

Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de rénovation urbaine (CES-ANRU)

Lila LAKEHAL

---

*« New homes are not enough ».*

**L'articulation des volets social et urbain dans les  
projets locaux de rénovation en Angleterre.**

---

**Novembre 2009**

---

# Sommaire

<b>Abréviations.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<i>Présentation des études de cas.....</i>	<i>5</i>
<b>Première partie. La politique de rénovation urbaine britannique .....</b>	<b>11</b>
1. <i>Mise en perspective historique de la rénovation urbaine .....</i>	<i>11</i>
2. <i>Les institutions britanniques de la rénovation urbaine.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Principes et objectifs de la rénovation urbaine .....</i>	<i>20</i>
4. <i>L'approche globale vue par le New Labour : « investing in people, not just buildings ».....</i>	<i>23</i>
<b>Deuxième partie. L'articulation des procédures et l'approche partenariales plébiscitées.....</b>	<b>28</b>
1. <i>L'articulation des procédures.....</i>	<i>28</i>
2. <i>L'approche partenariale, modalité clef des relations entre acteurs.....</i>	<i>31</i>
3. <i>L'approche par le développement communautaire .....</i>	<i>39</i>
<b>Troisième partie. Le contenu social du projet de rénovation .....</b>	<b>41</b>
1. <i>Relogement : la volonté de satisfaire avant toute chose les besoins en logement des résidents.....</i>	<i>41</i>
2. <i>Les retombées du développement pour les habitants.....</i>	<i>47</i>
<b>Quatrième partie. L'évaluation locale .....</b>	<b>50</b>
1. <i>La mesure de l'évolution des caractéristiques de la population, privilégiée .....</i>	<i>50</i>
2. <i>Des indicateurs qui traduisent la quête de mixité sociale endogène .....</i>	<i>52</i>
<b>Conclusion.....</b>	<b>53</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>55</b>
<b>Annexe 1 – Liste des acteurs rencontrés .....</b>	<b>65</b>
<b>Annexe 2 - Grille d'entretien.....</b>	<b>66</b>
<b>Annexe 3 - La diversité des sources de financement du projet de rénovation d'Aylesbury .....</b>	<b>67</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>68</b>

## Abréviations

AAP	Area Action Plan
ALMO	Arm's-length management organisation
BHP	Brent Housing Partnership
BME	Black and Minority Ethnic groups
DCLG	Department for Communities and Local Government
GLA	<i>Greater London Authority</i>
GOL	Government Office for London
HAT	Housing Action Trust
HCA	Homes and Communities Agency
LSP	Local Strategic Partnership
NDC	<i>New Deal for Communities</i>
NRF	Neighbourhood Renewal Fund
NSNR	National Strategy for Neighbourhood Renewal
PFI	Private Finance Initiative
RTB	Right to Buy
SEU	Social Exclusion Unit
SPD	Supplementary Planning Document
SRB	Single Regeneration Budget
RSL	Registered Social Landlord
UDC	Urban Development Corporation
UP	Urban Programme

## Introduction

En Angleterre, le renouvellement urbain des quartiers en difficultés a une longue histoire, comme en France. Au cœur des débats académiques et politiques portant sur les politiques urbaines successives, figure la question de l'articulation des volets social et urbain des projets locaux. Elle se pose en des termes particuliers dans le contexte des politiques du *New Labour* : l'accession au pouvoir en 1997 de Tony Blair marque en effet le lancement d'une stratégie de renouvellement urbain qui se veut profondément novatrice. En privilégiant une approche intégrée, partenariale et fondée sur la place importante accordée aux habitants dans les instances locales, elle donne une configuration nouvelle aux rôles respectifs des interventions sociales et urbaines dans le processus de rénovation. L'étude des dispositifs britanniques permet d'éclairer les choix français en matière de rénovation. Nous interrogeons cette articulation en nous fondant sur la grille d'analyse élaborée par T. Kirszbaum, appliquée à deux quartiers en rénovation à Londres, Aylesbury (*borough*<sup>1</sup> de Southwark) et South Kilburn (*borough* de Brent).

Comment la volonté de changer en profondeur le sort des habitants des quartiers défavorisés se traduit-elle concrètement en Angleterre ? Comment aspects urbains et sociaux du renouvellement se conjuguent-ils au niveau local ? Les quelques hypothèses qui sont avancées ici, d'une part n'épuisent pas cette problématique, d'autre part débordent parfois de ce cadre dans la mesure où l'organisation de la rénovation urbaine en Grande-Bretagne diffère du modèle français. Sont donc également lancées quelques pistes d'investigation qui tentent d'élargir la portée de l'éclairage britannique.

L'étude se fonde sur la lecture de la littérature académique sur le sujet, de la documentation nationale, régionale et locale, ainsi que sur des entretiens sur site avec des acteurs nationaux et locaux. Les quartiers étudiés ont été choisis à partir de plusieurs critères : (1) la situation du quartier dans Londres, de manière à pouvoir éventuellement rapprocher ces études des cas franciliens, avec lesquels elles partagent des défis similaires, notamment une crise du logement abordable ; (2) le choix d'un quartier de grands ensembles en difficultés ; (3) la présence d'un projet local de rénovation urbaine comportant la démolition et la reconstruction d'une partie du stock ; (4) l'existence d'un programme de renouvellement urbain lancé par le gouvernement travailliste : en l'occurrence, la présence d'un *New Deal for Communities* (NDC)<sup>2</sup>.

L'intérêt d'une mise en regard des systèmes français et britannique se justifie à plusieurs titres : tout d'abord, les quartiers de la politique de la ville britannique rencontrent des difficultés similaires à celles des quartiers français : logements construits dans les années 1960, parfois vétustes, chômage, problèmes d'accès à la santé et à l'éducation, criminalité, etc. En outre, la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) lancée en 1998 par le gouvernement Blair a fortement inspiré la loi française du 1<sup>er</sup> août 2003. Ainsi le recours aux

---

<sup>1</sup> Les *boroughs* londoniens sont des collectivités locales qui s'apparentent à des mairies d'arrondissement.

<sup>2</sup> Les deux quartiers choisis n'ont jamais fait l'objet d'études, sauf pour South Kilburn (Stewart et Rhoden 2003).

indices synthétiques d'exclusion et aux indicateurs de performance, a-t-il inspiré la mesure de la réduction des écarts territoriaux présente en annexe de la loi de 2003. Enfin, les notions de géographie prioritaire, réduction des écarts territoriaux, approche intégrée, coordination des acteurs et mixité sociale, sont au cœur des conceptions de la rénovation dans les deux pays, mais trouvent une acception bien spécifique en Grande-Bretagne, à même d'apporter un contrepoint intéressant à la situation française.

### Présentation des études de cas

**Fig. 1 – La situation des boroughs de Brent et de Southwark dans le grand Londres.**



**Aylesbury** est un quartier situé dans le *borough* de Southwark, au sud-est de Londres. Il a été construit entre 1966 et 1977 et comporte environ 7 550 habitants. Le choix de ce quartier repose sur plusieurs raisons : d'une part, il est hautement symbolique de la volonté du *New Labour* de lutter contre l'exclusion sociale, étant donné que Tony Blair y fit son premier discours en tant que Premier ministre, en juillet 1997, durant lequel il promit la fin des « quartiers sans espoir » (*no hope areas*) des villes britanniques. En effet, Aylesbury est depuis longtemps considéré représentatif des quartiers en difficultés et la presse n'a pas joué un rôle moindre dans cette représentation, qualifiant par exemple le quartier d'« antichambre

de l'enfer »<sup>3</sup> et se faisant l'écho d'une série de meurtres récents (celui d'un demandeur d'asile âgé de 20 ans en 2007 et d'une jeune fille de 18 ans en 2005).

Approximativement 72 % des habitants appartiennent à des minorités ethniques (*black and ethnic minority groups*), par rapport à une moyenne de 32 % dans les autres quartiers disposant d'un programme *New Deal for Communities* (NDC). Le quartier est le troisième plus défavorisé du *borough* de Southwark, qui est la huitième circonscription la plus pauvre d'Angleterre. 8 % des habitants sont au chômage, contre 6 % dans le reste du *borough* (Ipsos Mori, 2008). Le quartier dispose d'un programme *New Deal for Communities* de 56 millions de livres depuis 2000. Il est engagé depuis 2008 dans un vaste projet de rénovation urbaine, dont le coût total est estimé à 2 milliards de livres. Porté par la mairie, le projet est détaillé dans un « masterplan », document d'aménagement et d'urbanisme déclinant les opérations de démolition, reconstruction, réhabilitation ainsi que la provision de nouveaux équipements, et compris un *Area Action Plan* (AAP). On prévoit la démolition des 2 750 logements et la construction de 4 200 nouveaux logements, sur une période de quinze ans. A l'heure actuelle, le projet est en « phase 1 a », mise en œuvre en partenariat avec l'association de logement London & Quadrant et consistant en la démolition et la reconstruction de 260 logements.

Au sein de la mairie, les principaux services concernés par le projet sont l'équipe dédiée *Aylesbury Regeneration Team*, ainsi que les services d'urbanisme et de logement (fig. 2). HCA, l'agence gouvernementale du logement et de la rénovation, a accordé en mars 2009 à London & Quadrant une subvention pour « lancer » (*to kickstart*) le projet, ainsi qu'un accord de *Private Finance Initiative* (PFI)<sup>4</sup> – une partie d'une enveloppe d'1,7 milliard de livres à partager avec neuf autres projets, pour contribuer au financement des phases 2 et 3 du projet. Depuis 2009, une association *Creation Trust* a été mise en place pour continuer le travail du NDC après la fin des subventions gouvernementales en mars 2010. En outre, il existe à l'échelle du *borough* de Southwark un « *Local Strategic Partnership* », *Southwark Alliance*. Bien sûr, les services publics locaux de santé, éducation, police, etc., jouent un rôle de premier plan dans le renouvellement du quartier.

L'élaboration du projet de rénovation urbaine a été particulièrement complexe. Cela faisait ainsi dix ans que la mairie souhaitait améliorer les conditions de logement dans le quartier, mais en 2001, 73 % des résidents s'étaient exprimés contre le transfert préalable du stock de logements à une association de logement (*cf. infra*, DCLG, 2007). En 2002, la mairie a donc décidé de rester propriétaire du stock et mener des travaux de réhabilitation. Cependant, eu égard aux coûts prohibitifs de mise aux normes de l'habitat, elle a décidé en septembre 2005 de procéder à la démolition et à la reconstruction de la totalité du par

---

<sup>3</sup> Souvent utilisé comme décor de film ou de série comme *The Bill* et *Spooks*, mettant en scène la pauvreté et criminalité de l'*inner-city*, le quartier est, de manière assez ironique, « travesti » durant les tournages de sorte qu'il offre une apparence plus défavorisée, par l'ajout de monceaux d'ordures, graffiti et autres voitures abandonnées (*The Times*, 20.10.2008).

<sup>4</sup> Il s'agit d'un mécanisme créé par le gouvernement de J. Major en 1992.

**Fig. 2 - Les principaux acteurs de la rénovation à Aylesbury.**



**South Kilburn** est un quartier situé dans le *borough* de Brent, au nord-ouest de Londres. Il comprend environ 7 750 habitants. D’après l’indice synthétique de pauvreté de 2000, il appartient aux 3 % des circonscriptions les plus pauvres du Royaume-Uni (South Kilburn NDC, 2001). 16, 3 % de la population est au chômage. Les ménages ont en moyenne un revenu de moins de 10 000 livres par an, contre 25 600 livres à l’échelle de Londres. Un quart des habitants n’a aucune qualification. Le quartier est caractérisé par une grande diversité ethnique : 31 % des habitants se disent « blancs » (dont une large part d’origine irlandaise), 18 % d’origine « afro-caribéenne », 24 % « africaine » et 10 % « asiatique ». La part des minorités ethniques a augmenté entre 2002 et 2008, passant de 54 à 69 % des habitants (contre 9 % au niveau national), et la proportion d’habitants dont la langue maternelle n’est pas l’anglais est passée de 27 à 46 % de 2002 à 2008. Cette population est très mobile (*‘pop churn’*) : on estime que 20 % de la population change tous les deux ans. South Kilburn a la plus faible proportion de propriétaires du Brent : 14 % des habitants sont propriétaires, 85 % locataires (dont 82 % louent à la mairie, 11 % à une association de logement et 7 % au secteur privé) (Ipsos Mori, 2008).

L’amélioration des conditions de logement est une priorité depuis une vingtaine d’années, en particulier le remplacement de quatre tours jugées obsolètes (*bison blocks*), mais la mise en place d’un projet de rénovation a été longue et complexe. Ainsi depuis 2005, la mairie dispose-t-elle d’un masterplan, élaboré de conserve par la mairie et le NDC, intégré dans un *Supplementary Planning Document* (SPD) spécifique à South Kilburn. Elle souhaita ensuite transférer le stock de logements à une association de logement, mais le projet échoua à cause du retrait du partenaire, Hyde. En 2005, le projet comprenait la démolition et le remplacement de 1 543 logements abordables, la réhabilitation de 775 logements abordables et la construction de 1 419 logements destinés à la vente ou la location privée, soit une augmentation du nombre total de logements de 2 300 à 2 900. Une vingtaine d’appartements témoins avaient alors été construits. Le changement de majorité au conseil municipal du Brent

(de *Labour* à *Liberal-Democrat*) en 2007, ainsi que la crise économique ont conduit la mairie à réduire les ambitions du projet : elle révisé depuis 2008 le masterplan, prévoit de ne pas transférer l'ensemble du stock de logements à une association de logement, mais de procéder phase par phase, avec des partenaires différents. La taille moyenne des logements a été réduite par rapport à celle prévue en 2005. La densification sera moindre : on prévoit la démolition de 1 534 logements sur 2 300, la réhabilitation de 775 logements, pour un projet total de 2 400 logements. Moins de sites feront l'objet d'une rénovation : par exemple, les propriétés privées au sud du quartier, achetées dans le cadre du *Right to Buy*, ne seront pas rachetées par la mairie. Le projet *Granville Homes* a déjà permis de livrer 125 nouvelles unités de logements en 2009. La prochaine étape comprend la construction de logements abordables, de manière à reloger en priorité les habitants des tours les plus vétustes.

La mairie a le contrôle depuis 2005 de *Brent Housing Partnership* (BHP), une *arm-length management organisation* (ALMO), organisme chargé de gérer et éventuellement de construire de nouveaux logements abordables pour le compte de la mairie (fig. 3). Au sein de la mairie de Brent, la rénovation urbaine de South Kilburn est dirigée par les services de rénovation et de logement. Au niveau du borough, le *Local Strategic Partnership* est « Brent Brain ». Le quartier de South Kilburn bénéficie également du programme *New Deal for Communities* (NDC) depuis 2001 et fut doté de 50 millions de livres. Le borough du Brent, une des vingt-deux collectivités identifiées par le gouvernement, fut invitée à poser une candidature pour un de ses quartiers défavorisés en 1999 : Stonebridge Park et Chalkhill bénéficiant déjà d'un programme de rénovation, on retint South Kilburn. Le quartier avait déjà reçu des fonds dans le cadre du *Single Regeneration Budget* (28 millions de livres sur six ans), ainsi que du Fonds de développement européen (1,8 million). Cependant, des scandales financiers en 2007 ont conduit à la dissolution du conseil d'administration du NDC de South Kilburn et à la création de *South Kilburn Partnership* (SKP), son successeur. En matière de financement du projet de rénovation urbaine, les sources disponibles émanent du *South Kilburn Partnership*, de la mairie et de BHP : la mairie a échoué à obtenir un financement auprès de HCA au titre de la *Private Finance Initiative*. L'équipe de projet cherche actuellement une manière de rendre le projet financièrement viable et envisage plusieurs hypothèses : le transfert du stock à différentes associations de logement, une association de type *joint venture* avec un partenaire privé, etc.

