mai 2013 de la commission des finances de la *GLA* ⁴³ présidée par Tony Travers et reflétant la position des acteurs publics et privés auditionnés, conclut à la nécessité de renforcer la décentralisation (*devolution*) au Royaume-Uni et particulièrement à Londres.

Le rapport dresse une série de propositions précises de nature à augmenter les pouvoirs fiscaux du Maire et de la *GLA* ainsi que sur la relation de Londres avec ses voisins et le reste du pays.

Ce désir de décentralisation se traduit également par les demandes d'autres métropoles britanniques, telles Birmingham ou Manchester, de disposer d'un modèle de gouvernance similaire à celui de la *GLA*, avec un Maire aux pouvoirs et à la « capacité de dire » étendus. Il relève plus généralement d'un état de l'opinion publique marquée notamment par le référendum écossais.

⁴³ Raising the capital, *The report of the London Finance Commission*

Les verbatims issus de nos entretiens ont été anonymisés et traduits.

Le Maire de Londres

« Le Maire du Grand Londres est une version limitée d'un Maire fort ».

« Son pouvoir de parler est le pouvoir le plus fort. Les outils sont secondaires ».

« Le Maire de Londres est la voix de Londres, alors que les *boroughs*, qui ne sont jamais d'accord, parlaient de plusieurs voix ».

« Il a le pouvoir d'un mégaphone (*megaphone power*) ».

« Il faudrait améliorer le pouvoir du Maire sur ses agences pour être sûr qu'elles font ce qu'il leur demande ».

« Au final, la *GLA* est une autorité de transports avec quelques pouvoirs annexes »

« Tous les débats convergent vers la nécessité de rendre les collectivités responsables de leur destinée économique. Le Maire de Londres doit avoir un pouvoir fiscal plus grand ».

La gouvernance et les relations *GLA / boroughs*

« La gouvernance de Londres est un bordel génial ».

« La réussite du grand Londres tient aussi au fait que les acteurs font cause commune ».

« Il a fallu dix ans pour installer la confiance ».

« Nous (la *GLA*) ne disons surtout pas aux *boroughs* ce qu'ils doivent faire, car ils s'empresseraient de faire l'inverse ».

« Les *boroughs* ne sont pas un échelon administratif qui serait inférieur à la *GLA*, ils ne doivent pas lui rendre de comptes ».

« Le fait que les élections de la *GLA* et des *boroughs* soient totalement distinctes laisse l'espace politique pour que le Maire crée des liens avec eux ».

« Nous (les *boroughs*) n'avons pas besoin de permission de la *GLA* ».

« Si la *GLA* avait vraiment de l'argent à partager entre *boroughs* ce serait la guerre ».

« Nous (*boroughs*) n'attendons pas que la *GLA* « égalise » Londres (dans le sens du principe d'égalité). Nous attendons d'elle de la stratégie et qu'elle offre plus d'opportunités aux *boroughs* d'avancer ».

« Il faut toujours chercher le compromis : sur des projets de développement, au cas par cas, ainsi que sur les documents stratégiques ».

« Le Congrès⁴⁴ est juste une réunion pour faire le show ».

« Il y a toujours le risque que les *boroughs* se liguent et demandent la suppression de la *GLA*. Le Maire ne peut pas trop pousser son avantage, les *boroughs* pourraient se rebeller ».

La gouvernance et les relations *GLA* / City of London

« Au départ, le Maire et la *City* ont conclu une sorte de pacte : chacun ne rentre pas dans le cercle de l'autre, cela a été le secret du bon fonctionnement de la *GLA* ».

⁴⁴ Rencontre annuelle entre les exécutifs du Grand Londres (Maire, 32 *boroughs* et la City of London)

2. Focus thématiques

Chapitre 4. Un volontarisme en matière de logement non couronné de succès

Le logement est le principal sujet de débat métropolitain et le premier sujet de préoccupation des acteurs publics et privés.

Face à une population croissante, le marché du logement ne répond pas aujourd'hui aux besoins, tant quantitatifs que qualitatifs, et connaît un niveau et une croissance des prix importants (I). Dans ce contexte et sous l'impulsion de son premier Maire, l'autorité métropolitaine s'est progressivement investie dans la compétence logement (II). Conformément au principe de séparation fonctionnelle exposé dans le chapitre précédent, la GLA dispose essentiellement d'un pouvoir d'orientation stratégique (III) là où les *boroughs* ont un rôle de mise en œuvre (IV). Cependant, l'intervention de la GLA n'a pas, jusqu'à présent, permis de répondre aux défis métropolitains relatifs au logement (V). Il faut reconnaître que plusieurs éléments contribuent à rendre objectivement difficile la résolution de la situation (VI). La récente révision du *London Plan* (mars 2015) a permis de faire la lumière sur les débats en cours sur le sujet (VII).

L'annexe 2 complète cette partie en illustrant le cycle d'un projet d'aménagement et le rôle des promoteurs/ aménageurs, des *boroughs* et de la GLA. Cet exemple illustre le fait que le secteur public délègue la plupart du temps au secteur privé la maîtrise d'ouvrage des projets en lui transférant la prise de risque et le profit. Il illustre aussi le système de l'urbanisme négocié britannique où public et privé vont se livrer à des négociations acharnées sur le financement, par le privé, des infrastructures collectives.

L'urbanisme négocié à la britannique

Les documents de planification, stratégiques ou locaux, sont au Royaume-Uni la base sur laquelle acteurs publics et aménageurs vont négocier. Ils ne déterminent pas l'utilisation des sols comme en France. Ils ne sont pas opposables aux tiers. Ils sont formulés en termes d'objectifs. Ils donnent la tendance, orientent, influencent le développement. Les décisions qui sont prises en matière d'urbanisme s'intéressent au respect des objectifs et ne cherchent pas à contrôler la conformité avec les règles. C'est ce qui explique la place importante réservée à la négociation. Elle porte essentiellement sur les contreparties que devra fournir le promoteur (*planning gains*) et marginalement sur le contenu de ces projets.

A titre d'exemple, un des enjeux majeurs de la construction de logements est la valeur relative de l'utilisation du site. En effet, la plupart des zones n'a aucune destination spécifique dans les documents réglementaires qui sont d'usages mixtes (*mixed use*). Aussi, dans les zones où il est plus profitable de construire des bureaux que des logements, l'objectif sera d'obtenir malgré tout un peu de logement dans le projet quelque soient les caractéristiques de ces logements. A l'inverse, sur les zones où les projets se portent naturellement sur le logement, il sera possible aux autorités locales d'imposer des contraintes qualitatives plus fortes : logements sociaux, logements familiaux...

Logement social et logement abordable (*affordable*)

La notion de logement social (*social housing*) laisse depuis les années 2000 progressivement place à celle de logement abordable (*affordable housing*). Cette dernière catégorie est assez floue et a évolué dans le temps, ce qui rend difficile les comparaisons.

Le caractère abordable est fixé est fonction de la valeur moyenne des loyers constatés à l'échelle des boroughs. Elle correspond à des logements loués ou vendus à hauteur de 80% des prix moyens pratiqués par le secteur privé, très loin des loyers du parc social qui se situent à environ 35% des prix du marché.

Ce glissement sémantique accompagne la fin du financement du logement social. Comme ces logements dits abordables sont moins subventionnés à la construction, ils sont aussi loués ou vendus à des prix proches de ceux du marché.

I. Les éléments de contexte : un déséquilibre croissant entre demande et offre de logements entraînant une importante hausse des prix

A. Une demande de logement très forte liée à la croissance démographique et à l'attraction économique

Aujourd'hui peuplée de 8,6 millions d'habitants, le Grand Londres croît depuis 10 ans au rythme annuel d'environ 100 000 habitants. Les perspectives annoncent une population portée à 9 millions en 2020 et 10 millions en 2030.

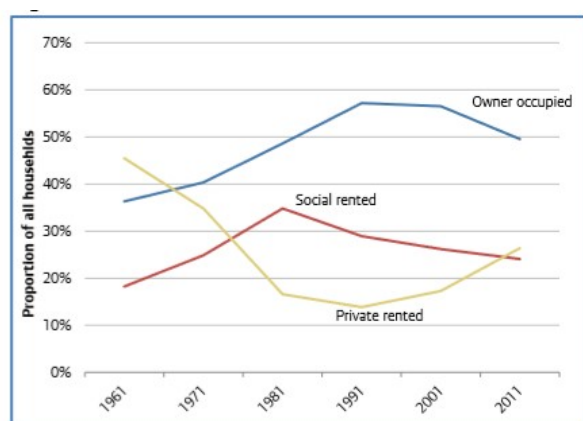
Cette croissance est principalement due à l'immigration économique. En effet, aujourd'hui, trois millions de Londoniens sont nés à l'étranger (plus de 36 % de la population totale) et les estimations récentes projettent que ce taux sera de 50% en 2030. 40% des enfants qui naissent dans la capitale britannique ont au moins un parent de nationalité étrangère.

Il faut noter que l'ampleur de cette croissance n'a pas été anticipée dans les années 2000. Le recensement de 2011 révèle que la population du Grand Londres est supérieure de 400 000 personnes par rapport aux prévisions. Aussi, l'écart entre les mesures prises et les mesures nécessaires n'a cessé de croître. Ainsi, les experts estimaient en 2008 que Londres avait besoin de 700 000 logements pour les 20 ans à venir. Cette estimation est désormais passée à 1 million de logements. Le chiffre repris dans la presse et les documents de la GLA est désormais d'un besoin de 50 000 logements par an.

En matière de logement social, Londres compte 354 000 demandeurs (1,8 millions au plan national) représentant 886 000 personnes (4,5 millions au niveau national). En moyenne, 10% de la population des *boroughs* sont inscrits sur le fichier des demandeurs de logement.

B. Une offre de logements structurellement insuffisante

Le Grand Londres compte un parc de 2 200 000 logements environ, qui sont à 52% individuels et à 48% collectifs. Le parc social est passé en dessous de 25% depuis le milieu des années 2000. Le parc locatif privé, qui était de 45% dans les années 1970 et avait fortement décliné, augmente de nouveau depuis les années 1990 et s'établit à près de 30% aujourd'hui.



En bleu : les propriétaires occupants représentent 50% des ménages (contre 70% en moyenne nationale)

En rouge : les locataires du parc social sont en baisse à moins d'un quart des ménages (moyenne nationale 19%)

En jaune : plus du quart des ménages sont des locataires du parc privé (moyenne nationale 11%)

Statut d'occupation des logements du Grand Londres, en part des ménages ⁴⁵

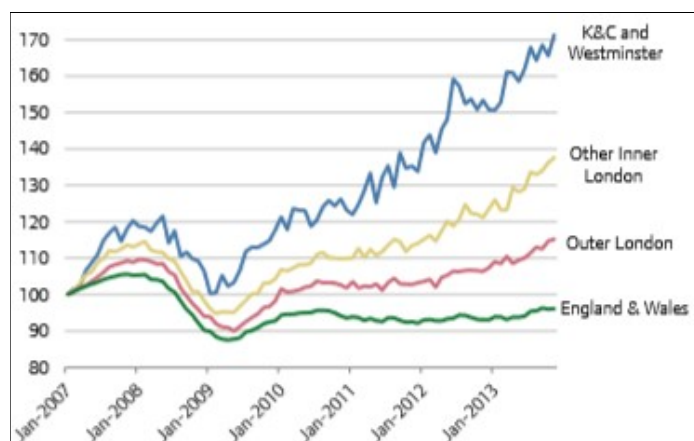
⁴⁵ Source: London Housing Strategy 2014

C. Une forte croissance des prix, décorrélée du reste du pays

La crise actuelle du logement s'illustre de façon aigüe par les prix des logements qui sont élevés et en forte croissance.

En 2015 :

- Le loyer moyen est de 1 038 £ mensuel (soit 50% du salaire moyen au Royaume Uni).
- Le prix moyen à l'achat est de 388 000 £ (soit 72% de plus que le prix moyen au Royaume Uni).
- En 10 ans les prix ont augmenté de 94% alors que les salaires ont augmenté de 30%.



En vert : les prix des logements en Angleterre et au Pays de Galles

En rose : les prix dans la deuxième couronne de l'agglomération londonienne.

En bleu : les prix dans les deux boroughs les plus centraux de Londres.

En jaune : les prix dans les autres boroughs du centre et de petite couronne de Londres.

Indice des prix des logements en Grande-Bretagne entre 2007 et 2014 ⁴⁶

II. Sous l'impulsion de son premier Maire, l'autorité métropolitaine a obtenu la compétence logement

A. En 2000, le Maire n'a aucune responsabilité directe sur les dépenses de logement

Avec l'abolition de la GLC (1986), les responsabilités en matière de logement furent essentiellement reprises en main par l'Etat. Le GOL était responsable d'élaborer la stratégie de logement à Londres, qui devait être approuvée par le Secrétaire d'Etat. Ce dernier déterminait les enveloppes d'investissement pour chacun des 33 boroughs. L'Agence Nationale (HC) gérait l'allocation des subventions au logement social versées aux associations de logement (*housing associations*).

Le législateur ne donne pas la compétence à la GLA. Il souhaite éviter de raviver les conflits de compétences qui avaient prévalu entre la GLC et les boroughs (voir focus dans le chapitre 2). Plusieurs des opérations des années 1960 et 70, conduites par les autorités publiques, avaient été critiquées : mal pensées, mal exécutées, avec des logements de mauvaise qualité qui se dégradaient assez rapidement. L'idée dominante est qu'il vaut mieux laisser aux aménageurs privés la responsabilité de conduire les projets.

Malgré tout, le premier Maire, Ken Livingstone, impose l'autorité métropolitaine comme acteur majeur de la politique du logement à Londres, au point que les réformes de 2007 et de 2011 lui attribueront des compétences croissantes sur le sujet.

⁴⁶ Source : London Housing Strategy 2014

B. Ken Livingstone va rapidement prendre plusieurs initiatives politiques

Une de ses premières initiatives après son élection a été d'établir une commission métropolitaine du logement (*The Mayor's Housing Commission*). Même si l'Etat avait, par le passé, instauré une concertation très large pour élaborer la stratégie du logement à Londres, cette initiative démontre que la GLA souhaite porter politiquement ce sujet. La commission est mixte entre public et privé. Le GOL et l'Agence Nationale du Logement (HC puis la H&CA) n'y ont qu'un statut d'observateurs alors que ce sont eux qui écrivent la stratégie et portent les financements. Le Maire assigne à cette commission trois missions : déterminer les besoins en logement abordables (*affordable*) ce qui n'avait pas été fait depuis 1965, élaborer les mesures relatives au logement qui pourraient s'inclure dans le futur *London Plan*, et proposer des objectifs chiffrés à atteindre pour le Grand Londres, ce que les plans nationaux ne fixaient pas.

En huit mois à peine, la commission produit plusieurs recommandations dont les plus marquantes sont :

- La densité doit augmenter surtout autour des axes de transport ;
- 50% des nouveaux logements doivent être abordables, répartis en 35% de logements sociaux et 15% de logements pour les revenus intermédiaires.

Il complète cette commission par le *London Housing Forum* créé sur proposition de la commission. Ce Forum réunit le Maire et les *boroughs* Londoniens en 2001. Il devient un lieu de débat sur les orientations à avoir en matière d'investissement. Là encore les structures de l'Etat sont observatrices.

C. Ken Livingstone utilise le *London Plan* comme vecteur d'une politique de logement

Le document de travail du *London Plan* et ensuite le *London Plan* posent très clairement des choix stratégiques en matière de logement.

Le document retient un objectif de construction de logement pour le Grand Londres fixé à 23 000 logements annuels dont 50% de logements abordables composé de 35% de logements sociaux et de 10% de logements réservés aux revenus intermédiaires. Il pose aussi une matrice de densité et des indicateurs destinés à renforcer la densité des projets.

Le Maire finit par obtenir en 2007 ce qu'il souhaitait : une réforme qui attribue la compétence à la GLA.

D. Depuis 2008 (*GLA Act 2007*), l'autorité métropolitaine devient compétente en matière de logement

La réforme de la GLA en 2007 conduit à transférer à la GLA :

- La stratégie du logement (*London Housing Strategy*), auparavant réalisée par l'Etat ;
- Les fonds du *Regional Housing Pot* (6mds £). Il s'agit de participations financières pour aider au financement de la construction du logement abordable. Les objectifs annoncés étaient alors le financement de 50 000 logements sur 3 ans (2008 – 2011). La H&CA a continué à distribuer les fonds qui couvraient ce programme.

Le Localism Act de 2011 et ses suites conduisent à transférer à la GLA :

- Les fonds et personnels londoniens de l'Agence Nationale du Logement (*H&CA*) à savoir 50 agents, 3Mds£ de budget et 530 hectares de foncier.

Cependant, cette réforme est suivie d'une décision nationale de coupes drastiques des montants alloués au financement des logements intermédiaires et sociaux. Aussi, la GLA n'hérite pas du tout des mêmes moyens qu'avait la H&CA.

III. L'autorité métropolitaine a, en matière d'aménagement et de logement, essentiellement un pouvoir d'orientation

Schématiquement, la GLA assure essentiellement un rôle d'orientation de trois façons.

D'une part, elle produit différents documents stratégiques d'orientation. Elle fixe la stratégie du Grand Londres en matière de logement. Elle définit les objectifs de construction. D'autre part, elle peut attribuer des financements et peut aussi fournir des terrains à des prix préférentiels, même si son foncier est limité. Enfin, plus rarement, elle peut prendre la main sur les permis de construire des sites les plus stratégiques.

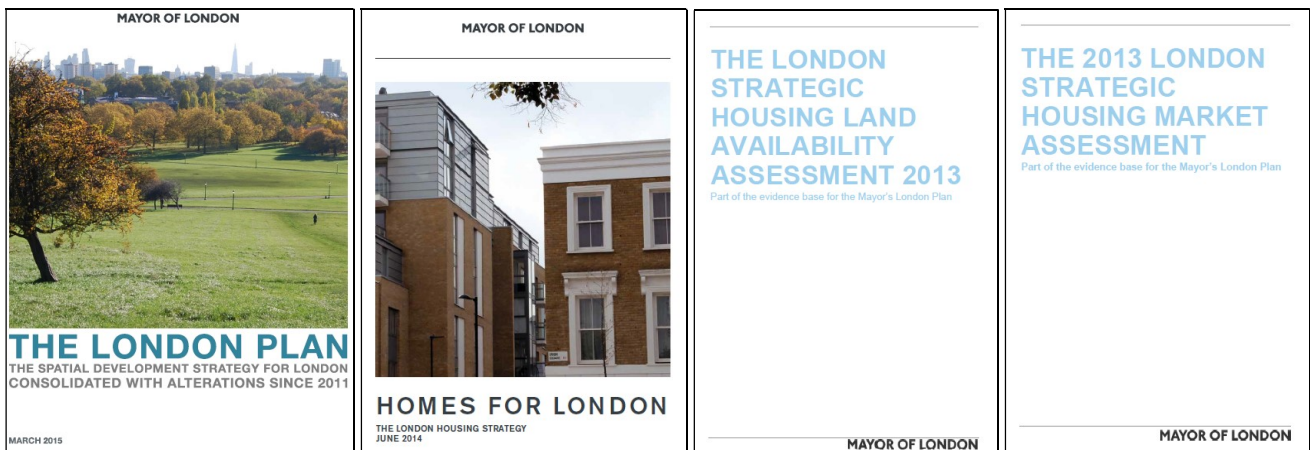
En revanche, elle ne participe pas au pilotage, à la construction et à la gestion des nouveaux logements construits.

Le département aménagement de la GLA : une équipe très internationalisée

Les agents du service aménagement de la GLA viennent du monde entier. Cette caractéristique a permis à la GLA d'innover en reprenant des dispositifs ou des montages existants dans d'autres pays.

Il s'agit par exemple du *Tax Increment Financing* pour le financement des infrastructures de transport provenant des Etats-Unis, de l'urbanisme résidentiel verticalisé comme à *Canary Wharf* inspiré de développement asiatiques, des *Business Improvement Districts* pour la gestion des espaces publics dans les quartiers commerçants expérimentés au Canada, aux Etats-Unis et en Allemagne.

A. Les principaux documents d'orientation de l'autorité métropolitaine :



1) Le London Plan, outil de la vision stratégique du territoire métropolitain

Comme exposé précédemment, la GLA est en charge d'établir la vision stratégique du développement territorial du Grand Londres. Celle-ci est retranscrite dans un document appelé le *London Plan* qui synthétise l'ensemble des stratégies sectorielles dont la GLA est responsable. Il est élaboré et révisé selon un processus bien précis de consultations (voir annexe 3).

Contenu

Le *London Plan* comprend des prescriptions de deux natures :

- Une vision globale de long terme (15-20 ans) qui comporte des orientations générales par compétence (économie, transport, logement, énergie, changement climatique, déchets, bruit, air...) et par zones géographiques (identification des zones de développement) ;
- Des objectifs détaillés qui ont vocation à guider l'action et qui sont théoriquement opposables : notamment en matière de densité, d'objectifs de construction de logements, de part des logements aidés, de gestion des déchets...

Le *London Plan* distingue 5 types de secteurs stratégiques :

Les opportunity areas : zones bien desservies en transports en commun (existant, en cours, en projet) et avec du foncier disponible, où il est possible de porter des projets d'ampleur. Il s'agit souvent de friches industrielles, ferroviaires ou urbaines à cheval sur plusieurs *boroughs*. Les projets impliquent souvent une phase de dépollution coûteuse. L'essentiel des projets de densification de logements y est situé.

Leur aménagement nécessite une action coordonnée par la *GLA* via des consignes complémentaires (*supplementary planning guidance*) qui s'ajoutent aux documents réglementaires locaux d'urbanisme de chaque *borough*.

Les areas for intensification : Il s'agit de sites présentant moins de potentiel, mais qu'il est possible de densifier notamment en raison de leur bonne accessibilité. Il s'agit de zones où les règles d'urbanisme sont assouplies.

Les areas for regeneration : il s'agit de zones défavorisées, selon des critères objectifs (*London Deprivation Index*).

Les town centers : il s'agit des centres villes et centralités notamment périphériques. Il s'agit, une fois de plus, de densifier ces sites, bien desservis, bien identifiés et commercialement intéressants.

Les strategic open spaces : il s'agit des espaces verts métropolitains et de certaines franges de la ceinture verte.

Opposabilité

Le principe de conformité générale (*general conformity*) s'applique entre le *London Plan* et les *Local Plan* des *boroughs* (voir ci-après). En réalité, il n'existe pas de définition juridique de cette *general conformity*⁴⁷. L'idée est que les documents d'urbanisme des *boroughs* doivent être conformes aux objectifs et prescriptions du *London Plan*. Ce sont les services de la *GLA* qui vérifient cette conformité depuis 2008. Pour autant, le dialogue et la négociation priment sur le réflexe juridique. A titre d'exemple, l'écriture cartographique est assez peu précise et permet donc des négociations et des ajustements sur les périmètres exacts.

⁴⁷ Une interprétation fait est que la *general conformity* n'est pas respectée lorsque la mesure locale en question nuit au caractère stratégique du *London Plan*, ce qui est assez peu contraignant puisqu'une exception d'impact non stratégique peut être tolérée.

Quelle est la portée réelle du *London Plan* ? vision ou planification ?

Le *London Plan* est peut-être le sujet où l'écart est le plus fort entre la façon dont il est parfois expliqué et ce qu'en disent les acteurs londoniens (voir verbatim).

Les « fonctions extérieures » du *London Plan* semblent faire consensus :

- Il offre une vision à 10 - 15 ans de la ville de Londres : vision positive, qui est un élément d'attractivité et de valorisation. Il offre l'image de ce que le Grand Londres devrait être. Il est la carte de visite de ce que l'autorité métropolitaine peut produire. Il est utilisé comme dans « une stratégie de marque ».
- Il est un document de lobbying, point de départ des négociations avec le gouvernement central pour obtenir davantage de financements pour le transport, la réhabilitation urbaine, le logement... Il sert aussi à influencer tous les acteurs métropolitains : des *boroughs* aux acteurs privés...
- A travers les modifications du *London Plan*, le Maire en fait une sorte de contrat implicite qui « oblige » l'Etat, bien que cela ne soit pas un engagement juridique. Il décrit et donc sécurise les investissements de l'Etat sur la capitale (notamment concernant les transports).

Pourtant, d'après les entretiens réalisés, il faut relativiser son importance dans la façon dont il oriente le développement, du Grand Londres.

- Certes, il est l'outil qui permet d'imposer aux *boroughs* la prise en compte des problématiques métropolitaines : densités résidentielles, immeubles de grande hauteur, enjeux de collecte des ordures ménagères, localisation des logements... Il incite les *boroughs* à passer de logiques traditionnelles d'utilisation de foncier à des stratégies plus vastes.
- Mais ces derniers gardent une grande liberté d'action. Dans le quotidien, dans le travail sur les projets, la référence au *London Plan* n'est pas très opérationnelle. C'est pour cette raison que nous avons préféré le terme de vision, plutôt que de planification.
- En un mot « Le *London Plan* donne la prééminence à l'esprit du projet métropolitain plutôt qu'à sa traduction spatiale et réglementaire »⁴⁸.

2) La London Housing Strategy, la stratégie métropolitaine de logement

Depuis 2007, la GLA a donc la responsabilité de fixer la stratégie métropolitaine du logement. La première stratégie a été élaborée en 2008. Cette stratégie ne va pas beaucoup plus loin que les éléments déjà présents dans le *London Plan*. Elle a été révisée depuis et la dernière version date d'octobre 2014.

Contenu

- Des orientations générales en matière de renouvellement urbain, de droit au logement, etc.
- Des objectifs détaillés en matière de construction de logements (nombre, taille, critères environnementaux...);
- Des règles en matière d'attribution des logements sociaux, en particulier le fait de réserver une part des attributions pour les habitants de la métropole afin de faciliter la mobilité sur le territoire du Grand Londres.

Elaboration

La LHS suit le même processus que le *London Plan* : préparation – consultation – approbation, à l'exception de l'examen par un panel indépendant qui n'est pas prévu. Les *boroughs* y sont, de la même manière, étroitement associés, ainsi que l'Etat, qui peut en dernier recours demander des modifications.

⁴⁸ Note rapide IAU n° 317, voir bibliographie

3) SHLAA et SHLMA : deux documents au fondement de la stratégie

La réglementation nationale intitulée *National Planning Policy Framework's (NPPF)* impose aux collectivités d'augmenter significativement l'offre de logement en fonction de l'identification des besoins locaux.

Cette obligation conduit à l'élaboration de deux documents réalisés par la GLA :

The Strategic Housing Market Assessment (SHMA)

La SHMA met en évidence une estimation des besoins en logements actuels et futurs. La GLA a réalisé une SHMA pour fournir une évaluation objective des besoins de logements et de logements abordables. Le SHMA estime que les besoins actuels sont de 49 000 à 62 000 logements par an.

The London Strategic Housing Land Availability Assessment (SHLAA)

La SHLAA vise à connaître les capacités de construction de logements. Il s'agit d'identifier des réserves de sites « constructibles » (*deliverable*) dans les 0-5 ans et des sites développables (*developable*) ou des « emplacements larges » utilisables dans les 6-10 ans et si possible 11-15 ans. Il fournit une base factuelle importante pour bâtir la planification et est donc une part essentielle de la stratégie du *London Plan* et des *Local Plan* des *boroughs*. Il est élaboré en partenariat avec les *boroughs* et le *London Legacy Development Corporation*.

Récemment, la GLA s'est livré à un intense et minutieux travail pour détecter les sites et terrains susceptibles d'être utilisés. La GLA s'est basé sur un système d'information géographique très sophistiqué pour détecter le foncier. Elle a aussi bénéficié du travail de terrain réalisé par les agents des *boroughs* plutôt favorables à ce travail d'identification. La GLA s'est ensuite tournée vers les *boroughs* pour retirer de la base de données les terrains qu'ils ne veulent pas y voir figurer. Mais c'est une discussion politique et technique où les *boroughs* doivent argumenter toute demande de retrait. Ils peuvent aussi identifier des sites additionnels non identifiés à ce stade.

Le tableau suivant montre la comparaison entre les capacités identifiées au cours du temps. Il montre que si la croissance est continue, la SHLAA 2013 représente la plus large augmentation jamais enregistrée de logements potentiels identifiés.

Nombre de logements potentiels identifiés selon le type de site					
	1999	2004	2011	2013	Augmentation de 2011 à 2013
Sur des sites conventionnels	19 048	28 554	29 832	39 673	+ 9 841
Sur des sites non autonomes	2 611	1 828	1 634	1 962	+ 328
Sur des sites vacants	1 236	1 151	749	755	+ 6
Totaux	22 895	31533	32215	42390	+ 10 175

Le soft power illustré par la production stratégique

Au-delà des documents stratégiques présentés ici, la GLA a par le passé publié de très nombreux documents infra-métropolitains pour mieux guider la planification et sa mise en application. Il s'agissait d'assister les autorités locales pour qu'elles atteignent les objectifs du *London Plan*. Même s'ils contiennent aussi des éléments controversés (densité, répartition des logements par taille) ces documents sont surtout consensuels. Ils donnent des conseils pour utiliser les stocks, les propriétés vides, identifier des sites... Il s'agissait notamment de sorte de guides pratiques (*plannings guidance*).

Ces documents sont un des aspects essentiels du *soft power* développé par la GLA. A titre d'exemple, la GLA a produit 114 documents stratégiques ou d'accompagnement entre 2000 et 2008.

B. Les principaux outils de financement

1) GLA Land and Property

La *GLA Land and Property (GLAP)* est une filiale de la *GLA* créée en 2012 pour succéder à la *LDA* (London Development Agency). Elle est administrée par la *GLA* et un consortium de promoteurs.

La *GLAP* possède, achète, gère et vend le foncier de la *GLA* pour favoriser la création de logements et d'emplois dans le Grand Londres. Elle possède 635 hectares principalement hérités de la *LDA* et de la *H&CA*. La *GLA* dispose aussi d'autres réserves foncières reliées aux Agences qui dépendent d'elle (*Transport for London, MOPAC, LFEPA...*).

2) Le Housing Investment Group

Le *GLA Act* de 2007 transfère les fonds et le pouvoir de décision de *H&CA* à la *GLA*. Cette réforme entre progressivement en vigueur et c'est le *Housing Investment Group* qui est chargé d'orienter ses financements.

Il s'agit de l'organisme de gouvernance de la politique du logement qui se réunit tous les mois et prend les décisions suivantes :

- proposer et piloter les programmes d'investissement en matière de logement
- examiner toute acquisition ou cession foncières du Maire ou de l'administration
- conseiller et faire des recommandations sur tout programme de régénération ou de logement.

La viabilité des projets et le taux de profit des promoteurs

La question de la viabilité des projets est au centre des discussions acharnées entre public et privé.

Dès le début des années 2000, la *GLA* avait mis en place un outil technique d'analyse financière pour discuter à armes égales avec les promoteurs. L'idée est de déterminer le niveau de contraintes qualitatives (proportion de logements abordables, taille des espaces récréatifs...) qu'il est possible d'imposer au promoteur sans mettre en péril le projet. Cela implique que les promoteurs délivrent des informations confidentielles, ce qui n'a pas toujours été simple au départ.

L'évaluation financière est devenue la clé de l'examen des programmes de logement. L'outil s'est imposé comme central pour la *GLA* et pour les *boroughs*. Le modèle est même repris ailleurs au Royaume Uni.

Pourtant, depuis la crise le rapport de force semble s'être inversé. Les dernières coupes budgétaires ainsi que les réductions de personnels dans les *boroughs* ont affaibli l'expertise du secteur public face à celle des promoteurs. A l'inverse, il existe désormais des consultants spécialisés qui aident les promoteurs à monter des projets sans avoir à produire la moindre contribution pour le logement abordable. Le slogan de l'un d'entre eux ⁴⁹ « si votre marge de profit est inférieure à 17,5% à cause de la section 106, alors vous devriez nous contacter »

3) Les zones de logement (housing zones)

Lancées fin 2014, les *housing zones* sont des zones où la construction de logements sera accélérée par un partenariat innovant entre *boroughs*, propriétaires, investisseurs et promoteurs. L'idée des *housing zones* est d'aider les autorités locales à planifier leur développement, créer les infrastructures, libérer les terrains publics, simplifier l'urbanisme réglementaire, dépolluer les sites, renforcer la capacité d'achat public, et régénérer la zone.

⁴⁹ Le site internet d'un de ces consultants : <http://www.s106management.co.uk/about-us>

Ce programme ressemble à un appel à projets à destination des *boroughs* et des *Housing associations*. La GLA apporte un soutien financier sous forme de prêts remboursables. C'est le *borough* qui désigne la zone qui sera concernée. Il démontre ainsi son engagement à délivrer du logement dans une stratégie « donnant/donnant ». Le programme s'élève à 400 millions £ de prêts (financés à moitié par l'Etat et à moitié par la GLA) avec pour objectif de délivrer 50 000 logements sur 20 zones.

Dans chaque *housing zone*, il sera élaboré un cadre réglementaire concerté (*Agreed Delivery Framework*) qui fixera le périmètre, les objectifs et le calendrier ainsi que les difficultés anticipées. Tous les partenaires, réunis dans un conseil de gouvernance, sont responsables de la réalisation. Le cadre est transparent afin de repérer les écarts entre les objectifs et le réalisé et donc permettre les ajustements. Le *borough* sera responsabilisé et le financement sera conditionné à sa performance.

L'appel à projet illustre bien la stratégie de la GLA : travailler avec les *boroughs* volontaires, sans perdre son temps avec les *boroughs* qui ne souhaitent pas construire de logements. L'appel à projets a été un succès puisque presque tous les *boroughs* ont fait des propositions. Certains y voyaient le moyen de maîtriser le processus plutôt que de se voir imposer des projets ultérieurement.

4) Les Mayoral Development Corporations (MDC)

Le *Localism Act* permet au Maire de Londres de créer des MDC. Il s'agit d'un établissement public d'aménagement qui prend en charge un territoire délimité. Sur le territoire concerné, la MDC se substitue au(x) *borough(s)*. La MDC détient à leur place la compétence d'aménagement : acheter des terrains, vendre, construire des infrastructures, percevoir des taxes locales, aménager la zone...

Depuis 2012, le Maire a créé deux ⁵⁰ MDC :

- La *London Legacy Development Corporation* (image de gauche⁵¹) qui s'occupe du développement de la zone olympique et des quartiers environnants. Présidée par le Maire, elle rassemble *boroughs*, promoteurs et grandes entreprises. Elle succède à un établissement national contrôlé par l'Etat qui avait été mis en place pour les Jeux signifiant la reprise en main par la métropole de son aménagement.
- La *Old Oak and Park Royal Development Corporation* (image de droite⁵²) créée en avril 2015 pour développer une nouvelle centralité dans le Nord-Ouest du Grand Londres et désenclaver une des zones les moins bien desservie en transport en commun. Les *boroughs* concernés avaient déclaré qu'ils étaient défavorables à la création d'une MDC.



⁵⁰ Suite aux émeutes de Tottenham, il avait été envisagé de créer une MDC sur ce site, mais elle n'a jamais vu le jour.

⁵¹ <http://www.urbangeogeastlondon.org/locations.html>

⁵² <https://consultations.tfl.gov.uk/general/old-oak-mayors-development-corporation>

5) La Housing Bank

Annonce récente de Boris Johnson, cette structure serait progressivement dotée de 200 millions £ avec un objectif d'accélérer la production de 3000 logements. Les premiers programmes de mars 2015 s'élèvent à 50 millions £ pour accélérer la production de 643 logements sur deux ans.

C. La possibilité d'intervention directe de la GLA sur les projets stratégiques

Comme nous le verrons ci-dessous, l'attribution des permis de construire et d'aménager relève des boroughs. Pourtant, la GLA dispose d'un droit d'intervention en cas de projets « d'importance potentielle stratégique » (*Potential strategic importance* - PSI) qui lui permet de prendre la main sur le permis de construire.

Les critères de PSI sont fixés par la Loi (GLA Act 1999)

Ils ont été révisés, dans un sens favorable à l'autorité métropolitaine lors de la seconde Loi relative à la GLA (GLA Act 2007).

Il s'agit d'une part, des opérations comprenant ou incluant l'une des trois caractéristiques suivantes :

- Plus de 150 maisons ou appartements (ou une combinaison des deux)
- Plus de 100 000 m² dans la City, de plus de 20 000 m² dans la zone centrale (Inner London) et de plus de 15 000 m² ailleurs ;
- Plus de 25 m de haut en bordure de la Tamise, de plus de 150 m de haut dans la City et de plus de 30 m hors de la City.

