

LA GOUVERNANCE DE L'AMÉNAGEMENT À LONDRES ET MADRID



**PAR MARIANNE CHAPEL, JADE CHARBONNIER, LOÏCK RAUSCHER
LAURANCEAU, QUENTIN ROBERTSON, ET ABDEL-KÉBIR SOHLI
TUTRICE : MARTINE DROZDZ, CHARGÉE DE RECHERCHE AU CNRS**

**MASTER STRATÉGIES
TERRITORIALES ET URBAINES**

**PROJET COLLECTIF
2020-2021**

JUIN 2021

Version diffusable.

ABSTRACTS

Ce rapport, commandé par l'Institut Paris Région aux étudiant·e·s de l'École Urbaine de Sciences Po, analyse les systèmes de gouvernance de l'aménagement dans deux métropoles européennes : Londres et Madrid. Il vise à mettre en lumière dans quelle mesure et comment les modalités de l'urbanisme négocié pratiqué dans les deux villes fabriquent des espaces urbains différents. La méthode adoptée est celle de l'enquête qualitative : une dizaine d'entretiens par ville ont été menés avec des acteurs universitaires et de terrain, ainsi qu'un travail d'analyse morphologique. Notre étude met en avant l'importance des logiques de rentabilisation de l'aménagement à l'œuvre dans les deux villes. Les collectivités locales sont soumises à une forte contrainte financière, imposée par l'État central, qui les empêche d'investir les capitaux nécessaires pour mener à elles seules l'aménagement. Londres et Madrid partagent par ailleurs une idéologie néolibérale qui valorise les partenariats publics-privés et cherche à attirer les investissements étrangers.

Mots-clés: aménagement, urbanisme négocié, ville néolibérale, Londres, Madrid, municipalisme entrepreneurial

This report, commissioned by the Institut Paris Région from students at the Urban School of Sciences Po, analyses the planning governance systems in two European metropolises: London and Madrid. This paper contributes to understanding how the methods of negotiated urban planning shape different cities. Building on a qualitative research method, we analysed ten interviews with academic and field actors in each city and we conducted a morphological analysis. Our study highlights the importance of value-capture mechanisms at stake in the development of the two cities. Local authorities are subject to strong financial constraints, imposed by the government which prevents them from investing in strategic development. London and Madrid share a neo-liberal ideology that values public-private partnerships and seeks to attract foreign investment.

Keywords: development, planning, negotiated urbanism, neoliberal city, London, Madrid, entrepreneurial urbanism

Este informe fue encargado por el Institut Paris Région a los estudiantes de la Escuela Urbana de Sciences Po y analiza los sistemas de gobernanza de la planificación en dos metrópolis europeas: Londres y Madrid. Su objetivo es comprender en qué medida y de qué manera el urbanismo negociado produce distintas ciudades. El método adoptado es una encuesta cualitativa: se realizaron unas diez entrevistas para cada ciudad con actores académicos y de terreno, así como un análisis morfológico. Nuestra investigación pone de manifiesto la importancia de la lógica de rentabilidad del desarrollo actual en las dos ciudades. Las autoridades locales están sujetas a una fuerte restricción financiera, impuesta por el Estado central, que les impide invertir el capital necesario para llevar a cabo el desarrollo urbano. Londres y Madrid también comparten una ideología neoliberal que valora las asociaciones público-privadas y busca atraer la inversión extranjera.

Palabras clave: Ordenación, planificación, urbanismo negociado, ciudad neoliberal, Londres, Madrid, urbanismo empresarialista.

EXECUTIVE SUMMARY

Londres et Madrid représentent deux modèles de l'aménagement négocié. À l'inverse du fonctionnement français, l'aménagement se caractérise ainsi par la forte collaboration entre acteurs publics et privés. Les deux villes se distinguent toutefois par leur histoire politique, leurs ambitions actuelles et les moyens utilisés pour les mettre en œuvre. Ce travail cherche à montrer comment ces différences influencent la fabrique urbaine contemporaine.

À Londres et à Madrid, la gouvernance de l'aménagement se partage entre un cadre normatif qui fixe les grandes orientations stratégiques, et une mise-en-œuvre marquée par des pratiques ancrées de négociation entre acteurs. Les deux villes disposent de documents de planification : métropolitains à Londres, municipaux à Madrid. L'État est, à Londres comme à Madrid, un acteur ambivalent : central par la contrainte financière et le cadre réglementaire qu'il impose aux collectivités, il est en retrait dans la réalisation opérationnelle de l'aménagement où il n'intervient que de façon ponctuelle.

Dans les deux villes, l'aménagement opérationnel de la ville s'organise au fil des projets négociés entre acteurs publics et privés. La faible autonomie financière des collectivités, qui subissent l'austérité budgétaire, les pousse à adopter des stratégies de municipalisme entrepreneurial pour attirer les capitaux nécessaires au financement des infrastructures publiques ou des logements sociaux. La privatisation du foncier dans les deux capitales accroît leur dépendance aux acteurs privés pour mener des projets de logement et d'aménagement. À Londres, le morcellement des parcelles induit par la privatisation a conduit à un urbanisme de projet qui se solde par une morphologie urbaine fragmentée. À Madrid, les mécanismes de spéculation financière créent là aussi des ruptures franches dans l'organisation de la ville : certaines zones se développent fortement pour dégager des profits, alors que d'autres sont laissées en friches, en manque de capitaux, donnant un urbanisme que l'on peut qualifier d'excell.

La recherche de la rentabilité, à la fois imposée par le manque d'accès au capital à Londres, et recherchée, dans une appropriation du discours néolibéral à Madrid, conduit les villes à privilégier des formes de bâti très denses qui laissent peu de place aux espaces publics et à la nature. Les aménagements sont réalisés dans une perspective de valorisation du foncier et d'attractivité, au détriment des quartiers les plus démunis qui en subissent les externalités négatives sans toujours profiter des avantages. Le logement social est insuffisant et inadapté à Londres comme à Madrid : cher à produire et peu rentable, les pouvoirs publics le délaissent au profit du « logement abordable » peu ciblé socialement et plus facilement finançable.

Sciences Po
École urbaine
Master Stratégies territoriales et urbaines

Projet collectif — Juin 2021

**« LA GOUVERNANCE DE L'AMÉNAGEMENT
À LONDRES ET MADRID »**

Par Marianne Chapel, Jade Charbonnier, Loïck Rauscher
Lauranceau, Quentin Robertson, et Abdel-Kébir Sohli

Avec l'aide de Martine Drozd, chargée de recherche au
CNRS

Sur commande de l'Institut Paris Région

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier l'École urbaine de Sciences Po Paris et l'Institut Paris Région de nous avoir confié ce projet collectif. Nous remercions tout particulièrement Tanguy LE GOFF, pour ses précieux conseils et le suivi attentif de notre travail tout au long de cette année.

Nous remercions très chaleureusement notre tutrice, Martine DROZDZ, pour son encadrement rigoureux, sa disponibilité, son enthousiasme et sa grande bienveillance.

Nous souhaitons aussi remercier Aliénor HEIL-SELIMANOVSKI, chargée d'études économie de l'aménagement à l'IPR pour son écoute et ses conseils lors de la présentation de nos résultats.

Nous remercions également Irène MBOUMOUA pour son investissement dans le Master Stratégies territoriales et urbaines, et son accompagnement à chaque étape du projet collectif et sa disponibilité.

Enfin, nous tenons à remercier l'ensemble des acteurs et actrices de Londres et de Madrid pour le temps qu'ils et elles nous ont généreusement accordé en entretiens ou lors des visites de terrain.

TABLE DES MATIÈRES

Abstracts	2
Executive Summary	4
SIGLES	9
Introduction	10
Comparer les systèmes de gouvernance de l'aménagement à Londres et à Madrid	10
Madrid et Londres, entre ambitions et adaptations à la ville globale	12
Les acteurs de l'aménagement : un cadre stratégique public et une mise en œuvre privée.....	18
Présentation des études de cas	22
Contraintes normatives et financières de l'aménagement métropolitain	28
La planification entre aménagement stratégique et règlement d'urbanisme	29
Des collectivités locales sous contrainte financière	32
L'influence de la spéculation immobilière sur la forme des projets.....	37
La privatisation du foncier, vecteur de la privatisation de l'aménagement.....	41
Une privatisation historique du foncier	42
Les dynamiques actuelles : entre poursuite de la privatisation et tentatives de rachat public	47
Rapport de forces et de coopération dans la conception des projets d'aménagement	56
Négociations entre acteurs publics.....	57
Négociations entre acteurs publics et privés.....	61
Le libéralisme immobilier : rentabilité et formes urbaines	68
La densification comme source de profit	69
L'espace public en danger : entre privatisation et valorisation foncière	77
Logement social : une offre insuffisante et trop chère	82
Conclusion : deux modèles d'aménagement négocié.....	85
Londres, l'aménagement façonné par les projets privés et encadré par la métropole.....	85
Madrid, la convergence du libéralisme immobilier et du municipalisme entrepreneurial.....	86
BIBLIOGRAPHIE	88
TABLE DES ILLUSTRATIONS	99
INDEX.....	101
ANNEXES	103

SIGLES

LONDRES

CIL : Community Infrastructure Levy

GLA : Greater London Authority

LEAP : London Economic Action Partnership

TfL : Transport for London

MADRID

ADIF : Administrador de Infraestructuras Ferroviarias

BBVA : Banco Bilbao Vizcaya Argentaria

DCN : Distrito Castellana Norte

EMVS : Empresa Municipal de Vivienda y Suelo

PGOUM : Plan General de Ordenacion Urbana de Madrid

PP : Partido Popular

PSOE : Partido Socialista y Obrero Español

RENFE : Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles

SOCEMI : sociedades cotizadas anónimas de inversión en el mercado inmobiliario, équivalent espagnol des Sociétés d'investissement immobilier côté (SIIC)

INTRODUCTION

COMPARER LES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE DE L'AMÉNAGEMENT À LONDRES ET À MADRID

Ce rapport analyse de façon comparée la gouvernance de l'aménagement à Londres et Madrid. Produit à la demande de l'Institut Paris Région (IPR) dans le cadre d'une enquête sur la gouvernance urbaine en Europe, le rapport vise à mettre en regard le fonctionnement de l'aménagement en région parisienne (étude menée par l'IPR) et celui des métropoles de Londres et Madrid, dans une perspective comparative. Il s'agit de comprendre comment l'aménagement est gouverné dans ces métropoles, d'interroger comment les systèmes d'acteurs définissent les priorités et d'analyser la mise en œuvre des projets urbains. Comment les différents acteurs se coordonnent-ils ? Selon quelles règles formelles et informelles ? *In fine*, ce rapport vise à interroger les systèmes de gouvernance dans leurs relations et leurs impacts sur la production contemporaine des territoires dans les deux métropoles, sur les formes urbaines et la distribution des équipements. **Dans ces deux métropoles, nous verrons comment les modèles d'urbanisme négocié contribuent à produire des espaces urbains répondant à des visions politiques singulières et, ce faisant, à produire des morceaux de ville différenciés.**

Londres comme Madrid relèvent de l'urbanisme négocié, caractérisé par une **forte collaboration entre acteurs privés et publics et une faible planification**, à l'inverse du modèle français. Dans les deux villes, les acteurs privés sont au centre de l'aménagement qu'ils conçoivent et réalisent, notamment en raison de la forte contrainte budgétaire qui pèse sur les acteurs publics et de pratiques de coopérations entre acteurs publics et privés ancrées de longue date. Ces deux modèles se différencient toutefois par la place accordée à l'autorité métropolitaine. Cette dernière élabore à Londres les grandes orientations pour coordonner le développement de la métropole et limiter le pouvoir des acteurs privés, alors qu'elle est absente à Madrid, où la ville occupe la place institutionnelle centrale et mène une politique de laisser-faire. Cela aboutit à des développements urbains récents tout à fait différents : alors que Londres cherche à répondre à la crise du logement en menant des opérations de démolitions-reconstructions dans les quartiers centraux dégradés, Madrid cherche avant tout à se positionner comme une ville mondiale, vision qui se traduit par des "mégaprojets" reprenant les codes de l'architecture globale. Ainsi, **Londres constitue d'un côté une**

ville palimpseste qui souffre du manque de coordination entre les différents projets d'aménagement, tandis que **Madrid s'étend par la production de grands aménagements** destinés à attirer l'activité économique et les capitaux étrangers, souvent au détriment des intérêts des habitant-e-s.

Notre méthodologie de recherche s'est appuyée principalement sur **l'analyse bibliographique, la conduite d'entretiens et un voyage d'étude à Madrid**. Nous avons choisi de partir de terrains d'études identifiés dès le début de la recherche dans une perspective ascendante permettant de saisir **les pratiques d'aménagement** et les relations inter-institutionnelles. L'accès direct au terrain à Madrid a permis de développer une compréhension circonstanciée des systèmes d'acteurs dans cette métropole. À Londres, l'accès distant au terrain, sans visite de site, nous a conduit à développer une vision globale du système d'aménagement. Des entretiens menés avec des acteurs clés de la fabrique urbaine ont permis de confronter différentes perspectives et de rendre compte des effets et de l'efficacité de ces systèmes d'acteurs différenciés. Les entretiens ont été réalisés à partir d'une grille d'entretien commune pour Madrid et Londres, réajustée en fonction des enjeux de chaque ville et des compétences de chaque interlocuteur-trice. À Londres nous avons ainsi interviewé 4 chercheur-se-s, 3 représentant-e-s d'acteurs publics - la GLA et le *borough* de Newham - et 1 consultant du secteur privé. À Madrid, nous avons rencontré 3 chercheurs-euses, 4 architectes, une promotrice travaillant sur le projet Madrid Nuevo Norte et un représentant du public (Ayuntamiento de Madrid) ; parmi ces personnes 4 sont membres du Club de Debates Urbanos, une association citoyenne militant pour une meilleure gestion des projets d'aménagement madrilènes¹. **Le projet de recherche s'est poursuivi par un voyage d'étude de quatre jours** à Madrid afin de mener **l'analyse morphologique**. Nous avons pu y mener un entretien supplémentaire et faire des visites guidées sur les sites des projets. La situation sanitaire à Londres ne nous a pas permis de nous rendre sur place. Le travail sur la morphologie urbaine a été réalisé à partir d'une analyse cartographique.

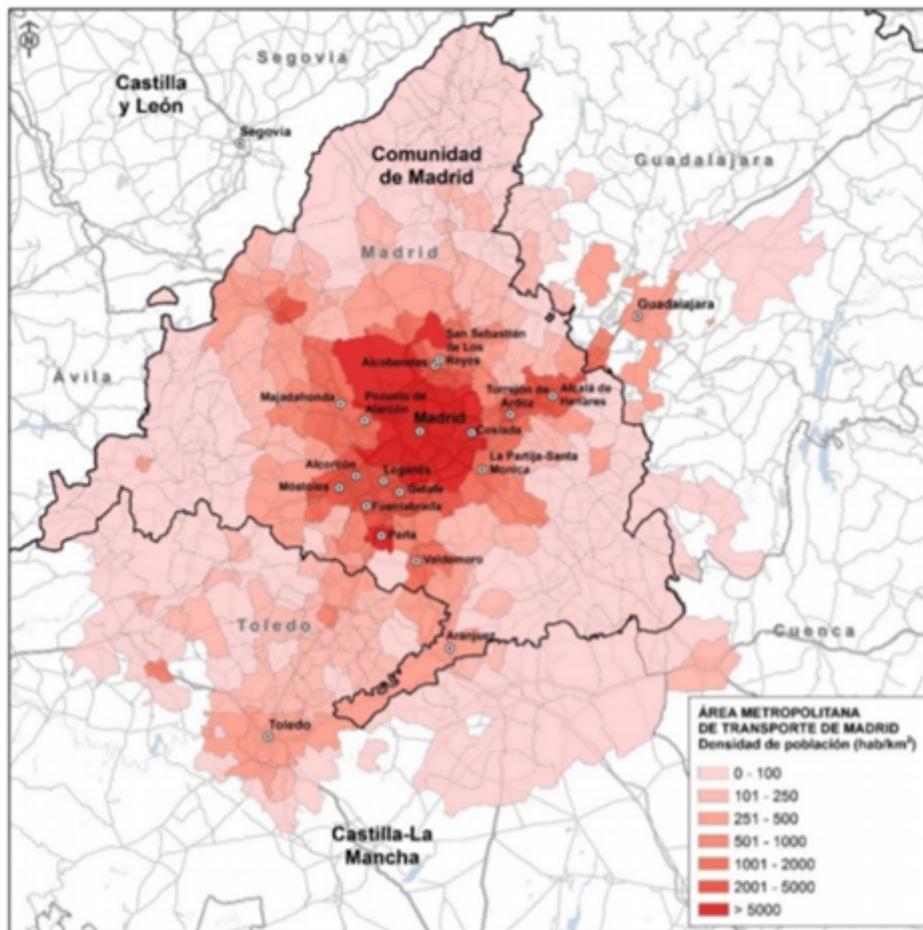
¹ Voir le tableau récapitulatif des entretiens en Annexes.

MADRID ET LONDRES, ENTRE AMBITIONS ET ADAPTATIONS À LA VILLE GLOBALE

LONDRES. L'échelle retenue pour notre étude est celle du **Greater London (Grand Londres)**, le cœur de la région fonctionnelle londonienne. Le Greater London s'étend sur 1500 km² et comprend 8 800 000 habitant·e·s². Il est gouverné par une institution métropolitaine, la **Greater London Authority**, présidée par le maire de Londres, et qui partage les compétences d'aménagement avec les collectivités locales appelées *boroughs*. Il existe 32 *boroughs*, auquel s'ajoute le territoire de la City, au statut particulier. Proches du centre, 12 *boroughs* font partie de l'*Inner London* et 20 *boroughs* périphériques sont considérés comme l'*Outer London*.

MADRID. Le découpage institutionnel de Madrid comprend trois niveaux et échelles de gouvernance. Premièrement, l'**Ayuntamiento** ou la mairie de Madrid représente une superficie de 604 km², soit une superficie inférieure mais du même ordre de grandeur que la métropole du Grand Paris. La mairie de Madrid est découpée administrativement autour de 21 *distritos* qui n'ont pas de pouvoir politique ou décisionnel. La **Communauté** ou région autonome de Madrid (*Comunidad autonoma de Madrid*) s'étend sur plus de 8021 km², mais elle est moins peuplée que la région Île-de-France (6,7 millions d'habitant·e·s). La définition de l'aire urbaine de Madrid constitue moins un échelon institutionnel qu'une mesure territoriale de l'influence, économique notamment, de la capitale. On peut observer que sa réalité spatiale dépasse la Communauté autonome et comprend les villes de Toledo et Guadalajara.

² « Population Statistics and Analysis at the Greater London Authority », London Datastore, consulté le 12 novembre 2020, <https://data.london.gov.uk/demography/>.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de Datos Municipal del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, Servicio de Estadística de Castilla-La Mancha y elaboración propia

Figure 1 - Carte de l'aire urbaine de Madrid. par ADIF http://www.adif.es/es_ES/infraestructuras/doc/Plan_Integral_Madrid.pdf

MADRID et LONDRES participent à des échelles différentes aux dynamiques de métropolisation. Ces deux villes concentrent un nombre important d'habitant-e-s, d'activités de production, notamment de services de haut niveau, et des fonctions de commandement et de contrôle. Elles cherchent à s'inscrire au mieux dans les réseaux de communication afin de se positionner comme des acteurs essentiels de la mondialisation.

LONDRES. Londres est souvent présentée comme la ville « globale » par excellence (Sassen, 1996). Elle n'a pourtant pas toujours eu cette position, qui est le résultat d'une politique volontariste de l'État central puis de l'institution métropolitaine, créée en 2000.

À partir des années 1980, l'État britannique cherche à transformer Londres, en pleine désindustrialisation, pour en faire une ville de premier rang dans l'économie et la finance mondialisées. Durant deux décennies, l'État central mène des politiques de dérégulation de

l'aménagement et de facilitation des investissements immobiliers notamment via la création et la multiplication des *Urban Development Corporations* (Sociétés d'aménagement urbain) qui permettent de forts investissements localisés et très peu contrôlés (Drozd, 2012). La rhétorique qui justifie ces politiques est celle du ruissellement : lorsque certaines zones bénéficient d'un fort développement économique, leur prospérité doit se refléter sur les zones alentour et bénéficier aux Londonien·ne·s. Pourtant, l'insertion dans la mondialisation ne se fait pas sans conséquences négatives. **Face au creusement des inégalités, les pouvoirs publics londoniens tentent d'atténuer les effets socio-spatiaux négatifs** de ces politiques. La création d'une institution métropolitaine en 2000, la *Greater London Authority*, vise ainsi à mener de front deux objectifs : piloter des politiques de compétitivité qui doivent permettre à Londres de maintenir son rôle de capitale de rang mondial, tout en promouvant des politiques d'équité territoriale visant à ménager les effets négatifs des premières (ibid). Cette politique est renforcée avec l'arrivée à la *GLA* de Sadiq Khan en 2016, qui rompt avec la période Johnson qui fixait comme priorité le positionnement de Londres comme une "ville globale", et met au contraire au centre de son agenda la **résorption de la crise du logement** (Élu à la planification d'un *borough* de l'Outer London, E. n°9). On entend par crise du logement l'inadéquation de l'offre de logements londoniens (trop rare et trop chère), avec la demande qui ne fait que croître et devrait continuer à croître au vu des prévisions démographiques (Christou, 2018). Le coût du logement a augmenté de manière déconnectée des salaires, rendant impossible l'accession à la propriété pour beaucoup de Londonien·ne·s et, désormais, la simple location (ibid).

MADRID. L'intégration européenne de Madrid est une priorité pour la métropole. Les différentes échelles de l'autorité publique (État central, Comunidad, Ayuntamiento) participent à la production de mégaprojets en partenariat avec des opérateurs privés pour atteindre ce rayonnement. L'échelon municipal, qui a vu sa capacité d'action diminuer à la suite de la crise de 2008, reste l'acteur public principal pour la négociation des projets d'urbanisme. **La gouvernance du début du XXI^e siècle à Madrid se caractérise par une vision d'*empresarialista* (entrepreneuriale) et se fait de pair avec des acteurs privés.** La gouvernance par les mégaprojets répond à cet impératif de rayonnement que la ville de Madrid se fixe. Cet agenda a été progressivement mis en place sous l'impulsion de la droite libérale au pouvoir, sous l'égide d'Alberto Ruiz Gallardon. Les

mégaprojets sont initiés par des appels à projets dans lesquels de grands cabinets d'architecture sont mobilisés.³

« C'est le projet phare de la ville, c'est l'administration qui le plébiscite à l'étranger, en Europe (...) Madrid Nouveau Nord sera aussi un peu l'image de l'Espagne, la porte d'entrée de nombreuses entreprises latino-américaines vers l'Europe. ADIF est évidemment plus tourné vers la réforme de sa gare, vous savez qu'il y a eu un concours international d'architecture et maintenant ils doivent dire qui a gagné »

Michela Romani, Responsable de la DCN, E. n° H)

Le rapport à l'Europe s'observe également par la morphologie des projets. Selon plusieurs interlocuteurs, les mégaprojets de Madrid visent à réaliser la vision urbaine entrepreneuriale en structurant la ville et en lui donnant une portée européenne voire mondiale. Ainsi, le projet Nouveau Nord correspond à un CBD⁴, jugé indispensable pour attirer les capitaux étrangers et faire de Madrid une ville-monde. De même, le projet Madrid Rio, par l'importance et la rapidité de la mobilisation de capitaux publics pour la création d'un parc public participe à cette volonté de rayonnement. Nous verrons que ces mégaprojets s'accompagnent d'un

fort endettement public (en l'occurrence municipal pour le projet Madrid Rio) et d'une étroite collaboration avec des groupes privés (la banque BBVA pour le projet Nouveau Nord).

LONDRES. Pour répondre à la crise du logement, la GLA fixe des objectifs de construction de logements élevés (53 000/an pour la période 2021-2045) (Fairmaner, Responsable du *London Plan*, E. n°6). Ces logements sont situés dans différentes zones du périmètre de la GLA. Si dans les années 1980-1990 des politiques de démolition-reconstruction des anciens sites industriels du centre de Londres avaient été menées pour soutenir l'offre de logements et protéger la ceinture verte (Edwards, chercheur, E. n°5), la géographie contemporaine des projets de requalification urbaine diffère. Désormais, la plupart des sites industriels sont déjà reconvertis ou en cours de reconversion, à l'instar des *Royal Docks* qui font l'objet de plusieurs grands projets d'aménagement mixant bureaux, commerces et logements. Face à la tarification d'espaces disponibles, les *boroughs* et la GLA concentrent leurs actions vers des quartiers déjà résidentiels : ceux-ci font alors

³ Tous les extraits d'entretiens ont été traduits par les étudiant-e-s.

⁴ Central Business District

l'objet de petites opérations de démolition-reconstruction à l'échelle de l'îlot pour densifier l'offre de logements (*ibid*). Les pouvoirs locaux dans les *outer boroughs* soutiennent peu ces politiques de densification, justifiant cette opposition par le souci de préserver les espaces verts et la qualité de vie. Notons que la distinction géographique entre *inner* et *outer boroughs* recouvre aussi une division politique : les zones centrales sont majoritairement à gauche (*Labour*) et favorables à la construction de logements, tandis que les zones périphériques sont plus conservatrices (*Conservative*) et cherchent au contraire à bloquer l'urbanisation. Le nouveau *London Plan* (mars 2021), document décidant des grandes orientations stratégiques à l'échelle métropolitaine, prévoit toutefois une densification de certaines zones pavillonnaires (Fairmaner, Responsable du *London Plan*, E. n°6). La carte des densités (Fig. 2) illustre le contraste des densités entre la ville-centre, la périphérie immédiate et la deuxième couronne.

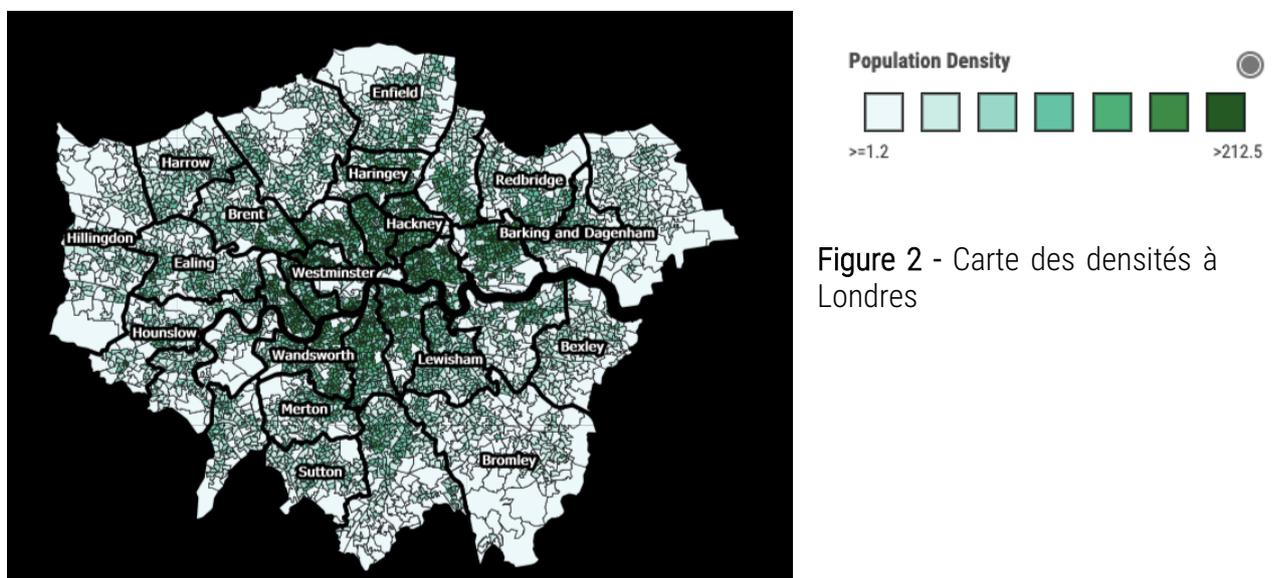


Figure 2 - Carte des densités à Londres

Source : *Population Density London*. (s. d.). Mango Maps. Consulté 25 mai 2021, à l'adresse <https://mangomap.com/demographics/maps>

MADRID. L'organisation et le développement de la métropole se structurent selon un principe de *vertebración* (vertébration). La *vertebración* définit une organisation du territoire axiale et non auréolaire comme en France. La *vertebración* est structurante au sein de la métropole de Madrid, où le projet Nouveau Nord se construit par l'expansion de l'axe de la Castellana Norte ; à l'extérieur de celle-ci, le projet Nouveau Nord, également appelé projet Chamartín en référence à la gare, permet de connecter l'Espagne à l'Europe. Le concept de *vertebración*, fondamental pour comprendre l'organisation interne de la ville, est également mobilisé au service des ambitions

internationales des pouvoirs urbains. Dans ce projet, la gare de Chamartín est présentée comme un outil essentiel à l'intégration européenne du pays.

Le modèle d'expansion de la métropole suit une logique d'expansion périurbaine peu dense et peu planifiée vers le sud, où les quartiers existants s'embourgeoisent au niveau du *distrito* de la Latina et, vers le nord, où l'urbanisation progresse par la conversion de nombreuses friches. Par ailleurs, **les mégaprojets apportent une réponse paradoxale au morcellement de la métropole**. D'un côté, les mégaprojets étudiés proposent des solutions au phénomène de morcellement. Le Madrid Rio s'appuie ainsi sur l'enfouissement de l'autoroute M30 dans une zone péricentrale ; le projet Madrid Nouveau Nord propose quant à lui de reconnecter les quartiers nord de la ville, aujourd'hui scindés par les rails. D'un autre côté, la concentration des investissements dans les périmètres des mégaprojets entraîne un déficit d'investissement public dans la zone sud de la ville, alors que l'expansion urbaine y est importante. Les contradictions de cet urbanisme entrepreneurial sont également prégnantes à l'échelle des projets urbains. Dans le cas du projet Nouveau Nord, l'inertie de son développement et les multiples ralentissements du projet, dus à l'importance des logiques spéculatives, laissent voir un urbanisme fictionnel où le rayonnement du projet semble plus important aux yeux des acteurs privés et publics (et notamment le parti conservateur du Partido Popular) que sa concrétisation morphologique.