**Fig. 3 - Les principaux acteurs de la rénovation à South Kilburn.**



Dans les deux projets de rénovation, il est prévu de construire 50 % de logements abordables, 50 % de logements locatifs privés et d'accèsion à la propriété.

	Aylesbury	South Kilburn
<b>Borough londonien</b>	Southwark	Brent
<b>Programme <i>New Deal for Communities</i> (NDC)</b>	Aylesbury NDC (Creation Trust depuis 2008) 1999 – 2010 56 millions de livres	South Kilburn NDC (South Kilburn Partnership depuis 2007) 2000 - 2011 50 millions de livres
<b>Programme de rénovation urbaine</b>	2009 – 2025/30	2009 – 2025/30
<b>Document contenant le projet de rénovation</b>	Aylesbury Area Action Plan, 2009	Supplementary Planning Document, 2005 (en cours de révision)
<b>Nombre d'habitants</b>	7 550	7 750
<b>Nombre de logements</b>	2 758	2 309
<b>Nombre de démolitions</b>	2 758	1 534
<b>Nombre de réhabilitations</b>	0	775
<b>Nombre de logements prévu après rénovation</b>	4 200	2 400
<b>Dont : logements « abordables », dont :</b>	2 100	A déterminer
- Logements sociaux :	- 1 600	
- Logements intermédiaires :	- 500	
<b>Dont : logements en vente ou en locatif privé</b>	2 100	A déterminer

Cette étude est scindée en quatre parties. Dans un premier temps, les structures, institutions et objectifs de la rénovation urbaine sont présentés et mis en perspective dans l'histoire des politiques de renouvellement urbain britanniques. Plus précisément, nous nous intéressons à la notion d'approche « holistique », telle qu'elle est prônée aux niveaux national et local. La deuxième partie s'intéresse à la traduction de l'articulation des volets social et urbain dans les systèmes de gouvernance locaux. Puis le contenu social des opérations de rénovation est détaillé. Enfin, sera examinée la question de l'observation et l'évaluation locales des projets.

## Première partie. La politique de rénovation urbaine britannique

Cette première partie vise à présenter et resituer les principales structures de rénovation urbaine dans une perspective historique. Elle s'attache également à examiner le contenu donné en Angleterre à la notion d'approche « intégrée » du renouvellement urbain, aux échelles nationale et locale, et sa place parmi les autres grandes orientations des politiques de rénovation urbaine britanniques.

### 1. Mise en perspective historique de la rénovation urbaine

Comme la France, la Grande-Bretagne a une longue histoire d'action sur les quartiers les plus défavorisés des villes. D'importantes convergences justifient une comparaison franco-britannique, telles que l'émergence d'une géographie prioritaire et la volonté de renouveler le stock de logements dans certains quartiers, tandis que certains points de différence permettent d'éclairer la vision française du renouvellement urbain. Comme en France, des émeutes urbaines ont scandé l'histoire des grandes villes britanniques et amené les pouvoirs publics à intervenir dans ces quartiers, dans le cadre d'*area-based initiatives* (ABI)<sup>5</sup>.

#### a. La « redécouverte de la pauvreté » dans les années 1960

Après la deuxième guerre mondiale, comme dans la plupart des autres pays européens, des quartiers de grands ensembles résidentiels ont essaimé dans le pays, en réponse à la pénurie de logements et l'objectif de résorption des bidonvilles (*slum clearance*), et offrirent de prime abord un niveau de confort appréciable aux classes populaires et moyennes. Cependant, assez vite les gouvernements successifs s'inquiétèrent d'une dégradation physique de ces ensembles, à laquelle s'ajoutaient des problèmes grandissants de chômage et d'exclusion sociale de leurs habitants. En Grande-Bretagne, ce phénomène de relégation s'est trouvé accentué par la « résidualisation » du logement social, entraînée par un mouvement de départ des classes moyennes de ces logements au profit de l'accession à la propriété privée.

Dans les années 1960, se développe "*inner-city*" policy<sup>6</sup> qui va se concentrer sur les zones pauvres, souvent lieux d'accueil de l'immigration. Un *Urban Programme* ainsi que des *Community Development Projects* sont lancés à partir de 1968 : l'objectif principal est alors de favoriser l'accès des habitants aux services publics et de supprimer les « poches de pauvreté » (*pockets of deprivation*) des centres-villes (Ginsburg, 1999, p. 58), mais d'aucuns

---

<sup>5</sup> Pour un historique plus détaillé des politiques de logement depuis 1945, voir Le Goff, 2006, p. 78 et suivantes.

<sup>6</sup> L'« *inner city* » est un terme euphémisant – à la manière de la « politique de la ville » - renvoyant aux quartiers défavorisés des centres urbains en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

ont observé que ces programmes faisaient fonds sur une représentation de la pauvreté comme « pathologie sociale » (Watt, 2009). Ces programmes sont fondés sur des politiques décidées au niveau national et impliquent les autorités locales en tant que partenaires.

### **b. Le tournant économique des années 1970**

En 1977, le livre blanc *Policy for Inner Cities*, suivi du *Inner Urban Areas Act* de 1978, marque un tournant en déplaçant l'attention de l'action sociale vers la régénération économique, par la mise en place de programmes de formation, de soutien aux entreprises et d'investissements dans des infrastructures. On rejette alors l'idée que la pauvreté est une pathologie individuelle en la considérant comme la résultante de changements économiques majeurs, comme le déclin du secteur industriel.

### **c. Les politiques urbaines sous Thatcher : « *brick and mortar* » (1979-1991)**

L'arrivée au pouvoir du parti « *New Right* », avec à sa tête Margaret Thatcher, marque une mise en retrait de la place des collectivités locales dans la mise en œuvre de la rénovation urbaine, le retour d'un Etat centralisateur fort et la place prépondérante accordée au libre marché. Surtout, « la politique de rénovation urbaine du gouvernement Thatcher était dominée par une approche physiquement déterministe, destinée à la création d'opportunités pour des investissements profitables pour le secteur privé » (Hall, 2007, p. 250). La privatisation des services dépendant des collectivités locales fut privilégiée. D'après Ginsburg, on estime que moins de 5 % des financements publics servirent au volet social du renouvellement urbain (1999, p. 58). Dans le droit fil de l'idéologie conservatrice, les politiques de renouvellement urbain sont dominées par deux acteurs, l'Etat et le marché, au détriment des collectivités locales et des habitants des quartiers. Cette double influence s'exprime dans la création des *Urban Development Corporations* (UDC), *quangos* (*quasi non-autonomous organisations*), ou agences semi-publiques disposant de très larges pouvoirs en matière d'urbanisme et de construction, ainsi que dans la multiplication des aides au secteur privé. Par exemple, la rénovation du quartier résidentiel des Docklands le transforma en quartier d'affaires (Brownill et al., 1996). La théorie du "*trickle down effect*" (« effet d'entraînement »), en vigueur durant la période conservatrice, considère que la rénovation physique et le marché immobilier suffisent à apporter de manière spontanée des bénéfices aux résidents et aux petites entreprises des quartiers en difficultés, sans qu'il y ait besoin d'interventions explicitement socio-économiques à destination de ces publics. Ce discours se double de l'idée de lutter contre la « dépendance » supposée des populations pauvres et de renforcer la culture de la responsabilité (Watt, 2009, p. 213). Un autre trait saillant des politiques en direction des quartiers pauvres, durant la période Thatcher, est donc la forte réduction de l'intervention publique.

### **La politique du *Right to Buy* (RTB)**

Introduite par le *Housing Act* de 1980 sous administration thatchérienne, cette régulation permet aux habitants locataires d'acheter leur logement après minimum deux ans de location, à un prix inférieur à celui du marché. La mesure a rencontré un grand succès : on estime qu'elle a contribué à augmenter de moitié le nombre de propriétaires britanniques entre 1981 et 2001 (de 12 à 17 millions, Goodlad et Atkinson, 2004, cité par Le Goff, 2006). Les détracteurs de la loi jugent cependant qu'elle a contribué à la « résidualisation » du logement locatif social (Malpass, 2001).

#### **d. La politique de la ville sous Major : les prémisses d'une approche intégrée et partenariale (1991-1997)**

A partir de 1991, la crise du marché immobilier conduisit le gouvernement Major à mettre en place de nouveaux programmes de rénovation urbaine, qui témoignèrent d'une inflexion vers une démarche de renouvellement urbain plus « holistique », sous la forme des initiatives *City Challenge* et *Single Regeneration Budget* lancées en 1994. Fondé sur un appel à projets national, *City Challenge* finance des programmes locaux de rénovation pour une durée de cinq ans (Atkinson, Moon, 1994 ; Oatley, 2000). Néanmoins, les projets locaux furent principalement centrés sur de la rénovation physique (Atkinson, Moon, 1994, p. 125). Le *Single Regeneration Budget*, combinant tous les programmes urbains existant jusqu'à présent, mettait également en compétition les mairies pour l'obtention de financements annuels. Parallèlement, des programmes pour les quartiers de logement social furent mis en place, tels que *Estate Action* (EA) et *Designed Improved Control Experiment* (DICE), qui font la part belle à la rénovation de type « *brick-and-mortar* », comme on qualifie ces programmes pour signifier le primat du volet urbain sur le volet social. Ces programmes marquent néanmoins une légère inflexion vers une approche plus intégrée du renouvellement urbain et l'affirmation progressive du rôle des partenariats locaux dans la définition des projets.

A partir du milieu des années 1990, l'encouragement des transferts du parc social appartenant aux collectivités aux associations de logement, eut pour conséquence d'ouvrir la rénovation urbaine aux financements privés. Cet objectif de « dé-municipalisation » du logement social se traduisit tout d'abord dans les lois *Housing Acts* de 1985 et 1988, qui permirent aux collectivités de transférer leur stock et utiliser l'argent (*capital receipt*) pour investir dans l'amélioration de l'habitat. Ces transferts de stock furent encouragés par les *Housing Action Trusts* (HAT) à partir de 1992, les *Large Scale Voluntary Transfers* (LSVT) à partir de 1988 et l'*Estate Renewal Challenge Fund* (ERCF) à partir de 1995. Le transfert doit donner lieu au préalable à un vote des habitants (*tenant ballot*) (Hall, 2007). En 2003, 740 000 logements, soit 18 % du stock de logements gérés par les mairies, avaient été transférés (NAO, 2003), générant ainsi 11,6 milliards de livres de financements privés.

Les *Housing Action Trusts* étaient des organismes chargés du renouvellement de quartiers en difficultés. Au nombre de six seulement, ils reçurent jusqu'à 260 millions de livres chacun (Tiesdell, 2001). Censés assurer des opérations « holistiques », à travers par exemple des actions de soutien aux entreprises locales et la création d'équipements, ils furent néanmoins consacrés en grande partie au financement du volet physique (Evans et Long, 2000).

#### **e. Le *New Labour***

A rebours de l'approche conservatrice des interventions dans les quartiers en difficultés, le *New Labour* tenta d'adopter des politiques plus sociales. En termes de politique du logement, il semblerait cependant que le projet de « troisième voie », n'ait apporté que peu de changements par rapport aux politiques des années antérieures (Marsh et Cowan, 2001) : l'évolution concerne principalement la gestion du problème de l'exclusion socio-économique. Il s'agit de présenter les principales institutions et structures de la rénovation urbaine britannique, ainsi que la conception *New Labour* de l'articulation des volets social et urbain en matière de rénovation urbaine.

## **2. Les institutions britanniques de la rénovation urbaine**

### **a. Au niveau national, les programmes émanant de *Homes and Communities Agency* et de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal***

Les structures britanniques de la rénovation urbaine diffèrent beaucoup des institutions françaises. Ainsi le renouvellement urbain des quartiers défavorisés en Grande-Bretagne se fonde-t-il sur un large nombre de programmes, émanant d'institutions différentes. Le principal ministère en charge des questions de rénovation est le *Department of Communities and Local Government* (DCLG), ministère chargé des collectivités locales, du logement, de l'aménagement et de la politique de la ville, dont dépend la *Homes and Communities Agency* (HCA). Née de la fusion de deux organismes en décembre 2008, *Housing Corporation* et *English Partnerships*, elle s'occupe à la fois de financer la construction de logements neufs et la rénovation urbaine. Les attributions de cette agence britannique l'apparentent à l'ANRU, mais elle revêt un rôle plus large puisqu'elle finance également la réhabilitation et la construction de logement social (*National Programme for Affordable Housing*) et la résorption de l'habitat indigne dans d'autres quartiers que ceux de la politique de la ville (programme *Decent Homes*). Elle accorde également de l'argent au titre du *Private Finance Initiative* (PFI), partenariat public-privé entre une collectivité et un opérateur privé, et finance le programme *Kick Start*, destiné à aider les collectivités à financer leur projet de rénovation en période de crise du crédit. Elle a un budget de 8,4 milliards de livres entre 2008 et 2011, dont 40 % sont dédiés à financer des projets dans Londres. Elle vise la construction d'au

---

CES-ANRU – L. Lakehal, *New homes are not enough. L'articulation des volets social et urbain dans les projets locaux de rénovation urbaine en Angleterre*, nov. 2009.

moins 180 000 nouveaux logements « abordables » dans le territoire national. En matière de rénovation urbaine, elle finance des opérations quartier par quartier, suite à la candidature de la collectivité locale ou de l'association de logement (*housing association*).

### *La National Strategy for Neighbourhood Renewal (NSNR)*

La politique de renouvellement urbain du *New Labour* s'inscrit également dans le cadre de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) lancée en 1997 sous l'égide du *Department of Communities and Local Government*. Mise en place par la *Social Exclusion Unit* (SEU), cette stratégie privilégie le ciblage des interventions sur un nombre limité de territoires, la mise en capacité (*empowerment*) des habitants et l'approche intégrée des problèmes. Elle est énoncée dans deux documents principaux, *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal* (1998) et *A New Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Action Plan* (2001). Elle comprend de nombreux programmes, notamment la mise en place de zonages prioritaires en matière d'éducation, de santé et d'emploi (*Action Zones for Education, Health and Employment*).