Il s'agit d'autre part, des infrastructures métropolitaines : gares, héliports, tramways, métros ou ponts...

La procédure sur les PSI se déroule en deux phases

Les *boroughs* sont dans l'obligation de notifier au Maire de Londres les projets qui relèvent de la notion de PSI lors du dépôt des demandes de permis de construire. La procédure se déroule en deux temps.

Etape 1 = Le Maire de Londres doit donner son avis motivé dans les 6 semaines sur la façon dont le projet respecte – ou ne respecte pas - les orientations du *London Plan*. Le *borough*, informé de l'avis du Maire, instruit le permis, et l'accepte ou le refuse. Il transmet sa décision au Maire.

Etape 2 = Le Maire a 14 jours pour décider soit de ne rien faire, soit d'imposer au *borough* de refuser le projet, soit de prendre la main et devenir l'instructeur de la demande. S'il est instructeur de la demande, sa seule obligation est d'organiser une audition (*borough*, promoteur, experts...) avant de décider in fine.

La décision du Maire peut être contestée par le *borough* ou le promoteur par une procédure qui remonte au Ministère de l'intérieur (*Planning Inspectorate for England and Wales*). Dans la pratique, cette procédure n'a que très rarement été déclenchée.

La pratique sous Ken Livingstone (2000-2008)

Avant la révision des seuils en 2007, le Maire pouvait intervenir que pour les projets contenant plus de 500 logements. Il intervenait dans 20% des cas.

La pratique sous Boris Johnson (2008 – septembre 2015)

Boris Johnson déclare après son élection qu'il n'utilisera pas ce pouvoir pour imposer une proportion de logements abordables dans les projets. Il hérite d'un objectif de 50% de logements abordables inscrit dans le *London Plan*. Mais il décide donc de ne pas le suivre en attendant la prochaine révision du *London Plan*.

Pour autant, le Maire a utilisé depuis 2008 ce pouvoir d'instruction directe dans 16 cas. Il s'agissait parfois d'accélérer des projets enlisés, parfois avec l'accord implicite des *boroughs*, parfois pour faire aboutir des projets sur plusieurs *boroughs* et parfois forcer à un accord entre *boroughs*... Les *boroughs* concernés sont essentiellement péricentraux (*Barking and Dagenham, Ealing, Islington Lewisham, Southwark, Tower Hamlets*...). Les projets étaient essentiellement des projets résidentiels. Les projets concernés sont souvent liés au développement des transports.

Les fonctionnaires de la *GLA* déclarent "choisir leurs combats" du fait de leurs effectifs réduits (service de 15 agents).

Les promoteurs qui anticipent des blocages ou des demandes de contreparties des *boroughs* sollicitent la *GLA* pour qu'elle prenne la main. En pratique, ils ont tendance à jouer le Maire contre les *boroughs*, notamment pour obtenir l'appui sur les projets qui suscitent des réserves locales, qu'elles soient politiques ou citoyennes.

IV. Les *boroughs* ont, en matière d'aménagement et de logement, un rôle de mise en œuvre

Les *boroughs*, sont responsables du développement urbain sur leur territoire. Ils élaborent des plans locaux de développement qui doivent être compatibles avec les documents de la *GLA* (A). Ils peuvent aussi réaliser une stratégie locale du logement (B). Les *boroughs* délivrent aussi les permis de construire et d'aménager (C).

A. Le Local Plan, l'outil du zonage local

Chaque *borough* élabore un *Local Plan* (*l'ancienne dénomination est Local Development Framework*), document d'urbanisme proche du PLU français.

Contenu

- Des orientations stratégiques,
- Des prescriptions sur les zones de développement privilégiées, zonage laissant une marge d'appréciation au cas par cas. Ils ne définissent pas strictement l'usage des sols.
- L'identification des terrains permettant d'atteindre les objectifs de construction de logements. Il s'agit d'une liste précise pour réaliser les objectifs du *London Plan* dans les 5 ans. Elle est complétée par une liste moins détaillée à horizon de 10 ans. Ces listes sont mises à jour annuellement.

Elaboration

Elle se fait en trois phases, comparables à celles du *London Plan* : préparation, concertation et examen en public.

Lien avec la GLA

En vertu de la clause de *General conformity*, la *GLA* peut imposer une révision d'un *Local Plan*, notamment dans la suite d'une révision du *London Plan*. Le processus de révision étant assez long, il peut y avoir dans l'intervalle des contradictions entre les documents, sources d'insécurité pour les promoteurs et aménageurs.

Le cas particulier de la *City of London*

La *City* dispose, depuis 2002, de son propre plan local d'urbanisme, qui a depuis été revu en janvier 2015. En matière de logement, il consiste essentiellement en une concentration sur les « sites d'aubaine » (*windfall sites*), c'est-à-dire les sites aménagés préalablement se révélant utilisables pour créer des logements. Face à la difficulté de construire des logements abordables in situ et compte tenu de la vocation commerciale de son territoire, la *City* a développé des partenariats pour construire des logements à ses abords, financés par les taxes prélevées sur les projets commerciaux à l'intérieur de la *City*.

B. La politique locale du logement

La plupart des *boroughs* élaborent une stratégie locale du logement, qui doit être compatible avec celle de la GLA.

Attribution des logements sociaux

Cette compétence relève du niveau local. La GLA n'intervient qu'au travers d'orientations générales. Les *boroughs* décident partiellement des attributions de logements sociaux :

- Entièrement, sur le parc social dont ils sont propriétaires mais qui est souvent réduit
- De manière partagée avec les associations de logement (*housing associations*). En général, à 100 % pour le premier peuplement, puis à environ 50 % ensuite (50 % restants par l'association de logement).

Mise en œuvre du droit au logement

Le droit au logement est opposable aux collectivités locales anglaises depuis plus de dix ans.

Place de l'initiative privée

Les projets reposent essentiellement sur l'initiative privée. Les *boroughs* demandent aux promoteurs de payer certaines infrastructures et équipements. Le détail de ces contributions est décrit en annexe 4.

C. La délivrance des permis de construire

L'autorité compétente en matière de permis de construire est le *borough*, sur la base de son *Local Plan*.

Il faut souligner que ce sont les services techniques de *boroughs* (*planning officers*) qui instruisent le dossier et délivrent un avis favorable ou défavorable avant que les élus se prononcent. La décision revient aux élus, mais s'ils refusent le projet alors que l'avis administratif était favorable, le demandeur a toutes les chances d'obtenir satisfaction en appel auprès d'une autorité administrative indépendante (*Planning Inspectorate for England and Wales*).

VII. La GLA ne parvient pas à enrayer la crise du logement à Londres

A. Depuis 2000, il est manifeste que les objectifs de construction fixés par la GLA sont en deçà des besoins

Au moment de l'élaboration du premier *London Plan* (2004) les besoins étaient estimés au-dessus de 30 000 logements par an. Le *London Plan* de 2004 retiendra finalement un objectif annuel de 23 000 constructions.

Aux vues de l'état actuel du marché et des perspectives de croissance de la population et de l'économie, les besoins sont depuis 2014 estimés entre 70 et 90 000 logements par an⁵³. Le Maire a quant à lui fixé son objectif de production annuelle de logements neufs à 42 000.

Lors de la révision du *London Plan* (mars 2015), l'équipe du Maire augmente les objectifs de 7000 logements par an avec comme projet de densifier les centres villes périphériques, mais sans répartir ce chiffre entre les *boroughs*.

La capacité de la GLA à fixer des objectifs de construction atteignables ne satisfait pas la réalité des besoins nourris par la croissance démographique.

⁵³ London Councils (association des 32 *boroughs* et de la City) estime par exemple qu'il faut 80 000 logements par an sur 10 ans ou 100 000 logements par an sur 5 ans pour rattraper le retard (site internet)

B. La GLA n'atteint pas ses objectifs quantitatifs

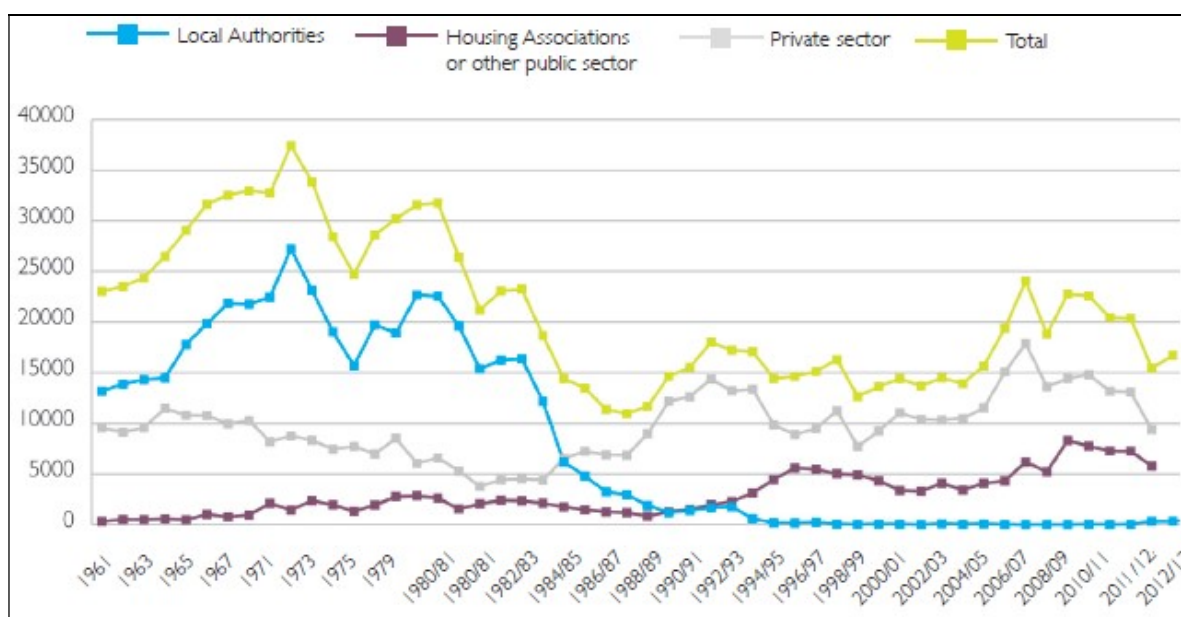
Globalement le Grand Londres peine à revenir au niveau de construction des années 1970 – 1980.

Bataille de chiffres

Il est difficile d'obtenir des chiffres les constructions réelles. Chaque document présente des chiffres et des calendriers différents.

Le graphique ci-dessous ne retient que les constructions nettes. La GLA inclus dans les chiffres globaux des constructions réalisées les places dans les nouveaux hôtels et les propriétés vacantes qui reviennent en usage (*others supplies*). Globalement cela correspond à 4 400 logements annuels. Cela permet à la GLA d'afficher des chiffres plus élevés dans ses propres tableaux.

Par ailleurs, les chiffres donnent lieu à des batailles de communication. A titre d'exemple, le précédent programme mentionnait la production de 50 000 logements abordables entre 2008 et 2011. L'annonce de Boris Johnson de livrer 55 000 logements abordables de 2011 à 2015 comptabilise les livraisons 2011 incluses dans les précédentes communications.



Plusieurs remarques peuvent être faites sur la ligne jaune ⁵⁴ indiquant l'ensemble des constructions :

- Depuis la mise en place de la GLA, la production de logements a progressée. Entre 2004 et 2014 ce sont 193 000 logements qui ont été créés, soit une performance supérieure à celle de la décennie antérieure.
- Le premier Maire a bénéficié d'un contexte économique très favorable. La production de logements est passée de 16 000 par an en 2000 à pratiquement 25 000 en 2007. Sa politique de régénération et la concentration des projets dans les zones d'opportunité semblent avoir contribué à ces résultats. Le marché du logement a aussi connu une

⁵⁴ Le graphique est extrait de Getting our house in order: The impact of housing undersupply on London businesses, London Chamber of Commerce and Industry (LCCI)

période d'expansion nourrie par les investissements internationaux, mais sous forme de projets marqués par l'hyperdensité destinés aux investisseurs étrangers peu abordables pour les londoniens.

- La crise a porté un coup rude à la production de logements par le secteur privé. Seuls les logements produits par les *Housing Associations* (ligne marron) ont augmenté en 2008 grâce au déblocage de fonds nationaux (16Mds £) pour faire face à la chute de la production dans le secteur privé. Mais ce pic conjoncturel décroît dès 2009.
- Depuis 2010, la *GLA* n'atteint pas les objectifs quantitatifs au vue des besoins. Le tableau détaillé par *borough* est disponible en annexe 5. Les derniers chiffres disponibles ⁵⁵ annoncent pour l'année 2013-2014 ⁵⁶:
 - 23 986 constructions neuves + 4 339 d'autres logements ⁵⁷ soit 28 325 logements
 - Correspondant à 90% des objectifs du *London Plan*.
- La ligne la plus haute en abscisse (40 000) donne un point de repère comparé aux objectifs actuels du *London Plan* (42 000 logements par an).

C. La *GLA* ne parvient pas à atteindre ses objectifs qualitatifs

Les objectifs affichés en termes de répartition entre les types de logements (social/ abordable /privé), de caractéristique de logement, de densité, et de répartition géographique ne sont pas atteints non plus.

Depuis 2000, les objectifs qualitatifs, y compris quand ils sont fixés dans le *London Plan*, sont sacrifiés au profit des objectifs quantitatifs.

1. Les types de logements (social/abordable /privé)

En moyenne sur les années 1997 – 1999, 38% des logements construits étaient abordables.

Pour les années 2000-2008, Ken Livingstone n'atteint pas les objectifs qu'il se fixe.

- L'objectif était de produire 50% de logements abordables. Les logements abordables n'ont représenté en moyenne que 35,3% des constructions nouvelles, même si leur nombre absolu a progressé en volume.
- Le second objectif était de produire, parmi ces logements abordables, 70% de logements sociaux. En moyenne, seulement 58% des logements abordables construits ont été sociaux.

Début les années 2010, plusieurs réformes interviennent dans le secteur du logement aidé. Elles conduisent à une quasi-disparition des aides au logement social et à une définition plus large de ce qu'est le logement abordable. Le logement abordable désigne désormais des logements dont le loyer se situe à 80% du prix du marché (au lieu de 60 % précédemment). En clair, le logement sera moins subventionné à la construction mais le promoteur pourra le louer pratiquement au prix du marché. Il est donc plus facile de produire du logement dit abordable, puisqu'il s'agit de logements qui seront finalement loués ou vendus à des prix assez proches des prix du marché.

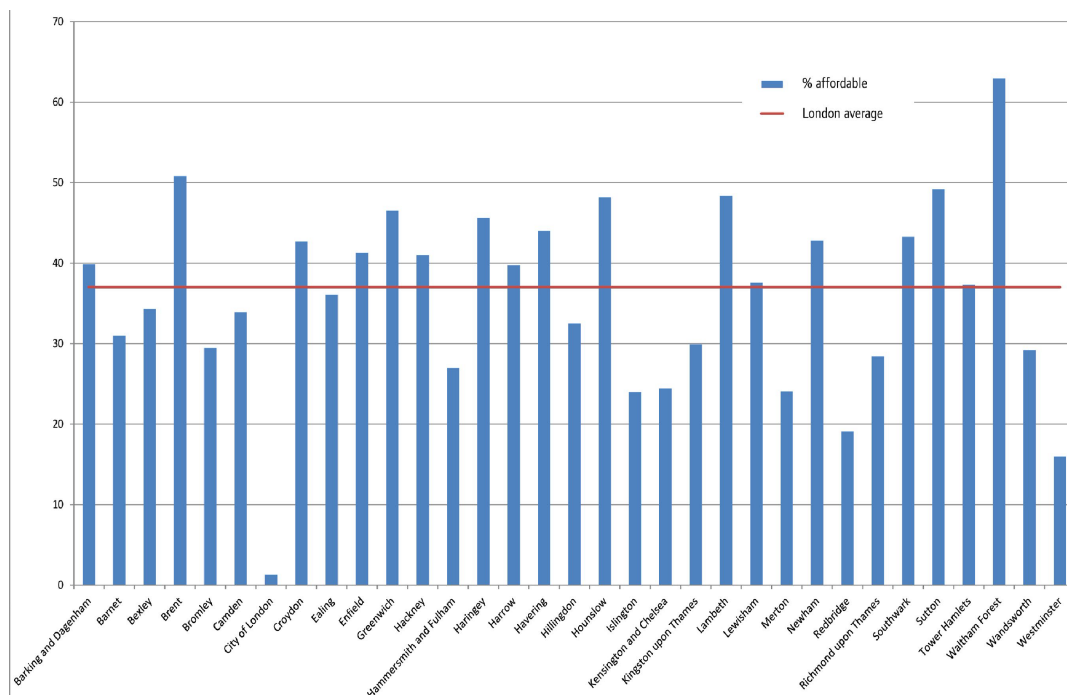
Dans ce contexte, Boris Johnson ramène l'objectif de logements abordables à 30% des logements à construire. Puis il fixe un nombre absolu de logements abordables à construire durant ses deux mandats qui équivaut à une révision à la baisse des objectifs (soit 100 000 logements abordables en 8 ans).

⁵² Source : London Housing Strategy 2014

⁵⁶ Ce chiffre est en hausse par rapport à l'année précédente, du fait d'importantes livraisons attendues en 2014 avant le lancement d'opérations sur 2015 -2018. En 2012-2013 les chiffres étaient 22 000 constructions neuves + 4600 autres logements soit un total de 26 600 logements. Cela correspondant à 82% de l'objectif du *London Plan* 2011.

⁵⁷ Les others supplies, c'est-à-dire les places dans les nouveaux hôtels et propriétés vacantes qui reviennent en usage

De 2011 à 2013, le nombre de logements abordables livrés est respectivement de 7385, 8611 et 7539. La part des logements abordables au sein de l'ensemble des livraisons s'élève donc à 37% sur ces trois années. Le graphique suivant ⁵⁸ illustre ce pourcentage par *borough*.



Pourcentage des logements abordables au sein de l'ensemble des livraisons de logements par borough

2. Caractéristiques des logements

Les indicateurs (profils des demandeurs de logement) et les études ⁵⁹soulignent qu'il y a un manque de logements familiaux et que 2/3 des logements de ce type devraient être produits.

Pourtant la majorité des livraisons depuis 2004 concerne des studios ou des 2 pièces. Les logements de 3 pièces et plus sont en nombre insuffisant dans le logement privé et de façon plus criante dans le logement abordable ou social. En 2014, 22% des logements seulement ont 3 pièces ou plus, alors que la *Strategic Housing Market Assessment (SHMA)* fixe l'objectif à 48%.

3. La densité

Le *London Plan* tente depuis 2004 d'imposer une densification de la ville. L'un des outils essentiels de cette densification est la matrice de densité (*density matrix*). En fonction du type de quartier et de son accessibilité en transports en commun, la matrice fixe des densités minimales et maximales (voir annexe 6 la matrice de densité avec les chiffres de densité recommandés).

La *GLA* a pour objectif que 95% des projets respectent les niveaux minimums et maximums fixés. Les résultats montrent que depuis 2004, seulement 50% des projets sont à des densités à peu près conformes à la matrice. La plupart des projets qui ne la respectent pas affichent des densités supérieures.

⁵⁸ Source : London Development Database

⁵⁹ Comme par exemple le rapport *HATC Limited et GLA, Housing Space Standards*, (GLA 2006)

	%age des projets dans l'éventail fixé par la matrice de densité	au-delà des maximums	en deçà des minimums
2006/07	36%	60%	4%
2007/08	40%	55%	5%
2008/09	41%	53%	7%
2009/10	39%	56%	6%
2010/11	37%	58%	5%
2011/12	40%	55%	5%
2012/13	58%	37%	5%

Depuis 15 ans, la ville connaît donc un changement important dans sa forme de développement ; multiplication des ensembles résidentiels notamment des R+10 et développement d'un urbanisme vertical.

La densité moyenne est passée de 59 logements par hectare (1999-2002) à 137 (2006-07) pour atteindre aujourd'hui 150 logements en moyenne par hectare. Mais ces moyennes cachent d'importantes disparités entre *boroughs*.

En 2004, le Grand Londres comptait un seul projet de plus de 10 étages. En 2006, il y avait 23 projets de plus de 10 étages. Et en 2008, il y avait 39 projets. Aujourd'hui, les chiffres font valoir qu'il existe 263 projets de tour de plus de 20 étages représentant 14 800 logements.

Il faut noter que plus les projets présentent une densité forte, plus les logements sont de taille réduite, ce qui explique la relation avec le point précédent.

4. La répartition géographique

Le pouvoir du Maire a permis de concentrer les investissements sur les zones d'opportunité qui étaient des espaces peu valorisés dans les décennies précédentes (*opportunity area*). C'est dans ces zones que se réalisent la majorité des projets urbains.

Il est toutefois difficile de n'attribuer qu'au pouvoir d'influence du Maire ce résultat. De récents travaux⁶⁰ constatent que les projets métropolitains et leur localisation ont surtout été influencés par la concentration des investissements les plus rentables par les acteurs de la promotion immobilière.

C'est le marché qui détermine les zones de construction. En un mot repris d'un des entretiens réalisés à l'occasion de cette étude : « les projets qui sortent de terre ne sont pas forcément ceux qui ont été planifiés ».

En conclusion, il est donc manifeste que fixer des objectifs même ambitieux ne garantit en rien la production réelle de logement. Si la capitale britannique connaît une reprise économique qui profite au secteur de la construction, son développement urbain est en décalage croissant avec les besoins estimés.

⁶⁰ Martine Drozd, Article La métropolisation contre la métropole, dans la revue Métropole

La fin des ambitions sociales dans la politique du logement londonienne ?

Aujourd'hui pour la GLA, le logement est pensé comme une infrastructure économique. La production de logements vise les classes actives et les revenus intermédiaires / supérieurs. Il s'agit de loger les travailleurs du secteur privé et ceux qui assurent les fonctions métropolitaines (professeurs, employés, infirmiers, auxiliaires de puériculture, chauffeur...)⁶¹. Il existe d'ailleurs une grande proximité sur le logement entre les visions stratégiques élaborées par la GLA et les documents de lobbying élaborés par les groupements d'entreprise.

Depuis 15 ans, l'évolution semble être celle de la fin des ambitions sociales de la politique du logement. Il est difficile de dire si les choix politiques ne font qu'entériner cette évolution structurelle ou à l'inverse s'ils contribuent à l'accélérer.

Schématiquement, elle peut être retracée à travers quelques moments clés :

La rhétorique de la cohésion socio territoriale de Ken Livingstone...

Ken Livingstone avait érigé en priorité politique la construction de logements à destination des classes moyennes et populaires. Dès les premiers travaux de la GLA, il pose le principe que toute nouvelle construction doit inclure 50% de logements abordables dont 35% de logement sociaux et 15% de logements pour les revenus intermédiaires. Le Maire en fait un objectif minimal à défendre sur chaque projet d'aménagement afin d'éviter la ségrégation socio-territoriale.

A titre d'exemple, il utilise le foncier de la LDA pour le proposer à moindre coût en contrepartie de respect de ces objectifs. Il décide aussi de ne pas limiter le recours aux financements nationaux destinés à la décontamination de sites. Il propose aux promoteurs d'aller faire le lobbying suffisant, à chaque fois que nécessaire, pour obtenir des financements complémentaires à partir du moment où les projets défendent ses objectifs sociaux.

Durant ses deux mandats, il assumera des conflits avec les *boroughs* et les aménageurs pour tenter d'imposer ce chiffre de 50% dans les documents de planification locale ⁶².

...masque la réalité des chiffres

Pourtant l'analyse ⁶³ des chiffres est sans appel. Sur cette période parmi les logements construits seulement 35% sont abordables. Pire, sur les projets PSI pour lequel le Maire a utilisé son pouvoir d'intervenir, il est en deçà de ses propres objectifs et de la moyenne des *boroughs*. Ces projets incluent 40% de logements abordables (en 2003) et cette part décline jusqu'à 30% en 2008. Cela démontre que sur les projets les plus importants, le Maire est aussi contraint de sacrifier ses ambitions sociales au profit de la réalisation effective des projets et des objectifs quantitatifs.

Le délitement progressif de toute ambition sociale depuis 2008 :

- Le tournant stratégique est opéré par Boris Johnson dans la révision de 2011 du *London Plan*. Il réduit l'objectif de 50% de logements abordables par projet à 30%.
- Il finit par supprimer ce seuil (*London Plan* 2013) au profit d'un chiffre absolu de 100 000 logements abordables en 8 ans. Ce chiffre absolu signifie l'abandon de la notion de cohésion sociale et territoriale dans le *London Plan*, puisqu'il n'y a pas de minimum dans chaque projet et donc il y a le risque que le logement abordable et social se concentre là où il existe déjà et qu'il ne se développe pas là où il est faible.

⁶¹ Le rapport Backer (en 2004) soulignait déjà le risque d'exclusion des actifs clés (key workers) qui assurent la fourniture des services publics et des infrastructures métropolitaines (instituteur, conducteur de bus, infirmières, ...). Cette situation fragilise la compétitivité de la métropole.

⁶² Si le Maire a été plutôt conciliant avec certains *borough* (Greenwich a été autorisé de ne retenir que 35%) il a aussi été combatif pour d'autres. Il accepte par exemple un compromis avec Westminster : 30% sur les 80% de la zone centrale et 50% dans les sites hors zone économique centrale et des dérogations partielles sur les sites entre 0 et 18 logements. Il impose aussi les 50% là où les *boroughs* (Both Redbridge, Havering) voulaient 30%.

⁶³ Duncan Bowie, Politics, Planning and Homes in a World City (Housing, Planning and Design Series). Duncan Bowie, Feb 2010.

- Les projets dans les zones d'opportunité, qui devaient permettre le développement social des quartiers défavorisés abouti « à la construction d'ensembles résidentiels d'où sont exclus de facto la majorité des Londoniens ». Ce changement du Maire « réoriente les objectifs de la régénération vers des publics plus solvables et plus rentables »⁶⁴.
- Avec la réforme de la protection sociale (*Welfare reform act* de 2012), les *boroughs* et les bailleurs sociaux sont autorisés à pratiquer des loyers abordables pour l'ensemble du parc qu'ils gèrent. Autrement dit, les anciens logements sociaux ou les loyers correspondant à 35% des prix du marché peuvent être désormais qualifiés d'abordable, ce qui permet de fixer dorénavant le montant des loyers à hauteur de 80% des prix du marché.
- Dans le même temps, les aides au logement (*housing benefits*) ont été limitées (*capped*). Il s'agit d'un message clair à l'attention des locataires du parc social et abordable : avec le niveau de ces aides, il est possible de vivre partout en Angleterre, mais pas à Londres.

En résumé, le nombre de constructions depuis 2000 progresse quantitativement. Mais il n'est pas possible de considérer cette évolution comme un succès. En effet, les objectifs quantitatifs, fixés par la *GLA* sont en deçà des besoins connus et ne sont jamais atteints. De plus, cette progression se fait au détriment de tous les autres paramètres (proportion de logement sociaux et abordables, densité, taille des logements...).

Dans un système qui repose sur la négociation et la collaboration au cas par cas, le consensus sur la stratégie est de peu d'intérêt. Il semble même que les prescriptions du *London Plan* et l'intervention du Maire ont une influence très limitée sur le sujet en comparaison avec les facteurs économiques.

V. L'autorité métropolitaine doit composer avec des difficultés objectives

Il est possible de se demander s'il est réaliste d'attendre plus de l'autorité métropolitaine. Force est d'admettre qu'elle doit composer avec des difficultés objectives.

A. L'autorité métropolitaine et les *boroughs* ne construisent plus de logement

Il faut se rappeler que, jusque dans les années 1970, l'autorité métropolitaine avait accumulé d'importantes réserves foncières et produisait elle-même, aux côtés des *boroughs*, d'importants programmes de logements. Mais en 1980, la *GLC* transfère presque tout son stock aux *boroughs* en mettant un terme à sa fonction de propriétaire et en se limitant à son rôle d'autorité stratégique. Elle n'investit plus que sur des aires défavorisées sous réserve de la coopération avec le *borough* concerné.

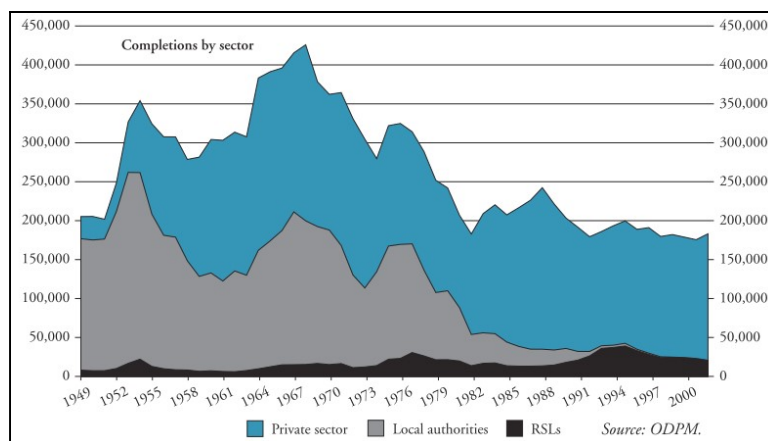
Ainsi, depuis les années 1980, les collectivités locales ne construisent pratiquement plus de logements. Les associations à statut privé (*housing associations*) ont partiellement repris la main grâce à des subventions publiques et des financements des employeurs locaux.

Le graphique ci-dessous illustre que la diminution du nombre de logements construits au Royaume-Uni entre 1949 et 2002⁶⁵ est due à la disparition de la production réalisée par le secteur des autorités locales (volume grisé qui disparaît). Le secteur public, via les associations de logement (*housing associations*⁶⁶), n'a que partiellement repris le relai (volume noir). Les constructions du secteur privé sont très dépendantes de la conjoncture.

⁶⁴ Martine Drozd, Article La métropolisation contre la métropole, in Revue Métropoles.

⁶⁵ Source : Office for the Deputy Prime Minister, 2003

⁶⁶ Il existe 368 housing associations dans le Grand Londres qui possèdent et gèrent 430 000 biens immobiliers.



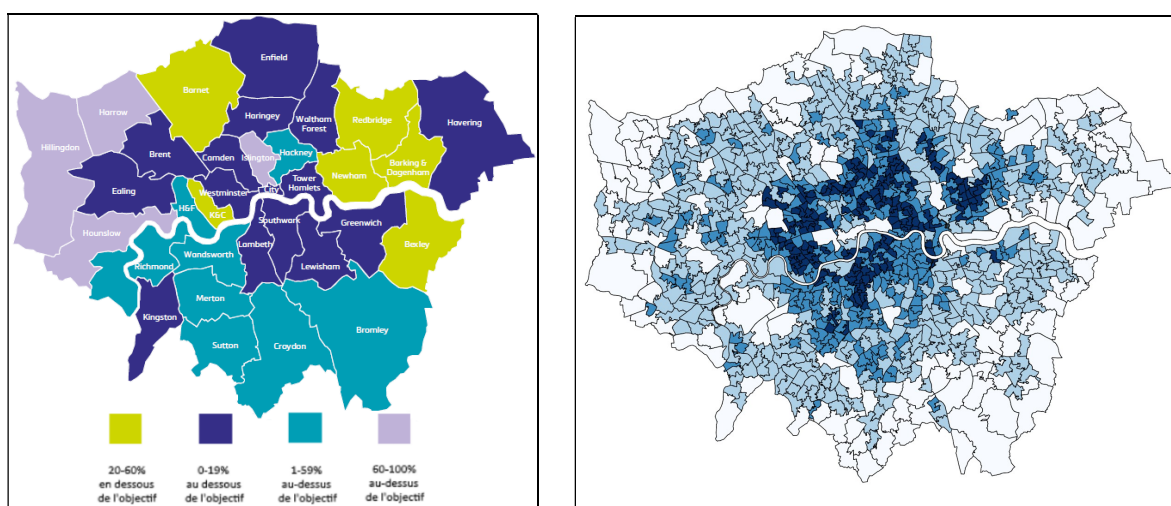
Production de logements neufs par type de constructeur⁶⁷

B. Le non-respect des objectifs quantitatifs fixés par la GLA n'entraîne aucune conséquence pour les boroughs

La GLA fixe des objectifs quantitatifs dans le *London Plan* qui sont déclinés sous forme d'objectifs annuels à atteindre pour chaque borough. Pour autant, ne pas atteindre ces objectifs n'a pas de conséquence pratique.

Entre 2010 et 2013, seulement 18 boroughs ont atteint ou dépassé ces objectifs. Les boroughs et les promoteurs accordent une attention assez limitée à ces objectifs. Même les boroughs qui sont favorables à la construction ne sont pas vraiment organisés et outillés pour être performants sur cet objectif.

La carte à gauche ci-dessous illustre sur une décennie (2003-2013) les importantes disparités entre boroughs dans la réalisation des objectifs fixés par la GLA. La carte à droite qui représente les densités du Grand Londres permet de croiser et de nuancer les données. A titre d'exemple, les boroughs qui ont beaucoup construit en gris (l'Ouest et Islington) sont aussi les boroughs les moins denses (sauf Islington).



(A gauche) pourcentage de réalisation des objectifs de logement fixés par le London Plan par borough⁶⁸
(à droite) densité actuelle du Grand Londres⁶⁹

⁶⁷ Source : London Development Database

⁶⁸ London first, Carrots and Sticks : A targets and incentives approach to getting more homes built in London

C. Le gouvernement a drastiquement réduit les financements du logement aidé

Les fonds nationaux alloués pour le financement du logement abordable à Londres ont été réduits de 66% en 4 ans. L'enveloppe n'est plus que de 1,7 Mds £.

Ce retrait financier se traduit par la quasi disparition des fonds pour le logement social et la concentration des fonds restants sur l'aide au loyer (*rented housing*) concernant marginalement les logements en dessous du prix du marché (*affordable rent programme*) et des crédits pour le programme de propriété partagée (*shared ownership*⁷⁰). Le gouvernement a aussi réduit les aides (*housing benefit*) versées aux ménages vivant dans des logements sociaux considérés comme trop grands (un couple sans enfants dans un F4 par exemple). L'enjeu de ce changement politique est de produire plus de logements pour moins d'argent public.

Le *New Homes bonus* introduit en 2011 pour encourager la construction représente 473 millions £ versés aux 32 *boroughs* et la *City of London* sur une période de 5 ans. Le montant reçu par un *borough* représente en moyenne 2,5% du montant de leur *Council Tax*, soit une somme insuffisante pour être réellement incitative.

Par ailleurs, le gouvernement conservateur réélu en 2015 souhaite remettre à l'ordre du jour le droit d'acheter les logements sociaux par ses occupants à tarif préférentiel (*right to buy*). Cette mesure est très mal perçue par les *housing associations* puisqu'elle conduit à une diminution de leurs stocks sans obtention de recettes suffisantes pour le reconstituer.

Enfin, il convient de noter que l'Etat, comme les autres acteurs, a tendance à conserver son foncier qui continue à s'apprécier, afin d'en tirer le maximum de recettes.

L'ensemble de ces éléments ne facilitent pas la production de logement.

D. Les évolutions législatives destinées à réduire les contraintes réglementaires

La tendance de fond est de considérer que les documents d'urbanisme ne doivent plus être une contrainte mais une donnée qui accompagne les développements.

Le *Localism Act* (2011) contient plusieurs dispositions nationales qui conduisent à réduire la contrainte sur les aménageurs.

- La planification régionale à l'échelle de la métropole fonctionnelle a été supprimée ainsi que les objectifs et contraintes qu'elle contenait.
- Les pouvoirs de planning ont été libéralisés. La charge de la preuve est en quelque sorte inversée. C'est aux autorités locales de démontrer qu'un projet n'est pas compatible avec les documents d'urbanisme. Sachant que la moitié des autorités locales n'ont pas de *Local Plan*, cela revient à donner un blanc-seing aux promoteurs. Les aménageurs peuvent convertir des bureaux en logements sans avoir à demander d'autorisation de planning par exemple.
- L'introduction des plans de voisinage (*neighbourhood plan procedure*) permet à des résidents et des entreprises de développer leur propre planification. Cela affaiblit la capacité des autorités locales à planifier stratégiquement car ces plans de voisinage visent souvent à restreindre tout développement.

⁶⁹ Source : London Housing Strategy 2014

⁷⁰ Ce dispositif permet à l'occupant d'acheter une partie de son logement. Cela équivaut dans les faits à des locations à très long terme destinées aux classes moyennes.

