

LABORATOIRE
T M U
THÉORIE DES
MUTATIONS
URBAINES
UMR CNRS 7543

UNIVERSITÉ DE

INSTITUT
FRANÇAIS
D'URBANISME
PARIS VIII

**Les politiques de revitalisation des aires
d'ancienne industrie à Londres et
en Ile-de-France**

Jean-Claude BOYER, Laboratoire TMU – UMR 7543 du CNRS

Elisabeth DECOSTER, Laboratoire TMU – UMR 7543 du CNRS

Peter NEWMAN, Université de Westminster

ISSN 1169 – 7342

Cahier μ n° 11 - Avril 1999

**Les politiques de revitalisation des aires
d'ancienne industrie à Londres et
en Ile-de-France**

Jean-Claude BOYER, Laboratoire TMU – UMR 7543 du CNRS

Elisabeth DECOSTER, Laboratoire TMU – UMR 7543 du CNRS

Peter NEWMAN, Université de Westminster

Les politiques de revitalisation des aires d'ancienne industrie à Londres et en Ile-de-France

Introduction

L'objet de cette étude n'est pas de retracer l'évolution économique globale des deux agglomérations. A cette échelle, la santé économique de Londres et de l'Ile-de-France n'apparaît pas si mauvaise, les pertes en emplois de fabrication ayant été compensées par l'essor des emplois de «cols blancs». Mais cette situation d'ensemble masque de profondes disparités internes : les mutations économiques se sont accompagnées d'un renouvellement des hommes et des territoires, qui a partiellement laissé pour compte les salariés et les espaces de la vieille industrie.

Les grandes agglomérations urbaines, en particulier celles de Londres et de Paris, comportent en effet un noyau central, qui s'est spécialisé dans le tertiaire supérieur, et une première couronne, qui a concentré les implantations industrielles à la fin du XIX^e s. et au début du XX^e s. Celle-ci doit faire face, depuis une trentaine d'années, à une désindustrialisation très prononcée qui a perturbé l'équilibre économique et social de ces territoires. Peuvent-ils s'adapter aux nouvelles logiques de localisation, et à quel prix ? Après avoir rappelé le contexte dans lequel s'est opérée l'évolution, nous partirons de quatre études de cas pour mettre en évidence les facteurs de la «revitalisation» et tenter de formuler un modèle de redéveloppement qui intègre le jeu des acteurs économiques et politiques.

De multiples facteurs expliquent la disparition progressive des activités de fabrication :

- difficultés d'extension et de fonctionnement des entreprises dans un espace saturé et coûteux, alors que la route est de plus en plus utilisée pour la desserte des usines ;
- évolution de la stratégie des firmes (liée notamment aux fusions/acquisitions), qui se traduit par un accroissement de la division spatiale du travail ;
- politique de «décentralisation industrielle», plus volontariste en France qu'en Grande-Bretagne, et qui n'a pas fait la différence entre une région-capitale globalement favorisée et des territoires ouvriers étroitement tributaires des activités de fabrication.

Il s'agit là de tendances lourdes, dont la crise du milieu des années 70 n'est pas la cause, même si elle les a accentuées. Aussi les tentatives de réinjecter la fabrication dans les vieux espaces industriels ont-elles

Résumé

La revitalisation des espaces anciennement industrialisés à Londres et en Ile-de-France

La présente étude concerne les relations entre les changements urbains et les politiques locales, dans deux *boroughs* de Londres et deux communes de la proche banlieue parisienne. L'évolution économique y a été marquée par la désindustrialisation et l'arrivée d'activités non productives, tandis que des transformations se faisaient jour sur le marché du logement. Ce changement a été accepté, voire encouragé, par les autorités locales, qu'elles soient de gauche (Islington, Montreuil) ou de droite (Wandsworth, Issy). En revanche, les politiques du logement restent plus différenciées, l'embourgeoisement (*gentrification*) confortant les municipalités de droite mais menaçant la base sociale et électorale de celles de gauche.

Dans les deux Etats, les problèmes financiers, liés au désengagement des gouvernements centraux et à la diminution des ressources municipales, limitent les possibilités d'intervention des autorités locales, qui recourent de plus en plus au partenariat avec le secteur privé. Parmi les outils utilisés, le contrôle de l'usage du sol paraît jouer un plus grand rôle dans le cas français. Toutes les municipalités mènent une politique d'image et d'amélioration du cadre de vie, notamment pour attirer les investissements ; mais alors qu'en France le cadre communal, personnalisé par le maire, est nettement valorisé, les *boroughs* londoniens ont été amenés à fonder leur action dans des projets plus ponctuels auxquels participe fortement le secteur privé.

Urban change and planning in formerly industrialised areas of London and Ile-de-France

Abstract

This paper outlines the framework and some conclusions of a study of urban change and planning in parts of Ile-de-France and London. In contrast to the current interest in these cities in metropolitan strategy and world city competition the paper focuses on the local level. It examines the relationships between socio-economic change and local policy responses in Islington and Wandsworth in London, and Issy-les-Moulineaux and Montreuil-sous-Bois in Ile-de-France, and highlights the reasons behind the different trajectories of local response to economic change as well as more recent similarities of approach and the challenges now facing these areas.

rencontré peu de succès, malgré la volonté des municipalités de gauche de préserver leur base économique et sociale. Devant les friches industrielles qui restaient désespérément vides, les autorités locales ont été conduites à modifier leur attitude et à mettre en œuvre des politiques globales de revitalisation, où la réindustrialisation ne figure plus au centre des préoccupations.

L'analyse de ces politiques constitue le thème central de la présente recherche. Par «revitalisation», nous entendons non seulement l'attraction de nouveaux emplois mais aussi la recherche d'un développement économique, social et urbain global, qui passe notamment par une politique du logement, des équipements et du cadre de vie, et s'appuie sur une promotion de la ville en application des techniques du «marketing territorial». Nous partons donc de l'impact local des changements économiques et sociaux qui touchent les métropoles ; nous examinons le contexte politique et institutionnel dans lequel s'élaborent les réponses ; et finalement nous cherchons à dégager les lignes directrices des stratégies de revitalisation. Nous avons adopté une vision à moyen terme, partant de la fin des années 70 ; nous ne remontons pas ainsi aux origines de la désindustrialisation mais couvrons la quasi totalité de la période d'intervention des pouvoirs locaux .

Une étude comparative

Une comparaison entre Londres et l'Ile-de-France sous-tend l'ensemble du programme de recherche. La littérature scientifique offre de nombreux exemples d'une mise en parallèle de ces deux régions métropolitaines, car elles dominent le système urbain européen et sont les seules en Europe à pouvoir rivaliser avec New-York et Tokyo. Mais cette approche n'est pas d'un grand secours pour notre analyse, qui se place d'emblée à un niveau infra-régional, où elle tente d'interpréter les processus de différenciation spatiale et les réponses des politiques locales. Notre intention est en quelque sorte de considérer les deux métropoles «de l'intérieur». Nous pensons que ce sont les processus qui interviennent à l'échelle locale qui ont le plus d'influence sur la vie quotidienne des citoyens et qu'il est important d'identifier les contraintes et les opportunités qui canalisent ces choix politiques.

Mais une telle démarche pose de redoutables problèmes méthodologiques :

- La notion de "banlieue", très claire en région parisienne du fait de la coupure administrative, physique et psychologique symbolisée par le boulevard périphérique, est beaucoup plus floue à Londres, où l'on constate plutôt un dégradé entre un «centre» incontestable (la City et Westminster) et des aires périurbaines très étendues. La comparaison est

toutefois pertinente si l'on se fonde sur la date¹ et les modalités de l'industrialisation, en ne tenant pas compte de façon trop rigide de la distance au centre.

- Depuis la suppression du Conseil du Grand Londres (1986)², il n'existe plus dans la capitale britannique de collectivité territoriale intermédiaire entre l'Etat et la municipalité (*borough*), alors que deux niveaux (département et région) s'interposent dans le cas de l'Ile-de-France. Mais le rôle de ceux-ci dans les politiques de revitalisation paraît suffisamment limité pour que la comparaison ne soit pas faussée.

- Le *borough* londonien est en moyenne sensiblement plus peuplé (200 000 habitants) qu'une municipalité de la banlieue parisienne (100 000 habitants au maximum). Cette différence d'échelle ne semble pas a priori un obstacle déterminant ; mais elle a des conséquences sur l'homogénéité interne des territoires et sur les moyens d'action des collectivités locales ; elle devra donc rester présente à l'esprit lors de l'examen des moyens et des méthodes des politiques municipales.

- Le *borough* londonien et la commune de la banlieue parisienne ne possèdent pas les mêmes facteurs d'identité, les mêmes prérogatives, la même organisation interne. Ce contexte historique et institutionnel a évidemment lui aussi une incidence sur les formes de l'action municipale.

Pour analyser ces processus de revitalisation, la recherche s'appuie sur quatre municipalités-tests. Elles ont été choisies en fonction, non pas d'une «représentativité» difficile à évaluer, mais de la richesse des initiatives prises par les autorités locales : *en ce sens, on peut les considérer comme des laboratoires plus que comme des «cas moyens»*. Mais cela correspond bien aux préoccupations de la présente recherche : identifier une dynamique et des processus plus qu'établir un état des lieux.

Ont cependant été exclues de l'échantillon les municipalités où de grandes opérations menées avec la participation de l'Etat revêtent un caractère exceptionnel (les Docklands, La Défense, le Stade de France à Saint-Denis...). Enfin, *nous avons veillé à inclure dans la liste des municipalités de couleur politique différente*, afin de chercher à mesurer l'incidence de ce facteur sur la conduite de la revitalisation. Cela nous permet de mieux focaliser l'analyse sur les réponses des politiques locales aux changements socio-économiques, dans des contextes institutionnels nationaux différents.

Les quatre aires d'étude (cf cartes en annexe) sont proches du centre des deux agglomérations. **Islington** (municipalité travailliste) inclut une frange de l'espace central mais s'étend aussi sur la couronne

¹ En tenant compte d'une industrialisation plus précoce à Londres qu'à Paris.

² Le gouvernement travailliste a décidé en 1997 de créer un nouveau conseil londonien et d'instaurer un maire élu (réforme approuvée par référendum en 1998). Mais ces nouvelles institutions ne sont pas encore mises en place.

suburbaine du nord-est de Londres. **Wandsworth** (municipalité conservatrice), bien que située à l'ouest, comprend d'anciennes aires industrielles au bord de la Tamise. **Montreuil-sous-Bois** et **Issy-les-Moulineaux** sont contiguës à Paris ; mais la première, à l'est, est un fief de la gauche, alors que la seconde, au sud-ouest, est dirigée par la droite depuis les années 70.

I. Les contextes régionaux et locaux

Au début du XIX^e siècle, à Londres comme à Paris, l'espace bâti n'occupe encore qu'une superficie relativement restreinte. Mais l'expansion urbaine va s'accélérer sous l'effet de l'industrialisation et du développement des activités tertiaires, qui profite particulièrement aux capitales. Par-delà le parallélisme global des évolutions, quatre caractéristiques principales différencient Londres de Paris :

- la poussée urbaine est plus précoce dans la capitale britannique, qui tire profit du rôle pionnier de la Grande-Bretagne dans la Révolution industrielle ;
- la tradition tertiaire, appuyée sur le commerce et la finance, y est plus forte qu'à Paris, dont l'économie est plus marquée par la production industrielle ;
- l'extension de l'agglomération connaît peu de contraintes, alors qu'à Paris des discontinuités physiques (buttes, coteaux) et administratives (limites communales) influent sur ses contours¹ ;
- la suburbanisation des classes moyennes et aisées s'opère tôt et massivement en Grande-Bretagne, alors qu'à Paris une part importante de la bourgeoisie continue à disputer aux bureaux les quartiers centraux.

A. Industrialisation et urbanisation

Il n'en reste pas moins que la répartition des activités et des groupes sociaux présente de fortes similitudes. La grande industrie s'implante à proximité des axes de communication : voies d'eau et voies ferrées, entraînant la constitution de quartiers ouvriers. Moins liées aux transports, les industries légères bénéficient d'une plus grande liberté de localisation, mais restent souvent proches des autres industries et des bassins de main-d'œuvre. Montreuil et Islington relèvent de cette catégorie, avec cependant

¹ On notera toutefois à Londres une différenciation entre la plaine alluviale, qui a attiré les industries, et les collines, qui ont fixé la résidence des classes moyennes. Mais aussi bien à Islington qu'au sud de Wandsworth, les pentes sont très douces.

un décalage chronologique entre les deux sites (développement plus tardif en région parisienne) ; dans les deux cas, la volonté d'échapper aux taxes de la ville-centre (à Londres, la City) favorise l'ex-urbanisation des activités. La dissymétrie s'affirme entre un Ouest résidentiel et bourgeois (cf. Battersea Park, fondé en 1850) et un Est industriel et ouvrier. Mais les voies d'eau constituent des vecteurs d'industrialisation, jusqu'au cœur des quartiers bourgeois : Wandsworth (séparée du «vrai» West End par la barrière du fleuve) et Issy-les-Moulineaux/Billancourt en fournissent des témoignages.