LONDRES et MADRID ont adopté une stratégie similaire pour devenir des "villes globales". Elles cherchent toutes deux à attirer les investissements et adoptent pour cela les codes architecturaux et organisationnels de la ville internationale en construisant des CBD concentrant des immeubles de bureaux de grande hauteur. Cependant, Londres a amorcé cette stratégie dès les années 1980 alors que Madrid a développé plus récemment une dynamique visant à promouvoir une image de ville européenne, voire mondiale. Alors que Londres cherche désormais à faire face au contrecoup des politiques dérégulatrices destinées à stimuler l'investissement immobilier (inégalités socio-spatiales, crise du logement), Madrid se situe au contraire dans une phase de mise en œuvre de l'agenda entrepreneurial.

LES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT : UN CADRE STRATÉGIQUE PUBLIC ET UNE MISE EN ŒUVRE PRIVÉE

LONDRES. Les acteurs publics et les acteurs privés sont impliqués à différents degrés dans l'aménagement urbain et sont fortement associés à la production de la ville. Si la vision politique est portée par l'autorité métropolitaine, la maîtrise d'ouvrage est prise en charge par les développeurs privés. Les acteurs publics de l'aménagement se répartissent sur trois échelles : municipale, métropolitaine et nationale. L'échelle à laquelle les acteurs agissent détermine le degré d'implication des pouvoirs publics dans l'aménagement des sites. L'État central cherche à produire un choc d'offre dans le secteur du logement pour résoudre la crise de logement et stimuler les secteurs de l'immobilier (construction et promotion). À cet effet, l'État anglais a institué des acteurs chargés du financement d'opérations de logements, tels que Homes England. L'État finance également une partie du budget de la GLA. À l'échelle métropolitaine, cette dernière est l'autorité responsable du développement stratégique du Grand Londres. La GLA est l'héritière du Greater London Council aboli par Margaret Thatcher en 1986 : instituée en 2000, elle est le symbole d'un retour de l'échelle métropolitaine dans le processus de production de l'espace. La réintroduction du gouvernement métropolitain s'inscrit dans une volonté, à partir des années 2000, de refaire de l'aménagement à l'échelle métropolitaine. Elle est le moteur de la globalisation londonienne dans la mesure où elle est porteuse de la vision politique pour la ville. La GLA repose sur un système bi-fonctionnel : d'une part des départements intégrés et d'autre part des corps fonctionnels ou indépendants tels que Transport for London. À l'échelle municipale, les *boroughs* gèrent les équipements et espaces publics et cherchent à faire valoir leurs intérêts lors des négociations avec les développeurs.

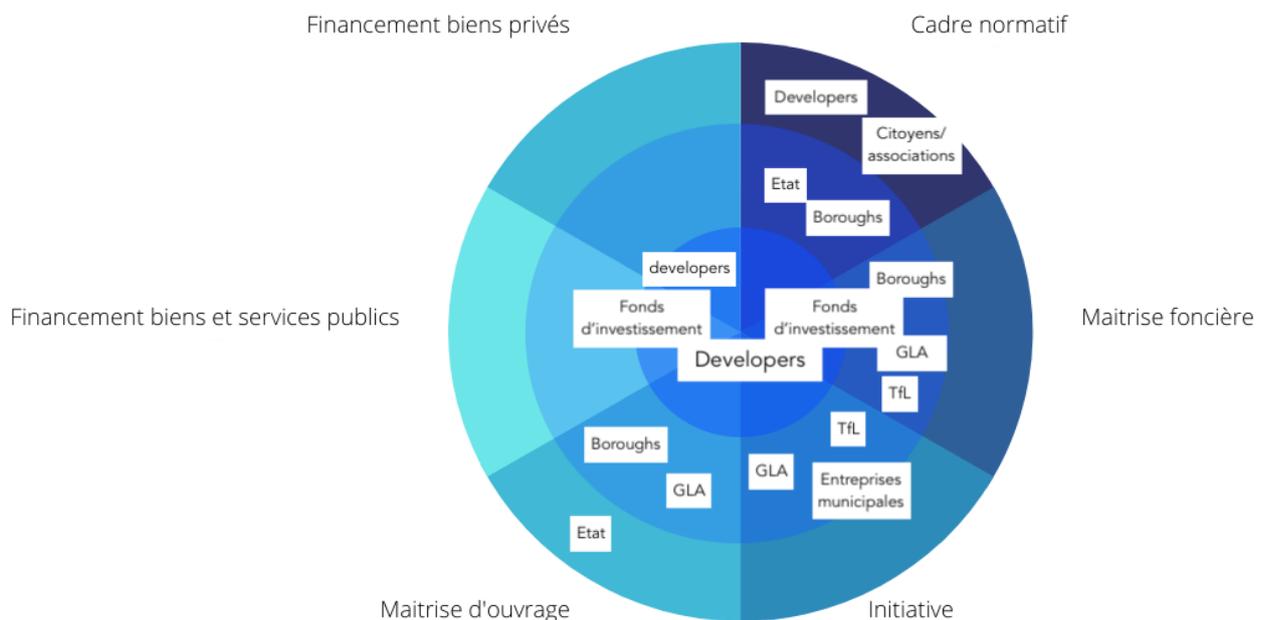
« Homes England, qui était auparavant principalement un organisme de financement, (...) joue de plus en plus un rôle plus proactif en tant que source d'autres agents fonciers au nom du gouvernement, en promouvant des projets de développement »

Anonyme, Élu à la planification dans un borough de l'Outer London. E. n° 9

Les développeurs sont les principaux acteurs de l'aménagement londonien. Le système anglais prend la forme d'un oligopole dans lequel un "petit groupe de développeurs d'élite" (Moore, 2018) domine le système. Toutefois, au sein de cette organisation on peut distinguer trois types de développeurs : les *private developers* nationaux (sur les opérations de construction de logement

de moyenne ampleur, entre 50 et 100 logements) en collaboration avec les *housing associations*. Ces dernières sont des organisations à but non-lucratif qui construisent, gèrent et entretiennent les logements dits abordables, dont les niveaux de loyer se situent en dessous des prix du marché. Enfin, les *private developers* internationaux agissent sur les très grosses opérations : logements, bureaux voire équipements industriels. À ce panorama d'acteurs privés, on peut également ajouter les fonds d'investissement qui apportent un financement sur les projets dont ils espèrent percevoir un retour sur investissement. Enfin, les consultants sont les intermédiaires entre les collectivités locales et les développeurs : ils apportent leur expertise pour mettre les deux parties prenantes en accord.

Figure 3 - Schéma des acteurs de l'aménagement à Londres.



Source : Traitement par les étudiant-e-s.

MADRID. Les acteurs de l'administration sont tous impliqués dans les mégaprojets à Madrid. La première échelle est celle de la ville de Madrid, l'**Ayuntamiento** : en matière d'aménagement, ses compétences comprennent l'édition des plans d'occupation des sols avec zonages fonctionnels et

la gestion des règles de constructibilité. La Communauté autonome est responsable de l'aménagement du territoire et des lois foncières mais aussi des routes et autoroutes (comme la M30 présente sur les deux projets retenus). La dernière échelle est celle de l'État : à travers sa gestion des infrastructures ferroviaires, ADIF (*Administrador de Infraestructuras Ferroviarias*) signale la présence de l'État, notamment en matière de gestion du foncier. À la différence de Londres, il n'existe pas à Madrid d'autorité métropolitaine.

L'État joue un rôle d'initiateur pour le projet Madrid Rio, mais son rôle est limité. La présence de l'État central dans les projets madrilènes se fait principalement à travers l'entreprise ferroviaire étatique, ADIF. Madrid est le cœur de la Comunidad de Madrid mais c'est véritablement l'Ayuntamiento, c'est-à-dire la mairie de Madrid, qui dispose de la plus grande marge de manœuvre pour l'initiative, la réalisation et désormais la négociation des mégaprojets. D'autres acteurs publics peuvent être impliqués dans ces projets lorsqu'ils sont propriétaires d'emprises foncières sur les territoires du projet. On peut par exemple citer la Sareb, banque publique espagnole créée à la suite de la crise bancaire de 2008, ou le Canal Isabel II, qui centralise la distribution de 80% de l'eau potable madrilène.

ENCART ACTEUR : ADIF

Adif est l'Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, l'établissement public espagnol en charge du réseau ferroviaire national. L'ADIF a succédé à la Renfe pour la gestion de ce réseau. Aujourd'hui, l'État central est présent sur les mégaprojets espagnols à travers cette société nationale. Par exemple, dans le cas du projet Nouveau Nord, Adif disposait d'une forte entreprise foncière.

« L'acteur le plus important, c'est celui qui possède le sol, c'est important de savoir qui possède le foncier, c'est l'acteur ferroviaire. On est sur et autour d'une emprise ferroviaire. » (Nacima Baron, E. n. C)

Cependant, cette hiérarchie entre les différents niveaux de l'administration doit être mise en perspective avec le rôle prépondérant des acteurs privés dans les mégaprojets d'aménagement. **Cette importance s'explique par des raisons idéologiques et financières qui poussent l'administration à adopter un modèle de développement urbain entrepreneurial.** L'administration délègue la gestion de l'aménagement des mégaprojets aux acteurs privés, banques et constructeurs privés. Si l'initiative et le contrôle de ces projets sont du ressort des pouvoirs publics, le financement, la conception et la réalisation des mégaprojets relèvent d'initiatives privées.

LONDRES et MADRID se caractérisent ainsi par une prégnance de plus en plus importante des acteurs privés dans la conception et la réalisation des aménagements. Qu'ils soient des développeurs et des fonds d'investissements (Londres) ou des promoteurs et des banques (Madrid), ils se sont rendus indispensables aux acteurs publics en alliant une forte capacité à mobiliser des capitaux et des compétences en planification et aménagement.

PRÉSENTATION DES ÉTUDES DE CAS

LONDRES. L'étude de cas à Londres se situe dans le *borough* de Newham, une municipalité de l'*Outer London*, caractérisée par l'importante part de foncier détenue par les collectivités locales et le nombre conséquent de projets d'aménagement d'envergure. **Au sein du *borough*, nous étudions plus particulièrement la zone de Canning Town and Custom House, définie dans la stratégie spatiale de la municipalité.**

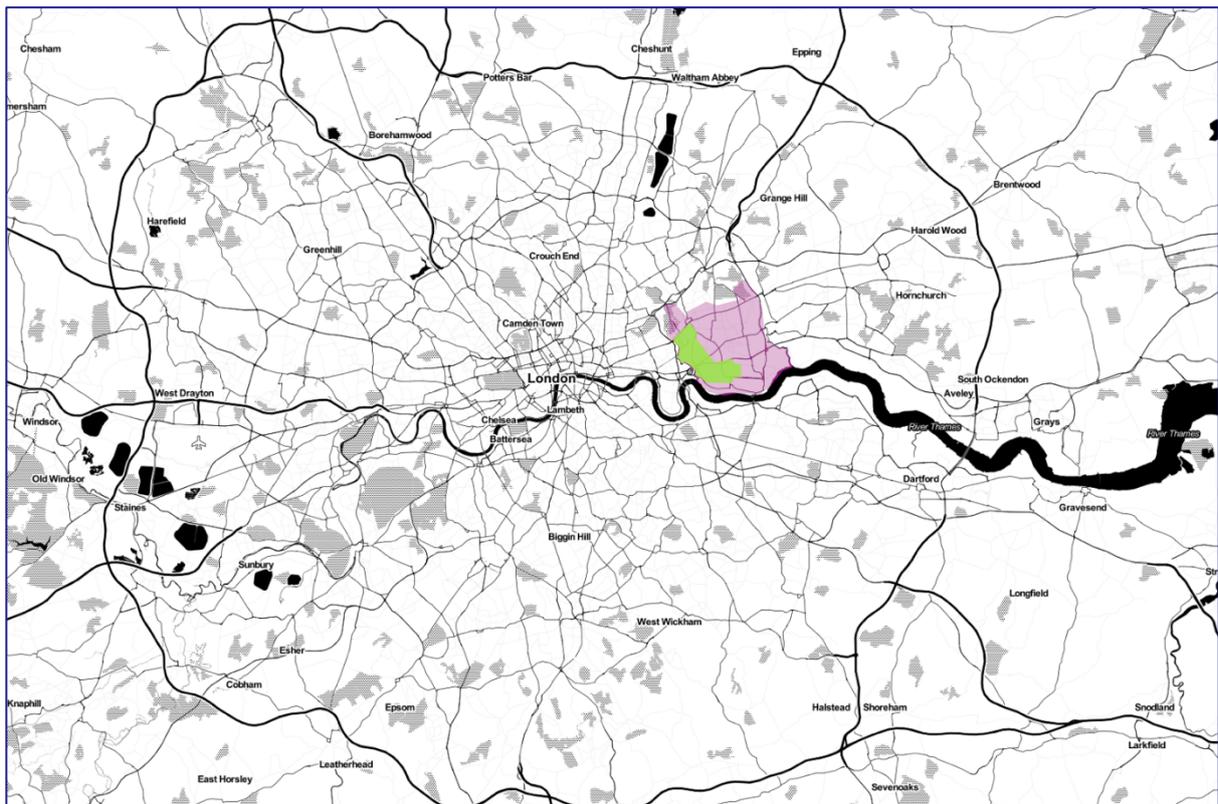


Figure 5 - Le borough de Newham (rose) dans la métropole Londonienne, et le quartier de Custom House et Canning Town (vert) dans Newham.

Source : Stamen design pour le fonds de carte, traitement par les étudiant-e-s.

Ce quartier est lié au développement historique d'industries lourdes autour des Quais Royaux de Victoria, avant de devenir une zone d'habitation ouvrière délabrée. Dans la période post Seconde Guerre Mondiale, des plans de reconstruction ont contribué à modifier la morphologie du quartier mais sans changer son caractère résidentiel. La désindustrialisation et la diminution de l'activité portuaire à la fin des années 1970 ont considérablement appauvri les habitant·e·s du quartier. **Aujourd'hui celui-ci fait partie des 10% des quartiers les plus démunis d'Angleterre et d'Écosse.**

Plusieurs projets de régénération sont en cours dans la zone, nous en avons identifié trois. Le premier est le Hallsville Quarter, réalisé par un aménageur privé sur du foncier public. Ce projet d'envergure comprend plusieurs types de logements (1100 unités), abordables et de standing, ainsi qu'une série d'espaces publics (30 000 m²), pour un total de près de £600 millions. Le second projet, Rathbone Market, est une opération de moyenne ampleur mixant logements, équipements, et espaces publics. Cette opération a été réalisée par un partenariat public-privé (*joint venture*) entre le English cities funds et la municipalité de Newham. La troisième phase du projet, évaluée à environ £200 millions est constituée de 651 logements (dont 25% *affordable*) ainsi que des équipements collectifs. La construction de certains équipements est effectuée sur les toits des bâtiments, ce qui conduit à questionner l'accessibilité de ces espaces publics. Le troisième projet est celui de East City Point, et en particulier la troisième phase du projet qui s'étend sur une surface de 3,7 hectares⁵. Le projet comprend 649 logements, la construction d'une nouvelle école (Keir Hardie Primary School) et celle d'un centre communautaire par Countryside Developers. **Ces projets donnent à voir la multiplicité des acteurs présents sur un projet d'aménagement : à la fois des développeurs, l'autorité métropolitaine (la GLA), un acteur étatique (Homes England), le *borough* et des fonds d'investissement.** Chaque projet permet de comprendre les outils mobilisés par les acteurs pour négocier et permet d'illustrer les formes urbaines qui découlent du modèle de gouvernance.

MADRID. Nous nous concentrerons sur **Madrid Rio et Madrid Nuevo Norte** (aussi appelé Madrid Chamartin).

⁵ Countryside. "New Build Homes Case Study - East City Point" <https://www.countrysideproperties.com/case-study/east-city-point-canning-town>, [consulté le 10/10/20]

Le premier projet concerne l'**agrandissement et l'enterrement d'une autoroute le long du cours d'eau** entre les quartiers d'Arganzuela d'un côté, et de Latina et Carabanchel de l'autre. Ce projet a été proposé sous le mandat du maire Alberto Ruiz Gallardon en 2003, afin d'améliorer la qualité de vie des quartiers périphériques et d'impulser une dynamique économique pour la ville. Ce projet est né dans une époque de forte croissance économique en Espagne et de grands projets de construction, avant la crise de 2008. Une fois les 6 km de l'autoroute M30 enterrés (sur une longueur totale de 32,5 km), l'espace public gagné en surface a été aménagé en parc, nommé Madrid Rio. Ce projet, entièrement porté par le public et réalisé sur du foncier public, permet de relier les quartiers au nord-est et sud-ouest de la ville, auparavant séparés par l'autoroute. Il a fait l'objet d'une forte communication au niveau européen, et il est devenu emblématique du Parti Populaire (PP), parti de droite au gouvernement de la ville de 1991 à 2015, et depuis 2019. Les associations écologistes critiquent l'impact environnemental du projet, qui fait l'objet d'une communication intense malgré le caractère superficiel de l'aménagement naturel, limité à une plantation de pins sur le tunnel. Ce premier projet participe à la volonté de rayonnement de la ville puisqu'il a mobilisé une équipe d'architectes de renom, la *mrío arquitectos asociados team*, en réponse à un appel d'offre international (voir Fig. 6). L'ampleur de ce projet, le fait qu'il se soit terminé, et son inscription dans une expansion plus globale de la ville vers le sud nous ont incité à nous y intéresser pour comprendre la production des mégaprojets, caractéristiques du développement madrilène.



Figure 6 - Pont créé par le cabinet d'architecture de Dominique Perrault, emblématique de l'adoption des codes de l'architecture globale.

Source : Dominique Perrault Architecture - Passerelle Arganzuela.

http://www.perraultarchitecture.com/fr/projets/2550-passerelle_arganzuela.html. Consulté le 24 Mai 2021.

Le deuxième cas d'étude a démarré avec l'agrandissement de la gare d'importance européenne de Chamartin, au nord de la ville, pour permettre l'arrivée de lignes à grande vitesse. En effet, ce quartier se situant non loin de l'aéroport, s'avère être stratégique pour relier Madrid au reste de l'Europe. **Autour de cette gare a été prévu un centre d'affaires inspiré de La Défense à Paris, de la City londonienne**, ou encore d'autres grands centres d'affaires tels que celui de New York. Pour ce faire, le Nouveau Nord a eu recours au cabinet d'architecture Simon Smithson Rogers pour se donner une identité ultramoderne. De nombreux logements (environ 10 000) sont également prévus, bien qu'il ne s'agisse pas du cœur du projet. Ce quartier se présente alors comme un nœud stratégique ayant pour objectif d'attirer les capitaux des entreprises et d'inscrire Madrid comme une ville dynamique. Dénommé initialement Opération Chamartin, puis Prolongation de la Castellana Norte, et enfin aujourd'hui Nouveau Nord, ce projet a dans les faits été lancé en 1993.

« Personne ne porte le risque puisque personne ne veut rien construire. J'ai écrit un article pour dire que c'était une fiction ! C'est une vision de l'esprit, il n'y a que des plans, des schémas de toutes les couleurs. »

Nacima Baron, C

Néanmoins, aujourd'hui rien n'a encore été construit ou aménagé. Les quatre gratte-ciels présents sur le site ont en réalité été conçus en dehors du cadre du Nouveau Nord, mais dans le cadre d'un projet porté par le club de football du Real Madrid. En effet, ce terrain hébergeait le village des sportifs du Real Madrid, club dirigé par Florentino Pérez, par ailleurs PDG de l'entreprise de construction ACS et homme politique du PP. Ce dernier a décidé d'y aménager des tours, de vendre le foncier, et, grâce aux bénéfices retirés, d'investir pour faire grandir le club. Ainsi, aucun des travaux prévus n'a été réalisé pour le projet Madrid Nouveau Nord. Il y a ici une imbrication d'acteurs publics (État central, Communauté autonome, Ayuntamiento) et privés (banques, entreprises de construction, SIIC), aussi bien dans le foncier que dans les financements. En effet, le foncier est par exemple en partie possédé par l'État (rails de chemin de fer), en partie par l'Ayuntamiento, en partie par des acteurs privés tels que la banque BBVA ou des citoyen-ne-s indépendant-e-s. Les droits à construire ont été délivrés par l'Ayuntamiento à la DCN, entreprise privée possédée majoritairement par la BBVA, après que cette dernière a gagné le concours public d'aménagement. Cependant, le projet a fortement évolué depuis 1993 à aujourd'hui, passant de 66 hectares à 337 hectares, avec des proportions de logements, de logements protégés et de bureaux

« DCN a poussé Smithson à ce qu'ils fassent quelque chose qui s'inscrit dans l'absolue modernité. Cette absolue modernité, pour que ce soit clair, est très liée à Abu Dhabi, à Shanghai, à Pékin, à Kuala Lumpur. Ce sont des exemples que la DCN a donnés, posés sur la table. »

Enrique Bardaji Alvarez,
Architecte et professeur de
dessin urbain, E. n° G.

évoluant selon le gouvernement en place. Certains acteurs craignent que la gestion spéculative du foncier ne conduise à un échec du projet en l'absence d'investisseurs internationaux.

Par ailleurs, dans l'objectif d'intégrer son projet au cadre européen et de ne pas le cantonner à la ville de Madrid, la DCN, qui porte le projet Nouveau Nord, s'inscrit dans des partenariats européens pour inclure le projet du Nouveau Nord dans la rhétorique du développement durable et de l'inclusion sociale. Ainsi, le projet a rejoint le consortium européen de Climate KIC pour donner au CBD une image durable, en dépit des critiques d'associations environnementalistes espagnoles telles qu'Ecologistas en Acción (Écologistes en Action). Ce projet permet d'étudier les relations entre divers acteurs publics et privés, et permet également de mieux comprendre la volonté de développer une ville globale et dynamique à l'image d'autres grandes capitales d'importances mondiales comme Londres et Paris.

ENCART ACTEUR : BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA - BBVA

Dans les années 1990, il s'agissait de deux banques séparées : Banco de Bilbao y Vizcaya d'un côté était une banque privée, et Argentaria une banque publique. Argentaria a obtenu les droits à construire pour l'opération Chamartin en gagnant en 1993 le concours public, BBV l'ayant perdu. Néanmoins, il a été décidé de privatiser Argentaria, ce qui a conduit à la fusion avec BBV pour donner en 1999 la banque privée BBVA, récupérant de fait le projet de l'opération Chamartin porté par Argentaria.

ENCART ACTEUR : DISTRITO CASTELLANA NORTE - DCN

La DCN est une entreprise ayant été créée pour porter le projet du Nouveau Nord et en être le promoteur et aménageur. Initialement seulement possédée par la banque BBVA et l'entreprise de construction San José, la SIIC Merlin Properties a depuis investi, et aujourd'hui son capital se répartit comme suit :

- BBVA : 75%
- Merlin Properties : 14,5%
- San José : 10,5%.

Les projets choisis à **MADRID** et à **LONDRES** nous permettent d'observer différentes modalités de l'aménagement. Ils offrent à la fois l'opportunité d'étudier la production de logements dans des quartiers périphériques des deux villes, et de comprendre le fonctionnement de l'aménagement d'infrastructures publiques, à des échelles toutefois différentes à Madrid et à Londres. Les projets

ont également été choisis de manière à permettre une comparaison entre les projets réalisés sur du foncier public ou privé.

CONTRAINTES NORMATIVES ET FINANCIÈRES DE L'AMÉNAGEMENT MÉTROPOLITAIN

Résumé

A Londres et à Madrid la gouvernance de l'aménagement se partage entre un cadre normatif qui fixe les grandes orientations stratégiques, et une mise-en-œuvre marquée par des pratiques ancrées de négociation entre acteurs. L'élaboration des documents est l'occasion d'un jeu de pouvoir entre différentes échelles de pouvoirs publics. Ainsi, à Londres, le London Plan est soumis à l'approbation de l'État mais il est conçu à l'échelle métropolitaine par la GLA, qui doit composer avec les objectifs politiques divergents des différents *boroughs*. A Madrid, le *Plan General de Ordenacion Urbana* et la charge d'urbanisme sont du ressort du maire de chaque commune mais nécessitent la validation de la Communauté autonome. La ville de Madrid et les communes alentour ne sont pas dotées, contrairement à Londres, d'un document métropolitain unique.

Dans les deux villes, l'aménagement opérationnel de la ville s'organise au fil des projets négociés entre acteurs publics et privés. La faible autonomie financière des collectivités, qui subissent l'austérité budgétaire, les pousse à adopter des stratégies de municipalisme entrepreneurial pour attirer les capitaux nécessaires au financement de projets d'ampleur et des infrastructures publiques. La privatisation de l'aménagement change la forme des projets qui deviennent avant tout des sources de profits, à la fois pour les acteurs privés, mais également à Londres pour les acteurs publics. Les fonds d'investissement et les banques transforment les montages financiers à l'œuvre tout en modifiant les formes urbaines. Ces acteurs financiers favorisent des opérations haut de gamme à Londres, et l'inertie des projets à Madrid, dans une logique de spéculation financière.

LA PLANIFICATION ENTRE AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUE ET RÈGLEMENT D'URBANISME

LONDRES. Le document phare de l'aménagement londonien est le *London Plan* (Plan de Londres). Établi pour une durée d'environ 5 ans et régulièrement révisé, il prévoit les grandes orientations d'aménagement avec un horizon à 20-25 ans. Le dernier a été publié en mars 2021. Son contenu est principalement stratégique : contrairement aux PLU(i) français, il ne contient pas de zonage qui organise les destinations de chaque espace, mais définit des objectifs pour de larges zones à l'intérieur des 33 *boroughs*, comme le nombre de logements à construire. La principale matérialisation spatiale des objectifs stratégiques présents dans le *London Plan* est la définition des *opportunity areas* (zones d'opportunités) pour lesquelles sont définies des orientations plus précises et qui bénéficient d'un régime particulier destiné à faciliter les investissements. Les orientations présentes dans le *London Plan* doivent être respectées par les *Local Plans*, les documents d'aménagement établis à l'échelle des *boroughs*. La **contrainte est toutefois relativement faible** : les *Local Plans* doivent simplement être en "*general conformity*" avec celui-ci, ce qui signifie qu'ils ne doivent pas remettre en question la bonne réalisation des objectifs du *London Plan*. Malgré cette faible contrainte, les documents locaux suivent assez précisément les orientations du *London Plan* (Fairmaner, Responsable du *London Plan*, E. n°6) : les **écarts interviennent plutôt lors de la négociation de projets particuliers** (Lawson Jones, consultant, E. n°7).

Le *London Plan* s'inscrit dans un jeu complexe entre les différents niveaux institutionnels. D'une part, il est soumis à la hiérarchie des normes et doit donc respecter la *Planning Law* (loi sur la planification) ou encore la *Environmental Law* (loi de l'Environnement) ratifiées par le gouvernement. D'autre part, son processus d'élaboration est largement soumis à l'approbation de l'État. Celui-ci intervient de deux manières. *A priori*, le Secrétaire d'État peut imposer au Maire un certain nombre d'objectifs à intégrer dans le plan, comme un nombre de logements à construire. *A posteriori*, le *Planning Inspector* (Inspecteur de la planification) vérifie la concordance du plan avec la loi et les objectifs nationaux, et mène une étude d'impact en s'appuyant sur les doléances des *boroughs*, lobbies, citoyen-ne-s et associations, formulées lors de la concertation publique (Edwards, chercheur, E. n°5). Le **pouvoir de l'État est donc important** : sur le Plan actuel le *Planning Inspector* a fait reculer l'objectif de construction de logements de 12 000 logements par an,

estimant que le Plan allait “trop loin, trop vite” pour les *outer boroughs* visés par une forte densification (Fairmaner, Responsable du *London Plan*, E. n°6).

La concertation publique sur laquelle s’appuie l’État pour valider ou amender le Plan fait d’ailleurs l’objet de critiques : si un processus formel est organisé, où chacun-e peut déposer des amendements, les mondes académique et associatif regrettent l’asymétrie de pouvoir des différentes parties-prenantes (Robinson, chercheuse, E. n°3). En effet, le processus de concertation intervient seulement une fois que le Plan est rédigé, et les possibilités d’évolution de celui-ci sont donc restreintes, exclusivement limitées aux injonctions de l’État central. Or, le maire de Londres est accusé d’être proche des développeurs et de les inclure dès la conception du Plan, ce qui leur donne une bien meilleure position pour faire valoir leurs intérêts (*ibid*). Si le maire n’est pas officiellement directement associé avec des développeurs, il est cependant le président du *London Economic Action Partnership* (LEAP), une association qui réunit des entrepreneurs célèbres pour “*soutenir la croissance*” de Londres. **Les milieux pro-business sont donc étroitement associés à l’administration de la GLA**, alors que les associations et citoyen-ne-s doivent attendre la publication du Plan pour faire entendre leurs voix. Les *boroughs* quant à eux ne sont pas associés à la rédaction du Plan mais peuvent faire usage de leur pouvoir politique pour peser sur le Plan. **La division *inner/outer boroughs* est ici encore pertinente** : si les *boroughs* centraux (à l’exception de la City) appartiennent au même parti politique que le maire de Londres, les *boroughs* périphériques à majorité conservatrice bénéficient quant à eux de l’appui du gouvernement central.

Pour résumer, le *London Plan* est un document d’aménagement stratégique, conçu par la GLA et validé par l’État central. Il définit de grandes orientations, faiblement spatialisées, basées sur des estimations prospectives des besoins en termes de logements, commerces, aménagements. Les jeux de pouvoir à l’œuvre lors de sa conception reflètent bien le triptyque de l’aménagement londonien : État central – Greater London Authority – Developers.