- Le concept de viabilité (*development viability*). Si un aménageur peut démontrer qu'il n'est pas viable pour lui d'intégrer les prescriptions fixées par les documents de planification (*London Plan* ou *Local Plan*) notamment les éléments relatifs à la proportion de logements abordables et sociaux, ils peuvent demander à ce que ces prescriptions soient réduites ou abandonnées.

E. L'absence de gouvernance de l'aire métropolitaine régionale

Nous avons vu dans les chapitres précédents que les limites urbaines fonctionnelles de la métropole du Grand Londres dépassent largement les limites administratives de la *GLA*.

En matière de politique de logement, c'est particulièrement vrai.

- Il existe plusieurs déséquilibres entre la *GLA* et ses voisins (démographie, attractivité, construction...);
- Il y a un déficit de coordination régionale, tant en matière de stratégie régionale que d'instances de construction de politiques communes. L'Etat a supprimé tous les plans et toutes les instances de coordination.
- De ce fait, il n'existe pas d'étude, de projection, de chiffre sur les réserves foncières à l'échelle du Grand Sud Est, sur la capacité de production des autorités locales voisines, sur les évolutions démographiques à cette échelle...

VI. Les débats en cours sur la résolution de la crise du logement dans le Grand Londres

La révision du *London Plan* de mars 2015 a permis de faire émerger certains débats et propositions techniques et politiques sur la résolution de la crise du logement. Ces sujets sont évoqués ci-dessous.

A. Le débat sur le calcul des besoins : les bases de la planification

A Londres la planification est conduite par le potentiel d'appréciation des sites et pas par l'évaluation des besoins (*assessment of requirements*). Autrement dit, depuis l'origine de la *GLA* les objectifs de production de logements sont élaborés en fonction des capacités des acteurs et potentiels fonciers⁷¹. Or cette méthode est critiquée puisqu'elle ne part pas des besoins réels des habitants mais des potentiels, forcément limités. Elle reflète les limites d'un système qui part des objectifs spéculatifs fixés par le marché à court terme (le foncier disponible) au lieu de viser un objectif plus soutenable en phase avec les besoins de long terme.

B. Le débat sur la construction par le public

Les experts⁷², relayés par la presse, soulignent que la crise du logement ne sera pas résolue par des solutions organisationnelles ou de planification. L'échec de la *GLA* n'est pas l'échec de la planification, mais bien du manque de ressources qui permettent de l'appliquer. Le développement reste conduit par le secteur privé car il est financé par lui. Les projets se développent dans les zones qui procurent le plus de retours financiers aux aménageurs.

⁷¹ Le chiffre du premier *London Plan* découlait d'une étude qui concluait à un potentiel de 460 000 logements sur 20 ans, soit 23 000 par an.

⁷² Voir : <http://www.theguardian.com/housing-network/2014/sep/23/policies-solve-housing-crisis-expert-views> et www.theguardian.com/housing-network/2015/mar/11/housing-crisis-time-austerity

Un certain nombre de voix s'élèvent pour dire que le marché ne fonctionnant pas, il sera impossible de résoudre la crise du logement sans une intervention massive du public que ce soit via des financements ou de l'action directe.

Les observateurs relèvent aussi que plusieurs *boroughs* ont décidé de passer à l'action en construisant eux même des logements abordables et sociaux ou en montant des équivalents de Société d'Economie Mixte pour le faire. Ils financent ces constructions en récupérant une partie de la plus-value faite dans le cadre de la vente des logements sociaux à leurs locataires (*right to buy*).

C. Le débat sur le renforcement des pouvoirs de la GLA sur les *boroughs*

Plusieurs propositions formulées ont pour conséquences de renforcer les pouvoirs de l'autorité métropolitaine, notamment sur les *boroughs*.

Pour certains, il faut créer une nouvelle agence métropolitaine du logement, sur le modèle de *TfL*, et en donner la responsabilité au Maire.

Pour d'autres, notamment les aménageurs, il faudrait surtout renforcer les pouvoirs du Maire vis-à-vis des *boroughs* pour qu'il puisse réellement les contraindre lorsqu'ils ne réalisent pas leurs objectifs de construction. *London First*⁷³ dans un court plaidoyer qui s'intitule « les bâtons et les carottes » plaide pour la mise en place d'un système incitatif. Ils proposent de récompenser financièrement les *boroughs* qui dépassent leurs objectifs. Pour ceux qui ne remplissent pas leurs objectifs sur une moyenne de 3 ans, *London First* propose qu'ils perdent provisoirement leur capacité à délivrer des permis de construire sur certains sites au profit du Maire. L'option principale du financement de cette réforme repose sur plus d'autonomie fiscale locale conformément au rapport de la *London Finance Commission* déjà évoqué chapitre 3.

D. Les solutions « techniques » pour résoudre la crise du logement

Plusieurs solutions sont envisagées :

- Lever les restrictions sur la capacité à emprunter des *boroughs*.
- Taxer le loyer des locataires du parc social qui ont des revenus confortables.
- Taxer les propriétaires du parc privé, qui imposent des loyers trop élevés, pour financer la construction de logement social.
- Réquisitionner les terrains privés qui ne font pas l'objet de projet (« *use it or lose it* »).
- Ouvrir le marché de la construction à de nouveaux fournisseurs (SEM, auto-construction, nouveaux entrants...) et notamment à des acteurs capables de construire des micro-projets.
- Poursuivre la libéralisation des contraintes liées au pouvoir de planification des autorités publiques. Il faut mentionner, comme l'illustre les éléments ci-dessous, que 63% des promoteurs, aménageurs et entreprises de construction estiment que les contraintes réglementaires liées à la planification sont un frein majeur à la construction (détail à droite). C'est la contrainte la plus souvent citée après la disponibilité du foncier et avant les questions de financement.

⁷³ London first, Carrots and Sticks : A targets and incentives approach to getting more homes built in London



Détail de l'obstacle cité en N°2 (planning) :



Les obstacles à la construction de logement vus par les promoteurs ⁷⁴:

E. Les solutions dans la lignée de la stratégie de la « cité compacte »

Toute la logique du *London Plan*, présente dès 2004, est de contenir la croissance de Londres dans ses limites administratives. Concentration du développement, densification, approche intégrée du développement économique des transports et de l'urbanisme, sont les idées clés des premiers *London Plan*. C'est le concept de la « ville compacte » développé par l'architecte Richard Rogers, conseiller du Maire Ken Livingstone. L'idée est de favoriser la densification autour des nœuds de transports en commun afin de limiter le recours aux véhicules individuels et donc la pollution. Les zones d'opportunités (*opportunity areas*) sont les territoires prioritaires vers lesquels sont canalisés emplois et projets de logements.

Ce projet est de plus en plus contesté, mais ses tenants continuent d'avancer des solutions plus ou moins compatibles entre elles pour sortir de la crise du logement :

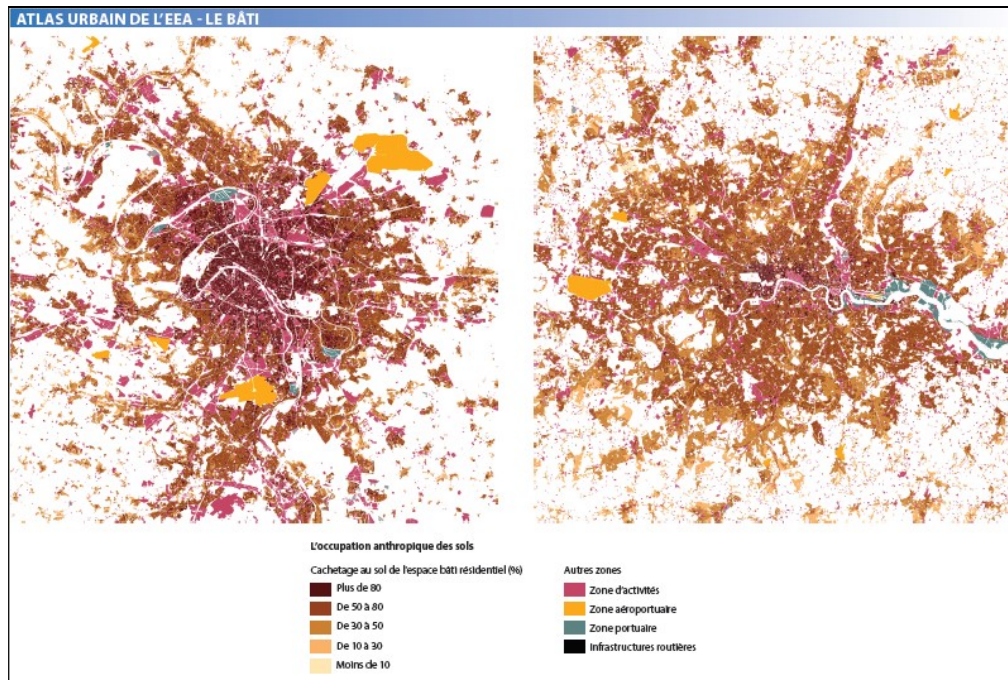
- Etendre les objectifs de densité du centre à d'autres espaces du Grand Londres (centres ville périphériques, sites particuliers...). Le risque est de s'orienter vers des projets d'investisseurs internationaux.
- Augmenter la densité des banlieues résidentielles. Doubler le COS actuel (30 logements/hectare) sur 10% de ces zones produirait 20 000 logements par an.
- Développer des projets d'hyperdensité. Des cabinets d'architectes proposent cette solution depuis 2007. La densité moyenne dans l'*Inner London* est limitée à 150 logements / hectare. Ils proposent d'augmenter ce chiffre jusqu'à 350.
- Réduire la taille des jardins privés dans les *boroughs* périphériques. S'ils étaient ramenés à la moyenne du Grand Londres cela pourrait générer plus d'un million de nouveaux logements avec seulement une densité de 75 logements à l'hectare (la moitié des densités constatées sur les projets actuels), ou 423 000 logements avec une densité de 30 logements /hectare.
- Favoriser la transformation de bureaux en logements, à rebours de la culture traditionnelle.
- Autoriser la construction sur la ceinture verte. En avril 2015, *London First* a publié un document militant pour l'utilisation des 35 000 hectares de la ceinture verte de Londres au profit des Londoniens, arguant que seul 13% de sa surface bénéficie d'une protection environnementale. La ceinture verte est constituée à 59% de terres agricoles et 7% de golf. De plus, 60% de sa surface est desservie à moins de 2 km par le métro ou le train. *London First* y voit la possibilité de construire les logements qui manquent à l'agglomération. De son côté, le

⁷⁴ Getting our house in order: The impact of housing undersupply on London businesses, London Chamber of Commerce and Industry (LCCI)

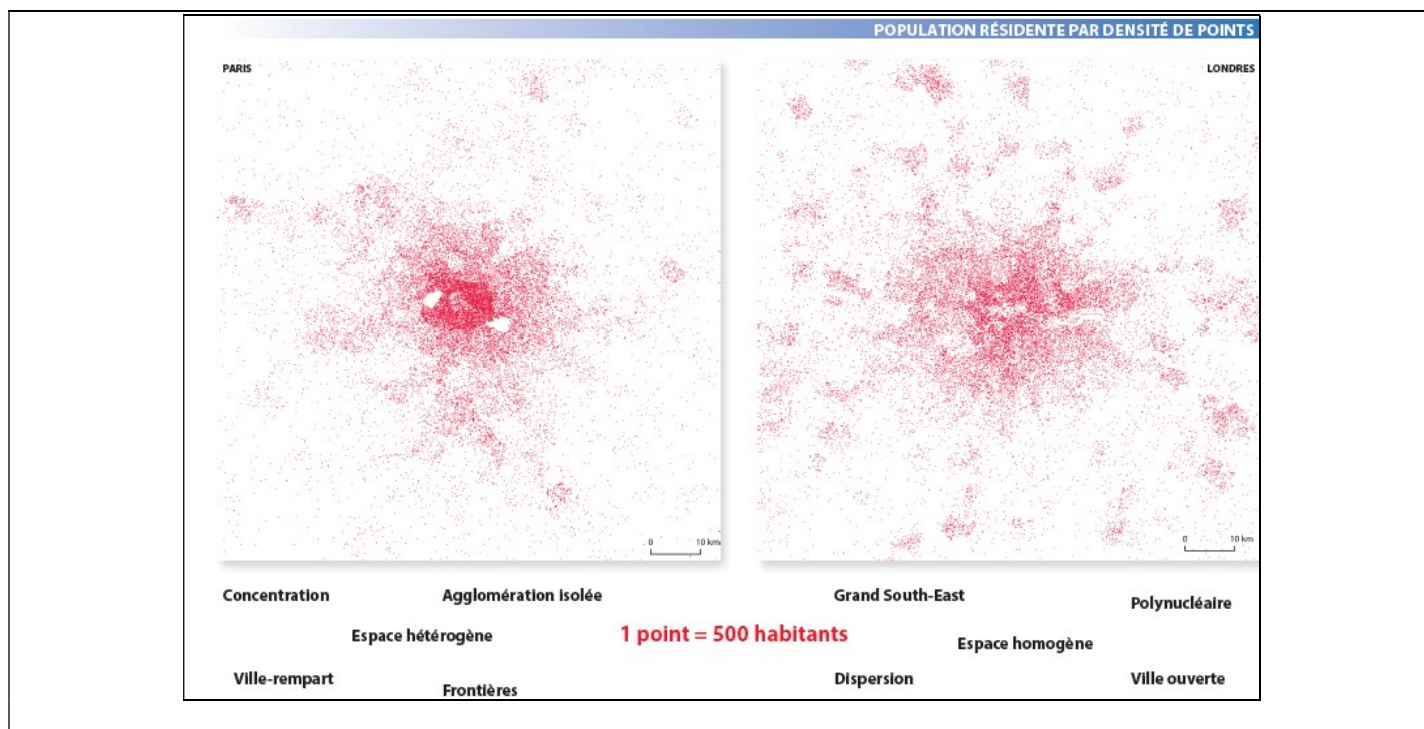
gouvernement a rappelé au Maire de Londres, dans le cadre de la révision du *London Plan*, que la ceinture verte devait rester obligatoirement une zone *non aedificandi*.

Londres et il plus dense que Paris ?

Les deux cartes suivantes sont extraites d'un travail de l'IAU de comparaison des agglomérations de Londres et Paris sur le bâti (carte 1⁷⁵) et sur la population (carte 2). Elles confirment une concentration urbaine beaucoup plus forte dans la métropole parisienne, ainsi qu'une densité du cachetage de l'espace bâti globalement plus important. La coupure urbaine liée à l'existence d'une ville centre à Paris est très nette, surtout sur la seconde carte.



⁷⁵ Etude et comparaison des agglomérations de Londres et Paris à travers la cartographie et les outils SIG, 2013, IAU.



F. Les solutions liées à la gouvernance de l'aire métropolitaine régionale

Lors de la révision du *London Plan* de 2015, la discussion publique a porté sur le fait de savoir si le Maire devait mettre la pression sur les autorités locales frontalières au Grand Londres.

En effet, certaines voix s'élèvent pour que des solutions à l'échelle de la métropole fonctionnelle soient mises en œuvre :

- Favoriser les connexions en transports en commun avec le Grand Sud Est pour répartir le peuplement.
- Disperser les résidents du grand Sud et particulièrement les non actifs vers d'autres régions pour faire de la place permettant d'accueillir les personnes travaillant sur Londres.
- Créer des villes nouvelles, dont les projets de « cités jardins ».
- Imposer aux collectivités voisines de constituer des stocks de foncier et de lancer des projets afin de partager l'effort de logement.

L'inspecteur dirigeant l'enquête publique réalisée à l'occasion de cette révision soulignait lui-même qu'il n'est pas raisonnable d'augmenter la densité au-delà de la matrice de densité existante. Choisir de contenir la croissance de Londres dans ses frontières conduit à mettre une pression inacceptable sur les populations et l'environnement. Il exhortait le Maire à trouver d'autres solutions et particulièrement d'engager un dialogue avec les autorités de planification au-delà de ses frontières.

Cependant, les 51 autorités planificatrices hors Londres consultées lors de la procédure de révision⁷⁶ ont pris position pour que le Maire cantonne la croissance démographique dans ses frontières ou sur les franges de la ceinture verte incluses dans la *GLA*. Ils demandent que les objectifs du *London Plan* s'élèvent à 49 000 logements par an au moins (certains demandent 62 000). Les autorités locales soulignent leurs difficultés à atteindre leurs propres objectifs de construction.

Malgré la suppression de la planification régionale (*Localism Act* de 2011), le Maire de Londres a essayé d'initier un processus pour revoir les options de développement de long terme et développer Londres au-delà de ses frontières. Cela a

⁷⁶ Le *Localism Act* impose aux autorités de planning de coopérer avec ses voisins, via des consultations obligatoires comme pour celle du *London Plan*, mais cette obligation de discuter n'est pas une obligation de s'entendre.

pris la forme d'un *draft infrastructure plan* publié en août 2014. Il propose des options diverses, sans vraiment trancher et sans vraiment offrir une vision univoque :

- Augmenter la densité là où il y a déjà des transports publics ou dans les zones où elle est la plus faible.
- Réhabiliter des logements afin d'éviter les vacances (levier fiscal évoqué)
- Se développer au-delà de Londres et développer les transports.

Il a aussi tenté de développer un groupe de travail ⁷⁷ avec ses voisins dans le cadre de la procédure d'examen public prévue dans le *London Plan*. L'initiative a conclu qu'il ne fallait pas une planification régionale rigide mais des discussions par groupes de travail. L'Etat a fait savoir qu'il avait aboli la planification régionale et qu'il ne comptait pas s'impliquer dans une initiative de cette nature.

G. Le débat sur l'aménagement du territoire et les équilibres régionaux et nationaux

Il semble logique que le Maire de Londres ait toujours soutenu que la croissance de la capitale est bénéfique à l'ensemble du Royaume-Uni, et que la concentration du développement économique sur le territoire de la métropole est une bonne chose pour la croissance du pays.

Le contexte national est celui de l'absence de politique d'aménagement du territoire du pays. Il n'y a aucune incitation financière ou mécanisme régulateur pour répartir la croissance et la population hors de la capitale. Le marché fonctionne sans contrainte.

Un rapport universitaire publié en mars 2015⁷⁸ montre les effets néfastes et plaide pour un rééquilibrage des métropoles (*city-regions*) face à l'insoutenable croissance de Londres.

L'expert Duncan Bowie plaide pour une autorité métropolitaine étendue à l'échelle de la région, afin de dépasser le concept de ville compacte et de permettre à la métropole de trouver des réserves foncières pour son développement endogène.

En conclusion, il n'est pas illégitime de se poser la question de la soutenabilité du système.

Aujourd'hui, la tendance globale est de prioriser la production quantitative de logements dans des délais réduits, quitte à sacrifier l'ensemble des éléments qualitatifs et de durabilité. Chaque acteur y a intérêt :

- Les promoteurs y trouvent intérêt pour maximiser leur rentabilité.
- La GLA et le Maire de Londres estiment qu'ils seront jugés sur des éléments quantitatifs.
- Les réductions drastiques de dotations subies par les *boroughs* les mettent en situation de dépendance face aux promoteurs. C'est en acceptant les projets les plus rentables pour les promoteurs, que les *boroughs* peuvent espérer obtenir des contreparties pour financer la production d'équipement et de services publics. Dans la pratique, les budgets ont tellement réduit que l'article 106 (voir annexe 4) est devenu le principal moyen de financement des services publics.

⁷⁷ Initiative intitulée Planning for the London city region.

⁷⁸ Le rapport est publié par les Universités de Cambridge et de Newcastle. Il est intitulé *Spatially Rebalancing the UK Economy; the Need for a New Policy Model*

Des leçons pour les autres villes ?

Duncan Bowie dans son ouvrage consacré à la politique du logement de 2000 à 2008 ⁷⁹ s'interroge sur les leçons utiles pour les autres villes à tirer de l'expérience londonienne. Il estime que la réussite d'une politique du logement est possible à plusieurs conditions :

- L'autorité planificatrice ne peut pas compter que sur le secteur privé pour appliquer ses politiques. Dessiner une planification n'a aucun effet si elle n'a pas les moyens de l'appliquer. Sans ressources propres et sans capacité de production directe, il n'est pas possible d'atteindre ses objectifs qualitatifs.
- La puissance publique doit conserver le contrôle de l'investissement et de la production des logements.
- Il est nécessaire de fixer les termes dans lesquels le secteur privé doit intervenir.
- Les projets denses et hyperdenses impliquent inévitablement une dégradation des éléments qualitatifs (logement abordable, logement pour les familles...).
- Le transport et les infrastructures sociales sont des éléments clés pour accompagner la politique du logement et de peuplement.
- Il y a besoin d'un dialogue avec ses voisins. A Londres ce point est défaillant.

⁷⁹ Politics, Planning and Homes in a World City (Housing, Planning and Design Series). Duncan Bowie, Feb 2010.

Les verbatims issus de nos entretiens ont été anonymisés et traduits.

La politique du logement

« Il n’y a pas de solution miracle en l’absence d’un investissement public important. Vous ne pouvez pas obtenir un logement subventionné sans subvention ».

« Les politiques nationales actuelles de logement (*right to buy*) se rapprochent d'un vol public organisé »

« Le vrai moteur des *boroughs* pour construire n’est pas le baratin du Maire ou le *London Plan*, mais ce sont les incitations financières ».

« Concernant le logement, il y a une différence culturelle entre Londres et Paris, c’est la résistance londonienne contre la densification. Le modèle à Londres est celui de la maison avec son petit jardin ».

« Lorsqu’il y a conflit entre la *GLA* et un *borough* en matière d’aménagement, la *GLA* doit choisir ses batailles et ne peut pas gagner à chaque fois ».

« Le secteur privé a du mal avec les *boroughs*. Il va plutôt voir la *GLA*. Il monte d’un cran pour lui demander de prendre la main et de passer outre les demandes des *boroughs* qui souhaitent se faire financer des crèches, des écoles, des infrastructures... »

« Nous (*boroughs*) trouvons toujours un accord avec la *GLA*, personne ne va au tribunal, même si nous n’aimons pas les pouvoirs du Maire »

Le London Plan

« Le *London Plan* n’est pas très prescriptif, il pourrait être beaucoup plus ».

« Le *London Plan* n’est pas le sujet. On discute projet par projet en essayant de réduire les coûts de construction. On le fait même au détriment du logement abordable. Produire 5% de logements abordables c’est mieux que 0%. Peu importe le *London Plan* ».

« Le *London Plan* est un système qui n’est pas basé sur un ensemble de règles » (*non policy rules based system*).

« Le plus important du *London Plan* n'est pas dans le *London Plan*. La qualité de vie, les restaurants, les théâtres, les parcs, ce n’est pas le *London Plan* qui les fait ».

« Le *London Plan* sert à faire du lobbying et sert à la communication du Maire, pas beaucoup plus ».

« Les projets qui sortent de terre ne sont pas forcément ceux qui ont été planifiés ».

La cohésion sociale

« Le Maire a des objectifs sociaux (à titre personnel), mais aucun ne figurent dans le *London Plan* ».

« Au-delà du chiffre de la construction de logement, le débat est aussi la nature de ces logements, la question de leur localisation et de qui y a accès ».

Chapitre 5. Le Maire incarne la réussite économique de la ville malgré le rôle modeste joué par le public

Au Royaume Uni, l'Etat reste l'acteur majeur du développement économique (I). Dans le Grand Londres, le contour des politiques de développement économique est compris de façon large, au sein d'une conception transversale alimentée par différentes politiques publiques (II). Les acteurs privés agissent en collaboration étroite avec la GLA pour construire la stratégie et produire le service public de la métropole (III). Cette intervention s'inscrit au sein d'une conception modeste de l'interventionnisme public dans la croissance (IV). Pour parvenir à ses objectifs, la GLA agit via la production de stratégies et l'allocation de fonds à travers le LEP (V) alors que les *boroughs* sont les acteurs de terrain du développement économique (VI). Au sein de ce système où l'investissement public est réduit, la plus-value de la GLA est avant tout politique (VII).

I. Mise en contexte : L'Etat est l'acteur principal du développement économique au Royaume Uni

Le rôle de l'Etat dans le domaine du développement économique est prépondérant, comme il l'est de façon générale dans ce pays centralisateur.

De nombreuses organisations du système de la GLA résultent de programmes nationaux et non de l'initiative locale : la structure juridique et le rôle de nombreux acteurs locaux du développement économique comme les *Business Improvement Districts (Bid's)* ou les *Local Enterprise Partnerships* ont été décidés au niveau national par l'Etat. Le financement de ces organisations provient majoritairement d'enveloppes étatiques.

Enfin, les facteurs principaux affectant la croissance de Londres comme la politique fiscale ou la réglementation du secteur de la finance dépendent de lois nationales.

Notre propos se concentrera néanmoins sur le rôle des acteurs locaux.

II. Une vision transversale et inclusive du développement économique, au sein de laquelle toutes les politiques sectorielles alimentent la croissance

A. Une conception étendue du contour des politiques de développement économique

L'ensemble des acteurs londoniens interrogés dans le cadre de cette étude ont une vision très inclusive du développement économique, qu'ils ne conçoivent pas indépendamment de nombreuses autres politiques sectorielles :

Le transport : les investissements dans la politique de transport sont prioritairement identifiés comme le véritable apport de la *GLA* à la croissance économique de Londres. Le prolongement d'une ligne de métro ou la construction de nouvelles stations sont les projets qui ont l'impact le plus direct et le plus massif pour le développement économique d'un *borough*.

Le logement : La crise du logement est identifiée par les acteurs privés comme la première menace à la croissance économique de Londres. 70% des entreprises londoniennes estiment en effet que le prix du logement est un frein majeur à la croissance, qui coûterait entre 15 et 35 milliards £ à la ville au cours de la prochaine décennie⁸⁰. Elle réduit la capacité de la ville à attirer les personnes qualifiées, en particulier dans des domaines moins rémunérateurs que la finance, comme les domaines créatifs ou scientifiques. Elle peut peser sur la diversité de l'économie londonienne et sa résilience aux crises, notamment financières. Les acteurs privés réclament une coordination centrale des pouvoirs publics plus efficace pour construire davantage de logements, dans le but de préserver la croissance économique de la ville.

La qualité de vie : L'attractivité résidentielle est considérée comme l'un des éléments majeurs de l'attractivité économique. Sécurité, espaces publics, espaces verts, rues commerçantes, offre culturelle, vie nocturne... l'ensemble de ces enjeux contribuent à faire de Londres une « expérience de vie agréable » (*nice living experience*⁸¹) qui attire les talents du monde entier. C'est sur l'ensemble de ces enjeux que le Maire s'engage à agir dans les stratégies de développement économiques de la *GLA*.

Deux niveaux de lecture coexistent ainsi concernant les politiques de développement économique :

- Une lecture large qui intègre un ensemble varié de politiques publiques, qui au-delà de leurs propres objectifs, concourent à la croissance économique de la ville sur le long terme.
- Une lecture plus précise qui renvoie aux outils directs dont dispose la puissance publique : aides aux entreprises, marketing territorial, politiques en faveur de l'emploi et de la formation, animation commerciale, etc. C'est ce périmètre plus précis qui est le sujet de ce chapitre.

B. L'organisation des services administratifs met en pratique cette conception transversale

1. La direction du développement économique de la GLA

Au sein de la *GLA*, la direction en charge du développement économique est la Direction du Développement, des Entreprises et de l'Environnement (*Development, Enterprise & Environment*). Cette direction réunit les sous-directions de l'économie et des entreprises, de l'environnement, de la régénération, de l'urbanisme et des transports. L'organisation de cette direction témoigne de cette conception transversale du développement économique à Londres : elle permet d'intégrer des objectifs économiques stratégiques aux programmes d'urbanisme, de régénération et aux choix d'investissement dans les transports⁸².

⁸⁰ Selon une étude citée dans la Vision du maire pour 2020 "the greatest city on earth" et réalisée par CBI (Confederation of British Industry) en 2010 : <http://www.cbi.org.uk/about-the-cbi/uk/london/london-business-survey/>

⁸¹ La Vision du maire pour 2020 "the greatest city on earth"

⁸² C'est Transport for London (*TfL*), l'agence des transports du Grand Londres qui gère le budget d'investissement dans les transports.

2. La politique de régénération de la GLA et des boroughs

La politique de régénération menée par la GLA et les boroughs concrétise cette vision transversale du développement économique. Les services de régénération des boroughs réunissent des agents issus de l'urbanisme, des transports, de la sécurité, de l'environnement et du développement économique afin de produire un espace public de qualité plus favorable aux entreprises et aux commerçants.

Cette politique a pour but de rendre les rues commerciales et les artères principales de la ville de Londres "plus dynamiques et plus vivantes". Son objectif est plus généralement de construire des espaces publics de meilleure qualité pour améliorer "l'expérience de vie" à Londres et renforcer ainsi son attractivité.

Plusieurs fonds financent les projets des acteurs locaux (boroughs, associations de riverains ou de commerçants) sur le mode de l'appel à projet.

- 110 m£ via le Great Outdoors programme (depuis 2009)
- 110 m£ via Growing Places Fund (enveloppe du gouvernement)
- 50 m£ via le Outer London Fund
- 70 m£ via le Mayor's Regeneration Fund
- Le London regeneration fund

III. Une association étroite du secteur privé dans la co-construction et la mise en œuvre des politiques de développement économique

Le secteur privé occupe une place importante dans la décision publique et la mise en œuvre des services publics. Cette association s'inscrit dans une vision libérale de l'économie.

A. La place occupée par le secteur privé dans la gouvernance de Londres est historique

Le secteur privé et la société civile se sont mobilisés pour recréer une autorité métropolitaine dans les années 1990. Les chefs d'entreprises, inquiets de la perte d'attractivité du Grand Londres dans les classements internationaux, se sont organisés et ont créé *London First*, une agence de promotion des intérêts de la ville qui a plaidé en faveur de la création d'une nouvelle organisation métropolitaine (voir chapitre 2).

Périodiquement, les menaces identifiées à la croissance de Londres déclenchent ainsi une structuration du secteur privé pour demander plus de coordination centrale venant du secteur public au sein de l'autorité métropolitaine. Aujourd'hui, l'une des principales menaces à la croissance du Grand Londres selon les entrepreneurs est la crise du logement. Ils en appellent à une intervention publique plus structurée.

B. La Loi prévoit la consultation du secteur privé

Les consultations des associations d'entreprises sont une étape prévue par la Loi dans le processus d'élaboration de la stratégie de développement économique de la GLA, comme pour la plupart des documents de la GLA. Les stratégies de la GLA sont même parfois construites à partir de documents élaborés par des acteurs privés. L'exemple le plus parlant est l'agenda « Londres 2036 » qui a été rédigé par *London First* avec l'appui du cabinet Mc Kinsey.

C. Le secteur privé occupe également une place importante dans la production de service public.

D'une part, les acteurs privés sont identifiés comme des acteurs à part entière des stratégies de développement économique. Ils sont sollicités par le Maire de Londres dans sa stratégie de développement économique pour unir leurs actions aux axes stratégiques de la GLA. Le Maire en appelle à la participation de tous les acteurs, au sein d'un partenariat public-privé efficace, sans lequel le rôle seul du public sur la croissance de la ville serait faible.

D'autre part, les acteurs privés sont des acteurs concrets du service public. Les délégations de service public occupent une place importante dans la mise en œuvre des services publics. Elles représentent parfois jusqu'à 60% du budget d'un borough. De la même façon, les *Business Improvement Districts* (Bid's) sont des formes originales d'associations d'entreprises sur un secteur donné qui décident de s'organiser pour fournir davantage de services (propreté ou sécurité par exemple).

D. De nombreuses formes originales d'associations du secteur privé au service public existent



Cette illustration des relations entre les secteurs public et privé présente 5 organisations ou types d'organisation particuliers au système de la GLA.

Les trois premiers types d'organisation sont les lieux d'un partenariat public-privé pour la mise en œuvre ou la co-construction des politiques de développement économique. Les deux derniers types d'organisation s'apparentent davantage à des activités de lobbying.

Le London Enterprise Panel : le LEP est l'organe principal de la métropole pour le développement économique. Il fonctionne selon un système de co-construction et de co-production des politiques entre le secteur privé et public : ses membres sont pour moitié des chefs d'entreprise qui se sont portés candidats et pour moitié des personnalités ou fonctionnaires de la GLA. Le LEP conseille le Maire sur sa stratégie de développement économique et sur l'allocation de fonds pour un montant total de 400 millions £⁸³.

London & Partners : L&P est l'agence officielle de promotion de Londres. Elle regroupe dans un seul organisme l'ensemble des composantes de la promotion de Londres : le tourisme d'affaire, le tourisme étudiant, le tourisme de loisir, le tourisme évènementiel...

⁸³ Pour plus de détails, voir annexe 6

La fusion des structures dédiées au tourisme et des agences de promotion du territoire à l'occasion des Jeux Olympiques

Avant les JO, il existait trois agences de tourisme et de promotion de Londres : *Study London, Visit London et Think London*, qui agissaient chacune auprès de publics différents (étudiants pour *Study London*, touristes pour *Visit London*).

Un audit de ces trois agences révèle qu'il existe des marges de manœuvre en termes de mutualisation et de synergie des actions. Aussi, en 2011, le Maire prend la décision de les fusionner. Aujourd'hui London & Partners est dirigée par un conseil d'administration de dix directeurs et deux directeurs exécutifs. Le Maire nomme le président du conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration sont des personnalités issues de l'administration et du secteur privé. *L&P* travaille avec 389 "partenaires", des entreprises qui, en échange de contributions, bénéficient d'une visibilité sur le site de *L&P* et de services de networking et de communication⁸⁴. Son budget est de 12 millions d'euros.

Les JO ont constitué le catalyseur de ce projet de fusion, qui ne faisait pourtant pas l'unanimité des équipes en interne. Avec le temps, il semble que l'outil soit une réussite notamment grâce à la transversalité qu'il permet.

Business improvement districts : les *BID's* sont des associations gérées et financées par des entreprises et des commerces sur une aire géographique. Leur objet est d'améliorer l'environnement des entreprises en créant des services, en améliorant la sécurité, la qualité environnementale ou la propreté. Elles ont été créées par une loi de 2003 qui s'est inspirée de modèles similaires d'organisation qui existent aux Etats-Unis et au Canada depuis les années 1960. Parmi les 200 *Bid's* qui existent aujourd'hui au Royaume-Uni, 41 sont situées à Londres. Elles sont créées à partir d'un vote des entreprises implantées sur le territoire (un *Bid* couvre environ 300 commerces et entreprises). Elles bénéficient d'un budget moyen d'environ 200 000 /600 000 £ provenant d'un impôt payé par ces entreprises. La *GLA* apporte un soutien financier aux *BID's* qui sont implantées sur son territoire et les inclut dans sa stratégie de développement économique. Le *London Bid's Grant Programme* aide ainsi les *Bid's* existants et en encourage la création de nouveaux. Par ailleurs, un *Bid's steering group* a été institué pour conseiller le LEP et le Maire.

International Business Advisory Council : le IBAC est un conseil de 47 dirigeants de multinationales qui conseillent le Maire.

Les associations d'entreprises : *London First, CBI confederation of british industry, LCCI London chamber of commerce and industry, FSB Federation of small businesses...* Elles sont les structures de lobbying des entreprises auprès des pouvoirs publics. Les associations de représentation des intérêts des entreprises sont structurées et permettent d'offrir des interlocuteurs uniques et qualifiés aux pouvoirs publics⁸⁵.

E. Cette collaboration entre secteurs public et privé ne doit pas être trop idéalisée.

Si l'association du secteur privé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques de développement économique est intense, au sein d'un système public-privé intriqué, il semble cependant pertinent d'apporter quelques nuances à la vision de ces relations public-privé pour ne pas en avoir une vision trop idéalisée.

Tout d'abord, les consultations du secteur privé qui précèdent l'élaboration des documents stratégiques de la *GLA* en développement économique n'aboutissent pas toujours à des accords concrets. La stratégie économique du Maire réalisée en 2010 fait notamment référence à un plan de mise en œuvre (*implementation plan*) qui n'a jamais été conclu

⁸⁴ Pour plus de détails voir annexe 10

⁸⁵ LEFEVRE Christian, Les partenariats stratégiques dans les métropoles européennes, 2009.

faute d'accord entre les partenaires. Cette stratégie est un document qui évoque un grand nombre de politiques publiques et d'éléments alimentant la croissance. Si la diversité des éléments évoqués est due à une conception transversale du développement économique, leur énumération renvoie également au mode d'élaboration du document qui in fine aboutit à une juxtaposition de positions de tous les acteurs consultés, sans présentation d'outils précis de la GLA pour mettre en œuvre cette stratégie.

