

## Thames Gateway, le grand projet du maire de Londres

Depuis plus de vingt ans, l'économie londonienne a profondément évolué marquant ainsi le tissu social et urbain de la région de Londres : nouvelles tours de bureaux dans la City et à Canary Wharf, immeubles d'appartements luxueux de toutes formes côtoyant ou remplaçant les friches industrielles, docks et lotissements de maisons ouvrières sur des dizaines de kilomètres le long de la Tamise... Une véritable «renaissance urbaine» de l'est du Grand Londres avec son projet phare en aval de Canary Wharf, le «Thames Gateway» : nouveau *far-east* de Londres ?



Les tours de Canary Wharf vues depuis les Royal Docks

© Laurent Perrin - Aurif

### Une métropole dynamique, de nouveau gouvernée et planifiée

Après avoir été longtemps l'une des plus grandes métropoles industrielles du monde, Londres est devenue l'un de ses trois premiers centres financiers. Dans cette période de profonde mutation, où 620 000 emplois ont été perdus dans l'industrie, les services financiers et les services aux entreprises en ont créé 20 000 de plus ! Si l'on y ajoute les créations dans les secteurs du commerce, du tourisme et des nouvelles technologies, ce sont près de 320 000 nouveaux emplois qui ont été créés à Londres. À tel point que son PIB – plus de 200 milliards d'euros – dépasse aujourd'hui celui d'un pays aussi prospère que la Suède !

Londres, ville mondiale, est aussi l'une des rares métropoles européennes dotée d'un gouvernement élu au suffrage universel direct et d'une compétence d'aménagement stratégique sur la quasi totalité de son agglomération. Après quinze années de mise sous tutelle par l'État, le «Grand Londres»<sup>(1)</sup> a, en effet, retrouvé en 2000 une municipalité : la *Greater London Authority* (GLA). Dirigée par un maire élu au suffrage universel direct tous les quatre ans<sup>(2)</sup> et

contrôlée par une assemblée de 25 conseillers élus en même temps selon un système semi-proportionnel, la GLA dispose de services techniques et administratifs et coiffe les quatre organismes métropolitains qui lui ont été transférés : *Metropolitan Police Authority*, *Transport for London*, *London Development Agency* et *London Fire & Emergency Planning Authority*.

La GLA gère un budget de 7,5 milliards d'euros (financé à 90 % par des transferts de l'État), dont la moitié est affectée aux services de police et un tiers aux transports. Ce budget correspond à la somme de ceux de la Ville de Paris et de la Région Île-de-France. Mais pour limiter son pouvoir et son autonomie, l'État n'a pas voulu transférer à la GLA des compétences aussi essentielles que le financement du logement (actuellement assuré par la *Housing Corporation* qui gère près de 900 millions d'euros de crédits pour

(1) Le Grand Londres regroupe la Corporation of London et 32 boroughs (arrondissements). Comme l'Île-de-France, il dispose d'un statut particulier de «région métropolitaine», mais son aire est beaucoup plus restreinte (1 600 km<sup>2</sup> contre 12 000 pour l'Île-de-France). Cependant, les agglomérations morphologiques de Londres et de Paris ont une surface, une population et donc une densité moyenne très comparables.

(2) Il s'agit toujours de Ken Livingstone, réélu en juin 2004.