La position par rapport au centre de l'agglomération contribue aussi à expliquer l'hétérogénéité des territoires étudiés, car elle influe sur la date et les formes de l'urbanisation. Proche du puissant centre fonctionnel de Londres (Westminster, la City et une partie de Kensington), Islington en subit l'influence, au moins sur une fraction de son territoire. Plus éloignée, Wandsworth présente des similitudes avec Montreuil et Issy, notamment une urbanisation plus tardive, de type "banlieue" ; la discontinuité et le désordre apparaissent plus marqués du côté français, la promotion privée ayant créé à Londres un tissu urbain plus uniforme et mieux structuré, incluant parfois de petites activités. En outre, ces trois localités sont séparées du centre par d'importantes coupures : la Tamise pour Wandsworth (même si la traversée est facilitée par plusieurs ponts dont le plus ancien est celui de Putney), les limites administratives de Paris pour les communes de la banlieue parisienne. Le centre fonctionnel, ici plus diffus qu'à Londres, comprend la plus grande partie des arrondissements numérotés de I à IX ; Montreuil et Issy en sont séparés par les quartiers péri-centraux parisiens (arrondissements de XII à XX, à dominante résidentielle, qui furent rattachés à la capitale en 1860). Elles seront néanmoins réintégrées dans l'espace «parisien» par la prolongation du métro, dont les deux terminus portent les noms symboliques de «Mairie de Montreuil» et «Mairie d'Issy».

L'évolution du bâti de la proche banlieue parisienne est très marquée par les contrastes topographiques : à Montreuil comme à Issy, dès la fin du XIX^e siècle, la plaine reçoit le trop-plein des activités et des résidents parisiens alors que le plateau reste quasiment inoccupé jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. A Londres, l'image d'une banlieue agricole et de loisirs cède plus tôt qu'à Paris devant celle d'une banlieue industrielle, même si Islington conserve de sa tradition agricole un rôle dans le commerce des produits alimentaires.

L'industrie présente une grande diversité, tant dans la taille des établissements que dans la nature de leurs activités. La part des petites et moyennes entreprises y est importante, surtout dans les sites mal desservis par les moyens de transport lourds : Islington bénéficie du desserrement de

firmes de la City tandis que Montreuil reçoit des industries légères (bois, métallurgie) souvent originaires des quartiers orientaux de Paris. Les gros établissements sont plus nombreux le long des voies d'eau, mais la Tamise¹, en raison de la proximité de son ouverture maritime, a sans doute joué un rôle de fixation plus marqué que la Seine. L'installation de l'industrie commence dès le début du XIX^e s. à Londres, surtout à la fin du XIX^e en région parisienne, et se ralentit avec la crise des années trente. Elle concerne donc une époque où l'urbanisation s'effectue quasiment de manière incontrôlée ; il en résulte un mélange anarchique d'emprises industrielles et d'îlots d'habitation, la mosaïque étant d'autant plus fine que les établissements sont de plus petite taille. Ces tissus urbains complexes apparaissent aujourd'hui les plus difficiles à traiter. Il existe cependant quelques grandes emprises, notamment dans les espaces qui étaient bien desservis par la voie d'eau et la voie ferrée (Wandsworth, Issy).

B. Les nouvelles conditions de la deuxième moitié du XX^e siècle

Mais les espaces urbains marqués par l'industrie ne couvrent pas la totalité du territoire communal. L'urbanisation postérieure à 1930 (en fait surtout à 1945, en raison de la Crise et de la Seconde Guerre mondiale) est beaucoup plus commandée par la résidence que par les activités ; elle est en outre marquée par l'émergence du *zoning*, qui concentre les activités industrielles dans des espaces spécialisés. La maîtrise de l'occupation du sol s'affirme progressivement, avec des plans de détail (lotissements pavillonnaires, grands ensembles) puis des plans d'ensemble (plans d'occupation des sols en France, plans à l'échelle du *borough* en Grande-Bretagne). Les mutations économiques ont aussi des incidences spatiales ; dans les années 60, 70 et 80, on assiste à un double mouvement : des établissements industriels partent ou ferment leurs portes, tandis que d'autres activités, de fabrication au début, de commerce et de services surtout ensuite, s'installent à leur place ou sur de nouveaux terrains. Le desserrement du centre de la capitale se poursuit en effet, avec des transferts parfois massifs comme celui du marché de gros de Covent Garden (3000 emplois) à Wandsworth en 1974.

La position par rapport aux axes et pôles de développement de l'agglomération joue ici un rôle certain. A Londres, un processus de diffusion à partir de la City trop exiguë bénéficie à Islington, malgré la concurrence des *Docklands*. La barrière physique et psychologique de la Tamise est transgressée : la *South Bank* (rive sud) devient le paradis des investisseurs, et cela profite à la partie nord-est de Wandsworth. En Ile-de-France, la polarisation vers l'Ouest reste dominante, en raison notamment

¹ A Wandsworth, un petit affluent, la Wandle (qui sera ultérieurement transformé en égout) a aussi contribué à localiser l'industrialisation.

du pouvoir d'attraction de La Défense ; un «croissant d'or» des Hauts-de-Seine, à la pointe sud duquel se trouve Issy, concentre une part croissante des bureaux. L'Est apparaît moins bien loti, malgré le développement de Roissy-Charles de Gaulle et de Marne-la-Vallée ; Montreuil, proche du périphérique et de l'autoroute A3, semble a priori bien placée, mais la concurrence de ces nouvelles zones d'activités se fait sentir.

La pression de la demande de bureaux s'avère donc très inégale : des quatre communes, Montreuil est la plus tardivement touchée, peu de temps avant le retournement de la conjoncture (1989-1990) ; le marasme de l'immobilier d'activités incite alors les promoteurs à se reporter vers l'habitat, malgré la baisse du prix des logements¹. A Londres, des locaux d'activité sont aussi transformés en logements pour faire face à la demande des salariés des nouvelles activités de services. Cela entraîne un arrêt de la dépopulation, qui avait parfois été forte, puis une reprise démographique. On note la même évolution en proche banlieue parisienne : ainsi, à Issy-les-Moulineaux, la croissance démographique a repris (51 500 habitants au recensement partiel de 1997 contre 46 000 en 1990).

La période à laquelle a eu lieu l'urbanisation et l'ampleur des transformations de la dernière décennie expliquent les caractéristiques actuelles du tissu urbain. Les centres-villes sont généralement peu consistants, car l'urbanisation a été plus «importée» qu'organisée autour d'un noyau préexistant ; en outre, en raison même de leur histoire, les *boroughs* londoniens possèdent généralement plusieurs centres. On notera cependant l'exception que représente Montreuil, où le centre a fait l'objet d'une importante opération de rénovation dans les années soixante-dix. La mixité fonctionnelle caractérise les quartiers de tradition industrielle, où le secteur tertiaire (bureaux, entrepôts) tend aujourd'hui à prendre le relais de la fabrication. Les quartiers d'habitat sont souvent restés dépourvus d'activités, mais leur contenu social s'est diversifié, s'il ne l'était pas déjà au départ.

Les moyennes municipales peuvent donc masquer de grandes différenciations internes, surtout en Grande-Bretagne. Globalement (tableau 1), les communes de l'Est conservent un profil plus «prolétarien», qui se traduit par un taux d'étrangers, de chômeurs et de logements sociaux plus élevé. Mais ces trois indicateurs ne concordent pas toujours. Ainsi Wandsworth abrite une forte minorité de couleur (caractéristique des *inner cities* britanniques), qui s'est renforcée dans les années soixante-dix : ici poches de pauvreté et aires de *gentrification* se côtoient². Ainsi

¹ En Ile-de-France comme à Londres, l'investissement locatif connaît un regain d'intérêt, le prix d'achat des logements ayant sensiblement diminué alors que les loyers se sont seulement stabilisés.

² De nombreux logements sociaux ont été construits à Wandsworth dans les années 60, mais une partie ont été vendus à partir des années 80.

Montreuil compte moins de locataires de logements sociaux que de propriétaires, en raison de l'étendue des lotissements pavillonnaires.

Tableau 1. Présentation des études de cas

	Montreuil	Issy	Islington	Wandsworth
Population 1990/1991	94 754	46 127	164 686	252 425
1997		51 534		
Taux d'étrangers ¹	18,8 %	11,6 %	18,9 %	20,1 %
Taux de chômage	11,7 %	6,6 %	13,2 %	9,5 %
% de propriétaires	33,6 %	32,2 %	26,7 %	40,6 %
% de logements sociaux ²	25,3 %	20,8 %	48,2 %	20,6 %
Municipalité	de gauche	de droite	travailleuse	conservatrice

Tableau 2. Prix des logements au m² (FF) en 1997

Studio : 2 pièces	Montreuil	Issy
Récent (standing)	13 800	22 300
Ancien (bonne qualité)	9 400	14 400

C. Le cadre communal

En banlieue parisienne, le cadre administratif a donné une certaine unité à ces ensembles hétérogènes. La permanence des limites communales depuis le XIX^e siècle, l'accroissement progressif des pouvoirs du maire, le rôle joué par les autorités locales dans la construction des logements et des équipements ont fondé une certaine «identité» communale. Les lois de décentralisation (1982-1983) n'ont fait que renforcer cette tendance. Nous verrons combien cette volonté identitaire peut influencer sur l'aménagement, avec le thème de la «porte» ou de l'«entrée» de ville, présent à Montreuil comme à Issy. A quelques exceptions près (la Plaine-Saint-Denis, le Val-de-Seine³ autour de Boulogne-Billancourt et Issy), l'intercommunalité est quasi absente en

¹ Pour Londres, *non white* (gens de couleur).

² HLM en France, *council housing* en Grande-Bretagne.

³ Syndicat intercommunal constitué pour négocier avec l'Etat la réutilisation des terrains Renault de Billancourt. Un SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) vient d'être élaboré dans ce cadre; il fixe des objectifs à moyen terme pour la population et les emplois dans chacune des communes concernées.

proche banlieue : ni avec Paris, ni entre elles, ces communes n'ont voulu nouer des liens étroits qui auraient risqué de réduire leur autonomie.

A Londres, l'émergence du pouvoir local n'a pas été moins forte — ne traduit-on pas «logement social» par *council housing* ? —, mais sa personnalisation apparaît moins marquée, que ce soit au niveau du maire ou à celui des adjoints (rôle des commissions municipales). Le pouvoir des partis l'emporte ici sur le pouvoir des notables, même si de fortes personnalités ont pu émerger dans les années 80, comme Margaret Hodge¹ (travailleuse, Islington) ou Paul Beresford (conservateur, Wandsworth). La culture politique française favorise au contraire la «notabilisation» du maire ; elle va de soi dans le cas de partis peu structurés comme l'UDF (cf. André Santini à Issy) mais elle influence aussi des partis de militants comme le PCF (cf. Jean-Pierre Brard à Montreuil).

En outre, à Londres, les redécoupages administratifs ont brouillé les cartes. Plus que des «espaces vécus», les nouveaux *boroughs* constitués dans les années 60 sont ainsi souvent des groupements de quartiers, dont le passé et la vie sociale peuvent être sensiblement différents. A Wandsworth comme à Islington, les anciens découpages administratifs (Wandsworth et Battersea, Islington et Finsbury), voire les quartiers (districts)², qui correspondent souvent à des différenciations fonctionnelles et sociales, constituent toujours une référence majeure. On peut retrouver ces découpages en banlieue parisienne (cf. le Bas-Montreuil), mais ils apparaissent moins courants et moins utilisés, en raison notamment de la plus petite taille des municipalités.

Les nouveaux *boroughs* londoniens peuvent pourtant s'affirmer comme des espaces de projets. La réforme administrative de 1986, qui a supprimé le Conseil du Grand Londres (GLC), a renforcé les pouvoirs des *boroughs* en même temps que ceux de l'Etat. Toutefois l'autonomie fiscale des *boroughs* est moindre que celle des communes françaises, qui peuvent (à quelques restrictions près) fixer librement le taux des impôts locaux (voir III^e partie).

Tout dépend cependant de la capacité d'intervention et de la volonté de la municipalité, ainsi que du découpage utilisé pour la mise en œuvre des programmes d'aménagement. A cet égard, le fonctionnement actuel du système en Grande-Bretagne ne plaide pas en faveur d'un renforcement de l'identité des *boroughs*, car il favorise des périmètres d'opérations qui transcendent les limites administratives. L'intercommunalité plus affirmée bénéficie sans doute de cette moindre lisibilité du cadre municipal, même si elle a été encouragée par les pratiques du gouvernement central. En en faisant une condition de financement, celui-ci a réussi à développer une

¹ Aujourd'hui ministre de Tony Blair.

² On en compte 8 à Wandsworth et 8 à Islington.

coopération intercommunale qui n'existait guère par le passé. De ce fait, les politiques de revitalisation sont aujourd'hui plus centrées sur des projets que sur des *boroughs*. Des programmes comme ceux de Kings Cross (Islington, Camden) ou de la Wandle Valley (Wandsworth, Merton, Sutton, Croydon) ont ainsi peu d'équivalents en Ile-de-France. Le Val-de-Seine pourrait en être l'amorce, mais la coopération est laborieuse et n'a pas encore abouti à l'adoption d'un projet pour les terrains Renault de Billancourt¹.

Entre la municipalité et l'Etat, il n'existe plus à Londres aucun échelon intermédiaire, sinon un comité purement consultatif (LPAC²). En France, au contraire, deux niveaux de pouvoirs territoriaux s'interposent : le département et la région. Il ne faut pas exagérer leur rôle en Ile-de-France, même s'il a tendance à s'accroître. Le schéma directeur régional (SDRIF) de 1994 a encore été (pour la dernière fois) promulgué par l'Etat, mais la région affirme peu à peu son intervention en matière d'aménagement. Les départements utilisent leurs capacités financières pour aller au-delà de leurs compétences officielles et subventionner un large éventail de projets. Par-delà leurs divergences politiques, la Seine-Saint-Denis (à direction communiste) et les Hauts-de-Seine (géré par la droite) figurent parmi les plus interventionnistes. Mais, bien que les municipalités de Montreuil et d'Issy aient la même couleur politique que leur département respectif, elles ne souhaitent pas qu'il empiète trop sur leurs prérogatives³. De ce fait, les initiatives locales relèvent le plus souvent du pouvoir communal, les autres niveaux faisant plus figure de «partenaires» que de chefs de file.