Le fonctionnement du *London Enterprise Panel (LEP)*, l'organe principal du développement économique à Londres, n'est pas non plus exempt de critiques. Le débat concerne sa composition tout d'abord : alors qu'il doit être constitué d'au moins une moitié de membres issus du secteur privé, cette majorité n'est aujourd'hui pas réunie. Seuls 9 membres sur 20 sont des dirigeants d'entreprise. L'utilisation des crédits par le LEP est également sujet à débat : de nombreux projets sont financés, au risque d'un saupoudrage des crédits sans réel impact sur une ville de la taille de Londres. De façon générale, le LEP est une organisation relativement récente, créée en 2010. Aucun programme d'évaluation de l'impact de l'utilisation des fonds n'a encore été conduit, ce qui ne nous permet pas encore de tirer des conclusions sur son fonctionnement.

Plus encore, cette participation des acteurs privés à la décision publique peut mettre en jeu des conflits d'intérêts. *London & Partners (L&P)*, qui est partiellement financée par des entreprises privées, s'exprime en effet sur des sujets qui relèvent directement de la décision du Maire de Londres comme les transports. Dès lors qu'un dossier porté par le Maire fait l'objet d'un intérêt divergent par l'une des entreprises partenaires, la position de L&P devient délicate. Ce fut récemment le cas avec les deux projets concurrents de lignes de transports reliant les aéroports au centre-ville. L&P étant financée par l'un des aéroports, sa position a été influencée par ce dernier, alors même que la position initiale du Maire, qui a autorité directe sur L&P différait. Le choix de la ligne de transport n'est pas encore arbitré.

IV. Les moyens administratifs pour peser sur la croissance sont modérés, en cohérence avec une conception mesurée du rôle du secteur public dans la croissance de la ville

A. Le périmètre d'intervention de la sphère publique locale s'est réduit avec la suppression des agences de développement économique

A son arrivée au pouvoir en 2010, le gouvernement conservateur a décidé de supprimer les agences régionales de développement économique par mesure de restriction budgétaire. Les neuf agences régionales d'Angleterre ont cessé leur activité le 31 mars 2012. Elles avaient été instituées en 2000 afin d'assurer la croissance économique des régions, en élaborant la stratégie et la mise en œuvre des politiques de développement économique. Au moment de leur suppression en 2012, elles étaient des structures importantes, qui étaient sur le point de devenir des collectivités locales à part entière.

L'agence de développement économique pour Londres était la *London Development Agency (LDA)*. La LDA faisait partie du groupe GLA en tant qu'organe fonctionnel au même titre que les autres agences (voir chapitre 3). Elle élaborait la stratégie de développement économique pour la GLA et finançait les projets de développement. Son budget annuel était de 450 millions €⁸⁶ et elle employait 320 agents en 2010. Les membres de son conseil d'administration étaient nommés par le Maire, la majorité des membres de l'exécutif et son président devaient être issus du privé.

Lors de leur suppression au niveau national, leurs missions ont été partiellement reprises par les Partenariats locaux pour les entreprises (*Local Enterprise Partnership*) qui sont des structures plus légères de type partenariats publics-privés. A Londres cependant, les missions de la LDA ont été réparties entre plusieurs organismes distincts. La requalification

⁸⁶ LEFEVRE Christian, Les partenariats stratégiques dans les métropoles européennes, Rapport effectué pour l'Institut CDC pour la recherche et la Direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations, décembre 2009.

urbaine, les fonctions d'expertise et de design urbain ont été intégrées à la *GLA* directement et non au sein du Partenariat local pour les entreprises de Londres (*London Enterprise Panel*). Le volet promotion et marketing territorial a été pris en charge par London & Partners. Tout le volet de soutien aux entreprises (*training and business support*) a en revanche disparu.

La suppression des agences de développement économique a donc entraîné une réduction du champ d'intervention public dans l'économie. La *GLA* n'intervient pas dans l'économie, ne participe pas au capital des entreprises. Son mode d'intervention se concentre sur l'attribution de fonds dans des projets qui transitent par le *London Enterprise Panel*.

B. D'une façon globale, les stratégies de développement économique de la métropole sont prudentes quant au rôle du secteur public dans la croissance.

Elles rappellent que Londres n'a pas été planifiée et que sa croissance résulte de l'addition d'initiatives privées. La *GLA* se concentre sur la correction des imperfections de marché et sur l'organisation des énergies autour de partenariats public-privé. La *GLA* reconnaît que Londres est une ville complexe sur laquelle aucune institution ne peut avoir d'action significative à l'échelle de la ville (Stratégie économique du Maire de 2010).

C. La structure administrative et les budgets de la *GLA* sont relativement modestes.

La Direction du Développement, des Entreprises et de l'Environnement de la *GLA* a un budget 2015 d'environ 30 millions £. La Direction réunit les sous-directions de l'économie et des entreprises, de l'environnement, de la régénération, de l'urbanisme et des transports.

Conformément à la conception d'une administration légère et souple (voir partie gouvernance), la sous-direction de l'économie et des entreprises (*Economy & Business Policy*) est composée de 27 personnes, sur les sujets de la croissance, des relations avec les entreprises, de l'innovation, de la formation et de l'héritage des Jeux Olympiques. C'est le support administratif du *LEP*. Son budget est d'environ 17 millions £ pour 2015.

Une direction complémentaire traite également de sujets de développement économique : la direction de l'intelligence, qui a un budget de 2,3 millions £. Elle est composée d'une quarantaine de démographes, statisticiens et économistes. Cette direction a en charge des missions de recherche et d'analyse, de veille stratégique et de production d'informations et de rapports sur les sujets démographiques et économiques. Cette direction sert d'aide à la décision pour les politiques publiques de la *GLA*.

D. Malgré une conception modeste du rôle du public, les objectifs économiques du Grand Londres sont ambitieux

La stratégie de développement économique du Maire de Londres formalisée en 2010 ⁸⁷ affirme l'ambition de faire de Londres « la meilleure ville au monde » : la meilleure ville pour créer et développer son entreprise et la ville la plus agréable à vivre.

Le document produit par le *LEP* en 2015, *London 2036 an agenda for jobs and growth* peut être considéré comme l'actualisation de la stratégie de développement économique. Il fixe trois objectifs :

⁸⁷ "the Mayor's Economic Development Strategy for London"

1. Développer une croissance du revenu de la ville la plus élevée au monde, avec une croissance de la valeur ajoutée par tête très élevée et qui profite à l'ensemble du pays
2. Disposer d'un taux d'emploi plus élevé que la moyenne du Royaume-Uni, de New-York ou Paris
3. Bâtir une économie plus diversifiée et résiliente aux crises (avec comme objectif qu'un seul secteur ne soit pas à l'origine de plus de 40% de la croissance de la valeur ajoutée comme c'est le cas aujourd'hui avec le secteur financier).

A plus court terme, le Maire de Londres s'engage sur quelques objectifs chiffrés au sein du budget pour 2014-2015. Les objectifs qui concernent le développement économique sont : favoriser la création de 250 000 contrats d'apprentissage et encourager jusqu'à 200 000 emplois.

E. Si les objectifs quantitatifs sont clairement affichés, les objectifs qualitatifs sont moins présents.

Aucun objectif de péréquation ou de cohésion territoriale ne figure dans les documents stratégiques du Grand Londres, ni dans le discours des acteurs. Cette absence de formalisation d'objectifs ne veut pas dire que rien n'est entrepris pour les *boroughs* qui rencontrent des difficultés. Par exemple, le *borough* d'*Haringey* qui comprend le quartier de Tottenham où se sont déclenchées les émeutes de 2011, reçoit une enveloppe très importante pour la régénération de ses quartiers. L'objectif est de donner aux *boroughs* les moyens de trouver leur propre chemin de développement sans chercher une égalisation des revenus ou une harmonisation du développement des *boroughs*.

De même, la *GLA* n'a pas pour objectif d'assurer une mixité entre les fonctions de logement et bureau de l'espace métropolitain. La mixité est un objectif qui se réalise globalement par le respect projet par projet de règles d'urbanisme (*policy rules based system*) qui imposent de prévoir des espaces pour les commerces au pied des immeubles de logement construits, la *GLA* n'assure donc aucun rôle de planification centrale. Aussi, des logements sont construits y compris dans les grands projets d'immobiliers d'entreprise, comme par exemple à *Canary Wharf*.

V. Pour parvenir à ces objectifs en développement économique la GLA élabore des stratégies et alloue des fonds via le LEP.

A. La GLA élabore des stratégies

Le principal apport en développement économique de la *GLA* est la production de documents stratégiques. Ceux-ci ont pour objectif de fédérer les acteurs présents sur le territoire en direction d'un objectif commun, sans pour autant planifier de façon précise. Les stratégies s'adressent également, au-delà des acteurs du territoire, aux investisseurs et chefs d'entreprise à l'international, dans un but assumé de promotion du territoire. Elles font également office d'argumentaire et de support aux actions de lobbying auprès du gouvernement pour obtenir davantage de financements.

En matière de développement économique, deux documents stratégiques structurants coexistent.

1. La stratégie de développement économique du Maire pour Londres (*the Mayor's Economic Development Strategy for London*) de 2010

Ce document est un document obligatoire prévu par la loi de 1999 qui crée la *GLA*. Cette loi prévoit que le Maire prépare et publie la stratégie de développement économique de Londres qui doit contenir des propositions pour promouvoir la compétitivité de Londres, les investissements et l'efficacité des entreprises, la régénération, l'emploi et la formation. La loi prévoit une étape de consultation des représentants d'employeurs et d'employés dans le processus d'élaboration de la stratégie.

L'actuelle « stratégie de développement économique du Maire » date de 2010. Elle avait été élaborée par la *LDA* aujourd'hui supprimée.

Cinq objectifs globaux et de long terme structurent cette stratégie :

1. Promouvoir Londres comme la capitale du business, de la créativité, de l'enseignement et comme destination touristique
2. Assurer à Londres un environnement compétitif pour les entreprises
3. Faire de Londres une capitale mondiale peu émettrice en carbone et leader sur le marché des permis d'émission de carbone
4. Donner à tous les londoniens les mêmes chances de prendre part au succès économique
5. Attirer les investissements nécessaires pour les infrastructures et la régénération de la ville

Le document ne précise pas les outils dont disposent la *GLA* ou le Maire pour atteindre ces objectifs. La stratégie renvoie à un document d'application (*Implementation Plan*), mais ce document n'a pas été rédigé faute d'un accord entre les partenaires.

Que penser de la stratégie de développement économique du Grand Londres ?

C'est un document politique qui est le support de la vision du Maire et de ses objectifs. Tous les objectifs présentés dans cette stratégie sont présentés comme des actions du Maire et non de l'administration de la *GLA*.

C'est un document enthousiaste : l'objectif exprimé est de faire de Londres la meilleure ville au monde pour développer ou implanter son entreprise et la meilleure ville au monde où vivre de façon générale. Au-delà des objectifs, le document souligne les atouts de Londres et se rapproche d'un document de promotion de la ville.

C'est un document souple qui n'entraîne aucune obligation ni pour les *boroughs* ni pour les autres acteurs. Les *boroughs* sont invités à se concentrer sur leurs avantages compétitifs de façon complémentaire à la stratégie.

C'est un document qui se réfère à un grand nombre d'autres documents stratégiques : *London's Export Promotion Programme, Cultural Strategy, Air Quality Strategy, Health Inequalities Strategy, MetForward, The Way Forward et Time for Action* qui sont des stratégies sur la sécurité à Londres, *The Mayor's Climate Mitigation and Energy Strategy, Equal Life Chances for All...* ce qui démontre l'intense activité de production de documents stratégiques par la *GLA*.

2. London 2036 – an agenda for jobs and growth

En janvier 2015, un rapport pour stimuler la croissance et l'emploi à Londres a été publié par le *LEP* et *London*. L'analyse économique et la consultation de 400 acteurs publics et privés ont été conduites par *London First* en collaboration avec le cabinet Mc Kinsey puis ensuite proposées au *LEP*. Ce document est le résultat d'une initiative du secteur privé et est principalement élaboré par des acteurs issus du privé.

Ce document ne se substitue pas pour autant à la stratégie de développement économique du Maire :

- Ce rapport est plus récent et actualise certains des éléments de la stratégie du Maire
- Ce rapport est plus restreint, il se concentre sur les domaines qu'il considère comme affectant directement la croissance de la ville et n'évoque pas les facteurs de croissance de long terme comme la santé.
- Ce rapport est plus concret et il tente de dégager des actions précises.

Ces deux documents illustrent le rôle et l'apport de la GLA au développement économique du territoire

1. La réussite économique de Londres n'a pas été planifiée. Le succès de Londres est endogène et résulte de l'addition des initiatives privées. Les documents ne plaident pas en faveur d'une planification par la puissance publique ou d'une intervention publique globale plus intense.
2. Les stratégies identifient cependant des domaines précis où des actions délimitées de la puissance publique sont nécessaires pour corriger les imperfections de marché (investissement dans les infrastructures, etc.), sans pour autant qu'une planification centrale plus rigoureuse ne soit nécessaire.
3. Londres est une ville complexe, aucune institution ou agence ne peut avoir une action significative à l'échelle de la ville en entier. Les stratégies en appellent à la participation de tous les acteurs, au sein d'un partenariat public-privé efficace. Le rôle du Maire est décrit comme un "coordinateur" des différents acteurs.
4. Les menaces identifiées à la croissance de Londres déclenchent une structuration du secteur privé pour demander plus de coordination centrale de la part du secteur public⁸⁸ dans des domaines très ciblés, comme le logement. Dans l'agenda London 2036 les acteurs privés identifient les menaces sur la croissance de Londres : le manque d'investissement dans les infrastructures de transports et de NTIC et surtout la crise du logement. Aussi, le document exprime la demande de davantage d'intervention publique, de "coordination centrale", pour assurer la création de nouveaux logements, à contre-courant du laisser-faire qui a prévalu jusque-là.
5. De nombreuses actions comprises dans les stratégies sont des mesures qui nécessitent d'influencer, de plaider la cause de Londres auprès du gouvernement national, des instances européennes, ou des enceintes internationales. Les stratégies sont un appel à l'ensemble des acteurs du monde économique pour actionner leurs leviers de lobbying notamment à l'égard du gouvernement. Ces documents évoquent ainsi également le rôle de lobbyiste du Maire pour sa ville auprès du gouvernement.

⁸⁸ Ce fut le cas au XIXe siècle, lorsque la pollution de la ville a été l'élément déclencheur de la construction d'une autorité métropolitaine (voir chapitre 2). De la même façon, les acteurs privés se sont mobilisés pendant la période de suppression de l'autorité métropolitaine, entre 1986 et 2000, autour de London First notamment, pour recréer une autorité métropolitaine afin de répondre à la perte de compétitivité et d'attractivité de Londres dans le rang des métropoles mondiales.

3. Les autres documents

Il existe d'autres documents stratégiques en développement économique qui s'ajoutent à ces deux documents structurants.

En 2013 la GLA a publié la vision du Maire pour 2020 "La meilleure ville sur terre" (*the greatest city on earth*) qui présente les objectifs du Maire pour l'ensemble des compétences de la GLA, y compris le développement économique. Ils sont convergents avec sa stratégie de développement économique. De façon similaire aux précédentes stratégies, c'est un document qui tente à la fois de planifier les différentes priorités d'intervention publique, ainsi qu'un document de promotion de Londres, un "prospectus pour les investisseurs du monde entier", et un document d'explication de l'agenda de Londres, à destination du gouvernement, pour qu'il ait "une idée claire de la façon dont l'investissement à Londres peut entraîner la croissance du pays".

Le LEP a également produit un "Plan pour la croissance et l'emploi" (*Jobs and growth plan for London*) en 2013.

B. La GLA alloue des fonds gérés par le LEP

La GLA alloue des fonds à des projets qui correspondent à sa stratégie de développement économique. L'allocation des fonds fonctionne sur le mode de l'appel à projet. Les projets peuvent être portés par les *boroughs*, des membres de la société civile, ou des entreprises. L'attribution des fonds est étudiée au sein de l'organe de partenariat public-privé de la GLA : le LEP. Le LEP conseille le Maire sur l'allocation des fonds, le Maire ayant seul le pouvoir de décision in fine.

Les enveloppes budgétaires proviennent majoritairement de fonds alloués par l'Etat. 400 millions £ sont ainsi alloués pour la construction d'infrastructures, l'encouragement à prendre des apprentis, l'investissement dans des locaux d'enseignement supérieur.

Les principaux fonds gérés par le LEP sont les suivants :

Growing Places Fund – 110 millions £. C'est un fonds national de 730 millions £ mis en place pour encourager la construction d'infrastructures. Il a été réparti entre les partenariats locaux pour les entreprises en 2012 (le LEP pour Londres) qui les ont ensuite alloués aux projets qui répondaient à leurs priorités stratégiques, après un appel à projet. Ce sont les *Bids* (voir ci-après) qui ont porté les projets à Londres.

New Homes Bonus Programme – 70 millions £. Ce programme, lancé en 2015, est financé par des subventions de l'Etat versées pour les *boroughs* où des logements ont été construits. Elles doivent être utilisées pour financer des projets qui créent de l'emploi et participent à la croissance. L'objectif à Londres est de réaménager 130 000 m² d'espaces verts, d'aménager 180 000 m² d'espaces de travail, et de favoriser la création de 720 entreprises.

London Co-Investment Fund – 85 millions £. Ce fonds mis en place par le LEP a pour but de fournir aux PME des financements complémentaires aux financements qu'elles obtiennent sur le marché.

Apprenticeship Grants for SME's – 14 millions £. Les entreprises de moins de 50 salariés peuvent bénéficier d'un financement de 3000£ pour l'embauche d'apprentis âgés entre 16 et 24 ans. Le LEP a négocié le montant de l'enveloppe avec l'Etat.

Further Education capital funding – 158 millions £/120 millions £. Fonds versé par l'Etat au LEP pour l'investissement dans les bâtiments et équipements de l'enseignement supérieur.

EU Funds (FSE et FEDER) – 748,6 millions £. Le LEP est l'autorité de gestion des fonds européens.

VI. Les boroughs sont les acteurs de terrain du développement économique.

Ils sont incités à accueillir des entreprises sur leur territoire, mais le développement économique n'est pas une politique prioritaire pour eux.

A. Le développement économique n'est pas une compétence obligatoire des boroughs

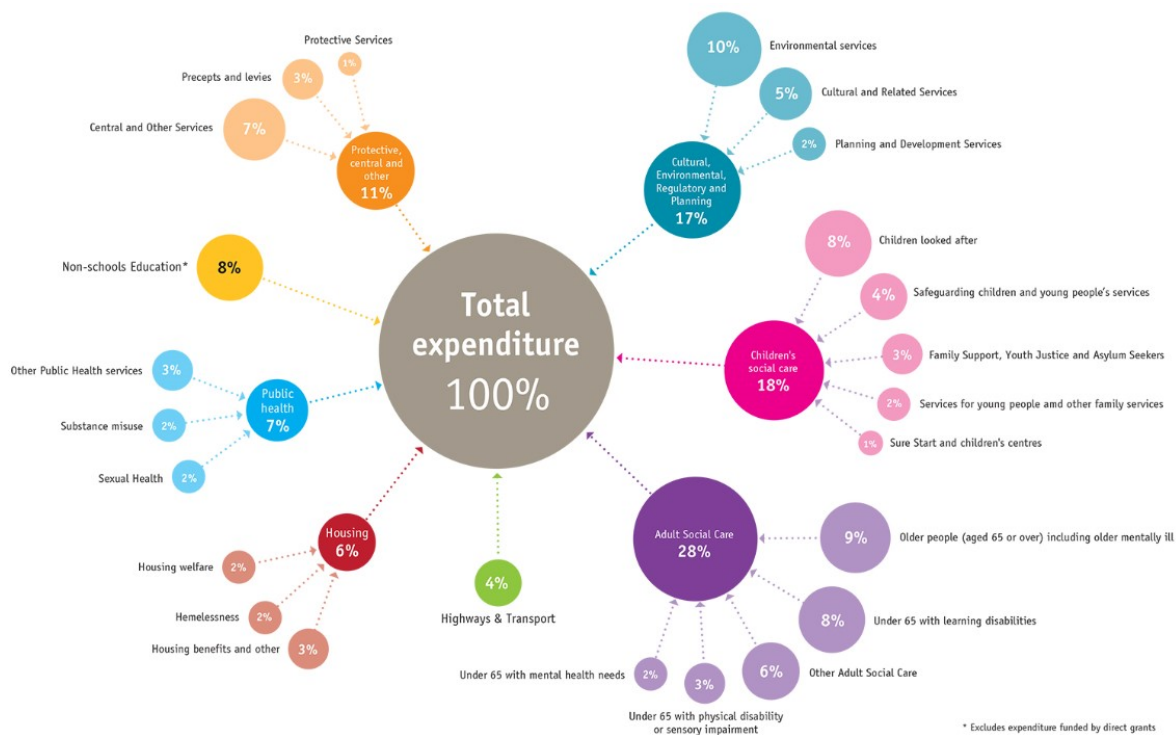
Les boroughs ont des obligations juridiques dans un grand nombre de politiques publiques : politiques sociales, environnementales, de logement, de santé ou de transport ... Ces politiques bénéficient des moyens les plus importants en termes de budget et d'agents.

L'investissement en termes de budget et d'équipes pour les politiques de développement économique varie donc d'un borough à l'autre en fonction du volontarisme politique et des caractéristiques du borough (borough résidentiel ou présence d'anciennes friches industrielles...).

Ne faisant pas partie des compétences obligatoires, c'est une des premières politiques dont le budget et les équipes se réduisent dans le contexte actuel de forte baisse des dotations de l'Etat.

B. Les moyens alloués par les boroughs à cette politique sont relativement réduits

Selon le graphique présenté par London Councils à partir des chiffres publiés par le gouvernement (*General Fund Revenue Account Data*), sur un total de 22 Mds £ de dépenses des boroughs du Grand Londres sur la période 2014-2015, 2% ont été consacrées au développement économique et aux services d'urbanisme comme la régénération, soit environ 48 millions £. A titre de comparaison, le poste le plus important des dépenses des boroughs concerne les services sociaux à destination des adultes (28% des dépenses globales des boroughs londoniens).



« Où l'argent est dépensé ? Les dépenses des autorités locales du Grand Londres en % 2014-2015 »⁸⁹

⁸⁹ Source : site internet de London Councils

L'exemple de deux *boroughs* illustrent l'investissement réduit des *boroughs*, en termes de moyens humains et budgétaires, pour les politiques de développement économique.

Le Royal *borough* de Kensington and Chelsea est un *borough* résidentiel. Il figure parmi les *boroughs* les plus riches de Londres. Il consacre 1 million £ à sa politique de soutien aux entreprises qui est entièrement gérée par un seul agent. Un autre agent s'occupe dans ce *borough* de l'aide à la recherche d'emploi pour un budget de 100 000 £. En tout, quatre personnes travaillent dans le service de développement économique du *borough*.

Le *borough* de *Haringey* est constitué de quartiers aisés et de quartiers extrêmement pauvres, comme Tottenham où les émeutes de 2011 ont débuté. Dans ce *borough*, dix personnes travaillent dans le service de développement économique, en majorité pour des projets d'aide à la recherche d'emploi. Sur un budget total du *borough* de 210 millions £, le budget du service de développement économique est de 0,5 million £ auquel s'ajoute le co-financement avec la GLA de deux fonds qui ont été créés après les émeutes : un fonds de 3 millions £ de subventions aux PME pour les inciter à s'installer à Tottenham et un fonds équivalents pour l'emploi et la formation à Tottenham.

C. Il existe d'importantes disparités d'organisation des services de développement économique

L'importance du service de développement économique dépend d'une part de l'investissement du *borough* dans cette politique - toutes les activités n'étant pas assurées dans chaque *borough* - et d'autre part du périmètre du service. Les équipes de développement économique sont en effet parfois associées voire intégrées aux équipes d'urbanisme ou aux équipes de régénération de quartier (*regeneration team*) et n'ont pas de services de développement économique à part entière. Enfin, certains *boroughs* ont davantage recours à l'externalisation de leurs services, ce qui réduit la taille des équipes.

D. Les *boroughs* mènent des actions de proximité

Les activités assurées par les *boroughs* au titre de leur compétence de développement économique sont synthétiquement les suivantes :

Emploi et formation :

- Aide à la recherche d'emploi des habitants du *borough*
- Amélioration de l'offre de formation disponible sur le territoire, aide à l'orientation des collégiens et lycéens et politique développant l'apprentissage.

Soutien aux entreprises, en particulier des jeunes entreprises innovantes :

- Incubateurs et espaces de travail avec des conseils pour faire grandir ou créer son entreprise.
- Réseau : des espaces de rencontre, des forums
- Des fonds : prêts, *business angels*, subventions à l'installation des entreprises

Actions sur les commerçants et les locaux en pied d'immeuble.

Promotion du *borough* auprès des entreprises : relation avec London & Partners, présence au salon MIPIM.

E. Les *boroughs* ne sont pas en concurrence frontale pour attirer les entreprises sur leur territoire.

Afin d'attirer sur leur territoire des entreprises, les *boroughs* ont des politiques de promotion de leur territoire. Les outils mis à disposition des nouvelles entreprises (prêts, incubateurs, etc.) sont des arguments de promotion du *borough* pour les attirer. Différents rendez-vous ou enceintes leur permettent de communiquer sur leurs avantages comparatifs. Ils sont ainsi présents individuellement au MIPIM (le marché international des professionnels de l'immobilier) et représentent leur propre *borough* à côté des autres *boroughs* sur le stand de la *GLA*. De même, certains *boroughs* entrent en relation plus étroite avec les acteurs de London & Partners pour communiquer auprès des entreprises sur leurs avantages comparatifs.

Cette concurrence n'entraîne cependant pas de compétition frontale ou de rivalités exacerbées. Plusieurs raisons expliquent cette situation :

- La diversité des caractéristiques des *boroughs* et de leurs situations sociales et économiques. Les *boroughs* sont conscients de leurs avantages comparatifs différents et parfois complémentaires.
- L'incitation financière que représente l'impôt local sur les entreprises ("business rates") reste très limitée. Autrement dit, l'intéressement des *boroughs* au développement économique local par le levier fiscal est faible même s'il est accru ces dernières années (voir focus fiscalité chapitre 2).
- Enfin, certains *boroughs* résidentiels ne souhaitent pas avoir une politique active en direction des entreprises, pour éviter les nuisances liées au développement économique.
- La situation économique très favorable à Londres limite les enjeux autour de l'interventionnisme public pour attirer les entreprises. Celles-ci s'installent à Londres sans incitation ou politique publique de promotion.

Les actions économiques des *boroughs* ou de la *GLA* ne sont pas exclusives les unes des autres. Aucune relation de coercition ou de conformité n'existe entre les *boroughs* ou la *GLA* concernant le développement économique.

Les *boroughs* peuvent être des porteurs de projet pour obtenir des fonds de la *GLA*. Pour être éligibles à ces fonds, les projets des *boroughs* doivent être mis en cohérence avec les objectifs stratégiques de la *GLA*. Cependant, les *boroughs* ne sont pas dépendants de ces fonds pour financer leurs projets prioritaires, qui, si ceux-ci n'entrent pas dans les orientations stratégiques de la *GLA*, sont financés sur les budgets propres des *boroughs*.

Les enjeux directs de développement économique de la métropole tels qu'ils apparaissent dans les documents stratégiques :

1. Développer l'employabilité des londoniens, garantir que les londoniens aient la formation requise pour répondre aux besoins des entreprises.
2. Encourager et faire grandir les entreprises ; conserver son rôle de capitale mondiale des affaires en restant ouverte à l'installation d'entreprises et en améliorant l'accessibilité de Londres. Renforcer les financements pour les PME.
3. Promouvoir Londres à l'international.
4. Diversifier l'économie londonienne afin d'augmenter sa résilience aux crises, notamment financières. Développer le secteur digital et créatif.
5. Garantir l'investissement à long-terme dans les infrastructures, notamment de transport ainsi que la production de logements, en plaidant en particulier pour davantage de décentralisation fiscale.

VII. La plus-value de la GLA en développement économique est avant tout politique

Les outils administratifs pour favoriser le développement économique sont relativement modestes mais le Maire parvient à incarner la réussite économique et la croissance de Londres.

Le Maire champion : le Maire incarne sa ville. Les objectifs de la stratégie de développement économique de la GLA sont présentés comme des « objectifs du Maire » qui reprend donc à son compte l'ensemble des objectifs qui ont été mis côte à côte pendant le processus de consultation des acteurs de la ville, qui est une étape de l'élaboration de la stratégie. Ce document, comme d'autres documents stratégiques comme « la vision du Maire pour 2020 » sont davantage des documents de promotion de la ville, des vitrines des succès de la ville plutôt que des documents organisant différents outils ou planifiant des interventions. Ils fixent comme objectif pour Londres de devenir « la meilleure ville au monde ». Par ces objectifs ambitieux, globaux, sur le long terme, par sa personnalité, le Maire personnifie la ville et la représente pour attirer les investisseurs et les entreprises à l'international. Il est un des éléments majeurs du marketing territorial de Londres.

Le Maire fédérateur : Concernant les domaines sur lesquels le Maire n'a pas d'emprise directe, il s'engage à agir en tant que coordinateur des divers acteurs dont l'action est déterminante pour la croissance de la ville, il s'engage à impliquer et à associer l'ensemble des acteurs du développement économique.

Le Maire lobbyiste : un grand nombre de sujets sur lesquels le Maire n'a pas d'emprise directe, comme le système d'imposition ou encore les politiques migratoires, sont identifiés comme déterminants pour le développement économique du grand Londres dans la stratégie de développement économique. Le Maire s'engage à peser dans les débats nationaux et européens pour défendre les intérêts de la ville de Londres et préserver la croissance. Ces prises de position témoignent d'une compréhension de son rôle comme un lobbyiste pour sa ville. Ainsi, les organisations de lobbying communiquent auprès du Maire pour que celui-ci défende de façon efficace les intérêts de la ville, le Maire devient le lobbyiste des lobbyistes.

En conclusion, l'apport de la GLA en développement économique se mesure sur quatre plans.

Tout d'abord, c'est un apport essentiellement stratégique. C'est un organe, qui, par le Maire et par l'administration, délivre des visions du territoire sur le long terme qui ont une ambition fédératrice de l'ensemble des acteurs. L'action de la GLA en développement économique est souple. Elle n'a pas pour objet d'exercer une action descendante et coercitive sur l'ensemble des *boroughs*. L'allocation des fonds du L

EP se fait au contraire en mode projet, dans une dynamique ascendante, depuis des propositions des acteurs locaux (*boroughs*, BID's, associations mêlant public et privé...). L'objectif de la GLA n'est pas d'égaliser les richesses entre les territoires mais plutôt de travailler en coopération avec les *boroughs* pour que ceux-ci aient chacun les moyens de garantir leur développement.

L'apport de la GLA est également politique. Le Maire élu directement dispose d'une forte légitimité pour incarner sa ville. Cette figure emblématique est un atout marketing pour promouvoir la ville, un leader fédérateur qui rassemble derrière lui une variété d'acteurs, et une voix forte pour défendre les intérêts, notamment économiques, de la ville de Londres auprès du gouvernement.

La GLA fonctionne sur un mode partenarial avec le secteur privé en développement économique. La structure métropolitaine organise le dialogue entre les secteurs privés et publics et crée les conditions d'une véritable co-construction publique-privée de la décision publique, particulièrement en matière de développement économique. Au-delà des obligations juridiques que lui impose la loi (implication des entreprises dans l'élaboration du *London Plan*, rôle des entreprises dans le LEP...) la GLA cherche à créer un véritable « système relationnel » (Lefevre).

Les programmes menés témoignent de la conception transversale des politiques de développement économique. Le développement économique est inséré au sein de politiques plus larges de régénération, d'urbanisme et mis en cohérence avec un ensemble d'autres politiques de transports, de logement, etc.

VIII. Les débats en cours

A. **La GLA, et le LEP en particulier, ont-ils un impact sur la croissance économique de Londres ? Londres peut-elle être une ville planifiée économiquement ?**

De façon globale, beaucoup d'acteurs rencontrés estiment que Londres est une ville trop grande, trop complexe pour être administrée. De la même façon, ils estiment qu'aucune institution, même pas la GLA, n'a un impact significatif sur la croissance économique de la ville. La réussite économique de la capitale est un phénomène qui n'a pas été planifié, c'est un phénomène spontané, issue de l'addition des initiatives privées. L'intervention publique ne serait pas nécessaire au-delà de la seule correction des imperfections de marché.

B. **Est-il nécessaire de recréer une agence de développement économique à Londres avec un programme d'investissement dans l'économie ?**

L'agence de développement économique de Londres était critiquée par certains comme trop bureaucratique. Cependant, il existe des acteurs qui estiment qu'un véritable programme d'investissement dans l'économie serait nécessaire pour garantir la croissance de long terme de la ville. Plusieurs acteurs estiment que le soutien aux entreprises innovantes, l'accueil et le développement de start-ups, l'aide à la croissance des PME notamment à l'international, sont par exemple des thèmes pour lesquels une intervention est souhaitée, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres métropoles européennes. A l'inverse, d'autres estiment que le développement économique de la ville n'est plus une priorité administrative de la GLA.

C. **La composition du London Enterprise Panel et son rôle font encore débat.**

Sur la composition du LEP, contrairement à ce qu'affirment ses statuts, la représentation paritaire entre personnalités de la GLA et représentants du secteur privé n'est pas respectée. Seuls 9 des 21 membres du LEP sont des dirigeants d'entreprises. Certains critiquent un déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'administration ou des personnalités politiques.

Sur les fonds distribués, globalement, leur montant est considéré comme trop faible pour avoir un véritable impact sur une ville de la taille de Londres. L'impact des fonds est d'autant plus limité que le mode d'allocation entraîne un effet de saupoudrage. Les *boroughs* n'entrent pas en concurrence entre eux pour des sommes aussi faibles. D'un autre point de vue, certains *boroughs* plus en difficulté comme celui d'Haringey bénéficient d'investissements plus importants et ciblés.

D. **La GLA peut-elle et doit-elle avoir un rôle redistributif entre les *boroughs* sur le territoire métropolitain ?**

Le New Homes Bonus (NHB) est une dotation nationale qui récompense les *boroughs* qui ont le mieux rempli leurs objectifs en matière de construction de logement. Le NHB permet de financer les infrastructures qui sont nécessaires aux nouveaux habitants et doit être utilisé pour favoriser le développement économique. Le NHB est versé directement par le gouvernement aux *boroughs*. L'an passé, pour la première fois, l'enveloppe globale a transité par le LEP. La GLA, via le LEP, a tenté de modifier les critères traditionnels d'attribution de l'enveloppe entre *boroughs* afin de renforcer la péréquation. Or, les *boroughs* se sont majoritairement opposés au rôle de redistribution de la GLA. Face à la protestation, le LEP a finalement attribué aux *boroughs* les enveloppes telles qu'elles leur étaient dues selon les critères antérieurs. La tentative de redistribution selon des objectifs péréquateurs ne sera pas renouvelée une seconde année.

Le LEP est, de plus, organisé en cinq aires géographiques (*subregional partnership*). Il ne cherche pas à faire un partage équitable. L'investissement est positionné là où se trouve les potentiels de croissance, et non pas en fonction de considérations égalitaires.

Les verbatims issus de nos entretiens ont été anonymisés et traduits.

La politique de développement économique

« La régénération de la ville de Londres n'a pas été planifiée ».

« La *GLA* est un facilitateur de croissance ».

« Le transport est le principal outil de développement du Grand Londres ».

« L'économie de la Grande-Bretagne est trop dépendante du secteur financier, la diversification est une priorité ».

« On doit se méfier de l'intervention publique dans l'économie ».

« Au lieu d'aider à l'exportation, aider les entreprises dans leur phase de croissance, on met beaucoup d'argent dans les start up car c'est sexy ».

« Sur le développement économique, la *GLA* n'est pas sans inutilité ».

« Les outils de développement de Londres n'ont aucun impact. Ce qui a vraiment de l'impact sur l'économie de Londres ce sont les mesures de régulation de la finance, nationales ou européennes, ou la politique d'immigration ».

« S'il y a bien une compétition entre les *boroughs* pour attirer les entreprises, la concurrence n'est pas très dure, car Londres est en réussite économique ».