Thames Gateway,  
le grand projet  
du maire de Londres

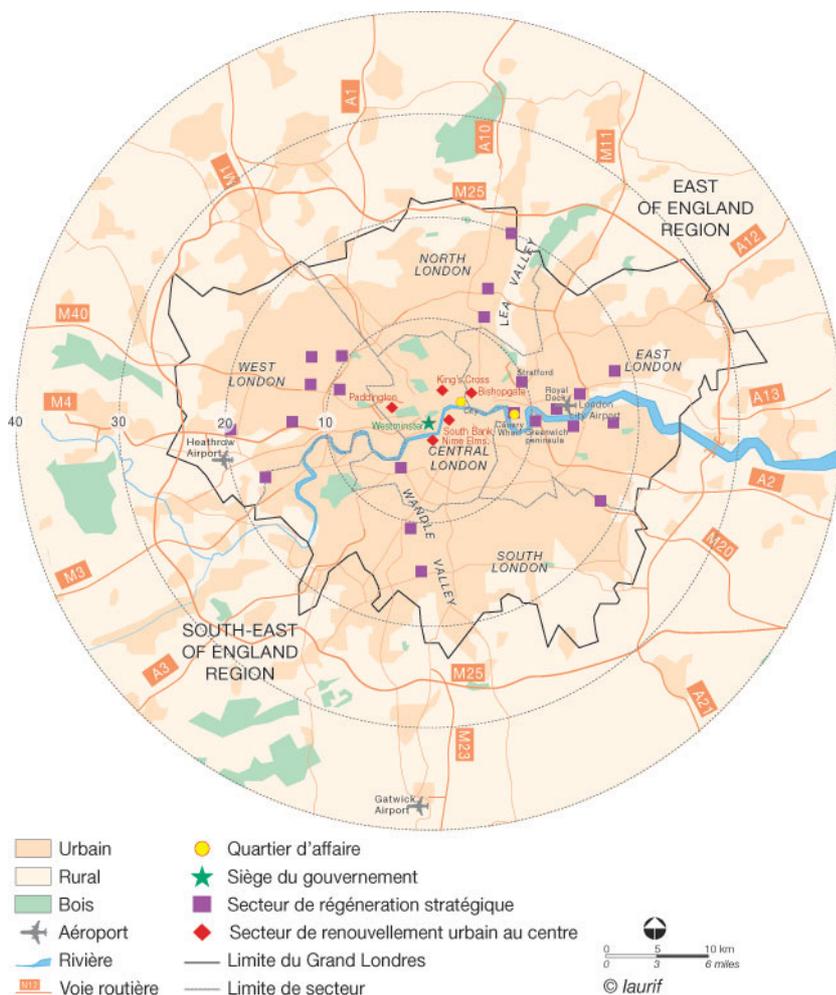
le Grand Londres), la gestion des investissements ferroviaires (assuré par la *Strategic Rail Authority*), ou bien celle des hôpitaux. Par ailleurs, l'État garde un contrôle de légalité sur la planification londonienne, via le *Government Office for London*, un service déconcentré du secrétariat d'État pour l'environnement, les transports et les régions. En matière d'urbanisme, les arrondissements du Grand Londres sont responsables de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme (Unitary Development Plan ou UDP), ainsi que de la délivrance des permis d'aménager et des permis de construire sur leur territoire. Ils sont cependant tenus d'obtenir l'avis favorable de la GLA avant d'approuver la révision de leur UDP ou d'accorder un permis pour

tout projet considéré comme «stratégique» pour le Grand Londres<sup>(3)</sup>. Ces projets font donc partie du domaine de compétences partagées entre autorités locales et métropolitaines, rendant nécessaire l'obtention d'un consensus entre intérêts locaux et régionaux.

Outre les compétences de gestion qui lui sont directement rattachées (police, développement économique, transports en commun, etc.), la GLA est responsable au niveau métropolitain de la politique de la ville et du logement, de la culture et de l'environnement, de la planification des transports, de l'aménagement et des grands projets urbains. Ces politiques, dont la GLA ne maîtrise pas les financements, sont traduites dans des plans sectoriels qui doivent

trouver une cohérence spatiale et stratégique au travers de la *Spatial Development Strategy*, dite «London Plan».

Approuvé en février 2004, au terme de trois années et demie d'études et de procédures, le *London Plan* quantifie et localise schématiquement les objectifs de logement et d'emploi qui devraient permettre au Grand Londres de retrouver vers 2016 une population proche de celle qu'il avait avant la deuxième guerre mondiale (soit plus de huit millions d'habitants), tout en créant plus de 600 000 emplois. Cette croissance devrait s'accompagner d'importants changements sociaux, dans la mesure où plus de 80 % des nouveaux actifs seraient des migrants étrangers pauvres et peu qualifiés !