Les documents d'aménagement instaurent des limites à l'autonomie communale. Le contexte francilien est apparemment plus rigoureux, puisqu'il existe un véritable schéma d'aménagement régional, alors qu'à Londres la planification spatiale n'obéit qu'à des «directives» du gouvernement, qui permettent toutefois à celui-ci d'influer sur le contenu des UDP (*Unitary Development Plans*). En réalité, à la suite de plusieurs années de débats, le gouvernement français a tenu compte de la plupart des objections des collectivités territoriales avant de promulguer un schéma directeur qui reste relativement vague quant à la «territorialisation» de ses objectifs.

¹ De nouvelles études ont été réalisées en 1998, qui pourraient déboucher en 1999 sur un programme d'aménagement d'une partie du périmètre.

² London Planning Advisory Committee.

³ Les opérations immobilières CAP (centres d'activités de pointe) de Montreuil ont ainsi été menées sans l'accord (et le financement) du Conseil général, qui les jugeait trop peu orientées vers l'"industrie".

D. Le paysage politique

Logiquement, dans ces territoires de tradition industrielle et ouvrière, les partis de gauche ont trouvé une clientèle électorale. Mais leur domination n'a pas été totale, et elle est de plus en plus menacée aujourd'hui par l'évolution de la répartition socio-professionnelle de la population résidente. Dans les municipalités les plus hétérogènes, le poids de la résidence bourgeoise a pu influencer très tôt : ainsi à Wandsworth, vieux fief conservateur¹. Dans d'autres cas, comme à Issy-les-Moulineaux, le virage à droite est contemporain de la désindustrialisation (années 70) ; ici l'évolution s'est opérée en douceur, des transfuges du parti socialiste ayant préféré l'alliance à droite à l'union de la gauche. A l'est des agglomérations, la pression de la *gentrification* apparaît moins forte. Elle s'exerce sur le sud d'Islington, proche de la City et qui attire la «bourgeoisie intellectuelle» ; aux élections de 1998, celle-ci a massivement voté pour les libéraux-démocrates, menaçant la prééminence du parti travailliste. L'évolution semble plus lente à Montreuil, mais la gauche² y est sur la défensive. Les quatre municipalités étudiées présentent une continuité politique d'au moins une quinzaine d'années³, ce qui permet d'étudier sur une durée suffisante les effets des stratégies d'aménagement. Mais stabilité politique ne signifie pas continuité des politiques : en éliminant une variable, nous serons mieux en mesure d'analyser les inflexions des projets et la nature des adaptations au changement.

La comparaison entre la région parisienne et Londres est rendue délicate par les différences du contexte social, politique et administratif. Les *inner cities* (quartiers péri-centraux) londoniennes correspondent à la fois aux arrondissements du pourtour de Paris et aux communes de proche banlieue. Même si la situation évolue sous l'effet de la *gentrification*, elles sont traditionnellement plus prolétariennes que les arrondissements parisiens, la bourgeoisie londonienne ayant été moins attachée que son homologue parisienne à une résidence dans le centre de l'agglomération. C'est une explication du poids considérable du parti travailliste dans l'administration des *boroughs* (depuis 1994), alors qu'en 1995 on a considéré comme un grand succès la victoire de la gauche dans six arrondissements parisiens et sa résistance dans les communes limitrophes de Paris. L'autre explication tient au vote de protestation lors des élections locales, qui a été plus marqué en Grande-Bretagne qu'en

¹ En particulier une de ses composantes, Putney, car le *borough* de Wandsworth a connu des majorités travaillistes à deux reprises depuis la guerre.

² Montreuil a une municipalité à direction communiste depuis 1945. Le maire actuel, en fonction depuis 1984, a quitté le Parti communiste en 1996.

³ André Santini est maire d'Issy depuis 1980. Pour toutes les publications municipales, cette date est le principal tournant dans l'histoire de la commune, alors que le changement politique (passage de gauche à droite) a eu lieu auparavant.

France. Le retour au pouvoir de la gauche (1997) devrait avoir à terme des conséquences locales. A Londres, les élections locales de 1998 n'ont pas sensiblement modifié le rapport de forces ; mais le positionnement «centriste» de Tony Blair et les réformes institutionnelles engagées peuvent expliquer cette relative stabilité. Quant à la France, les prochaines élections municipales n'auront lieu qu'en 2001.

A l'évidence, les politiques locales ont des incidences sociales, donc électorales. Pour les municipalités de droite, il suffit d'accompagner des transformations spontanées (déindustrialisation et *gentrification*) pour consolider leur pouvoir ; les municipalités de gauche ont une tâche plus difficile, parce qu'elle agissent souvent à contre-courant. Les autorités locales ne tiennent pas entièrement leur sort entre leurs mains, puisque l'évolution nationale de l'opinion publique intervient aussi dans le résultat des élections municipales. Mais elles ont des possibilités d'influence non négligeables, par leur politique de l'emploi et surtout par leur politique du logement.

Peut-on pour autant considérer que le clivage gauche-droite représente aujourd'hui une différenciation majeure ? Traditionnellement, la gauche apparaît plus interventionniste, en matière d'équipements et de logement notamment ; elle exerce ainsi un rôle de redistribution, qui se traduit souvent par des prélèvements fiscaux plus élevés (la différence est très nette entre Islington et Wandsworth). Mais les municipalités «modernes» de droite, aiguillonnées par les classes moyennes, se sont aussi lancées dans la mise en place d'équipements, qui participent en outre à une politique d'«image» de la ville¹. L'action économique, qui a accédé au premier plan des interventions depuis la crise du milieu des années 70, différencie de moins en moins les orientations politiques : les municipalités de gauche, ne parvenant guère à réindustrialiser leur territoire, ont bien été obligées de faire appel au secteur tertiaire et notamment aux bureaux. A cet égard, Jean-Pierre Brard rejoint Margaret Hodge dans le camp de la «gauche réaliste». La politique du logement reste probablement le seul domaine où de nettes divergences subsistent car, contrairement à celle de l'emploi, elle a une incidence directe et immédiate sur la composition sociale de l'électorat. Cela n'empêche pas l'existence de points de convergence entre les municipalités de droite et de gauche, réticentes à accueillir les familles «à problèmes» et les populations à très faibles revenus.

II. Les approches de la revitalisation urbaine

Les politiques globales de revitalisation ont des aspects économiques (développement des emplois et attraction d'établissements) et des aspects sociaux et urbains (qui s'expriment dans les politiques du logement, des équipements et des services publics), et, dans nos quatre municipalités tests, elles présentent à la fois des *différences et des similitudes*.

Ces spécificités et ces identités renvoient à des éléments explicatifs d'ordre *national* et d'ordre *local*, qui viennent d'être examinés :

contextes nationaux politiques et institutionnels (privatisation et désengagement des services publics, politiques partenariales poussés jusqu'à l'extrême par les gouvernements libéraux britanniques, et décalage temporel pour la France dans cette tendance au libéralisme) ;

contextes économiques nationaux (déindustrialisation, externalisation des fonctions, tertiarisation avec des différences de rythme, de temporalité et d'ampleur des évolutions des deux économies) ;

contexte culturel national (approche des problèmes sociaux et définition des objectifs sociaux des politiques urbaines, comme par exemple l'approche communautaire ou d'intégration pour aborder la question des minorités ethniques) ;

contextes locaux, avec tout d'abord *l'appartenance politique* du maire qui apparaît comme primordiale pour expliquer les différences dans les approches de la revitalisation, dans leurs contenus et leurs formes. Mais au-delà de ces différences, il faut se demander si ce clivage a entraîné une différence radicale d'évolution ou simplement une temporalité différente.

La *stratégie politique locale* semble être un élément fort de rapprochement entre les quatre communes, avec d'importantes similitudes dans l'exercice du pouvoir local : constitution de positions électorales fortes, relativement « autonomes », rôle déterminant joué par le pouvoir politique local dans les politiques de revitalisation ; similitudes dans la tendance à transformer les politiques de revitalisation en politiques de promotion de la ville, qui cherchent à « vendre » le territoire économiquement et politiquement.

Les *spécificités* que l'on a pu observer dans les politiques de revitalisation urbaine des quatre communes concernent l'importance relative qu'elles accordent aux différentes composantes de la politique de revitalisation et les relations entre ces composantes, ainsi que le caractère interventionniste ou libéral de leur approche. Enfin, l'analyse de ces politiques passe par la question des effets de ces politiques : à long terme, aboutit-on à des mutations de la société locale (fonctions et composition

¹ Cf. les distinctions obtenues par Wandsworth au début des années 90.

sociale) similaires dans les quatre communes ou propres à chacune d'entre elles ?

A. Des différenciations dans l'approche de la revitalisation locale entre les communes de droite et celles de gauche

D'une part, les communes dirigées par la gauche, Islington et Montreuil, ont cherché à développer une politique de revitalisation globale, avec des composantes économique, sociale et urbaine ; cette globalité et les liens étroits entre les différentes composantes de la revitalisation nous semblent caractériser l'approche des communes de gauche, même si les rapports entre ces composantes ont évolué, du fait des contraintes économiques liées à la situation de ces communes dans une métropole capitale. D'autre part l'interventionnisme marque les politiques de revitalisation locale, du moins lors d'une première phase dans les années 1980.

Les communes de droite, Issy-les-Moulineaux et Wandsworth, n'ont pas adopté de démarche globale et ont privilégié essentiellement une composante dans leur politique de revitalisation, qui s'est développée sous des formes libérales, mais très actives, s'appuyant sur les tendances du marché et les favorisant.

Une approche multiple et interventionniste à Islington et Montreuil

- *de la diversité et de l'interventionnisme...*

Montreuil est la commune la plus représentative de cette politique ; en effet alors qu'en Grande-Bretagne, le mouvement de désindustrialisation et de tertiarisation était plus précoce et plus massif et que, de ce fait, une stricte politique de conservation industrielle n'avait déjà plus guère de sens, le contexte économique était différent en France et dans une région parisienne qui a su conserver et développer son industrie de haute technologie. La situation de communes appartenant à la première couronne parisienne comme *Montreuil* leur a permis de maintenir une certaine attractivité sur l'industrie parisienne et de bénéficier du mouvement de déconcentration de celle-ci, et de pouvoir développer une politique de « conservation » industrielle et de refus de la tertiarisation.

La priorité accordée par la municipalité aux objectifs sociaux, conjuguée à un contexte économique plus longtemps favorable dans la commune (et les avantages de situation de la commune se sont encore accrus avec les aménagements progressifs de la région parisienne), explique que la politique de revitalisation urbaine ait été conçue de façon

globale, dans toutes ses composantes. Le développement économique y a été considéré comme l'un des piliers de l'action municipale, comme le moyen de réaliser les deux priorités de la ville que sont l'aménagement urbain et le développement social. L'interventionnisme de la municipalité, allié à un contexte favorable, a conduit pendant longtemps à une politique industrielle conservatrice, déconnectée de fait de la politique urbaine d'habitat et d'équipement, gelant toute transformation et aboutissant finalement à une dégradation de l'espace.

A *Islington*, les forces d'inertie économique ont été moins importantes du fait du décalage temporel et de la différence de nature économique entre les aires parisienne et londonienne. La pression de la tertiarisation a été rapidement très forte. Certes le conseil a essayé de protéger les zones restantes de concentration tertiaire, industrielle et de stockage dans le *borough*, et le déclin de ces secteurs a été beaucoup moins accusé que dans le centre de Londres dans son ensemble. Mais dans les zones proches de la City, il a été difficile de résister longtemps au redéveloppement et à l'empiétement des bureaux et des autres services de la City, alors qu'à *Montreuil*, la politique très active d'immobilier d'entreprise a permis de retarder l'évolution vers la crise et la tertiarisation. De surcroît, *Islington*, comme les autres *boroughs* londoniens, a connu une phase de dépossession très forte du pouvoir municipal due à une politique de recentralisation, politique de « régulation de la dérégulation », qui a abouti dans un premier temps à une très grande fragmentation du pouvoir d'aménagement de l'espace.

Islington et *Montreuil* ont mené une *politique interventionniste forte dans le domaine immobilier*. A *Montreuil* comme à *Islington*, les objectifs sociaux dans le domaine du logement ont été prioritaires.

Cette politique foncière et immobilière a concerné et les entreprises et les logements sociaux à *Montreuil*, alors que la politique interventionniste du *borough* d'*Islington* a en priorité concerné les domaines du logement et des services publics. La municipalité communiste a très tôt défini une politique urbaine, en se dotant d'un organisme de planification dès 1958, puis d'un service de développement économique en 1979. Le conseil du *borough*, encouragé par le gouvernement central, a mené une politique de construction et de gestion du logement social. Il a mis en œuvre un programme de grande envergure d'acquisition de logements dans les années 1970 et de rénovation lors de la décennie suivante. Cette politique a permis d'améliorer à la fois les logements sociaux et les maisons en lotissement plus anciennes. Malgré des orientations nationales devenues

défavorables au logement municipal, le conseil est devenu propriétaire d'environ 35 000 habitations, soit 48% du stock de logements.