MADRID. Le cadre normatif et le fonctionnement stratégique de la planification urbaine à Madrid engage les trois niveaux de l’administration et on observe un décalage entre le cadre théorique et la mise en place pratique des mégaprojets (Enrique Bardaji Alvarez, architecte et professeur de dessin urbain, E. n° G). Le document d’autorité est le *Plan General de Ordenacion Urbana*. Ce document est édité par les municipalités mais l’autorité de contrôle et de validation est la Comunidad de Madrid, c’est-à-dire à l’échelle régionale. La mairie définit également l’*aprovechamiento urbanistico* (la charge d’urbanisme) et ses éléments spécifiques inhérents comme l’*edificabilidad* (constructibilité) et les coefficients d’occupation des sols. L’État est quant

à lui, normalement en retrait sur les questions d'aménagement. Cependant, le cadre institutionnel ne suffit pas à comprendre la conduite de l'urbanisme madrilène. La répartition des compétences devrait faire de la Comunidad l'acteur public le plus déterminant pour l'aménagement de la métropole de Madrid, or en réalité c'est bien la ville qui décide, dans la pratique, des projets stratégiques d'aménagement. Notons également un élément structurant qui favorise un urbanisme négocié à l'échelle des projets à Madrid : l'absence d'autorité métropolitaine et donc d'instrument de régulation à cette échelle.

À l'image des mégaprojets que nous étudions, **l'urbanisme pratiqué à Madrid est un urbanisme de projet**. Les projets comme celui de Madrid Nouveau Nord sont négociés entre l'Ayuntamiento (la mairie) et les développeurs privés, en l'occurrence la DCN. L'organe municipal prend alors un rôle plus important que l'organe régional. Cet urbanisme négocié et de projet tend même **à inverser la hiérarchie des normes** selon laquelle un projet doit être approuvé initialement par le conseil municipal puis finalement par le conseil régional. Le mégaprojet du Nouveau Nord exemplifie cette inversion :

« Le rôle de la Communauté dans ce projet particulier (Madrid Nouveau Nord) a été un très grand rôle depuis 2015. Pourquoi ? Parce que ce projet a été modifié pendant le mandat de Carmena par rapport aux propositions privées précédentes. Ces modifications étaient si importantes par rapport au projet d'origine qu'une modification du plan général était nécessaire. » (Michela Romani, Responsable de la communication externe de la DCN, E. n° H)

Cet urbanisme de projet donne également une grande importance à l'acteur initiateur du projet. Dans le cas de Madrid Nouveau Nord, c'est l'État à travers la société ferroviaire ADIF qui a initié ce mégaprojet et prend une place importante dans sa conception. Le projet Madrid Rio, lui, a été réalisé sous impulsion municipale.

Ainsi, à **LONDRES comme à MADRID**, l'urbanisme et l'aménagement se distinguent par un **cadre normatif restreint, et surtout peu contraignant**. Si des plans sont édités pour déterminer les grandes orientations stratégiques à l'échelle du territoire fonctionnel, ils peuvent être amendés ou contournés en fonction des besoins de projets particuliers.

DES COLLECTIVITÉS LOCALES SOUS CONTRAINTE FINANCIÈRE

LONDRES. La métropole de Londres est faiblement autonome financièrement, puisqu'elle dépend des subventions reçues du gouvernement central. Celles-ci font l'objet d'une **négociation entre le gouvernement et les municipalités** du pays tous les ans. En ce qui concerne le financement des projets d'aménagement, la négociation entre le maire de Londres et les ministères est confidentielle : "ce sont des opérations de négociation politique individuelles" (Edwards, chercheur, E. n°5). De même, les taxes perçues par le maire de Londres sont ensuite reversées au Trésor, qui se charge de la redistribution vers les municipalités. En définitive, moins de 10% du budget de la municipalité est directement contrôlé par le maire (Bishop, professeur de design, UCL, E. n°8). Jusqu'à très récemment, les *boroughs* avaient par ailleurs des capacités d'endettement très limitées : des plafonds étaient fixés par le gouvernement central et imposaient aux collectivités locales des niveaux d'endettement très bas (Elu à la planification d'un borough de l'Outer London, E. n°9). Le contexte d'austérité budgétaire renforcée depuis 2008 a par ailleurs accentué la contrainte qui pèse sur la métropole et les *boroughs* : depuis 2008, les municipalités ont perdu presque 30% de leur budget. Cela a pour conséquence une **forte dépendance des collectivités publiques au secteur privé en matière d'aménagement**. Pour compenser, la puissance publique emprunte des comportements et des schémas au secteur privé, ce qui peut être qualifié de municipalisme entrepreneurial.

« Certains décrivent cela comme du municipalisme entrepreneurial, une sorte d'adoption des comportements du secteur privé dans le rachat d'actifs ou la recherche de nouveaux flux de revenus, de nouvelles recettes » Anonyme, Elu à la planification, borough de l'Outer London, E. n° 9

Ce phénomène est renforcé par l'introduction d'un **mécanisme néolibéral** dans le calcul des taxes prélevées et dans la gestion du budget de la métropole de Londres. Celui-ci consiste à indexer les budgets des autorités locales sur l'activité économique de leurs territoires, par le calcul des "**business rates**". Une fois la taxe prélevée par les municipalités, celles-ci en conservent une partie pour financer les frais de roulement de leurs services et l'entretien des infrastructures publiques, mais en versent la majorité au gouvernement central qui se charge de la redistribution. Dans le cas de la métropole de Londres, le maire de Londres et les *boroughs* ont mutualisé une

partie de cette taxe sous la forme d'un *London Business Rates Pool*⁶, ce qui leur a permis de négocier la captation de 100% de la valeur de la taxe pour toute croissance de l'activité économique, sans la reverser. Un fonds est créé afin de financer des projets stratégiques à l'échelle métropolitaine. Ce système a deux incidences directes sur les projets d'aménagement : d'une part,

« *Il y a une approche plus commerciale du foncier et du développement par les autorités locales depuis une dizaine d'années* »
Anonyme, Élu à la planification dans un borough de l'Outer London, E. n° 9

les acteurs se rassemblent pour créer des alliances face au gouvernement central, ce qui renforce le poids du maire de Londres, l'autorité coordinatrice, et d'autre part, les projets d'aménagement favorisés sont ceux qui permettent de **développer**

directement les activités économiques dans une perspective d'attractivité du territoire. Ainsi, dans le *local plan* du borough de Newham, le zonage est centré autour des *local centres* qui rassemblent les points névralgiques du commerce et de l'activité économique. Cette contrainte financière explicite le contexte dans lequel les collectivités locales ont progressivement mis en place des stratégies de captation de la plus-value sur les projets de développement. Ce changement a déplacé la source de financement des autorités locales, du gouvernement central vers les développeurs. **Si dans le même temps, le système de planification s'étirole au profit de la loi du marché, les autorités locales conservent une certaine maîtrise en termes d'aménagement via un prélèvement sur les projets de développement** (Robinson, Chercheuse, UCL, E. n°3).

On observe une **tendance au développement de sociétés d'aménagements publiques à Londres**, qui ont un double objectif : mener des programmes d'aménagement à l'échelle de la métropole d'intérêt stratégique et dégager des dividendes pour le borough. (Élu à la planification, borough de l'Outer London, E. n°9), En effet, certaines de ces sociétés publiques sont conçues dans un but lucratif et les projets d'aménagement visent à produire des bénéfices directement reversés au Conseil. Néanmoins, certaines entreprises municipales sont orientées vers la construction de logements sociaux à l'image de Newham et *Populo Living*.

⁶ Mayor of London, "MD2358 London Business Rates Pool – Strategic Investment Pot", London City Hall, 31 octobre 2018, <https://www.london.gov.uk/decisions/md2358-london-business-rates-pool-strategic-investment-pot>. [consulté le 25 mai 2021]

ENCART ACTEUR : POPULO LIVING

Il s'agit d'un développeur basé à Newham créé à l'origine par le Newham Council (2014) pour construire des logements afin de générer des revenus pour la municipalité. Depuis 2018, Populo Living est également chargé de produire 1000 logements abordables répartis sur 12 sites à l'horizon Mars 2022. Le développeur s'engage à respecter des normes environnementales strictes et une politique d'inclusion sociale forte. Par ailleurs, les revenus générés sont réinvestis dans la production de logements à Newham.

MADRID. Si l'Espagne est un pays régionalisé, il n'en reste pas moins que l'État garde un rôle important dans la gestion des finances publiques locales. En effet, concernant les prélèvements et taxes, l'État récolte les impôts sur les revenus, sur les sociétés et la TVA (IVA en espagnol) avant de redistribuer aux communautés autonomes, elles-mêmes le répartissant entre les municipalités. Néanmoins, cette **structure pyramidale descendante de distribution de la fiscalité** est à nuancer, car les impôts sur la propriété foncière ou les impôts locaux pour le fonctionnement de la ville (ramassage des ordures, assainissement, etc.) sont directement collectés par les Communautés autonomes et les municipalités (Bardaji Alvarez, architecte et professeur, E. n°G). À ces éléments fiscaux s'ajoute un pouvoir législatif fort de l'État central. Par exemple, à la suite de **la crise économique de 2008**, les administrations publiques espagnoles se sont avérées être très endettées. Le pouvoir législatif central a voté une modification de l'article 135 de la Constitution en 2011, limitant les dépenses possibles pour les communautés autonomes et **les empêchant de s'endetter à plus d'un certain seuil**, en accord avec les décisions de la Troïka et des politiques de l'Union européenne⁷ (Orueta, chercheur en sociologie urbaine, E. n°A). Si la Communauté apparaît comme le niveau de gouvernement le plus autonome, par la législation, l'État fait peser des contraintes financières sur les dépenses publiques locales. Théoriquement, les municipalités ont un niveau d'indépendance financière et de décision subordonné à la Communauté, mais dans le

7 « L'État et les Communautés autonomes ne pourront recourir à un déficit structurel dépassant les marges établies, dans ce cas, par l'Union européenne. » Extrait de l'article 135 de la Constitution Espagnole de 1978, après modification de 2011.

cas de Madrid la situation est particulière. En effet, l'Ayuntamiento a progressivement annexé les communes voisines et représente de fait un certain poids démographique et économique, et s'étend sur un périmètre similaire à l'aire métropolitaine de Madrid. De plus, il est la capitale du pays, ce qui lui donne un certain pouvoir d'action. En revanche, les contraintes financières édictées ont profondément modifié ses capacités de conduite de projets urbains au cours des dernières décennies. Cette modification, qui s'exprime par une diminution des capacités de financement public, explique la différence entre les projets de Madrid Rio et du Nouveau Nord, où l'investisseur principal est public pour Madrid Rio mais privé pour Madrid Nouveau Nord.

D'autre part, pour les municipalités alentour de la ville de Madrid, des *consorcios*, ou consortiums, ont été mis en place pour des projets d'urbanisme. Il s'agit là d'un partenariat entre la Communauté autonome de Madrid, la municipalité sur laquelle se fait les aménagements, et les propriétaires du foncier concernés, ce qui permet à la Communauté d'aider les municipalités à porter des grands projets. **Ils sont cependant aujourd'hui voués à disparaître, à la faveur des *juntas de compensacion*** (Groh, architecte, E. n°E) : des assemblées de propriétaires du foncier des lieux d'aménagement, avec une faible intervention publique. L'un des rares consortiums effectifs et maintenus est celui relatif à la gestion des transports en commun à l'échelle de l'aire urbaine (Groh, architecte, E. n°E). On constate par ailleurs un autre signe du désengagement des collectivités territoriales et du public en général dans les projets d'aménagement à travers la **disparition progressive les entreprises municipales et les sociétés d'économie mixte** (Morón, sociologue urbain, E. n°B). À ce jour, seules deux entreprises de ce type subsistent : une SEM nommée Madrid Calle 30, dont les capitaux appartiennent à 70% à l'Ayuntamiento et à 30% à une entreprise de construction, qui est chargée de l'entretien du tunnel construit dans le cadre de Madrid Rio, et l'EMVS, l'entreprise municipale du logement et du sol, dont l'objectif est de porter le développement de logements sociaux ou avec une forme de protection sociale. Cependant, ces deux entités ont été créées avant 2008 et sont relativement uniques à Madrid, d'autant plus que l'EMVS n'a plus qu'un rôle très secondaire dans la production de logements (Orueta, chercheur en sociologie urbaine, E. n°A). **Il y a donc aujourd'hui peu, voire pas, de volonté d'avoir un investissement du public fort dans les projets urbains. Ces éléments peuvent d'expliquer par des contraintes financières fortes sur les collectivités locales, imposées par l'État sous la pression de l'Union européenne après la crise de 2008.**

ENCART ACTEUR : EMPRESA MUNICIPAL DE VIVIENDA Y SUELO - EMVS

L'EMVS est une société appartenant entièrement à l'Ayuntamiento. Elle a été créée dans les années 1980, à une époque où il y avait une certaine volonté d'accentuer l'implication du public. Son objectif est d'aider les foyers aux revenus les plus modestes à accéder à un logement, participant ainsi au recul des bidonvilles madrilènes. Cependant, plusieurs freins se sont présentés. Tout d'abord, la compétence sur le logement et l'habitat revient théoriquement à la Communauté, et de fait l'EMVS se voit limitée dans sa capacité d'action. De plus, les gouvernements municipaux successifs depuis la fin des années 1990 ont poussé à une diminution de l'implication de l'EMVS, jusqu'à provoquer certains scandales, comme celui provoqué par la maire Ana Botella en 2012 avec la vente à prix très faibles d'une partie du foncier possédé par l'EMVS au fonds d'investissement Blackstone. En 2015, avec le gouvernement municipal de gauche dirigé par Manuela Carmena, la stratégie de l'EMVS a évolué pour se concentrer uniquement sur la location de logements protégés. Jusqu'alors, une partie de leur mission était l'achat-vente de logements. L'EMVS garde un impact faible dans l'accès au logement dans la ville, et possède un parc d'environ 6000 logements protégés.

Sources :

- María Antonia Lozano Álvarez. 'Sentencia n°11 del año 2018'. Sentencia, 11-2018, 27 Dec. 2018.
- Site de l'EMVS, consulté en mai 2021, <https://www.emvs.es/Proyectos>

LONDRES et **MADRID** sont toutes les deux soumises à une forte contrainte budgétaire imposée par l'État central. Le resserrement du budget induit une forte dépendance de la métropole (Londres) ou de la ville (Madrid) aux décisions de l'État et provoque une délégation de plus en plus importante de l'aménagement au secteur privé, seul capable d'investir les capitaux nécessaires. La privatisation de l'aménagement change la forme des projets qui deviennent avant tout des sources de profits, à la fois pour les acteurs privés, mais également à Londres pour les acteurs publics.

L'INFLUENCE DE LA SPÉCULATION IMMOBILIÈRE SUR LA FORME DES PROJETS

LONDRES. Les acteurs financiers prennent une place de plus en plus importante dans le **financement des projets**. Cette dynamique inscrit les projets développement dans un modèle dit "buy-to-rent" qui consiste à investir dans le logement afin d'en dégager une rente de location. Ces fonds d'investissement interviennent à différentes étapes du projet. Ainsi, dans le cadre de Hallsville Quarter, le projet est mené par un consortium entre Linkcity, le développeur, et Mountain Capital, un fonds d'investissement. Ce type de montage financier est tout à fait caractéristique des projets à Londres. Les projets immobiliers sont financés par des fonds d'investissement qui sont principalement des fonds de pension étrangers. La croissance de ces fonds, notamment asiatiques, stimule la demande en projet de régénération et finance des projets de grande envergure. Ce type de lots est alors géré par des bailleurs privés qui proposent des services privatifs haut-de-gamme intégrés à la location (salle de sport, salle de réunion, chambre d'amis) à destination de groupes sociaux aisés, et participent de l'exclusion des populations les plus modestes vers des banlieues plus éloignées. Dans le cadre du projet de Hallsville Quarter, les lots sont en partie rachetés par Granger, un *residential landlord*, c'est-à-dire un bailleur résidentiel.

L'élue à la planification d'un *borough* de l'Outer London affirme que ces fonds d'investissement sont désormais ceux qui imposent des contraintes sur les développeurs, et deviennent les acteurs centraux de l'aménagement à Londres (E. n°9). Ces sociétés d'investissement liées à la globalisation des capitaux sont difficilement contrôlées par les *boroughs* qui n'ont pas les outils réglementaires nécessaires. Elles choisissent d'investir dans un secteur et un pays où la monnaie est stable (E. n°9). En termes d'aménagement, cela a un effet direct sur le prix du foncier qui augmente de manière significative et déconnectée de la valeur réelle du bâti, ce qui rend la propriété inaccessible aux habitant·e·s de Londres. Toutefois, la distinction entre les fonds d'investissement et les développeurs n'est pas imperméable, car parfois les développeurs possèdent en interne une branche de fonds d'investissements. Selon Frances Brill,

« Je ne peux pas empêcher un travailleur du secteur public malaisien de classe moyenne d'acheter une propriété, puis de les louer à des personnes vivant en Grande-Bretagne. Ils disposeront d'un fonds de pension non traditionnel dans un pays étranger où ils savent que leur argent est beaucoup plus stable. Les conséquences sont qu'un enseignant vivant en Grande-Bretagne avec un salaire de trente mille livres ne peut pas se permettre de vivre près de l'école où il travaille à Londres. » Anonyme, Elue à la planification dans un borough de l'Outer London, E. n° 9

un troisième acteur d'importance entre en jeu dans le montage des projets : les sociétés de consulting. Celles-ci agissent comme des leaders au sein des projets, en coordonnant les différents acteurs et notamment en faisant le lien entre les développeurs et les fonds d'investissement (Brill, 2020).

Le financement des projets immobiliers par des fonds de pension induit par ailleurs un rapport tout à fait différent à la contrainte budgétaire imposée auparavant par les crédits. En effet, les développeurs avaient recours au crédit auprès d'établissements bancaires. De fait, le coût du crédit devait être compensé par l'augmentation de la valeur foncière ou un seuil élevé de rentabilité des logements. Dans le cadre des fonds de pension, les projets n'ont plus besoin d'atteindre un minimum de rentabilité sur le financement de la dette.

MADRID. Deux types d'aménagement sont différenciés dans la région de la capitale espagnole : les **systèmes généraux** et les **systèmes locaux**. Les systèmes généraux sont ceux qui exercent un impact direct sur un grand territoire, par exemple les réseaux de transports métropolitains. Par opposition, les systèmes locaux sont ceux qui n'exercent une influence que sur les terrains aménagés. On peut citer ici les réseaux d'assainissement ou les raccordements au réseau électrique. Théoriquement, les systèmes généraux doivent entièrement être à la charge de l'administration publique, que ce soit l'État, la communauté ou la municipalité selon le type de système et les compétences de chacun. *A contrario*, les systèmes locaux doivent être financés par les propriétaires du foncier, proportionnellement à la part de l'espace aménagé qu'ils possèdent. Cependant, comme nous avons pu le voir, les finances publiques sont fortement contraintes. C'est ainsi dans ce cadre que, pour le Nouveau Nord, il a été négocié avec la DCN que les systèmes généraux seraient financés par cette dernière. Les raisons avancées par l'entreprise sont la volonté de faire avancer le projet rapidement et de pallier au manque de fonds de l'administration publique.

Une des conséquences de l'arrivée du secteur privé dans le financement des secteurs généraux est l'augmentation de son pouvoir d'influence sur les aménagements finaux. En effet, si les compétences de transports restent légalement aux mains de la communauté et de l'Ayuntamiento, dans les faits les groupes privés peuvent par ce biais faire pression pour influencer sur les décisions. Par conséquent, on peut voir sur la carte suivante que les quatre nouvelles stations de métro, financées par la DCN, suivent un axe sud-nord sur le flanc ouest des rails de chemin de fer. Or ce quartier est déjà aujourd'hui mieux équipé que son symétrique à l'est, et l'un des objectifs premiers de l'opération Chamartin est de "coudre la ville" (Romani, Directrice de la communication externe de la DCN, E. n°Hbis) afin d'atténuer la fracture provoquée par les lignes

ferroviaires. On peut constater au contraire que le tracé du métro augmente la rentabilité du CBD en développant les infrastructures de transport le reliant, mais ne permet pas de rendre perméables les quartiers est et ouest, ni de joindre le quartier est avec le centre d'affaires.



Figure 7 - Plan de l'aménagement de quatre stations de métro dans le cadre du Nouveau Nord

Source : 'MADRID NUEVO NORTE - ESTACIÓN Y TRANSPORTE PÚBLICO'. *Madrid Nuevo Norte*, <https://distritocastellananorte.com/elproyecto/estacion-y-transporte-publico/>, consulté le 25 mai 2020.

« Je pense qu'il y a eu beaucoup d'ingérence, ou de manière plus académique, qu'il y a eu une forte pression de la part des entités financières, concrètement la BBVA, pour faire approuver les documents d'aménagement. »

Enrique Bardaji Alvarez, Architecte et professeur de dessin urbain, E. n° G.

Si au-delà de l'opinion de certains de nos interlocuteurs, aucune preuve d'une pression faite par la BBVA ou la DCN sur les pouvoirs publics ne peut être apportée, il reste néanmoins à souligner que les systèmes généraux ici financés par le privé permettent d'améliorer la rentabilité du projet sans répondre à un problème social pourtant identifié dès le lancement du projet. En l'occurrence, la valorisation du foncier est financée par la BBVA. La logique du projet, depuis sa définition, est spéculative car ces terrains ainsi achetés et valorisés acquièrent une valeur foncière croissante.

« L'administration centrale, par l'ADIF-RENFE, a vendu ses sols à des prix très bas, et ils vont servir pour une revalorisation entre les mains des acteurs privés, et de la mairie de Madrid qui, bien qu'elle ait été théoriquement de gauche, a permis tout ça. Ça se comprend très bien : Chamartin est une opération de spéculation, de financiarisation, dans laquelle le sol, précieux, malgré un tas d'opportunités pour ouvrir la ville vers le nord et la rééquilibrer, devient un actif financier qui rentre dans les comptes d'une banque. » Concha Denche Morón, sociologue urbain, E. n° B.

L'inertie du projet n'est pas le résultat d'une mésentente entre les acteurs publics mais plutôt une logique de temporisation engagée par l'opérateur privé pour revendre à terme le foncier. La revente n'a pas à intervenir immédiatement pour la BBVA puisque ce foncier devient un actif financier dont la valeur tend à augmenter.

Ces éléments contrastent avec le projet de Madrid Rio, qui est le résultat d'investissements publics, essentiellement de la part de l'Ayuntamiento. Cependant, il faut noter que le Nouveau Nord s'est en partie négocié après la crise de 2008, alors que l'enterrement de l'autoroute et le parc du Rio ont été lancés avant. Par ailleurs, comme nous avons déjà pu l'identifier, ce projet porté par la municipalité s'inscrit dans un processus de gentrification descendant sur le sud de Madrid. De fait, il n'y a pas de volonté des gouvernements locaux d'encadrer ce phénomène, voire même il y a un état d'esprit de laisser-faire. Ainsi, si le projet du Rio est entièrement public, dans les faits il accompagne une forme de libéralisme immobilier.

LONDRES et MADRID. La spéculation financière a un impact direct sur les formes urbaines dans les deux villes. A Londres, les fonds d'investissement encouragent la construction de logements haut de gamme, et exercent une contrainte sur les développeurs et les collectivités locales. A Madrid, l'opérateur privé investit dans les systèmes généraux dans l'objectif d'augmenter la rentabilité du terrain. Il participe de l'inertie du projet en s'inscrivant dans une logique spéculative.

LA PRIVATISATION DU FONCIER, VECTEUR DE LA PRIVATISATION DE L'AMÉNAGEMENT

Résumé

Les années 1980 marquent le début d'une vague de privatisation du foncier à Londres. Ce processus est largement encadré par le gouvernement Thatcher qui contraint les collectivités locales en fixant des objectifs annuels de vente. Cette politique a provoqué un choc de demande et dévalorisé les prix des terrains publics. Aujourd'hui la GLA a hérité et conserve, notamment via des agences telles que Transport for London, certains terrains majoritairement dans l'est de Londres. Au niveau des boroughs, le foncier public recouvre majoritairement les zones de logements sociaux et d'infrastructures publiques. À Madrid, via un système d'expropriations, les parcelles privées ont progressivement été nationalisées durant la période franquiste. Les acteurs publics ont saisi cette opportunité de grande réserve de foncier public pour aménager des projets d'envergure. Toutefois, à la manière de Londres, dans les années 1980, puis plus largement dans les années 1990, le foncier a été privatisé.

Dans les deux villes la privatisation du foncier a conduit à une privatisation de l'aménagement. Néanmoins, la privatisation a eu des effets différents dans les deux villes. À Londres, le morcellement des parcelles a conduit à une morphologie urbaine fragmentée qui crée des ruptures franches au sein d'un même îlot entre des bâtiments fortement dégradés et des infra-îlots ultramodernes, tandis qu'à Madrid le système de compensation permet de continuer à planifier des mégaprojets. En effet à Madrid, lorsque la maîtrise foncière est privée le système de compensation permet aux opérateurs privés majoritaires de prendre les décisions pour l'ensemble du projet.

Les objectifs de rentabilité associés à la privatisation de l'aménagement encouragent à Londres des opérations de démolition-reconstruction et à Madrid des mécanismes de spéculation financière et d'« urbanisme d'excel ».

UNE PRIVATISATION HISTORIQUE DU FONCIER

LONDRES. En Grande-Bretagne, depuis 1979, 2 millions d'hectares publics ont été vendus, ce qui correspond à environ 10% de la surface au sol britannique et à la moitié du patrimoine public des années 1970 (Piganiol, 2020).

En effet, dans l'entre-deux guerre et après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements successifs constituent un large patrimoine public, motivé par la volonté de fournir des logements et infrastructures publiques. Ce patrimoine atteint environ 20% du territoire en 1979 et est destiné à accueillir des logements sociaux (32% des logements sont sociaux), et des communs dont l'utilisation est accessible à tous (ibid).

À partir de 1979 cependant, les secteurs de la promotion immobilière et de la finance exercent un lobbying auprès des parlementaires conservateurs·trices, qui présentent des intérêts convergents en tant que propriétaires fonciers. Ces parlementaires accusent le public de mauvaise gestion du foncier et prônent sa privatisation au nom de la croissance, de l'emploi, de l'équilibre des comptes publics et de la crise du logement. Ce discours, fallacieux au regard de la gestion similaire des terrains par les secteurs publics et privés, est approprié par les milieux conservateurs qui constituent avec les promoteurs et les financiers des réseaux "pro-privatisation" entretenus dans des think-tanks et autres lieux de discussion (ibid).

Ainsi, en 1979 le gouvernement central a fait passer quatre séries de mesures qui organisent la privatisation du foncier. Elles visent à "créer du surplus" en réduisant les espaces de travail des collectivités publiques, à "identifier du surplus" en les obligeant à tenir des registres considérant comme surplus tout espace qui n'est pas utilisé à un instant déterminé, et à "mettre sur le marché" le surplus en utilisant des dispositifs à la fois incitatifs comme le revient d'une partie de la vente à l'acteur public vendeur dans une période de plus en plus austère budgétairement, puis des outils de plus en plus coercitifs. Ainsi, durant les années 1980, les acteurs publics se sont vu donner des "objectifs annuels de vente" et des "transferts de propriété" sont organisés pour passer la propriété de certains terrains d'une entité publique à une autre, constituée spécifiquement pour vendre les terrains publics. Enfin, ces ventes sont orientées vers le secteur privé puisque les acheteurs favorisés sont ceux qui proposent des projets de construction de logements, donc principalement les promoteurs (ibid).

Cette privatisation massive a eu de nombreuses conséquences. D'abord, elle a participé à une perte de richesse publique puisque les objectifs de vente et l'abondance de la demande ont

abouti à une baisse des prix et des ventes en dessous des prix du marché. Ensuite, elle permet au secteur privé de se constituer d'énormes réserves de foncier puisque, si l'argument avancé pour justifier la privatisation est le besoin de nouveaux logements, en réalité les ventes ne se sont accompagnées d'aucune obligation de construction. Cette accumulation foncière participe ensuite à la hausse générale des prix de l'immobilier puisque le foncier devient un actif financier, déconnecté du marché réel. Enfin, la raréfaction du foncier public engendre des difficultés pour les collectivités locales, privées de ressources matérielles et financières pour mener à bien leurs missions d'intérêt général (construction de logements sociaux, aménagement, construction et gestion des communs...) (ibid). Aujourd'hui la maîtrise foncière en Angleterre est très largement privée.