## Faire de Londres une ville européenne «continentale»

Contrairement aux précédents schémas d'aménagement régionaux qui ont planifié la croissance de la capitale et son desserrement dans l'ensemble du sud-est de l'Angleterre (dont le fameux plan de Sir Patrick Abercrombie de 1944 qui avait instauré une ceinture verte protégée et des villes nouvelles satellites), le *London Plan* prend clairement parti pour le renouvellement urbain de la zone centrale du Grand Londres. L'objectif du maire est d'utiliser le dynamisme de l'économie londonienne pour régénérer économiquement, socialement et «environnementalement» les quartiers qui ont le plus souffert de désindustrialisation.

Cette «renaissance urbaine», selon les termes de l'architecte Richard Roger, conseiller spécial de Ken Livingstone, exigera un effort de (re)construction sans précédent : 450 000 logements à

(3) Cf. Note Rapide n° 317, *Le London Plan*, disponible sur le site [www.iaurif.org](http://www.iaurif.org)

Thames Gateway,  
le grand projet  
du maire de Londres



© Laurent Perrin - Iaurif

créer ou rénover (dont la moitié à caractère social), huit millions de m<sup>2</sup> de bureaux, 36 000 chambres d'hôtel... Elle nécessitera aussi, de ce fait, une augmentation de la densité des constructions et un changement radical de leur conception, mais surtout des investissements massifs dans la modernisation et l'extension du réseau des transports en commun. Pour les auteurs de ce document, le défi pour Londres est de se métamorphoser en une ville européenne «continentale» !

À la suite d'études de capacité, le London Plan a réparti ses objectifs de croissance en découpant le Grand Londres en cinq sous-régions : l'est et le centre de Londres devraient se tailler la part du lion avec 77 % des nouveaux emplois et plus de 60 % des nouveaux logements. Si ces projections sont généralement acceptées pour la sous-région centrale(4), qui bénéficie déjà de la meilleure accessibilité en transport en commun et connaît depuis plusieurs années un boom économique, il n'en va pas tout à fait de même pour l'est du Grand Londres et plus particulièrement pour la vallée de la Tamise en aval de la City, dite «Thames Gateway».

### ➤ Poursuivre la reconquête urbaine des rives de la Tamise au-delà des Docklands

À l'instar des secteurs de la Seine-amont et de la Seine-aval en Île-de-France, le Thames Gateway est la sous-région londonienne qui cumule les principaux problèmes de chômage, de pauvreté, de pollution des sols et d'accessibilité. Instruits par les mésaventures du projet de réaménagement de Canary Wharf(5), les investisseurs privés ne semblent pas encore prêts à parier sur la renaissance urbaine de ce vaste secteur, hormis des trois sites les mieux desservis par le métro que sont Greenwich Peninsula, Stratford et Isle of Dog, dans lesquels on peut déjà apercevoir certains fleurons de l'architecture résidentielle ou tertiaire de Londres.

C'est pour lever ces réticences que la GLA et la *London Development Agency* (LDA), se sont entendues avec l'État et le *Thames Gateway London Partnership*(6), pour faire de la régénération de la vallée aval de la Tamise le plus grand projet de renouvellement urbain de Londres, voire d'Europe, selon la pro-

pagande officielle ! Comment ? En y appliquant les recettes libérales qui ont fait la réussite des Docklands dans les années 1980-1990 : investir le minimum d'argent public dans les infrastructures et les équipements, et le maximum dans le marketing pour changer l'image du secteur, et proposer des incitations fiscales pour attirer les investisseurs privés et inverser ainsi la spirale du déclin.