Si les *objectifs sociaux* sont prioritaires dans les deux communes, les politiques urbaines qui en découlent ont parfois peu de choses à voir ; par exemple, en ce qui concerne les questions d'égalité sociale et d'intégration des groupes minoritaires, qui sont explicitement incluses dans la politique de développement et de planification du conseil d'Islington.

L'influence du contexte culturel national est plus forte que la culture de gauche qui rapproche les communes d'Islington et de Montreuil ; l'approche de la diversité ethnique se fait en termes d'égalité entre les différentes communautés et ethnies à Islington, alors qu'à Montreuil l'égalité ne peut se penser que par l'intégration à la société française et le refus de communautés structurées, qui formeraient quasiment une société locale, sur une base ethnique, avec une territorialité spécifique, au sein de la commune. Il en résulte un traitement très différent, toujours au nom de l'égalité sociale, des concentrations importantes de population immigrée : intégrée en tant que communautés à la planification urbaine à Islington, déstructurée et rejetée hors de la ville à Montreuil¹.

L'approche communautaire d'Islington n'est pas pour autant proche de celle d'Issy-les-Moulineaux, qui s'intéresse et s'adresse certes aux communautés² en tant que telles, mais plus sur la base de préoccupations électorales que sociales (défense des positions acquises des communautés en termes économiques et culturels).

D'autre part les *outils* utilisés dans le cadre des politiques interventionnistes des deux municipalités sont différents, et de ce fait les conséquences n'ont pas été les mêmes sur la revitalisation urbaine.

Islington a mené une politique d'acquisition immobilière, du moins dans les années 70, permettant un contrôle direct de la revitalisation urbaine et une maîtrise des effets de cette politique. Cette attitude volontariste a été très fortement entamée lors de la première phase de l'évolution de la politique urbaine britannique, d'autant plus fortement que cette évolution n'a pas été linéaire mais s'est faite plutôt selon un mouvement de balancier. La politique de recentralisation a entraîné une privatisation accélérée du développement local (diminution des finances locales, limitation des pouvoirs locaux, mise en concurrence pour les services locaux ...), une mise en concurrence anarchique de chaque acteur et de chaque espace, et une soumission brutale du pouvoir d'aménagement de l'espace à la logique de marché.

¹ Population immigrée du Mali formant des concentrations très importantes dans des foyers qui permettent de reconstituer la structure communautaire et l'organisation sociale et économique de leurs villages africains.

² Mais il s'agit ici de communautés spécifiques : Arméniens et Israélites.

Cette première phase avait développé la concurrence entre des petites portions de territoire, dominées par des intérêts privés, et elle appelait nécessairement des correctifs. Le programme *City Challenge* a permis à des *boroughs* comme celui d'Islington de *renouer avec une approche plus intégrée du développement local*.

A *Montreuil*, l'outil foncier s'est imposé et a imposé sa logique spatiale tant pour la politique de l'habitat et des équipements que pour la politique économique. La municipalité a utilisé également l'urbanisme opérationnel, avec de nombreuses SEM (sociétés d'économie mixte) qu'elle contrôle pleinement. L'outil foncier a été un moyen de contrôle des prix et de l'usage du sol. Cette politique foncière a contribué à donner une image négative de la municipalité, qui n'a jamais délégué son droit de préemption. Les ZAC (zones d'aménagement concerté) ont été l'occasion de nombreux conflits avec la population, les associations, les entreprises et ont entretenu l'image d'une municipalité interventionniste et dure, ainsi qu'un climat de méfiance et d'inquiétude.

Mais surtout cette approche dominée par la rationalité de la politique foncière n'a pas pu produire de réels projets de revitalisation et de restructuration ; cette politique pensée en termes de préservation, de gel des sols, de maîtrise des prix, a abouti à une politique passiviste de stricte conservation industrielle qui n'a pas su envisager les interactions réelles, et pas seulement financières, entre les différentes composantes de la revitalisation locale. Cette politique traditionnelle a impliqué la dégradation de l'habitat, la multiplication des friches et une transformation sociale problématique avec la concentration de catégories sociales très défavorisées ; toutes ces évolutions ont conduit la municipalité à élaborer un réel projet global de revitalisation des quartiers les plus touchés.

Ces effets pervers de paupérisation du patrimoine résidentiel et de non réaffectation des espaces industriels vacants ont fait évoluer progressivement la stratégie municipale vers une *politique de mixité fonctionnelle, liant la revitalisation du tissu urbain et social et le renforcement de sa vocation productive*.

- ...à la mixité et au partenariat

A *Islington*, comme à Montreuil, la tendance est au développement d'une politique de mixité fonctionnelle. Islington développe son service économique ou encourage des structures extérieures, tel l'office du tourisme, à agir sur le développement économique. Il y a émergence de nouveaux projets d'amélioration de l'habitat qui encouragent la mixité d'usages à l'intérieur d'immeubles résidentiels, afin de stimuler la création d'emplois. Dans le quartier de Clerkenwell, le conseil du *borough* essaie de

maintenir un mélange d'habitat ancien et nouveau et d'activités tertiaires. Des opérations du type des CAP (centres d'activités de pointe) à Montreuil sont montées par le secteur privé avec le soutien du *borough* afin de promouvoir la mixité. Les zones commerciales sont devenues une cible de la politique de revitalisation économique et de nombreux emplois y ont été créés. Cette nouvelle politique s'appuie sur la proximité des activités de la City et de leurs travailleurs.

L'approche d'Islington ressemble donc à celle de Montreuil en intégrant de plus en plus la dimension économique de la revitalisation dans une optique de mixité. Dès le début des années 1980, *Islington* est passé d'un interventionnisme direct à des formes plus décentralisées d'action locale, en expérimentant la gestion décentralisée des services sociaux et du logement. Les restrictions financières apportées par le gouvernement conservateur ont définitivement mis un terme en 1987 à la politique volontariste du conseil. Celui-ci a été amené de ce fait à œuvrer en partenariat, avec les diverses associations en particulier, pour atteindre ses objectifs. Le conseil a encore un stock important de logements et est encore impliqué directement dans la gestion des services relatifs au stock de logements dont il est propriétaire, mais pour les nouveaux projets d'amélioration de l'habitat, la gestion est transférée à des agences.

A *Montreuil*, après de longues années d'incertitudes et de débats, la municipalité a rompu avec la stratégie défensive de conservation du potentiel industriel et opté pour l'accompagnement d'un renouvellement du tissu industriel jugé irréversible. La politique urbaine devient un outil de restructuration du tissu économique local. L'interventionnisme de la commune est toujours très fort, visant à la fois le transfert, à l'intérieur de la commune, des entreprises les plus viables ou les plus intéressantes ainsi que l'attraction de nouveaux établissements. Les objectifs sont la sélection et l'amélioration du tissu industriel, l'anticipation et l'organisation des mouvements qui émergeaient « spontanément » sur le territoire communal, c'est-à-dire des petits établissements travaillant dans les nouvelles technologies.

La commune a amorcé cette politique de réhabilitation dans les espaces les plus proches de Paris, où des opérations intégrées ont été menées afin de préserver la mixité des fonctions. Quelques zones mixtes, résidentielles et industrielles ont été développées. Pendant les années 1980, la municipalité de Montreuil est à l'origine d'opérations innovantes : à partir de 1986, elle a développé l'idée de « centres d'activités de pointe » (CAP), afin de regrouper des activités à l'intérieur des mêmes immeubles. Des opérations du même type ont été promues à *Islington*. Soixante-cinq CAP

ou centres similaires ont été entrepris. De tels développements ont permis la tertiarisation progressive du tissu industriel.

Les contraintes financières et la stratégie politique locale ont poussé également *Montreuil* vers la voie partenariale, plus tardivement et à un degré moindre, du fait des spécificités nationales. La municipalité a élaboré en 1994 une politique de « projet urbain » qui a permis de justifier et de légitimer son faible interventionnisme ; elle abandonne une démarche génératrice de conflits et tente de s'engager dans un processus de concertation. *Montreuil* est passée à une politique urbaine sans objectifs précis, sans grand dessein défini préalablement, au nom de l'adaptabilité et de la flexibilité, qui deviennent les principes de l'action municipale. L'intervention sur l'espace public et privé est minimisée de façon à éviter l'effet ZAC, et la ville est conçue comme un vaste puzzle, comme un ouvrage de « dentelle ». En ce qui concerne la composante économique de la politique de revitalisation, on constate la même tendance à l'accompagnement des évolutions et à des formes d'intervention plus en relation avec l'organisation des entreprises (étude des problèmes de sous-traitance et des réseaux des entreprises, de circulation de l'information, de structures d'aide aux nouvelles entreprises ...). Le service de développement économique a diversifié depuis 1993 ses activités, qui étaient autrefois fortement centrées sur l'immobilier, vers le conseil, vers des actions de développement ciblées par « filières » d'activités (bâtiment et travaux publics, pôle image, sous-traitance) ; il cherche à jouer un rôle de catalyseur : identification des handicaps, dont l'inadéquation des formations, et mise en relation des acteurs, organisation de forums, rencontres, salon annuel de l'industrie, aide à l'exportation pour les petites et moyennes entreprises...

Une approche ciblée et libérale : Wandsworth « la paisible » et Issy-les-Moulineaux « l'audacieuse »

A *Issy-les-Moulineaux* et *Wandsworth*, les politiques de revitalisation ne sont pas globales comme dans les deux communes de gauche. Ces communes n'ont pas recherché l'équilibre, la mixité et la requalification de toutes les composantes de la ville, buts qui caractérisent les politiques de *Montreuil* et d'*Islington* et qui vont de pair avec des objectifs sociaux très forts.

Issy-les-Moulineaux et *Wandsworth* ont privilégié une composante dans leur politique de revitalisation, et ceci sous des formes libérales, mais néanmoins très actives, qui ont utilisé et favorisé les tendances du marché. Si *Issy-les-Moulineaux* s'est avant tout intéressée au développement du tertiaire supérieur, *Wandsworth* a par contre axé sa stratégie de

revitalisation sur l'occupation résidentielle de l'espace ; mais l'approche de Wandsworth est fondamentalement différente de celle d'Islington qui privilégiait des objectifs sociaux et d'équilibre. Rien de tel à Wandsworth qui a exploité au maximum ses avantages de situation du point de vue résidentiel et a mené une politique volontariste de *gentrification* en s'appuyant sur les forces du marché. Les objectifs de Wandsworth et d'Issy-les-Moulineaux ont en commun d'être totalement conformes aux principes du libéralisme et de participer aux processus de ségrégation spatiale. Ces deux communes n'ont jamais cherché à développer de politique visant à « maintenir », à « conserver » les forces du passé, tant pour l'habitat que pour le potentiel économique, mais au contraire se sont donné comme objectif de favoriser l'évolution libérale et les tendances de fond du marché immobilier, pour les résidences à Wandsworth ou pour les activités à Issy-les-Moulineaux. Celle-ci continue toutefois à construire des logements sociaux.

Les aspects libéraux de cette approche n'excluent pas pour autant une présence forte des municipalités qui exercent un contrôle étroit sur les projets urbains, mènent des politiques actives de *marketing* urbain ou sont à l'origine de la plupart des grandes opérations, comme à Issy-les-Moulineaux où le réseau de relations personnelles du maire a permis à la ville de développer une spécialisation dans les opérations de sièges sociaux « clés en main ».

Mais d'emblée les opérations n'ont pas été strictement communales, comme à Islington et Montreuil, et elles ont associé étroitement le secteur privé ; alors que le partenariat public-privé s'est développé plus tardivement dans les communes de gauche, sous l'effet des contraintes financières de plus en plus lourdes. A Issy et à Wandsworth, le développement des partenariats avec les acteurs privés est un objectif en soi car ces collaborations doivent se substituer aux services publics. La revitalisation économique et sociale passe par la privatisation des services et s'appuie sur le secteur économique privé. Cette approche a été très fortement développée à Wandsworth, qui a été considérée comme le « laboratoire » de la politique des conservateurs en matière de gestion des services.

Ces approches différentes de la revitalisation expliquent les différences de temporalité et d'ampleur des transformations socio-économiques et urbaines avec les deux autres communes, Wandsworth et Issy-les-Moulineaux ne soutenant pas les forces d'inertie économique et sociale et jouant pleinement la carte de la modernisation.

- *Wandsworth, le « vaisseau amiral »*

- La politique de revitalisation a tout d'abord eu comme but la *gentrification* du *borough* grâce à la transformation du parc social et des zones industrielles. Comme à Issy-les-Moulineaux, il y a eu volonté de rupture avec le passé industriel du *borough* et l'équipe dirigeante a mis en place une politique de remplacement de l'occupation industrielle par un usage résidentiel privé destiné aux nouvelles couches moyennes. De nouvelles résidences privées ont été construites le long des rives, se substituant à l'occupation industrielle antérieure. Wandsworth a été très loin dans cette politique de revitalisation puisqu'il y a eu transformation volontaire du parc social. A l'inverse de la politique d'Islington, la priorité du conseil de Wandsworth n'a pas été d'acquérir des logements mais de se dégager de son parc social en le transformant.