« La pire menace sur l'économie de Londres est la crise du logement ».

« Londres connaît trop de succès ».

Le London Enterprise Panel

« Londres est une ville trop grande pour que le London Enterprise Panel ait de l'impact ».

« Les entreprises ont le sentiment que le London Enterprise Panel est dominé par la *GLA* et les *boroughs* et ils n'ont pas tout à fait tort ».

La promotion économique du Grand Londres

« Nous devons penser à Londres, penser à ce qui fait que Londres est Londres et à ce qui peut rendre Londres encore plus Londres ».

« Notre objectif est de raconter brillamment l'histoire du succès de Londres ».

« La ville doit attirer les personnes les plus talentueuses en proposant une intense expérience de vie ».

Chapitre 6 : les Jeux Olympiques comme opportunité métropolitaine

« Londres n'aurait pas obtenu l'organisation des Jeux Olympiques de 2012 sans la création du Grand Londres »

Elizabeth Meek, Directrice du *Government Office for London*⁹⁰

Durant la période sans autorité métropolitaine qualifiée d'interrègne (1986-2000), une candidature du Grand Londres à tout événement important semblait impossible compte tenu de la fragmentation du pouvoir de décision entre 32 *boroughs* et la *City of London*. Ce fut d'ailleurs un argument très présent dans le débat public pour justifier la création d'une nouvelle autorité métropolitaine.

Peu après la mise en place de la *GLA*, le Maire annonce la candidature de la ville pour les Jeux Olympiques (JO). Cet engagement est un des premiers actes politiques métropolitains (I). Elle est aussi un choix qui obéit à des motivations stratégiques et tactiques (II). Une fois l'organisation des JO obtenue, la *GLA* assure un rôle non négligeable dans leur mise en œuvre (III). Elle a aussi un rôle important dans la gestion de l'héritage des JO (IV).

I. La candidature est un des premiers actes politiques métropolitains

La candidature est un choix symbolique pour le premier Maire nouvellement élu :

- Elle marque une offensive de Londres sur le plan international après 15 ans de retrait ;
- Elle est un choix local autonome qui se passe de l'autorisation ou de l'approbation du pouvoir central ;
- Elle est un « coup politique » dans un premier mandat aux ambitions limitées compte tenu de la nécessité de constituer une administration. Elle est considérée comme l'un des trois éléments marquants du premier mandat de Ken Livingstone avec la mise en place d'un péage urbain et la réalisation du premier *London Plan* ;
- Elle est le signe que la métropole peut nourrir de nouvelles ambitions collectives. Elle offre, pour la première fois depuis 15 ans, une perspective pour la ville conçue comme un ensemble. L'une des forces de cette candidature sera de faire de cet événement l'accélérateur d'une conception métropolitaine de la ville.

II. Un choix qui obéit à des motivations stratégiques et tactiques

Le Grand Londres construit son dossier de candidature sur la logique d'un projet métropolitain. Si les « totems » traditionnels de la capitale britannique sont bien présents, la candidature vise surtout le renouvellement urbain de Stratford, banlieue de l'Est londonien en difficulté.

Ce choix de porter un dossier « métropolitain » obéit à des considérations stratégiques et tactiques.

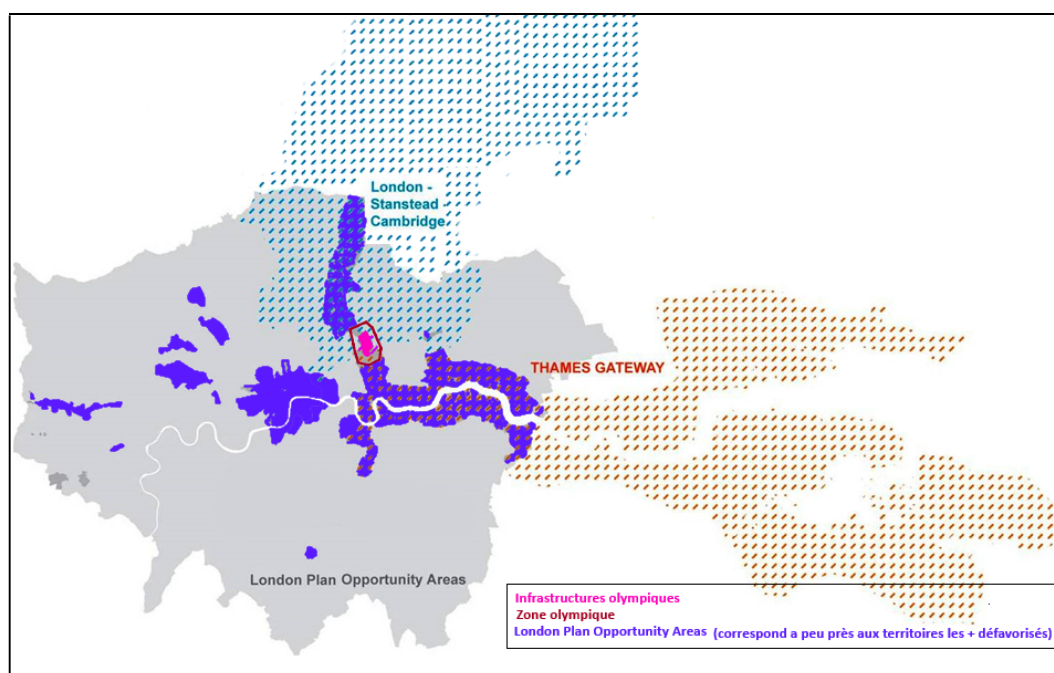
Stratégiquement, le Maire utilise l'évènement pour développer une zone en difficulté. Si le Maire n'a ni le pouvoir de contrainte, ni la puissance financière de faire appliquer le *London Plan*, il va mettre cette candidature « au service » des orientations du *London Plan*. Certes la *GLA* ne sera pas en position d'exécution puisque c'est le Comité d'organisation qui

⁹⁰ Rapport du Sénat de 31 janvier 2008, page 9.

qui se voit conférer des pouvoirs exceptionnels d'aménageur. Pour autant, elle influencera l'exécution des travaux d'urbanisme et de modernisation des transports. Le programme de rénovation urbaine et d'équipement réalisé pour les JO s'inscrit dans la lignée des opérations menées dans la GLA depuis 2000, jusqu'au choix-même du site olympique⁹¹.

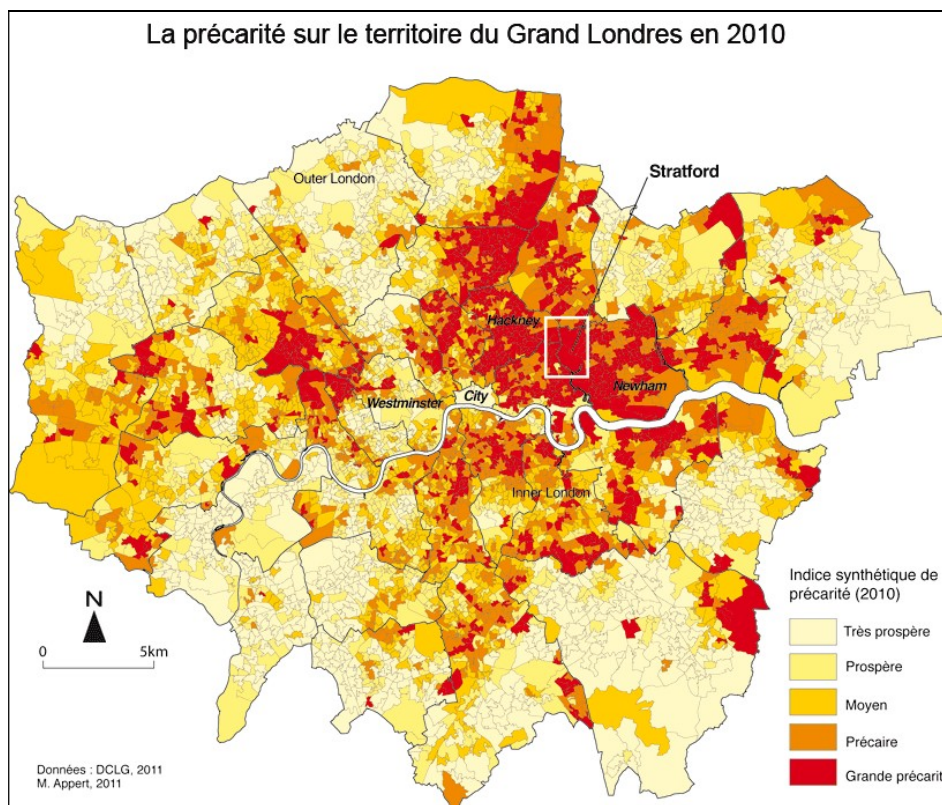
Les deux cartes ci-dessous permettent de réaliser à quel point les JO ont été au service d'une stratégie de développement globale.

La première carte permet de voir que le site retenu se trouve à l'intersection de deux grands axes « régionaux » structurants de développement de long terme : l'axe *London Stanstead – Cambridge* (avec un aéroport dans le Nord Est) et l'axe de la *Thames Gateway* (qui est l'embouchure de la Tamise à l'Est). Il est aussi au cœur des zones identifiées comme à réaménager en priorité par le *London Plan* de 2004 (les *opportunity areas* en bleu ci-dessous).



⁹¹ Il s'inscrit même dans une perspective plus ancienne puisque le site avait été identifié dès 1982 par la GLC qui envisageait une candidature pour les JO de 1988.

La seconde carte illustre que le quartier choisi pour accueillir le site Olympique se situe au centre de la carte des précarités du Grand Londres.



Tactiquement, Londres a mis sur une tendance de fond qu'elle a fortement contribué à accentuer. Sa candidature présentait en 2005 les JO comme un projet global visant à transformer la ville. Les investissements réalisés à cette occasion étaient pensés comme pérennes et devant servir au-delà de l'évènement. Le modèle à reproduire et dépasser était les JO de Barcelone de 1992.

Depuis la crise de 2008, l'acceptation par les populations des dépenses induites par l'évènement semble diminuer. Le coût d'une telle manifestation doit de plus en plus, tant démocratiquement que financièrement, être justifié par des considérations pérennes intégrant les besoins de la population locale.

L'histoire a finalement donné raison à la vision britannique des Jeux. Dans son analyse des candidatures, le CIO porte une attention sans cesse croissante à l'utilisation d'équipements et d'infrastructures existantes, au devenir pérenne des infrastructures construites, aux efforts faits pour éviter tout gaspillage et à la façon dont est pensée leur utilisation.

Comment le CIO a jugé les candidatures de Paris et de Londres ?

Les éléments suivants sont extraits des conclusions avancées par le groupe de travail du CIO pour l'acceptation des candidatures de Jeux de la XXXe Olympiade en 2012.

D'un côté, le CIO a estimé qu'il y avait une vision tournée vers un développement d'envergure métropolitaine et de l'autre, une proposition passéiste et strictement parisienne (pour le village olympique).

Extraits de l'argumentaire Londonien sur « Le concept des JO ».

« Les Jeux Olympiques seraient un catalyseur pour le redéveloppement de la *Lower Lea Valley*, un projet de réhabilitation et de régénération d'un secteur de 200 hectares dans l'Est londonien. Outre les importantes nouvelles infrastructures publiques, ce redéveloppement bénéficierait à long terme aux résidents de Londres, notamment en ce qui concerne l'emploi, l'hébergement, l'éducation et les loisirs ainsi que le développement du sport (...) ».

Extraits de l'argumentaire Parisien sur « Le concept des JO »

« La vision de Paris repose sur la longue relation que la France entretient avec l'Olympisme et la ville a prévu des Jeux centrés sur les athlètes, avec une participation importante de ces derniers dans la phase de candidature (...) ».

Extraits de l'argumentaire Londonien sur « Le village olympique »

« Après les Jeux, le village olympique formerait un ensemble d'appartements et de maisons de ville à caractère durable. La polyclinique et les bureaux administratifs du village olympique seraient transformés en écoles maternelles, primaires et secondaires et en un centre d'enseignement permanent, offrant ainsi à la collectivité un héritage sur le plan éducatif. (...)»

Extraits de l'argumentaire Parisien sur « Le village olympique »

« Après les Jeux, le village olympique donnerait naissance à un quartier redynamisé de Paris, proposant un nouvel ensemble résidentiel, des bureaux, des équipements de loisirs, des commerces, ainsi que des services publics sociaux et éducatifs. La polyclinique serait conservée et transformée en centre de santé permanent, spécialisé dans la promotion de l'activité physique ». (...)»

III. La GLA assure un rôle non négligeable lors de la préparation de l'exécution

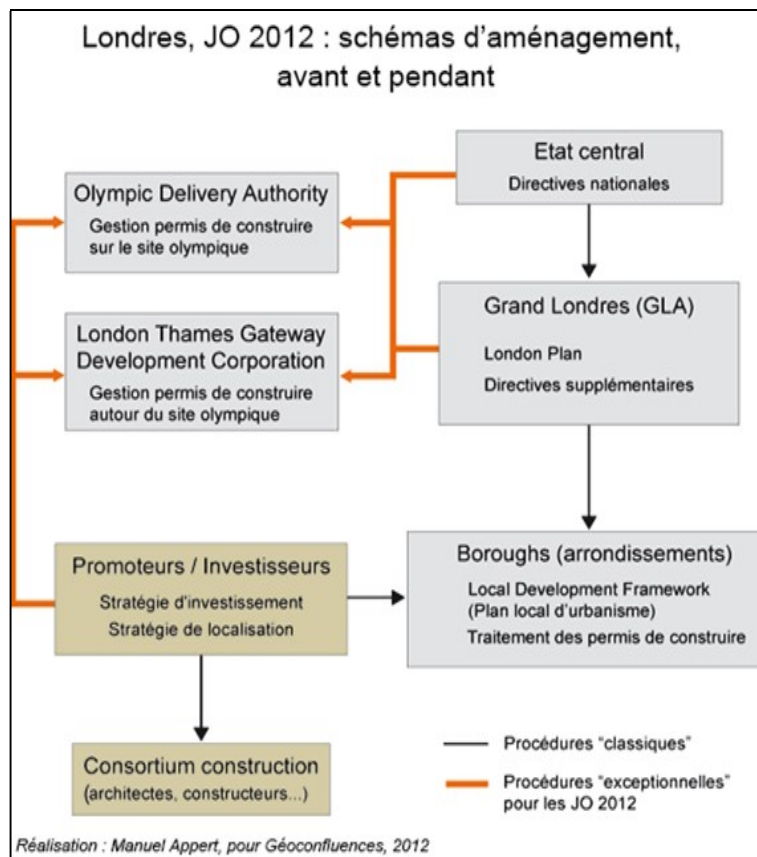
L'exécution des JO possède un schéma d'organisation rigide. Elle est placée sous l'égide du CIO en lien avec le gouvernement du pays hôte et implique la création d'organismes ad hoc.

Dans ce cadre ont été créés :

- *Olympic Delivery Authority* (ODA). Cet organisme, placé sous la tutelle des ministères de la culture et des sports, est responsable de la planification et de l'aménagement des sites olympiques. Dès 2006, l'ODA prend le relai de la LDA et de TfL. Il prend aussi les compétences d'aménagement de la GLA et du borough de Newham où est situé Stratford.
- le *London Organising Committee for the Olympic and Paralympic Games* (LOCOG). Il est chargé de l'organisation de la manifestation sportive.
- *Olympic Park Legacy Compagny* (OPLC). Il est chargé d'élaborer un plan d'aménagement à long terme du site visant notamment la reconversion du village olympiques en logements et des espaces de circulation en espaces verts.

Le schéma d'aménagement suivant ⁹² illustre la façon dont se sont combinés les compétences et les circuits décisionnels de la GLA et des procédures exceptionnelles prévues pour les JO, dérogeant aux circuits traditionnels de conduite des politiques publiques.

⁹² <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient10.htm>



Néanmoins, la GLA a pu avoir un rôle véritable dans la préparation et l'exécution des JO.

La GLA a effectué l'ensemble des études et les travaux préparatoires. La LDA était chargée de l'achat, des assemblages fonciers, de la décontamination des terrains et de l'enfouissement des lignes à haute tension. TfL était chargé de développer les transports nécessaires pour l'accès au site olympique. De plus, les fonctionnaires de la GLA étaient présents au comité de direction de l'ODA avec un rôle de supervision opérationnelle et de vérification de la cohérence avec la stratégie du London Plan.

Par ailleurs, lors de l'évènement, la GLA a été le coordinateur des messages municipaux au grand public ainsi que des services urbains : transport, police etc.

Une préparation dominée par l'urgence et la recherche d'économies :

L'urgence s'impose dans l'opération :

- le projet d'aménagement sera élaboré, déposé et accordé en seulement 8 mois.
- les JO ont mobilisé toutes les énergies au détriment d'autres sujets.
- les délais ont imposé des concessions importantes (études d'impact, recherches de solutions optimales...)
- L'ODA avait envisagé de renoncer aux concours d'architectes prévus pour les permis de construire spécifiques à chaque équipement. Devant les protestations, ils ont renoncé à prendre cette mesure.

Le contexte post crise financière de 2008 impose une recherche d'économies :

- Les projets les plus ambitieux sont revus à la baisse. Par exemple, le complexe aquatique est réduit de 50%. Le nombre de logements prévus au village des athlètes baisse de 30%.
- Des solutions temporaires ou adaptables pour permettre de réduire les coûts sont recherchées (comme par exemple des gradins qui seront démontés dans la piscine olympique ou dans le stade).

Le 5 facteurs clés du succès londonien :

Le CIO retient 5 facteurs clés de réussite des JO, dont certains ont prévalu dès la candidature :

1. Avoir une vision et la réaliser fidèlement
2. S'engager pour une gouvernance solide
3. Se concentrer sur la préparation
4. Associer toutes les parties prenantes
5. Transformer par l'héritage

IV. Un rôle important dans la gestion de l'héritage

Les JO de 2012 ont joué le rôle de catalyseur pour transformer l'Est de Londres. Le coût total de l'organisation des JO s'élève à 10,7 mds d'euros (Evans, 2010) dont l'essentiel a été investi dans cette zone.

Depuis les Jeux, le parc olympique est devenu le *Queen Elizabeth Olympic Park*, avec la conversion de sites permanents en vue d'un usage quotidien, ainsi que la construction de routes et ponts, toujours dans le but de poursuivre la réhabilitation commencée de l'Est de Londres. La zone est désormais bien desservie en transports en commun avec un train à grand vitesse et dotée d'un centre commercial. Le village olympique a été transformé en nouveau quartier résidentiel « East Village » comprenant 2 818 nouveaux logements, dont 1 379 à loyer modéré (environ 6 000 habitants). De nouveaux espaces verts, espaces ouverts et liaisons de transport ont été ouverts depuis les Jeux.

La gestion du site du Parc Olympique est désormais réalisée par le *London Legacy Development Corporation* créée en 2012. Elle a donc pris le relai de l'OPLC qui était dirigée par l'Etat. La forme juridique est celle d'une *Mayor Development Corporation* (MDC voir chapitre 4). Ses membres sont nommés par le Maire (privés, sportifs, société civile...). Son rôle est de veiller au développement de la zone. Il a les pouvoirs de planification qui sont normalement dévolus aux *boroughs* : planification, approbation ou rejet de nouveaux aménagements, définition des orientations pour les développeurs locaux...

La GLA joue donc un rôle important sur la zone, via le LLDC. On imagine par exemple que les membres nommés par le Maire, et donc révocables par lui, sont plus sensibles à l'application des stratégies du *London Plan* sur la zone que ne l'auraient été des *boroughs* indépendants.

L'expérience acquise par la GLA sur ce projet d'aménagement et de développement de la zone a permis la mise en place d'une « méthodologie JO » qui est désormais utilisée sur d'autres projets de régénération.

Le prototype d'un projet top /down de renouvellement urbain à marche forcée

L'universitaire Manuel Appert⁹³ apporte un éclairage intéressant sur la façon dont a été conduit le projet qui permet de relativiser le récit positif véhiculé par la GLA.

Il met en évidence que les aménagements réalisés à l'occasion des JO suivent une logique descendante. Il ne s'agit pas de développer le quartier en se basant sur son histoire, ses potentialités, ses ressources existantes. Il ne s'agit pas non plus de mobiliser ses forces vives mais bien de plaquer sur cette zone un développement conçu comme métropolitain. Ce renouvellement urbain vise plutôt une gentrification qu'un *empowerment* des populations locales.

Il souligne aussi que la légitimation du projet passe aussi par une forme de dénigrement du quartier de Stratford. Le

⁹³ Idem

discours public insiste sur les éléments de déclin du quartier et mobilise les champs lexicaux de l'obsolescence et de la dégradation. "Une campagne visant à nier le territoire de *Stratford* est ainsi orchestrée par le Grand Londres dès 2004, avant même l'obtention des jeux. La désindustrialisation est exagérée comme l'atteste la tentative initiale d'exproprier 300 entreprises en 2006. Le rôle des activités logistiques et des dépôts ferroviaires est minimisé. Au *Clays Lane Estate* mille personnes sont expulsées".

En résumé, il s'agissait de « transformer physiquement un espace vaste et faiblement peuplé pour lui permettre de se conformer économiquement et socialement à celui d'une ville globale ». « Le Grand Londres entend faire du district une nouvelle centralité exemplaire à l'échelle de la métropole ».

Les verbatims issus de nos entretiens ont été anonymisés et traduits.

Les Jeux Olympiques

« Maintenant on raconte une belle histoire, mais cela a été très difficile ».

« Les JO ont été un succès grâce à l'alliance entre une capacité française de rester dans les limites de ce qu'on a décidé et un optimisme très américain sur notre capacité à y arriver ».

« Sans vision métropolitaine il n'aurait pas été possible de faire les JO ».

« Nous avons désormais une méthode qui est applicable sur d'autres projets de régénération et qui est destinée à maximiser les gains que nous pouvons attendre de l'ensemble des acteurs ».

« Les Jeux nous ont demandé un travail constant durant la période de préparation et de déroulement. Nous n'avions plus un seul moment pour tous les autres dossiers ».

3. Aperçu des succès et des marges de progrès du Grand Londres

Chapitre 7 : Aperçu des succès

Ce chapitre offre un aperçu des principaux succès de la gouvernance du Grand Londres. Il s'agit d'une vue synthétique, transversale et globale. Les éléments techniques fournis dans les focus thématique (deuxième partie du rapport) ou hors du champ de cette étude (le transport par exemple) ne seront pas détaillés à nouveau.

Schématiquement, cinq éléments clés peuvent être cités pour décrire les succès de la gouvernance du Grand Londres :

I. La métropole est une ressource politique majeure pour le territoire

Le Maire est la voix de Londres (*mégaphone power*) au niveau local, national, européen, international.

Le Maire est le visage de Londres. Il incarne la ville, est à même de transcender les divisions et fractures urbaines. Il donne à voir une unité et contribue ainsi à la créer.

Le Maire est connu des habitants qui en sont fiers. Le contrôle démocratique est accru sur les services qu'il contrôle (police, transports...). Le « Maire de Londres » est une marque (le service communication a arrêté d'utiliser le label "GLA" pour communiquer au profit d'un seul label "Mayor of London").



Il dispose des marges de manœuvre et de la légitimité pour chercher des accords. Ce système mise sur le pouvoir d'entraînement du Maire. Il travaille à rechercher des convergences de vues.

II. L'existence d'un niveau métropolitain permet l'émergence de visions stratégiques cohérentes

Ces visions stratégiques ont permis de démontrer qu'au niveau local, au-delà de leurs différences, les acteurs publics et privés ont des intérêts communs. Elles ont en outre un effet d'entraînement et rendent possible le portage de projets d'envergure dépassant les frontières partisanes et géographiques.

Ces stratégies permettent également au Maire de construire ses réseaux d'alliances. Elles sont un vecteur du dialogue avec les entreprises et un moyen de tenter d'influencer les investissements majeurs effectués par le privé. Leur mode d'élaboration prévoit une étape de consultation des acteurs privés.

Elles conduisent à un équilibre vers des choix de développement moins centralisés et intégrant des développements multipolaires, notamment au profit de la périphérie.

Elles sont des vecteurs de lobbying et de puissants outils de communication qui « racontent brillamment l'histoire du succès de Londres ». A titre d'exemple, l'agence de promotion économique (London & Partners) a par exemple embauché des professionnels du *story telling* aux côtés des économistes. De même, les stratégies sont disponibles en plusieurs langues, parfois jusqu'à 10, parfois même en braille et en langage des signes sur CDrom.

III. Les réalisations en matière de transport sont spectaculaires mais les attentes restent fortes

Le Maire est le premier lobbyiste de sa ville. Par exemple, depuis la mise en place de la *GLA*, les sommes consacrées par le Gouvernement au transport de Londres ont augmenté de 800% en moins de 10 ans ⁹⁴. De plus, le Maire est interpellé par les usagers et interpelle lui-même *TfL* plus facilement.

Plus encore, le transport est pensé comme le premier outil du développement économique et de la revitalisation urbaine.

IV. Le Maire incarne le développement économique même si l'impact de la *GLA* dans la croissance est difficile à mesurer

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, les outils administratifs pour favoriser le développement économique sont relativement modestes. Néanmoins, le Maire parvient à incarner la réussite économique et la croissance de Londres.

V. L'architecture du système et particulièrement l'existence d'un Maire métropolitain ne font plus débat

Aucun acteur ne songe aujourd'hui à revenir à un système sans métropole. Le débat porte davantage sur la façon de renforcer le système actuel : *GLA*, *boroughs* et entreprises souhaitent que l'Etat décentralise davantage de pouvoirs au profit des 2 niveaux locaux. Chaque acteur essaye de renforcer ses prérogatives.

D'autres villes du pays réclament de pouvoir bénéficier de ce modèle de gouvernance qui est vu comme un succès (Manchester, Birmingham...).

Un projet symbolique de la plus-value métropolitaine ?

La plus-value du système métropolitain peut s'illustrer par un exemple concret de développement d'une zone. Le projet *Battersea Power Station* ⁹⁵ est projet immobilier et commercial situé à la frontière de plusieurs *boroughs* éloignés des arrêts de métro.



⁹⁴ De 704 M£ en 2000-2001 à 6,2Mds en 2008 – 2009, dans Tony Travers *The politics of London: governing an ungovernable city*

⁹⁵ Image provenant de <http://www.citymetric.com>

Depuis plus de trente ans les promoteurs qui voulaient développer cette zone ont échoué et fait faillite. Les *boroughs* n'étaient pas d'accord sur le projet et préféraient un projet plus modeste. Ils n'étaient pas assez puissants pour porter un projet de cette ampleur (gouvernance collective, marchés publics, suivi de la maîtrise d'ouvrage...). La difficulté majeure résidait dans la capacité des acteurs à financer l'extension du métro sur la zone.

En 2012, le Maire a construit, en partenariat avec les *boroughs* concernés et l'agence de transport (*TfL*) un schéma d'orientation. Il utilise la capacité d'emprunt de *TfL* pour prendre le risque financier et avancer les fonds permettant le démarrage du projet. Les promoteurs s'engagent à rembourser dans le temps cette avance via une innovation fiscale : la *tax increment financing*. Cette taxe vise à tenir compte de la hausse des valeurs foncières entraînée par une amélioration de la desserte en transport.

Ce projet est souvent cité comme l'exemple de la plus-value de la *GLA* pour développer la ville, notamment dans les zones situées aux frontières de plusieurs *boroughs* et qui sont généralement plus difficiles à développer.

Chapitre 8 : Aperçu des marges de progrès

De façon symétrique du chapitre précédent, nous avons voulu énoncer les principales marges de progrès qui existent pour la gouvernance londonienne.

I. Des pouvoirs « mous » et une capacité d'action directe assez faible

La *GLA* est finalement perçue par plusieurs acteurs comme une autorité de transport avec quelques pouvoirs annexes. Elle n'a pas les outils concrets pour s'assurer de la mise en œuvre de ses stratégies. A cet égard, tous les acteurs interrogés ont relativisé la portée effective du *London Plan*.

Elle est finalement assez impuissante face à la crise du logement. En cette matière, l'échec est quantitatif et qualitatif, comme le décrit le chapitre 4.

II. Une absence d'autonomie fiscale et une dépendance vis-à-vis de l'Etat pour le financement de ses projets

GLA et *boroughs* sont dépendants financièrement de l'Etat. Les projets spécifiques (notamment de logement) font l'objet d'un financement ministériel directement négocié par la *GLA*. Les seuls financements de la *GLA* vers les *boroughs* sont des financements de type soutien aux projets, prêts ou subventions.

III. Une gouvernance plus complexe qu'il n'y paraît, avec une multitude d'acteurs

La *GLA* est au carrefour de nombreuses sphères de pouvoir qui s'entremêlent. Cette gouvernance complexe se caractérise par :

- L'influence d'une multitude d'acteurs privés dans le circuit décisionnel métropolitain ;
- Des compétences partagées *GLA / boroughs* : urbanisme, logement ;
- Des *boroughs* disposant d'une influence différenciée mais toujours prégnante : commission des *boroughs* «périphériques» (*Outer London Commission*), poids de la City... ;
- 5 agences dotées d'une autonomie et d'une gouvernance particulière ;
- Un cabinet doté d'un rôle important.

IV. Un modèle qui questionne sa durabilité et sa capacité à conserver de la mixité dans la ville.

Les interlocuteurs rencontrés ont le sentiment que le Grand Londres connaît une phase d'expansion économique croissante. Pour autant, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur les bénéficiaires réels de ce succès. En effet, il semble que cette croissance se traduise également par une augmentation des inégalités et des phénomènes d'exclusion.

Plus l'immobilier est florissant, moins il semble répondre aux besoins des londoniens (voir encadré ci-dessous).

La quasi disparition des ambitions sociales du *London Plan* illustre cette difficulté à conserver une mixité sociale dans la ville. La notion de cohésion sociale a disparu du *London Plan* au profit du concept plus vague de qualité environnementale. La notion de logement social a été progressivement remplacée par celle de logement abordable. Cette notion floue est beaucoup moins favorable aux classes populaires et moyennes. Certains locataires du parc social sont incités à abandonner leur logement pour un autre logement situé dans un *borough* où les prix moyens des loyers sont moins élevés ou même dans une autre ville d'Angleterre.

V. Un dialogue défailant avec les collectivités voisines et un écart croissant avec le reste du pays

La métropole fonctionnelle dépasse les limites administratives du Grand Londres. La métropole économique aurait un rayon de 100 miles.

Jusque dans les années 2000, le dialogue avec les collectivités voisines était structuré dans des instances de coopération et formalisé par des plans régionaux. Seul subsiste désormais un encouragement à coopérer peu effectif (*duty to cooperate*) qui n'est en rien une obligation de s'entendre. Cette faiblesse du dialogue se mesure particulièrement dans les questions de logement, où l'effort de construction n'est pas du tout réparti à l'échelle de la métropole fonctionnelle. Cette difficile liaison avec ses voisins est à l'image d'une capitale dont l'évolution contraste avec celle du pays.

Une étude récente ⁹⁶, basée sur la façon dont Londres est perçue du point de vue de personnes vivant dans 16 autres villes britanniques, illustre les sentiments ambigus des habitants des autres villes envers la capitale britannique : admiration, envie, scepticisme et parfois défiance. La première conclusion est que si la majorité des personnes interrogées pense que la croissance de Londres bénéficie à l'économie du pays, elle ne considère pas qu'elle bénéficie particulièrement à leur territoire. Les habitants des autres villes expriment en outre le sentiment que les décisions nationales sont trop centrées sur les besoins de la capitale au détriment de ceux des autres villes. Enfin, la majorité des personnes interrogées pense que Londres est trop représentée dans la couverture médiatique et dans la vie culturelle.

Un projet symbolique de la non soutenabilité des choix Londoniens ?

Le projet de *Nine Elms* qui contient le site de *Battersea Power Station* présenté dans le chapitre précédent fait aussi l'objet de vives critiques. L'avenir pourrait démontrer qu'il est le projet emblématique de choix métropolitains peu soutenables.

Il est critiqué pour ses très fortes densités avec des tours très proches les unes des autres (voir illustration ⁹⁷), pour le fait qu'il ne correspond pas aux besoins des londoniens mais vise plutôt une clientèle d'investisseurs internationaux. Il repose aussi sur le pari des ventes des premiers lots à des prix élevés pour financer la suite des travaux.



Plusieurs acteurs (associations d'habitants presse...) dénoncent ce projet comme une forme de développement surdimensionnée excluant de facto la majorité des londoniens. Par exemple, une partie du site est destinée à devenir une enclave quasi privatisée autour de la nouvelle ambassade américaine et d'appartements de grand luxe.

Il est devenu un symbole du débat plus large sur le marché immobilier de Londres. Le boom immobilier est y entretenu par une dynamique spéculative parfois alimentée par des fonds douteux en provenance de la Russie, de la Chine ou du Moyen-Orient. Il est reproché à ces développements de refondre la ville autour d'un « réseau d'enclaves privatisées » de « fiefs aristocratiques »⁹⁸ fondés sur une logique ségrégative.

⁹⁶ City views : how do Britain's cities see London ? Center for Cities, mai 2014.

⁹⁷ <http://www.theconstructionindex.co.uk/news/view/pms-cut-turf-to-start-battersea-power-station-development>

⁹⁸ Par exemple, un article de Financial Times relayant ce débat : <http://www.ft.com/cms/s/2/6fcf504c-55e3-11e4-a3c9-00144feab7de.html#slide0>

4. Conclusion et interpellations pour le Grand Paris

Conclusion et interpellations pour le Grand Paris

Sans chercher à comparer les deux modèles métropolitains, nous avons voulu interroger les londoniens que nous avons rencontrés en entretien sur leur vision du Grand Paris. Deux messages clés étaient souvent formulés :

Le premier message se résume à une forme d'injonction : "Effacez vos frontières" (administratives, géographiques -en particulier le périphérique-, public /privé...). L'idée selon laquelle "la croissance de PARIS ne passe plus uniquement par Paris" est également portée.

Le second message ressemble à une main tendue : "Paris et Londres sont les deux métropoles géographiquement les plus proches au monde : qu'en faire ?"

Le regard croisé des Londoniens nous a incité à formuler nos propres interpellations.

En effet, l'analyse du fonctionnement londonien a contribué à faire évoluer notre compréhension du Grand Paris.

Nous avons voulu partager ces réflexions, formulées comme des interpellations croisées et ouvertes sur le fonctionnement des métropoles, et parmi celles-ci sur le fonctionnement de la Métropole du Grand Paris.

Une gouvernance qui interpelle :

- Quelle capacité à innover et ou adapter le cadre juridique de la gouvernance métropolitaine ?
- Quelle pratique du pouvoir ?
- Quelles ressources politiques pour la métropole ? L'élection au suffrage universel direct d'un exécutif est-elle un horizon inévitable pour une mégalopole ?

Une relation métropole / local qui interroge :

- Les liens organiques entre des élus locaux et des élus métropolitains : quelles évolutions ?
- La séparation des compétences opérationnelles et stratégiques entre deux niveaux : quelle articulation ?
- Quelles modalités pratiques de dialogue entre Communes, EPT et Métropole ? Avec les Départements ? Avec la Région ?

La capacité à fédérer les énergies métropolitaines en jeu

- Quel modèle de développement pour la métropole ? La question de la cohésion sociale, des inégalités et des déséquilibres.
- Comment construire une métropole agile plutôt que fonctionnant sur des relations juridiques ?
- Les JO : un « baptême » de succès pour la métropole ?

Les verbatims issus de nos entretiens ont été anonymisés et traduits.

Londres et Paris

« Nous devons concurrencer ensemble New York et Tokyo, pas se concurrencer entre nous ».

« Paris est en avance sur Londres en ce qui concerne l'importance des pouvoirs détenus par le Maire ».

« De la façon dont Londres se construit, Paris est mort dans les 20 ans ».

Conseils des Londoniens pour la métropolisation du Grand Paris

« Soyez créatifs »

« Il faut comprendre et se mettre à la place des autorités locales »

« Effacez vos frontières »

« Utilisez vos banlieues pour libérer Paris ».

« Vos friches en périphérie de Paris sont une incroyable opportunité (que nous n'avons plus à Londres) pour vous repenser et vous reconstruire au niveau métropolitain ».

« Vos espaces dépravés sont un trésor. Paris a besoin d'espace pour s'exprimer ».

« Il faut être très clair sur le partage des responsabilités, qui fait quoi, qu'est-ce que l'on vous donne et qu'est-ce que l'on peut vous amener ».