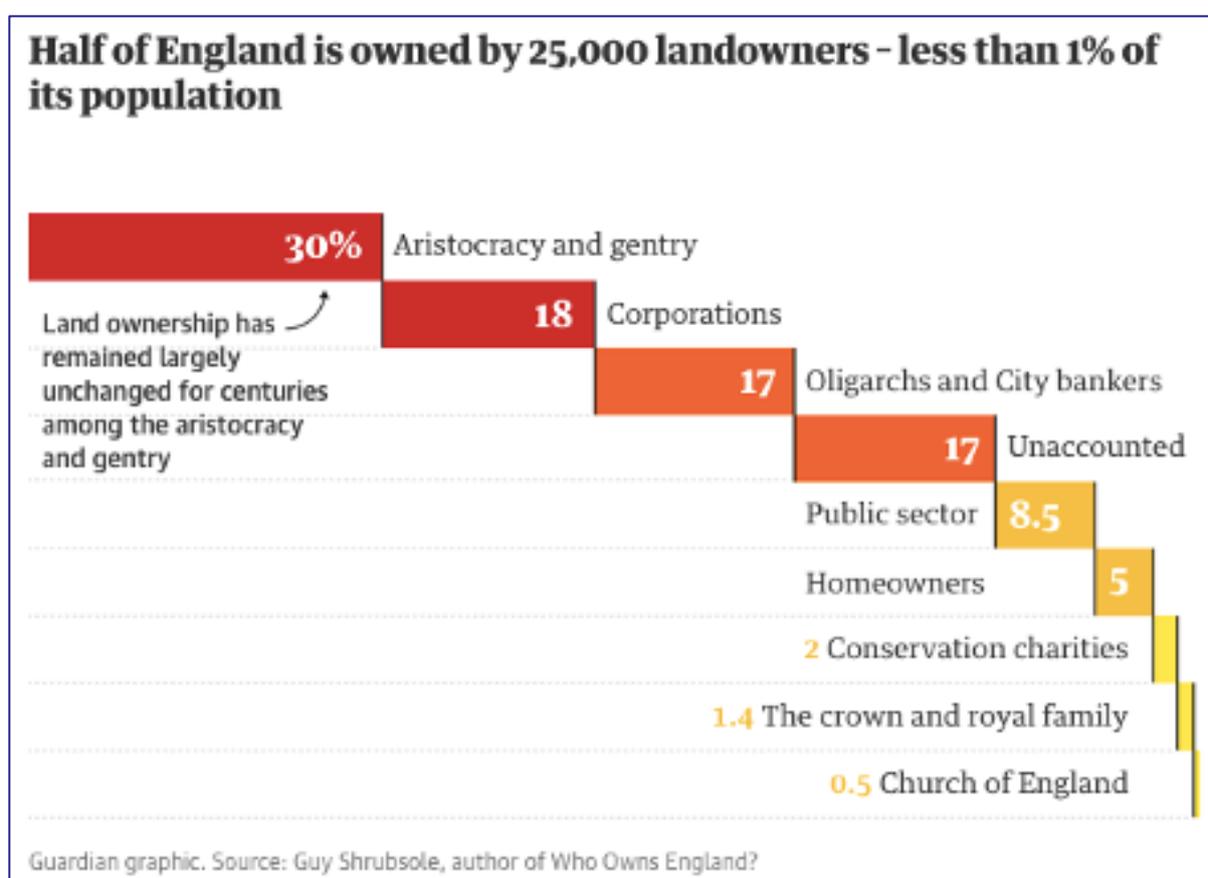


Figure 8 - Répartition de la maîtrise foncière en Angleterre

Source : Rob Evans, "Half of England is owned by less than 1% of the population", *The Guardian*, 17 avril 2019, <https://www.theguardian.com/money/2019/apr/17/who-owns-england-thousand-secret-landowners-author>.

Il est difficile d’avoir des données précises sur la trajectoire du foncier à Londres spécifiquement, mais la capitale a suivi la dynamique nationale et le foncier y est majoritairement privé.

La maîtrise foncière de la GLA est assez restreinte et concerne principalement des espaces de petite taille dans l’Est de Londres⁸. Cette répartition s’explique par la stratégie de la GLA toujours orientée vers la vente des terrains qu’elle possède. En 2012, la GLA a hérité de 635 hectares de terrains, issus de la fusion d’anciennes agences nationales, et a en a transformé une grande partie en “*development areas*” destinées au développement par le secteur privé. **Sa stratégie foncière 2021 révèle par ailleurs qu’elle destine 66% de son portfolio à la vente à plus ou moins long terme⁹.** La maîtrise foncière des *boroughs* est relativement importante en relation à l’ensemble du foncier public et couvre des terrains de relativement grande taille puisqu’elle ne concerne que les terrains de plus de 3,5 hectares¹⁰. Elle recouvre principalement les routes, des infrastructures dites “communautaires”, c’est-à-dire locales (centres sociaux, parcs…), et des logements protégés comme on peut le voir à Newham, où les bâtiments détenus par le *borough* sont des logements collectifs, très probablement protégés.



Figure 9 - Carte du foncier détenu par le borough de Newham au Nord de Custom House et Canning Town.

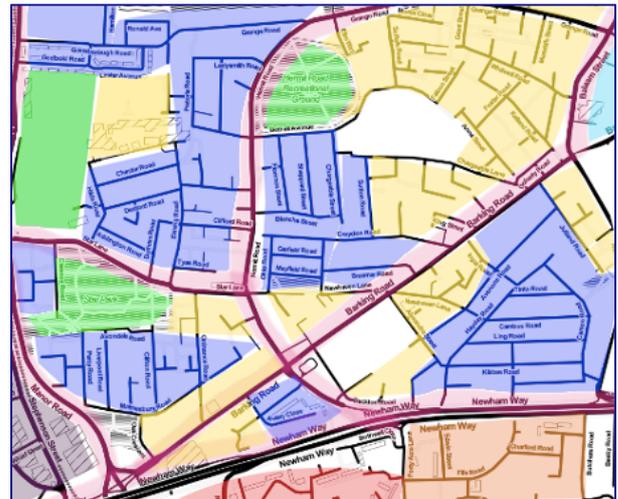


Figure 10 - Carte des tissus urbains au Nord de Custom House et Canning Town.

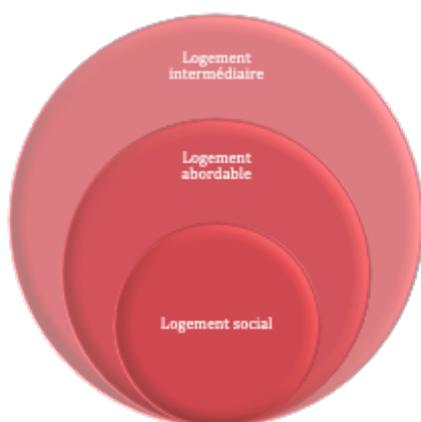
Source : Fond de carte de Stamen design, traitement par les étudiant-e-s.

⁸ Mayor of London, *Map of publicly owned land*, août 2020, <https://apps.london.gov.uk/public-land/>.

⁹ "GLA Property Asset Strategy 2020" (Greater London Authority, janvier 2020).

¹⁰ Mayor of London, *Map of publicly owned land*, août 2020, <https://apps.london.gov.uk/public-land/>.

Source : Mayor of London, Map of publicly owned land, août 2020, <https://apps.london.gov.uk/public-land/>.



ENCART : LOGEMENT PROTÉGÉ

Il existe 3 types de logements protégés à Londres. Le graphique les présente du plus (extérieur) au moins (intérieur) cher et socialement alloué.

Graphique produit par les étudiant·e·s.

Le gouvernement central n'a la maîtrise foncière que sur quelques terrains et ceux-ci sont tous d'une taille supérieure à 3,5 hectares (ibid). On peut en conclure que l'État ne possède et n'acquiert que des terrains d'une taille relativement grande afin d'y mener des opérations stratégiques ou les revendre, assemblés, à des opérateurs privés.

Enfin, Transport for London est dans une situation assez singulière avec une maîtrise foncière vaste et répartie dans tout Londres, mais qui concerne principalement des terrains de petite taille : TfL possède principalement les espaces contigus aux infrastructures de transports (ibid). TfL utilise ces terrains comme un développeur, en cherchant à en tirer la plus grande plus-value possible afin de financer les infrastructures de transports avec les profits issus de la vente. Cette stratégie aboutit à des formes urbaines très denses, avec des tours de logements haut-de-gamme ou de bureaux entourant la plupart des stations de métro et de train (voir figure 10).

ENCART ACTEUR : TRANSPORT FOR LONDON

Transport for London (TfL) est un corps fonctionnel de la GLA et il conseille cette dernière sur le volet stratégie de transport. TfL est sous l'autorité du maire : propriétaire foncier, il est chargé du développement des infrastructures de transports. C'est également un organe régulateur qui doit être consulté sur certaines catégories d'opérations (opérations de grande envergure, infrastructures majeures, opérations qui peuvent affecter des politiques publiques stratégiques).

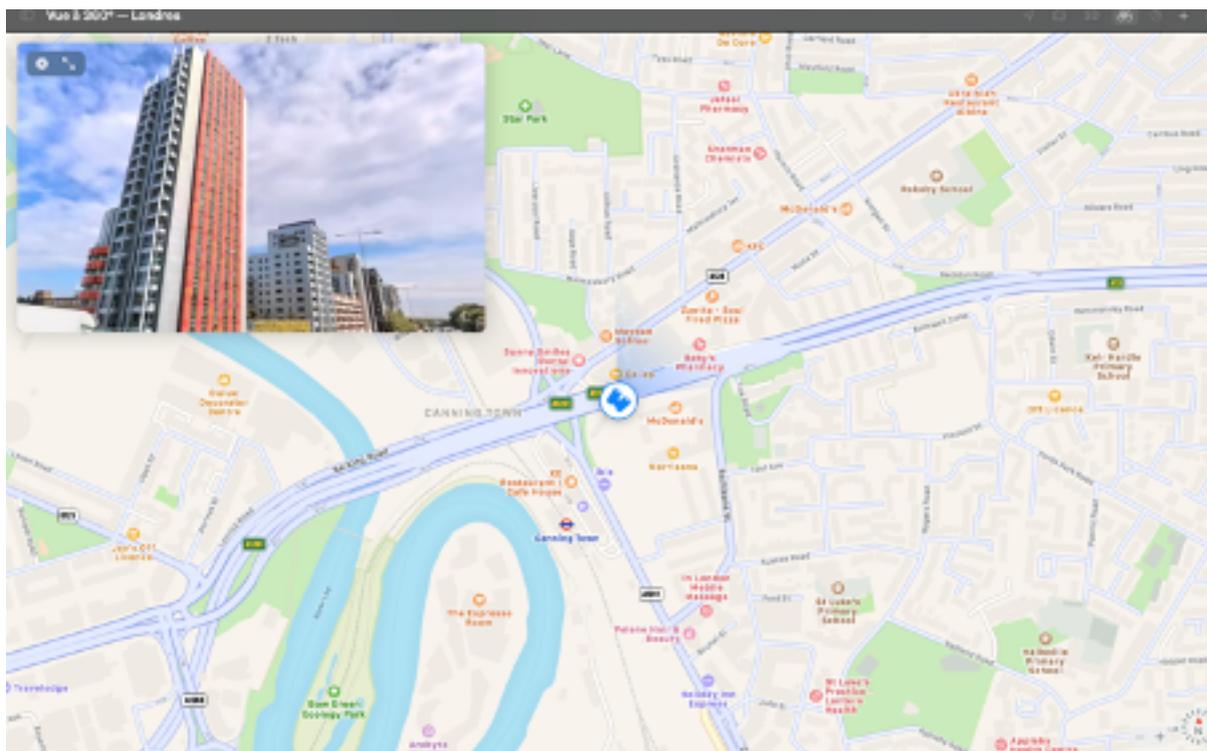


Figure 11 - Une tour, construite à proximité de la station Canning Town et de l'échangeur routier.
Source : Apple Maps, Mai 2021.

MADRID. En Espagne, il existe trois systèmes de gestion et de planification. Le recours à chacun de ces systèmes a caractérisé une période historique précise de la ville depuis la période franquiste jusqu'à aujourd'hui. À Madrid, le foncier était historiquement privé et réparti entre des grands propriétaires. Les parcelles étaient étendues et ce foncier privé était l'héritage de la construction de la ville par la royauté et la cour. Ces grandes parcelles privées ont connu un processus de nationalisation pendant la période franquiste. Le système d'expropriation était alors privilégié.

« Tout le patrimoine public s'est converti en un actif. Je pense que c'est un de ces cas de financiarisation, qui est devenue la stratégie de l'administration, autrement dit le sol est un actif financier et il faut le placer. »

Francisco López Groh, Architecte, Membre du Club des Débats Urbains E n° E

Madrid comptait donc une part importante de foncier public, réparti entre des terrains militaires, ferroviaires, municipaux. Dans une moindre mesure, d'autres acteurs publics comme le Canal Isabel II, la Comunidad ou plus récemment la Sareb (Société de gestion des actifs procédant de la restructuration bancaire ou banque de défaillance espagnole) étaient des propriétaires fonciers importants, notamment au nord de Madrid. Cette période de nationalisation a mené à un système d'aménagement autour de grandes

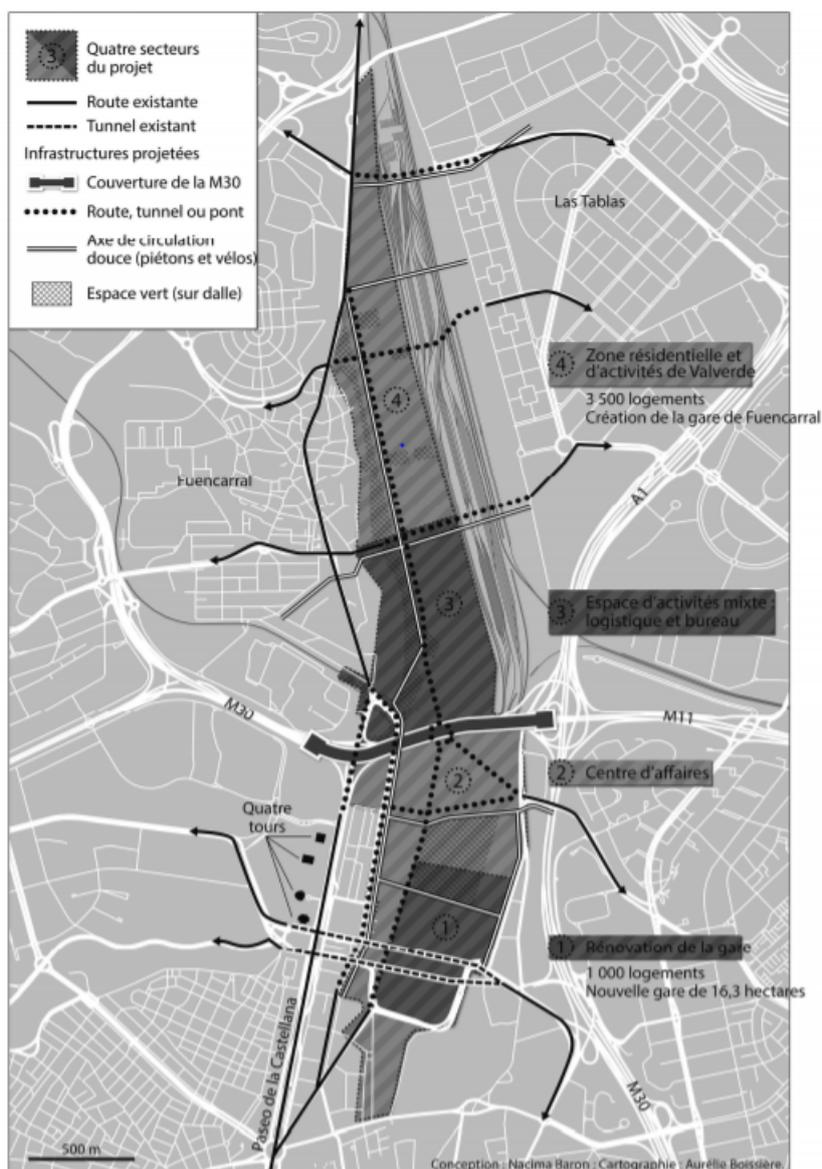
opérations (*grandes actuaciones*), aménagées par les acteurs publics (Source : Felix Arias, Architecte, E. D). Avec la fin du franquisme, une première vague de privatisation immobilière a eu lieu autour du système de coopération. Ce second système consistait à vendre du foncier public à des opérateurs privés pour financer la construction d'équipements publics. **Dans les années 1980, le foncier a alors commencé à être privatisé mais les acteurs publics continuaient de réaliser des ouvrages publics. Les années 1990 ont marqué un changement notable dans la gestion du foncier. Le processus de privatisation s'est accompagné d'un rôle plus important des opérateurs privés dans les projets d'aménagement.**

LONDRES et MADRID ont connu un processus de privatisation du foncier public à partir des années 1980. Si la logique de privatisation sert des intérêts privés et spéculatifs analogues dans les deux villes, les processus menant à cette gestion privative diffèrent. À Londres, la privatisation a été organisée à l'échelle étatique tandis que dans le cas madrilène elle est davantage le résultat d'une volonté municipale.

LES DYNAMIQUES ACTUELLES : ENTRE POURSUITE DE LA PRIVATISATION ET TENTATIVES DE RACHAT PUBLIC

MADRID. À l'image du projet Nouveau Nord, les équipements publics sont désormais réalisés par les acteurs privés. Avec la privatisation du foncier, le secteur public délègue également les coûts de viabilisation des parcelles.

Le projet du Nouveau Nord nous permet d'observer les deux cas de figure. La zone de la gare de Chamartin reste sur du foncier public car l'opérateur ferroviaire ADIF compte réaménager la gare en une plateforme multimodale et une gare d'échelle européenne. La viabilisation est logiquement assumée par ADIF. Dans la zone 4 du projet, plus au nord et entre les quartiers de Fuencarral et de Las Tablas, le foncier est privé et réparti autour de petits propriétaires. Le système de gestion à l'œuvre est celui **des *juntas de compensacion*, assemblées où les propriétaires déterminent dans une relative indépendance vis-à-vis de l'autorité publique les opérations d'aménagement et les financent dès la phase de viabilisation (*urbanisacion*).** Cela permet aux propriétaires privés les plus importants de déterminer les opérations menées et facilite leurs



projets. Le système de compensation exacerbe ainsi le pouvoir foncier des grands propriétaires comme la BBVA à Madrid Nouveau Nord. Aux yeux de la DCN, responsable de la maîtrise d'ouvrage du projet, la zone 4 demeure la plus "compliquée" (Michela Romani, Directrice de la communication externe de la DCN. E. n Hbis). Malgré cette nuance, on observe que le système de privatisation du foncier public couplé au système de compensation donne un rôle prépondérant aux acteurs privés.

Figure 12 - Plan du projet Madrid Nuevo Norte

Source : Baron, Nacima, et Alicia Garcia Fernandez. "Grand projet et gouvernementalité urbaine à Madrid : fonctions, fictions, frictions", *Annales de géographie*, vol. 727, no. 3, 2019, pp. 94-115.

LONDRES. Les objectifs de rentabilité et de spéculation foncière dessinent les contours d'un urbanisme de projets. La privatisation du foncier a conduit à la multiplication des propriétaires fonciers, et donc à un émiettement des parcelles. De fait, l'aménagement qui était au départ très planifié s'est transformé progressivement en un aménagement par projet. Au sein d'un même îlot, on observe une multiplication des formes d'habiter : habitat collectif aggloméré majoritairement sur le foncier public, et qui correspond généralement à des logements sociaux, habitat individuel

aggloméré (foncier privé), et zones de projets en habitat collectif aggloméré (en majorité non aligné sur rue) (voir Fig. 13, 14 & 15).

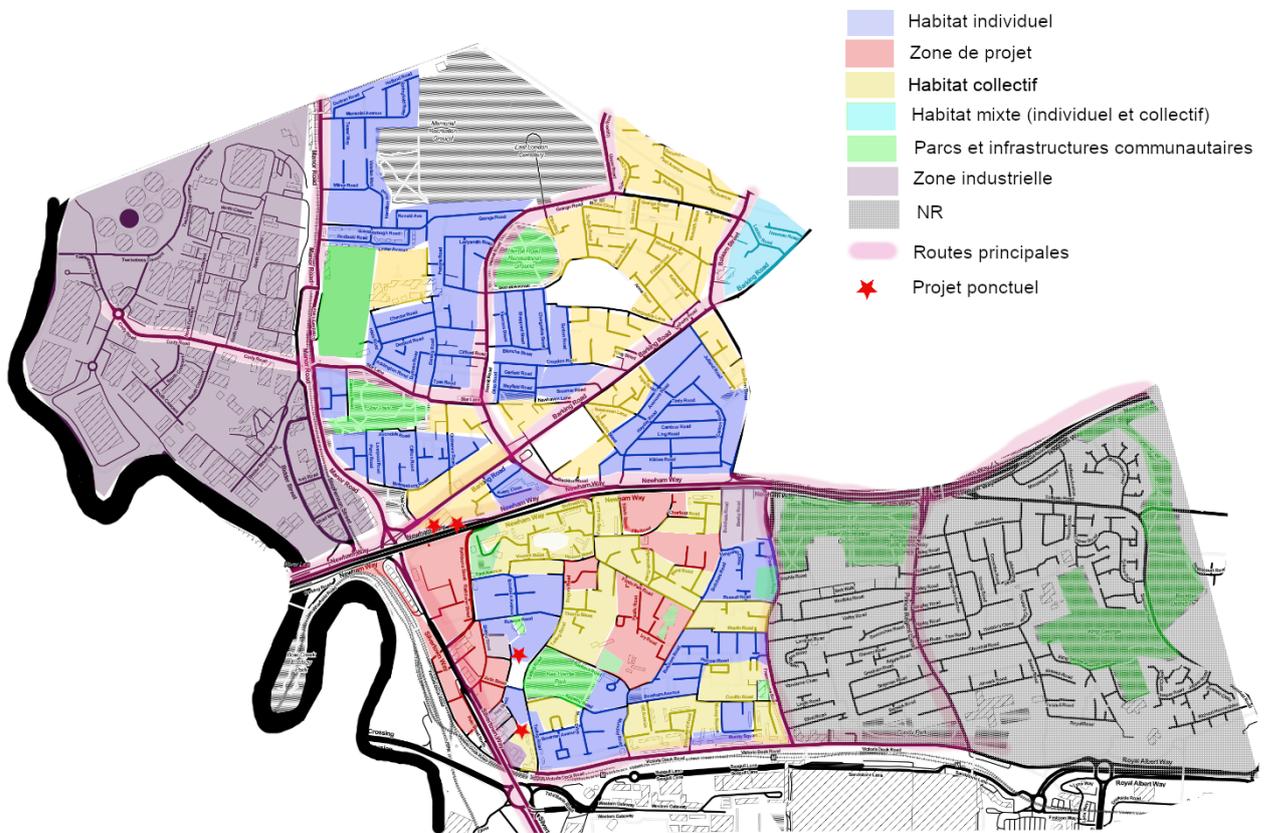


Figure 13 - Carte complète de Canning Town et Custom House.

Source : Stamen design pour le fonds de carte, et traitements par les étudiant-e-s.

Cette forme d'urbanisme conduit à une morphologie urbaine fragmentée, qui crée des ruptures franches dans le bâti. Les terrains qui appartiennent au *borough* ou à la GLA se retrouvent être uniquement des terrains sur lesquels ont été construits dans les années 1970 des logements sociaux, aujourd'hui fortement dégradés (voir Fig. 14 et 15).

Figure 14 - Carte de la zone sud de Canning Town.

Source : Stamen design pour le fonds de carte, et traitements par les étudiant-e-s.

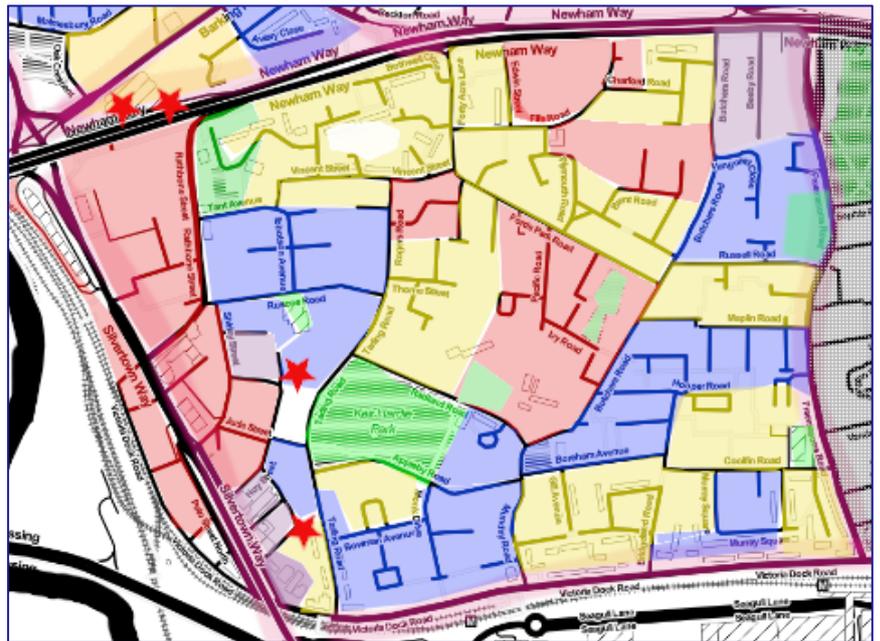
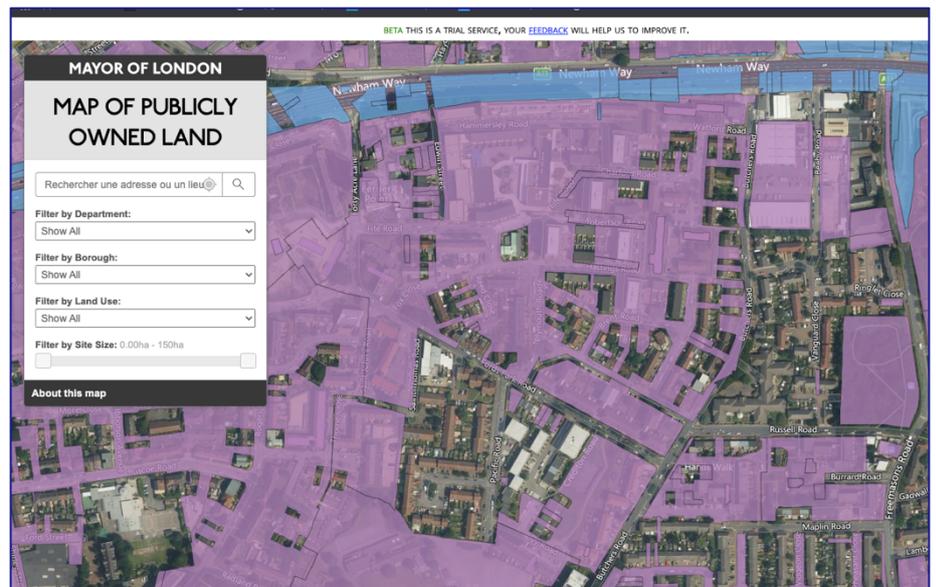


Figure 15 - Extrait du plan de répartition du foncier public à Londres, zone Custom House et Canning Town.

Source : "Map of publicly owned land", Mayor of London, <https://apps.london.gov.uk/public-land/> [consulté le 09/12/2020]



Dans le cas de Newham, la zone de Canning Town et Custom House est constituée de bâti fortement dégradé et d'infra-îlots neufs très modernes. Ces formes de développement transforment la ville de manière incohérente et ponctuelle. Ajoutées à cela, les infrastructures publiques sont pensées à l'échelle du projet et non pas à l'échelle du *borough*, ce qui renforce cette incohérence au niveau de l'îlot voire du *borough*. Néanmoins, l'esthétique générale tente de reproduire l'architecture des bâtiments ouvriers, par exemple avec les imitations brique. (Fig. 16 & 17).

Figures 16 et 17 : Fragmentation du bâti dans la même rue

Source : Apple Maps.

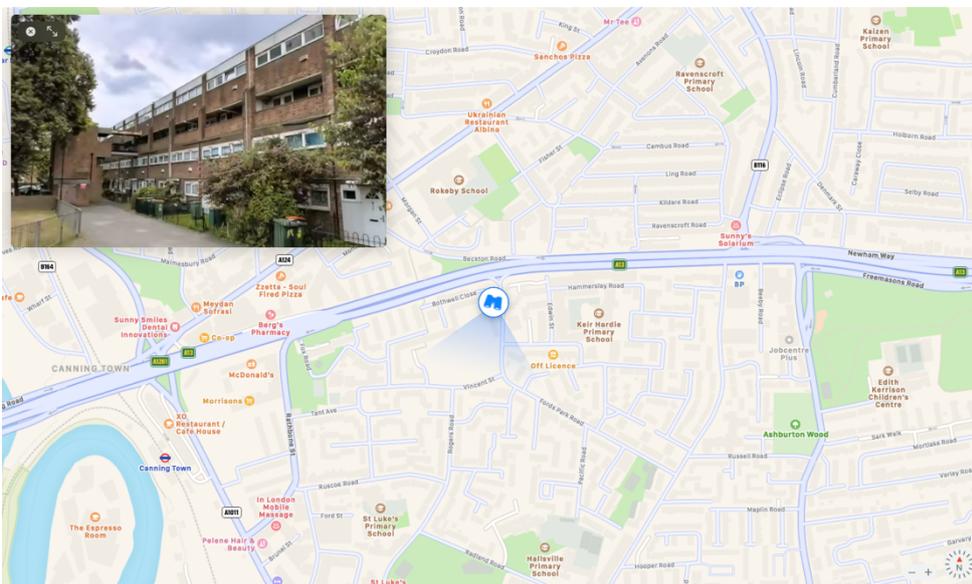


Figure 16 - Bâtiments des années 1970, type moderniste, dégradés, principalement du logement social.

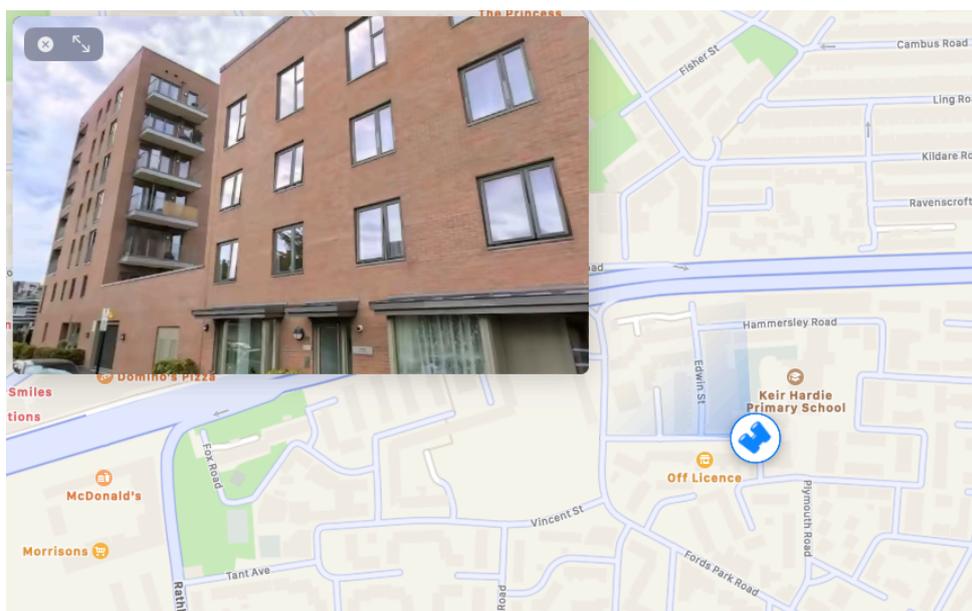


Figure 17 - Nouveaux immeubles imitation brique, projet de East City Point.