Dans sa partie londonienne, le Thames Gateway comporte six secteurs de renouvellement urbain, situés de part et d'autre de la Tamise. Ils sont distingués dans le *London Plan* en tant qu'«Opportunity areas», «Areas for intensification» et/ou «Areas for regeneration»(7) :

(4) Sauf, sur un plan politique, par certains arrondissements périphériques qui se sentent lésés (cf. Rapport du panel d'experts du secrétaire d'État pour l'évaluation du London Plan).

(5) Le grand pôle, des Docklands, un temps plombé par la conjoncture immobilière, et qui n'a pas réussi à décoller tant qu'il n'a pas été desservi par les métros DLR et Jubilee Line. Aujourd'hui, il est en passe de devenir l'équivalent de La Défense.

(6) Nom d'un organisme associatif regroupant treize collectivités locales, cinq universités et la section londonienne du Learning and Skills Council.

(7) Voir la Note Rapide n° 317 pour la signification précise de ces termes.

1. Isle of Dogs (arrondissement de Tower Hamlets) ;
2. Certains secteurs de Deptford et Lewisham ;
3. La péninsule de Greenwich (arrondissement de Greenwich) ;
4. Stratford, Leaside et les Royal Docks (arrondissement de Newham) ;
5. London Riverside (arrondissement de Barking & Dagenham) ;
6. Woolwich Arsenal, Belvedere et Erith (arrondissements de Greenwich et Bexley).

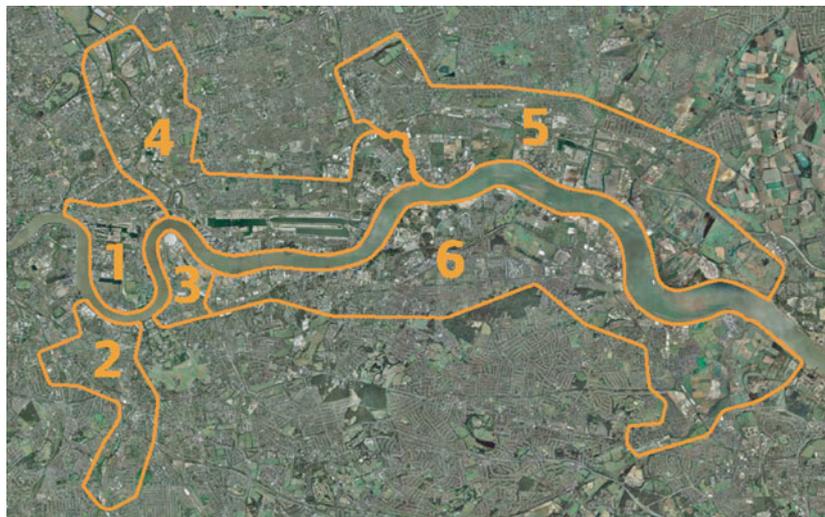
La LDA est le principal propriétaire foncier dans la basse vallée de la Lea river et dans le secteur des Royal Docks à Newham, ainsi que dans la péninsule et dans l'arsenal royal à Greenwich. Elle possède, d'ores et déjà, 240 hectares et a vocation à acquérir des friches industrielles dans les autres secteurs, en utilisant des procédures d'expropriation accélérée permises par la loi «Planning and Compulsory Purchase Bill» de 2003.

La plupart du temps, ces terrains ont une valeur marchande nulle, voire négative, car ils sont pollués, potentiellement inondables et bien souvent inaccessibles (autrement que par bateau) ! En partenariat avec les acteurs majeurs de la régénération du Thames Gateway, la LDA a donc un rôle incontournable d'incitation et de coordination pour remettre ces terrains sur le marché en vue de leur réaménagement par des promoteurs privés<sup>(8)</sup>. Ceci passe avant tout par deux types d'actions préalables : créer des infrastructures de désenclavement et remettre en état ces sites.