Dans le cadre de cette stratégie, le *New Deal for Communities* (NDC) est le programme phare créé par le gouvernement néo-travailliste en 1999 et destiné au renouvellement urbain et social de trente-neuf quartiers<sup>7</sup> sur une période de dix ans. Une première vague de dix-sept NDC fut annoncée en 1999, suivie par une seconde de vingt-deux autres en 2000. Dotant chaque quartier sélectionné d'environ 50 millions de livres, le programme vise à « réduire les écarts entre les quartiers les plus pauvres et le reste du pays » (DETR, 2001, p. 2), dans les domaines du cadre urbain, de l'emploi, de la santé, de l'éducation et de la criminalité. Il vise explicitement la promotion individuelle des habitants du quartier et se fonde sur le principe du développement communautaire : son organe décisionnel, le conseil d'administration (*board*), doit être composé d'au moins 50 % d'habitants du quartier. Le processus de sélection de ces trente-neuf quartiers commence par le choix, par la collectivité locale, d'un quartier susceptible de recevoir ce financement car il correspond au profil statistique des quartiers défavorisés que le gouvernement souhaite soutenir. Suite à leur sélection, les quartiers en *New Deal for Communities* disposent ensuite de neuf mois et de 200 000 livres pour élaborer un plan d'action, ou *delivery plan*, qui doit être approuvé par le conseil d'administration et par les *Government Office for Regions*<sup>8</sup>. Le NDC peut financer des opérations à la fois sociales et urbaines<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Le programme NDC appartient à la catégorie des *area-based initiatives*, ou actions ciblées sur des territoires prioritaires (Alcock, 2004).

<sup>8</sup> Les *Government Offices for Regions* (GOR) ont un rôle comparable à celui des préfetures françaises, dans la mesure où ils relaient les politiques nationales au niveau local, distribuent les financements et contrôlent l'action des collectivités. Il s'agit de *Government Office for London* (GOL) à Londres.

<sup>9</sup> Le programme NDC fait l'objet d'une évaluation nationale lancée en 2001 et menée par l'équipe de recherche *Centre for Regional Economic and Social Research* (CRESR) de l'université de Sheffield Hallam, sous la direction de P. Lawless. Les résultats de cette évaluation ne sont pas présentés dans le cadre de cette étude, mais sont consultables à l'adresse <http://extra.shu.ac.uk/ndc/> et dans des articles de P. Lawless (2004, 2006, 2007).

En outre, le programme *Neighbourhood Renewal Fund* (NRF) accorde des subventions à des collectivités prioritaires, identifiées au nombre de quatre-vingt huit. Cependant, cet argent finance essentiellement le fonctionnement des *Local Strategic Partnerships* (LSP), instances de coordination du renouvellement urbain à l'échelle des *boroughs*, mais ne contribue presque pas aux interventions à l'échelle des quartiers.

### **La « Renaissance urbaine », cadre conceptuel des politiques urbaines britanniques**

La politique de la ville et la politique de rénovation urbaine du *New Labour* s'inscrivent dans le cadre plus large de la « Renaissance urbaine » (*Urban Renaissance*) des villes britanniques souhaitée par Tony Blair. En 1998, il mit ainsi en place une unité spécifique, *Urban Task Force*, dirigée par l'architecte Lord Richard Rogers, qui établit sa vision dans un document, *Towards an Urban Renaissance*. La « renaissance » des villes britanniques est envisagée sous l'angle de leur regain d'attractivité pour les entreprises, les commerces, et surtout les classes moyennes vivant dans les *suburbs*. La vision met l'accent sur l'importance de la qualité du *design* urbain, de la mixité fonctionnelle et de la mixité sociale dans l'habitat. Ce discours a pu être considéré comme pouvant inciter à la *gentrification* des quartiers, même défavorisés, situés en zone de forte demande (Johnstone, Whitehead, 2004 ; Colomb, 2006 ; Lees, 2008). Nous verrons que cette rhétorique de l'attractivité urbaine empreint les discours des acteurs locaux dans les deux cas londoniens étudiés, mais sans nécessairement comporter le corollaire du déplacement des habitants originels.

### **b. Des projets de rénovation élaborés par les acteurs locaux**

C'est aux mairies que revient le rôle de définir le projet local de rénovation urbaine. Un trait caractéristique en Grande-Bretagne est la place que revêtent l'urbanisme et la planification dans ce processus : en effet, ce sont les documents locaux d'urbanisme qui dessinent le contenu du projet<sup>10</sup>. A Londres, une autorité du Grand Londres, *Greater London Authority* (GLA) existe depuis 2000. Elle est composée de 33 *boroughs*, sortes de mairies d'arrondissement, qui ont des compétences en matière de logement, de développement économique et de renouvellement urbain (*regeneration*). En général, un « masterplan », ou plan d'aménagement, prévoit le nombre, la localisation et la typologie des logements à détruire, réhabiliter et construire. Il peut ensuite être traduit de manière légale dans un « *supplementary planning document* » (SPD), document d'urbanisme qui s'intègre dans le

---

<sup>10</sup> Une loi de 2004 (*Planning and Compulsory Purchase Act*) a réformé le droit de l'urbanisme : les collectivités sont depuis chargées d'élaborer des « cadres d'aménagement » (*Local Development Frameworks*) dans lesquels peuvent être ajoutés d'autres documents comme les SPD ou les AAP.

plan local du *borough*, comme c'est le cas à South Kilburn, ou un « *area action plan* » (AAP), plan plus contraignant, employé pour Aylesbury<sup>11</sup>.

### Les « associations de logement » (*housing associations*)

Depuis le *Housing Act* de 1996, des « associations de logement », également appelées « bailleurs sociaux agréés » (*Registered Social Landlords*, RSL) peuvent construire et gérer les parcs de logements abordables. Ces associations sont des organisations hybrides, dotées d'attributs relevant à la fois des secteurs public, privé et associatif (Watt, 2009), mais progressivement le caractère privé des RSL a dominé (Malpass, 2000 ; Mullins et Murie, 2006). Les gouvernements successifs, conservateurs comme travaillistes, ont encouragé le processus de transfert de la gestion du parc social des mairies aux associations de logement, par des systèmes d'incitation financière et légale visant à la « dé-municipalisation » du parc social. En 1992, fut créé le processus de transfert volontaire à large échelle (*large-scale voluntary transfer*, LSVT), que le *New Labour* renforça. Ainsi, de manière à atteindre les standards posés par l'initiative *Decent Homes* en 2000, les mairies n'avaient-elles que trois possibilités : transférer leur stock de logements à une RSL, mettre en place un ALMO (*arm's length management organization*), ou tenter d'obtenir un contrat *Private Finance Initiative*. Les effets de ces transferts suscitent d'importants débats académiques, d'aucuns estimant qu'ils équivalent à la « privatisation du logement social » (cf. Malpass et Mullins, 2002 ; Stewart et Rhoden, 2003), ainsi que la mobilisation de locataires lors de campagnes d'opposition aux transferts, « *Defend Council Housing* », prônant des investissements directs dans le stock de logements par la mairie. Ce phénomène a accru la part des financements privés dans les investissements dans le parc social (prêts, etc.).<sup>12</sup> Cependant, le transfert du stock de logement de la collectivité à une association de logement requiert le vote positif de la majorité des habitants (*stock transfer ballot*).

### Le rôle du maire de Londres

La *Greater London Authority*, ou mairie du Grand Londres, a été créée en 2000. Le Maire de Londres a été doté d'importants pouvoirs en matière de logement : chargé d'élaborer une Stratégie du Logement (*Housing Strategy*) et de définir un plan stratégique d'investissement pour le logement, il préside le « conseil londonien » de la HCA. Prenant acte du manque de logements abordables disponibles dans la région londonienne, la Stratégie du logement élaborée en 2007 estimait à 31 900 le nombre de logements à construire tous les ans

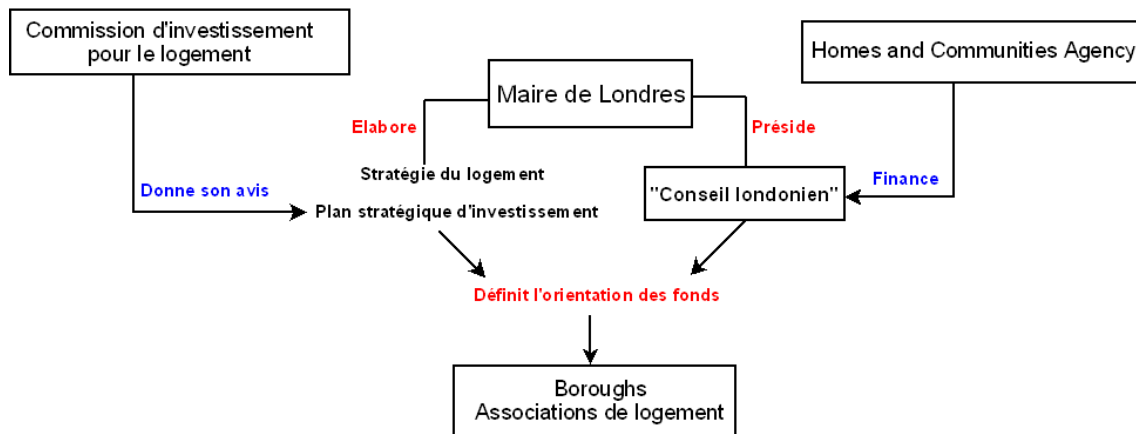
<sup>11</sup> Notons qu'il peut exister d'autres modes de montage et de financement des projets de rénovation urbaine : par exemple, le quartier de Stonebridge Park, dans le Brent, fut doté d'un programme *Housing Action Trust* (HAT) à partir de 1991 (Stewart et Rhoden, 2003).

<sup>12</sup> Ces mutations s'insèrent dans le cadre plus large du *New Public Management* (NPM), une notion renvoyant à une série de réformes du secteur public, qui augurent d'une nouvelle approche de l'administration publique consistant à adopter certains postulats et pratiques du management du secteur privé (Mullins et Murie, 2006, p. 131).

(contre 20 000 en moyenne sur les vingt dernières années), dont 50 % devraient être « abordables ». Néanmoins, le nouveau maire Boris Johnson élu en 2008, a supprimé cet objectif, négocie le taux de logement abordable avec chaque *borough* et vise la construction de 50 000 logements abordables, dont 20 000 « intermédiaires », de 2008 à 2011.

**Fig. 4 - La gouvernance de la politique du logement à Londres.**

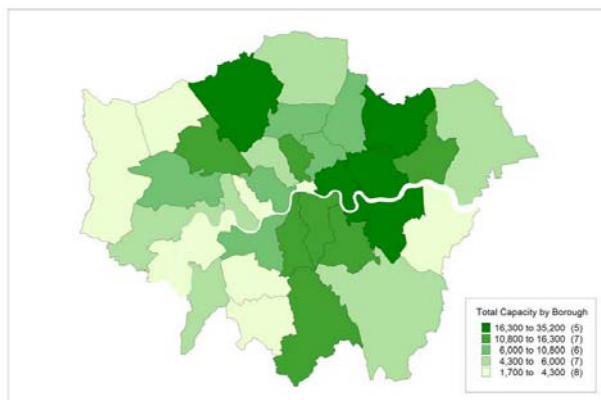
Source : Lakehal, 2008.



Le renouvellement urbain des quartiers d'Aylesbury et de South Kilburn est donc à resituer dans le contexte d'un besoin en logements nouveaux, dont le maire de Londres a pris acte en fixant des objectifs indicatifs de construction de logements dans chaque *borough* pour les dix ans à venir dans le *London Plan* de 2008. Les deux *boroughs* concernés par l'étude doivent fournir un effort assez important : construire de 10 600 à 16 300 nouveaux logements par an (fig. 5).

**Fig. 5 - La capacité de construction de nouveaux logements, par *borough*.**

Source : Mayor of London (2008) *London Plan*.



### c. Le rôle des opérateurs privés dans le financement des projets

Les opérateurs privés jouent un rôle clef dans la réalisation concrète des objectifs de construction de nouveaux logements. Le système actuel de financement du logement dans les opérations de rénovation urbaine repose en effet sur les subventions gouvernementales, provenant de HCA et de DCLG, mais aussi le « financement croisé » (*cross-subsidy*) d'une partie du logement abordable, par la vente de terrain par les collectivités à des opérateurs privés, destinée à la construction de locatif privé et de logements en accession privée. Le *credit crunch* a pour effet direct de ralentir les projets de rénovation, à cause du retrait ou de l'absence de ces opérateurs, comme nous l'avons observé dans les projets locaux étudiés (Parkinson et al., 2009). Le rôle financier des partenaires privés s'exprime également à travers le mécanisme de « Section 106 »<sup>13</sup>.

Au total, la diversité des sources de financement de la rénovation urbaine contraste avec l'organisation française : il n'y a pas d'équivalent britannique du « guichet unique » pour la rénovation urbaine qu'est l'ANRU. Les interventions sur le bâti font donc l'objet de financements complexes et flexibles, émanant de différents acteurs (fig. 6).

**Fig. 6 - Les principales sources de financement de la rénovation urbaine.**

Institution	Statut	Initiatives
HCA	Public (national)	<i>National Affordable Housing Programme</i> <i>Decent Homes</i> <i>Private Finance Initiative</i> <i>Kick-Start, etc.</i>
DCLG	Public (national)	<i>New Deal for Communities</i>
Mairies	Public (local)	Programmes de logement
Associations de logement	Associatif/semi-privé	Programmes de logement
Opérateurs privés	Privé	Achat de terrain aux collectivités <i>Section 106, Infrastructure Tariff</i>

<sup>13</sup> Dans le cadre d'un « *Section 106 Agreement* », issu du *Town and Country Planning Act* de 1990, la collectivité peut négocier avec un promoteur l'obtention de certains services, en nature ou en argent, définis au cas par cas, contre l'obtention du permis de construire. Ces services sont de natures diverses : la réalisation d'équipements, comme des espaces publics ou des infrastructures de transport, la construction d'un certain nombre de logements sociaux dans le *borough*, etc. Un nouveau mécanisme, *Infrastructure Tariff*, obéit à ces principes mais au lieu de se fonder sur la négociation au cas par cas, entre le promoteur et la collectivité, des sommes, il affiche directement le tarif que la mairie emploie.

### 3. Principes et objectifs de la rénovation urbaine

#### a. Les principes d'action de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*

La *Strategy for Neighbourhood Renewal* vise essentiellement à « réduire les écarts entre les quartiers les plus pauvres et le reste du pays » (DETR, 2001, p. 2). La mise en place d'indicateurs chiffrés d'évaluation de la « stratégie » a ainsi fortement inspiré l'approche évaluative inaugurée en France avec la loi de 2003. Le tableau 7 met en exergue les principaux objectifs assignés à la stratégie nationale mise en place par le *New Labour*, à cette fin de réduction des écarts.

**Fig. 7 - Les principaux thèmes de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*.**

Adapté d'Oatley, 2000, p. 88.