Les objectifs de rentabilité, la recherche de profits, encouragent la destruction des logements sociaux existants au profit de projets de densification. Par la même occasion, les logements sociaux de type "*council homes*" sont transformés en logements abordables, qui visent des catégories sociales plus aisées. L'urbain se trouve complètement transformé par des démolitions massives puis des projets de constructions neuves. Ce processus est encouragé par l'utilisation massive de la qualification "*brownfield*" du bâti existant. Ce terme qui désigne à l'origine

des anciens terrains industriels fait aujourd'hui l'objet d'une interprétation extensive, en désignant tout terrain précédemment développé. Les démolitions-reconstructions dans ces zones sont avantagées fiscalement en comparaison de projets de rénovation urbaine, puisqu'elles bénéficient d'un taux zéro sur la taxe sur la valeur ajoutée. Ce mécanisme permet et encourage la démolition des zones d'habitations existantes ou des infrastructures publiques pour les transformer exclusivement en logements, véritable transformation de l'usage public du terrain vers un usage d'intérêt privé (Edwards, professeur en planification urbaine, E. n°5).

MADRID. Les conséquences morphologiques de la gestion du foncier sont ambivalentes. La privatisation de très nombreuses parcelles de foncier public couplé au système de compensation, comme c'est le cas pour le projet Nouveau Nord, permet aux opérateurs privés de développer de très grands projets. Le foncier public comme source des mégaprojets est également visible dans le projet Madrid Rio où la disponibilité de foncier public facilite l'aménagement de projets à grande échelle. Cependant, le rôle si déterminant des acteurs privés dans la gestion du foncier interroge sur la réalisation même de ces projets. Ce paradoxe est illustré par Madrid Nouveau Nord où, en dépit d'un consensus politique et d'une acquisition aisée du foncier par la banque BBVA, le projet n'est toujours pas amorcé. La DCN, qui présente de très nombreux éléments communicationnels sur ce que le projet sera, peine à donner des éléments concrets sur la gestion de la maîtrise d'œuvre. **Cette inertie caractérise le projet d'urbanisme fictionnel** et suscite de nombreuses critiques, notamment de la part d'associations de quartiers et écologistes qui dénoncent un processus de spéculation foncière. En effet, cette explication semble pertinente puisque la promotion immobilière en Espagne ne se résume pas à la maîtrise d'œuvre. En effet, **l'activité d'achat et de revente de terrains est une part importante du secteur de la promotion immobilière.** Selon le baromètre 2006 de l'ASPRIMA, l'association représentant les promoteurs immobiliers madrilènes, cette activité représentait la seconde activité des promoteurs immobiliers avant celle de la construction même (Pollard, 2009). Si le contexte a évolué et que la DCN comme l'Ayuntamiento ne partagent pas cette analyse, l'inertie du projet peut s'expliquer par ce caractère spéculatif.

Figures 18 et 19 : Le vide urbain du nord de Madrid malgré un projet initié en 1993

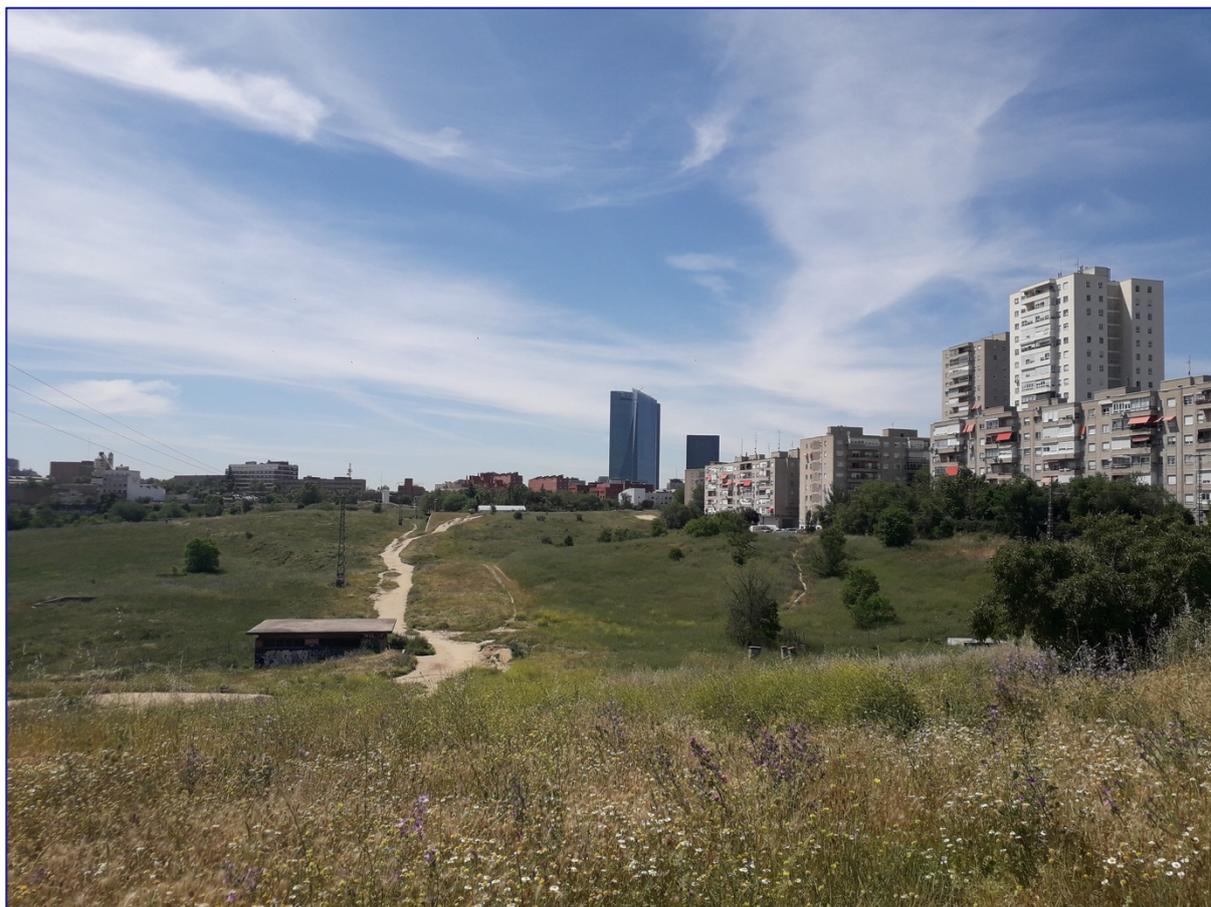


Figure 18 - Terrains sur lesquels devraient être faits les aménagements du Nouveau Nord, en fond vers le sud *Las Cuatro Torres*

Source : Photo prise par les étudiant-e-s lors de la visite du site Nouveau Nord, 20/05/21.



Figure 19 - Visions prospectives du projet Madrid Nuevo Norte

Source : site de la Distrito Castellana Norte.

LONDRES. Face à l'émiettement du foncier, certains acteurs publics tentent depuis peu de regagner une forme de contrôle sur la maîtrise foncière en achetant et en assemblant des terrains. D'un côté ils gèrent leurs propriétés comme des actifs dont ils tirent le maximum de revenus (ce qui peut se conclure par une vente), et de l'autre ils peuvent ponctuellement faire des rachats pour mener une opération d'aménagement stratégique. Ainsi, les stratégies foncières des *boroughs* varient : certains continuent à privatiser leurs domaines (Fairmaner, Responsable du *London Plan*, E. n°6), tandis que certains profitent de la suppression récente des plafonds d'endettement pour garder leur maîtrise foncière, voire l'agrandir.

Les rachats sont motivés par différentes raisons. **D'une part, les acteurs publics cherchent à retrouver de la cohérence dans les projets urbains**, à rompre avec l'urbanisme de projet qui les empêche de mener des projets d'envergure. L'agence étatique Homes England joue ainsi un rôle d'assemblage de terrains privés, et de financement de projets urbains sur ces terrains nouvellement assemblés (Élu à la planification d'un *borough* de l'Outer London, E. n°9). **D'autre part, les rachats peuvent aussi être utilisés au profit de projets de logements sociaux**, via les entreprises municipales par exemple, qui permettent aux *boroughs* d'échapper aux objectifs de rentabilité.

ENCART ACTEUR : HOMES ENGLAND

L'agence nationale Homes England est un établissement public institué en 2018. Sa mission principale est de dynamiser le secteur de la construction de logements. À cet effet, plusieurs moyens d'actions sont mis à sa disposition : elle peut acquérir de la maîtrise foncière et mener des opérations d'assemblage, financer des infrastructures, voire directement participer à la construction des projets. Elle est également chargée de la régulation des projets (parfois, une autorisation spéciale est nécessaire en plus du permis de construction). À titre d'exemple, on peut évoquer le projet de construction de 3000 logements, commerces et services communautaires associés à Greenwich Millenium Village, qui fait partie du programme Millenium Communities Programme, initié par English Partnerships, mais désormais géré par Homes England.

Les *boroughs* peuvent également acquérir et assembler des terrains privés grâce à la procédure dite de "*compulsary purshase*" (l'expropriation), notamment lors des projets de régénération (ibid). Si pendant longtemps les municipalités n'ont pas souvent eu recours à cette

procédure car le processus d'expropriation est très long et le coût de rachat majoré (environ 125% des prix du marché) (ibid) ce qui peut peser lourd dans les budgets locaux et menacer la viabilité du projet, **les *boroughs* ont désormais plus de capacités à prendre en charge ces frais, grâce à leur accès nouveau au capital.**

LONDRES et MADRID. Les processus de privatisation ont induit dans les deux villes une prépondérance des acteurs privés dans les opérations d'aménagement. À Madrid, le système de gestion dit des *juntas de compensacion* aboutit dans les deux projets à un contrôle des grands propriétaires fonciers, phénomène qui ressemble à l'oligopole de développeurs à Londres. À Londres, l'urbanisme de projets a pour conséquence une morphologie urbaine fragmentée, entre bâti fortement dégradé et infra-îlots neufs très modernes. À Madrid, la maîtrise foncière conduit à la conception de très gros projets, pouvant mener à une certaine inertie spéculative.

RAPPORT DE FORCES ET DE COOPÉRATION DANS LA CONCEPTION DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

Les relations entre acteurs publics sont marquées à Londres et Madrid par des relations partisanses qui influencent le jeu d'acteurs. À Londres, l'autorité métropolitaine exerce un pouvoir contraignant sur les municipalités. Elle agit à la fois de manière normative en imposant le *London Plan* aux *boroughs* mais aussi en devenant l'autorité planificatrice dans le cadre des grands projets de développement. Au contraire, à Madrid, il n'y a pas de plan à l'échelle métropolitaine du fait d'une forte politisation des enjeux d'aménagement : les communes périphériques sont majoritairement à gauche tandis que la mairie de Madrid est détenue par la droite. La capacité d'initiation des grands projets d'aménagement est partagée entre l'État et l'Ayuntamiento de manière pragmatique en fonction des projets. À Londres, le gouvernement est un décideur de dernier ressort en cas de conflits mais agit plus récemment comme un aménageur en intervenant à l'échelle de projets pour résorber la crise du logement. Les négociations entre acteurs publics et privés sont analysées dans les deux villes comme une forme de négociation entre les autorités d'urbanisme locales et les opérateurs privés. À Londres, des négociations informelles voient le jour entre développeurs et autorités locales (*boroughs* ou GLA) : c'est la phase dite de *pre-application process*. Lors de la délivrance du permis de construire, les autorités locales négocient le *planning gain* qui leur permettra de financer infrastructures publiques et logements sociaux. Acteurs publics et privés se retrouvent autour d'objectifs communs de rentabilité. C'est aussi le cas à Madrid, où la municipalité a adopté une vision libérale de l'aménagement qui favorise les intérêts des promoteurs. La charge d'urbanisme, négociée à l'échelle de chaque projet, favorise le type architectural et le niveau de densité souhaités par les opérateurs privés.

NÉGOCIATIONS ENTRE ACTEURS PUBLICS

LONDRES. Les rapports entre acteurs publics sont caractérisés par une **asymétrie de pouvoir entre la GLA et les boroughs**. Le gouvernement métropolitain agit à la fois strictement en termes de compétence dans l'élaboration du *London Plan* qui s'impose aux municipalités mais aussi de manière plus implicite à l'échelle des projets. Les *boroughs* et la GLA sont en constante relation, notamment par le biais de rendez-vous hebdomadaires, durant lesquels la GLA exerce son pouvoir d'influence (Custance, directrice de la planification Newham, E. n°1). La relation

« Sur les relations entre la GLA et les boroughs : Il s'agit donc d'un "hard power" en termes de ce qu'ils peuvent nous forcer à faire dans le cadre du London Plan, mais aussi d'un peu de "soft power" dans le contexte des négociations qui ont lieu sur l'échelle d'un développement »

Anonyme, Élu à la planification dans un borough de l'Outer London, E. n° 9.

entre la GLA et les *boroughs* est en partie influencée par les dynamiques politiques à l'œuvre. Ainsi, dans le contexte d'un maire de Londres travailliste, un *borough* de la même couleur politique a plus de facilités à entretenir une bonne relation avec la GLA, et voir son avis respecté dans l'accord ou non d'un permis de construire.

Dans le cadre de grands projets de développement, au-dessus de 150 logements, les demandes de permis de construire doivent être transmises au maire de Londres, qui peut soit laisser l'arrondissement poursuivre et statuer comme il l'entend, soit, s'il n'est pas satisfait de l'approche adoptée, demander au maire de statuer (c'est la procédure de *call-in*). Si la demande est refusée, il est possible de faire appel auprès du Planning Inspectorate. Lors du processus de *call-in* la GLA devient compétente dans la gestion et la conception du projet. C'est le maire du Grand Londres qui devient l'autorité locale de planification, et dans ce cadre délivre le permis de construire. Le permis de construire est assorti d'un délai de mise en œuvre de trois ans mais dans les faits celui-ci peut être contourné par le lancement de petits travaux d'aménagement sur site (Élu à la planification dans un *borough* de l'Outer London, E. n°9). **Les projets pris en charge par la GLA lui permettent d'exercer un rôle politique sur les zones stratégiques du territoire métropolitain en passant outre les boroughs** (Robinson, chercheuse, E. n°3). Le maire de Londres au sein de la GLA, peut devenir une autorité locale de planification en créant des sociétés de développement dites *mayoral corporations*. Ainsi, lors de l'aménagement du parc olympique de 2012, la société *London Legacy Development Corporation* a intégré Newham, Tower Hamlets et Waltham Forest. C'est une manière pour la GLA d'obliger les *boroughs* à travailler ensemble sur des projets

complexes d'envergure (Élu à la planification dans un *borough* de l'Outer London, E. n°9). La GLA endosse ce rôle dans le cas où certaines zones d'intérêt stratégiques dépassent le cadre d'un seul *borough*, le maire joue alors un rôle de coordination mais aussi de compromis entre les différentes municipalités. En effet, en fonction de la couleur politique, les *boroughs* poursuivent des objectifs

« Ainsi, pour le projet Leeway, nous voulons un total de huit nouveaux ponts, et donner la priorité à trois d'entre eux. Nous travaillons en étroite collaboration avec Tower Hamlets, qui est l'arrondissement voisin, pour couvrir le coût de la section 106, ou pour voir s'il existe d'autres financements ou d'autres sources auxquelles nous pouvons nous adresser, comme Homes England, Transport for London, la GLA, ou si nous pouvons emprunter de l'argent à différentes sources, comme le Public Works Loan Board, pour essayer de réaliser cette infrastructure. »

Custance, Directrice de la planification, Newham, E. n° 1

divergents sur les questions de construction de logements, notamment abordables, et de densité. Les *boroughs* ont néanmoins intérêt à travailler ensemble sur certains projets d'aménagement, c'est le cas de Newham avec Tower Hamlets, afin d'augmenter les capacités de financement des infrastructures publiques.

Les négociations entre acteurs publics se jouent aussi entre les collectivités locales et l'État central. Le gouvernement peut s'opposer à une décision d'aménagement prise par le maire de Londres. Le développeur peut aussi contester une décision d'une collectivité locale, et au fur et à mesure des renvois, la décision peut incomber au Secrétaire d'État. Néanmoins, l'État central intervient surtout au moment de la négociation du budget métropolitain (Brill, chercheuse, E. n°2). Plus récemment, l'Etat a également commencé à jouer un rôle directement dans les projets d'aménagement par l'intermédiaire de l'agence Homes England. Auparavant Homes England agissait comme un financeur supplémentaire pour les *boroughs* pour soutenir ponctuellement certains projets de développement. **L'agence a progressivement endossé un rôle proactif, presque d'aménageur, via des partenariats avec des développeurs afin de mener des projets sur des terrains publics** (Élu à la planification dans un *borough* de l'Outer London, E. n°9). En ce sens, le gouvernement central agit à la manière d'un "gouvernement à distance" (Epstein, 2006) en gardant la mainmise sur les réglementations générales, les orientations stratégiques, le

« [le nouveau rôle de homes England] crée une relation d'opposition avec l'Autorité du Grand Londres (...). L'argent qui aurait auparavant transité par Homes England, puis par la GLA et enfin par les boroughs, est maintenant négocié directement entre Homes England et certains boroughs »

Anonyme, Élu à la planification dans un *borough* de l'Outer London, E. n° 9

budget de la métropole et directement dans des projets d'aménagement qui concernent principalement le logement.

MADRID. Une grande partie des négociations entre acteurs publics se fait sans cadre formel. Par exemple, dans le cadre du Nouveau Nord, au vu de la répartition des compétences, il faut un accord de l'État (via le ministère du développement) et de l'ADIF, de la Communauté, et de l'Ayuntamiento pour que le projet puisse se faire. Néanmoins, aucun outil officiel de discussion n'existe. C'est pourquoi, **dans les grands projets d'aménagement, le rôle du politique devient très important.** Dans le cadre du Nouveau Nord, l'État central a initié une concertation sous la forme de table-rondes dans l'objectif de donner une impulsion au projet et permettre le lancement des premiers aménagements. Le projet de Madrid Rio d'un autre côté est fortement associé à Alberto Ruiz Gallardon, ancien maire de la ville et personnalité politique du PP très importante au niveau national. Ce dernier a été l'instigateur de ce projet, et en a fait un objet phare de son mandat. Une des conséquences de cette politisation forte de l'aménagement du territoire est notamment un manque de structuration au niveau régional ou métropolitain.

En effet, il n'existe pas de document stratégique de planification territoriale au niveau de la région ou de l'aire métropolitaine madrilène. Si l'Ayuntamiento recouvre une majorité de cette dernière, il reste malgré tout notable que les

« Il faut aussi souligner l'importance de la figure du maire Alberto Ruiz Gallardon. C'est une personne politique très importante du PP, même au niveau national, et qui a une position très forte. Son mandat a été très important pour articuler la coalition pour la croissance. »

Fernando Díaz Orueta,
chercheur en sociologie
urbaine, E. n° A

documents d'urbanisme se font uniquement à l'échelle municipale. De fait, le principal est le Plan Général, proposé par chaque mairie et accordé par la Communauté. Dans les années 1990, un plan d'aménagement à l'échelle régionale avait été proposé, refusé et abandonné quelques années plus tard sans jamais être entré en vigueur. **Il est soupçonné que ce refus de planification territoriale à l'échelle régionale soit la conséquence d'une stratégie politique** de "diviser pour mieux régner" (Enrique Bardaji Alvarez E. Gbis). En effet, un document édité à l'échelle régionale ou métropolitaine obligerait à une collaboration entre la communauté autonome et les différentes municipalités. Or, comme on peut le voir sur les cartes suivantes, la ville de Madrid est gouvernée par le PP (parti de droite) depuis 1997 (exception faite de 2015 à 2019), tout comme la Communauté autonome. Au contraire, le PSOE (parti de gauche) fait de forts scores dans les petites villes de la couronne au sud-est de la capitale. Ainsi, si un document stratégique d'aménagement à l'échelle de la région ou de l'aire urbaine était édité, il nécessiterait un accord entre ces municipalités, la ville de Madrid et

la communauté autonome. Par conséquent, la Communauté autonome aurait refusé l'instauration de ce document pour éviter une trop grande influence des gouvernements municipaux de gauche sur l'aménagement de Madrid et de son aire urbaine (Enrique Bardaji Alvarez E. Gbis). Si aucune preuve de ce fait n'est opposable, il est néanmoins notable que l'absence de planification régionale de l'aménagement donne un poids important à la communauté dans les décisions d'aménagement des petites municipalités au sud de Madrid. **Cela permet aussi à l'Ayuntamiento de Madrid et la Communauté autonome, tous deux dirigés par le PP, d'établir les politiques d'aménagement sans avoir à craindre une opposition du PSOE.**

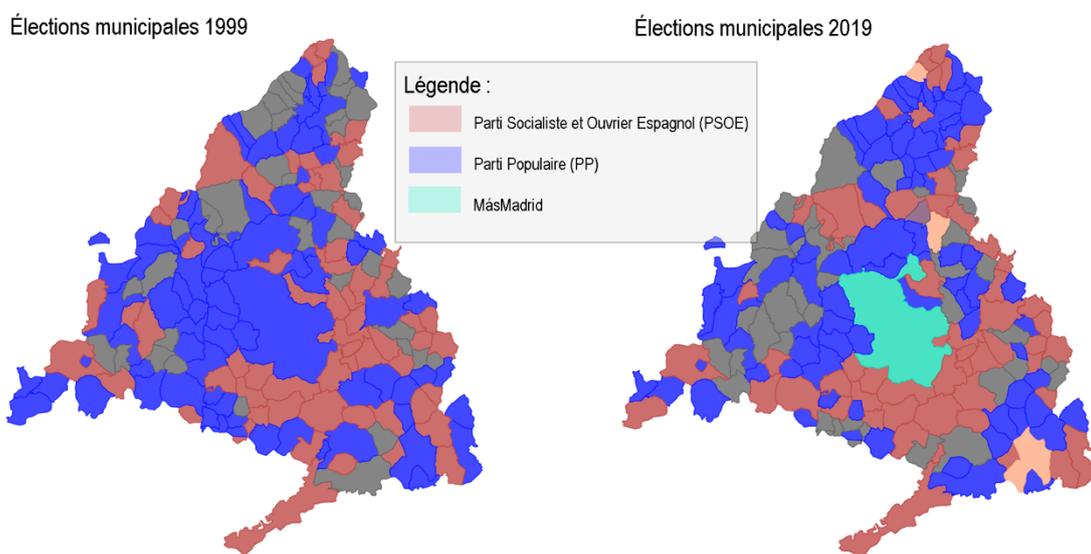


Figure 20 - Parti majoritaire aux élections municipales dans les différentes villes de la Communauté autonome de Madrid.¹¹

Source des cartes : Comunidad Autonoma de Madrid. 'Elecciones Asamblea de Madrid 2021'. *Elecciones Asamblea de Madrid 2021*, <https://elecciones.comunidad.madrid/es>. Accessed 26 May 2021.

Les relations entre l'État central et l'Ayuntamiento sur la production des grands projets urbains de Madrid sont de deux formes. Tout d'abord, l'État établit le cadre dans lequel la mairie va pouvoir initier ou non des mégaprojets urbains. En limitant les capacités d'endettement et donc

¹¹ MásMadrid est un parti de gauche et est le parti majoritaire à l'assemblée de l'Ayuntamiento de Madrid (33% des sièges). Cependant, une coalition de deux partis de droites (Ciudadanos et PP) et d'un parti d'extrême droite (Vox) a permis l'élection d'un maire du PP.

d'investissement des collectivités, l'État influe sur le rôle que peut jouer l'Ayuntamiento dans la production urbaine. En l'occurrence ce rôle est amoindri et cette évolution implique qu'un projet de l'échelle de celui de Madrid Rio ne pourrait être à nouveau initié et financé par l'Ayuntamiento. Ensuite, la mairie et l'État partagent le rôle de l'initiation du projet. Si Madrid Rio est un projet municipal, Madrid Nouveau Nord a été impulsé par l'État central. Il n'y a donc pas un rapport hiérarchique entre ces deux échelons administratifs et relève davantage de la coopération. En effet, la gestion du périphérique de la M30 avait été transférée de l'État à l'Ayuntamiento dans le projet Madrid Rio. **Les compétences stratégiques et normatives semblent donc s'adapter aux projets donnés.**

À **LONDRES** et **MADRID** les négociations en acteurs publics sont marquées par la forte présence à Londres et l'absence à Madrid d'une autorité métropolitaine contraignante. Les logiques de partis (*politics*) influencent directement la métropolisation des deux villes. Dans le cas de Londres, les relations entre les *boroughs* et la GLA ont un impact sur la délivrance des permis de construire, et dans le cas de Madrid, les relations politiques ont empêché la création d'une autorité métropolitaine. Dans les deux villes l'État central joue un rôle déterminant par les contraintes budgétaires qu'il fixe, mais reste en retrait dans la gouvernance de l'aménagement. À Londres, il agit comme un décideur en dernier ressort, et joue ponctuellement un rôle d'aménageur et à Madrid il n'intervient que lorsqu'il est à l'initiative d'un projet et/ou possède la maîtrise foncière.

NÉGOCIATIONS ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS

LONDRES. Si le *London Plan* et les *local plans* offrent un cadre stratégique à l'aménagement, celui-ci se réalise concrètement par des **négociations bilatérales entre les autorités d'urbanisme qui délivrent les *planning permissions* (permis de construire) et les développeurs.** Ces négociations sont encadrées par la loi (Section 106 de la *Planning Law*) et suivent un script commun.

La maîtrise foncière étant principalement privée, ce sont les développeurs qui sont à l'origine de la plupart des projets de développement. Pour réaliser leur projet, ils vont s'engager dans un ***pre-application process*** (processus de négociation préalable à la demande de permis de construire), qui est une **phase de négociation informelle avec l'autorité d'urbanisme.** À moins que le projet soit particulièrement stratégique et que la GLA soit pressentie pour être l'autorité d'urbanisme, c'est donc une discussion entre les développeurs et les *boroughs*. Cette première

phase peut durer plusieurs années et se tient à huis-clos. C'est le dessin du projet qu'y s'y joue puisque ces échanges sont utilisés par les développeurs pour construire un projet dont ils savent qu'il sera ensuite validé par l'autorité d'urbanisme, et par l'autorité d'urbanisme pour faire pression sur les développeurs et influencer la forme des projets et la contribution financière des développeurs.

Lors de cette phase, les consultants sont souvent utilisés comme intermédiaires par les développeurs pour négocier au quotidien avec les *boroughs* (Lawnsion Jones, consultant, E. n°7). Ils peuvent être internes ou prestataires de l'entreprise de développement et sont spécialisés dans le droit de l'urbanisme/aménagement et les relations publiques. Pour s'assurer de la bonne réception de leur projet, les développeurs peuvent mener des consultations publiques avec les habitant-e-s mais ce n'est pas une obligation légale et c'est avant tout un moyen de rassurer les décideurs publics sur

l'acceptation populaire du projet (Élu à la planification d'un *borough* de l'Outer London, E. n°9). Les vraies négociations se font avec les services du *borough*, avec qui les consultants échangent quotidiennement, bien qu'ils cherchent également à avoir de bonnes relations avec le Conseil puisqu'ils savent que c'est ce dernier qui valide ou non la *planning permission* (ibid). Les projets sont construits par un aller-retour constant entre les développeurs, qui fournissent toutes les études et plans nécessaires au projet (Robinson, chercheuse, E. n°3) et l'autorité d'urbanisme qui formule des retours sur ceux-ci. **Ces rapports de proximité favorisent l'émergence d'une vision commune des projets et une convergence des objectifs des développeurs et des pouvoirs publics** (Brill, 2020), d'autant plus que ces derniers sont parfois dépendants de l'expertise apportée par les développeurs. En effet, les *boroughs* manquent parfois de moyens humains avec une expertise juridique et commerciale suffisante pour leur permettre de mettre en question les choix des développeurs (ibid). Cette asymétrie d'information introduit un déséquilibre de pouvoir, d'autant plus fort que les collectivités locales ont besoin des projets immobiliers pour se financer, et cherchent donc à attirer les développeurs : les zones les moins attractives sont ainsi défavorisées dans la négociation et amenées à baisser leurs exigences.

« Si vous avez une autorité publique avec un leadership politique fort et une bonne expertise technique, alors c'est presque une négociation égale. Mais il n'y en a pas tant que ça, sur les 33 collectivités, je dirais qu'il y en a peut-être 5 qui sont dans ce genre de conditions ? »
Bishop, professeur, E. n° 8

Une fois les parties arrivées à un accord sur le projet, les développeurs déposent leur *planning application*, la demande officielle de permis de construire. Comme nous l'avons vu, selon la taille et l'importance du projet, c'est la GLA ou le *borough* qui fait office d'autorité d'urbanisme et délivre la *planning permission* (permis de construire). Bien que les principaux éléments du plan aient été négociés en amont, **c'est à ce moment que sont formellement établies les contributions financières et matérielles des développeurs aux biens communs**. En effet, en contrepartie des droits à construire, les développeurs participent au financement de l'aménagement via le *planning gain* (gain de planification). **Le planning gain contient deux éléments : la *Community Infrastructure Levy* et les accords de la *Section 106***. La *CIL* est une taxe, établie à la fois au niveau métropolitain et par les *boroughs* qui le souhaitent, destinée à financer les aménagements dans une zone autour du projet. Elle est calculée à partir d'une étude des besoins en aménagement du *borough* qui définit des zones ayant plus ou moins besoins d'infrastructures, et s'applique à taux fixe à tous les projets d'aménagement dans chacune de ces zones (Edwards, chercheur, E. n°5). Si la *CIL* a été à l'origine créée dans l'objectif de remplacer les accords de la *Section 106*, elle est finalement restée un complément à ces accords du fait de la déconnexion entre le montant de la taxe et des besoins en investissements.