Dans le premier domaine, il s'agit pour l'essentiel :

- de l'achèvement des travaux de la branche nord de la nouvelle ligne Eurostar (dite *Channel Tunnel Rail Link*) qui desservira Stratford en 2007,
- de l'extension vers le sud-est de la ligne de métro léger *Docklands Light Railway* (DLR) à partir du *London City Airport* (situé dans les docks royaux à Newham),

Les six secteurs de renouvellement urbain du Thames Gateway



© Greater London Authority/Getmapping

- de la construction d'un pont mixte route-métro et d'un nouveau tunnel,
- de la réalisation de la ligne de type «RER» *Crossrail 1* reliant l'aéroport d'Heathrow à Canary Wharf et, au-delà, à Dartford, à l'est du Thames Gateway<sup>(9)</sup>.

Compte tenu de la faiblesse des fonds publics alloués par l'État aux transports en commun, ces importants projets devront impérativement être financés par des partenariats publics-privés.

Malgré l'inventivité des montages financiers et des dispositifs fiscaux envisagés, la participation du secteur privé n'est pas encore acquise à ce stade et les négociations se poursuivent. Pour les favoriser, Ken Livingstone et Tony Blair ont, d'un commun accord, sorti leur joker en annonçant la candidature de Londres à l'organisation de Jeux olympiques de 2012 et en désignant la vallée aval de la Lea river comme principal site d'accueil des nouveaux aménagements !

Dans le second domaine, celui de l'environnement, la plupart des sites étant d'anciennes zones industrielles soumises aux crues de la Tamise, et/ou des couloirs de passage pour des lignes à haute tension, il faut réaliser au préalable beaucoup de travaux pour les rendre propres à un développement urbain attractif. Le réaménagement de

la péninsule de Greenwich, qui a débuté en 1997 (et se poursuit encore), est souvent donné en exemple dans ce domaine. Il a déjà nécessité la dépollution de plusieurs dizaines d'hectares de terrains contaminés par des gazomètres, le remplacement de murs anti-crues par des terrasses-promenades sur la moitié du linéaire (1,25 km), la création d'un parc écologique pouvant aussi servir de réservoir d'expansion des crues, le pré-verdissement de certaines parties du site, etc.

Par ailleurs, ces sites de renouvellement urbain sont aussi le lieu d'anciens quartiers de maisons ouvrières qui abritent aujourd'hui les populations immigrées parmi les plus pauvres de Londres et qui, faute d'entretien, sont en très mauvais état. Le troisième pilier de la régénération urbaine concerne donc à la fois la revitalisation économique et sociale des communautés habitant ces quartiers, et la réhabilitation de leur habitat.

Le cas de l'arrondissement de Newham est particulièrement emblématique à cet égard. Parmi ses 240 000 habitants,

(8) À l'instar de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP).

(9) Dont la mise en service est repoussée à 2012, compte tenu de l'ampleur des travaux et des financements qu'elle va nécessiter.

plus de 60 % sont d'origine non-européenne et plus de 40 % ont moins de 25 ans ; 110 langues y sont parlées et quatre religions y sont pratiquées ! Le taux de chômage y est près du double de la moyenne du Grand Londres. La «politique de la ville» menée par Newham vise à coordonner des actions de scolarisation et de formation professionnelle, d'incitation à la création de micro-entreprises, de réhabilitation de logement et de développement social et sanitaire des communautés immigrées. Elle est financée par des fonds provenant de l'Union européenne et du gouvernement : «Single Regeneration Budget», «New Deal For Communities», Loto sportif, etc.

«Access to Excellence» est l'un des principaux programmes de développement social actuellement mené à Newham. Doté de 30 millions d'euros, il s'étend sur sept ans et concerne trois des quartiers les plus déshérités. Il est mis en œuvre par une organisation à but non lucratif, contrôlée par un conseil d'administration comprenant des représentants des communautés concernées, des entreprises, et de la Ville.