Objectifs	Politiques
Dynamiser l'économie locale	Aider les gens à accéder à l'emploi Renforcer les opportunités d'emploi
Dynamiser les « communautés »	Aider les habitants à régler les problèmes qui menacent leur communauté Encourager les activités communautaires Inciter les habitants à s'impliquer dans le renouvellement de leur quartier
Améliorer les services publics locaux	Augmenter les standards des services publics dans les quartiers défavorisés Adapter les services locaux aux besoins des habitants
<i>Leadership</i> et approche partenariale	Etablir des mécanismes clairs pour faciliter les partenariats Inclure les habitants et la société civile dans le renouvellement urbain Privilégier la culture du résultat et de la performance

#### b. La construction de logements abordables

La HCA vise avant tout à augmenter le nombre de logements, notamment abordables. Elle finance en priorité les projets locaux qui prévoient une augmentation nette du nombre de ces logements. Dans le contexte de la crise économique, elle consent à financer également des projets qui prévoient des démolitions et des reconstructions, sans augmentation du stock de logements abordables. Mais il s'agit là d'une exception à sa doctrine qui dissuade les collectivités de démolir si elles ne reconstituent pas *a minima* le stock de logements abordables. Le maire de Londres soutient également cette politique et s'oppose à la perte de logements abordables dans sa stratégie du logement (*UDP Policy H6*).

### **La notion de logement « abordable » (*affordable housing*)**

*Affordable housing* renvoie à la notion du logement « abordable », c'est-à-dire proposé à des prix généralement inférieurs à ceux du marché. Cette catégorie comprend à la fois le logement social et le logement dit « intermédiaire », une catégorie visant à combler le vide entre le « locatif social et la propriété privée ou le locatif privé » (Mayor of London, 2006, p. 28).

### **c. La participation des habitants comme condition de succès des projets**

L'importante innovation introduite par le programme *New Deal for Communities* réside dans le rôle attribué aux habitants locaux dans la définition et la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain. Il est notable que la participation des habitants est considérée comme un moyen mais aussi une *fin* du programme, dans une logique de développement du capital social des habitants (Imrie, Raco, 2003). Dans la rhétorique du *New Labour*, les « communautés » doivent être « actives » et « engagées » (Imrie et Raco, 2003 ; Raco, 2007). La notion de *social inclusion* comprend en effet l'idée de participation des groupes considérés comme exclus socialement. En effet, comme le prévoyait le ministère DCLG, les NDC locaux sont dirigés par un conseil d'administration composé en partie de résidents : c'était d'ailleurs une condition d'attribution des financements. Ce choix s'inscrit dans une réflexion d'inspiration communautarienne, selon laquelle « trop de choses ont été imposées d'en haut, alors que l'expérience montre que le succès repose sur le pouvoir accordé aux communautés et sur leur capacité à prendre leurs responsabilités pour améliorer les choses » (SEU, 1998, p. 7). Le gouvernement (SEU, 2001), des groupes de pression nationaux (Community Development Foundation, 1999) ainsi que des commentateurs indépendants (Hall et Mason, 1999) ont soutenu l'idée que les habitants devaient être au cœur du processus de renouvellement, dans la mesure où ces derniers sont probablement les mieux placés pour connaître leurs besoins et que cet engagement pouvait garantir une meilleure cohésion sociale, un autre agenda politique important du *New Labour* (Home Office, 2002). Les « communautés locales » auxquelles on renvoie désignent, du moins implicitement, les résidents locaux (Lawless, 2004, p. 386). Plus précisément, cette notion renvoie à l'attachement de chaque individu à un espace géographique, à des relations sociales locales et à des groupes sociaux (McGhee, 2004, p. 380, cité par Le Goff, 2006, p. 172). Cette volonté d'adopter une approche « *bottom-up* » plutôt que « *top-down* » pour tenter de régler les problèmes des quartiers, distingue fortement l'approche britannique.

### **d. La création de « communautés durables »**

Le discours sur la rénovation urbaine du *New Labour* repose sur une notion récurrente : « *sustainable communities* », mal traduite par « communautés durables ». Cette expression décrit moins une situation existante qu'elle ne renvoie à un horizon politique.

Comme explicité dans le *Sustainable Communities Plan* de 2003, cet objectif renvoie au désir suivant : « *creating and maintaining places where people want to live and stay* » (ODPM, 2003, p. 3). En lien avec la question de l'articulation entre volets social et urbain, ce plan précise : « *communities are more than just housing* » (ODPM, 2003, p. 5). L'expression de *sustainable community* renvoie ici à la fois à un lieu, doté de bons services publics, d'infrastructures de transport, etc., et à un groupe de personnes, fort d'un sentiment d'appartenance au lieu, d'un fort *leadership*, etc. (ODPM, 2003, p. 5). Le gouvernement central préconise régulièrement aux collectivités de viser la création de ces communautés durables<sup>14</sup>.

En résonance avec cette notion, l'expression « *mixed communities* » renvoie à l'objectif de mixité sociale dans l'habitat que s'est fixé le gouvernement travailliste (*mixed tenure*). Il ne semble cependant pas que la notion de « *sustainable communities* » soit contradictoire avec l'objectif de maintien sur place des ménages en ascension sociale : si la mixité exogène est à même de créer ces communautés « durables », la mixité endogène peut également atteindre ce but. La mixité sociale exogène semble donc être un objectif de second rang, par rapport à l'objectif de créer des « communautés durables ».

#### e. Quel rôle de l'ethnicité ?

La place des minorités ethniques (*black and minority ethnic groups*, BME) tend à distinguer approches française et britannique du renouvellement urbain. Dans le cadre du modèle multiculturaliste britannique, la reconnaissance de l'existence de minorités ethniques est assez ancienne et influence la conception des politiques de logement<sup>15</sup>. Ainsi des associations de logement noires (*Black Housing Associations*) ont-elles été financées par l'*Housing Corporation* dès 1986 (Le Goff, 2006, p. 159). Le développement communautaire, au cœur du programme *New Deal for Communities*, s'accompagne de la tentative de donner une place aux « communautés ethniques » dans le pilotage du projet local, par l'intermédiaire de leur *empowerment*. La plupart des NDC comporte d'ailleurs une politique explicite de lutte contre les discriminations qui s'assortit de projets spécifiques d'*empowerment* et du recrutement de représentants de minorités ethniques dans les conseils d'administration.

Nous allons à présent examiner la manière dont la politique de rénovation urbaine britannique décline la notion d'approche « intégrée », au niveau national ainsi que dans les deux cas londoniens étudiés.

---

<sup>14</sup> Voir par exemple, le premier paragraphe de la circulaire 6/98 et le paragraphe 10 de la *Planning Policy Guidance 3* (PPG3).

<sup>15</sup> Pour un aperçu complet du mouvement d' "ethnicisation" des politiques de logement, voir Le Goff, 2006, p. 150 et suivantes.

#### 4. L'approche globale vue par le *New Labour* : « *investing in people, not just buildings* »<sup>16</sup>

##### a. L'approche holistique au niveau national

« *Joined-up problems demand joined-up solutions* »

Dès son accession au pouvoir en 1997, Tony Blair a voulu faire de sa politique urbaine un instrument privilégié de la lutte contre l'exclusion sociale, thème cher au *New Labour*. Dans ce cadre, l'approche intégrée en matière de renouvellement urbain fut privilégiée. Présentée comme une innovation profonde par rapport à l'approche conservatrice des questions urbaines plutôt centrée sur les opérations physiques ('*brick-and-mortar*'), cette notion imprègne le discours du *New Labour* sur les politiques à mener dans les quartiers en difficultés (Hastings, 1999 ; Finn et al, 2007). D'aucuns évoquent même « le renouveau de la rénovation sociale » (*revival of social regeneration*) sous le *New Labour* (Ginsburg, 1999, p. 64). Néanmoins, il semble que dès les années 1990, sous le gouvernement Major, fut de plus en plus privilégiée une approche intégrée des problèmes, visant à la fois les « lieux » et les « gens » (*places et people*).

Lors de son premier discours sur l'exclusion sociale en tant que Premier Ministre, Tony Blair a ainsi affirmé : « *joined-up problems demand joined-up solutions* » (1997). Cette idée repose sur la conviction suivante : « *Poor neighbourhoods are not a pure housing problem* » (SEU, 1998, p. 13). Blair créa en 1998 une unité *ad hoc* pour énoncer et mettre en œuvre sa stratégie pour les quartiers d'exclusion sociale, la *Social Exclusion Unit*, qui reçut ainsi pour mandat l'objectif de « développer des approches intégrées et durables aux problèmes des quartiers défavorisés, incluant la criminalité, l'usage de drogue, le chômage, les tensions sociales et les mauvais établissements scolaires, etc. » (SEU, 1998, *Avant-propos*). Cette nécessité de traiter les problèmes de manière conjointe s'inscrit dans la perspective de prendre le contrepied des politiques urbaines antérieures : « souvent, d'énormes sommes ont été dépensées pour réparer des bâtiments et donner un coup de peinture aux quartiers de grands ensembles, mais sans qu'on investisse dans la formation et l'éducation des gens qui vivent là » (*id.*, p. 7). Le *New Labour* se place en cela explicitement en porte-à-faux des solutions des gouvernements précédents et déplore « l'absence de politiques nationales efficaces pour régler les causes structurelles du déclin ; une tendance à parachuter des solutions de l'extérieur, plutôt que d'inclure les communautés locales ; ainsi qu'un accent trop fort porté sur la rénovation physique, au détriment de la recherche d'une plus grande égalité des chances pour les résidents. Surtout, des problèmes imbriqués n'ont jamais été traités de manière intégrée. » (*id.*, p. 9).

A ce titre, la distinction entre volets social et volet urbain n'est même plus thématifiée en tant que telle : seules des solutions intégrées, prenant en compte les multiples dimensions de l'exclusion sociale, seraient à même de changer les perspectives (*opportunities*) des habitants de ces quartiers. Ainsi le thème du logement s'inscrit-il dans les problématiques sans pour autant constituer la priorité absolue des programmes de renouvellement. Le parti-

<sup>16</sup> Social Exclusion Unit, 1998, p. 10.

pris décisif du *New Labour* en matière de renouvellement urbain consiste donc à tenter de mener de front l'effort sur l'amélioration du bâti et sur les conditions de vie des habitants. L'ambition du *New Labour* pour les quartiers en difficultés est claire : il s'agit de créer une approche intégrée et coordonnée qui permettrait d'assembler les différentes pièces du « puzzle » (*jigsaw*) du renouvellement urbain pour transformer les quartiers pauvres sur une période de dix à vingt ans (*id.*, p. 8). Le plan gouvernemental *Sustainable Communities. Building for the future* de 2003 indique aussi explicitement que le succès des « communautés » ne repose pas seulement sur les améliorations du cadre urbain. Les auteurs britanniques ne s'y sont pas trompés : une certaine manière systémique de concevoir et d'appliquer les politiques publiques (« *joined-up thinking, policy and action* ») semble caractériser l'approche néo-travailleuse des problèmes urbains (Finn et al., 2006, p. 2).

A ce titre, le programme national *New Deal for Communities* a naturellement vocation à appliquer une approche intégrée des problèmes des quartiers défavorisés : chaque partenariat local se doit en effet de traiter de front cinq thématiques, logement et environnement physique, emploi et activité économique, criminalité, éducation et santé, domaines auxquels viennent parfois s'ajouter d'autres thématiques (jeunesse, *community empowerment*, égalité et promotion de la diversité, etc.). Le programme a de ce fait été considéré comme le « banc d'essai (*testbed*) du développement d'une approche stratégique et intégrée au niveau local » (Finn et al., 2006, p. 16).

Ce choix de promouvoir une approche « intégrée » se fonde sur une certaine représentation des problèmes des quartiers : loin d'être isolés, ils se renforceraient mutuellement (fig. 8). Par exemple, dans le domaine de la santé, il a été suggéré qu'il existe des corrélations entre la mauvaise santé d'une personne, d'une part, et sa situation de chômeur, d'autre part (Beatty et al., 2004). De manière moins intuitive, il semblerait que le niveau de qualification et l'état du logement, entre autres variables, aient une influence sur l'état de santé des habitants (fig. 9).

**Fig. 8 - L'interaction des problèmes des quartiers défavorisés.**

Source: DETR, 2001.

Contribution of ↓ to →	Health	Crime	Education	Employment	Housing	Physical Environment	Community Capacity
Health				✓			✓
Crime	✓			✓	✓	✓✓	✓
Education	✓	✓		✓✓			✓
Employment	✓	✓			✓	✓	✓✓
Housing	✓	✓	✓	✓		✓✓	✓
Physical Environment	✓	✓			✓		✓
Community Capacity	✓	✓✓	✓	✓			

Note: ✓ Interaction  
✓✓ Strong interaction

**Fig. 9 - Les relations entre l'état de santé et d'autres variables dans les quartiers *New Deal for Communities*.**

Source : Lawless, 2006, p. 2003, d'après l'enquête sur les ménages Ipsos Mori, 2002. Un Odds ratio (OR) permet de mesurer le degré de dépendance entre des variables aléatoires qualitatives.

Variable and category	Poor health in past 12 months (adjusted OR)	Health worse in past 12 months (adjusted OR)	Longstanding illness or disability (adjusted OR)
<i>Housing</i>			
<i>Accommodation</i>			
Satisfied	1.00	1.00	1.00
Dissatisfied	<b>1.41</b>	<b>1.44</b>	<b>1.21</b>
<i>State of repair of home</i>			
Satisfied	1.00	1.00	1.00
Dissatisfied	<b>1.39</b>	<b>1.38</b>	<b>1.29</b>
<i>Area</i>			
<i>Satisfaction with area</i>			
Satisfied	1.00	1.00	n.s.
Dissatisfied	<b>1.15</b>	<b>1.13</b>	
<i>Lawlessness and dereliction score</i>			
Low	1.00	1.00	1.00
Moderate	1.04	1.08	1.12
High	<b>1.19</b>	<b>1.15</b>	<b>1.22</b>
<i>Environment problems score</i>			
Low	n.s.	n.s.	n.s.
Moderate			
High			
<i>Poor social relations score</i>			
Very low	1.00	1.00	1.00
Low	1.08	1.03	1.01
Moderate	<b>1.23</b>	<b>1.24</b>	1.03
High	1.19	1.19	1.15
Very High	<b>1.55</b>	<b>1.53</b>	<b>1.33</b>
<i>Crime</i>			
<i>Fear of crime score</i>			
Low	1.00	1.00	1.00
Moderate	1.01	1.06	1.03
High	<b>1.11</b>	<b>1.18</b>	<b>1.15</b>
<i>Number of times a victim of crime in past 12 months</i>			
None	1.00	1.00	1.00
One	<b>1.25</b>	<b>1.24</b>	<b>1.23</b>
Two or more	<b>1.44</b>	<b>1.59</b>	<b>1.53</b>

Notes: A low mental health score was classified as one which was more than one standard deviation below the mean. Those in bold are significantly greater than or less than 1 at the 5 per cent level of significance. The first category of each variable is the base level with an odds ratio of 1. The odds ratios for other categories within a variable are in relation to this base group; n.s. = non-significant.

Ainsi, la politique du *New Labour* en matière de renouvellement urbain se veut-elle radicalement différente des pratiques précédentes, et deux traits saillants caractéristiques de la nouvelle approche sont précisément l'intégration des solutions apportées aux quartiers en difficultés, et la démarche partenariale fondée sur la coordination des divers acteurs.