« Mais si l'on considère le coût de l'infrastructure, il s'agit d'un montant très faible par rapport au coût total du projet. » Jane Custance, Directrice de la planification du borough de Newham, E. n° 1.

L'essentiel du *planning gain* dépend donc des accords de la *Section 106*, des négociations discrétionnaires entre le *borough* et les développeurs nommés ainsi puisque leur cadre est défini dans la *Section 106* de la *Planning Law*. Ces accords déterminent l'investissement du développeur dans des biens communs, comme des logements sociaux ou des infrastructures, sous forme de contribution financière ou en nature (construction des logements sociaux par exemple). Le montant de cet investissement est négocié, mais il est limité : d'une part il est indexé sur les bénéfices générés par le projet, d'autre part, il doit permettre de respecter le droit des développeurs à faire entre 15 et 20% de profit sur le projet (Brill, chercheuse, E. n°2). **La marge de négociation se joue donc sur les plus ou moins 5% de profit que font les développeurs, sur la qualité du projet et sur sa rentabilité** (plus le projet est rentable, plus le *planning gain* est élevé). Au-delà des montants, le *planning gain* donne lieu à des négociations sur la destination des investissements : les développeurs et l'autorité d'urbanisme doivent se mettre d'accord sur ce qu'ils veulent financer en priorité (logement sociaux ou espaces publics par exemple) et sur s'ils préfèrent favoriser la quantité ou la qualité des biens communs produits. **Les aménagements sont ainsi principalement financés par le secteur privé, et limités à l'échelle des projets, ce qui limite la mise en cohérence**

de l'espace urbain. Concrètement, lorsque des gros projets d'aménagement sont nécessaires, les autorités publiques doivent soit donner le feu vert à un très gros projet de développement immobilier qui permettra de financer les aménagements, soit (ou plutôt en parallèle) rechercher des subventions publiques complémentaires.

MADRID. La négociation entre acteurs publics et privés à Madrid prend davantage la forme du consensus que du dissensus ou du conflit d'intérêt. **L'acteur public le plus déterminant dans la construction des mégaprojets est l'Ayuntamiento.** La municipalité a adopté une vision libérale du développement de la ville et les mégaprojets répondent parfaitement à la volonté politique de faire rayonner la ville. Cette vision est celle du parti populaire, le PP de droite conservatrice, aux commandes de l'Ayuntamiento depuis le début des années 1990. Cependant, la période 2015 – 2019 a connu une alternance politique qui a orienté les négociations entre la Mairie et les opérateurs autour du sujet de l'*edificabilidad* (la constructibilité) qui détermine par exemple la hauteur des tours qui pourront être construites, le coefficient d'occupation des sols et donc le degré de densification de la zone du projet. L'alternance politique a amené au pouvoir Manuela Carmena, issue d'une scission politique avec le parti Podemos. C'est donc avec la gauche radicale que doivent négocier les opérateurs privés, et notamment la DCN dans le cas de Madrid Nouveau Nord. Cette période montre un urbanisme réaliste de la part de la mairie qui engage une décroissance du projet¹². De même, la proportion de bureaux a été autorisée à augmenter lors des mandats du PP, alors que le nombre de logements protégés a été augmenté lors du mandat de 2015 à 2019 du parti de gauche Ahora Madrid (voir Fig. 21). Cette décroissance concerne certes la constructibilité mais également les espaces publics. En effet, comme l'opérateur privé prend également en charge la réalisation de certains espaces publics, comme le métro. La négociation réside donc en des allers-retours sur les conditions de constructibilité et de construction. L'évolution du projet en fonction des alternances politiques met en lumière à la fois le rôle central de l'Ayuntamiento dans la conception des projets, et l'importance des scissions politiques pour comprendre le fonctionnement de l'aménagement madrilène. L'aménagement est directement influencé par les revirements politiques, notamment en raison du caractère peu encadré des

¹² Fernández García, Alicia. "De l'urbanisme spéculatif à la décroissance ? Les enjeux de la reconversion des mégaprojets urbains à Madrid, Barcelone et Valence", Pôle Sud, vol. 51, no. 2, 2019, pp. 99-118.

négociations. Les décisions prises par l'Ayuntamiento sont discrétionnaires et à ce titre, sujette au changement en fonction de l'exécutif en place.

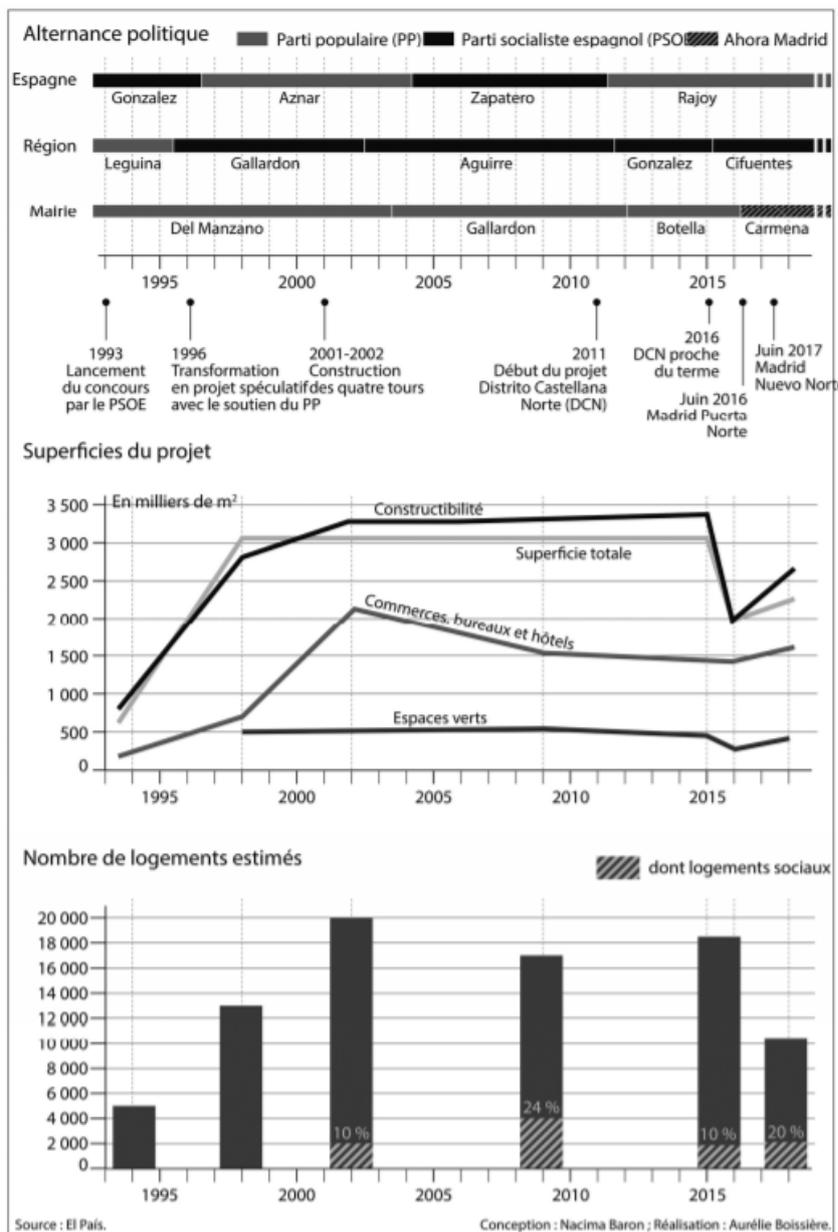


Figure 21 - Décroissance du projet sous l'impulsion de la mairie (mandat Ahora Madrid)

Source : Baron, N., & Garcia Fernandez, A. (2019). « Grand projet et gouvernementalité urbaine à Madrid : Fonctions, fictions, frictions. » Annales de géographie, N°727(3), 94.

Cette période de transition met également en évidence l'importance de l'*aprovechamiento urbanístico* (charge d'urbanisme), d'autant plus que cet élément est négocié à l'échelle d'un mégaprojet. On aborde ainsi directement le degré de densification de toute une zone de la ville. Dans la même zone du Nouveau Nord, la construction des 5 tours a été négociée pour chacune des tours. Dans ces cas, la constructibilité influençait uniquement la hauteur de la tour. Ces 5 tours montrent la volonté de créer un CBD au nord de Madrid, mais surtout **que la négociation est normalement un consensus entre promoteurs et mairie**. Les 5 tours sont le résultat de concessions, où chacune des tours fut construite sur du foncier public, en échange d'une rente annuelle sur une période de 75 ans (Eusebio Casado, président d'une association de voisins proche de la gare de Chamartin. E. n. I).

Cette négociation au cas par cas centrée sur les tours à l'architecture ultra-moderne empêche la création d'un tissu urbain environnant cohérent.

« Dans le cas de Madrid Río, il était très clair que lorsqu'il a été révélé que la crise de 2008 allait survenir, les politiciens n'en parlaient pas. Les entrepreneurs qui ne sont pas stupides savaient ce qui allait venir et ils ont ensuite demandé au maire, qui était à l'époque Ruiz Gallardón, de mener une opération qui leur donnerait du travail et les nourrirait. » Luis Moya, architecte, membre du club de débats urbains. E. n. J

Ainsi, la négociation entre acteurs

privés et acteurs publics est celle d'un consensus entre les deux parties. À l'exception du mandat de Ahora Madrid, les politiques municipales encouragent ces procédés. Le projet Madrid Rio est également le fruit d'un partenariat avantageux pour les entreprises de construction du projet :

Le caractère avantageux de ce partenariat s'observe dans la temporalité du projet, exceptionnellement brève, et dans son coût. En effet, le projet s'est fait en un temps court, puisqu'il s'est terminé en 2015. Si tou-te-s sont d'accord sur le fait que les aménagements réalisés le long cours d'eau du Manzanares ont amélioré les conditions de vie des riverain-e-s, de nombreuses critiques sont faites sur les dépenses engagées. En effet, **par rapport aux 1,2 milliards d'euros prévus, 6,3 ont été dépensés, et il est estimé que d'ici 2040, 8,8 milliards d'euros additionnels seront dépensés pour entretenir l'ouvrage** (Diaz Orueta, 2015). Ces financements proviennent essentiellement de l'endettement de l'Ayuntamiento.

La négociation entre acteurs privés et publics est déterminante et les mégaprojets urbains peuvent avoir une influence sur les documents stratégiques, à l'image du Nouveau Nord dont la renégociation de 2015 a amené à modifier le Plan Général. Cependant, cet ascendant des projets sur les documents de la mairie est nié par le discours de la Mairie. Cette information nous avait pourtant été notifiée par la DCN elle-même. Les deux acteurs, qui déterminent le projet

conjointement, cherchent à souligner l'importance de l'organe municipal sur celui de l'opérateur privé. L'intérêt pour les deux parties est de montrer un consensus mais surtout la priorité de la municipalité sur la banque BBVA.

LONDRES et MADRID représentent deux exemples assez différents d'urbanisme négocié. Alors que les processus de négociation sont encadrés à Londres, à la fois par la loi et par la mise-en-place d'outils réglementaires comme la CIL, elle est totalement discrétionnaire à Madrid. La présence d'outils de négociation à Londres permet de limiter le pouvoir des développeurs et d'assurer une certaine transparence sur les projets, malgré la persistance de négociations bilatérales durant la phase de *pre-planning*. À Madrid, la mairie mène une politique de laisser-faire qui s'appuie sur la faiblesse des documents réglementaires et l'absence d'outils d'encadrement des négociations.

LE LIBÉRALISME IMMOBILIER : RENTABILITÉ ET FORMES URBAINES

Résumé

Les autorités locales ont tendance dans les deux villes à mettre en place des politiques d'aménagement libérales, en poursuivant à Londres des objectifs de rentabilité pour financer les infrastructures publiques et le logement social, et à Madrid une politique de « laisser faire » pour attirer de nouveaux capitaux globalisés. De fait, la valeur marchande est déterminante dans la conduite des projets, au détriment de l'équité territoriale et de la valeur d'usage.

Cet objectif induit des formes de bâti très denses qui laissent peu de place aux espaces publics et à la nature. Les aménagements sont réalisés dans une perspective de valorisation du foncier et d'attractivité, au détriment des quartiers les plus démunis qui en subissent les externalités négatives (par exemple la gentrification) sans toujours profiter des avantages.

En termes de logement social, Madrid et Londres diffèrent. Là où Londres fait face à une crise du logement qu'elle tente de résoudre en massifiant l'offre de logements abordables, Madrid maintient au contraire son modèle de logement social résiduel. Toutefois, si le *London Plan* fixe un nombre de logements abordable minimal, celui-ci pêche par son prix toujours assez élevé (80% des prix du marché). De plus, malgré des objectifs ambitieux de logement abordable, les développeurs peuvent toujours négocier, projet par projet, la diminution du nombre de logements abordables en échange de la construction d'infrastructures publiques

LA DENSIFICATION COMME SOURCE DE PROFIT

LONDRES. Comme nous l'avons vu, les développeurs sont des acteurs centraux de l'aménagement londonien. Au-delà de leur pouvoir d'influence sur les pouvoirs publics – développé grâce à des rapports réguliers tant avec le Maire via les milieux pro-business, qu'avec les *boroughs* qui leur délivrent des permis de construire – ils sont essentiels aux collectivités territoriales par leur apport financier. **Le système du *planning gain* encourage les autorités publiques et les développeurs à poursuivre un même but : la rentabilité, puisque c'est elle qui permet de dégager des fonds pour financer les biens communs.** Cette convergence des intérêts publics et privés crée une morphologie urbaine qui survalorise la valeur marchande sur la valeur d'usage, et produit en conséquence des inégalités sociales et socio-spatiales.

Tout d'abord, **la recherche de rentabilité a tendance à produire des formes urbaines denses et hautes.** TfL par exemple, qui cherche à maximiser la rentabilité de ses projets pour financer les infrastructures de transports, produit des tours de logements haut-de-gamme ou de bureaux (voir Fig. 11). La ville est tirée vers le haut. Cette architecture répond non seulement à une volonté de maximiser la densité, mais également aux codes esthétiques de l'"architecture globale" sans être forcément connecté aux besoins réels en bureaux (Drozdz, 2012) ou à la demande en logement de standing. Mais les immeubles de grande hauteur posent des soucis tant sociaux, qu'environnementaux ou de qualité de vie. Les groupes de riverains soulèvent d'ailleurs ces différentes problématiques. Ils pointent ainsi que les surcoûts liés à la hauteur des bâtiments viennent compromettre la possibilité de construire des logements sociaux et que les prix de vente élevés de ces espaces participent à augmentation générale des loyers, menaçant d'éviction les petits commerces et les habitants les plus pauvres (Robinson & Attuyer, 2020). Ils posent également des soucis de qualité de vie puisque les tours limitent l'accès au soleil des constructions plus basses, et environnementaux puisqu'ils sont particulièrement producteurs de Co2 et gourmands en énergie thermique (*ibid*).

La densification ne semble pas prête de s'arrêter puisque le nouveau *London Plan* (Mars 2021) supprime la *density matrix* (matrice de densité) qui fixait des limites de densité par zone (Edwards, chercheur, E. n° 5). Cette suppression risque d'encourager la spéculation foncière : les développeurs pourront anticiper le fait qu'ils seront autorisés à construire un nombre élevé de logements et pourraient, par conséquent, être prêts à acheter les terrains plus chers.

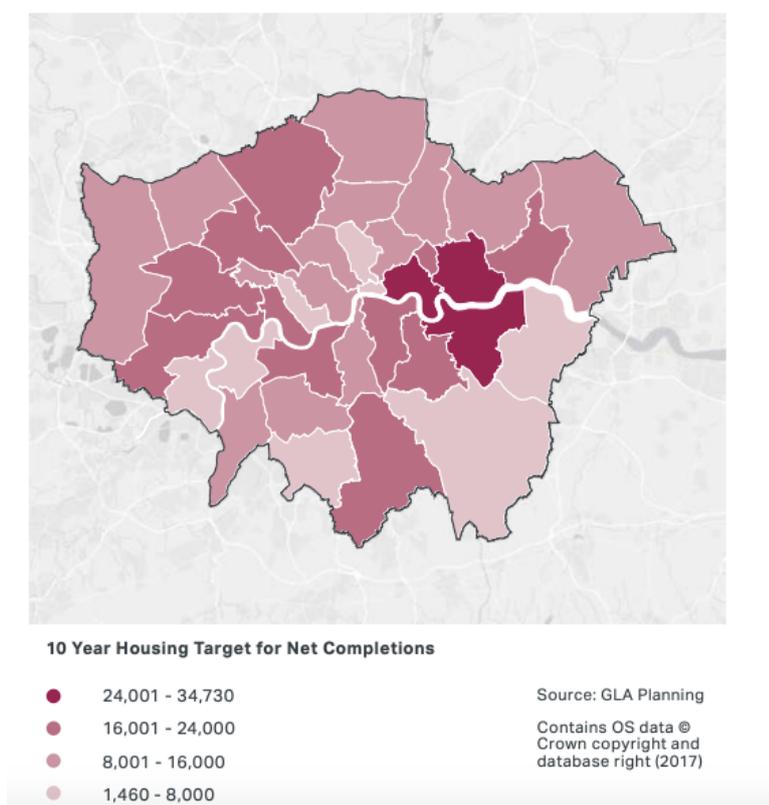
En réalité, la matrice étant souvent contournée lors des négociations entre les développeurs et les autorités d'urbanisme, sa suppression ne devrait pas changer beaucoup de choses, elle acte simplement l'échec de l'outil et ouvre officiellement la voie à des développement très denses (sous forme de tours ou autre). **Ce soutien de fait du secteur public pour la densification, alors même qu'elle risque d'encourager la spéculation foncière, s'explique d'une part par la volonté de répondre quantitativement à la crise du logement et par le système du *planning gain* : afin de financer les infrastructures, les projets sont pensés de sorte à être très rentables, et donc très denses.**

« La relation étroite entre le fait de permettre un développement pour les infrastructures et le fait de permettre aux infrastructures de se développer, conduit à un développement très haut (high rise), très intense et très risqué » Robinson, chercheuse UCL, E. n° 3

Ces développements denses introduisent des inégalités socio-spatiales. En effet, ils sont principalement situés dans les *inner boroughs* où les mairies travaillistes sont plus sensibles à la crise du logement et en conséquence sont plus propices à autoriser des développements denses pour augmenter l'offre de logements et de logements abordables. La densification est ainsi souvent réalisée dans le cadre de démolitions-reconstructions de quartiers délabrés. **Les entretiens présentent cette densification comme étouffante (Brill, chercheuse, E. n°) et inégalitaire puisque les *outer boroughs* peuvent eux préserver leur qualité de vie.** Il faut toutefois mettre en perspective cette densification : si elle peut poser des problèmes d'infrastructures (manque d'espaces verts/publics, congestion...), même les quartiers les plus denses restent beaucoup moins denses qu'en région parisienne par exemple. Ainsi en 2017 les zones les plus denses du

inner London atteignent 10 000 hab/km²¹³ quand la ville Paris à la même époque comptait en moyenne 20750 hab/km²¹⁴. De même, à Newham dans la zone de Custom House & Canning Town qui se situe à l'Est du *inner London* et concentre beaucoup de logements sociaux, la densité était d'environ 5000 hab/km² quand en Seine-Saint-Denis elle était à de 6800 hab/km²¹⁵. De plus, si les *outer boroughs* subissent une densification beaucoup plus légère, le nouveau *London Plan* prévoit

Figure 4.1 - 10 Year Housing Target for Net Completions



tout de même de les faire participer à l'effort de construction de logements (voir Fig. 22).

Ainsi, les objectifs de rentabilité poursuivis à la fois par les pouvoirs publics et les développeurs produisent une ville urbanisée à deux vitesses, avec des *boroughs* centraux de plus en plus denses qui subissent les désagréments des travaux, du manque d'infrastructures et de la spéculation foncière, et des *boroughs* périphériques qui tentent de résister à la densification.

Figure 22 - Carte représentant les objectifs de construction de logement à 10 ans.

Source : *London Plan*, Mars 2021.

¹³ *Inner London population density map*, 2017, 2017, <https://www.plumplot.co.uk/Inner-London-population.html>.

¹⁴ "Comparateur de territoire Département de Paris (75)", Insee.fr, consulté en mai 2021, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-75>.

¹⁵ "Comparateur de territoire Département de la Seine-Saint-Denis (93)", Insee.fr, consulté en mai 2021, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-93>.

MADRID. Dans l'objectif d'attirer des entreprises et des capitaux, la capitale espagnole a tendance à laisser faire le marché et à s'inscrire dans une logique de libéralisme immobilier. Bien que les pouvoirs publics délivrent les autorisations à construire et les permis d'aménager, les promoteurs gardent une grande marge de manœuvre. Une des conséquences de cela est un contrôle affaibli des grands promoteurs par les pouvoirs publics.

« Les transactions sont la clef de l'opération Chamartin, ici il n'y a plus le "public-privé" : la mairie, le ministère, ou la communauté, ne font qu'autoriser et restent muets comme des carpes. Ils acceptent, ils mettent tout ça dans les mains des grandes entreprises, et ils ont l'impression que la modernisation des villes c'est ça. » Concha Denche Morón, sociologue urbain, E. n° B

Les promoteurs, tels que la DCN, cherchent à tirer le plus de bénéfices possibles de leurs activités. Les interlocuteurs font ainsi état d'un **"urbanisme d'excellence", où les aménagements sont plus décidés en fonction de la rentabilité associée que des besoins des territoires.** Par exemple, un CBD avec des gratte-ciels en verre atteignant la hauteur maximale autorisée par la présence proche de l'aéroport (310 mètres) encerclera, théoriquement, un quartier d'habitations ouvrières classées au patrimoine historique de la ville, dont la hauteur est de quatre étages maximum (voir Fig.23 & 24). Les riverain-e-s et associations opposé-e-s au projet se plaignent des nuisances provoquées par la construction de ces hautes tours autour de leur quartier, notamment par les déplacements des travailleurs dans ce quartier résidentiel et par l'ombre induite sur les habitations une majeure partie de la journée. Cependant, leurs revendications sont disqualifiées par le promoteur qui les réduit à un phénomène de "NIMBY". Ce contraste entre quartier résidentiel ancien et gratte-ciels est justifié par la proximité à la gare, rendant plus efficient le centre d'affaires. *A contrario*, les zones résidentielles du Nouveau Nord vont être installées plus au nord, sur des espaces

« Un projet doit être économiquement viable, il doit y avoir un business plan et ce projet doit être rentable, dit la loi foncière, c'est-à-dire non seulement viable, mais il doit être rentable. C'est-à-dire qu'il est normal que s'il y a un investisseur privé, il faut lui laisser gagner de l'argent, car c'est l'objectif d'un investisseur privé. Donc, le rôle du conseil municipal c'est de tout décider, mais il faut ensuite qu'il y ait quelqu'un qui soit prêt à le faire. » Michela Romani, Responsable de la DCN, E. n° H

aujourd'hui en friche essentiellement. On peut conclure à un manque de structure globale du projet, induit par un objectif premier de rentabilité des aménagements faits.



Figure 23 - Bâtiments classés du quartier résidentiel autour duquel seront construites les tours du Nouveau Nord
Source : Photo personnelle



Figure 24 - Projection des constructions à faire selon la DCN
Source : Site internet de la DCN¹⁶ (image modifiée)

¹⁶ « VIVIENDAS ». Madrid Nuevo Norte, <https://distritocastellananorte.com/elproyecto/viviendas/>. Consulté le 27 mai 2021.

Cet objectif de rentabilité fait écho aux enjeux de négociation entre acteurs publics et privés puisque c'est précisément sur ce point que jouent les promoteurs. S'il est entendu que les promoteurs privés cherchent à réaliser des bénéfices sur les opérations qu'ils financent, l'argument de la rentabilité limite les objectifs de la mairie, sur les constructions de services généraux ou la proportion de logements protégés. Cette rentabilité prend une forme précise. La zone du futur projet du Nouveau Nord concentre quelques industries, qui lors des années 1990 et l'appel à projet originel, comptaient sur une redynamisation du quartier pour se développer (Bardaji Alvarez, Architecte et professeur, E. n°Gbis). Or dans une logique d'urbanisme de qualité, la DCN ne cherche pas la revitalisation de ces industries jugées polluantes, c'est la mise en place puis le développement d'une industrie tertiaire et de service qui est visée (Romani, Directrice de la communication externe de la DCN, E. n°Hbis).

« Ce qui se passe c'est que la mairie, indépendamment du pouvoir qu'elle possède, s'accommode à tous les besoins et les propositions du promoteur. Ce genre de situation se produit souvent en Espagne. [...] L'opérateur privé n'a pas le pouvoir. Il a un pouvoir, celui d'influencer et de dire "Écoute, sinon on arrête. Écoute, ça ça ne peut pas se faire. Nous aujourd'hui on a besoin d'argent" » Francisco López Groh, Architecte. E. n. E

Une autre conséquence de ce libéralisme immobilier sur la forme des aménagements, notamment dans le cadre du Nouveau Nord, est la **forte densité des logements prévus et l'étalement urbain, qui conduit à une artificialisation des sols**. Cette dernière n'est d'ailleurs peu voire pas prise en compte. En effet, les zones devant être aménagées notamment au nord de la M30, sont pour la grande majorité des terrains en friches. La DCN projette d'y faire un dense réseau d'habitations dans une logique néo-haussmannienne¹⁷, comme on peut le voir sur l'image suivante, avec une dizaine d'étages et des appartements de différents niveaux de gamme (terrasse spacieuse en dernier étage). Aucune rénovation ou reconstruction des bâtiments préexistants n'est prévue. Ces éléments permettent ainsi de maximiser les bénéfices en diminuant le coût du rachat des terrains et en augmentant le nombre de logements à vendre. Cette logique de densification peut également se noter dans la zone ouest adjacente au parc Madrid Rio où de nombreux projets de construction de logements sont en cours et participeront à la densification de la zone. Parmi ceux-ci se trouve notamment celui de la destruction du stade Mahou-Calderon pour la construction

¹⁷ Source : site internet de la DCN <https://distritocastellananorte.com/>

de logements péri-centraux. Ce projet est phare pour le constructeur Terratest et apportera une offre de logements haut de gamme.



Figure 25 - Projet de logements haut de gamme à l'emplacement de l'ancien stade Mahou
Source : site web du constructeur Terratest.



Figure 26 - Types de logements prévus dans le nord du projet du Nouveau Nord

Source : Site internet de la DCN. « EL PROYECTO ». Madrid Nuevo Norte, <https://distritocastellananorte.com/elproyecto/>. Consulté le 27 mai 2021.

Néanmoins, dans le projet du Nouveau Nord, une certaine part d'espace vert a été imposée dans la négociation avec l'Ayuntamiento, en contrepartie d'une verticalisation des ouvrages. Le caractère durable du projet fait d'ailleurs l'objet d'une forte communication de la DCN. Cependant, le principal espace vert sera fait au-dessus des rails de la gare de Chamartin, après pose d'une dalle de béton. Les associations environnementalistes soulignent ainsi le manque de cohérence du projet, car des zones en friche vont être artificialisées, et **un parc construit sur une dalle sera considéré comme un espace vert**. Cependant, ce choix d'aménagement peut se comprendre car l'emprise foncière des voies ferrées n'aurait pas pu faire l'objet de constructions verticales, et ce pour des raisons techniques d'ingénierie civile. Par conséquent, l'espace vert, qui est non constructible et donc non rentable, lui est superposé. La DCN réfute également l'argument écologiste selon lequel les zones en friches du Nord de Madrid constituent un poumon vert de la ville. Lors de notre visite de terrain organisée par la DCN, l'accent était mis sur les dégradations de la zone (voir Fig. 27). Si la situation actuelle n'est pas satisfaisante, nous pouvons douter du caractère durable d'un tel projet d'urbanisation et d'artificialisation des sols.

Source : photo personnelle prise lors de E. n. Hbis



Figure 27- exemple de dégradation de la zone mise en avant la communication de la DCN

A **LONDRES** comme à **MADRID** les objectifs de rentabilité poussent les promoteurs à proposer des développements denses qui maximisent le nombre de logement/de bureaux construits. A Londres cette stratégie pose des problèmes de qualité de vie du fait de l'inadaptation des infrastructures à la nouvelle densité de population, d'autant que les nouveaux projets se situent principalement dans

des zones déjà très denses. A Madrid, ce phénomène est moins important dans la mesure où les développements immobiliers participent de l'extension périphérique de la ville. La capitale espagnole risque toutefois de souffrir de l'artificialisation des sols engendrée par l'étalement urbain et la densification, et de la pauvreté des espaces verts prévus pour la nouvelle population.