## Stratford City : le projet phare du Thames Gateway

Stratford City est le nom d'un nouveau centre urbain qui devrait sortir de terre à partir de 2007, à l'emplacement d'une friche ferroviaire de 72 hectares située entre les voies ferrées du métro bordant l'actuel centre de Stratford et la limite occidentale de Newham marquée par la Lea river. Les terrains appartiennent en totalité à *London and Continental Railway*, la société qui achève actuellement le nouveau tronçon nord de la ligne Eurostar (dit «Channel Tunnel Rail Link»).

Ce secteur stratégique, désigné comme *Opportunity Area* par le *London Plan*, sera ainsi desservi par l'excellent pôle d'échange métro-bus de Stratford et la future gare Eurostar qui sera mise en service en 2007. Il dispose donc de nombreux atouts pour devenir l'une des portes d'entrée dans Londres et l'un des principaux centres de sa banlieue est, avec une population estimée à 12 000 personnes et 30 000 emplois à terme. Le projet d'aménagement prévoit la construction de 1,2 million de m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (SHON), répartis en quatre quartiers, les Town Centre District, West Leyton District, Carpenters District et Lea Valley District, présentant chacun une dominante particulière, à savoir :

- 160 000 m<sup>2</sup> de commerces seront pour l'essentiel réalisés sous la forme de grandes galeries marchandes, proches de la gare Eurostar, dans Town Centre District. Des surfaces comparables seront allouées à la réalisation d'espaces de loisirs, incluant un multiplexe, un centre culturel et artistique, des clubs de sport et des discothèques, et à l'édification de 2 000 chambres d'hôtels et de salles de conférence.
- La majorité des 600 000 m<sup>2</sup> de bureaux sera développée dans Carpenters District, dans des immeubles

de qualité destinés à attirer les investisseurs de toute l'Europe, quel que soit le niveau de l'entreprise, du siège social à la petite filiale. Les autres bureaux seront répartis dans Town Centre District, en combinaison avec des commerces en rez-de-chaussée.

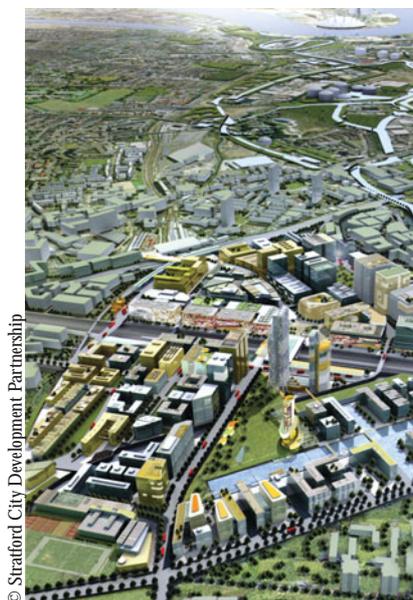
- 4 500 nouveaux logements seront édifiés dans les quartiers paysagers de West Leyton et Lea Valley District (ce dernier s'organisant autour d'un grand plan d'eau), en adéquation avec les formes d'habitat collectif préconisées par Richard Roger. En outre, 30 % à 50 % d'entre eux devront être des logements sociaux, financés par une participation des promoteurs de l'opération, au titre de l'article 106 du *Town and Planning Act*.

Le plan de masse a été conçu par un groupement formé par *Arup Associates*, *West 8*, *Fletcher Priest Architects* et *Space Syntax Ltd*. Favorisant la circulation piétonnière, il s'organise de part et d'autre de la tranchée est-ouest de l'Eurostar (qui restera malheureusement ouverte) et d'un grand boulevard incurvé assurant la principale liaison avec le centre historique de Stratford. Véritable épine dorsale du nouveau centre, ce boulevard reliera la future gare Eurostar à l'actuelle gare de métro-bus, en desservant les galeries marchandes, les immeubles de bureaux et les principaux équipements publics.