« Restez calmes et professionnels dans les relations de travail »

« Dans votre autorité métropolitaine, embauchez des entrepreneurs, des chefs de projets, des agents réactifs ».

« Fonctionnez par programmes limités dans le temps, évaluez et refondez vos projets ».

Annexes

Liste des annexes

1. Tableau synthétique des autorités métropolitaines avant la *GLA*
2. L'exemple du cycle d'un projet d'aménagement (illustration de l'urbanisme négocié à la britannique)
3. La procédure d'élaboration et de révision du London Plan
4. Les outils de l'urbanisme négocié
5. La production de logement par borough
6. La matrice de densité
7. Focus sur le London Enterprise Panel
8. Focus sur London & Partners
9. Liste des personnes rencontrées
10. La bibliographie commentée

Annexe 1. Tableau synthétique des trois autorités métropolitaines avant la GLA

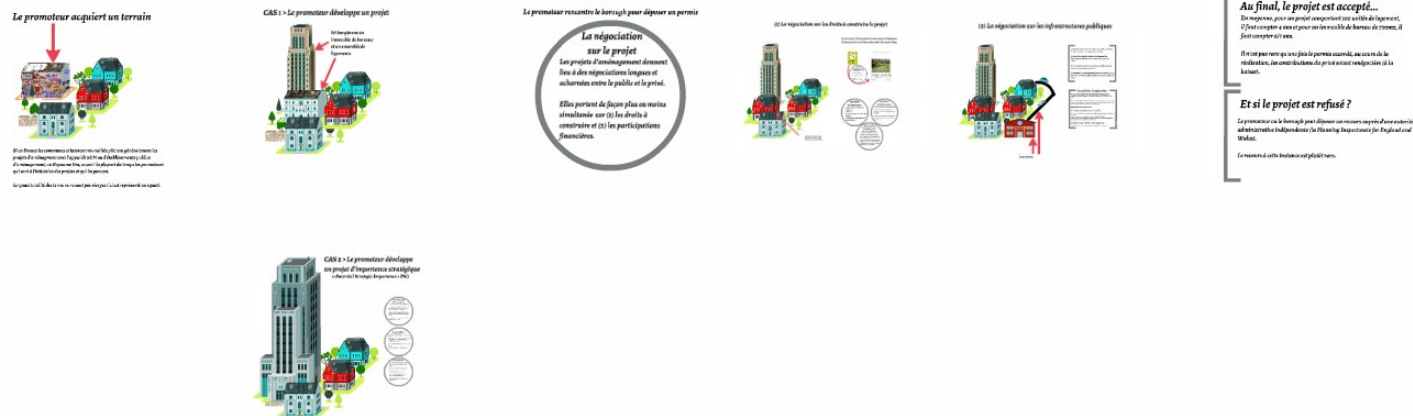
Nom / Nature de l'autorité	Durée D'existence	Nbre de conseillers / Territoire de compétence	L'autorité métropolitaine		Les autorités locales	
			Principales compétences	Principales critiques	Nature des autorités locales	Principales compétences
Metropolitan Board of Workers <i>Autorité technique et opérationnelle</i>	33 ans (1855-1888)	45 conseillers nommés Territoire : Inner London	Assainissement (Création des égouts de Londres) et élimination des taudis Aménagements routiers et les ponts facilitants le passage et le trafic entre différentes parties de la métropole. Le MBW crée des rues et acquiert les ponts privés pour les rendre publics, sans péage. Création de digues et l'aménagement des Quais de la Tamise Règles d'urbanismes locales essentiellement dans un objectif de faire respecter les règlements existants et d'améliorer la santé publique Création de parcs, espaces verts et espaces récréatifs (1856) Responsable du Metropolitan Fire Brigade (pompiers) en 1865	Mauvaise acceptation de l'autorité métropolitaine (critique de son niveau de dépense, soupçon de velléités péréquatrices) Une compétence limitée à l'Inner London alors que la ville déborde cette zone administrative Des scandales de corruption	Corps traditionnels tels que les paroisses et les comtés. Les plus petites paroisses sont regroupées en conseil de district	Les autorités locales, très disparates rendent des services publics à géométrie variable.
London County Council <i>Autorité technique et opérationnelle</i>	77 ans 1888 - 1965	Environ (99): 120 conseillers élus + 20 Conseillers nommés Territoire : Inner London	Reprises des compétences du MBW. Elle est créée essentiellement pour mettre en place des voies de circulation nouvelles (ex Waterloo Bridge construit contre l'avis du Gouvernement central). Elle gère le service de santé et la compétence sanitaire Règlementations et autorisations (réglementation des bâtiments, des activités de sport, loisir et culture, structures et choses dangereuses...) Elle acquiert et exploite les tramways dès 1903 ainsi que des compétences résiduelles en matière de transport. Elle devient compétente en matière d'éducation technique en 1892. Puis en matière d'écoles élémentaires et secondaires en 1904 lorsque les fonctions du London School Board lui sont transférées. L'aide sociale à partir de 1930	Une structure lourde (85 000 agents) Une autorité seulement compétente sur une partie de l'agglomération. Les conservateurs estiment qu'il ne leur est pas possible de gagner l'élection et veulent donc élargir son périmètre.	27 métropolitans <i>boroughs</i>	Les autorités locales rendent les services publics de proximité : ramassage des ordures, santé publique, aide sociale, petite voirie...
Greater London Council <i>Autorité à mi-chemin entre le stratégique et l'opérationnel</i>	21 ans 1965-1986	Outer London	Planification stratégique de la ville (déchets, lutte contre les incendies, prévention des inondations...), dont la stratégie de logement Les compétences évoluent : la GLC perd progressivement des compétences : l'immatriculation des véhicules (qui passe au Ministère des Transports en 1969), l'assainissement (1973), les ambulances (1974). Elle récupère la coordination des transports en commun.	Conflit politique avec l'Etat Manque de partage des problématiques métropolitaines Conflit politique avec les <i>boroughs</i>	32 <i>boroughs</i> + la City of London	Idem
Pas d'autorité métropolitaine	14 ans	-	-	Retrait de Londres de la scène internationale Reprise en main de la gouvernance par l'Etat	32 <i>boroughs</i> + la City of London	Idem

⁹⁹ 1889–1919: 118 conseillers élus et 19 conseillers nommés 1919–1949: 124 conseillers élus et 20 conseillers nommés 1949–1955: 129 conseillers élus et 21 conseillers nommés 1955–1965: 126 conseillers élus et 21 conseillers nommés

Annexe 2. L'exemple du cycle d'un projet d'aménagement

Une illustration de l'urbanisme négocié à la britannique.

Annexe 3. Exemple de cycle d'un projet d'aménagement **- illustration de l'urbanisme négocié à la britannique -**



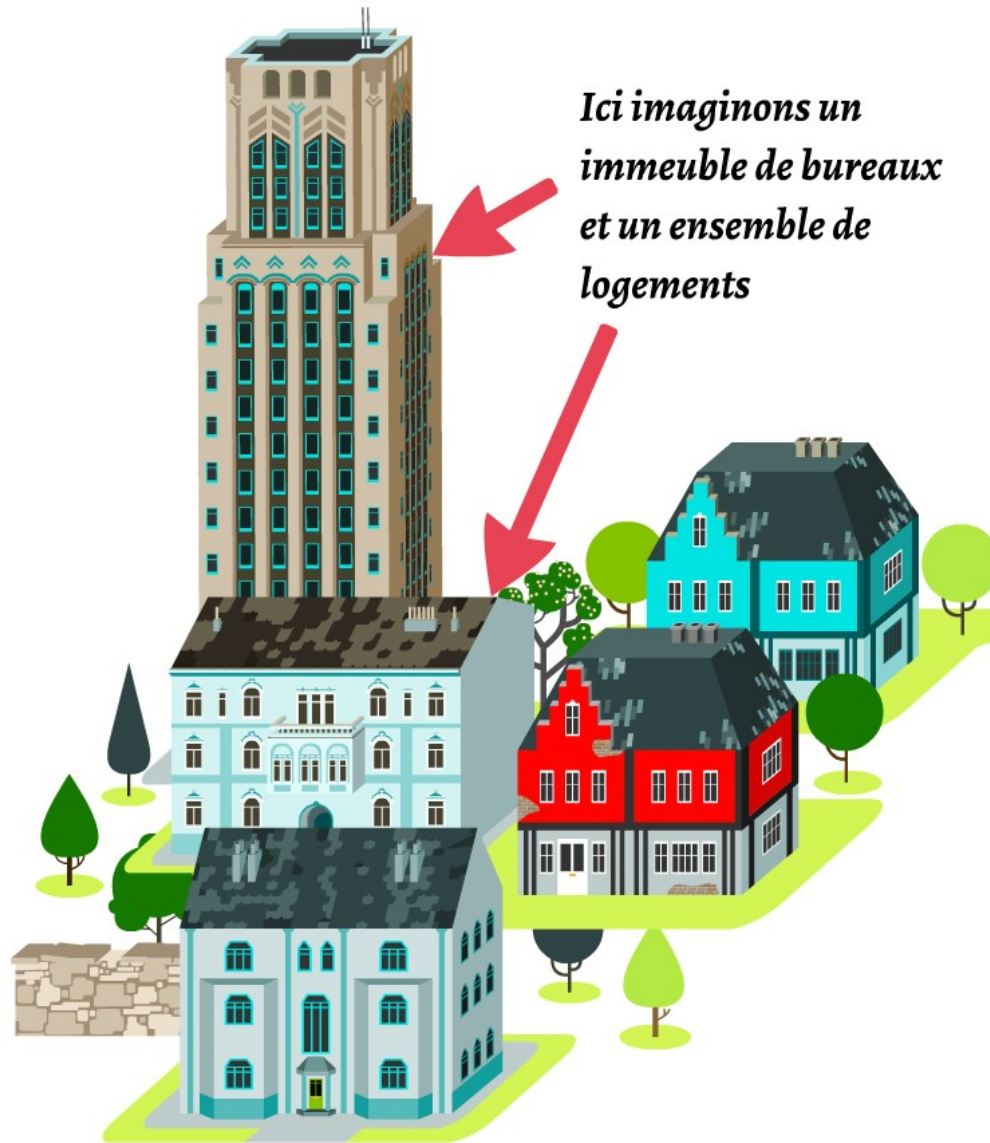
Le promoteur acquiert un terrain



Si en France les communes et intercommunalités pilotent généralement les projets d'aménagement avec l'appui de SEM ou d'établissements publics d'aménagement, au Royaume Uni, ce sont la plupart du temps les promoteurs qui sont à l'initiative des projets et qui les portent.

La quasi totalité des terrains ne sont pas vierges (ici est représenté un squat).

CAS 1 > Le promoteur développe un projet



Le promoteur rencontre le borough pour déposer un permis

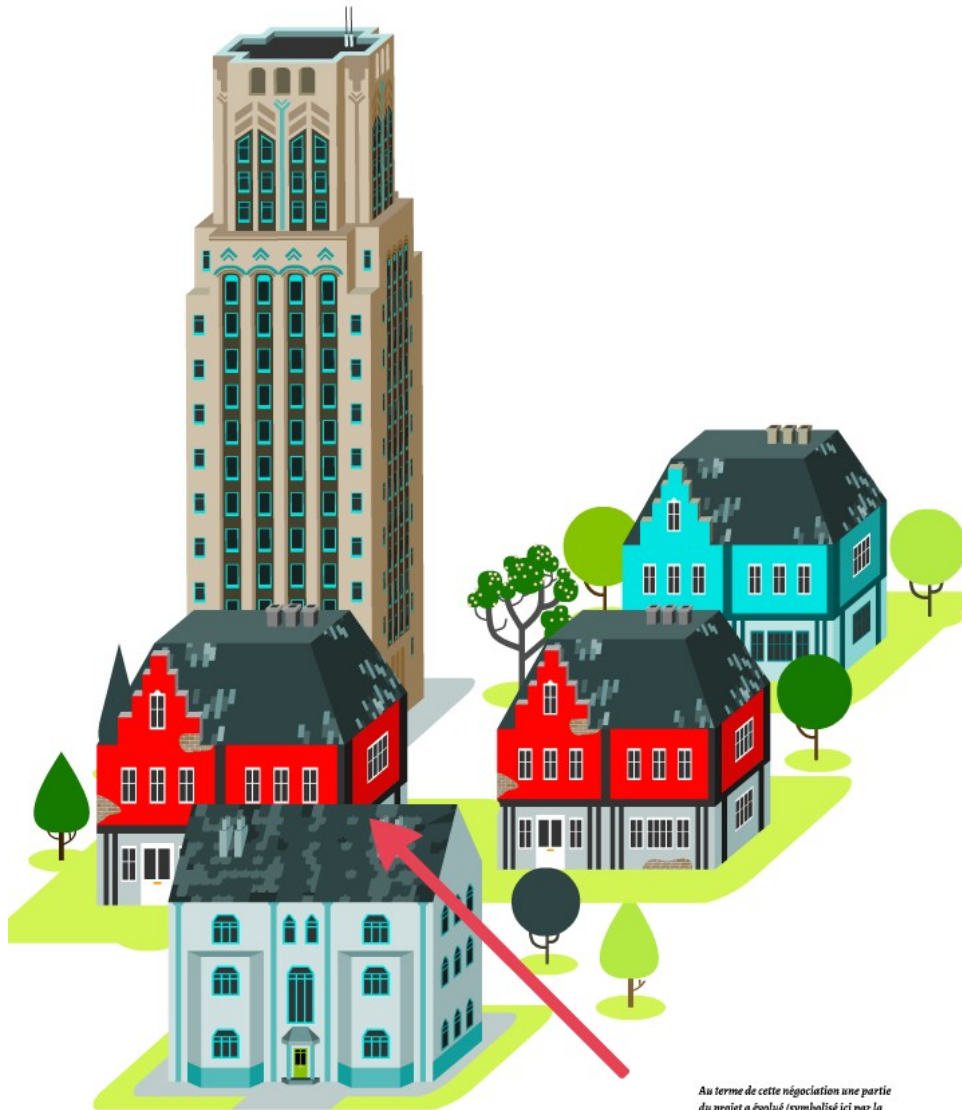
La négociation sur le projet

Les projets d'aménagement donnent lieu à des négociations longues et acharnées entre le public et le privé.

Elles portent de façon plus ou moins simultanée sur (1) les droits à construire et (2) les participations financières.

(1) La négociation sur les droits à construire le projet

Le promoteur doit respecter les orientations d'urbanisme du borough (Le Local Plan) et de la GLA (le London Plan)



Au terme de cette négociation une partie du projet a évolué (symbolisé ici par la maison rouge à la place du projet initial)



Local Plan
Borough de X

Le lien
entre les 2 documents :

Le local plan doit être conforme avec le

London Plan (en "general conformity")

- Pas de définition juridique

- Le dialogue et la négociation priment sur le

reflexe juridique

- De sorte qu'en les documents

ne définissent pas l'usage des sols.



Les sujets de discussion

- l'arbitrage logements/bureaux
- la hauteur,
- la densité,
- la nature des logements (abordables, sociaux...),
- l'architecture (et notamment "la ligne d'horizon") .../..

La nature de la discussion

Les documents publics sont une base de dialogue.

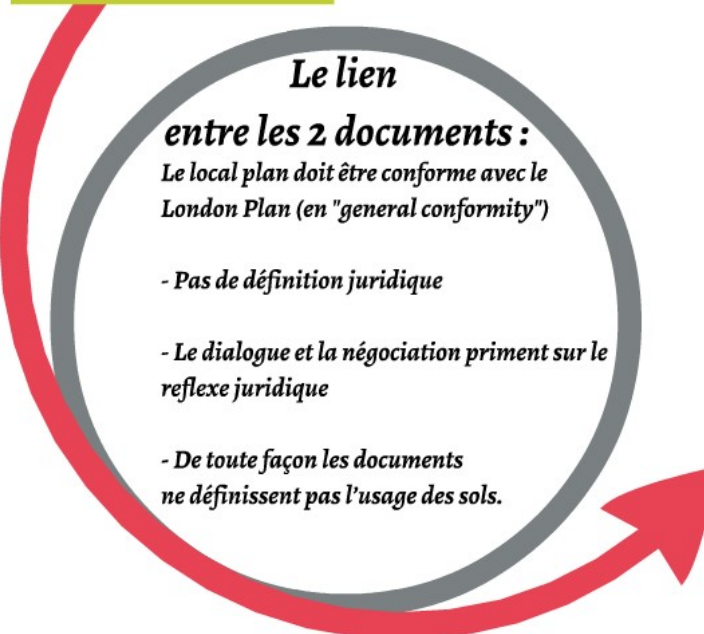
Ils fixent des objectifs, des tendances, des prescriptions, mais tout est négociable. Ils sont indicatifs.

Comme les plans ne définissent pas l'affectation des sols, les objectifs s'ajustent selon les zones concernées.

Exemple d'un outil facilitant la détermination du nombre de logements abordables : l'évaluation de viabilité ("viability assessment")

Boroughs, GLA, et promoteurs calculent, grâce à différentes matrices mathématiques, la "viabilité du projet", comprise comme le nombre maximum de logements abordables à intégrer; nombre au-delà du quel le projet n'est plus rentable. Les estimations croisées débouchent sur des négociations.

Le promoteur doit respecter les orientations d'urbanisme du borough (Le Local Plan) et de la GLA (le London Plan)



Les sujets de discussion

- l'arbitrage logements/bureaux*
- la hauteur,*
- la densité,*
- la nature des logements (abordables, sociaux...),*
- l'architecture (et notamment "la ligne d'horizon") .../..*

La nature de la discussion

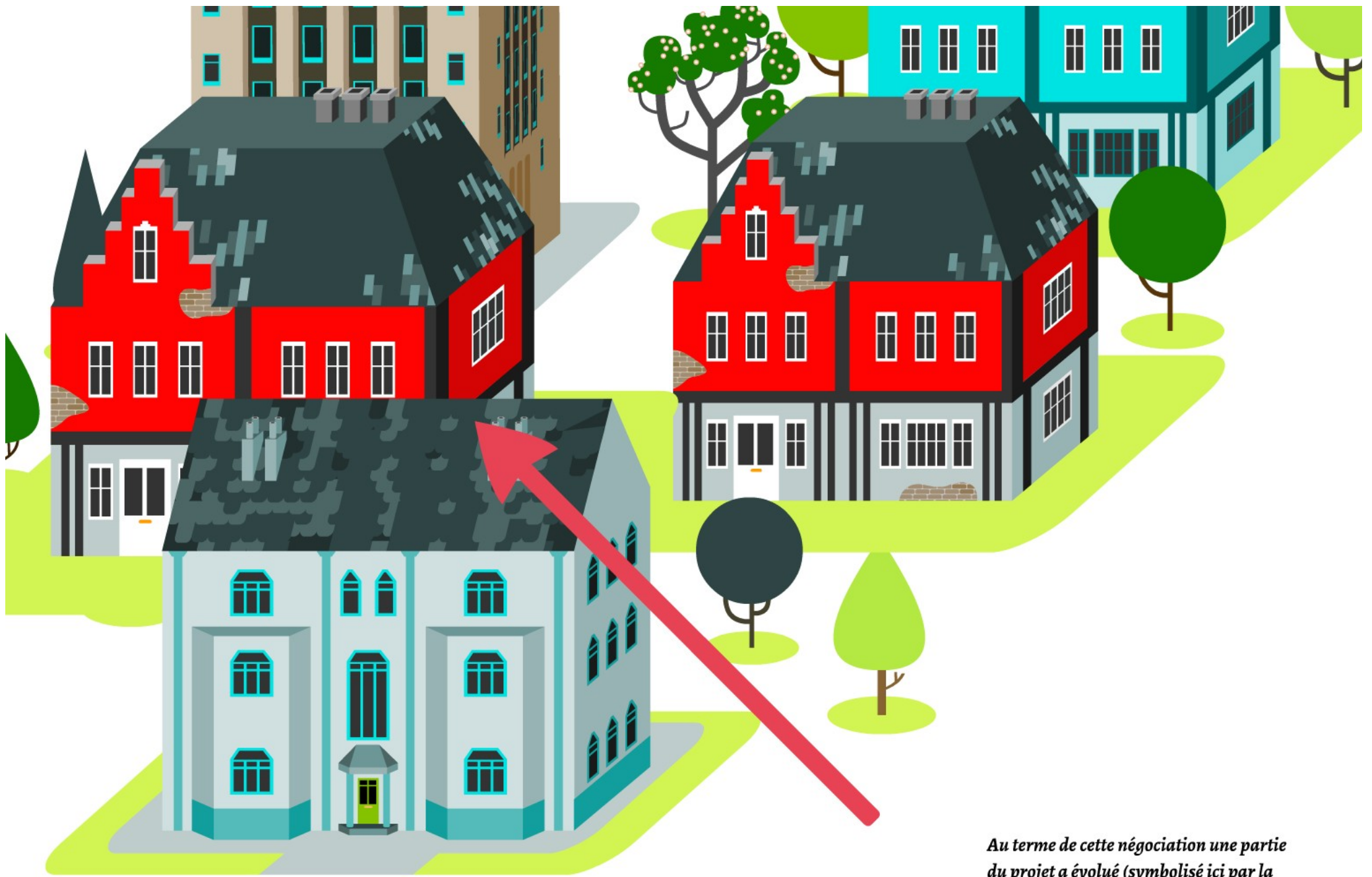
Les documents publics sont une base de dialogue.

Ils fixent des objectifs, des tendances, des prescriptions, mais tout est négociable. Ils sont indicatifs.

Comme les plans ne définissent pas l'affectation des sols, les objectifs s'ajustent selon les zones concernées.

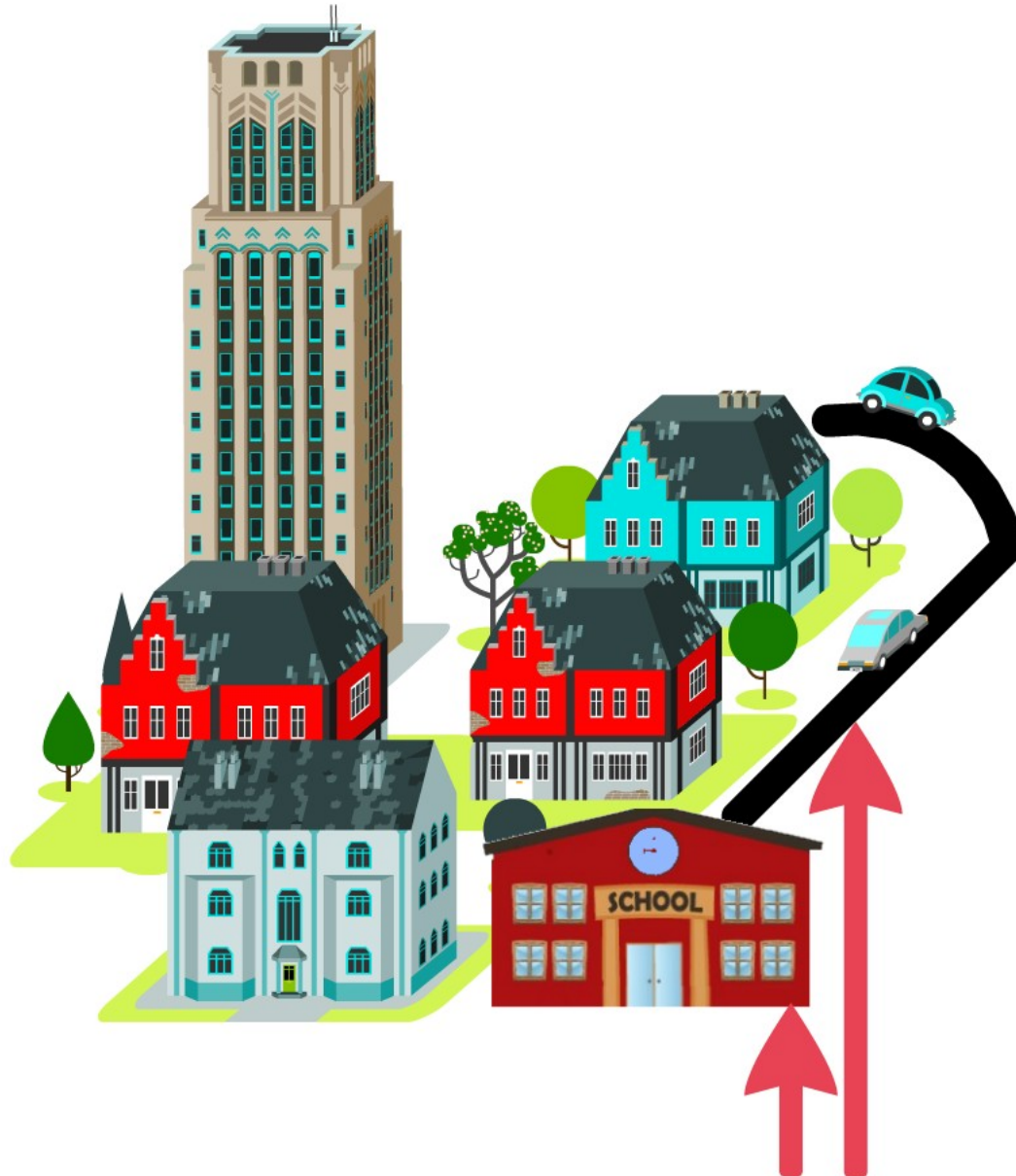
Exemple d'un outil facilitant la détermination du nombre de logements abordables : l'évaluation de viabilité ("viability assessment")

Boroughs, GLA, et promoteurs calculent, grâce à différentes matrices mathématiques, la "viabilité du projet", comprise comme le nombre maximum de logements abordables à intégrer ; nombre au-delà du quel le projet n'est plus rentable. Les estimations croisées débouchent sur des négociations.



Au terme de cette négociation une partie du projet a évolué (symbolisé ici par la maison rouge à la place du projet initial)

(2) La négociation sur les infrastructures publiques



*Au terme de cette négociation
il a été convenu que le promoteur
financerait une école et de la voirie.*

La négociation porte aussi sur le financement et la construction des espaces publics et des équipements collectifs.

Le privé est donc invité à contribuer au financement des infrastructures de la ville : écoles, voiries, abris bus, parcs, crèches...

Dans l'exemple ci contre, le borough demande le financement d'une école et d'aménagement de voirie.

Les opérations du quartier Canary Wharf ont été financées par le privé qui a contribué à 600M pour le financement des stations de métro.

Les outils de la négociation

La Section 106 (du Town and Country Planning Act)

La collectivité demande à l'aménageur / promoteur des compensations ("mitigations") pour un projet.

Concrètement, la collectivité délègue l'autorisation pour le projet mais négocie en contrepartie des infrastructures ou des équipements utiles au territoire et aux bénéficiaires du projet. Le promoteur devra les réaliser ou les financer : voirie, transports, crèche, école...

Cette négociation se formalise dans un contrat.

Le Community Infrastructure Levy (CIL)

Idem, mais avec des règles fixes sans négociation possible pour éviter l'incertitude et le risque d'une négociation.

Exemple : 70 livres par m² à la charge du promoteur (borough de Redbridge).

Exemple : pour un borough périphérique : 50 appartements 2 pièces = 430 000 livres payables par le promoteur dans les 120 jours du démarrage des travaux.

La Business rate + Business Rate supplement

Taxe foncière locale assise sur la valeur locative imposable du bien (rateable value).

La négociation porte aussi sur le financement et la construction des espaces publics et des équipements collectifs.

Le privé est donc invité à contribuer au financement des infrastructures de la ville : écoles, voiries, abris bus, parcs, crèches...

Dans l'exemple ci contre, le borough demande le financement d'une école et d'aménagement de voirie.

Les opérations du quartier Canary Wharf ont été financées par le privé qui a contribué à 600M pour le financement des stations de métro.

Les outils de la négociation

La Section 106 (du Town and Country Planning Act)

La collectivité demande à l'aménageur / promoteur des compensations ("mitigations") pour un projet.

Concrètement, la collectivité délègue l'autorisation pour le projet mais négocie en contrepartie des infrastructures ou des équipements utiles au territoire et aux bénéficiaires du projet. Le promoteur devra les réaliser ou les financer : voirie, transports, crèche, école...

Cette négociation se formalise dans un contrat.

Le Community Infrastructure Levy (CIL)

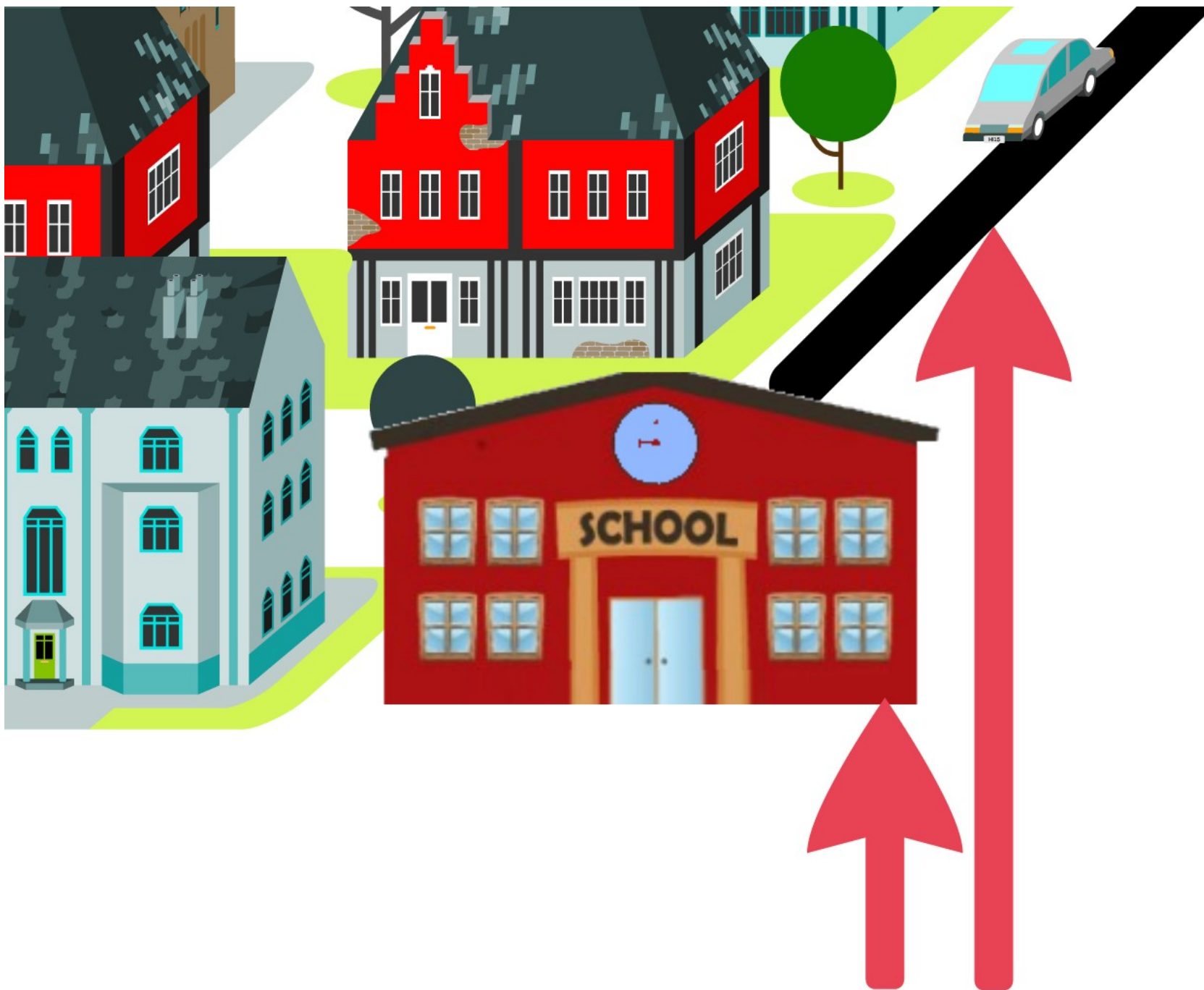
Idem, mais avec des règles fixes sans négociation possible pour éviter l'incertitude et le risque d'une négociation.

Exemple : 70 livres par m² à la charge du promoteur (borough de Redbridge).

Exemple : pour un borough périphérique : 50 appartements 2 pièces = 430 000 livres payables par le promoteur dans les 120 jours du démarrage des travaux.

La Business rate + Business Rate supplement

Taxe foncière locale assise sur la valeur locative imposable du bien (rateable value).



*Au terme de cette négociation
il a été convenu que le promoteur
financerait une école et de la voirie.*

Au final, le projet est accepté...

En moyenne, pour un projet comportant 100 unités de logement, il faut compter 4 ans et pour un immeuble de bureau de 700m², il faut compter 6/7 ans.

Il n'est pas rare qu'une fois le permis accordé, au cours de la réalisation, les contributions du privé soient renégociées (à la baisse).

Et si le projet est refusé ?

Le promoteur ou le borough peut déposer un recours auprès d'une autorité administrative indépendante (la Planning Inspectorate for England and Wales).

Le recours à cette instance est plutôt rare.



CAS 2 > Le promoteur développe un projet d'importance stratégique (« Potential Strategic Importance » PSI)

Les critères sont définis par la Loi

- tout projet de plus de 150 logements ou appartements ;
- toute construction de plus de 100 000 m² dans la City, de plus de 10 000 m² dans le reste central (hors London), et de plus de 15 000 m² ailleurs ;
- de plus de 15 m de haut en bordure de la Tamise, de plus de 100 m de haut dans la City et de plus de 100 m de la City ;
- Les infrastructures métropolitaines (parcs, halles, tramways, entrées au passé...)

La procédure

Les projets sont classés en deux catégories de projets de loi : les projets de loi de principe et les projets de loi de détail.

SLA (2015) - Le Maire doit donner son avis sur les projets de loi de principe et de détail dans les 15 jours après le dépôt de la demande. Le Maire peut également donner son avis sur les projets de loi de détail dans les 15 jours après le dépôt de la demande.

SLA (2015) - Le Maire a la puissance pour donner son avis sur les projets de loi de principe et de détail dans les 15 jours après le dépôt de la demande.

Il est interdit de le démentir, et est obligatoirement d'accepter une modification proposée, acceptée, ou refusée de la loi.

La pratique

Les projets de loi de principe sont déposés en direction de l'Assemblée pour être examinés par les membres du conseil municipal pour proposer des amendements "substantiels" ou "mineurs".

Il s'agit de ce cas où l'Assemblée a le pouvoir de modifier les projets de loi de principe, mais pas de les modifier substantiellement pour proposer des amendements "substantiels" ou "mineurs".

Les fonctionnaires de la GLA utilisent "l'outil" sans "rendre" les services compris et le personnel.

Les promoteurs qui développent des blocs de loi de principe ont des demandes complètes des brevets de loi de principe GLA pour qu'ils puissent le faire.

Les critères sont définis par la Loi

- tout projet de plus de 150 maisons ou appartements ;***
 - toute construction de plus de 100 000 m² dans la City, de plus de 20 000 m² dans la zone centrale (Inner London), et de plus de 15 000 m² ailleurs ;***
 - de plus de 25 m de haut en bordure de la Tamise, de plus de 150 m de haut dans la City et de plus de 30m hors de la City.***
- + Les infrastructures métropolitaines (gares, héliports, tramways, métros ou ponts...)***

La procédure

Les boroughs sont dans l'obligation de notifier au Maire de Londres les projets qui relèvent de la notion de PSI lors du dépôt des demandes de permis de construire.

STAGE 1 = Le Maire doit donner son avis motivé dans les 6 semaines sur la façon dont le projet respecte - ou pas - les orientations du London Plan.

Le borough, informé de l'avis du Maire, instruit le permis, et l'accepte ou le refuse. Il transmet sa décision au Maire.

STAGE 2 = Le Maire à 14 jours pour décider soit de ne rien faire, soit imposer au borough de refuser le projet, soit de prendre la main et devenir l'instructeur de la demande.

S'il est instructeur de la demande, sa seule obligation est d'organiser une audition (borough, promoteur, experts...) avant de décider in fine.

La pratique

Boris Johnson déclare après son élection qu'il n'utilisera pas ce nouveau pouvoir d'instruire directement notamment pour imposer les quotas de logements "abordables" ou sociaux.

Il n'y a que 16 cas où il l'a fait depuis 2008, parfois pour accélérer les projets, parfois avec l'accord implicite des boroughs, parfois pour faire aboutir des projets sur plusieurs boroughs et forcer à un accord...

Les fonctionnaires de la GLA déclarent "choisir leurs combats" (le service comprend 15 personnes).