La nouvelle municipalité conservatrice, élue en 1978 et soutenue par le gouvernement central depuis 1979, a transformé la physionomie du *borough* en vendant une proportion importante de son stock de logements. Les achats ont été faits par des individus grâce à la politique gouvernementale du *right to buy*, et certains lotissements et tours d'habitation ont été vendus directement à de nouveaux propriétaires. Vers 1991 le stock de logements du conseil ou des associations avait été réduit de 22 500 unités par rapport à 1981, et ne représentait plus que 21% du parc de logements. Pour la même période, le pourcentage de propriétaires de leur logement est passé de 35,5 à 53,6%, ce qui est le taux le plus élevé pour Londres. Dans le milieu des années 90, Wandsworth est classée au 7^{ème} rang des localisations londoniennes intéressantes pour l'acquisition d'un logement.

Cette politique a conforté directement l'assise électorale du pouvoir local : les habitants appartenant à la nouvelle classe moyenne ont permis d'assurer la réélection du conseil durant les années 1980 et 1990. D'autre part le *borough* a été « récompensé » par de nouvelles dispositions financières du gouvernement, qui lui ont permis de conserver de bas taux d'imposition locale, le pouvoir central apportant ainsi son soutien à un conseil municipal « modèle ».

- Un autre aspect essentiel de la politique de revitalisation a été la libéralisation et la privatisation des services. Wandsworth a été dans ce domaine le « laboratoire » de la politique gouvernementale. Il faut remarquer la précocité et l'ampleur de cette politique à Wandsworth, véritable vaisseau amiral dans ce domaine, contribuant à la propagation de cette tendance à la délégation et à la privatisation.

- Wandsworth « la paisible »

Dans les années 90, la préoccupation environnementale et de l'image émerge et suscite des projets tout particulièrement dans le domaine de la sécurité, où des actions innovantes ont été menées avec succès (taux de criminalité en diminution). Wandsworth a été le premier *borough* de Londres à obtenir un partenariat avec la police locale et un soutien important pour un schéma de sécurité de proximité. La sécurité est considérée comme un facteur important d'amélioration de l'environnement, et donc de l'attractivité du centre ville. Les améliorations de l'environnement et des infrastructures ont été des objectifs importants du projet de revitalisation du centre ville ; ce projet, qui date du début des années 90, a obtenu, dans le cadre d'un partenariat public-privé-associatif (avec une participation du privé dans un rapport de 2 à 1) mené par le conseil, un financement important du SRB (Single Regeneration Budget), qui s'est élevé à 3 millions de £ pour 3 ans.

- L'image du *borough* en termes résidentiels (habitat et environnement) ayant profondément changé sous l'action de la politique conservatrice, la question du redéveloppement économique a pu à nouveau se poser. Mais la doctrine reste ultra-libérale et la politique économique du *borough* relève plus d'un soutien général à la bonne santé économique des firmes ; celle-ci passe avant tout par la contraction des dépenses publiques et la privatisation des services. L'approche du développement économique reste timide, se limitant à l'aide, au moyen de l'immobilier, à la mobilité ou au démarrage de petites activités. Le respect de l'image résidentielle et de la qualité de l'environnement de la commune semble primordial.

La plupart des sites industriels le long du fleuve sont en attente d'un redéveloppement. La détermination des usages ainsi que du calendrier a été largement laissée aux forces du marché. En 1994 l'UDP suggérait de conserver certaines activités tertiaires le long du fleuve sur des sites de développement mixte, comprenant bureaux, hôtels, commerces et résidences. Mais le conseil de Wandsworth a refusé des projets de grands centres commerciaux le long du fleuve, espérant protéger les anciens centres-villes et conserver le soutien des habitants qui les fréquentent. Le conseil a été beaucoup plus actif pour favoriser la réutilisation de l'ancienne centrale électrique de Battersea comme centre de loisirs. Plusieurs projets de réutilisation à des fins de loisir sont en discussion depuis le début des années 1980.

C'est donc le développement d'une occupation résidentielle de « qualité » et sa protection, afin d'assurer la pérennité du processus de gentrification, qui constituent l'axe prioritaire de la politique de revitalisation.

• *Issy-les-Moulineaux ou la « cité du bureau roi »*

La désindustrialisation a commencé très tôt, dès le début des années 60 ; contrairement à Montreuil et Islington, la commune n'a pas cherché à maintenir le potentiel économique, mais a rapidement affirmé une volonté de modifier la structure économique locale, de tirer profit des évolutions régionale et nationale, en se mettant en position concurrentielle par rapport aux autres communes de l'ouest parisien. La commune a mené une stratégie d'avantages comparatifs, développant une politique d'image, de *marketing* territorial ; de ce fait aucune continuité entre l'industrialisation ancienne et les nouvelles activités n'a été recherchée, la désindustrialisation étant ressentie et présentée comme un bienfait. Le pouvoir municipal a affiché une volonté de rupture avec un passé industriel indésirable, qui lui a permis de construire la nouvelle image de la ville .

Depuis le début des années 1980, la commune a donc adopté une réponse offensive au changement économique et a promu une nouvelle image de « Issy-les-Moulineaux l'Audacieuse », ville captant le renouveau économique d'une région fortement concurrentielle. Le résultat de ces efforts a été un nouveau développement s'étendant le long des rives de la Seine ainsi que dans un espace de bureaux entre le centre ancien et le fleuve. En 1995, malgré la récession régionale, l'emploi à Issy-les-Moulineaux a continué de croître avec un gain net de 100 firmes. En 1997-1998, la commercialisation des bureaux se poursuit dans de bonnes conditions. En revanche, les programmes de « locaux d'activité » ont dû être revus à la baisse.

La politique de développement économique est prioritaire à Issy-les-Moulineaux et c'est dans la mesure où ils peuvent contribuer à la réussite de cette politique, à conforter le maire dans son pouvoir pour exercer cette politique, que les autres aspects de la politique urbaine sont intégrés à la politique municipale. La politique d'habitat, d'équipement et d'environnement est indispensable dans une certaine mesure à la politique d'attraction d'activités. Mais s'il y a mixité des opérations à Issy-les-Moulineaux, et si celle-ci se développe, c'est surtout du fait des contraintes réglementaires imposées par l'Etat (2m² puis 2,7 m² de logements pour 1 m² de bureaux) ; en fait la règle étatique imposant des logements est ressentie comme une gêne, comme une atteinte au libéralisme et à l'évolution « naturelle » et souhaitable de la région.

Comme à Wandsworth, la ville cherche à développer le parc résidentiel de standing, en rupture avec le passé social de la ville ; une certaine croissance de la population est envisagée en concordance avec la transformation qualitative de l'activité économique. La commune a aussi

commencé la réhabilitation du centre ville, et a mené une politique de « grands équipements » qui, tout comme l'intégration de l'environnement dans les plans d'urbanisme¹, contribue à construire l'image de la ville et à faire la démonstration de son nouveau prestige.

La politique d'image et de marketing territorial demeure le pilier de la revitalisation locale à Issy-les-Moulineaux, et il semble que cette approche s'impose dans toutes les communes.

B. Vers une convergence des processus de revitalisation ?

La question de la convergence est à examiner en termes de politiques et de modalités d'action, et aussi au regard des statistiques relatives aux mutations socio-économiques.

Convergence des politiques de revitalisation ?

Comme dans la plupart des communes, les politiques de revitalisation tendent à devenir des *politiques de promotion de la ville*, qui cherchent à « vendre » le territoire économiquement (aux acteurs privés, aux fonds publics nationaux ou européens) et politiquement. Partout les avantages comparatifs d'une commune ne se résument plus à des problèmes de coûts immobiliers, mais ils se construisent sur le plan qualitatif et l'effet d'image y contribue.

La *politique d'image* se joue sur plusieurs registres, selon les forces de renouveau que la commune veut développer, et aussi selon la diversité socio-économique de la ville, en partie héritée du passé, et avec laquelle la municipalité doit composer. Elle participe aussi à la stratégie politique des maires, et elle s'adapte donc aux transformations sociales de la commune et aux conflits urbains auxquels a été confrontée la municipalité.

Les politiques de *marketing territorial* cherchent à donner de la commune une image de modernité, qui est avec l'écologie, une valeur partagée par toutes les communes : image de prestige et de qualité, surtout pour les communes de droite, ou encore image « écologique », qui peut être de l'ordre de l'esthétique, de la protection de l'environnement ou de l'enracinement dans un passé préindustriel. La *modernité* est de type « récréatif » à Islington qui joue la carte touristique du Londres capitale européenne, et même mondiale, des loisirs. Elle renvoie aux *nouvelles technologies* à Wandsworth (site web sur internet), à Montreuil et Issy-

¹ Chemins piétonniers, amélioration des zones situées autour des ponts et des autres entrées principales de la commune, amélioration des liaisons des différents quartiers, construction d'un nouveau tramway reliant la ville au quartier d'affaires de La Défense.

les-Moulineaux, qui se veulent exemplaires dans le domaine de la diffusion de la modernité et de la protection de l'environnement (voitures électriques, transport collectif par tramway, accès au réseau internet). Wandsworth a créé sur internet le site le plus avancé dans le domaine de la planification urbaine, avec la présentation détaillée des projets urbains en cours et des archives accessibles depuis 1947. Cette innovation a été conçue pour améliorer l'information des citoyens et surtout comme outil d'aménagement. Comme à Issy et Montreuil, le réseau internet s'adresse aux acteurs économiques pour lesquels il constitue un élément d'attractivité supplémentaire, ou même indispensable pour les firmes les plus modernes.

L'image de modernité est aussi cultivée par l'accent mis sur des activités, marginales en termes statistiques, mais symbolisant le renouveau de la commune ; pour la ville de Montreuil, le pôle de l'image, filière complexe et diversifiée autour des techniques graphiques et de l'image, comprend notamment de nombreux sous-traitants des grandes entreprises de communication et de publicité de la banlieue ouest.

Toutefois on retrouve le *clivage droite-gauche* dans l'acceptation totale ou nuancée de cette modernité, dans son mode de légitimation. La référence au passé est ravivée dans les communes de gauche, qui ont du mal à légitimer la rupture avec leur passé ouvrier proche. Le passé évoqué peut être un passé lointain, et même préindustriel, comme à *Montreuil* où le nouveau pôle de l'image s'enracinerait dans la tradition du territoire communal qui était le berceau historique de l'image et du cinéma (Méliès) ; et les murs à pêches¹ deviennent un élément organisateur et référentiel majeur du nouveau projet urbain. A *Islington* le passé est réinterprété et réintégré dans le devenir de la ville, entre autres par l'intermédiaire de l'office du tourisme. Alors que dans une commune de droite, ce passé est effacé (au mieux il devient patrimoine) et n'est plus intégré dans les projets urbains et dans l'image de la commune.

Comme nous l'avons vu, Issy-les-Moulineaux et Montreuil, grâce au dynamisme de leur maire, comptent toutes deux parmi les rares communes françaises pionnières en ce qui concerne le réseau internet, mais une différence de discours subsiste entre la commune de droite et celle de gauche dans la légitimation d'internet comme service public. Internet est aussi conçu comme un service public pour les habitants et il est promu au rang d'outil d'intégration et de cohésion sociale. Mais Montreuil,

¹ Les murs à pêches ont été construits au XVI^e siècle avec l'introduction de la méthode de la culture en espalier ; pendant plus de deux siècles, la production de la pêche a assuré la célébrité et la prospérité de Montreuil dans le monde entier. Le parcellaire a été profondément marqué par ce type de culture et sert de trame au projet urbain.

conformément à sa culture de gauche, met en avant des objectifs sociaux et culturels (accessibilité de la nouvelle technologie à tous, démocratisation de l'accès à la connaissance et outil favorisant les échanges et les solidarités sociales) ; en revanche, Issy conçoit internet comme un outil d'adaptabilité supplémentaire à la modernité (service à la population qui lui permet de s'initier plus facilement aux nouvelles technologies et de les utiliser notamment dans la recherche d'emploi).

Dépassement du clivage gauche-droite ?

En effet au-delà de ces différences, l'essentiel ne serait-il pas dans cette vision commune de la nouvelle technologie, créatrice de « lien social », qui viendrait au secours de la société, de ses problèmes d'emploi et d'intégration ? Un autre aspect significatif de cette politique d'accès à internet à Issy-les-Moulineaux et Montreuil réside dans ses modalités, qui sont celles du *libéralisme* : à droite comme à gauche, c'est la carte de la *dérégulation* qui est jouée, celle-ci permettant dans les deux cas de monter une ingénierie financière astucieuse, des partenariats avec des opérateurs privés de télécommunications qui rendent l'opération peu onéreuse pour les finances locales ; cette action illustre particulièrement bien le revirement de la politique montreuilloise : les objectifs affichés restent sociaux, mais ils seront satisfaits au moindre coût en jouant les règles du jeu du marché ; c'est la fin de l'économie administrée, du partenariat quasi obligatoire avec l'opérateur de télécommunications public, au profit d'une mise en concurrence des opérateurs privés. On retrouve là la politique que les deux *boroughs* anglais ont appliqué depuis plusieurs années, avec enthousiasme pour l'un, sous la contrainte pour l'autre dans un premier temps ; on constate finalement une convergence dans les formes d'action locale.

Convergence des modes d'action : fin de l'interventionnisme et de l'économie administrée, généralisation de la délégation, de la privatisation et du partenariat.