*L'approche partenariale plébiscitée*

Les relations entre différentes variables contribuent à impliquer le choix d'interventions intégrées ciblant des territoires donnés : « plus fortes sont les relations statistiques entre les différentes dimensions de la pauvreté, plus il est sensé d'adopter une approche fondée sur le travail en commun de nombreux partenaires pour régler les problèmes » (Lawless, 2006, p. 2002), et « les données sur les quartiers en NDC semblent soutenir l'idée que l'efficacité du renouvellement urbain requiert l'adoption d'une approche holistique, qui mette en commun les compétences et les ressources de tous les acteurs » (id.,

p. 2005). Dans son approche des problèmes urbains, le *New Labour* choisit donc de mettre fortement l'accent sur le besoin de travailler en partenariat : l'expression « *joining it up locally* » (SEU, 2001) renvoie à ce désir de coordonner tous les acteurs du renouvellement urbain et renforcer à la fois les liens verticaux (*vertical linkages*) entre Etat central, régions et collectivités, et les liens horizontaux (*horizontal linkages*) entre acteurs issus de diverses institutions (Pollitt, 2003, p. 34). L'objectif est de lutter contre les problèmes de fragmentation des décisions et de duplication des interventions qui reposent sur le cloisonnement des approches (*'silo' mentalities and practices*) et minent la bonne conduite des projets (Syrett et North, 2008, p. 190). De nombreux auteurs ont vu dans cette conception de la gouvernance un trait spécifique de la philosophie néo-travailliste (Bailey et al., 1995 ; Hastings, 1996 ; Oatley, 1998), même si le programme *Single Regeneration Budget* comprenait déjà la notion de partenariat (Davies, 2001, p. 7). Le choix de promouvoir la coordination entre acteurs s'inscrit dans la perspective plus large de modernisation des collectivités locales (Sullivan, 2005).

Cette approche globale des problèmes urbains, fortement préconisée au niveau national, est reprise à leur compte par les acteurs des projets locaux de rénovation urbaine étudiés.

#### **b. Le credo « *New homes are not enough* » : une appréhension holistique des problèmes urbains au niveau local**

##### *Le soutien unanime des acteurs locaux à l'approche holistique*

A Aylesbury, le « masterplan » explicite le projet local de rénovation et met en exergue l'approche globale : il a pour vocation de « créer un nouveau quartier qui changera radicalement la vie de tous ceux qui vivent dans cette partie du sud-est de Londres » (Southwark, 2009a, p. 10). Plus précisément, « l'objectif est de créer un quartier prospère et durable, plutôt qu'une simple zone résidentielle, et de fournir à la communauté une vaste gamme d'opportunités pour répondre à ses besoins » (*id.*, p. 64). La structure même du document renvoie à une volonté de lier entre eux les différents volets du projet : bien que le masterplan soit centré sur les questions de logement et d'environnement urbain (chapitres 2, 3 et 4), il consacre également des développements aux transports (chapitre 5) et aux équipements destinés à la « communauté » (chapitre 6).

Le *New Deal for Communities* d'Aylesbury rappelle dans chaque *delivery plan* (plan d'action) annuel la volonté d'intégrer les initiatives au bénéfice des habitants : il est noté que le NDC s'engage à « régler les problèmes sociaux, économiques et environnementaux que rencontre le quartier » (*Delivery Plan Year Five*, 2004, p. 5). Le *Year Ten Delivery Plan* reprend en écho cette volonté de traiter les problèmes de manière intégrée : « l'objectif du NDC est d'améliorer les résultats scolaires, l'emploi et la santé et de réduire le taux de criminalité (...) et d'améliorer le cadre urbain », dans la perspective d'« améliorer la vie des habitants du quartier » (2009, p. 3).

A South Kilburn, il est rappelé les enjeux de la production d'un projet local intégré de renouvellement urbain : « pour la première fois en plus de trente ans, nous avons la possibilité de réexaminer de manière globale la structure physique, économique et sociale du quartier, et pour la première fois le renouvellement de South Kilburn est dirigé par la communauté. Cela représente une occasion unique d'obtenir un changement radical des conditions de vie locales, au profit des communautés existantes et futures » (Brent, 2005, p. 1). Cet affichage de l'approche intégrée repose sur la prépondérance de l'objectif de promotion sociale des habitants. *South Kilburn Partnership*, l'association qui reprend les attributions du *New Deal for Communities* et lui succède, indique clairement que « le succès du renouvellement urbain ne peut être atteint que par l'intermédiaire d'une approche intégrée du déclin physique, économique et social, qui donne une place centrale aux intérêts des habitants » (*Year Nine Delivery Plan*, 2009, p. 15). Ainsi au rang des engagements inclus dans la profession de foi du NDC, figure la volonté d'« incarner le principe 'Pour South Kilburn, par South Kilburn' » et de « diriger les efforts vers les résidents et les usagers » (*resident and customer-focused*).

Au total, l'idée que seule la prise en compte des deux volets du projet permettra d'obtenir des résultats satisfaisants est unanimement acceptée localement : « si on ne fait qu'améliorer les conditions de logement, nous ne changerons rien au fait que les habitants sont pauvres. Mais si on ne les améliore pas, les habitants quitteront le quartier. Faire de nouveaux logements ne suffit pas ! (*new homes are not enough*) » (directeur-adjoint de l'équipe logement, mairie de Brent). La directrice du programme d'insertion professionnelle *Brent in 2 Work* souligne que les divers volets du projet doivent aller ensemble (*to go hand in hand*). A Aylesbury, une employée du NDC souligne que le projet doit « marcher sur ses deux pieds » (chargée de mission aménagement). Le volet « logement » est donc considéré comme une composante nécessaire mais pas suffisante du projet d'ensemble. Au niveau national, la HCA relaie cette idée en finançant en priorité les projets qui intègrent d'autres dimensions que le seul logement : équipements, formation aux métiers de la construction, etc.

#### *Le New Deal for Communities, un programme intégré par essence*

L'approche globale se traduit par la mise en œuvre de nombreuses initiatives socio-économiques visant la promotion individuelle des habitants du quartier, dans de nombreux domaines. Elles sont essentiellement menées par le *New Deal for Communities* qui destine ses projets aux habitants du quartier exclusivement. A Aylesbury, le NDC a pour but de soutenir le « renouvellement social » (*social regeneration*) et « monter des projets sociaux et économiques pour les habitants » (2009, p. 4) en matière d'éducation, d'emploi et de santé principalement. Par exemple, le programme « Formation et Emploi » (*multiskills training and employment*) aide les habitants à acquérir des compétences, apprendre l'anglais et trouver un emploi. A South Kilburn, le programme « Brent in 2 Work » financé par le *South Kilburn Partnership*, a des attributions similaires.

L'emploi de l'approche intégrée se traduit dans les systèmes de gouvernance locaux des projets.

## Deuxième partie. L'articulation des procédures et l'approche partenariales plébiscitées

### 1. L'articulation des procédures

#### a. La combinaison des lignes de financement

Le programme *New Deal for Communities* a ceci de particulier qu'il finance à la fois des interventions urbaines et sociales. Le gouvernement central ne prévoit aucune répartition *a priori* du budget qu'il accorde : ce sont les conseils d'administration des NDC qui décident du contenu des interventions et de leur financement. Ainsi dès 2001, à South Kilburn, le NDC ne s'est-il en effet pas cantonné à des interventions socio-économiques mais très rapidement intéressé au volet physique du projet : « le Partenariat soutient pleinement l'idée d'employer les fonds du NDC pour commencer la rénovation physique du quartier » (*Year Nine Delivery Plan*, 2009, p. 14). Il a donc décidé de consacrer 21 millions de livres sur les 50 accordés par le gouvernement pour une période de dix ans, à cette fin. Le NDC a ainsi contribué au financement de l'élaboration des masterplans de 2005 et de 2009, à la construction des appartements-témoins en 2006 et du projet « Granville Homes » en 2009. En outre, SKP a également créé une association en 2008, *South Kilburn Neighbourhood Trust*, de manière à pouvoir gérer des biens immobiliers. Cette nouvelle instance a acheté le terrain d'un ancien garage et compte construire des logements qui contribueront au projet de rénovation. Elle a été explicitement créée pour « faire le lien de manière efficace entre les interventions physiques et le développement communautaire (id., p. 12).

A Aylesbury, le NDC contribue à financer, à hauteur de 18 millions de livres, le rachat des propriétés privées achetées par leurs occupants grâce au *Right to Buy*<sup>17</sup>, rendu nécessaire par la démolition du quartier entier, l'amélioration de Burgess Park (4 millions), la réhabilitation d'un bâtiment à proximité de *Walworth Academy* et celle de l'ancien pub William IV, la création du *Community Learning Centre* et la publication d'un « guide du relogement » (fig. 10).

---

<sup>17</sup> 17 % des logements du quartier ont été achetés selon la procédure *Right To Buy*.

**Fig. 10 - Les diverses modalités d'interventions du *New Deal for Communities* d'Aylesbury sur le volet physique de la rénovation urbaine.**

Initiatives liées au projet de rénovation urbaine	Détail des projets
Financement direct d'opérations physiques	Co-financement du rachat des propriétés (18 millions, masterplan, 2009a, p. 44)
	Investissement dans la transformation de Burgess Park (ibid.)
	Achat de biens immobiliers. Ex : site de l'ancien pub William IV, novembre 2008 (id., p. 9)
	Financement d'équipements pour le quartier. Ex : création d'un <i>Community Learning Centre</i> , réhabilitation d'un bâtiment sur le site de Walworth Academy, pour augmenter l'espace pour les activités scolaires et la formation.
Initiatives de soutien au déroulement du projet	Organisation et financement d'événements pour consulter les habitants sur le masterplan.
	Recrutement en 2007 d'une équipe d'urbanistes pour expliquer le projet aux habitants ( <i>Planning Support Team</i> , id., p. 19).
	<i>Community Reassurance Project</i> , pour assurer la sécurité dans le quartier durant les travaux de rénovation.
	Elaboration d'un rapport passant en revue les équipements existants et identifiant les besoins ( <i>community facilities review</i> ) (id., 10)
	Recrutement de consultants extérieurs (Solon Community Network) pour accompagner les habitants dans le processus de relogement ( <i>housing support project</i> )
	Elaboration et co-financement avec la mairie d'un guide du relogement ( <i>Tenants and Leaseholders Toolkit</i> )
	Projet de mettre les habitants au chômage en relation avec des offres d'emploi liées à la rénovation urbaine.

L'emploi du budget du NDC pour tous les volets du projet est fidèle à la conception même du programme NDC : par essence, il vise à travailler sur toutes les dimensions du renouvellement urbain.

### *Flexibilité et précarité du financement des projets*

De manière générale, les acteurs locaux disposent d'une grande flexibilité dans la recherche et l'emploi des financements, notamment ceux qui émanent de la HCA. L'absence de guichet unique de type ANRU a pour corollaire le caractère relativement aléatoire et précaire des différentes sources de financement. Comme l'indique le directeur-adjoint du logement de la mairie de Brent : « il n'y a pas de programme intégré au niveau gouvernemental pour financer la rénovation urbaine des quartiers de grands ensembles, on doit constamment tenter de convaincre (*to make the case*) divers acteurs pour financer le projet ». La mairie est propriétaire du terrain, ce qui permet de réduire les coûts du projet, mais elle doit trouver des partenaires privés pour acheter des parcelles et y construire des logements. Auprès de la *Homes and Communities Agency*, la mairie de Brent n'a pas obtenu de subvention au titre de la *Private Finance Initiative*. Ce problème du financement est en partie à l'origine de l'échec de la mise en œuvre du masterplan de 2005 : l'association de logement Hyde, sélectionnée pour livrer l'ensemble du programme de logement, s'est désistée en raison de difficultés financières. Le choix de réduire les ambitions du projet en matière de construction de logements découle directement de la situation de *credit crunch*. Les projets locaux étudiés sont encore peu avancés, il est difficile d'estimer l'impact des difficultés de financement sur le contenu des réalisations. On peut cependant estimer que la dépendance financière des projets aux investissements privés est un frein à la mise en place du projet.

L'argent du NDC, outre qu'il se tarit en 2011, n'est pas suffisant pour financer de larges opérations physiques : « le gouvernement a choisi de créer un programme bon marché (*did it on the cheap*), beaucoup moins bien doté que le programme *Housing Action Trust* (HAT) » (directeur du NDC d'Aylesbury). Quant au volet social de la rénovation, son financement futur est en partie compromis par la fin du programme, ce qui conduit les partenariats qui en avaient bénéficié pendant dix ans à chercher une solution financièrement viable, en se constituant en association (*charity*) capable de lever des fonds et d'acheter des biens immobiliers ou du foncier à faire fructifier. Les organisations tentent également d'intégrer (*to mainstream*) et de faire financer certains de leurs projets aux programmes d'autres acteurs : mairie, services publics locaux, mais cette stratégie ne fonctionne pas facilement en pratique, ce qui conforte les conclusions de l'évaluation nationale du programme NDC (Lawless, 2006).

L'approche britannique du financement des projets de rénovation urbaine permet donc une grande flexibilité dans la combinaison des diverses sources de financement, ainsi que la possibilité d'employer l'argent pour de l'investissement ou du fonctionnement, ce qui contribue à renforcer la possibilité d'articuler les procédures. En revanche, le revers de cette flexibilité est la relative précarité des assemblages financiers.

## **b. Le masterplan, document à vocation « holistique »**

L'articulation des procédures est également permise par le recours à des documents d'urbanisme qui détaillent le projet de rénovation. Les « masterplans » sont ainsi des documents intrinsèquement « holistiques » : les deux masterplans étudiés mettent en exergue l'unicité du projet d'ensemble, en précisant que l'objectif est d'améliorer les conditions de vie des habitants dans le quartier. Ils mentionnent à maintes reprises le rôle du *New Deal for Communities* dans la poursuite de la promotion sociale des habitants. Dans ce cadre, le programme de rénovation physique du bâti est considéré comme une partie intégrante du projet plus large porté par le NDC. A Aylesbury, il est entendu que la transformation radicale du cadre urbain est la « clef de la transformation du quartier et de la réalisation de la 'Vision pour Aylesbury' » (*Year Five Delivery Plan*, 2004, p. 11). Ainsi le volet physique du projet est-il considéré à la fois comme un élément parmi d'autres du vaste projet qui vise la promotion sociale des individus, et un facteur de succès du projet global.

A South Kilburn, il est explicite que des efforts conjoints sur les volets social et urbain mèneront à la réussite du projet global de renouvellement urbain : « considérez ces résultats [les progrès du volet urbain] en même temps que notre programme social, qui continue à apporter des améliorations réelles pour la santé, l'éducation, l'emploi et le bien-être de tous nos habitants, (...) et cela me donne une grande confiance dans notre capacité à réaliser les changements durables dans la vie des gens que nous avons promis d'apporter en 1999 » (*Year Seven Delivery Plan*, avant-propos du président du conseil d'administration Tony Stanuel-Taitte, p. 3).