Les promoteurs qui anticipent des blocages ou des demandes exagérées des boroughs sollicitent la GLA pour qu'elle prenne la main.

Annexe 3. La procédure d'élaboration et de révision du London Plan

Elle est composée de quatre phases successives :

1. Une phase de préparation interne. Les services concernés par l'élaboration de la planification stratégique sont réduits (30 personnes environ). Ils travaillent avec des consultants et des universitaires. Le premier *London Plan* a été réalisé sur la base d'un équivalent d'un livre blanc publié dès mai 2001. Ce document de travail déjà très précis, intitulé *Towards a London Plan*, esquissait déjà les politiques publiques. Il avait été élaboré aux termes d'une large concertation avec les acteurs du logement.

2. La phase de consultation légale (3 mois). Elle vise à recueillir les avis définitifs des partenaires de la *GLA*, notamment les *boroughs* et les régions voisines. Lors du premier *London Plan* il avait été recueilli 650 réponses, 12 000 commentaires qui ont été classés en soutien/ objection/ commentaire.

3. La phase d'examen public (*examination in public*) a une durée de 6 mois environ. Il s'agit à la fois d'un examen par un panel d'experts indépendants nommés par le pouvoir central et de réunions publiques. L'existence d'un panel indépendant permet de ramener le débat sur des éléments objectifs et donc moins politisés. Le panel peut aussi en appeler au Secrétaire d'Etat qui peut s'opposer au *London Plan* s'il estime que ce dernier est incompatible avec des dispositifs nationaux, ou nuisible à un territoire adjacent au Grand Londres. Les réunions publiques contribuent pour leur part à approfondir les principaux sujets de préoccupation des habitants et donc renforce la légitimité du document. Cette phase donne lieu à la publication d'un rapport avec des recommandations à l'attention de l'autorité métropolitaine.

4. La phase d'approbation par le Maire qui doit justifier tout écart par rapport aux recommandations.

Le premier *London Plan* a été élaboré en moins de 4 ans. Il a été achevé juste avant la fin du premier mandat et a pu être valorisé comme un succès important de la *GLA* par le Maire sortant, Ken Livingstone.

La force du *London Plan* tient aussi à son évolutivité. Il a fait depuis l'objet de plusieurs révisions : en 2007, 2008, 2011, 2013 et mars 2015 pour la dernière.

Annexe 4. Les outils de l'urbanisme négocié

Deux outils principaux permettent aux collectivités (*boroughs* et *GLA*) de faire contribuer les **bénéficiaires indirects des projets au financement des équipements et infrastructures publics**.

La **Section 106** du *Town and Country Planning Act*, est le principal outil. Grâce à cet article, la collectivité locale compétente en matière d'aménagement peut demander à l'aménageur / promoteur des **compensations** (*mitigations*) pour un projet. Concrètement, la collectivité délibère l'autorisation pour le projet mais négocie en contrepartie la construction d'infrastructures ou d'équipements utiles au territoire : voirie, transports, crèche, école... Cette négociation se formalise dans un contrat (*planning obligations*, ou *planning agreement*, ou *planning benefits*) qui lie les deux parties.

Le **Community Infrastructure Levy** (CIL) a été mis en place en 2008. Comme la section 106, le CIL permet de faire contribuer les promoteurs au financement d'une infrastructure. Mais à la différence du CIL, il est plus systématique, avec des règles fixes (en fonction du nombre net de m² construits), sans négociation possible. L'idée est de diminuer l'incertitude et le risque autour de la négociation. Il faut éviter que le promoteur renonce à un projet parce que la collectivité exige un niveau de compensation trop élevé. Il faut aussi éviter les situations où le promoteur profite de conditions trop favorables au détriment du financement d'infrastructures publiques. Dans l'idée de la réforme, la section 106 sera recentrée aux seules compensations spécifiques à un site ou aux investissements non éligibles au CIL (comme les aménagements en faveur de la capacité bus, le logement social,...).

A titre d'exemple, le promoteur devra s'acquitter de 70 £ par m² lors d'une opération dans le *borough* de Redbridge.

Autre exemple : un projet de 50 logements (type deux pièces) à Croydon (un *borough* périphérique) correspond à un montant de CIL de 427 000 £ payables dans les 120 jours du début du projet.

Annexe 5 : La production de logements par *borough*

BOROUGH	Logements neufs	Autres logements	Total	Objectifs du London Plan	%age de réalisation
Barking and Dagenham	868	8	876	1064	82%
Barnet	1009	7	1016	2175	47%
Bexley	528	16	544	337	161%
Brent	680	660	1340	1004	133%
Bromley	605	0	605	501	121%
Camden	475	1,156	1631	665	245%
City of London	429	0	429	109	394%
Croydon	1298	38	1336	1241	108%
Ealing	769	118	887	843	105%
Enfield	512	-10	502	537	93%
Greenwich	1282	280	1562	2529	62%
Hackney	1120	0	1120	1127	99%
Hammersmith and Fulham	542	588	1130	584	193%
Haringey	454	-19	435	792	55%
Harrow	301	13	314	352	89%
Havering	156	0	156	972	16%
Hillingdon	559	0	559	423	132%
Hounslow	835	10	845	474	178%
Islington	1244	268	1512	1172	129%
Kensington and Chelsea	234	-54	180	539	33%
Kingston upon Thames	261	-7	254	374	68%
Lambeth	1256	485	1741	1151	151%
Lewisham	753	-9	744	1105	67%
Merton	440	-11	429	318	135%
Newham	1971	20	1991	2501	80%
Redbridge	258	16	274	748	37%
Richmond upon Thames	364	-22	342	245	140%
Southwark	1651	7	1658	2007	83%
Sutton	340	-18	322	211	153%
Tower Hamlets	684	917	1601	2844	56%
Waltham Forest	392	11	403	692	58%
Wandsworth	1186	-200	986	1143	86%
Westminster	530	71	601	689	87%
London	23,986	4,339	28,325	31,468	90%

Annexe 6. La matrice de densité du *London Plan*

L'un des outils essentiels de cette densification est la matrice de densité (*density matrix*). C'est le type de quartier et son accessibilité en transports en commun qui donne l'indication sur les densités minimales et maximales requises.

Il existe trois types de quartiers :

- Les quartiers centraux représentent les zones très denses où encore localisées à moins de 800m d'une infrastructure métropolitaine ou d'un centre-ville.
- Les quartiers urbains représentent les zones denses, composées d'habitations d'environ 4 étages, ou encore les logements à moins de 800m d'un centre ou d'une artère de circulation principale.
- Les quartiers de banlieue sont des quartiers peu denses, avec majoritairement des habitations de moins de 2 ou 3 étages.

L'accessibilité en transport en commun est notée de 0 à 6 (faible à forte). La densité (nombre de logement par hectare) est ensuite fonction du nombre de pièces habitables (pièces h dans le tableau) par hectare et par logement.

Type de quartier	Accessibilité en transports en commun		
	Faible (0 à 1)	Moyenne (2 à 3)	Forte (4 à 6)
quartier central	150-300 pièces h./hect	300-650 pièces h./hect	650-1100 pièces h./hect
3.8-4.6 pièces h./logement	35-80 logements/hect	65-170 logements/hect	140-290 logements/hect
3.1-3.7 pièces h./logement	40-100 logements/hect	80-210 logement/hect	175-355 logements/hect
2.7-3.0 pièces h./logement	50-110 logements/hect	100-240 logement/hect	215-405 logements/hect
quartier urbain	150-250 pièces h./hect	200-450 pièces h./hect	200-700 pièces h./hect
3.8-4.6 pièces h./logement	35-65 logements/hect	45-120 logements/hect	45-185 logements/hect
3.1-3.7 pièces h./logement	40-80 logements/hect	55-145 logements/hect	55-225 logements/hect
2.7-3.0 pièces h./logement	50-95 logements/hect	70-170 logements/hect	70-260 logements/hect
quartier de banlieue	150-200 pièces h./hect	150-250 pièces h./hect	200-350 pièces h./hect
3.8-4.6 pièces h./logement	35-55 logements/hect	35-65 logements/hect	45-90 logements/hect
3.1-3.7 pièces h./logement	40-65 logements/hect	40-80 logements/hect	55-115 logements/hect
2.7-3.0 pièces h./logement	50-75 logements/hect	50-95 logements/hect	70-130 logements/hect

L'idée est qu'en concentrant les activités économiques et les logements sur une surface délimitée, seront réduits les temps de transport, les coûts d'infrastructures et les nuisances environnementales.

Annexe 7. Focus sur le London Entreprise Panel (LEP)

Qui a créé le LEP ? A la suite des élections nationales de 2010, le gouvernement a créé les Partenariats pour les entreprises locales (*Local Enterprise Partnership*) pour reprendre certaines missions des Agences de développement économique. Trente-neuf Partenariats des entreprises locales existent sur l'ensemble du Royaume-Uni.

Le gouvernement a invité le Maire de Londres et les dirigeants d'entreprise à constituer un Partenariat des entreprises locales à Londres. Une unique structure de partenariat public-privé a été constituée pour l'ensemble de la zone londonienne, le LEP, qui a été formellement établi en février 2012. Son rôle diffère par rapport aux autres partenariats car il n'a repris aucune mission de l'agence de développement économique de Londres qui ont été, en partie seulement, intégrées à la GLA.

Quel est l'objet du LEP ? Le LEP est un forum de discussion sur l'économie entre le Maire, *TfL*, les *boroughs*, les dirigeants d'entreprises et les parties prenantes intéressées. Il contribue à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique du Maire. Le LEP conseille le Maire sur l'allocation de fonds en faveur de la régénération de la ville, de l'emploi et de la formation et du développement économique. Il constitue une voix forte pour défendre Londres auprès du gouvernement sur les sujets qui affectent sa compétitivité.

Quel est le statut juridique du LEP ? Le LEP est un organe consultatif intégré à la GLA, sans statut indépendant. La GLA est la personne morale juridiquement responsable et les fonctionnaires de la GLA sont le support administratif du LEP. Ce support administratif est constitué de dix-sept équivalents temps plein de la GLA travaillent pour la LEP sur un effectif global d'environ vingt-cinq agents qui travaillent dans les services de développement économique (*Economy and Business Pollicy*).

Qui sont ses membres ? Le Maire est le président du LEP et il nomme les membres. Le LEP est composé de vingt-et-un membres, dont au moins la majorité doit être constituée de dirigeants d'entreprises. Les autres membres du LEP sont des hauts fonctionnaires de la GLA, des représentants de *TfL*, des personnalités du monde académique et des représentants des *boroughs*.

La composition actuelle du LEP est la suivante :

- 1 président : Maire de Londres
- 2 *deputy chair*
- 9 dirigeants d'entreprises. Comme par exemple l'ancien PDG de *Travelodge*, un représentant de *London First* et un représentant de la *Federation of Small Business*
- 3 représentants des *boroughs* qui sont désignés par le London Council, dont son Président.
- 2 personnes qui travaillent à *TfL*
- 2 personnes qui travaillent pour la GLA et qui sont relativement proche du Maire.
- 2 personnes représentant les universités et l'enseignement supérieur

Comment sont sélectionnés les chefs d'entreprise ?

Siéger au LEP est une démarche volontaire et bénévole des chefs d'entreprise. Ceux-ci candidatent à un siège lorsque celui-ci se libère et sont sélectionnés après des entretiens. Une procédure de publicité minimale est assurée pour garantir la candidature de plusieurs dirigeants. Ils sont choisis en fonction de leur vision du développement économique et du champ d'expertise dont le LEP a besoin. Ils ne représentent pas leur secteur ou leur entreprise. Ils sont nommés par le Maire sur proposition du LEP pour un mandat de trois ans. Leur mandat prend fin, dans tous les cas de figure, à la fin du mandat du Maire.

Quel est le travail fourni par les membres du LEP ? Le LEP requière la présence des chefs d'entreprise quatre fois par an pour des réunions d'une durée de deux heures. Ils fournissent un investissement équivalent supplémentaire au sein de groupes de travail thématiques.

Comment s'organise le travail au sein du LEP ? Chaque membre du LEP fait partie d'un groupe de travail thématique, en plus de son engagement au sein du LEP. Chaque groupe de travail rassemble deux à trois membres du LEP avec une douzaine d'autres intervenants. Ces intervenants sont des personnalités intéressées par les thématiques du groupe de travail : des chefs d'entreprise, des personnalités issues du monde académique, des journalistes, des fondateurs de *think tanks*. La sélection de ces personnalités est plus souple, la diffusion des postes fait l'objet de publicité, mais il arrive que le LEP demande directement à une personnalité qu'elle a identifiée de participer au groupe de travail.

Actuellement, six groupes thématiques structurent le travail du LEP. Ils reflètent les priorités d'action de la GLA et du LEP :

1. Les technologies digitales innovantes et numériques (*Digital Creative, Science & Technology*)
2. Le développement économique (*Economic Development*)
3. Les infrastructures (*London Infrastructure*)
4. L'emploi et la formation (*Skills & Employment*)
5. Les petites et moyennes entreprises
6. L'enseignement supérieur (*Further Education*)
7. Le comité d'attribution des fonds européens (*Shadow London European Structural Investment Funds (ESIF) Committee*)

Comment le LEP agit pour le développement économique ?

Le LEP est l'espace de discussion stratégique sur l'ensemble du développement économique et les groupes de travail thématiques ont des objectifs plus opérationnels d'attribution des fonds et de mise en œuvre de la stratégie.

Le LEP travaille dans le cadre du *London Plan* et des autres stratégies du Maire. Il contribue en écrivant ses propres stratégies :

- **London 2036 : An agenda for jobs and growth**, publié en janvier 2015 (écrit par London First et le cabinet Mac Kinsey)
- **Jobs and growth plan for London**, publié en 2013. Un plan de mise en œuvre de cette stratégie a été publié, qui constitue la base de travail des groupes de travail thématique.

Les principaux fonds gérés par le LEP sont les suivants :

Growing Places Fund – 111 millions £. C'est un fonds du gouvernement, dont l'enveloppe nationale est de 730 millions £, mis en place pour encourager la construction d'infrastructures. Il a été réparti entre les partenariats locaux pour les entreprises en 2012 (le LEP pour Londres) qui les ont ensuite alloués aux projets qui répondaient à leurs priorités stratégiques, après un appel à projet. Ce sont les Bids qui ont porté les projets à Londres.

New Homes Bonus Programme – 70 millions £. Ce programme, lancé en 2015, est financé par des subventions de l'Etat versées pour les *boroughs* où des logements ont été construits. Les subventions doivent être utilisées pour financer des projets qui créent de l'emploi et participent à la croissance. L'objectif à Londres est de réaménager 130 000 m² d'espaces verts, d'aménager 180 000 m² d'espaces de travail, et de favoriser la création de 720 entreprises.

London Co-Investment Fund – 85 millions £. Ce fond mis en place par le LEP a pour but de fournir aux petites et moyennes entreprises des besoins de financement complémentaires aux financements qu'elles obtiennent sur le marché.

Apprenticeship Grants for SME's – 14 millions £ - 3 000 £ each. Les entreprises de moins de 50 salariés peuvent bénéficier d'un financement de 3000£ pour l'embauche d'apprentis âgés entre 16 et 24 ans. Le LEP a négocié le montant de l'enveloppe avec l'Etat.

Further Education capital funding – 158 millions £/120 millions £. Fonds versé par l'Etat au LEP pour l'investissement dans les bâtiments et équipements de l'enseignement supérieur.

EU Funds (FSE et FEDER) – 748,6 millions £. Le LEP est l'autorité de gestion des fonds européens.

Annexe 8. Focus sur London & Partners

London & Partners est l'agence officielle de promotion de Londres. Elle regroupe en un organe l'ensemble des stratégies de promotion de Londres, à destination à la fois des entreprises, des touristes, des investisseurs, des étudiants ou des organisateurs de congrès ou d'événements...

Elle a été créée en 2010, à partir de la fusion de trois agences de promotion : Study London, Visit London et Think London, qui agissaient chacune auprès de publics différents (étudiants pour Study London, touristes pour Visit London).

La rationalisation des acteurs de promotion de la ville est ainsi intervenue dans le contexte de préparation du pays pour recevoir les Jeux Olympiques en 2012, en cohérence avec l'objectif de maximisation des retombées économiques de l'organisation des Jeux.

Leur objectif : attirer les investissements et les visiteurs pour créer de l'emploi et de la croissance et construire la réputation internationale de Londres pour demain.

Leur mission : « raconter l'histoire de Londres brillamment ».

La gouvernance : London & Partners est dirigé par un conseil d'administration de dix directeurs et deux directeurs exécutifs. C'est le Maire qui nomme le président du conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration sont des personnalités issues de l'administration et du secteur privé.

Le statut : C'est une société à but non lucratif et à responsabilité limitée créée par le Maire et des partenaires issus du secteur privé.

Le partenariat public-privé : London & Partners travaille avec 389 "partenaires", des entreprises qui en échange de contributions, bénéficient d'une visibilité sur le site de London & Partners, et de services de networking et de communication.

Ce qu'ils font : ils font des campagnes de marketing, ils organisent des événements de promotion, ils procurent des conseils aux entreprises qui souhaitent s'installer, aux organisateurs d'événements internationaux, de congrès professionnels ou de meeting, ainsi qu'aux entreprises londoniennes qui souhaitent gagner des marchés à l'international, ils dialoguent avec les agences de voyage, les agences qui organisent des congrès professionnels pour que ceux-ci disposent de toutes les informations dont ils ont besoin. London & Partners a également co-fondé un espace de co-working qui reçoit des start-ups spécialisées dans les voyages.

Leur valeur-ajoutée : D'après leurs documents de communication officiels, chaque 1£ versés à London & Partners, sous forme de subventions publiques ou de contributions privées, rapporterait 15£ à Londres en attirant davantage d'entreprises, d'investissements, de touristes, etc.

Annexe 9. Liste des personnes rencontrées

A Londres :

1. Anrew Walker, DGiU
2. Andrew Cooke, London & Partners, Chief Operating Officer and Deputy Chief Executive
3. Brian Kilkelly et Laura Kolly, World City Network
4. Claire Legras, Premier conseiller Ambassade de France au Royaume-Uni
5. Colin Standbridge, London Chamber of Commerce and Industry (LCCI), Chief executive Officer
6. Chris Naylo, LGiU,
7. Dan Garfield, Local Government Information Unit
8. David Gallie, GLA Finance department, GLA
9. David Lutton, London First, Executive Director Policy
10. Duncan Bowie, Senior lecturer in spatial planning University of Westminster
11. Edward Clarke, Center for cities, Analyst
12. Emma Strain, GLA external Affairs
13. Jamie Ratcliff, GLA Housing Program
14. Jammie Izzard, London Enterprise Panel
15. Jennefer Holmes, Greater London Authority, Business Engagement, Senior Manager
16. Jennifer Sibley, London Councils
17. Jean Louis Bravard, London & Partners, Non-executive director and Chair of DLDL
18. Jules Pipe, Mayor of Hackney and Chair of London Councils is leader de Southwark.
19. Justin Carr, GLA
20. Katharina Winbeck, London Councils
21. Malcolm Smith, Borough d'Haringey, Tottenham Programme Director
22. Michelle Reeves, GLA
23. Pat Hayes, Executive Director Regeneration and Housing, Borough of Ealing
24. Peter Bishop, Allies and Morrison
25. Peter John, Southwark Council, Leader of the Council
26. Richard Banks, European Land & Property Ltd (promoteur)
27. Roger Evans, Chair of the London Assembly
28. Russell Dixon, Homes & Communities Agency
29. Samantha Heart, GLA external Affairs
30. Sean McKee, LCCI
31. Sebastian Loew, Consultant
32. Simon Rees, GLA international team
33. Tom Middleton, Greater London Authority, Head of Governance & Resilience
34. Tony Redpath, Director of Strategy and Local Services at the Royal borough of Kensington and Chelsea

35. Tony Travers, London School of Economics
36. Vicky Clark, Head of Economic Development and Growth
37. Will McKee, Outer London Commission

A Paris

1. ANRU,
1. Alex McKenna et Stephen Wyber, Ambassade de Grand Bretagne à Paris, Attachés Politiques
2. AORIF, Cécile Hagmann, Responsable des Politiques Territoriales
3. APUR, Audry Jean Marie et François Mohrt
4. AIGP, Mireille Ferri, Directrice
5. Cap Digital, Patrice Coquet (Directeur) et Stéphane Singier (conseiller études et Grand Paris)
6. CCIP, France Morot Videlaïne, directrice de cabinet et directrice des politiques territoriales, Loïc Chouin directeur de projet de la mission Grand Paris, Valérie Aillaud, Secrétaire Générale de la Commission Développement Economique de la Région
7. Daniel Breuiller, Maire d'Arcueil
8. Daniel Guiraud, Maire des Lilas
9. Fondation Abbé Pierre, Patrick Doutréline, Directeur
10. Paul Lecroart, IAU, Urbaniste senior, Département Aménagement et territoires
11. Philippe Louchart, IAU, Economiste et démographe, Département Démographie habitat équipement et gestion locale
12. Jacques JP Martin, Maire de Nogent-sur-Marne
13. Martine Drozd, chercheuse
14. Sabine Enjalbert, Paris Région Entreprises, Directrice Générale
15. Jean-Luc Margot-Duclot, Paris Région Entreprises, Directeur Marketing et Prospection Internationaux
16. Patrick Braouzec, Président de Plaine Commune
17. Patrick Devedjian, Président du Conseil Départemental des Hauts-de-Seine
18. Christine Balian, Région Ile de France, Directrice du Développement économique et de l'innovation,
19. Grégoire Charbaut, Région Ile de France, Directeur de la stratégie et des territoires
20. Pierre Mansat, Chargé de la métropole du Grand Paris auprès de la Maire de Paris
21. Didier Bertrand, Ville de Paris, Directeur de la Mission Métropole du Grand Paris
22. François Devaux, Ville de Paris, Mission Métropole du Grand Paris
23. Jean-Baptiste Delapierre, Chargé de la Prospective et de l'Attractivité, Ville de Paris

Annexe 10. Bibliographie commentée

1. LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITANE	155
1.1 L'historique de la construction métropolitaine.....	155
1.2 Les textes de référence sur le Grand Londres.....	155
1.3 Comprendre l'organisation métropolitaine.....	156
1.4 Analyser l'organisation métropolitaine : le bilan de la GLA	157
1.5 Les boroughs	158
2. DOCUMENTS TRANSVERSES : ECONOMIE, LOGEMENT, URBANISME, TRANSPORT.....	158
3. LOGEMENT	159
3.1 Le <i>London Plan</i> et le pouvoir de planning du Maire	159
3.2. La stratégie du Maire en matière de logement.....	160
3.3 La stratégie des autres acteurs.....	161
3.4 Le financement du logement	161
3.5 Le logement et l'hébergement des SDF.....	161
3.6 Aide sociale, logement temporaire	162
4. URBANISME ET AMENAGEMENT	162
4.1 Le cadre législatif et les textes de référence en urbanisme	162
4.2 Des études de projets urbains londoniens.....	163
4.3 Inégalités et ségrégation.....	164
4.4 Le lien urbanisme/aménagement et transports.....	164
4.5 Quelques références plus spécifiques sur les transports.....	165

5. DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	165
5.1 Données sur le Developement économique à Londres.....	165
5.2 La stratégie de Developement économique.....	165
5.3 Le lien public et le privé dans la gouvernance de la ville.....	166
5.4 La suppression de la London Development Agency.....	166
5.5 Attractivité et promotion du territoire	166
6. FINANCES ET BUDGET.....	167
6.1 Le budget de la GLA et des boroughs	167
6.2 Revenus et taxes.....	167
6.3 Subvention de l'Etat (Department for Communities and Local Government).....	167
7. LA REFORME DU LOCALISM ACT	167
8. JEUX OLYMPIQUES	168
9. DONNEES STATISTIQUES ET DIVERS	169

1. La construction métropolitaine

1.1 L'histoire de la construction métropolitaine

***The politics of London: governing an ungovernable city.* Travers, Tony, 235 p. 2004.**

<http://eprints.lse.ac.uk/12792/>

Cet ouvrage permet de comprendre l'actuelle gouvernance métropolitaine. Dans le chapitre 2, Tony Travers revient sur l'histoire du processus de métropolisation londonien depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, en analysant chacune des différentes tentatives de création d'autorité métropolitaine. Cette mise en perspective historique permet ensuite de comprendre les choix effectués pour la création de la GLA (chapitre 3 et suivants) qui cherchaient à éviter les erreurs du passé. L'auteur analyse la période de construction d'autorité métropolitaine (1999-2004) de façon précise.

***Greater London : 50 years of reform and government,* London School of Economics, Juillet 2008.**

http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/events/HEIF/HEIF2_06-08/greaterLondon/greaterLondon.aspx

Ce séminaire organisé par la London School of Economics (LES) a rassemblé les principaux spécialistes du sujet. Chaque intervention revient sur une période de la construction métropolitaine. Les analyses disponibles sur les trois premières tentatives métropolitaines sont rares. George Jones évoque le Greater London Group. Michael Hebbert revient sur la commission Herbert. Jerry White analyse le Greater London Council (1965-1986). Nirmala Rao se concentre sur la période d'interrègne entre 1986 et 2000. Et enfin Tony Travers revient sur un bilan des 2 premiers mandats de la GLA (2000-2008). La GLA est analysée comme un succès.

***GLC to the GLA: 40 years of London Government.* 31 May 2007.**

http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/events/HEIF/HEIF2_06-08/glctohegla/Home.aspx

Ce séminaire examine les 40 ans de durée de la GLC : la période avant la mise en place du GLC (Derek Keen), les changements à l'œuvre dans le contexte qui a conduit à la création de la GLC (Jerry White), les ambitions et les résultats de la GLC (John Davis) et un focus sur le personnel politique qui a dirigé la GLC de 1965 à 1986 (Tony Travers).

1.2 Les textes de référence sur le Grand Londres

The Greater London Authority Act 1999 (the legislative document setting out the functions, powers and responsibilities of the GLA) –

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga_19990029_en.pdf

Loi du parlement britannique qui a été approuvée par le référendum du 7 mai 1998 et qui établit l'Autorité du Grand Londres (GLA, Greater London Authority), l'Assemblée de Londres et le maire de Londres. Cette loi est la plus longue loi adoptée par le parlement depuis 1935.

The Greater London Authority: The Government's Final Proposals for Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly. A Consultation Paper on changes to the Mayor of London Order 2000. August 2006.

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/regeneration/pdf/160435.pdf>

Il s'agit des propositions du Department for Communities and Local Government pour réformer la GLA (le futur Greater London Authority Act (voir ci-dessous). Le document qui est en quelque sorte le projet de Loi, vaut surtout pour son exposé des motifs expliquant le contexte et les intentions du législateur.

The Greater London Authority Act 2007 (an Act making further provision for the GLA, beyond that contained in the GLA Act 1999) – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/pdfs/ukpga_20070024_en.pdf

Ce texte donne de nouveaux pouvoirs à la GLA et au Maire de Londres.

London City Charter. The First Charter 29th, April 2009.

<http://legacy.london.gov.uk/mayor/publications/2009/docs/london-city-charter.pdf>

Suite à un double mandat du premier Maire de Londres (Ken Livingstone) marqué par des relations parfois conflictuelles avec les boroughs (2000-2008), le nouveau Maire élu de Londres (Boris Johnson) prend l'initiative de signer une charte déclarative avec les Boroughs et la City Corporation. Ce document politique vise à renouveler l'approche du travail entre les deux niveaux de gouvernance. Le Maire de Londres reconnaît que les décisions affectant Londres doivent se prendre au niveau le plus local possible. En contrepartie les boroughs reconnaissent devoir conformer leurs décisions à celles de la GLA lorsque le Maire dispose des pouvoirs réglementaires. Le document met en place le « Congress of leaders » (réunion biennale du Maire et des représentants des boroughs) (section 1) et dégage des pistes de travail communes (section 2). Le document demande à l'Etat davantage de décentralisation pour renforcer le système de gouvernance actuel jugé pertinent.

Raising the capital / The report of the London Finance Commission

London Finance Commission, mai 2013, 94p.

<http://www.london.gov.uk/sites/default/files/Raising%20the%20capital.pdf>

Ce rapport formalise les grandes propositions de la GLA pour plus de décentralisation à Londres. Il précise les pouvoirs fiscaux que le Maire de Londres devrait posséder. C'est le rapport de référence pour plaider en faveur d'une plus grande décentralisation.

1.3 Comprendre l'organisation métropolitaine

The Greater London Authority, Mark Sandford, Commons Library Standard Note, mai 2015. 22 p.

<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05817/the-greater-london-authority>

Cette note synthétique est une introduction pour comprendre la GLA. Elle détaille le contexte de sa création, analyse la structure de la gouvernance entre le Maire et l'Assemblée et la répartition des compétences. Elle est récente et intègre donc les changements suite au Greater London Authority Act de 2007 et les pouvoirs obtenus suites aux réformes de 2011.

Site internet du London Councils

<http://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/essential-guide-london-local-government>

Le site de l'association qui regroupe tous les boroughs londoniens explique la façon dont Londres est organisée. Il est intéressant de lire cette (autre) version de l'histoire qui part des gouvernements locaux (les boroughs) pour expliquer comment la GLA est venue se greffer sur le système. L'autre intérêt de cette page est la description claire et complète de la façon dont les boroughs sont organisés, notamment en ce qui concerne leur gouvernance politique.

How is the GLA organized?

<https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation/how-the-gla-is-organised>

Cette page web du site internet de la GLA expose le rôle de chacune des parties dans la gouvernance (Maire, Assemblée). Il permet notamment de comprendre le rôle des collaborateurs du Maire, de lire leur biographie, la lettre de mission que le Maire leur a confié, de prendre connaissance du niveau de leur rémunération ainsi que des organigrammes du cabinet et de l'administration.

Rapport de la Chambre des communes du RU, Communities and Local Government Committee - Fourth Report Post-legislative scrutiny of the Greater London Authority Act 2007 and the London Assembly, octobre 2013.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmcomloc/213/21302.htm>

Ce rapport de l'équivalent de l'assemblée nationale britannique fait le point sur la gouvernance de Londres, en intégrant la réforme de 2007 et les évolutions de 2011. A noter que le rapport analyse plutôt le système comme une réussite. Il continue de plaider pour que l'assemblée soit élue sur le même périmètre que le Maire (et qu'elle ne devienne pas la représentante des boroughs par exemple), qu'elle développe son rôle de scrutiny (et pas d'élaboration réglementaire). Le rapport fait aussi des propositions pour améliorer le système.

Le statut des capitales, Document de travail du Sénat, février 2008.

<http://www.senat.fr/lc/lc183/lc1833.html>

Ce rapport du Sénat offre une présentation de la gouvernance londonienne en français. Cependant, il date de 2008 et n'intègre pas les évolutions de 2011.

A guide to City London : everything you ever wanted to know about London government.

http://www.london.gov.uk/sites/default/files/City_Hall_interactive_02_15.pdf

Cette brochure élaborée par la GLA à destination du public expose brièvement les points clés de la gouvernance londonienne. Elle se termine par une infographie de la répartition des compétences qui décline les pouvoirs du Gouvernement, de la GLA et des boroughs. A noter que la présentation fait la part belle aux compétences de la GLA ce qui explique que ce document n'a pas toujours été bien reçu dans les boroughs.

1.4 Analyser l'organisation métropolitaine : le bilan de la GLA

A Mayor and Assembly for London: 10 years on. Tony Travers, Christine Whitehead, Juillet 2010.

http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/events/HEIF/HEIF4a_09-10/mayorandassembly/Home.aspx

Ce séminaire de la LSE fait le bilan des 10 ans de la GLA. Le compte rendu synthétique de la conférence reprend chacun des points de vue d'intervenants très différents. Cette diversité permet de disposer de plusieurs analyses. Le lien permet aussi l'accès à un article de Tony Travers et Christine Whitehead sur le bilan de la GLA après 10 ans de fonctionnement. La métropole y est analysée comme un succès.

The Greater London Authority, 2000 to 2008. Tony Travers, London School of Economics, Juillet 2008.

www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/events/HEIF/HEIF2_06-08/greaterLondon/travers.pdf

Tony Travers revient sur un bilan des 2 premiers mandats de la GLA (2000-2008).

La Mairie de Londres et la décentralisation : entre autonomie et indépendance Timothy Whitton, in Revue française de civilisation britannique, 2005, XII (2). "Décentralisation et participation citoyenne : une nouvelle répartition des pouvoirs en Angleterre", pp. 37-51.

https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCQQFjAAahUKFwjEwqzex_nIAhUCiBoKHxQsDXE&url=https%3A%2F%2Fhal.inria.fr%2Fdocs%2F01%2F01%2F81%2F86%2FPDF%2Fpub25.pdf&usq=AFQjCNFMY-uEd45Oc_g7HlrxFwrX2MSHiv

L'article consacré à la Ville de Londres de cet ouvrage plus vaste, offre une analyse des dynamiques politiques en jeu, dans le Parti du New Labour notamment, lors de la période 1990-2008. Cette clé de lecture éclaire l'histoire de la construction de la métropole. L'auteur montre comment le New Labour tente de balayer le socialisme municipal au profit d'une Troisième voie. La construction de la métropole apparaît non seulement comme un outil privilégié de cette dynamique mais aussi comme un moyen de rénover en profondeur la gestion de la capitale.

The politics of London: governing an ungovernable city. Travers, Tony, 235 pages, 2004

<http://eprints.lse.ac.uk/12792/>

Le chapitre 8 de cet ouvrage dresse un bilan des toutes premières années de la métropole. L'intérêt est de voir rétrospectivement quelles tendances (réussites, difficultés) ce dessinaient déjà vers la fin du premier mandat. Cette analyse des premiers instants d'une métropole est particulièrement intéressante pour Paris.

Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, avril 2008

<http://www.senat.fr/rap/r07-262/r07-2621.pdf>

Le chapitre 5 de ce rapport du Sénat est consacré à l'analyse de la gouvernance londonienne qui est qualifiée de succès (« une gouvernance du Grand Londres qui a prouvé son efficacité »). A noter aussi à partir de la page 167 figurent les comptes-rendus des entretiens menés à Londres. Ces comptes rendus exposent directement le point de vue des acteurs londoniens.

Dossier le défi de la gouvernance, Les cahiers de la métropole N°2, décembre 2011.

www.ibicity.fr/blog/public/Paris-les-cahiers-de-la-metropole-n-2.pdf

Ce dossier qui reprend plusieurs articles relatifs à la gouvernance, contient p.45 un article de Christian Lefèvre intitulé « la gouvernance du Grand Londres : quelles leçons pour Paris ? ». Dans ce court article, l'auteur ne se concentre que sur deux aspects de ses précédents travaux sur le Grand Londres : la mise en place de la GLA comme tentative de gouvernance d'une ville globale, et d'autre part sur les liens entre le monde politique local et les milieux économiques londoniens.

La " voix " du Grand Londres, Christian Lefèvre, novembre 2007, 6 pages

www.paris.fr/viewmultimediacocument?multimediacocument-id=36134

Cet article court de Christian Lefèvre est une présentation rapide de son analyse. Il montre les limites de l'institution à cette période de son développement avant la réforme de 2008.

1.5 Les boroughs

The history of the London boroughs by Tony Travers, may 2015. 23 pages

<http://boroughs50.londoncouncils.gov.uk/the-history-of-the-london-boroughs-by-tony-travers>

Document produit pour 50 ans après la création de la GLC. Il revient sur l'histoire des boroughs depuis 50 ans, alors qu'ils ont connu trois systèmes métropolitains différents (GLC, pas de métropole, GLA).

Part 3 : A review of the principal local government institutions in London. Non daté (2011?), 23 pages.

https://www.rbkc.gov.uk/.../general/mayor_part3.pdf

Cette note, précise à partir de la page 8 l'organisation des boroughs. Elle revient sur l'histoire, le rôle, l'organisation des boroughs. Elle détaille le processus de décision, le rôle du Maire (lorsqu'il y en a un), le rôle du Leader (le cas échéant), le rôle des conseillers, le rôle des cabinets, etc.

Entretien avec Sebastian Loew, décembre 2014.

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/amenagement-et-territoires/les-bassins-de-vie/le-bassin-de-vie-nexiste-pas-dans-le-grand-londres.html>

Cet article des Cahiers de l'IAU-IdF revient sur la création de la GLA, et surtout sur le rôle et l'importance des boroughs dans la gouvernance londonienne.