Les évolutions des formes d'action dans les agglomérations londonienne et parisienne sont convergentes : déplacements de frontière entre action privée et action publique, privatisation de l'action publique, politique d'accompagnement des évolutions, formes flexibles et souples d'intervention basées sur le partenariat et le désengagement financier. Dans cette convergence vers un système de gouvernance urbaine multiple, partenariale, les municipalités occupent des positions différentes : les municipalités de l'agglomération parisienne se situent en tant que leaders dans ces formes complexes de pouvoir urbain alors que les *boroughs* sont

plutôt en position de partenaires ; d'autre part les municipalités parisiennes sont prises dans des logiques de rivalité très fortes, et ont donc une vision moins intégrée du développement que les *boroughs* londoniens, du fait de leur plus grande autonomie financière et d'une moindre incitation de l'Etat au partenariat entre collectivités territoriales. Mais la position plus forte des municipalités de l'agglomération parisienne leur permet de mener des politiques sociales importantes, visant au maintien de la cohésion de la société locale. Les *boroughs* londoniens ont plus de difficultés à assumer de telles politiques, le partenariat avec le système associatif constituant de ce point de vue un rouage important du nouveau dispositif de la politique urbaine britannique.

Dans ce contexte de convergence vers la fragmentation des pouvoirs et de l'action, le problème essentiel des municipalités nous semble être *leur capacité d'intégration et de représentation des intérêts*, leur capacité à développer des stratégies par rapport au marché et aux autres niveaux de pouvoir. Les *capacités politiques* deviennent essentielles.

En région parisienne, la logique de compétition entre territoires, sans approche plus intégrée du développement, domine chez les acteurs locaux et constitue une limite à l'émergence d'un système de gouvernance partenariale « efficace ». De surcroît, les espaces les plus en difficulté ont peu de chances de s'en sortir dans ce système concurrentiel.

Inversement, la politique de l'Etat britannique incite à développer une logique partenariale, non seulement entre acteurs, mais aussi entre territoires, du moins entre les meilleurs ; mais la dépossession très forte des municipalités à Londres limite aussi un tel système de gouvernance, car leur faible autonomie financière réduit leur marge de manœuvre et surtout hypothèque leur capacité politique à jouer le rôle fort de coordinateur que nécessite ce système de pouvoir local complexe. De plus, là aussi, les territoires les « moins bons » dans la compétition sont laissés à l'écart. Il faudra quelques années pour juger si les changements politiques et institutionnels intervenus en Grande-Bretagne en 1997 et 1998 ont eu des effets dans ce domaine.

Convergence au regard des résultats des politiques de revitalisation ?

La structure des activités s'est modifiée progressivement en se tertiarisant, du fait de l'implantation d'établissements du tertiaire classique et du fait du processus d'externalisation qui a touché la plupart des firmes et a engendré la création de nombreuses sociétés dans le secteur des services aux entreprises.

On observe aussi une mutation parallèle de la composition sociale de la population, avec certes des différences très importantes dans l'ampleur et la temporalité du mouvement de progression des couches moyennes selon les communes : tardive et de plus faible ampleur dans les communes de gauche, mais aussi à Issy-les-Moulineaux où la priorité a été la revitalisation économique, qui est l'élément moteur du changement ; et en revanche, très importante à Wandsworth, où l'objectif était justement la *gentrification*, qui constitue le moteur du changement global.

Les « particularités » locales semblent avoir pour effet principal de retarder des évolutions inéluctables. Mais au-delà du décalage temporel, les différences d'approches de la revitalisation n'ont-elles pas produit des effets sociaux et spatiaux spécifiques qui finiraient par bloquer les convergences émergentes ?

D'un côté, des communes qui ont opté sans réserve pour la *gentrification*-tertiarisation de leur territoire et de l'autre des communes engagées de façon contradictoire dans un processus de revitalisation qui aboutit à intensifier les contrastes et les disparités internes. Des éléments de rupture et de discontinuité ont été introduits dans le tissu social, mais les politiques menées ont en même temps provoqué des formes extrêmes de paupérisation de certaines parties du territoire, avec comme résultat une fragmentation croissante de la société locale.

III. Institutions et outils de la revitalisation

A. Les institutions

Le rôle des institutions locales est sensiblement différent dans les deux agglomérations. Ce décalage tient à la fois à des traditions historiques et aux changements des années 80, qui ont redistribué les compétences et influé sur la manière dont la revitalisation peut être impulsée.

En France, la décentralisation de 1982-83 a profité à la fois aux communes, aux départements et aux régions. La région et le département, surtout en Ile-de-France, n'exercent qu'une influence limitée dans le domaine du développement économique. L'aménagement du territoire figure bien parmi les compétences régionales, mais c'est encore l'Etat qui a promulgué le schéma directeur de l'Ile-de-France (SDRIF) de 1994¹. Le département n'a pas de responsabilités directes dans l'aménagement et le développement, même si, dans les faits, il intervient de plus en plus,

¹ Depuis 1995 (loi Pasqua sur l'aménagement du territoire), cette compétence a été attribuée à la région.

notamment par une extension de ses compétences officielles en matière d'action sociale et de transports ; les sociétés d'économie mixte qu'il contrôle, en Seine-Saint-Denis comme dans les Hauts-de-Seine, constituent un des moyens de ces interventions. Mais c'est la commune dont les possibilités d'action se sont le plus élargies, y compris en banlieue parisienne, avec une concentration des pouvoirs entre les mains du maire, qui devient souvent le maître d'œuvre des programmes de revitalisation.

Le contraste est saisissant avec l'évolution qu'a connue Londres pendant la même période. L'abolition du GLC a supprimé tout niveau intermédiaire entre le *borough* et l'Etat. En 1992, la responsabilité de Londres a été confiée à un ministre du gouvernement central. En 1994, le gouvernement a réorganisé plusieurs services pour mieux gérer les politiques régionales. A Londres, le *Government Office for London* (GOL) a la responsabilité administrative de la plupart des fonctions gouvernementales. Les *boroughs* disposent d'une faible marge de manœuvre, le gouvernement encourageant les initiatives locales par l'intermédiaire de nouvelles « agences », qui court-circuitent le rôle traditionnel des municipalités. Les politiques de la formation et de l'emploi sont transférées à des *Training and Enterprise Councils* présidés par des chefs d'entreprise locaux. La construction neuve de logements sociaux passe presque exclusivement par des sociétés spécialisées, alors qu'elle relevait jadis principalement des *boroughs*. Le gouvernement central a affaibli les pouvoirs locaux et encouragé l'implication directe du secteur privé dans le développement urbain.

Le contexte de la revitalisation oppose donc une situation française, où l'autonomie d'autorités locales élues a été accrue, à une situation anglaise, où les municipalités ont été affaiblies au profit de nouvelles « agences » dont les principes d'action relèvent plus d'objectifs nationaux que locaux.

Le schéma directeur de l'Ile-de-France de 1994 a eu pour effet de débloquer un certain nombre d'initiatives communales qui étaient en contradiction avec le document précédent, datant de 1976. Il est par ailleurs peu volontariste et laisse aux communes une marge de manœuvre appréciable. C'est surtout le cas pour Montreuil, qui n'appartient pas à une « zone stratégique », alors qu'Issy est une composante du Val-de-Seine, structure intercommunale créée autour des terrains Renault de Billancourt. L'ouest de l'agglomération est aussi concerné par le ratio de 2 m² de logements pour 1 m² de bureaux, institué par le gouvernement au début des années 90 afin d'éviter la concentration des emplois à l'ouest et des logements à l'est.

A Londres, les attributions du GLC en matière d'aménagement ont été pour l'essentiel reprises par le gouvernement central. Les *boroughs*

doivent respecter les directives du gouvernement dans l'élaboration de leur *Unitary Development Plan*. L'UDP d'Islington a ainsi été approuvé en 1994 après de longues controverses avec l'Etat. Celui-ci intervient aussi dans des dossiers locaux : il a par exemple passé outre au refus de Wandsworth d'accepter une opération immobilière de grande hauteur au bord de la Tamise.

B. Les outils

Pour maîtriser les changements économiques et sociaux, les autorités locales ne disposent pas des mêmes instruments en France et en Angleterre. Trois types de dispositifs sont à considérer : ceux qui organisent le contrôle de l'usage du sol, ceux qui favorisent l'implantation des entreprises, ceux qui permettent de mobiliser des financements extérieurs.

La maîtrise du territoire

D'une façon générale, les outils de la maîtrise du foncier paraissent plus développés en France, avec notamment le droit de préemption, qui n'a pas son équivalent en Grande-Bretagne. Il ne faut cependant pas exagérer les possibilités qu'il offre : le problème ne réside pas tant dans la nécessité de justifier la préemption par l'«intérêt général» que dans la possession des ressources nécessaires pour acheter les biens mis en vente. La constitution de réserves foncières, souhaitée par les municipalités de gauche, est ainsi freinée, surtout depuis la diminution des capacités financières des communes.

Dans les deux pays, il existe des plans d'aménagement couvrant l'ensemble de la commune. Mais le POS (plan d'occupation des sols) français est surtout un constat de l'utilisation du sol, assorti de permissions et de restrictions ; classer une parcelle en «zone industrielle» y interdit la construction de logements mais ne garantit pas l'installation d'entreprises ! Le POS peut ouvrir des possibilités de construction et orienter l'usage du sol ; en revanche, il ne contient pas de véritable programme d'aménagement. On observera cependant que les POS récemment révisés (par exemple, en 1992 à Issy-les-Moulineaux) incluent, dans leur texte de présentation, des indications sur la politique que veut mener la municipalité ; mais le document ne précise ni l'échéancier ni le financement. Beaucoup de municipalités considèrent aujourd'hui que ce document est mal adapté pour constituer un outil d'aménagement ; elles l'utilisent pour contrôler l'usage du sol, mais n'hésitent pas à multiplier les modifications de détail pour permettre telle ou telle opération conforme à

leurs vœux. A Montreuil, la révision de 1996 a produit un «POS qualitatif», d'utilisation plus souple que la formule traditionnelle. En outre, les municipalités emploient largement la procédure dérogatoire de la ZAC (zone d'aménagement concerté).

L'UDP britannique, établi lui aussi sous la responsabilité de la municipalité, présente un aspect plus volontariste puisqu'il désigne les terrains vacants ou réutilisables qui seront destinés à la construction de logements, d'activités, de bureaux..., avec des prévisions quantitatives et temporelles. On peut toutefois se demander s'il n'y a pas là l'illusion d'une maîtrise de son devenir par la collectivité locale, car la réduction de ses capacités financières soumet la réalisation de ses objectifs à la participation de l'Etat et du secteur privé.

L'impression qui prévaut, à Londres comme en Ile-de-France, est que la revitalisation n'obéit pas à des plans d'ensemble mais résulte d'une *juxtaposition d'opérations au coup par coup*, menées en fonction des opportunités (foncières, économiques, politiques...) rencontrées. Cela n'exclut pas une cohérence éventuelle des principes d'intervention, qu'elle préexiste aux opérations ou soit recomposée *a posteriori* dans le discours des élus ; mais l'unité est bien le programme territorialisé, dont le périmètre correspond à une ancienne emprise industrielle, à un quartier d'habitat ancien ou à un quartier mêlant habitat et industrie.

Pour cela, la commune française dispose avec la ZAC d'un outil remarquable, surtout depuis qu'elle en a acquis la maîtrise (1985), en application des lois de décentralisation. Jusqu'à une époque récente — la ZAC, synonyme de bouleversements urbains, est moins bien perçue aujourd'hui dans l'opinion—, cette procédure a été systématiquement utilisée pour les programmes d'aménagement complexes, notamment ceux qui concernaient un tissu ancien où la propriété foncière était morcelée. La ZAC a largement contribué à dévaloriser le POS, puisqu'elle est dérogatoire à ses prescriptions. Avec une telle procédure, toutes les articulations sont possibles entre opérateurs publics et privés, ainsi que toutes les formes de mixité d'usage du sol, les seules limites étant le contrôle de légalité et... l'équilibre financier de l'opération.

Bien sûr, des intervenants privés sont dans la plupart des cas associés à la réalisation des ZAC, mais sur des programmes établis par les municipalités. Celles-ci peuvent prendre en charge elles-mêmes l'aménagement, généralement par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte (SEM) où le capital public est majoritaire¹, ou bien le confier à des

¹ Issy a une SEM municipale et Montreuil plusieurs. Les communes peuvent aussi faire appel aux SEM de leurs départements respectifs (Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis). En Grande-Bretagne, on utilise plutôt des agences semi-indépendantes, co-financées par le secteur privé, comme l'office du tourisme d'Islington ou les *town centre managers* (animateurs) de Wandsworth, chargés de la mise en œuvre des politiques de la municipalité dans le centre-ville.

opérateurs privés ; ce dernier choix relève surtout d'options idéologiques, ce qui explique sa fréquence à Issy (municipalité de droite) et son absence à Montreuil. Il faut tout de même observer qu'en raison de la crise de l'immobilier la position des communes dans la négociation avec le secteur privé s'est sensiblement dégradée depuis le début des années 90 : face à des promoteurs devenus prudents et exigeants, elles sont amenées à infléchir les programmes en fonction de leurs demandes.

On se rapproche ainsi du système londonien, où le partenariat public-privé et la réalisation des opérations par le secteur privé constituent la règle. Cela s'explique par les problèmes financiers des municipalités et par l'absence de procédures contraignantes de type ZAC, mais aussi par les pressions de l'Etat (sous le gouvernement conservateur). L'intervention municipale se limite le plus souvent à des «orientations» (*development briefs*) constituant la base des accords avec les intervenants privés. Ici aussi, la couleur politique de la municipalité induit un plus ou moins grand volontarisme dans l'affirmation des priorités municipales. Le gouvernement conservateur a accru le poids du secteur privé en permettant aux promoteurs d'interjeter appel des décisions des autorités locales et en faisant de l'implication du secteur privé dans les projets une condition *sine qua non* de l'attribution des subventions d'Etat. Le programme *Urban Challenge*, qui met les *boroughs* en compétition, illustre bien cette pratique.