En somme, aux dires des acteurs locaux rencontrés, les initiatives des NDC, mises en œuvre depuis une dizaine d'années dans les deux quartiers, tendent à s'articuler assez aisément avec les « masterplans » récemment élaborés : ces derniers ont été pensés de manière complémentaire aux actions existantes, portées par les NDC. Cette articulation des documents et des procédures est permise en grande partie par la coordination et le travail en commun des différents acteurs qui les portent.

## **2. L'approche partenariale, modalité clef des relations entre acteurs**

### **a. Des projets négociés, conçus et portés par les acteurs locaux**

Une différence importante entre les approches française et britannique de la rénovation urbaine est la configuration des rôles entre acteurs nationaux et locaux. Ainsi en Angleterre, les acteurs locaux à savoir principalement la mairie et le *New Deal for Communities*, définissent leur projet de territoire et le traduisent dans un masterplan ; dans un second temps seulement, ils sollicitent des dispositifs permettant de réaliser ce projet. L'absence de « guichet unique » de la rénovation urbaine dote les acteurs locaux d'une certaine autonomie dans le choix de leurs partenaires, notamment financiers. A la suite d'un appel d'offres, les

mairies sélectionnent en général une association de logement pour chaque phase, qui va à son tour candidater à des financements auprès de la HCA, par exemple dans le cadre du programme national de Logement abordable (*National affordable housing programme*). Il n'y a donc pas à proprement parler de « convention » Etat / collectivité sur le contenu du projet de rénovation urbaine, la HCA visant explicitement à laisser aux collectivités et aux « communautés » la prérogative d'élaborer le projet local. HCA ne joue que partiellement le rôle de « guichet unique », puisqu'il n'y a pas de financement spécifique pour les projets de rénovation urbaine dans les quartiers défavorisés. Elle pose donc le cadre national dans lequel la rénovation s'inscrit, mais elle n'impose ni nombre de démolitions, ni rythme d'avancement du projet. Le choix de l'orientation des fonds, une fois attribués, est laissé aux acteurs locaux, qui décident de la nouvelle typologie des logements à obtenir (diversité de l'habitat, taille des logements, etc.). Les objectifs principaux de la HCA sont : (1) d'améliorer les conditions de logement ; (2) d'augmenter le nombre total de logements, notamment abordables, plutôt que de simplement les remplacer ; 3) de prévoir le transfert total ou partiel du stock de logement à des associations de logement (*cf. supra*). Sur la question de l'objectif de mixité sociale, il est notable que la HCA encourage la participation du secteur privé aux opérations de rénovation, notamment par l'intermédiaire de la procédure PFI, de manière à assurer la viabilité financière du projet, à respecter le principe de « communautés mixtes » (*mixed communities*) et à permettre les parcours résidentiels ascendants aux habitants originels. Cependant, cette volonté d'atteindre un certain équilibre entre la part de logements locatifs « abordables » et les logements locatifs privés ou en accession, est à mettre en relation avec l'objectif, primordial, d'*augmentation* du stock total de logements et plus particulièrement, du parc social.

Dès lors, la notion de « gouvernement à distance » peut-elle s'appliquer à la politique de rénovation urbaine britannique<sup>18</sup> ? Il semble que les contraintes posées par HCA soient de nature bien différente de celles émanant de l'ANRU : l'agence britannique encourage essentiellement les collectivités à prévoir une augmentation significative du nombre de logements livrés dans les opérations de rénovation urbaine. En pratique, cela signifie une augmentation des densités dans les sites en rénovation urbaine, de manière à reconstituer l'offre existante de logements abordables et de permettre la diversification du logement (*cf. infra*). Enfin, on notera que des critères de sélection des candidatures tendent à inciter les collectivités à adopter une approche intégrée : ainsi, la HCA récompense-t-elle les projets qui prévoient la construction de nouveaux équipements répondant aux besoins locaux, dans le projet local, ainsi que la mise en place d'initiatives pour permettre l'emploi des habitants sur les chantiers de la rénovation urbaine.

En outre, lors de l'attribution des financements au titre du programme *New Deal for Communities* en 2000-2001, le ministère DCLG avait posé quelques contraintes : l'obligation de représenter les habitants dans les conseils d'administration à hauteur de 50 % au minimum, et celle de mener des projets sur tous les volets, mais il n'en prévoyait aucune en termes de

---

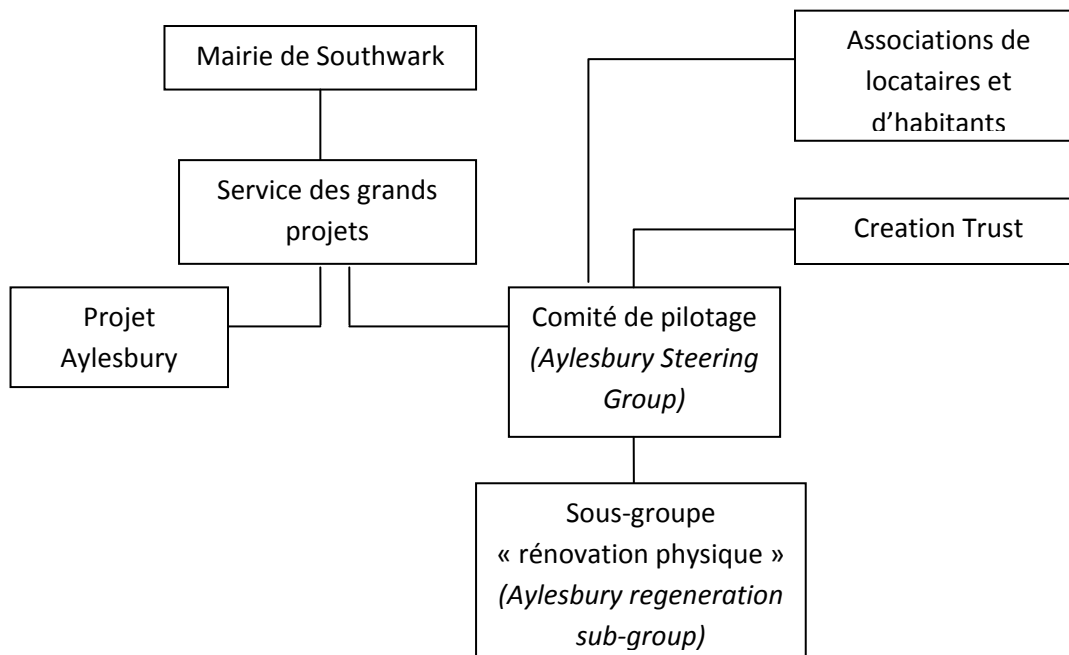
<sup>18</sup> Cf. R. Epstein, 2005, 2009.

contenu des plans d'action des NDC<sup>19</sup>. Cette procédure confère donc également une certaine autonomie aux acteurs locaux dans la définition de leur projet de renouvellement urbain.

**b. « *Joined-up government* » : un mode de gouvernance plébiscité**

La volonté partagée par les acteurs d'adopter une approche intégrée a une influence sur les systèmes de pilotage locaux : elle se traduit concrètement par la mise en place de nombreuses coopérations entre les acteurs, selon diverses modalités (fig. 11). A ce titre, il est assez délicat de distinguer même de manière franche entre acteurs « urbains » et acteurs « sociaux », tant les rôles sont partagés. A Aylesbury, les principaux acteurs du projet de rénovation sont la mairie de Southwark et le NDC, devenu Creation Trust. Le projet de rénovation est contenu dans le masterplan, porté par la mairie, mais ce document a vocation à fédérer d'autres procédures et d'autres acteurs autour de la mise en œuvre du volet urbain. Dans le masterplan, la mairie rappelle son soutien à l'approche partenariale : « nous considérons que le travail en commun avec d'autres organisations du secteur public est un des facteurs de succès » (2009b, p. 162). Elle insiste sur le besoin de mobiliser d'autres acteurs : « nous voulons aussi contribuer à encourager tous ceux qui prennent des décisions qui ont un impact sur notre communauté à aspirer aux meilleurs standards » (*id.*, p. 17). Un comité de pilotage du projet, *Aylesbury Steering Group*, est composé de membres du NDC, de représentants de la mairie et de résidents.

**Fig. 11 - Le dispositif organisationnel actuel du projet de rénovation à Aylesbury.**



<sup>19</sup> Notons néanmoins que le conseil d'administration du NDC doit consulter le *Government Office for Region* dont il dépend, avant d'engager des projets de plus de 250 000 livres.

A South Kilburn, les principaux acteurs du projet de rénovation urbaine sont la mairie et le *New Deal for Communities*, devenu South Kilburn Partnership (SKP). Le SKP se fonde intrinsèquement sur un fonctionnement partenarial : au sein du conseil d'administration siègent en effet quatre résidents, deux conseillers municipaux, trois représentants des services techniques de la mairie, un représentant de la police, un représentant des services de santé, un représentant de la maison de l'emploi, un membre d'une association ainsi qu'un représentant des entreprises locales. En outre, les nombreuses commissions thématiques élargissent encore le spectre des acteurs qui travaillent sur le renouvellement urbain du quartier. Au sein de SKP, un employé du NDC est même exclusivement chargé d'organiser les partenariats avec les autres acteurs (*partnership officer*). Au sein de la mairie, les principaux services concernés par le projet sont le renouvellement urbain, le logement et l'urbanisme. Des rencontres régulières entre techniciens permettent d'alimenter le contenu du masterplan. Au sujet du masterplan de 2005, un comité de pilotage du masterplan (*masterplan steering group*) avait été mis en place et comprenait des membres du conseil d'administration du NDC, des habitants, des représentants des associations de locataires et des représentants de la mairie.

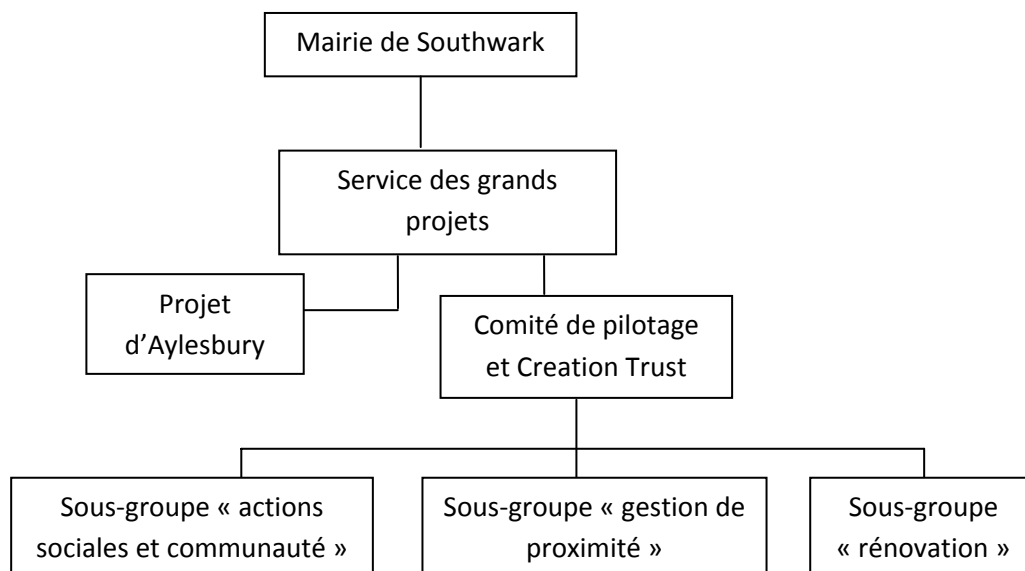
#### *L'étroite relation entre mairie et New Deal for Communities*

La relation entre la mairie et le NDC est primordiale pour assurer l'articulation des volets social et urbain. A Aylesbury comme à South Kilburn, elle peut être occasionnellement conflictuelle, particulièrement lorsque le NDC est en porte-à-faux entre les politiques menées par la mairie et les habitants qu'il est censé représenter. Cependant, elle est en général très étroite : les deux instances sont les principaux acteurs qui œuvrent au renouvellement urbain du quartier. La relation est en partie fondée sur un lien légal : la mairie est « responsable » du NDC (*accountable body*) auprès du ministère DCLG. Mais la coopération entre ces acteurs dépasse largement ce lien statutaire. Nombreuses sont les instances dans lesquelles les représentants de la mairie et les membres du NDC peuvent se rencontrer et travailler en commun.

A Aylesbury, au niveau politique, le conseiller municipal chargé de la rénovation siège au conseil d'administration du NDC. Au niveau technique, le directeur de l'équipe du NDC rencontre toutes les semaines le directeur du projet Aylesbury de la mairie. Une partie de l'équipe rénovation de la mairie va d'ailleurs emménager dans les locaux du NDC. Un « contrat de collaboration » entre la mairie et le NDC a même été signé en 2009. Il prévoit le financement conjoint du rachat des propriétés privées, à hauteur de 18 millions de livres par le NDC, préalable nécessaire à la démolition des logements. En échange, la mairie prévoit d'assurer la création ou l'amélioration d'équipements pour le quartier et d'en transférer la propriété à Creation Trust, l'association qui succède au NDC, de manière que l'association qui assure la succession du NDC possède des biens immobiliers. La mairie s'engage

également à verser 1,25 million de livres à Creation Trust de 2010 à 2015. En outre, il a été décidé en juin 2009 de fusionner le comité de pilotage d'Aylesbury (*Aylesbury Steering Group*), et Creation Trust : « cela permettra de traiter les questions physiques, économiques et sociales d'une manière structurée et coordonnée » (compte-rendu de réunion, 30 juin 2009) (fig. 12). Cette collaboration peut également se traduire par l'élaboration conjointe de documents : par exemple, un « guide du relogement » à l'usage des habitants du quartier a été co-édité et co-financé par la mairie et le NDC ; l'équipe du NDC rédige un rapport qui comprend le recensement des équipements existants et l'identification des besoins en équipements des habitants, de manière à informer le contenu détaillé du volet « équipements » du masterplan élaboré par la mairie (*cf.* fig. 13).

**Fig. 12 - Le projet de nouvelle structure de pilotage du projet : vers le renforcement de la relation Mairie / NDC.**



Comme à Aylesbury, la relation entre la mairie de Brent et le NDC de South Kilburn est primordiale. En effet, si la mairie a le devoir d'élaborer un masterplan pour la rénovation du quartier, en sa qualité de propriétaire foncier, bailleur principal et détentrice de la compétence urbanisme, elle s'allie les compétences et le financement du *New Deal for Communities* pour mener à bien ce projet. Aussi le directeur du NDC, le directeur du renouvellement urbain et le directeur du logement de la mairie de Brent se rencontrent-ils chaque semaine, au sein du « groupe de gestion de projet » (*project management group*). La mairie trouve plusieurs avantages à travailler avec le NDC : d'une part, en tant qu'organisme piloté par des habitants ou des représentants communautaires, le NDC permet de faire l'interface entre la mairie et les habitants du quartier et de relayer les vues de ces derniers auprès du conseil municipal. Il contribue symétriquement à réduire la méfiance des habitants

à l'égard des initiatives de la mairie (*'them and us' mentality*), en les tenant informés des avancées du projet.