L'ESPACE PUBLIC EN DANGER : ENTRE PRIVATISATION ET VALORISATION FONCIÈRE

LONDRES. Le *planning gain* permet de financer des infrastructures publiques dans la zone du projet. **Les choix de conception et d'emplacement sont largement orientés pour augmenter la rentabilité d'un projet d'aménagement, et pas forcément directement en lien avec l'intérêt général.** Les espaces publics par exemple, qui ne sont pas en eux-mêmes générateurs de profits, peuvent être rentabilisés par les développeurs en construisant tout autour des espaces commerciaux : l'espace public devient ainsi un encouragement à la consommation de biens marchands, au lieu d'être une aménité gratuite. Le développeur Lendlease, impliqué dans la régénération des Royal Docks à Newham, fait d'ailleurs directement le lien entre ses investissements dans les infrastructures et la recherche de profit : *« Notre objectif est d'investir de manière significative dans les infrastructures autour du site et de créer un quartier entièrement nouveau et créatif qui répond à la demande des consommateurs, revigore l'East End de Londres et profite à nos investisseurs. »*¹⁸

Les développeurs peuvent également essayer de négocier les infrastructures dont ils pensent pouvoir tirer le plus de profit via les retombées sur les prix immobiliers : un développeur peut ainsi favoriser la construction d'une nouvelle route qui facilite l'accès au quartier et le rapproche du centre plutôt qu'un parc dont la valeur ajoutée est moindre. Ce phénomène est en passe d'être renforcé : aujourd'hui, les autorités locales doivent théoriquement produire un **plan d'investissement dans les infrastructures** où elles détaillent l'utilisation qu'elles vont faire des

¹⁸"Lendlease and Starwood Capital Group announce plans for the acquisition of The Silvertown Partnership", Lendlease, 11 juin 2018, <https://www.lendlease.com/uk/media-centre/media-releases/20180611-lendlease-and-starwood-capital-group-acquisition-of-the-silvertown-partnership/>.

fonds récoltés via la *CIL* ou les accords de la *Section 106*. En réalité, beaucoup de collectivités ne rédigent pas ce document (Élu dans un *borough* de l'Outer London, E. n°9). Le gouvernement national propose de rendre ce document obligatoire afin de renforcer la transparence du processus d'aménagement, mais les *boroughs* s'inquiètent de cette proposition puisque le document donnerait un pouvoir de contestation plus grand aux développeurs : *« si le développeur a la possibilité de dire que l'infrastructure n'est pas nécessaire, il a maintenant un mécanisme par lequel il peut argumenter, il peut effectivement faire du lobbying et de la pression politique sur les autorités locales en termes de conception de ce à quoi cette infrastructure, ou plan d'infrastructure ressemble »* (ibid).

Par ailleurs, le financement des infrastructures par les développeurs pose la **question de l'ouverture de ces espaces à tou-te-s**. Dans le cadre du *planning gain*, les développeurs peuvent négocier de construire des espaces semi-publics : situés sur de la maîtrise foncière privée, ils sont confiés à la gestion du développeur mais s'approchent de la qualification d'"espace public". Deux cas de figure se présentent : soit l'espace est construit à l'intérieur d'un projet de logement et est ouvert uniquement aux nouveaux habitants, soit l'espace est pensé comme un espace public ouvert à tous mais sa gestion est privée. Dans le premier cas, ces espaces peuvent permettre une amélioration de la qualité de vie des habitants en leur offrant des espaces verts collectifs, bien que leur multiplication puisse à terme aboutir à une privatisation et une résidentialisation des espaces verts qui se limiteraient à des extensions du domaine privé. Dans le second cas, la gestion des espaces publics par les acteurs privés (les développeurs ou leurs clients) pose un problème politique. Les espaces gérés par le privé peuvent en effet être soumis à des règles plus strictes que les véritables espaces publics : *« Dans certaines zones, cela ressemble maintenant à un espace public mais il y a toutes sortes de restrictions sur ce que vous pouvez et ne pouvez pas faire : s'asseoir sur l'herbe, pas de pique-nique, pas de skateboard, pas de vélo. Vous ne pouvez pas manifester, vous devez porter des vêtements élégants. Tout ce genre de choses... Et alors le citoyen devient exclu de sa propre ville. »* Bishop, professeur, E. n° 8. **Les restrictions concernent ainsi tant les droits politiques** (le droit de manifester) **que commerciaux et culturels** (interdiction de prendre des photos sans permis dans certains espaces), **ou sociaux** (le droit à la non-discrimination par exemple, qui peut être outrepassé de façon discrétionnaire et sans contrôle) (Garrett, 2015). La privatisation et la dépolitisation de l'espace public devient donc un problème majeur à mesure que les espaces publics privés (les "*Pops*") se multiplient à Londres, même dans des lieux stratégiques comme l'esplanade devant le City Hall, où il n'est donc aujourd'hui plus possible de manifester (ibid).

Le financement des infrastructures par les développeurs pose également des soucis d'inégalités socio-spatiales : les nouvelles infrastructures publiques sont mécaniquement situées dans les zones de projet, et les zones du territoire qui concentrent le bâti ancien, parfois délabré, au Nord de Canning Town et Custom House sont dépourvues de ces nouvelles infrastructures, ce qui laisse place à des vides, principalement transformés par l'usage en parkings (voir Fig. 28). Les quartiers qui bénéficient de ces infrastructures peuvent eux au contraire subir des phénomènes de gentrification. Celle-ci est à la fois indirecte : les prix immobiliers augmentent du fait de l'amélioration de la qualité de vie et de l'accessibilité, et directe : pour financer les infrastructures, les développeurs peuvent négocier un pourcentage de logements sociaux plus faible (Lawson Jones, consultant, E. n°7).



Figure 28 - Comparaison entre une image prise dans le Nord de la zone étudiée, un terrain laissé à l'abandon, transformé en parking par l'usage, et un espace aménagé dans le cadre du projet East City Point : fermé aux personnes qui ne résident pas dans la zone

Source : Apple Maps

Enfin, en ce qui concerne la chronologie des aménagements, ceux-ci sont généralement construits une fois que le projet est déjà assez avancé et a dégagé un profit qui vient financer les infrastructures. L'enjeu de la temporalité est une vraie question qui peut rendre l'usage d'un quartier compliqué pendant la durée des travaux du fait de l'inadéquation des infrastructures à la nouvelle densité du quartier : manque d'écoles, congestion... (Robinson, chercheuse, E. n°3).

MADRID. Ces stratégies s'accompagnent également d'une revalorisation foncière non nécessairement encadrée, voire accentuée par les aménagements faits. Par exemple, un processus de gentrification descend vers le sud, et Madrid Rio s'inscrit dans la même dynamique de revalorisation du sud historiquement ouvrier et pauvre (Enrique Baradji Avarez, Architecte et professeur, E. Gbis). En effet, les quartiers péricentraux au nord-est du Rio ont été gentrifiés dans

les années 1980. Jusqu'alors, ils formaient le "casque sud", où se situaient quatre gares, des chemins de fer à ciel ouvert, et une prison. Aujourd'hui, les gares ont été rénovées, voire dans le cas de Delicias transformée en musée et une nouvelle gare a été reconstruite. Le centre carcéral est toujours présent, et cela contraste avec les bâtiments modernes avec piscines privatives comme la carte suivante et les photos le montrent. L'aménagement du parc s'est fait par la construction de ponts par des architectes renommés. L'implication de ces derniers a été organisée en deux temps. Tout d'abord, plusieurs cabinets ont été invités à participer à un appel d'offre international. Dans un second temps, l'équipe municipale n'a pas sélectionné une seule option mais a réalisé une agrégation des propositions avancées. L'équipe d'architectes, la *mrío arquitectos asociados team*, a travaillé sur des éléments du nouveau parc, particulièrement rayonnants, à l'image du pont pensé par Dominique Perrault (voir Fig. 6). **Ainsi, ce projet, s'il a permis une amélioration de la qualité de vie des quartiers périphériques grâce à la suppression des nuisances sonores et visuelles provoquées par l'autoroute en surface, s'inscrit en réalité dans un processus d'embourgeoisement du sud.** Il fait l'objet d'une forte communication dans l'objectif de donner une image dynamique, moderne et verte de la ville de Madrid.

De l'autre côté de Madrid Rio, les édifices donnant directement sur le parc ont vu la valeur de leur foncier considérablement augmenter (voir Fig. 28) par l'amélioration de la qualité de leur environnement (évolution d'un vis-à-vis donnant sur une autoroute à un parc). Au-delà de la première ligne de bâtiment et au fur et à mesure que l'on descend vers le sud (quartier de la Usera) le bâti évolue vers un niveau semblant moins riche. On remarque des rues plus étroites, des câbles électriques apparents, moins d'homogénéité entre les constructions (voir Fig. 30 et 31 en Annexe). Cependant, ce quartier semble être aux prémices d'un processus de gentrification. Certains éléments semblent corroborer avec cette analyse, tels que l'aménagement d'un jardin partagé ou encore l'installation de riverain·e·s au profil plus artistique. Dans un premier temps, le parc du Rio a amélioré la qualité de vie des habitations directement à ses abords. De plus, ces propos peuvent être précisés en constatant qu'il s'inscrit de fait et de manière plus globale dans une dynamique de revalorisation du foncier partant du centre et descendant vers le sud. Cependant, le parc s'arrête au niveau du *nudo sur* (nœud du sud), grand croisement ferroviaire et autoroutier traçant une frontière avec des quartiers plus pauvres et non gentrifiés au sud. Cette limite marque la différence avec quartiers avec une revalorisation foncière, mais aussi montre une fracture avec ceux

bénéficiant d'investissements publics pour des grands aménagements tels que celui de Madrid Rio.

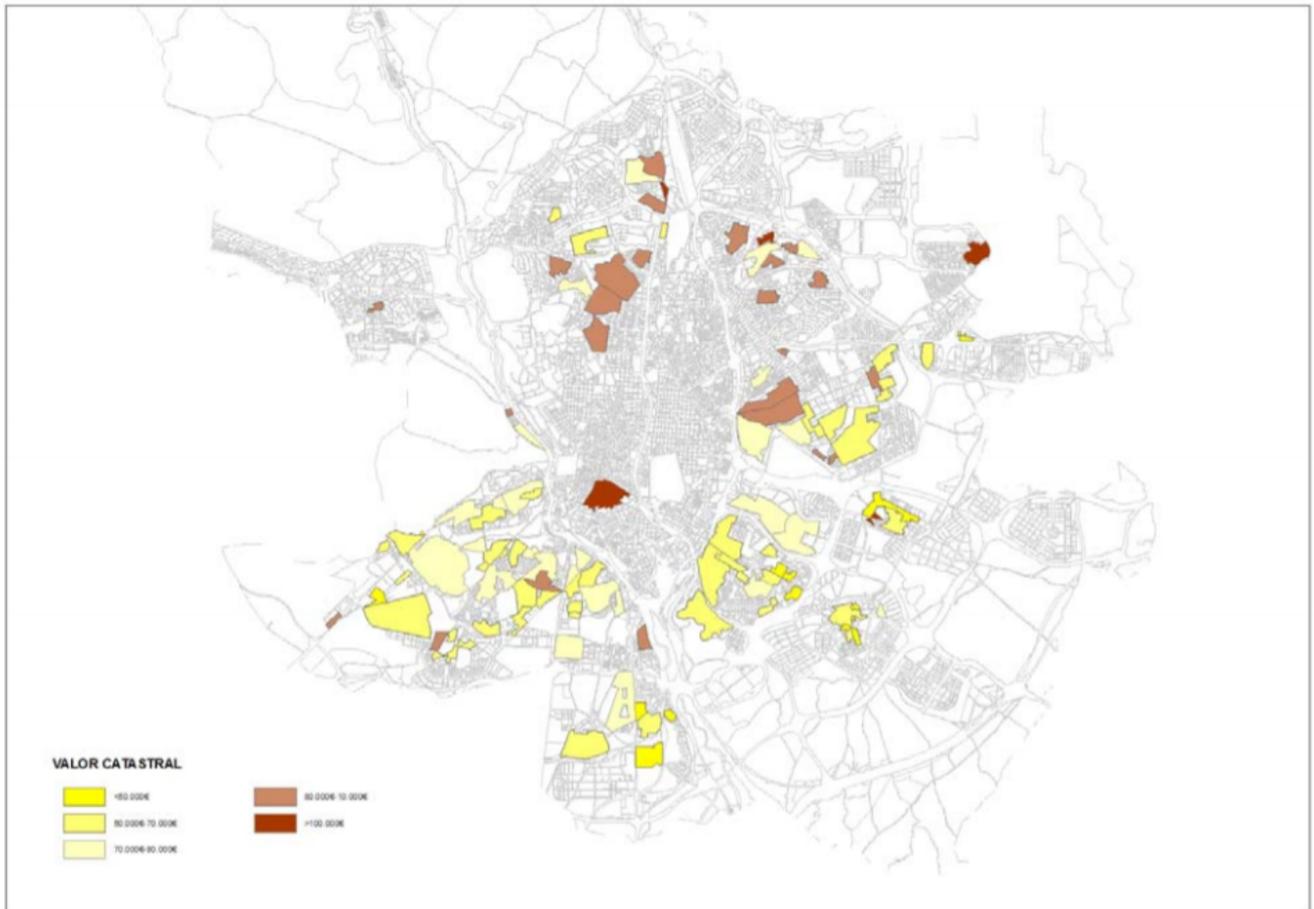


Figure 29 - Valeurs cadastrales des zones vulnérables de Madrid

Source : Direction générale de stratégie de régénération urbaine de l'Ayuntamiento de Madrid
<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/Destacamos/ficheros/MapaAreasPreferentes.pdf>

Plus au nord, sur la rive ouest de la rivière, le processus d'embourgeoisement est acté et de récentes constructions de bureaux accueillent une économie tertiaire. Le projet *Madrid Rio 55 Madrid Rio Business Park* a installé une offre de bureaux haut de gamme dans cette zone péri-centrale. Le site du projet indique que l'enterrement de l'autoroute et le projet Madrid Rio dans son ensemble ont déterminé l'emplacement de cette construction.

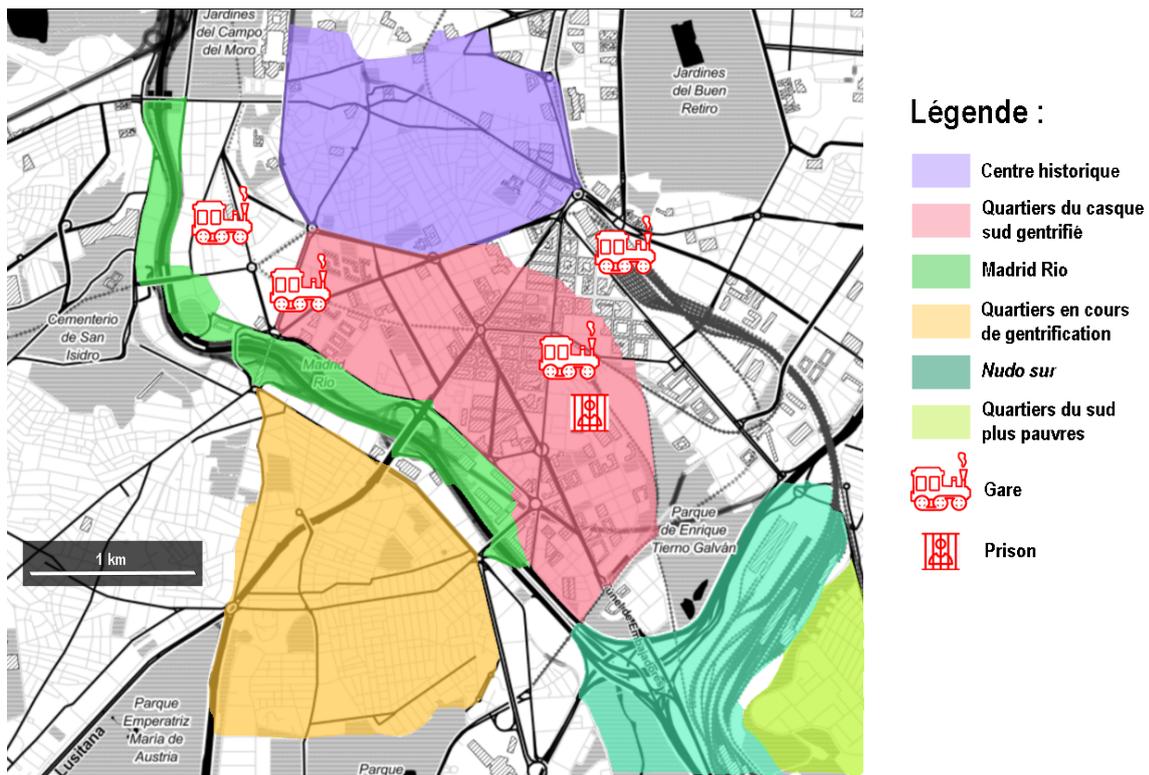


Figure 30 - Carte illustrant l'embourgeoisement descendant du sud de Madrid et la position de Madrid Rio dans cette évolution

Source : maps.stamen.com pour le fond de carte ; traitements par les étudiant-e-s.

MADRID et **LONDRES** sont soumises à des problèmes similaires en termes d'espace public et d'infrastructures. La recherche de profit conduit les promoteurs à implanter des infrastructures susceptibles de générer des revenus, soit en participant à la revalorisation foncière, soit en contribuant à l'image internationale de la ville. L'implantation de ces infrastructures favorise la gentrification ou l'embourgeoisement des quartiers adjacents plus démunis, sans toujours répondre à leurs besoins.

LOGEMENT SOCIAL : UNE OFFRE INSUFFISANTE ET TROP CHÈRE

LONDRES. Le logement social, abordable et intermédiaire fait partie des contributions négociées dans le *planning gain*. Ces trois catégories représentent, par gradation, les logements plus ou moins protégés destinés à permettre l'accès à la location ou à la propriété du plus grand nombre de londonien-ne-s.

Le logement intermédiaire, le moins protégé, correspond aux logements dont le prix se situe entre 80% et 100% du prix du marché et la plupart des ménages y sont éligibles. Le logement abordable représente un logement inférieur au coût du marché : 80% du prix de marché en général, mais ce pourcentage est soumis à la négociation entre les développeurs et les autorités d'urbanisme, et dont l'allocation est destinée aux "ménages dont les besoins ne sont pas satisfaits par le marché" (Policy 3.10, *London Plan* 2016). Le logement abordable peut être vendu ou loué. Ce type de logement n'est pas une solution pour les plus démunis : la déconnexion entre l'augmentation des prix du logement et celle des revenus est telle (Christou, 2018) que logement abordable reste inaccessible pour beaucoup. Le nouveau *London Plan* propose un minimum de 35% et encourage à atteindre 50% de logement abordable par projet de développement. **Le seuil de 35% de logement abordable n'est pas obligatoire mais il permet aux développeurs d'éviter de se soumettre au *viability assessment*** (étude de viabilité) qui soumet à une étude détaillée les choix de financement et de planification des développeurs (London Plan, 2021, p. 172-181). La GLA incite par ce moyen les développeurs à financer du logement abordable. **Le logement dit social est lui beaucoup plus limité en nombre de constructions**, uniquement sous forme de location, son prix est déterminé par un règlement national et il est attribué par les boroughs sur critères de revenus. Il est très peu évoqué dans le London Plan qui ne fixe pas d'objectifs de construction de logement social et sa gestion est d'ailleurs complètement déléguée aux *boroughs*. Ces derniers peuvent créer des sociétés municipales de logement social ou confier la réalisation à des *housing associations*, des organisations non-lucratives encadrées par la loi. Ainsi, et **malgré les efforts de la GLA pour encourager le logement abordable, les politiques de résorption de la crise du logement restent insuffisantes puisqu'elles ne permettent pas d'offrir un logement adapté à tous.**

Comme vu précédemment, les développeurs peuvent essayer de diminuer le nombre de logements sociaux financés en échange d'investissement dans les infrastructures (Lawson Jones, consultant, E. n°7). En effet, les logements sociaux sont moins valorisables que les aménagements et espaces publics, qui peuvent participer à attirer une population plus aisée dans le quartier ou à faire augmenter le prix du foncier. Parfois, cette dynamique donne lieu à un regroupement des intérêts avec les habitant-e-s qui ne souhaitent pas nécessairement la construction de logements sociaux mais surtout défendent et identifient leurs besoins en termes d'infrastructures publiques (Brill, chercheuse UCL, E. n°2).

MADRID. La recherche de rentabilité a aussi des conséquences sur les logements des Madrilènes. On peut noter que dans toute construction de logements nouveaux, une part de 10% de logements

avec un type de protection sociale est obligatoire.

Dans le Nouveau Nord, cette proportion a été négociée à 20%. **Cependant, il existe différents types de protections, et toutes ne correspondent pas à des logements réellement sociaux.** Par exemple, un des types de protection consiste à limiter le prix de vente du logement à une valeur imposée par la communauté, et ce plusieurs années durant. De fait, ce type de logement social permet au promoteur d'avoir un bénéfice supérieur à un logement social où

la location avec un loyer modéré et fixé est imposée. Cette situation a été accentuée par la période **post-crise de 2008 où de nombreux logements sociaux détenus par l'administration publique ont été vendus à des fonds d'investissement.** En plus de cela, les considérations politiques présentées précédemment ont une influence sur le pourcentage de logements protégés. Par exemple, dans la municipalité de Majadahonda, à l'ouest de Madrid, un projet d'aménagement avec 70% de logements sociaux a été refusé. Cette ville, 2^e d'Espagne en termes de revenu par habitant·e, est gouvernée par le PP depuis de nombreuses années. Certains de nos interlocuteurs avancent que ce projet a été refusé pour éviter l'arrivée d'une population plus modeste, et supposément votant plus à gauche (Enrique Bardaji Alvarez, entretien n°Gbis).

« Il y a eu une importante vente de logements sociaux à Madrid, comparée avec Paris par exemple il y en a beaucoup moins, et le peu qu'il y avait une grande partie s'est vendue au cours des années passées. [...] Avec le gouvernement d'Ana Botella depuis 2012-2013, il y a eu des ventes de logements publics à des fonds d'investissement internationaux, concrètement à Blackstone. » Fernando Díaz Orueta, E.n° A

A **LONDRES** et **MADRID** l'offre de logement social est très limitée. A Londres, proposer des logements en dessous des prix du marché est une priorité mais le manque de moyens des collectivités locales limite leur capacité à proposer du logement réellement social. De plus, la GLA ne dispose pas d'une stratégie volontariste en termes de logement social, mais uniquement de logement abordable, ce qui oriente les négociations avec les développeurs. A Madrid, le logement social est quasiment absent, en accord avec le « modèle résiduel » qui prévaut en Espagne. Le peu de logement social existant n'apporte pas de réelle solution aux habitant·e-s les plus démun·i·e-s en raison de la déconnexion des prix pratiqués par les pouvoirs publics.

CONCLUSION : DEUX MODÈLES D'AMÉNAGEMENT NÉGOCIÉ

Londres et Madrid représentent deux modèles de l'urbanisme négocié. Ils se caractérisent tous deux par une faible contrainte législative, laissant une grande place à la négociation projet par projet. L'aménagement stratégique et politique de la ville laisse ainsi place à un urbanisme de projet, largement orienté par les intérêts des acteurs privés.

LONDRES, L'AMÉNAGEMENT FAÇONNÉ PAR LES PROJETS PRIVÉS ET ENCADRÉ PAR LA MÉTROPOLE

À Londres, cette organisation aboutit à une multiplication de projets de développement qui ne parviennent pas à répondre à la crise du logement. Les développeurs jouent un rôle central dans l'aménagement à Londres, à la fois dans l'initiative, la conception, le financement et la construction des projets. Ils poussent à la construction de logements rentables dont le prix n'est pas abordable pour les Londoniens. Les constructions neuves participent plus d'une financiarisation du secteur que d'une véritable réponse à la crise. Les collectivités locales, sous forte contrainte budgétaire, sont démunies face à cette situation et s'alignent sur les intérêts du secteur privé afin de financer logement abordable et infrastructures publiques. Au centre de ce système, la GLA permet toutefois d'imposer quelques contraintes aux développeurs, via l'élaboration d'un document d'urbanisme métropolitain et l'implication dans les projets d'aménagement stratégiques. De manière similaire, l'État central impose des contraintes réglementaires et tente depuis peu d'atténuer les effets délétères de la privatisation du foncier menée depuis quarante ans en initiant ponctuellement des opérations d'aménagement. La GLA et l'État se retrouvent parfois en désaccord, puisque l'autorité métropolitaine tente de répondre à la crise du logement en proposant des logements abordables alors que l'État priorise la massification de l'offre de logements, quel que soit son prix.

MADRID, LA CONVERGENCE DU LIBÉRALISME IMMOBILIER ET DU MUNICIPALISME ENTREPRENEURIAL

Si à Londres les acteurs publics tentent, malgré les contraintes, d'atténuer les effets négatifs de la privatisation du secteur immobilier en menant des politiques d'équité, à Madrid au contraire les acteurs publics partagent avec les acteurs privés l'idéal d'une "ville globale", propre à rayonner sur la scène européenne et à attirer les capitaux étrangers. À la fois cause et conséquence de cette politique néolibérale, l'endettement massif des collectivités locales limite leur capacité à entreprendre seules des projets d'ampleur. Elles sont donc contraintes à laisser faire les acteurs privés, qui sont les seuls capables de mener les mégaprojets désirés par la ville.



Dans les deux villes, la recherche de la rentabilité et la forte demande en logement entraînent une densification et un embourgeoisement des quartiers populaires, voire une gentrification : les bâtiments sont plus hauts et les espaces publics fortement réduits et limités à des zones qui ne nécessitent pas d'emprise foncière supplémentaire (ex : des parcs pour enfants sur les toits à Londres, ou des jardins sur le toit de la gare à Madrid). Les infrastructures publiques sont financées par les acteurs privés via les profits générés par les projets d'aménagement et sont de fait conçues comme des "faire-valoir" destinés à augmenter la rentabilité des projets. En conséquence, les zones les plus pauvres bénéficient moins d'aménagements publics, et il n'y a pas de cohérence des aménagements à l'échelle métropolitaine.

Finalement, malgré des relations avec les acteurs privés assez similaires, les deux métropoles se différencient par l'existence, à Londres, et l'absence, à Madrid, d'une autorité métropolitaine qui organise la ville. La création d'une autorité métropolitaine apparaît comme une étape nécessaire, tant pour se constituer comme une ville globale que pour disposer d'un pouvoir de négociation face aux acteurs privés et ainsi atténuer les inégalités socio-spatiales.

BIBLIOGRAPHIE

COMMUN

- Awada, Fouad. « Les tissus urbains franciliens, note méthodologique ». Institut Paris Région, octobre 2019.
- Mangin, D. *La ville franchisée: formes et structures de la ville contemporaine*. Ed. de la Villette, 2004.
<https://books.google.fr/books?id=5oK3AAAACAAJ>.
- Noizet, Hélène, et Anne-Sophie Cléménçon. *Faire ville. Entre planifié et impensé, la fabrique ordinaire des formes urbaines*. Saint Denis: PU Vincennes, 2021.

LONDRES

Littérature scientifique

- Brill, Frances. « Complexity and Coordination in London's Silvertown Quays: How Real Estate Developers (Re)Centred Themselves in the Planning Process ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 52, n° 2 (mars 2020): 362-82.
<https://doi.org/10.1177/0308518X19860159>.
- Brill, Frances, et Daniel Durrant. « The Emergence of a Build to Rent Model: The Role of Narratives and Discourses ». *Environment and Planning A: Economy and Space*, 17 janvier 2021, 0308518X2096941. <https://doi.org/10.1177/0308518X20969417>.
- Cochrane, Allan. « In and beyond local government: making up new spaces of governance ». *Local Government Studies* 46, n° 4 (3 juillet 2020): 524-41.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1644321>.
- Drozd, Martine. « Aux frontières de la démocratisation urbaine. Conflits et urbanisme participatif à Londres ». *L'information géographique* 4, n° 4 (4 décembre 2016): 30-55.
- . « La construction territoriale de la compétition et de la redistribution à Londres : entre rééchelonnement (rescaling) de l'Etat et enclavement stratégique. », 2012.
- Holman, Nancy. « Housing in London: Addressing the Supplying Crisis ». LSE, 2015.
<https://www.lse.ac.uk/geography-and-environment/research/lse-london/documents/Reports/Housing-in-London-Addressing-the-Supply-Crisis-Web-Version.pdf>.

- Moore, Susan, Mike Raco, et Ben Clifford. « The 2012 Olympic Learning Legacy Agenda – the intentionalities of mobility for a new London model », s. d. <https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1300754>.
- Papin, Delphine, Béatrice Giblin, et Philippe Subra. « Paris/Londres : enjeux géopolitiques de villes capitales ». *Hérodote* 2, n° 101 (2001): 26 à 56.
- Piganiol, Marie. « Christophers, B. (2018), The New Enclosure. The Appropriation of Public Land in Neoliberal Britain, Londres », 2020, Métropoles édition. <https://journals.openedition.org/metropoles/7715>.
- Pinson, Gilles. *La ville néolibérale*. PUF, 2020.
- Raco, Mike, Yixiang Sun, et Frances Brill. « Relational regulation and Chinese real estate investment in London: moving beyond the territorial trap ». *Territory, Politics, Governance*, 13 novembre 2020, 1-23. <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1837224>.
- Robin, Enora. « Performing Real Estate Value(s): Real Estate Developers, Systems of Expertise and the Production of Space ». *Geoforum*, 1 juin 2018. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.05.006>.
- Robinson, Jennifer, et Katia Attuyer. « Contesting Density: Beyond Nimby-ism and Usual Suspects in Governing the Future City ». *Urban Geography* 41, n° 10 (25 novembre 2020): 1294-1301. <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1860623>.
- . « Extracting Value, London Style: Revisiting the Role of the State in Urban Development ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 18 novembre 2020, <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12962>.
- Robinson, Jennifer, Philip Harrison, Jie Shen, et Fulong Wu. « Financing urban development, three business models: Johannesburg, Shanghai and London ». *Progress in Planning*, 7 octobre 2020, 100513. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2020.100513>.
- Sassen, Saskia. *La Ville globale: New York, Londres Tokyo*. Paris: Descartes & Cie, 1996.
- Williams, Kate. « Urban form and infrastructure : a morphological review ». Future of cities : working paper. Government Office for Science, juin 2014.

Littérature grise

Acteurs publics

- « 2018 London local elections results map ». mai 2018. <https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/london-local-elections/2018-london-election-results>.

londongov. « Beam Park public hearing ». Site d'information de la Greater London Authority. Consulté le 26 novembre 2020. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/planning-applications-and-decisions/public-hearings/beam-park-public-hearing-0>.