La maîtrise du développement économique

La revitalisation passe par l'attraction de nouvelles entreprises. Il ne suffit pas pour cela de leur affecter des terrains : la concurrence qui s'est exacerbée entre les collectivités territoriales oblige à se faire mieux connaître, à mettre en valeur ses atouts, à contacter directement les chefs d'entreprise, à les aider à monter des dossiers. Dans ce domaine, une politique dynamique permet aussi de faire un tri, entre les implantations peu gratifiantes et peu créatrices d'emplois (entrepôts par exemple) et celles qui concourent à valoriser l'image de marque de la localité (hautes technologies, sièges sociaux, centres commerciaux, activités culturelles et de loisirs...). Les municipalités ont donc dû s'initier à la culture d'entreprise, apprendre à exercer de nouvelles fonctions, se doter des services adéquats.

Deux de ceux-ci revêtent une importance particulière :

- Le service économique, qui réalise des études et sert d'interlocuteur aux entreprises. Son émergence comme organisme autonome est relativement récente et peut être considérée comme une conséquence de la Crise, qui a

obligé les municipalités à intervenir dans le domaine de l'action économique ; mais il peut avoir des origines plus anciennes en tant que composante des services techniques ou d'urbanisme. Montreuil possède un des plus anciens de la région parisienne, fondé en 1979. A Islington comme à Wandsworth, le service économique s'est dissocié du service d'urbanisme dans les années 80 ; dans le premier cas, c'est un service autonome, plus technique que politique ; dans le second cas, il a été intégré aux services financiers et a des liens beaucoup plus étroits avec les élus. A Montreuil et à Issy, le service économique apparaît comme un élément-clé de la politique de revitalisation ; il agit sous l'autorité directe du maire, qui s'implique personnellement dans les contacts entre la commune et le secteur privé.

- Le service de communication, qui a la charge de mettre en œuvre la politique d'«image» de la municipalité, de publier des documents d'information, d'organiser des réunions, etc. Il s'agit, dans les communes françaises étudiées, d'un service autonome dont les missions sont importantes : cela s'explique par l'identité communale marquée, le contrôle étroit de la municipalité sur les politiques locales et la personnalisation du pouvoir par le maire. A Issy, la communication relève d'une SEM spécialisée, tandis qu'à Montreuil le service économique assure lui-même une partie de la tâche, notamment par l'intermédiaire de son journal «Entreprendre». Dans les *boroughs* londoniens, il n'existe pas de service autonome, et la communication porte plus sur les projets de développement que sur les collectivités locales elles-mêmes.

Mais le *marketing* urbain implique d'avoir quelque chose à offrir. Les aides aux entreprises peuvent revêtir des formes variées, qui ne sont pas très différentes d'un pays à l'autre. On distinguera ici les actions d'information (par exemple pour le montage des dossiers de financement), les aides indirectes (réalisation des infrastructures de transport, programmes de formation, prospection des marchés!...) et les aides directes. La participation au capital des entreprises ne relève pas des missions des municipalités ; en revanche, les exemptions fiscales et la mise à disposition (gratuitement ou à faible coût) de terrains ou de bâtiments constituent des formes habituelles d'intervention. Les opérations au coup par coup tendent à céder la place à une contractualisation des relations entre le secteur public et le secteur privé et entre les différents niveaux de décision. Cette culture du «partenariat», traditionnelle dans les pays anglo-saxons, s'est largement implantée en France depuis une dizaine d'années. Elle permet une meilleure mobilisation des diverses sources de financement, mais limite l'autonomie de décision des municipalités.

¹ Montreuil est ainsi en pointe pour l'aide à l'exportation des PME (petites et moyennes entreprises).

Le partenariat

Le rôle du maire comme ambassadeur de la commune nous semble une différence fondamentale entre la France et la Grande-Bretagne. En France, l'organisation et la pratique du pouvoir municipal ont donné au maire, par rapport au conseil municipal, un poids considérable dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales. Cependant la situation varie d'une commune à l'autre, en fonction notamment de la personne du maire et de l'autorité qu'il tire de l'exercice d'autres mandats. Le cumul de ceux-ci, limité mais pas interdit pas la loi¹, fournit des leviers pour appuyer l'action locale au niveau du département, de la région et/ou de l'Etat. Les maires de Montreuil et d'Issy sont tous les deux députés² ; celui d'Issy a en outre occupé des fonctions ministérielles. Ce sont des personnalités connues, qu'interviewent les médias, qui s'expriment dans des colloques, qui écrivent des livres.

Au contraire, dans les *boroughs*, le pouvoir local est exercé de façon beaucoup plus collective. Le personnage important est ici le *leader* du groupe majoritaire au conseil municipal. Certes, il peut utiliser cette fonction comme tremplin pour une carrière politique nationale, ce qui donne éventuellement aux politiques locales une valeur d'exemplarité : ce fut le cas dans les années 1980 à Wandsworth et à Islington³, dont les *leaders* devinrent membres du Parlement (*MPs*). Mais l'absence de cumul des mandats introduit une différence essentielle avec la France : si le *MP* peut jouer un rôle d'intercession en faveur de son *borough* d'origine, il n'y exerce plus aucune responsabilité directe.

Toutefois, la différence dans les canaux utilisés ne recouvre pas nécessairement une opposition fondamentale des pratiques. Le démarchage des entreprises privées (employeurs, promoteurs) figure aujourd'hui partout à la base du système. Il peut utiliser la médiation institutionnelle des Chambres de commerce et d'industrie, dont la qualité de la collaboration est toutefois assez variable d'un lieu à l'autre. Il s'accompagne d'une recherche des subventions et des prêts mobilisables, qu'ils soient fournis par l'Etat, par le département et la région (en France), ou par l'Union européenne.

En Grande-Bretagne, les associations constituent le troisième pilier du système ; le gouvernement conservateur a favorisé leur participation

¹ Une réglementation plus restrictive est à l'étude en 1998.

² Cette situation n'est évidemment pas la plus répandue, surtout dans des communes de taille relativement modeste comme Issy-les-Moulineaux (un maire député ou sénateur est plus fréquent dans les grosses communes de banlieue comme Montreuil). Les études de cas ont été choisies (voir introduction) en fonction du caractère innovant des politiques de revitalisation; ce n'est sans doute pas un hasard si dans les deux exemples, on retrouve la figure du député-maire.

³ Là non plus, il ne faut pas généraliser : ces cas représentent plus l'exception que la règle. Les innovations municipales concernèrent surtout la privatisation à Wandsworth et la décentralisation intra-municipale à Islington.

aux projets, peut-être pour susciter un contre-pouvoir face aux municipalités travaillistes. Il est vrai que la vie associative est beaucoup plus active qu'en France, où elle exerce surtout une fonction de contestation et de proposition, accédant rarement au statut de véritable partenaire¹. L'Union européenne intervient depuis peu dans le dispositif, notamment par le programme d'initiative communautaire URBAN, très sollicité dans les projets londoniens alors qu'il commence tout juste à apparaître sur la scène francilienne ; en outre, Islington est éligible à l'objectif 3² des fonds structurels, mais a été exclue de la zone d'objectif 2³ qui couvre l'Est de Londres. Cette différence de traitement entre Londres et l'agglomération parisienne reflète probablement plus la pugnacité du gouvernement britannique dans les négociations européennes qu'une inégale gravité des problèmes !

Les finances locales

Les difficultés financières constituent un point commun aux municipalités londoniennes et franciliennes. En France, la décentralisation ne s'est pas accompagnée de transferts financiers correspondants et, ces dernières années, la forte croissance des impôts locaux a traduit l'ampleur des besoins des collectivités territoriales. Les ressources de Montreuil et d'Issy proviennent principalement des impôts locaux, en premier lieu la taxe professionnelle perçue auprès des entreprises (47 et 42 % des recettes respectivement). Celle-ci est sujette à des variations importantes en fonction de l'évolution de l'emploi ; à Montreuil, elle est tombée de 60 % à 47 % des recettes entre 1990 et 1996 ; au contraire, à Issy, favorisée par sa situation en proche banlieue ouest, l'installation de nouvelles entreprises⁴ a amélioré la base fiscale de la commune. Issy peut ainsi appliquer un taux de taxe professionnelle plus bas que celui de Montreuil, ce qui renforce son attraction sur les entreprises. Il y a là une cause d'accroissement des disparités entre les communes, que le gouvernement a tenté de combattre par des mesures de péréquation. Mais la réforme de la taxe professionnelle adoptée en 1998 n'a pas résolu ce problème.

A Londres, les réformes du début des années 90 n'ont fait qu'accentuer la dépendance de l'Etat, qui fixe le taux des impôts locaux. Il a par ailleurs fortement réduit les dotations attribuées aux *boroughs*. Sous les gouvernements Thatcher et Major, Wandsworth a été relativement bien

¹ On notera toutefois une évolution, en relation avec la politique de la ville (contrats de ville), qui peut confier certaines tâches (animation, insertion...) à des associations.

² Aide au chômage de longue durée et à l'insertion professionnelle des jeunes (Fonds social européen).

³ Aide à la reconversion des régions en déclin industriel.

⁴ Le nombre total d'actifs travaillant dans la commune est passé de 29 000 à 37 000 entre 1990 et 1997

traîtée, en tant que vitrine de la gestion locale des conservateurs. Ce ne fut pas le cas d'Islington, cataloguée comme municipalité «dépensière». Pratiquement toutes les décisions en matière d'investissement doivent être approuvées par le gouvernement central. On comprend dans ces conditions que les *boroughs* soient devenus de moins en moins interventionnistes.

A Londres, les fonds pour la revitalisation proviennent principalement des appels d'offres organisés par l'Etat. Jusqu'au début des années 90, les programmes étaient négociés entre le gouvernement et les *boroughs*, ceux-ci étant responsables de leur mise en œuvre. Depuis lors, les crédits ont été fortement réduits et les projets mis en compétition. Beaucoup de programmes antérieurs ont été regroupés en 1994 dans le *Single Regeneration Budget Challenge Fund* ; sur 124 projets présentés à Londres, 49 seulement ont été retenus. Les critères de choix favorisent le partenariat public-privé et la conformité aux orientations du gouvernement. De ce fait, le processus d'élaboration des projets a évolué, le *borough* perdant son rôle de chef de file. Wandsworth a obtenu un financement pour un projet de développement du commerce et des loisirs en centre-ville, Islington pour un projet intercommunal concernant la zone de la gare de Kings Cross. La loterie nationale sert aussi à financer certaines opérations, comme la relance du théâtre de Sadlers Wells à Islington. Ce système au coup par coup a rendu plus floues les priorités en termes de revitalisation.

Conclusion

En partant du constat d'une forte différenciation interne de chacune des métropoles, notre intention était de tenter d'identifier les dynamiques de changement et les facteurs institutionnels et politiques influençant les transformations locales. Les enjeux dépassent les municipalités concernées : un accroissement des inégalités à l'intérieur des agglomérations peut en effet retentir sur leur image et sur leur compétitivité.

Nous avons sélectionné quatre municipalités de première couronne qui ont suivi à quelques nuances près la même trajectoire : une forte croissance démographique liée à l'industrialisation, un déclin prononcé des activités de fabrication, une substitution partielle des activités de services, au moins jusqu'à la crise de l'immobilier de 1989-1990. Nous avons étudié les réponses à la crise issues des politiques locales, en focalisant l'attention sur les années 80 et 90, et

en replaçant cette évolution dans le contexte des changements politiques et institutionnels survenus dans les deux pays au cours de la période. Quels éléments de généralisation peut-on tirer de cette étude ?

Il existe des liens évidents entre les changements économiques et sociaux et les politiques locales. Dans tous les cas, la désindustrialisation a favorisé une évolution de l'électorat, installant durablement des municipalités de droite à Wandsworth¹ et à Issy, obligeant les municipalités de gauche d'Islington et de Montreuil à infléchir leur politique². Les mutations démographiques des années 80 et l'arrivée de jeunes ménages appartenant à la classe moyenne distinguent Wandsworth des autres municipalités, même si l'on peut retrouver certains de ces caractères à Issy, ainsi que dans le sud d'Islington, proche du centre de Londres. Les changements sociaux ont été moins prononcés à Montreuil, où la revitalisation a commencé plus tard et n'a touché qu'une petite partie du tissu ancien. Il apparaît ainsi clairement que la localisation des communes par rapport aux axes de développement des agglomérations constitue un élément important, qui élargit ou rétrécit le champ des possibilités de revitalisation.

Les *boroughs* britanniques témoignent d'une identité moins forte que les communes de proche banlieue parisienne. Cela tient à leur taille plus grande et à leur hétérogénéité, mais aussi à un pouvoir local peu personnalisé, que le gouvernement conservateur a continué à affaiblir dans les années 80 et 90.

Cependant, à Londres comme en Ile-de-France, la tendance des années 90 est d'abandonner les grandes opérations ambitieuses au profit d'objectifs plus ponctuels et plus modestes, où l'environnement et le cadre de vie tiennent une place croissante. Issy fait en partie exception, en continuant à développer de gros programmes de bureaux, qui trouvent toujours preneur malgré la crise de l'immobilier³. Ce contexte favorable permet au maire de maintenir une attitude dynamique et interventionniste, alors que la position de son homologue de Montreuil apparaît aujourd'hui plus défensive. Quant aux *boroughs* londoniens, il n'est pas exclu qu'ils retrouvent une marge d'initiative en s'adaptant à de nouveaux partenariats, que le gouvernement de Tony Blair devrait continuer à

¹ La municipalité conservatrice a résisté à la vague travailliste de 1994.