Cependant, le cas de South Kilburn est intéressant dans la mesure où le rôle dévolu au *New Deal for Communities* a évolué. Ainsi en 2001 à sa création, le conseil d'administration NDC était-il composé de 50 % d'habitants du quartier et la logique de développement communautaire était-elle privilégiée. Cependant en 2006-2007, plusieurs scandales financiers ont entaché la réputation du NDC : Jack Davies, directeur du NDC et Bill Husband, directeur-adjoint ont été contraints à démissionner suite à la transformation d'un local professionnel en logement. Le successeur Patrick Lewis dut également démissionner en 2007 à cause de soupçons sur sa gestion financière du NDC (*Kilburn Times*, 17.01.08). Ces affaires successives conduisirent la mairie à dissoudre le conseil d'administration du NDC. Devenu *South Kilburn Partnership*, la nouvelle organisation ne comporte aujourd'hui que quatre résidents dans le conseil d'administration ; qui plus est, tous les membres du conseil sont nommés par la mairie de Brent, et non élus. Au total, si le SKP est bien porteur de la vision d'ensemble pour le quartier eu égard à son approche intrinsèquement intégrée, il est devenu de plus en plus dépendant de la mairie de Brent.

Enfin, notons que la fin prochaine du programme NDC (2010 à Aylesbury, 2011 à South Kilburn) et le tarissement progressif de cette source de financement peut tendre à mettre cet acteur en minorité relative dans le jeu local, au profit de la mairie, maître d'ouvrage du projet de rénovation physique.

### *Négociation et flexibilité, maîtres-mots des relations partenariales*

Un trait saillant des relations partenariales entre acteurs est la grande flexibilité et le pragmatisme des approches et des financements. Les deux acteurs principaux de la rénovation urbaine que sont la mairie et le NDC doivent travailler avec une multiplicité d'autres acteurs et portent rarement seuls les projets : ils les co-financent et co-pilotent avec d'autres agences, dans la perspective notamment d'améliorer l'offre de services publics locaux et de l'adapter (*to bend*) aux besoins des populations de ces quartiers. La négociation est une modalité clef d'interaction entre les acteurs, pour mettre en pratique l'articulation entre le renouvellement du stock de logements et des interventions plus sociales. Elle est notamment permise par le double rôle de certains acteurs locaux : par exemple à Aylesbury, la directrice du *primary care trust* (centre de soins local) siège au conseil d'administration du NDC.

Aussi une modalité du travail en commun est-elle ce que l'on pourrait appeler « l'échange de bons procédés », qui consiste à troquer un service contre un autre, dans les intérêts bien compris des acteurs. Par exemple à Aylesbury, le NDC a négocié avec une école située hors du périmètre du quartier la possibilité pour les habitants d'Aylesbury d'utiliser des salles de classe le soir pour organiser des réunions d'associations et des formations, en échange du financement partiel de l'agrandissement de l'école. A South Kilburn, la mairie de Brent a accordé au *borough* voisin, Westminster, le permis de construire un gymnase sur un

terrain appartenant au Brent, en échange du droit pour les résidents du quartier d'utiliser cet équipement le soir.

### *La difficulté d'intégrer les projets aux politiques de droit commun*

Cependant, il apparaît dans les deux cas que la capacité du NDC d'adapter (*to bend*) les services publics aux besoins spécifiques des habitants du quartier est relativement faible. De plus, il rencontre des difficultés particulières à faire entrer les initiatives qu'il soutient dans le droit commun et assurer leur pérennité et leur financement au-delà du terme des dix ans du programme. Cela reflète une conclusion de l'évaluation nationale des NDC, selon laquelle un des obstacles les plus importants rencontrés est « l'engagement des agences partenaires à intégrer leurs projets » (*to mainstream*) (Lawless, 2006, p. 2003), même s'il existe des exemples de réussite, comme à Aylesbury où l'un des projets repris et financés par les écoles locales est le programme de cours de soutien (*learning support assistants*).

A South Kilburn, une gageure actuelle est également d'intégrer certains projets mis en place par le NDC par les services de la mairie (*mainstreaming and embedding*), à une année de la fin de son financement. En effet, « le financement issu du NDC devrait être considéré seulement comme une source de financement parmi d'autres, pour améliorer le quartier » (*Year Nine Delivery Plan*, 2009, p. 13). Dans ce contexte, ses membres élaborent actuellement une stratégie pour South Kilburn, *South Kilburn 2025*, qui s'intégrera à la stratégie d'ensemble du *borough*. Ce document permettra de lier plus étroitement les activités du SKP et celles de la mairie ainsi que de garantir que les préoccupations spécifiques au quartier soient prises en compte par cette dernière et que « tous les partenaires soient engagés à réaliser un projet partagé » (*ibid.*).

### *Le Local Strategic Partnership, une structure de coordination inadaptée*

On notera que dans les deux cas, le *Local Strategic Partnership*, structure mise en place dans le cadre de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, destinée à être « l'unique cadre de coordination local pour les secteurs public, privé et associatif » (SEU, 2001, p. 44), semble ne pas avoir d'impact important sur la gouvernance des projets locaux. Dans les deux quartiers, leurs membres n'ont pas participé à l'élaboration du projet et les financements disponibles au titre du *Neighbourhood Renewal Fund* (NRF) ne contribuent pas à sa mise en œuvre. Une des raisons est que l'échelle d'intervention du LSP, le *borough*, ne permet pas de cibler la coordination du renouvellement urbain à l'échelle du quartier. Le LSP ne remplit donc pas son rôle de plate-forme d'échange entre acteurs du renouvellement, ce qui corrobore les résultats observés dans d'autres quartiers en NDC (Finn et al., 2006 ; Geddes, 2006). Une autre explication à cet état de fait réside sans doute dans le statut particulier de ces deux quartiers dotés d'un *New Deal for Communities* : Aylesbury est parfois qualifié de

« mairie dans la mairie » (*council within the council*) de par l'existence du NDC<sup>20</sup> et d'une équipe dédiée au projet à la mairie de Southwark (entretien avec le *LSP area coordinator*). Quant au *Local Strategic Partnership* de Brent, Brent Brain, il est complètement isolé de la gouvernance du projet de South Kilburn. Comme le soulignait une conseillère municipale, l'organisation locale particulière conduit parfois à parler de « République de South Kilburn », tant le projet dispose de ses structures propres. A la mairie, on indique que « nous devrions travailler avec le LSP, mais nous ne le faisons pas » (directrice-adjointe du service logement).

**Fig. 13 - Les diverses modalités de partenariat entre acteurs locaux : le cas d'Aylesbury.**

Types de coopération	Modalités pratiques	Exemples
<b>Conception intégrée</b>	Participation à différents comités de pilotage	La directrice du PCT (primary care trust, centre de soins) fait partie du conseil d'administration du NDC
	Elaboration conjointe de documents	Co-élaboration mairie / NDC du « guide du relogement »
<b>Mise en œuvre intégrée</b>	Réunions	Mise en place de guichets uniques de services publics (one stop shops) dans les nouveaux équipements
<b>Co-financement</b>	Partenariat public-privé	PFI Mairie / HCA / partenaire privé
	Accord <i>ad hoc</i>	« Contrat de collaboration » Mairie / Creation Trust
<b>« Echange de bons procédés »</b>	Négociations	Financement de l'agrandissement d'une école hors quartier, en échange de la possibilité pour les résidents d'utiliser des salles le soir gratuitement
<b>Coordination des interventions</b>	Réunions	Réunions du Comité de pilotage
	Co-localisation	Déménagement d'une partie de l'équipe « rénovation » de la mairie dans les bureaux du NDC
<b>Echange d'information</b>	Réunions	Réunions du Sous-groupe « rénovation »

#### *Des partenariats en partie opportunistes ?*

On peut noter qu'un autre objectif de certains des arrangements partenariaux entre acteurs est de renforcer la crédibilité du projet de rénovation auprès de financeurs potentiels, notamment les opérateurs privés. Ainsi à Aylesbury, le « partenariat du secteur

<sup>20</sup> Aylesbury est le seul quartier de Southwark à bénéficier d'un NDC, selon la règle nationale.

public » regroupant la mairie et les services publics locaux est-il explicitement tourné vers l'obtention de financements pour le projet : « cela (...) augmentera la confiance des promoteurs privés » (Southwark, 2009b, p. 161). En outre, les entretiens révèlent que le désir de créer des partenariats solides entre acteurs publics vise également à remporter des financements de la *Homes and Communities Agency* : « nous devons être tous alignés derrière le projet, pour être crédibles auprès de la HCA » (directeur adjoint de l'équipe de projet, mairie de Southwark).

### *Contraintes temporelles*

A l'impératif financier vient s'ajouter le problème des temporalités, qui lui est en partie lié : d'une part, la nécessité de rendre financièrement viable le projet crée une certaine urgence à créer des partenariats pour le rendre crédible auprès des investisseurs publics et privés. D'autre part, les volets social et urbain ne disposent pas du même cadre temporel : les financements du NDC se tarissent en 2010/2011, soit au moment où le projet de rénovation physique commence véritablement dans chaque quartier. L'épuisement relatif des sources de financements pour les interventions socio-économiques dans le quartier laisse augurer que la priorité sera davantage accordée au volet physique dans les années à venir. Creation Trust, à Aylesbury, et South Kilburn Partnership à South Kilburn, les organismes qui succèdent aux NDC, réfléchissent donc actuellement aux moyens d'assurer leur autosuffisance future. La gageure est donc d'assurer la poursuite de projets destinés à contribuer à la promotion sociale des individus *après* le NDC, parallèlement ou en lien avec les opérations de rénovation physique. Le projet de South Kilburn est marqué par de très nombreux retards : ainsi, alors que le renouvellement du stock de logements avait été identifié dès 1999 comme la priorité dans le quartier, a-t-il fallu attendre 2008 pour que soient livrés les premiers logements neufs. Aussi de manière paradoxale, la mise en œuvre du volet socio-économique du projet a-t-elle précédé d'une dizaine d'années celle du volet physique.

### **3. L'approche par le développement communautaire**

Une différence fondamentale des modèles français et britannique est la place accordée aux habitants dans la définition du projet de rénovation. L'approche par le développement communautaire est au fondement même du programme NDC : « les principe-clés au cœur du programme sont sa flexibilité et son caractère très local (...) Ce caractère local permettra aux communautés de s'identifier au programme de manière étroite et s'y impliquer activement » (SEU, 1998, p. 5). A toutes les étapes du projet, les habitants sont sollicités pour en informer le contenu. En amont du projet, les habitants sont consultés par référendum sur la question du transfert du stock de logements de la mairie aux associations de logement (*stock transfer ballot*). Présents de manière statutaire dans le conseil d'administration des *New Deal for Communities*, ils participent également aux comités de pilotage du projet. En aval, ils sont régulièrement consultés et appelés à s'exprimer au sein de commissions thématiques.

L'accent est mis sur l'*empowerment* des groupes les plus vulnérables, notamment les membres de minorités ethniques. On retrouve bien sûr en pratique les difficultés propres à la participation citoyenne – représentativité des *leaders* communautaires, prise en compte de leur opinion par les acteurs institutionnels, responsabilisation excessive des habitants, etc. (cf. Imrie, Raco, 2003 ; Dinam, 2005, 2007). On notera ainsi qu'à South Kilburn, la structure et le rôle du NDC ont évolué suite à plusieurs dissolutions successives du conseil d'administration liées aux soupçons de malversations en 2006-2007. D'aucuns soulignent les bénéfices de la professionnalisation du NDC ; mais certains acteurs issus du monde associatif indiquent que l'organisation a quelque peu perdu sa caractéristique originelle, à savoir l'importance accordée au rôle des habitants. En effet, outre cette éviction progressive des habitants du conseil d'administration du NDC, il apparaît que les importants retards et scandales qui ont entravé l'avancement du projet de rénovation ont entraîné une certaine lassitude des habitants. Ainsi dans le cadre de la consultation sur le masterplan révisé, seuls cinquante questionnaires ont-ils été remplis (urbaniste, mairie de Brent). Depuis 2001, les habitants attendent en effet la livraison des nouveaux logements. Par comparaison, les habitants sont mieux représentés dans le conseil d'administration du NDC d'Aylesbury : 16 membres sur 23 sont des résidents du quartier (souvent élus d'associations de locataires).

Néanmoins, les exemples montrent que les habitants ou leurs représentants ont une influence sur le contenu du projet local. A Aylesbury, les résidents ont ainsi fait pression sur la mairie et le NDC pour que la part des logements de taille familiale soit davantage représentée dans le futur quartier. A South Kilburn, le refus des habitants du choix de la densification du quartier a conduit à la révision à la baisse des objectifs de construction de logements nouveaux.

Au total, à South Kilburn comme à Aylesbury, la configuration partenariale locale indique que les acteurs « urbains » et « sociaux » privilégient la négociation et la coopération, ce qui contribue sans doute à renforcer l'articulation des volets social et urbain du projet, même si les tensions et les déséquilibres existent. L'importance du rôle des habitants dans les instances de pilotage des projets transparait directement à la lecture du contenu social des projets, élaborés (en partie) par les habitants, pour les habitants.

## Troisième partie. Le contenu social du projet de rénovation

Nous reprenons ici les points d'articulation « naturels » entre programme de rénovation urbain et projet social : relogement, emploi local, équipements. Il apparaît cependant que les interventions sociales dans les deux sites étudiés débordent largement ces thématiques : la présence du programme *New Deal for Communities* assure depuis une dizaine d'années la mise en œuvre de nombreux projets socio-économiques dédiés à la promotion individuelle des résidents.

### 1. Relogement : la volonté de satisfaire avant toute chose les besoins en logement des résidents

#### a. L'identification précise des besoins des habitants, pour informer le contenu du programme

A Aylesbury, la politique de relogement des habitants repose sur l'identification précise (*referencing*) des besoins des habitants – nombre de personnes du ménage, âge, sexe, état de santé -, par une équipe dédiée (*case management team*). L'importance accordée à cette étape se fonde sur l'idée que le logement influence grandement les conditions de vie des habitants, étant entendu que le surpeuplement, la promiscuité, le délabrement ont un impact négatif sur la promotion sociale des individus. Par exemple, une attention particulière est portée à la provision de logements adaptés aux individus handicapés. La notion de « logement pour la vie » (*lifetime home*) exprime la volonté de fournir un logement adapté aux besoins existants et futurs des habitants. Cette phase d'identification des besoins des habitants a un impact sur le contenu du projet de rénovation même. Non seulement doit-elle permettre de reloger, de manière temporaire, les familles hors site durant le temps des travaux, mais elle guide également le choix de la typologie des nouveaux logements.

A South Kilburn, l'identification des besoins des habitants a été au cœur de l'élaboration et de la révision du masterplan de 2005 (*community-led approach*). La consultation intense des habitants, ainsi qu'une enquête sur les besoins des habitants (*Housing Needs Survey*), ont permis d'infléchir son contenu et de concevoir une typologie de logements qui satisfasse les besoins des habitants existants.