La maîtrise d'ouvrage du projet est assurée par *Stratford City Development Partnership*, un consortium privé formé par les promoteurs *Stanhope* et *Chelsfield*, associés à *London & Continental Railways*<sup>(10)</sup>. Dans l'hypothèse où Londres serait désignée comme ville d'accueil des JO en 2012, il est probable que la maîtrise d'ouvrage de l'opération évoluerait alors vers une structure de type «Urban Regeneration Company», sorte de SEM<sup>(11)</sup> à l'anglaise,

(10) Toutes les études ont été financées jusqu'à présent par ce consortium.

(11) Société d'économie mixte propre à la France en matière d'aménagement.



© Stratford City Development Partnership

Thames Gateway,  
le grand projet  
du maire de Londres

associant la LDA, le London Borough of Newham (mais aussi certainement les boroughs adjacents de Hackney, Tower Hamlets et Waltham Forest), et le consortium des promoteurs.

### Le soleil se lèvera-t-il enfin, à l'est de Londres ?

L'impression qui se dégage aujourd'hui des sites de régénération urbaine du Thames Gateway est étonnamment contrastée en raison du processus de gentrification<sup>(12)</sup> sélectif qui est à l'œuvre. Partout où les opérateurs publics sont intervenus de manière déterminée et visible, les promoteurs privés s'y sont aventurés pour réaliser des opérations qui tranchent généralement par leur luxe dans un environnement social et urbain offrant une image plutôt «dévastée». Un des exemples les plus frappants à cet égard est l'opération immobilière qui entoure le Thames Barrier Park, le très beau jardin conçu par les paysagistes de l'agence Signes et aménagé par la LDA. Il s'agit de résidences luxueuses destinées à des *yuppies*, dont les prix n'ont rien de comparable avec ceux des maisons ouvrières toutes proches. La même observation prévaut pour les nouveaux bureaux *high tech* au nord du Royal Albert Dock, à quelques centaines de mètres seulement des usines et entrepôts délabrés de Silvertown et North Woolwich.

Ces bâtiments sont-ils en sursis ou resteront-ils longtemps encore les témoins du passé industriel de la vallée de la Tamise ? Les îlots de prospérité tels que Stratford City, semés au gré des opportunités foncières, vont-ils se multiplier et finir par ordonner le «chaos urbain» qui



© Laurent Perrin - Iaurif

les entoure actuellement ou resteront-ils des cas isolés ? Comment va se passer, dans cette période de transition, la cohabitation entre des populations dont les origines sociales, les activités et les revenus sont diamétralement opposées ?

Ces questions ne concernent pas seulement le Thames Gateway, mais tous les grands projets de renouvellement urbain en Europe. Cependant, dans le contexte très libéral qui prévaut outre-Manche, elles ont un relief particulier, car les instruments permettant d'amortir les chocs de la régénération/gentrification y sont moins développés que dans les pays du nord de l'Europe continentale.

Les réponses à ces questions dépendront essentiellement de deux facteurs :

- d'une part la capacité des acteurs publics à maintenir sur le long terme leur consensus et à coordonner leurs actions, en particulier en matière de planification et de financement des infrastructures de transports en commun. De ce point de vue, une décision du Comité

international olympique (CIO) favorable à la candidature de Londres aux JO de 2012, serait extrêmement bénéfique.

- d'autre part, la santé de la place financière londonienne et plus particulièrement de son nouveau centre névralgique, Canary Wharf. Car si les Docklands avaient été situés à l'ouest et non pas à l'est de Londres, jamais les mutations urbaines dans le Thames Gateway n'auraient eu lieu. Il est certain qu'avec ses 90 000 (en 2005) emplois et son excellente desserte en transport en commun, Canary Wharf agit désormais comme le catalyseur du processus de revitalisation de l'Est londonien. Mais si la Bourse de Londres «s'enrhume» à nouveau comme en 2000-2002, il est probable que la régénération du Thames Gateway devra attendre des jours meilleurs.

(12) *Concentration de ménages aisés.*