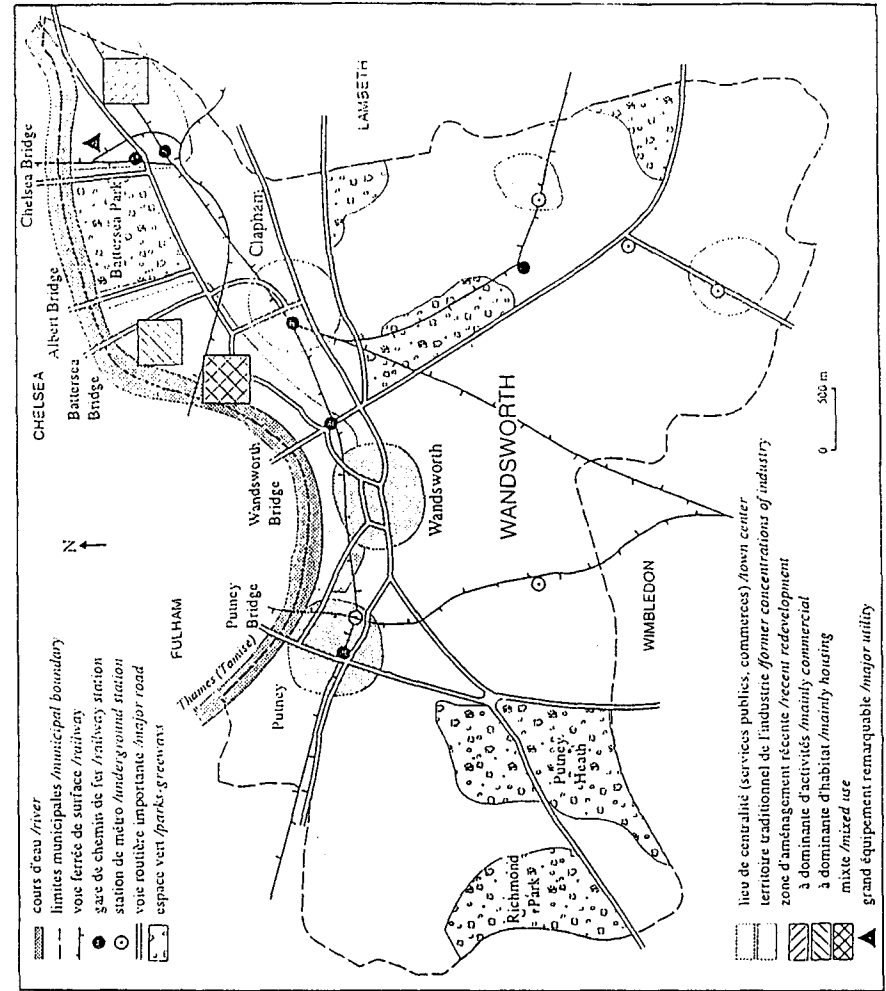
² A Islington, l'embourgeoisement des trente dernières années a contribué à la relève des "anciens" par les "nouveaux" travaillistes. A Montreuil, la démission du maire du Parti communiste traduit une prise de distance vis-à-vis de l'idéologie traditionnelle de la banlieue ouvrière.

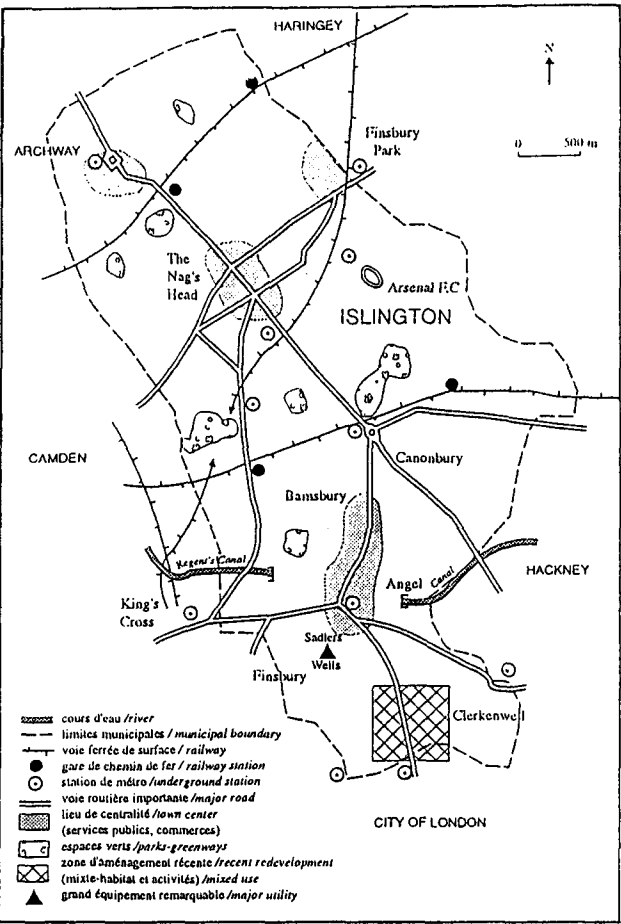
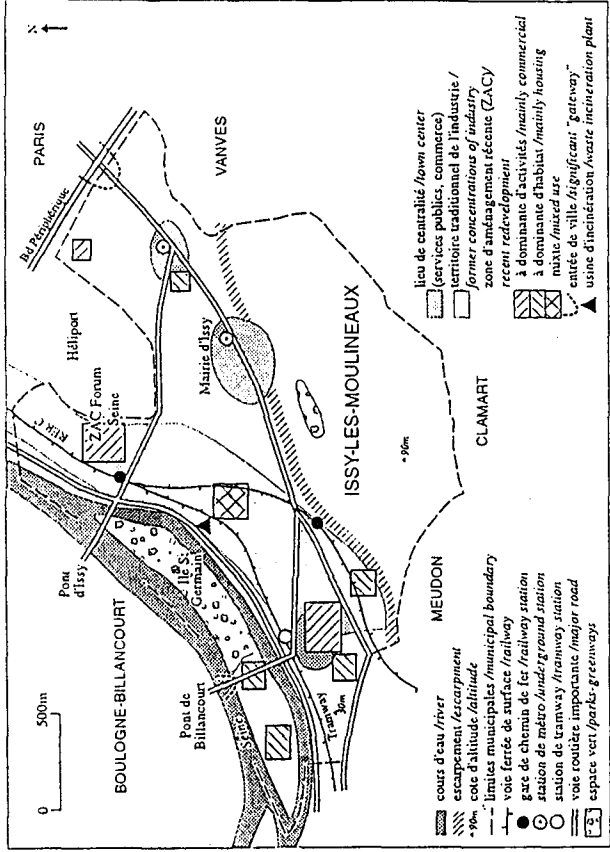
³ La spécialisation dans la "communication" s'est avérée très profitable. De janvier 1995 à juin 1997, 160 000 m² de bureaux ont été commercialisés à Issy.

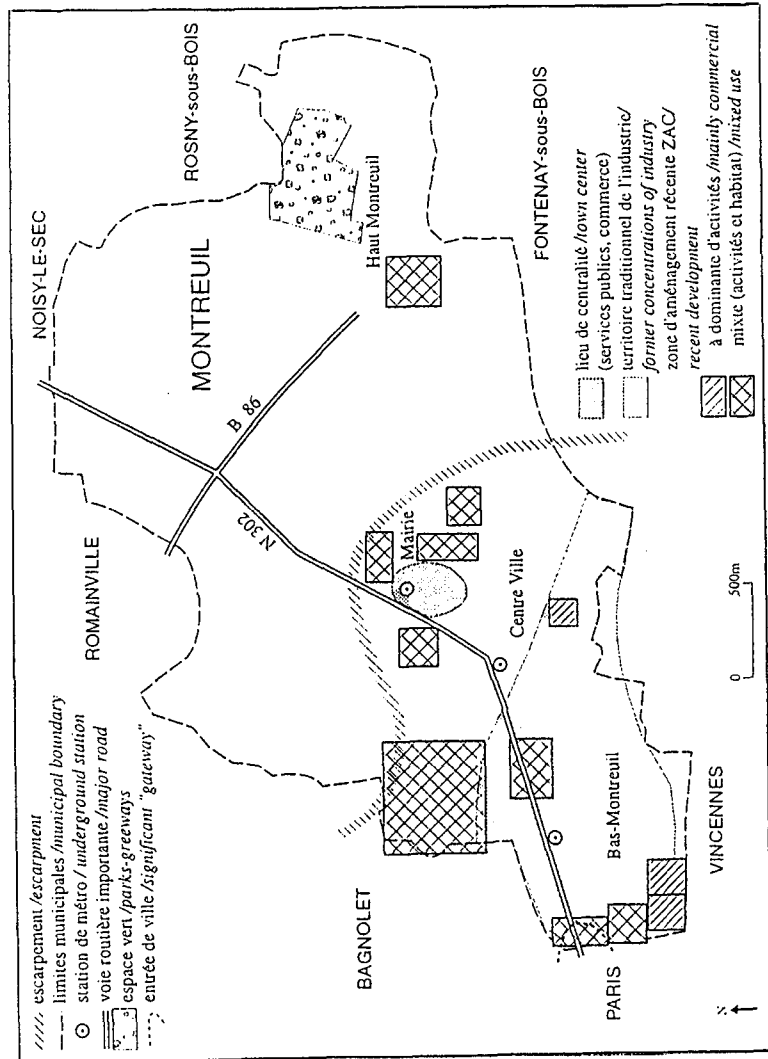
encourager ; l'intercommunalité bien engagée peut devenir un atout, dont les communes de la banlieue parisienne commencent tout juste à saisir l'intérêt.

En définitive, les réponses aux changements économiques résultent clairement de l'interaction de facteurs internes (base sociale, héritage industriel, structures de pouvoir) et de facteurs externes (position géographique, cadre institutionnel, conjoncture économique et immobilière). L'opposition droite-gauche n'est pas le seul clivage qui apparaît. L'esprit de compétition qui prévaut à Issy diffère du paternalisme conservateur des édiles de Wandsworth. Islington s'est plus clairement engagée que Montreuil dans de nouveaux partenariats, en l'occurrence pour capter une partie de l'essor touristique de Londres.

Dans les deux pays, l'arrivée au pouvoir de nouveaux gouvernements (1997) et une certaine reprise du marché immobilier ont modifié les conditions externes des politiques municipales. On peut toutefois douter que cela efface les différences institutionnelles et transforme en profondeur les stratégies locales.







Les politiques de revitalisation des aires d'ancienne industrie à Londres et en Ile-de-France

- Introduction**5

- I- Les contextes régionaux et locaux**.....8
 - A. Industrialisation et urbanisation..... 8
 - B. Les nouvelles conditions de la deuxième moitié du XX^e siècle 10
 - C. Le cadre communal 12
 - D. Le paysage politique..... 15

- II. Les approches de la revitalisation urbaine**.....17
 - A. Des différenciations dans l'approche de la revitalisation locale entre les communes de droite et celles de gauche 18
 - B. Vers une convergence des processus de revitalisation ?..... 28

- III. Institutions et outils de la revitalisation**32
 - A. Les institutions 32
 - B. Les outils 34

- Conclusion**.....40

- Annexe**.....43

Cahiers μ Recherches déjà parus :

n° 1 (avril 1992)

Aquosité urbaine

(André Guillerme, Gilles Hubert, Mitsukuni Tsuchya)

n°2 (septembre 1992)

L'habitat des étudiants en France

(Pierre Merlin, Joëlle Jacquin, Philippe Genestier)

n°3 (décembre 1992)

La gestion sociale urbaine dans les pays en développement

(Annick Osmont, Geneviève Garcia-Oriol, Marlène Ghorayeb, Sylvvy Jaglin, Corinne Rocher)

n°4 (mars 1993)

Mutation des activités économiques et métropolisation

(Isabelle Geneau de Lamarlière)

n°5 (juin 1993)

Difficultés d'une nécessaire coopération entre collectivités territoriales

(Elisabeth Decoster, Jean Claude Boyer, Joëlle Jacquin, Marie-Françoise Gribet)

n°6-7 (septembre-décembre 1993)

La ville en feu (actes de la journée du 4 juin 1993 organisée par le laboratoire TMU)

(Edités par Stéphane Yérasimos et Franck Friès)

n°8 (septembre 1994)

L'urbanisme universitaire à l'étranger (Grande-Bretagne, Pays Bas, Suède, Espagne, Etats-Unis)

(Pierre Merlin)

n°9-10 (juin 1996)

Patrimoine urbain et modernité (actes de la journée du 7 novembre 1995 organisée par le laboratoire TMU)

(Edités par Jean-Pierre Traisnel et Aly Sada Timéra)

LABORATOIRE THÉORIE DES MUTATIONS URBAINES

Institut Français d'Urbanisme

Cité Descartes

4, rue Nobel

77420 Champs-sur-Marne

☎ 01 64 68 91 62 ☎ 01 64 68 96 87

✉ ltmu@msh-paris.fr

✉ Elisabeth Decoster Elisabeth.decoster@univ-paris8.fr

✉ Peter Newman newmanp@wmin.ac.uk

ISSN 1169 – 7342