London Regional Governance and the London Boroughs, In : Local Government Studies, Volume 32, Issue 3, 2006, p. 223-238

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930600693112>

Cet article de 2007 se concentre sur le rôle des boroughs dans la gouvernance Londonienne. Après être revenu brièvement sur le contexte historique, le document analyse la logique qui a présidé à la création de la GLA et notamment la séparation organique et fonctionnelle de ce niveau métropolitain avec les boroughs. L'analyse est agrémentée d'extraits de documents exposant la philosophie du nouveau système installé en 2000. Il évoque aussi le cas du traitement des déchets qui avait été un sujet très conflictuel au moment de la réforme de la GLA. L'article détaille les associations et organisation qui regroupent les boroughs sans la GLA pour la gestion de certains services à l'échelle de la métropole. Les liens entre le personnel politique des boroughs et l'assemblée du Grand Londres (dont ils fournissent l'essentiel des élus) sont aussi exposés.

2. Documents transverses : économie, logement, urbanisme, transport...

Mode de gouvernance de régions capitales, Londres Berlin, Madrid, Rome, quels enseignements pour l'île de France ? Etude IAU confiée à Christian Lefèvre, mars 2015. 59 pages.

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/gouvernance/gouvernance/modes-de-gouvernance-de-regions-capitales-en-europe.html>

Il s'agit du rapport intégrant les analyses les plus récentes sur le Grand Londres. Il prend pour perspective que la Région Ile de France correspond à l'ère fonctionnelle métropolitaine et donc que la Région ile de France est le bon niveau de gouvernance. Le rapport retient trois enjeux pour l'institution métropolitaine : construire des relations fortes avec le système des collectivités locales, forger des alliances avec le monde économique, accroître les capacités d'actions de la collectivité régionale. Sur ces trois thèmes l'action de la métropole londonienne est brièvement exposée, analysée et mise en perspective.

Paris projet, n° 38, regard croisé métropoles européennes (Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad), publication Apur, novembre 2008.

<http://www.apur.org/paris-projet/regards-croises-metropoles-europeennes-berlin-londres-madrid-milan-paris-randstad>
Chaque chapitre thématique détaille la situation de chacune de ces métropoles en procédant à des rapprochements / oppositions. Le chapitre se conclue par un résumé des enseignements tirés de la comparaison de ces métropoles qui sont présentés comme des « éléments pour un débat ». Les démarches sont exposées afin de nourrir les débats franciliens. Les thèses traitées sont : la gouvernance du développement économique, la fiscalité locale et ses effets redistributifs, l'enjeu de l'eau, le logement, les inégalités, les zones sensibles, les politiques culturelles, le développement durable et la lutte contre le changement climatique, les transports en commun, et le renouvellement du développement métropolitain. Le rapport contient des ressources cartographiques et graphiques précieuses qui permettent d'appuyer les comparaisons. A noter enfin une annexe très claire sur le logement et l'urbanisme à Londres.

Analyse des politiques urbaines de grandes métropoles et de leur transcription réglementaire, avril 2013

<http://www.apur.org/etude/analyse-politiques-urbaines-grandes-metropoles-transcription-reglementaire>

Cette analyse comparative des cadres réglementaires des grandes métropoles a été menée en 2013 avec comme objectif de repérer les politiques innovantes inscrites dans ces documents réglementaires. Le volet 1 de cette analyse dresse un inventaire des politiques innovantes de 15 grandes métropoles. Le chapitre consacré à Londres dans ce volet 1 est cependant centré uniquement sur le plan local d'urbanisme de la city qui n'est qu'un des 33 boroughs du territoire. Le volet 2 approfondit l'analyse de la gouvernance et des politiques réglementaires de trois métropoles (dont Londres) dans les domaines fondamentaux de la gestion urbaine : l'environnement, le logement, les transports et le paysage. Après un bref rappel de la gouvernance, l'action de la GLA sur chacun de ces thèmes est exposée. Les politiques mises en place par la GLA et le Maire de Londres sont décrites de façon précise.

3. Logement

Politics, Planning and Homes in a World City (Housing, Planning and Design Series). Duncan Bowie, Feb 2010.

<http://www.westminster.ac.uk/about-us/our-people/directory/bowie-duncan>

Duncan Bowie a fait partie de l'équipe du premier Maire de Londres de 2000 à 2008. Il était plus particulièrement en charge du volet logement du *London Plan*. Son livre est donc un précieux témoignage « de l'intérieur », très documenté en termes de chiffres et sans concession en termes d'analyse. Il explique la construction progressive du *London Plan* et ses évolutions successives ainsi que les nombreuses difficultés pour son application. Le point central du livre est le combat pour inverser le déclin constant de construction de logement social et abordable face aux besoins croissants liés au dynamisme démographique de la capitale. Ce combat est mené sans que le Maire n'ait de pouvoir direct, ni de leviers financiers, pour prendre en main la construction de logement. Il est aussi mené dans un contexte où les autorités limitrophes sont peu coopératives pour participer à l'effort de logement. Ceci explique la stratégie de la « cité compacte » qui est celle du premier *London Plan* : densifier pour accueillir la croissance dans les limites du Grand Londres. Le livre présente une analyse détaillée de 40 projets de développement du Maire en explorant les relations entre la densité, le prix du foncier, la taille des logements, et les subventions nationales. Une des conclusions du livre est que nombreux objectifs qualitatifs (espaces ouverts pour les enfants, taille des logements...) ont tendance à être sacrifiés pour tenir les objectifs quantitatifs de logements abordables. Le livre démontre comment les engagements politiques les plus solides sont sacrifiés sur des considérations matérielles de viabilité économique.

3.1 Le London Plan et le pouvoir de planning du Maire

London Planning, Christopher Barclay, Mai 2012. 8 pages.

<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN01416#fullreport>

Cette note détaille les pouvoirs du Maire en termes de planning, analyse le *London Plan* et l'approche actuelle (2012) du Maire en terme de planning.

Du plan stratégique au plan de structure : 6 expériences de planification territoriale en Europe, NOVARINA, Gilles ; ZEPF, Marcus, Institut d'Urbanisme de Grenoble – Scot 2030, mars 2010. 115 p.

<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/activites/rapport-six-experiences-de-planification-territoriale-europe.pdf>

Ce rapport analyse le *London Plan*, tant dans son processus d'élaboration, que dans son contenu, et le suivi de sa mise en œuvre (pages 18 à 33). C'est une analyse très détaillée reprenant plusieurs cartes issues du *London Plan*.

Le London Plan, objectifs, contenu, et processus d'élaboration. Note rapide, territoire de l'aménagement, n°317, janvier 2003.

<http://www.iau-idf.fr/>

Bien qu'ancienne, cette note relative au *London Plan* reste une analyse pertinente sur la nature de cette planification, notamment vis-à-vis du SDRIF. Même si le *London Plan* a évolué depuis sa première publication, plusieurs des analyses de cette note sont encore valables. L'intérêt de cette note est de mettre en perspective la situation londonienne par rapport au cas francilien et inversement.

Les enjeux de la planification urbaine du Grand Londres, N° 460 - décembre 2008

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/les-enjeux-de-la-planification-urbaine-du-grand-londres.html>

Durant ses deux mandatures, de 2000 à 2008, Ken Livingstone a dirigé la planification urbaine du Grand Londres. Logement, transports, tours et régénération urbaine. Le document tente de dresser le bilan des politiques mises en œuvre.

L'ambition londonienne : planification et redéveloppement urbain. Note rapide, territoire de l'aménagement, n°272, janvier 2000.

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/lambition-londonienne-planification-et-redeveloppement-urbain.html>

3.2. La stratégie du Maire en matière de logement

London Plan

<https://www.london.gov.uk/priorities/planning/london-plan>

Le *London Plan* définit la stratégie de développement du Grand Londres et comporte six objectifs dont le développement du logement en adéquation avec la croissance de Londres et de l'accessibilité de Londres.

Mayor of London, The 2013 London strategic housing market assessment : Part of the evidence base for the Mayor's London Plan. GLA, 01/2014

http://www.london.gov.uk/sites/default/files/FALP%20SHMA%202013_0.pdf

Etude publiée en 2013 qui fondera la stratégie du logement du Maire. Elle analyse le contexte, et insiste surtout sur l'analyse des besoins de logements pour déboucher sur des scénarii.

Housing in London 2014 : The evidence base for the Mayor's Housing Strategy. GLA, 04/2014, 126 p.

<https://www.london.gov.uk/priorities/housing-land/publications/housing-in-london-2014>

Depuis les réformes de 2011 le Maire a en charge d'élaborer la stratégie de logement du Grand Londres. C'est ce document qui fixe les objectifs globaux de construction et qui les décline par borough.

Les principaux dispositifs, outils et programmes concrets mis en place par la GLA dans le secteur du logement :

- Pour les initiatives propres au Maire de Londres : <https://www.london.gov.uk/priorities/housing-land>
- Pour les outils, dispositifs et programmes d'investissement anciennement gérés par la Homes and Communities et depuis 2011 qui sont de la responsabilité de la GLA : <http://www.london.gov.uk/priorities/housing-land/increasing-housing-supply>

Mayor of London, Funding prospectus : the mayor's housing covenant : 2015-2018 program, GLA, 12/2013

<http://www.london.gov.uk/sites/default/files/The%20Mayor%27s%20Housing%20Covenant%202015-18%20Programme%20prospectus.pdf>

Il n'est pas simple d'expliquer quel est le statut de ce document qui vient s'ajouter aux précédents. Il s'agit d'un engagement plus politique, plus personnel du Maire, qui a été publié avant que la stratégie de logement soit achevée. Il y expose comment il va travailler avec les promoteurs et avec les boroughs pour atteindre ses objectifs.

3.3 La stratégie des autres acteurs

Homes and Communities Agency (HCA)

Cette agence gouvernementale qui joue un rôle majeur dans le logement détaille ses priorités dans le Corporate plan. Il est possible de lire aussi son programme d'action pour 2014-2015 : <https://www.gov.uk/government/collections/affordable-homes-programme-2015-to-2018-guidance-and-allocations>

Transports for London (TFL)

Agence qui apporte son concours à la GLA et au Mayor of London dans l'élaboration et le suivi du *London Plan*. Elle joue un rôle particulier en matière d'articulation urbanisme/transport.

Voir notamment le [Business Plan 2014](#)

Housing association homes

<https://www.gov.uk/housing-association-homes>

National Housing Federation

Mission : « represent the work of housing associations and campaign for better housing »

<http://www.housing.org.uk/about-us/>

3.4 Le financement du logement

Homes for London : the London housing strategy 2014 : draft for London Assembly. Mayor of London, avril 2014.

https://www.london.gov.uk/sites/default/files/Draft%20London%20Housing%20Strategy%20April%202014_0.pdf

En faisant une recherche des termes « funding » ou « investment » sur le document, il est possible de repérer les paragraphes qui ont trait au financement de la stratégie du logement. Le rôle des boroughs est évoqué tout au long du document.

'Outrageous' £70 million cut must be reversed. 09/12/2013, London councils press release

<http://www.londoncouncils.gov.uk/news/current/pressdetail.htm?pk=1720>

Cet article expose la position des boroughs qui se sont farouchement opposés à ce qu'une partie du New Homes Bonus soit versé aux boroughs via le London Enterprise Panel (sur des critères qu'il aurait fixé). Les boroughs ont eu gain de cause et le LEP a reversé les financements sans modifier quoique ce soit.

The role of social housing in the London economy, Octobre 2007

http://www.lse.ac.uk/GeographyAndEnvironment/research/london/events/HEIF/HEIF2_06-08/TheRoleofSocialHousinginTheLondonEconomy/roleOfSocialHousing.aspx

Bien qu'un peu ancien, ce séminaire de la LES organisé sur le rôle du logement social dans l'économie du grand Londres analyse plusieurs aspects de la question avec notamment trois contributions qui chacune sont centrées sur le point de vue comparé de la GLA, des fournisseurs, et des boroughs.

3.5 Le logement et l'hébergement des SDF

Homelessness Change and Platform for Life. Department of Health – Mayor of London, 2015

<https://www.london.gov.uk/sites/default/files/GLA%20Homelessness%20Change%20and%20Platform%20for%20Life%20prospectus%20v5.pdf>

Ce document détaille le programme en faveur des sans domicile fixe : le « Mayor's 2015-18 Homelessness Change and Platform for Life fund » mis en place le 12/03/2015.

The case for investing in London's affordable housing, Christine WHITEHEAD, Tony TRAVERS, juin 2011

<http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/g15report.pdf>

Cet article évoque notamment le succès de Londres dans les hébergements temporaires pour les sans-abris.

Homeless households in temporary accommodation (England). Wendy WILSON, House of Commons, Janvier 2015

<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN02110/homeless-households-in-temporary-accommodation-england>

3.6 Aide sociale, logement temporaire

Does the Cap fit? An Analysis of the Impact of Welfare Reform in London. A research report commissioned by London Councils – 10/11/2011

<http://www.londoncouncils.gov.uk/policylobbying/welfarereforms/benefitcap/welfarereformresearch.htm>

Tracking Welfare Reform meeting the financial challenge. London councils – 09/2013

<http://www.londoncouncils.gov.uk/policylobbying/welfarereforms/resources/TrackingWelfareReformMeetingthefinancialchallenge.htm>

Tracking Welfare Reform : The Impact of Housing Benefit (LHA) Reform in London : an Extended. London Councils Briefing – 06/2013

<http://www.londoncouncils.gov.uk/policylobbying/welfarereforms/housingbenefitchangeprivate/Theimpactofhousingbenefitreforms.htm>

Tracking Welfare Reform: The changing role of local authorities : an extended London Councils briefing, DIXON Ben, 26/03/2013 –

[Lien vers le pdf](#)

4. Urbanisme et aménagement

4.1 Le cadre législatif et les textes de référence en urbanisme

D'un point de vue juridique, le texte national de référence sur l'urbanisme est le : [Town and Country Planning Act 1990](#).

Il est complété par des recommandations et déclarations sur la politique de planification : [Planning Policy Guidances et Planning Policy Statements](#) (PPG et PPS).

Le Planning Policy Guidance 13 (PPG13) définit par exemple les objectifs nationaux en matière :

- D'articulation urbanisme / transport aux échelles nationale, stratégique et locale ;
- De promotion de modes de déplacement durables pour les personnes et les biens.

Il comprend en annexe des éléments relatifs aux spécificités londonniennes.

D'autres Lois ou textes de référence plus récents sont à considérer pour bien comprendre le contexte très évolutif de la planification au Royaume-Uni et en particulier à Londres :

- Une nouvelle Loi, le [Planning and Compulsory Purchase Act](#) 2004, définit à partir de cette date notamment un nouveau contexte de planification locale du développement (voir plus loin).

- Le [Localism Act 2011](#) : voir notamment les PART 7 « Housing » et PART 8 « London ». La répartition des compétences est abordée ainsi que le financement du logement. Le Localism Act 2011 vise à donner plus de pouvoir aux acteurs locaux (de type associations de riverains, conseils de quartier...) dans une logique de décentralisation et de déconcentration, visant un transfert de responsabilités et d'initiatives à un niveau infranational. Elle a des incidences non négligeables sur le contexte de la planification et les compétences des acteurs (GLA en particulier).

Vote en avril 2012, le [National Planning & Policy Framework](#), qui n'est pas une loi, a pour objet de regrouper et de remplacer par un document de 60 pages tous les Planning Policy Guidances et Planning Policy Statements (PPG et PPS) existants. Cette volonté de simplification est destinée à favoriser l'implication des acteurs locaux visés par la Loi sur le Localisme. Ce texte a également des implications sur le contexte local de la planification.

4.2 Des études de projets urbains londoniens

Faire la ville sur la friche Leçons de l'Atelier « grands projets urbains » Paris-Londres, Paul Lecroart, urbaniste, IAU îdF, avec le concours de Jean-Pierre Palisse, IAU îdF, Novembre 2008

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/amenagement-et-territoires/amenagement/limpact-des-grands-projets-urbains/atelier-paris-londres-9-10-juin-2008.html>

Cet atelier a porté sur les conditions de régénération de secteurs stratégiques dans les régions de Londres (Thames Gateway) et de Paris (Plaine Saint-Denis/Paris Nord-Est). Le document revient sur les modes de fabrication de la ville de part et d'autre de la Manche (intensification urbaine, recherche d'urbanité et de mixité sociale, revitalisation de quartiers dégradés, re-développement de grands territoires stratégiques... Le document met en lumière les convergences et les différences. En ce sens c'est un document précieux pour comprendre les différentes approches.

Les expériences étrangères de rénovation urbaine : quels enseignements pour la France ? Etude menée pour l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) par: Félicité DE MAUPEOU Charlotte LEMAHIEU Johanna SGARAVIZZI Marine THOMAS Supervision : Irène MBOUMOUA.

<http://www.anru.fr/>

Ce rapport étudie plusieurs pays, dont le Royaume Uni. Il propose aussi quelques focus sur la situation londonienne. Il part de la définition des enjeux à l'origine des politiques de rénovation urbaine. Il étudie ensuite les cadres d'intervention des opérations de rénovation urbaine (objectifs des programmes, indicateurs et critères de sélections des quartiers, compétences des échelons institutionnels dans l'élaboration des stratégies de rénovation urbaine, pilotage des projets Financement et suivi et évaluation des programmes).

Note rapide, territoire de l'aménagement, n°373, janvier 2005

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/thames-gateway-le-grand-projet-du-maire-de-londres.html>

Etude de la renaissance urbaine de l'est du Grand Londres avec son projet phare en aval de Canary Wharf, le «Thames Gateway».

Paris, Londres, Berlin, Madrid, Le fonctionnement des grandes gares ferroviaires, novembre 2013, 166 pages.

Cette étude compare les conditions actuelles de fonctionnement des grandes gares de Paris, Londres, Berlin et Madrid au regard de la mise en place des réseaux ferroviaires et de leur évolution récente.

Conflits d'aménagement aux marges nord-est de la City de Londres. APPERT Manuel, DROZDI Martine, Hérodote 2/2010 (n° 137) , p. 119-134.

Cet article analyse le renouvellement urbain de l'East End de Londres (les franges nord-est de la City) fin des années 2000. Il met en lumière, sur des terrains à cheval sur 3 boroughs différents, les conflits entre autorités locales, GLA, les promoteurs et les communautés installées. Il détaille comment les boroughs se déchargent de l'aménagement de la zone, en laissant les risques et profits aux aménageurs auxquels ils préfèrent vendre le terrain en prescrivant 50% de logement abordable. La maîtrise d'ouvrage du projet revient donc aux promoteurs. L'article explique ensuite que face à la résistance locale d'une part, et aux prescriptions de la GLA, ces derniers sont contraints d'amender successivement le projet pour qu'il gagne en qualité environnementale, en mixité fonctionnelle, en espaces publics, en taille de logement, et en moindre densité. Ces gains s'obtiennent en réduisant le quota des logements abordables de 50% à 33%. L'article démontre que l'aménagement britannique est la résultante d'une confrontation assumée et organisée (phase de négociation, de concertation...) d'affrontements d'intérêts privés divergents.

Londres, entre régénération urbaine et verticalisation. Entretien avec APPERT Manuel in : Urbanités, 20/03/2015

<http://www.revue-urbanites.fr/entretien-londres-entre-regeneration-urbaine-et-verticalisation-entretien-avec-manuel-appert/>

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/bagf_0004-5322_2009_num_86_3_2676

Londres : Nine Elms, le plus grand chantier de rénovation urbaine d'Europe [dossier avec de nombreux liens vers articles en ligne] Géoconfluences 03/03/2015

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/londres-nine-elms-le-plus-grand-chantier-de-renovation-urbaine-d2019europe>

4.3 Inégalités et ségrégation

DROZDZ Martine, Inégalités spatiales, politiques urbaines « néolibérales » et géographies de l'injustice à Londres

In *Justice spatiale*, n° 6, 06/2014

<http://www.jssi.org/article/inegalites-spatiales-politiques-urbaines-neoliberales-et-geographies-de-linjustice-a-londres/>

Ce document est une analyse des articulations entre politiques urbaines, injustice spatiale et néolibéralisme à Londres. Il s'agit d'un document théorique qui emprunte la définition de la justice à Rawls et Harvey. L'analyse est aussi centrée sur une période assez longue (les 30 dernières années). Il explique comment le néolibéralisme se traduit à la fois dans l'urbanisme avec un modèle d'aménagement qui fait de plus en plus confiance au secteur privé, mais aussi dans la sphère publique avec l'exigence de rentabilité qui concerne la gestion des services publics, et enfin dans le territoire avec une compétition entre territoires exacerbée.

Ségrégation urbaine et politiques publique : étude comparative, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France, Octobre 2005

Cette étude un peu ancienne comparative sur la ségrégation sociale et urbaine concerne 5 métropoles dont Londres et Paris. Le rapport revient sur les disparités sociales, les processus à l'œuvre dans ces métropoles (polarisation, politique du logement, opération de rénovation urbaine, politique d'encouragement à la propriété, parc social...). Il revient ensuite sur les politiques de lutte contre la ségrégation. Ce rapport explique l'impact des politiques du logement sur la ségrégation urbaine et les tentatives récentes de correction de cette action.

4.4 Le lien urbanisme/aménagement et transports

L'articulation aménagement / transport à Londres. IAU îdf, 2012, 66 p.

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/larticulation-amenagement-transport-a-londres.html>

Le rapport met en évidence deux différences majeure du Royaume-Uni : un cadrage se fait à travers des documents de planification qui contrairement aux documents français ne définissent pas l'usage des sols et la nature des échanges du développement urbain qui tendent à la négociation et au contrat allant même à des questions de financement et de contenu entre public et privé. Le rapport expose chaque outils de la gamme pour faire contribuer les bénéficiaires indirects au financement des équipements et infrastructures publics (Business rate, Business rate supplement, Tax Increment Financing, Section 106, Community Infrastructure Levy). Enfin le rapport fait une étude de 3 cas pour illustrer l'utilisation de ces outils particulièrement illustratifs : le projet de développement urbain Battersea Power Station, le projet de développement urbain King's Cross Central, et le projet de complexe à dominante commerciale Westfield Stratford City.

Cohérence aménagement-transports : le cas du Grand Londres, Institut d'Aménagement et d'urbanisme Ile de France Note rapide Mobilité, n° 623. Juin 2013

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/coherence-amenagement-transports-le-cas-du-grand-londres.html>

Le rôle du Maire et des boroughs y est détaillé ainsi que le financement des infrastructures et équipements publics. Un paragraphe « quels enseignements pour l'Ile de France » complète la note.

4.5 Quelques références plus spécifiques sur les transports

GLA- Mayor's Transport Strategy. The Mayor's Transport Strategy sets out our transport vision for London. Published in 2010, it details how Transport for London and partners will deliver the plan over the next 20 years.

GLA, 2010

<https://www.london.gov.uk/priorities/transport/vision-strategy>

Veille sur les transports à Londres, IAU

Des J.O. 2012 à mi-2014 (dernière mise à jour : octobre 2014)

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/veille-sur-les-transports-a-londres-2.html>

Grand Londres versus Île-de-France : quelle offre de transport public ? IAU, Chronique de la mobilité et des transports n° 2, 09/12/2014.

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/mobilite-et-transports/chroniques-de-la-mobilite-et-des-transports/grand-londres-versus-ile-de-france-quelle-offre-de-transport-public.html>

Londres, Madrid, Berlin, des ambitions contrastées en matière d'infrastructures de transport, IAU. Chronique de la mobilité et des transports n° 3, 12/03/2015.

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/mobilite-et-transports/chroniques-de-la-mobilite-et-des-transports/londres-madrid-berlin-des-ambitions-contrastees-en-matiere-dinfrastructures-de-transport.html>

Les mobilités quotidiennes à Londres : aspects, impacts et régulations. Appert, Manuel Géoconfluences, 02/03/2009

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/transv/Mobil/MobilScient6.htm>

5. Développement économique

5.1 Données sur le Développement économique à Londres

Taking the temperature of London businesses

<http://data.london.gov.uk/blog/taking-the-temperature-of-london-businesses/>

A l'automne 2013, la GLA demande à l'Office for National Statistics de refondre l'étude annuelle du business à Londres qui existait depuis 7 ans. Le but était de collecter des éléments des chefs d'entreprises pour modifier les politiques publiques d'aide au développement économique. L'étude est innovante car elle a sondé plus de 3000 chefs d'entreprises. Elle couvre de nombreux sujets comme le profil des entreprises à Londres, leur performance et leurs perspectives, des éléments sur leurs personnels, leurs flux et des éléments spécifiques sur Londres comme les lieux pour faire du business. Les éléments clés sont : 1) Londres accueille 70,000 start-ups. 2) la grande majorité des entrepreneurs (63% au global, 85% pour les firmes étrangères) sont optimistes et pensent croître dans l'année qui vient. 3) Londres est une ruche d'activités innovantes (58% des entreprises londoniennes ont introduit des produits, processus, ou pratiques innovantes dans l'année 2014).

5.2 La stratégie de Développement économique

The London Plan / Further Alterations to the London Plan January 2014, GLA, 2014

[The London Plan / Further Alterations to the London Plan January 2014](#)

Une partie du London Plan est consacrée aux enjeux économiques.

The Mayor's vision is for London to be the best big city in the world, 24 May 2010, <https://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/publications/economic-development-strategy>
La stratégie économique de Londres date de 2010. Elle n'a pas été réactualisée. Aujourd'hui, c'est plutôt le document suivant qui tient lieu de stratégie économique.

La Stratégie London 2036 – an agenda for jobs and growth

Ce document a été rédigé par London First en collaboration avec le cabinet Mc Kinsey puis repris en tant que tel parmi les documents structurants du London Enterprise Panel et de la GLA.

5.3 Le lien public et le privé dans la gouvernance de la ville

Étude de la gouvernance des métropoles mondiales : Londres, New-York, Tokyo, des références pour la métropole parisienne ? Étude réalisée pour l'Agence de Développement du Val de Marne novembre 2006, 70 pages.

<http://ddata.over-blog.com/xxxyy/0/54/07/70/gouvernancelondresnew-yorktokyo-.pdf>

La première partie de ce rapport est consacrée à la métropole Londonienne. Elle présente des structures s'occupant du développement économique (page 11), des aides au monde économique (P12) et de structuration des intérêts du secteur privé (p13). Le document analyse ensuite le système de relations entre les acteurs, de ses logiques et de ses problèmes. Enfin, l'auteur se livre à une présentation de la gouvernance en acte : d'une part une analyse de la mise en œuvre des principaux documents stratégiques, et d'autre part l'exposition d'un grand projet de développement urbain (le projet de Thames Gateway).

Les partenariats stratégiques dans les métropoles européennes, analyse comparée de Londres, Madrid et Turin. Christian Lefèvre, Rapport effectué pour l'Institut CDC pour la recherche et la Direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations, décembre 2009.

<http://www.latts.fr/hal/liste-des-publications-de-christian-lefevre>

Le chapitre de Christian Lefèvre consacré au Grand Londres est intitulé « Londres, le public et le privé main dans la main ». L'auteur décrit la structuration des intérêts privés dans le Grand Londres. Il livre une présentation des grandes organisations de représentation du « Business » londonien en insistant sur les différences et points communs entre ces organisations. Il décrit ensuite le processus d'institutionnalisation croissant des relations public-privé sur les questions stratégiques. Il se livre aussi à une analyse de ce processus qui conduit public et privé à rechercher une légitimation réciproque dans la gouvernance de la métropole.

Londres et Paris, deux métropoles aux antipodes dans les relations entre milieux économiques et politiques, Christian Lefèvre in *Pouvoirs Locaux*, 73, mai.

Autre article de Christian Lefèvre sur les mêmes sujets que les précédents, mais qui est plus axé sur les éléments de comparatisme.

5.4 La suppression de la London Development Agency

["London Development Agency Closing Financial Statements"](#), 31/03/2012, 91p.

Suite à l'annonce gouvernementale de juin 2010, la LDA est supprimée en mars 2012. Le dernier rapport d'activité est encore disponible afin de se faire une idée de ses réalisations.

5.5 Attractivité et promotion du territoire

[London & Partners](#):

Agence officielle de promotion de Londres qui s'adresse à tous les publics : chefs d'entreprises, évènementiel, tourisme d'affaire et tourisme de loisirs, étudiants, visiteurs...

Global cities investment monitor 2014 the new rankings, trends and criteria

<http://www.kpmg.com/fr/fr/issuesandinsights/news/pages/presentation-global-cities-investment-monitor-2014-03072014.aspx>

KPMG et Paris Ile-de-France Capitale Economique ont présenté les résultats de leur étude annuelle sur les investissements internationaux dans les principales métropoles mondiales le 3 juillet 2014.

Culture dans les villes mondes, World Cities Culture Report 2012 (WCCR), Novembre 2013

<http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/culture-dans-les-villes-mondes.html>

Le World Cities Culture Report 2012 (WCCR) est une initiative lancée par le maire de Londres, qui a pour dessein d'engager une réflexion globale sur le poids économique de la culture dans l'avenir des grandes villes. Le niveau de détail sans précédent des données recueillies auprès des villes partenaires constitue le principal atout de cette étude.

6. Finances et budget

6.1 Le budget de la GLA et des boroughs

Le budget 2015-2016

<http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/spending-money-wisely/budget-expenditure-charges/the-mayors-budget-for-2015-16>

Les fonds structurels : La GLA a reçu 1mds entre 2007-2013

<http://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/championing-london/london-and-european-structural-funds>

Les 32 boroughs dépensent ensemble autour de 15.6 Milliards £ par an incluant 7.8Mds sur l'éducation et 4mds sur le social.

<http://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/london-facts-and-statistics>

6.2 Revenus et taxes

The Greater London Authority, Mark Sandford, Standard Note: SN/PC/05817 – juillet 2014

<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05817.pdf>

Voir notamment p.7 et 8

Une des principales sources de revenus la taxe foncière : Council Tax of London Boroughs : comparaison

<http://katbairwell.com/notebook/2013/05/comparing-london-borough-council-tax-rates-20132014/>

6.3 Subvention de l'Etat (Department for Communities and Local Government)

Chiffres 2015 : GLA General Funding (fonctionnement de l'institution) : 21 580 834 £ (soit 29 506 742 euros) In : Local government Finance report

<https://www.gov.uk/government/publications/local-government-finance-report-2015-to-2016>

Sources and uses of funding in London local government (source : London councils)

<https://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/publications/raising-the-capital%20> (annexe 6)

7. La réforme du localism act

Localism act 2011

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>

Ce texte modifie l'organisation des pouvoirs locaux en Angleterre et vise à simplifier notamment la prise de décision.

Les gouvernances territoriales en Grande-Bretagne, Cole Alistair, in: Regourd, Serge, Carles, Joseph and Guignard, Didier eds. *Reformes et mutations des collectivités territoriales*, Collection GRALE, Paris: L'Harmattan, pp. 515-528.

<http://orca.cf.ac.uk/46459/> A télécharger sur la page.

Cet article présente les différentes réformes de l'organisation territoriale en Grande-Bretagne. Il est assez récent (2012) et évoque donc la loi de 2011 sur les localités – le Localism Act

La réforme du gouvernement local à Londres : association ou abandon des citoyens ?, DROZDI Martine, *Metropolitiques.eu*, 10/09/2012

<http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-du-gouvernement-local-a.html>

Cet article s'intéresse à deux aspects du Localism Act : la promotion de l'aménagement participatif et les modalités de l'implication de la Big Society dans la gestion des services locaux. L'auteur revient sur la crise actuelle qui met à mal la prise en charge des services urbains par les collectivités territoriales. Dans ce contexte le Localism Act adopté en Angleterre en 2011 parie sur l'implication de la société civile. Mais, combinée à une réduction drastique des dépenses publiques, cette réforme annonce surtout la mise à l'écart des habitants au profit du secteur privé.

Localism Act: Neighbourhood Plans and Community Right to Build : Impact assessment, Department for Communities and Local Government, 03/2012.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/8447/2100392.pdf

Engaging London's communities - the 'big society' and 'localism', TRAVERS Tony, City of London and London Councils, mai 2012

<http://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Pages/engaging-londons-communities-the-big-society-and-localism.aspx>

8. Jeux Olympiques

Le Maire de Londres et le Gouvernement britannique ont publié chaque année des rapports sur le l'héritage des Jeux.

<https://www.gov.uk/government/publications/the-olympic-and-paralympic-legacy-inspired-by-2012>.

La GLA a fait une évaluation de l'impact des Jeux Olympiques de 2012.

<http://www.london.gov.uk/priorities/planning/publications/london-2012-games-evaluation>

Ce document intitulé la « supra » évaluation fait la synthèse de 96 évaluations précédentes de programmes, stratégies, politiques et autres plans. Au-delà de la compilation, le document essaye d'articuler de façon concise et synthétique l'impact des jeux. Il présente des résumés en tête et en fin de chaque passage. L'évaluation se concentre sur la mesure de l'accélération du développement dans les zones impactées par les JO (1). Selon les secteurs et les programmes concernés (parc, transport, logement...) le rapport estime que le développement a été accéléré de plusieurs mois jusqu'à 10 ans. Le rapport revient aussi sur l'impact des JO sur la population (2). Et enfin, il s'intéresse aux leçons à tirer de ce genre d'expérience pour l'organisation future de grands événements (3). Le document revient notamment sur les facteurs clés (volonté politique et construction de partenariat, transparence et ambition, vision transversale et intégration croisée entre chantiers et programme) et quelques standards réutilisables dans le futur (en termes de développement durable, de ressources, de management...).

L'évaluation des jeux olympiques faite par le Département de la Culture, Médias, et des Sports.

<https://www.gov.uk/government/collections/london-2012-meta-evaluation>

<http://learninglegacy.independent.gov.uk/index.php>

L'objet de ce site internet est de partager les enseignements tirés de la construction du Paris Olympique et de la préparation et de l'organisation des Jeux. Ce site livre des enseignements de nature très variée : des fouilles archéologiques lancées sur les sites à construire, aux transports en passant par les questions liées à la construction, et aux marchés publics entre autres.

La London Legacy Development Corporation

Elle a été créée à l'issue des JO pour prendre la suite de l'Olympic Park Legacy Company. C'est une des « mayoral development corporation » dans le sens où le permet le Localism Act de 2011. La zone couverte par cette corporation est le Parc Olympique et les zones environnantes.

<http://queenelizabetholympicpark.co.uk/>

Rapport du CIO

<http://www.olympic.org/fr/londres-2012/documents-rapports-etudes-publications>

Les rapports du CIO laissent clairement entendre ce qui a fait la force de la candidature londonienne et de l'organisation des Jeux.

Londres : capitale internationale, multiculturelle et olympique [dossier], dans observatoire de la société britannique, 2011

<http://osb.revues.org/1175>

Les JO 2012 à Londres : un grand événement alibi du renouvellement urbain à l'est de la capitale. Appert, Manuel, Géoconfluences, 06/01/2012

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient10.htm>

Londres 2012, événement phare ou projet de ville durable ? BEUCHER Stéphanie, In: Bulletin de l'Association de géographes français, 86e année, 2009-3 (sept.). L'événementiel et les villes touristiques. pp. 312-323.

Cet article évoque le projet London 2012 et le renouvellement urbain du Thames Gateway.

Les JO 2012 à Londres : un grand événement alibi du renouvellement urbain à l'est de la capitale. janvier 2012

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient10.htm>

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropFaire.htm>

Organiser une visite urbaine et/ou virtuelle. L'exemple d'un itinéraire photographique à Stratford à la veille des Jeux Olympiques de Londres en 2012, janvier 2012

9. Données statistiques et divers

Department for Communities and Local Government homepage (DCLG)

<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government/about/statistics>

London Data Store

<http://data.london.gov.uk/>

Saisir « Housing » comme mot-clef de recherche par exemple.

Office of national statistics

<http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Housing+and+Households>

Statistiques sur le logement dans le thème Population.

OCDE, aires métropolitaines. « Stats extracts »

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=40513851-ec5a-4a59-880c-59674ebd3474&themetreeid=23>

Tableaux de données via ocde iLibrary

London councils

<http://www.londoncouncils.gov.uk/>

Site qui donne toutes les coordonnées des boroughs ainsi que de nombreuses cartes, notamment relatives à la représentation politique dans les 32 boroughs et la City.

Blog sur l'innovation en matière de développement durable à Londres

<https://londongreenecho.wordpress.com/>

London Green Echo est un blog de Thierry Mareschal qui étudie les éco-innovations du Grand Londres grâce au programme européen de mobilité professionnelle Leonardo da Vinci 2013 -2014. L'ambition est de faire émerger des expériences pouvant inspirer de nouvelles pratiques pour Paris ou la métropole parisienne. Ce blog est une source de renseignements sur le sujet.