London Datastore. « Population Statistics and Analysis at the Greater London Authority ». Consulté le 12 novembre 2020.

londongov. « Creating a new neighbourhood : Barking Riverside ». Site d'information de la Greater London Authority. Consulté le 20 novembre 2020. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/creating-new-neighbourhood-barking-riverside>.

gov.uk. « Delivery Partner Panel 3 », 26 mars 2020. <https://www.gov.uk/guidance/delivery-partner-panel-3>.

« Design and Access statement Barking ». RM_A, janvier 2020. https://bellwaybarkingriverside.co.uk/downloads/1995_BARKING-209_DAS_2020-01-10.pdf.

londongov. « Development sites map ». Site d'information de la Greater London Authority. Consulté le 19 novembre 2020. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/housing-and-land/land-and-development/development-sites-map>.

Edwards, Micheal. « Prospects for land, rent and housing in UK cities ». UK government's Foresight Future of Cities Project. Government Office for Science, juin 2015. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440527/15-28-land-rent-housing-uk-cities.pdf.

----. « Submission on the draft London Plan (Policy D6) », 2020. <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/Edwards-Michael%20%283077%29.pdf>.

« GLA Property Asset Strategy 2020 ». Greater London Authority, janvier 2020.

Greater London Authority. *The London Plan*, 2021. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf.

« London Development Panel Handbook ». Greater London Authority, avril 2019. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/ldp2_handbook_0.pdf.

Mayor of London. London Plan (2021).

----. London Plan (2016).

----. « Map of publicly owned land ». s. d. <https://apps.london.gov.uk/public-land/>.

- . « Mayor's Ballots Requirement for Estate Regeneration Comes into Force », 18 juillet 2018. <https://www.london.gov.uk//press-releases/mayoral/requirement-for-estate-regeneration-ballots>.
- . « MD2358 London Business Rates Pool – Strategic Investment Pot ». London City Hall, 31 octobre 2018. <https://www.london.gov.uk//decisions/md2358-london-business-rates-pool-strategic-investment-pot>.
- Newham Council. « Canning Town - Drop in 2020 presentation ». Consulté le 10 décembre 2020. <https://www.newham.gov.uk/downloads/file/854/canning-town-drop-in-2020>.
- . « Custom House Newsletter - Winter 2019, Issue 2 », 2019. <https://www.newham.gov.uk/downloads/file/664/custom-house-newsletter-winter-2019>.
- . « New Ham Local Plan 2018 », 2018. <https://www.newham.gov.uk/downloads/file/1111/newham-local-plan-2018-pdf>.
- . « Residents' Charter, Canning Town & Custom House Regeneration Programme ». Consulté le 9 décembre 2020. <https://www.newham.gov.uk/downloads/file/662/canning-town-and-custom-house-regeneration-programme-residents-charter>.
- « newham-local-plan-2018-pdf.pdf ». Consulté le 9 décembre 2020. <https://www.newham.gov.uk/downloads/file/1111/newham-local-plan-2018-pdf>.
- londongov. « Opportunity Areas Map ». Site d'information de la Greater London Authority, s. d. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/opportunity-areas/opportunity-areas-map-0>.
- londongov. « Senior Staff ». Site d'information de la Greater London Authority. Consulté le 4 décembre 2020. <https://www.london.gov.uk/people/senior-staff>.

Acteurs privés

- LEAP. « About ». Consulté le 10 décembre 2020. <https://lep.london/about/members>.
- Countryside properties. « About us ». Consulté le 27 novembre 2020. <https://www.countrysideproperties.com/about-us>.
- ABP. « ABP ». Consulté le 27 novembre 2020. <http://www.abp.cn/en/>.
- « Annual Report and Accounts 2020 ». Barratt Developments Plc, 2020. https://www.barrattdevelopments.co.uk/~/_media/Files/B/Barratt-Developments/reports-presentation/2020/barratt-ar2020.pdf.
- Barking Riverside. « Barking Riverside The Shape of Things to come ». Consulté le 27 novembre 2020. <https://barkingriverside.london/>.

Barking and Dagenham. « Our growth hubs ». Site du council de Barking & Dagenham. Consulté le 27 novembre 2020. <https://www.lbbd.gov.uk/our-growth-hubs>.

Barratt Developments plc. « Cane Hill, South London », s. d. <https://www.barrattdevelopments.co.uk/showcase/cane-hill>.

Beam Park. « Beam Park Homes for people ». Consulté le 26 novembre 2020. <https://www.beamparklondon.co.uk>.

Countryside. « New Build Homes Case Study - East City Point ». Consulté le 10 décembre 2020. <https://www.countrysideproperties.com/case-study/east-city-point-canning-town>.

English Cities Fund. « Rathbone Market, Canning Town ». Consulté le 10 décembre 2020. <https://englishcitiesfund.co.uk/places/rathbone-market-canning-town>.

Greenwich Peninsula. « Greenwich Peninsula - Vision ». Consulté le 27 novembre 2020. <https://www.greenwichpeninsula.co.uk/about/vision/>.

Lendlease. « Lendlease and Starwood Capital Group announce plans for the acquisition of The Silvertown Partnership », 11 juin 2018. <https://www.lendlease.com/uk/media-centre/media-releases/20180611-lendlease-and-starwood-capital-group-acquisition-of-the-silvertown-partnership/>.

Linkcity. « Hallsville Quarter | ABOUT ». Consulté le 9 décembre 2020. <https://hallsvillequarter.co.uk/about/>.

« London's Royal Dock history », s. d. <https://londonsroyaldocks.com/londons-royal-docks-history/>.

Muse Developments. « Rathbone Market scoops Sunday Times British Homes Award | Muse Developments ». Consulté le 10 décembre 2020. <https://www.musedevelopments.com/news/rathbone-market-scoops-sunday-times-british-homes-award>.

RAD. « Masterplan ». Consulté le 27 novembre 2020. <https://rad.london/masterplan>.

Royal Docks. « The developments ». Consulté le 4 décembre 2020. <https://royaldocks.london/opportunity#developments>.

« The Silvertown Partnership », 11 juin 2018. <https://www.lendlease.com/uk/media-centre/media-releases/20180611-lendlease-and-starwood-capital-group-acquisition-of-the-silvertown-partnership/>.

Royal Docks. « Who we are ». Consulté le 4 décembre 2020. <https://royaldocks.london/about-us>.

SEGRO. « What we do ». Consulté le 27 novembre 2020. https://www.segro.com/about-us/our-business/our-business-model?sc_lang=e

SEGRO. « SEGRO Park Dagenham ». Consulté le 27 novembre 2020. https://www.segro.com/property-search/estates/united-kingdom/greater-london/east-plus/overview?sc_lang=en.

Taylor Wimpey plc. « Our company ». Consulté le 27 novembre 2020. <https://www.taylorwimpey.co.uk/corporate/our-company>.

Autre

Google Maps. « Borough londonien de Newham ». Consulté le 17 décembre 2020. <https://www.google.com/maps/place/Borough+londonien+de+Newham,+Royaume-Uni/@51.5300445,-0.2408851,10z/data=!4m5!3m4!1s0x47d8a7ceba82117d:0x40eae2da2ec6760!8m2!3d51.5255162!4d0.0352163>.

Insee.fr. « Comparateur de territoire Département de la Seine-Saint-Denis (93) », s. d. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-93>.

Insee.fr. « Comparateur de territoire Département de Paris (75) », s. d. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-75>.

« Inner London population density map ». 2017. <https://www.plumplot.co.uk/Inner-London-population.html>.

Presse

Christou, Luke. « The extent of the London housing crisis... and a possible solution to the problem ». *Verdict*, 11 avril 2018. <https://www.verdict.co.uk/london-housing-crisis/>.

Evans, Rob. « Half of England is owned by less than 1% of the population ». *The Guardian*, 17 avril 2019. <https://www.theguardian.com/money/2019/apr/17/who-owns-england-thousand-secret-landowners-author>.

Garrett, Bradley. « The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand ». *The Guardian*, 4 août 2015. <https://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action>.

Prynn, Jonathan. « Silvertown Quays:building on £3.5bn project due to start almost 20 years after plans first drawn up ». *Homes& Property*, 19 décembre 2019. <https://www.homesandproperty.co.uk/property-news/silvertown-quays-building-on-35bn-project-due-to-start-almost-20-years-after-plans-first-drawn-up-a135511.html>.

MADRID

Littérature académique :

Baron, Nacima, et Alicia Garcia Fernandez. « Grand projet et gouvernementalité urbaine à Madrid : fonctions, fictions, frictions ». *Annales de géographie* N°727, n° 3 (2019): 94. <https://doi.org/10.3917/ag.727.0094>.

Baron, Nacima, et Barbara Loyer. *L'Espagne en crise(s) : Une géopolitique au XXIe siècle*. Armand Colin., 2015.

Brandis, Dolores. « ¿Nuevos tiempos para el urbanismo madrileño? » Consulté le 24 mai 2021. https://docs.google.com/presentation/d/1TWJ80JgKeVA_GqO0ga5NmFpe6e2IWD3E/edit?usp=drive_web&oid=117794408917202002966&rtpof=true&usp=embed_facebook.

Díaz Orueta, Fernando. « Megaproyectos urbanos y modelo de ciudad. El ejemplo de Madrid Río ». *Cuaderno Urbano* 19, n° 19 (30 juillet 2015): 179-200. <https://doi.org/10.30972/crn.1919813>.

García Fernández, Alicia. « De l'urbanisme spéculatif à la décroissance ? Les enjeux de la reconversion des mégaprojets urbains à Madrid, Barcelone et Valence ». *Pôle Sud* 2019/2 (n° 51), s. d., pages 99 à 118.

Michae Janoschka. « Tracing the socio-spatial logics of transnational landlords' real estate investment: Blackstone in Madrid ». *European urban and regional studies* 2020-04, Vol.27 (2) (s. d.): p.125-141.

Pollard, Julie. « Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid ». Institut d'Études Politiques, 2009.

Littérature grise :

Álvarez, María Antonia Lozano. Sentencia n°11 del año 2018, Sentencia (Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A 2018).

Ayuntamiento de Madrid. « Madrid Proyectos ». Consulté le 4 décembre 2020. <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1zoFpv0p27AUigMyGcCJAFUvK5q7jNCE5&ll=40.32771921562064%2C-3.6290866483924145&z=11>.

- . « Madrid Río Especial Informativo - Plano ». Portal web del Ayuntamiento. Consulté le 18 décembre 2020. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Arganzuela/Informacion-sobre-los-Plenos-del-distrito-/Madrid-Rio-Especial-Informativo/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=5acc7f0917afc110VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=0b94526111d7c010VgnVCM100000d90ca8c0RCRD&idCapitulo=6039463>.
- . « Madrid Río Planos ». Portal web del Ayuntamiento. Consulté le 18 décembre 2020. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Arganzuela/Direcciones-y-telefonos/Madrid-Rio-Planos/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=e71f184e37356310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=fbf1283017e28010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>.
- . « Mapa de áreas preferentes de impulso a la regeneración urbana (APIRU) ». Memoria justificativa de la propuesta de identificación de “áreas preferentes de impulso a la regeneración urbana (apiru)” en el marco de la política de cohesión territorial de la ciudad de madrid. Dirección General de Estrategia de Regeneración Urbana, 21 mars 2016. <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/Destacamos/ficheros/MapaAreasPreferentes.pdf>.
- . « Plan de Renovación Urbana del entorno del río Manzanares ». Portal web del Ayuntamiento. Consulté le 17 décembre 2020. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Publicaciones/Listado-de-Publicaciones/Plan-de-Renovacion-Urbana-del-entorno-del-rio-Manzanares/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=69aef4846ef46210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=f1aebadb6b997010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>.
- . *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*, 1997. <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e10f7a72106a8a409a0/?vgnnextoid=88726d2816618210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=6b3d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>.
- Comunidad Autonoma de Madrid. « Elecciones Asamblea de Madrid 2021 ». Elecciones Asamblea de Madrid 2021. Consulté le 26 mai 2021. <https://elecciones.comunidad.madrid/es>.

- . « Legislación de la Comunidad de Madrid ». Consulté le 4 février 2021. http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=1&cdestado=P#no-back-button.
- . « Mapas ». Consulté le 17 décembre 2020. <https://www.comunidad.madrid/servicios/mapas>.
- DCN. « Distrito Castellana Norte Madrid ». Distrito Castellana Norte Madrid, s. d. <https://distritocastellananorte.com/>.
- . « EL PROYECTO ». Madrid Nuevo Norte. Consulté le 27 mai 2021. <https://distritocastellananorte.com/elproyecto/>.
- . « ESTACIÓN Y TRANSPORTE PÚBLICO ». Madrid Nuevo Norte. Consulté le 25 mai 2021. <https://distritocastellananorte.com/elproyecto/estacion-y-transporte-publico/>.
- . « VIVIENDAS ». Madrid Nuevo Norte. Consulté le 27 mai 2021. <https://distritocastellananorte.com/elproyecto/viviendas/>.
- « Dominique Perrault Architecture - Passerelle Arganzuela ». Consulté le 24 mai 2021. http://www.perraultarchitecture.com/fr/projets/2550-passerelle_arganzuela.html.
- Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid. « Ayudas a la rehabilitación ». Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid. Consulté le 17 décembre 2020. <https://www.emvs.es:443/Rehabilitacion>.
- . Estatuto Sociales (s. d.). <https://www.emvs.es/Transparencia/IIO/Normativa/Documents/nAplicable/nInterna/Estatutos%20de%20la%20EMVS%20del%2023%20Marzo%202018.pdf>.
- . « Objeto social ». Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid. Consulté le 17 décembre 2020. <https://www.emvs.es:443/Transparencia/IIO>.
- Fernández, Fernando, et Alfredo Villanueva. « Urban-e | Plan de Renovación Urbana del entorno del río Manzanares en Madrid ». Urban-e. Consulté le 17 décembre 2020. <http://urban-e.aq.upm.es/miscelanea/view/plan-de-renovaci-n-urbana-del-entorno-del-r-o-manzanares-en-madrid/full>.

Knight Frank. « New Residential development Research Madrid », 2019. <https://content.knightfrank.com/research/1778/documents/en/madrid-residential-new-development-2019-6433.pdf>.

Ministerio de Fomento. « Plan Integral de mejora de Cernaías de Madrid ». 2017. http://www.adif.es/es_ES/infraestructuras/doc/Plan_Integral_Madrid.pdf.

Newman, Savills, et Aguirre Newman. « Madrid offices Research », Q3 2019. <https://pdf.euro.savills.co.uk/spain/nat-eng-2019/savills-an-madrid-offices-spotlight-q3-2019-eng.pdf>.

Metropolis. « The Madrid Río Project ». Consulté le 17 décembre 2020. <https://use.metropolis.org/case-studies/the-madrid-rio-project#>.

Presse :

« El artículo 135 de la Constitución, antes y después de la reforma de 2011 ». *El País*. 24 novembre 2014, sect. Política. https://elpais.com/politica/2014/11/24/actualidad/1416849910_452980.html.

Gago, Jesús. « Lo que mal empieza, peor acaba ». *nuevatribuna.es*, 8 janvier 2021. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/sociedad/urbanismo-madrid-nuevo-norte-operacion-chamartin/20210108100548183084.html>.

---. « No es lugar para pobres ». *nuevatribuna.es*, 19 janvier 2021. <https://nuevatribuna.publico.es/articulo/sociedad/madrid-urbanismo-operacion-chamartin-madrid-nuevo-nortees-lugar-pobres/20210119145812183568.html>

« Merlin compra nuevos suelos en Madrid Nuevo Norte por 30 millones ». *Brainsre. news Periodismo de datos & Real Estate*, 5 octobre 2020. <https://brainsre.news/merlin-compra-suelos-en-madrid-nuevo-norte-por-30-millones/>.

Prieto, Carlos. « La Operación Chamartín es una vergüenza y una humillación a los madrileños », 21 juillet 2019. https://www.elconfidencial.com/cultura/2019-07-21/mangada-operacion-chamartin-madrid-carmena_2132331/.

« Quelle est la ville la plus riche d'Espagne? » *Le Petit Journal*, sect. Économie. Consulté le 27 mai 2021.
<https://lepetitjournal.com/madrid/economie-quelle-est-la-ville-la-plus-riche-despagne-26832>.

Rosell, Javier. « Todo al verde: la transformación urbana que vivirá Madrid en los próximos años ». *El Español*, 13 février 2021, sect. Madrid.
https://www.elespanol.com/espana/madrid/20210213/verde-transformacion-urbana-vivira-madrid-proximos-anos/557695697_0.html.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 - Carte de l'aire urbaine de Madrid.....	13
Figure 2 - Carte des densités à Londres.....	16
Figure 3 - Schéma des acteurs de l'aménagement à Londres.....	19
Figure 4 - Schéma des acteurs de l'aménagement à Madrid.....	21
Figure 5 - Le borough de Newham (rose) dans la métropole Londonienne, et le quartier de Custom House et Canning Town (vert) dans Newham.....	22
Figure 6 - Pont créé par le cabinet d'architecture de Dominique Perrault, emblématique de l'adoption des codes de l'architecture globale.....	24
Figure 7 - Plan de l'aménagement de quatre stations de métro dans le cadre du Nouveau Nord.....	39
Figure 8 - Répartition de la maîtrise foncière en Angleterre.....	43
Figure 9 - Carte du foncier détenu par le borough de Newham au Nord de Custom House et Canning Town.....	44
Figure 10 - Carte des tissus urbains au Nord de Custom House et Canning Town.....	44
Figure 11 - Une tour, construite à proximité de la station Canning Town et de l'échangeur routier.....	46
Figure 12 - Plan du projet Madrid Nuevo Norte.....	48
Figure 13 - Carte complète de Canning Town et Custom House.....	49
Figure 14 - Carte de la zone sud de Canning Town.....	50
Figure 15 - Extrait du plan de répartition du foncier public à Londres, zone Custom House et Canning Town.....	50
Figure 16 - Bâtiments des années 1970, type moderniste, dégradés, principalement du logement social.....	51
Figure 17 - Nouveaux immeubles imitation brique, projet de East City Point.....	51
Figure 18 - Terrains sur lesquels devraient être faits les aménagements du Nouveau Nord, en fond vers le sud <i>Las Cuatro Torres</i>	53
Figure 19 - Visions prospectives du projet Madrid Nuevo Norte.....	53
Figure 20 - Parti majoritaire aux élections municipales dans les différentes villes de la Communauté autonome de Madrid.....	60
Figure 21 - Décroissance du projet sous l'impulsion de la mairie de Ahora Madrid.....	65
Figure 22 - Carte représentant les objectifs de construction de logement à 10 ans.....	71

Figure 23 - Bâtiments classés du quartier résidentiel autour duquel seront construites les tours du Nouveau Nord	73
Figure 24 - Projection des constructions à faire selon la DCN.....	73
Figure 25 - Projet de logements haut de gamme à l'emplacement de l'ancien stade Mahou	75
Figure 26 - Types de logements prévus dans le nord du projet du Nouveau Nord	75
Figure 27 - exemple de dégradation de la zone mise en avant la communication de la DCN	76
Figure 28 - Comparaison entre une image prise dans le Nord de la zone étudiée, un terrain laissé à l'abandon, transformé en parking par l'usage, et un espace aménagé dans le cadre du projet East City Point : fermé aux personnes qui ne résident pas dans la zone.....	79
Figure 29 - Valeurs cadastrales des zones vulnérables de Madrid	81
Figure 30 - Carte illustrant l'embourgeoisement descendant du sud de Madrid et la position de Madrid Rio dans cette évolution	82

INDEX

A

acteurs privés, 4, 11, 16, 19, 21, 23, 24, 29, 32, 42, 57, 58, 63, 67, 82, 83, 96, 105, 106, 107
promoteurs, 24, 50, 51, 63, 68, 82, 88, 89, 91, 94, 101
consultants, 21, 76, 77
développeurs, 19, 20, 21, 24, 26, 35, 36, 39, 44, 47, 67, 68, 72, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 88, 95, 96, 97, 102, 104, 105
fonds d'investissement, 21, 32, 43, 44, 47, 103
acteurs publics, 4
Ayuntamiento, 12, 13, 16, 22, 29, 36, 40, 41, 45, 47, 63, 68, 73, 74, 75, 79, 82, 93, 100
borough, 12, 15, 25, 26, 38, 39, 44, 53, 60, 61, 66, 70, 71, 72, 77, 78, 96, 107
Communauté, 14, 22, 29, 32, 37, 40, 41, 73, 74, 75, 108
aménagement, 2, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 48, 49, 51, 56, 57, 59, 63, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 76, 78, 79, 84, 85, 94, 95, 96, 98, 99, 103, 105, 106, 107
autorité métropolitaine, 12, 19, 22, 26, 36, 68, 75, 106, 107
Autorité métropolitaine
GLA, 12, 15, 17, 20, 26, 32, 35, 48, 52, 53, 60, 68, 70, 71, 75, 76, 77, 102, 104, 105, 106

C

charge d'urbanisme
constructibilité, 22, 36, 79, 80, 81, 82
charge d'urbanisme, 69
communication, 15, 23, 27, 37, 45, 58, 91, 94, 99, 108
crise de logement, 20

D

densification, 8, 17, 35, 62, 79, 82, 85, 86, 87, 88, 92, 94, 106
densité, 69, 71, 85, 86, 87, 91, 94, 98

F

financement, 4, 20, 21, 23, 32, 37, 39, 40, 43, 44, 66, 71, 78, 96, 97, 102, 105
foncier, 4, 5, 8, 22, 25, 26, 27, 29, 31, 41, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 66, 82, 84, 99, 103, 105, 107, 108

G

gouvernance, 2, 4, 8, 11, 13, 16, 27, 32

I

infrastructures, 4, 22, 31, 32, 38, 45, 48, 50, 53, 54, 61, 63, 68, 71, 78, 84, 85, 86, 87, 88, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 103, 105, 106
espace public, 8, 27, 95, 96, 97, 101
transports, 41, 45, 54, 85

J

juntas de compensacion, 57

L

logement abordable, 5
logements sociaux, 39, 41, 48, 50, 51, 59, 60, 62, 67, 68, 78, 85, 87, 97, 102, 103
London Plan, 17, 32, 34, 35, 66, 68, 70, 76, 84, 86, 88, 102
Londres, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 42, 43, 44,

47, 48, 49, 52, 54, 56, 61, 67, 68, 70, 72, 75, 83, 84,
94, 95, 97, 104, 105, 106, 107, 108

M

Madrid, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 22,
23, 24, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 40, 42, 46, 47,
48, 49, 55, 58, 63, 64, 65, 67, 68, 73, 74, 75, 79, 80,
82, 83, 84, 90, 92, 94, 98, 99, 100, 101, 103, 104,
105, 106, 107, 108

morphologie urbaine, 4, 13, 48, 59, 67, 85

municipalisme entrepreneurial, 2, 4, 9, 32, 38, 106

N

négociation, 4, 16, 22, 32, 34, 37, 68, 72, 76, 77, 78, 79,
82, 83, 91, 93, 102, 105, 107

néolibéral, 5

P

parti populaire, 79

permis de construire, 68, 70, 75, 76, 77, 85

planification, 4, 8, 11, 15, 25, 34, 36, 39, 44, 55, 63, 66,
70, 72, 73, 77, 78, 102

planning gain, 68, 78, 85, 86, 95, 96, 101

Planning Inspectorate, 70

Podemos, 79

politisation, 68, 73

privatisation, 4, 8, 32, 42, 48, 49, 50, 51, 56, 57, 58, 59,
63, 67, 95, 96, 105, 106

R

rentabilité, 5, 8, 44, 45, 46, 47, 49, 59, 62, 67, 68, 78,
84, 85, 88, 89, 91, 94, 103, 106

profitabilité, 95, 107

S

spéculation, 4, 8, 33, 43, 47, 49, 59, 63, 86, 88

systèmes généraux, 45, 46, 47

systèmes locaux, 45

U

urbanisme, 2, 4, 8, 11, 16, 19, 32, 34, 36, 37, 40, 49, 59,
63, 66, 67, 68, 73, 76, 77, 79, 80, 82, 83, 86, 89, 91,
102, 105

excel, 5, 49, 89

V

vertebración, 18

ANNEXES

FIGURES



Figure 30 : Vue satellite et photos des quartiers gentrifiés (1), en début de gentrification (2), assez pauvres non gentrifiés (4), au-delà du nœud d'autoroute. Source : Vue satellite de Google Maps (2021) et photos personnelles



Figure 31 : Bâtiments du parc de bureaux Madrid Rio 44 – Photo personnelle

ENTRETIENS LONDRES

TABLEAU RÉCAPITULATIF DU PROFIL DES ENQUÊTÉS À LONDRES.

N°	Identité de l'enquêté et fonction	Date et durée de l'entretien	Contenu de l'entretien
1	Jane Custance, Directrice de la planification et du développement au <i>borough</i> du Newham	11 février, 40min (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Foncier public - Relation entre la GLA et les boroughs - Relation entre les <i>boroughs</i> et les <i>developers</i>.
2	Frances Brill, Chercheuse et Professeure de Géographie à l'University College London.	17 février, 1h (Zoom)	<ul style="list-style-type: none"> - Négociation entre GLA et les <i>developers</i> - Rôle des <i>developers</i> comme intermédiaire - Rôle du <i>London plan</i>
3	Jennifer Robinson, Chercheuse et Professeure de Géographie	18 février, 1h (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Financement des projets - Rôle du London Plan et du plan local - Rôle des acteurs publics (GLA, Gouvernement central).
4	Bob Colenutt, Maître de conférences associé à l'Oxford Brookes University School of the Built Environment.	18 février, 1h30 (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Participation citoyenne - Rôle du gouvernement dans la résolution de la crise foncière - Maîtrise foncière de la GLA
5	Michael Edwards, Professeur de Planification urbaine à l'University College London.	18 février, 1h (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Outils de négociation entre acteurs privés et publics (CIL). - Processus de <i>Value Capture</i>. - Rôle des acteurs publics (GLA, Gouvernement central).
6	Lisa Fairmainer, Responsable (Head of) du <i>London Plan</i>	1er mars, 1h (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Nouveau <i>London Plan</i>
7	Liam Lawson Jones, Consultant.	4 mars, 1h (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Outils de négociation entre acteurs privés et publics (CIL). - Partenariat public-privé - Maîtrise foncière

8	Peter Bishop, Professeur de Design urbain à l'University College London.	5 mars, 1h (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Création de la Greater London Authority - Rapports entre l'État central, la GLA, les <i>boroughs</i> (dont : contraintes financières) - Étalement urbain et densité
9	Anonyme, Élu à la planification dans un <i>borough</i> de l'Outer London.	19 mars, 1h (Zoom).	<ul style="list-style-type: none"> - Finances des <i>boroughs</i> et accès au capital - Maîtrise foncière des <i>boroughs</i> - Négociations entre les promoteurs et l'autorité locale d'urbanisme

ENTRETIENS MADRID

TABLEAU RÉCAPITULATIF DU PROFIL DES ENQUÊTÉS À MADRID

N°	Identité de l'enquêté et fonction	Date et durée de l'entretien	Contenu de l'entretien
A	Fernando Díaz Orueta, Chercheur en Sociologie urbaine à l'Université de la Rioja.	4 février 1h (Zoom)	- Présentation générale de l'organisation réglementaire de l'aménagement madrilène - Présentation de Madrid Rio - Poids de l'État sur les finances publiques locales
B	Concha Denche Morón, Sociologue urbain.	18 février 1h (Zoom)	- Inégalités structurelles de la ville - Problématique environnementale des projets - Problématiques sociales des projets
C	Nacima Baron, Géographe et Professeure à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée.	18 février 1h (Zoom)	- Caractère spéculatif du Nouveau Nord - Importance du tissu associatif local - Parallèle entre les urbanismes français et espagnol
D	Luis Moya, Architecte, Membre du Club de Débats urbains.	19 février 40 mn (Zoom)	- Caractéristique onéreuse du projet Madrid Rio - Grande influence des opérateurs privés dans les questions d'aménagement
E	Francisco López Groh, Architecte, Membre du Club des Débats Urbains.	19 février 50 mn (Zoom)	- Convergence des intérêts publics et privés sur les mégaprojets - Faible importance des <i>consorcios</i>
F	Felix Arias Goytre, Architecte, Ancien directeur général de l'Urbanisme à la Comunidad de Madrid, ancien Directeur Dénéral du Sepe (entreprise d'État du foncier), Membre de l'association Plataforma Zona Norte	5 mars 1h (Zoom)	- Processus de privatisation du foncier à Madrid - Absence de processus de consultation citoyenne - Développement urbain de Madrid selon une logique néolibérale
G	Enrique Bardaji Alvarez, Architecte et Professeur de Dessin urbain.	12 mars 1h15 (Zoom)	- Planification territoriale et documents d'urbanisme

Gbis		18 mai 1h45 (à Madrid)	<ul style="list-style-type: none"> - Visions des différents acteurs de l'aménagement de la ville - Cadre des négociations et jeux politiques - Morphologies des différents quartiers et gentrification - Relations entre jeux politiques et aménagement
H Hbis	Michela Romani, Directrice de la communication externe de la DCN.	25 mars 1h (Zoom) 20 mai 3h (à Madrid)	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéfices du Nouveau Nord pour la société madrilène et les quartiers alentour - Place de la DCN dans le Nouveau Nord (parts du foncier, financement des ouvrages, etc.) - Description des aménagements prévus pour le Nouveau Nord - Visite sur site de l'emprise du projet
I	Javier Morales Hernández, Directeur Général de l'aménagement de l'Ayuntamiento	22 avril 50 mn (Teams)	<ul style="list-style-type: none"> - Faible importance des <i>consorcios</i> (à l'exception du <i>consorcio</i> de transports) - Importance de la conformité des projets avec la Plan General - Décalage de temporalité entre les mégaprojets et les mandats électoraux
J	Eusebio Casado, Président d'une association de voisins proche de la gare de Chamartin	19 mai 2h (à Madrid)	<ul style="list-style-type: none"> - Visite des quartiers historiquement ouvriers - Visite du site de la gare comparaison avec les 5 tours construites proches de la gare - Présentation du point de vue des riverain·e·s opposé·e·s au projet