## **b. Le rôle important de la participation dans la définition de la typologie des logements**

La présence des habitants dans les instances de pilotage et de concertation des quartiers influence les choix portant sur le contenu du projet. Par exemple, à Aylesbury l'augmentation du nombre de logements à trois ou quatre chambres est en partie due aux efforts de certains habitants, réunis dans le comité de pilotage du projet (*Aylesbury Steering Group*) et le NDC, notamment des représentants des associations de locataires, pour promouvoir des logements de taille familiale. Le masterplan est par conséquent explicite sur la volonté de la mairie, soutenue par les résidents, de créer un quartier destiné à loger des familles : « notre vision pour Aylesbury est celle d'un quartier favorable aux familles et stable, offrant un cadre de vie de grande qualité » (2009a, p. 33). Cette volonté d'être au plus près des attentes des habitants et de les accompagner dans leur relogement s'est également traduite par la mise en place d'une équipe indépendante pour conseiller les familles dans leur choix, Solon Community Network, financée par le NDC. La publication d'un « guide des locataires » et d'un « guide des propriétaires » d'Aylesbury vise à diffuser largement les informations concernant le relogement. Un groupe composé de résidents, d'employés de la mairie et de membres du NDC, *Aylesbury regeneration sub-group*, se réunit toutes les deux semaines pour discuter de la politique de relogement à adopter.<sup>21</sup>

A South Kilburn, le choix de moins densifier le quartier que prévu en 2005 émane en partie de la volonté des résidents. Lors de consultations, ils ont également pu donner leur avis sur la taille des logements, l'emplacement des équipements, etc. (2005, p. 8).

## **c. La diversification de l'offre de logement, condition des parcours résidentiels ascendants**

La notion de « parcours résidentiel ascendant » est contenue implicitement dans la diversification des types de logement : les acteurs rencontrés dans les deux quartiers indiquent que cette dernière pourra bénéficier aux habitants originels, par exemple en assurant une mobilité résidentielle aux habitants susceptibles de passer d'un logement social à un logement « intermédiaire ». Cependant, le processus de relogement en tant que tel n'englobe pas d'autres initiatives de soutien aux habitants, par exemple la « mise à plat » des situations individuelles (endettement, etc.)

---

<sup>21</sup> Au sein du groupe sur le relogement, un point de désaccord entre les représentants de la mairie et des résidents a porté sur la construction de nouveaux logements par des associations de logement et non par la mairie : depuis le projet de démolir l'ensemble du quartier, un noyau dur d'habitants s'oppose en effet à tout transfert du logement social de la mairie à une RSL, car il est assimilé à une privatisation implicite des logements. Les habitants impliqués sur ces questions appellent ainsi régulièrement la mairie à une révision de ses plans de cession des logements à des associations de logement, au cas où le gouvernement modifierait les mécanismes de financement du logement abordable, qui bénéficient essentiellement à ces associations à l'heure actuelle (*cf. supra*).

#### **d. Deux principes clefs : le « droit au retour » dans le quartier, la reconstitution de l'offre de logements abordables**

Dans les deux projets étudiés, il apparaît que l'attachement des habitants à leur quartier est un présupposé et le point de départ des réflexions des acteurs sur le contenu des projets et les principes directeurs qui doivent guider le processus de relogement. Ainsi le « droit au retour » (*right to return*) dans le quartier pendant et après la rénovation urbaine, est-il consacré à Aylesbury comme à South Kilburn. Dans l'évaluation du programme NDC, un des résultats (*outcomes*) attendu est explicitement de renforcer la volonté de rester dans le quartier des habitants existants : ainsi à Aylesbury, cherche-t-on à « augmenter la proportion d'habitants vivant dans le quartier depuis plus de dix ans de 48 % en 1999 à 58 % en 2010 » (*Year Ten Delivery Plan*, 2009). A South Kilburn, l'objectif est de faire en sorte que « seulement 15 % de la population aspirera à quitter le quartier en 2008, et seulement 10 % en 2011, contre 37 % en 2002, année de référence » (*Year Nine Delivery Plan*, 2009).

De manière à garantir l'application de ce principe, il est clairement précisé dans les deux projets l'engagement de la mairie de reconstituer entièrement l'offre de logements abordables. A Aylesbury, la mairie s'engage dans le masterplan à offrir une offre de logements adaptée aux besoins des habitants d'origine, notamment abordables : « le nombre et la typologie des logements sociaux satisfera les besoins des habitants qui seront relogés sur place et de ceux qui souhaitent revenir durant la reconstruction du quartier » (2009a, p. 31). A South Kilburn, une série de « principes de transfert » (*decanting principles*, fig. 14), décidée en concertation par la mairie, le NDC et des habitants, semble indiquer que les habitants actuels du quartier sont au cœur du projet de relogement. Ainsi l'engagement de reconstituer entièrement l'offre de logements abordables est-il exprimé dans le principe selon lequel « les 1 534 unités de logement social existantes seront restituées sur site pour permettre aux habitants de rester à South Kilburn s'ils le désirent » (2005, p. 63). Est également posée la volonté de mener de manière parallèle la construction des logements abordables et privés : pas plus de pas plus de 50 % (voire 75 % si la mairie le juge nécessaire) des logements privés ne doivent être livrés et occupés avant que ne soient occupés les logements abordables (*id.*, p. 16). Cette volonté de reconstituer l'offre de logements abordables se double d'un discours clair sur le soutien au « droit au retour » des habitants.

Une grande attention est généralement portée au respect des droits statutaires des locataires, que l'on souhaite faire déménager de leur plein gré. A ce titre, à Aylesbury, en compensation de la perte de leur logement, les habitants se voient offrir une somme forfaitaire de 4 700 livres (*Homeloss*), à laquelle vient s'ajouter un dédommagement pour les frais de déménagement, fixée aux cas par cas (coût du transport, du transfert des lignes, etc.). Un autre principe est de tenter de ne faire déménager les habitants qu'une seule fois pendant la durée du chantier de rénovation.

## Fig. 14 - Les « principes de transfert » du projet de South Kilburn.

Source : Brent Council (2005), *Masterplan*, p. 63.

Principles Applied to Residential Occupiers	Principles Applied to Commercial/Community Uses
1. All the existing 1,534 social rented homes in the redeveloped zones will be re-provided within the South Kilburn NDC area to allow residents to stay in South Kilburn if they so desire.	1. Doctors' surgeries will be relocated within the healthy living centres which are anticipated to be built before the first phase. Should these not be completed in time it may be necessary to consider the temporary use of starter units or even residential units; the residential decanting strategy has some contingency in the numbers.
2. All residents will remain in their existing homes or, temporarily decanted within South Kilburn, until a new home is available, without having to move away from South Kilburn during the redevelopment – unless they specifically request to move out of the area.	2. Existing shops will be located so that they are in a prime position both to serve the community and to encourage passing trade to give them a strong base on which to continue to operate. These will not necessarily be in the same locations as at present.
3. The majority of residents will only have to move once to a pre-designated home and location, however, this will generally not be in the same zone as at present.	3. Some ground floor areas will be used for community facilities, corner shops etc. Such non-housing facilities will be re-provided alongside the residential decant programme.
4. If residents wish to be in a specific location or zone of their choice then they will have to move a second time, however, it will only be possible to accommodate a very small number of double moves, without substantially extending the overall programme.	4. The business incubation units will be developed at the bottom of the existing Wells Court. This is to serve the local entrepreneurs who wish to start up new businesses with some supportive infrastructure.
5. Between 5 and 6 household moves per week over the development period has been assumed.	5. Where existing residents' facilities such as tenants' rooms are demolished, these will be accommodated by the new multi-purpose facilities located within each neighbourhood (see Live, Learn and Work chapter). There must be continuity of provision, if the replacement Centre is not available in a particular phase, temporary provision will be made.
6. Residents will have full information on when and where they will be moving to and will be kept informed of progress and provision for their move.	6. The new sports facility will be constructed midway through the programme in Phase 4 and will be operational by the time of Phase 5.
7. Each phase of development will aim to meet residents' needs with the minimum disturbance. Priority will be given to health and safety of all during the construction works.	
8. New and remodelled open spaces in each zone will be completed at the same time as housing and non-housing facilities etc.	

Enfin, dans les deux projets, on tente de construire de nouveaux logements avant de démolir. C'est le cas pour la première phase du projet de South Kilburn, la livraison des « Granville Homes » : la construction des 110 nouveaux logements a permis exclusivement à des habitants du quartier de quitter leur logement voué à la démolition dans une phase ultérieure du programme.

### **e. La règle du « deux pour un » : doubler les densités pour augmenter l'offre de logements**

La clef de voûte de l'approche britannique de la mixité sociale est l'augmentation de l'offre de logements par la densification résidentielle : ainsi à Aylesbury, prévoit-on de remplacer les 2 700 logements existants par 4 200 nouveaux logements. A South Kilburn cependant, le nombre de logements après rénovation sera de 2 400 en remplacement des 2 300 logements existants, au lieu des 2 900 nouveaux logements prévus en 2005. Cette idée d'augmenter de manière significative le nombre de logements vise plusieurs objectifs :

- le droit au retour des habitants originels dicte l'impératif de reconstituer *a minima* l'offre de logement existante ;
- dans Londres, les prévisions de croissance de la population (explicitées dans le *London Plan* à l'échelle régionale et déclinées *borough* par *borough*) obligent les collectivités à prévoir un l'augmentation de leur stock de logements ;
- le financement du remplacement et de la construction du logement abordable repose en partie sur la vente de terrain à des opérateurs privés et l'introduction de nouveaux logements destinés à la vente et la location privée.

Cet emploi de la densification pour éviter toute *gentrification* au sens du déplacement des populations existantes est avéré dans d'autres études britanniques (cf. Cole et al., 2003) et permet de dépasser « par le haut » le dilemme entre mixité endogène et exogène.

### **f. La double quête de mixité sociale endogène et exogène**

Les deux projets étudiés cherchent à offrir une réponse simultanée aux besoins des habitants existants et futurs. C'est le cas de la plupart des projets de renouvellement urbain : « un des principaux objectifs du programme NDC, à l'instar de beaucoup d'autres politiques territorialisées (*area-based initiatives*), est que la rénovation rende le quartier qui en bénéficie plus attractif pour les habitants existants et potentiels » (Beatty et al., 2005, p. 1). Cette volonté s'inscrit plus largement dans le cadre national créé par le *New Labour* : l'attractivité résidentielle est un objectif recherché des projets de rénovation au nom notamment de la création de « *mixed communities* », supposées être plus « durables » (*sustainable*), selon la terminologie officielle.

Dans les études de cas examinées néanmoins, ce paradoxe d'une double visée de la rénovation urbaine à destination de deux publics différents n'est qu'apparent. A Aylesbury, le NDC affirme ainsi : « nous voulons qu'Aylesbury soit reconnu comme un quartier dans lequel les habitants, issus de nos nombreuses et diverses communautés, sont fiers de vivre, qu'ils ne veulent pas quitter et où les visiteurs sont envieux de notre communauté et du cadre dans lequel nous vivons » (*Delivery Plan Year Five*, 2004, p. 5). Dans le masterplan, la diversité de taille des futurs logements et le choix d'avoir une part relativement importante de logements

de taille familiale, permettent de servir deux objectifs : « créer une communauté socialement mixte et satisfaire les besoins de relogement des habitants existants » (2009b, p. 33).

Mieux, ce paradoxe apparent semble trouver une résolution dans la hiérarchisation des objectifs : la priorité est accordée à la promotion des habitants originels. Il apparaît que l'objectif de mixité sociale exogène est un objectif de second rang, après l'objectif de mixité sociale endogène, l'amélioration des conditions de vie des habitants existants.

Les deux mairies concernées placent ces objectifs dans la perspective de créer des « communautés durables ». Ainsi le *Plan pour les communautés durables* de Southwark précise-t-il que le premier objectif de la mairie est d'assurer la promotion individuelle des habitants (*to improve individual life chances*) : « Southwark, c'est avant tout ses habitants, l'ingrédient qui en fait un endroit exceptionnel, et le meilleur atout pour assurer le bien-être futur du *borough* » (2008, p. 15).

#### **g. Le désir d'attirer des ménages extérieurs a-t-il un impact sur l'équilibre entre volets social et urbain ?**

Dans les deux projets étudiés, les acteurs locaux affirment clairement que de manière à financer la construction de nouveaux logements « abordables », il est impératif de vendre une partie du terrain appartenant à la mairie à des opérateurs privés qui construiront des logements destinés à la location privée et à l'accession, donc de pouvoir attirer des populations plus aisées, qui seront à même de louer au prix du marché ou d'acheter un logement dans le quartier. Un facteur clef de succès du projet est en effet, comme indiqué dans le masterplan d'Aylesbury, « la nécessité que le secteur privé s'engage à investir suffisamment » (Southwark, 2009b, p. 164) : « l'objectif est d'augmenter la valeur du quartier d'Aylesbury (...) pour obtenir les financements adéquats pour la rénovation du quartier » (*ibid.*). Comme le souligne l'adjoint au maire de Southwark en charge des questions de rénovation, « choisir d'avoir un projet comportant 50 % de logement abordable, 50 % de logement locatif privé ou destiné à la vente, c'est bon à la fois pour servir nos principes (notre désir de créer des « communautés socialement mixtes »), et pour des raisons financières ».

Cette volonté a un impact sur le contenu du projet de rénovation : ainsi est-il explicite et assumé que la création ou l'amélioration des équipements et du cadre urbain en général est destinée à la fois aux habitants existants et aux populations futures. Cet impératif financier d'« augmentation de la valeur » foncière du quartier dicte en partie l'accent porté sur le volet physique. Par exemple à Aylesbury, la transformation de Burgess Park, à laquelle le maire de Londres contribue à hauteur de 2 millions de livres, et le NDC, de 4 millions, s'inscrit dans la perspective d'augmenter la valeur immobilière du quartier. Néanmoins, cet objectif d'attractivité résidentielle demeure plutôt de second rang, la priorité étant accordée avant tout à l'amélioration des conditions de vie des habitants originels. L'attractivité résidentielle du quartier n'est donc pas un objectif premier du projet, mais un élément important pour assurer sa viabilité financière. Ainsi le projet de South Kilburn est-il moins ambitieux en 2009 qu'en

2005 (il prévoit la construction de moins de logements que prévu, ainsi que la réduction des surfaces moyennes), sous la contrainte des problèmes de financement du projet initial. On peut faire l'hypothèse ici que cette situation financière pourrait éventuellement contribuer à gauchir, de manière temporaire, les principes de reconstitution intégrale des logements abordables et du droit au retour.

Pour d'autres aspects du contenu social des projets, il apparaît que la satisfaction des besoins et la promotion individuelle des habitants sont également au cœur des préoccupations.

## **2. Les retombées du développement pour les habitants**

### **a. L'emploi des habitants**

#### *L'absence de clauses locales d'insertion*

Un point d'articulation important entre le projet de rénovation et le volet social est le recrutement local d'habitants sur les chantiers de construction. Cependant, il n'existe pas de clause locale d'insertion au niveau national en Angleterre. La *Homes and Communities Agency* a pour politique de prendre en compte cette dimension lorsqu'elle sélectionne des projets de rénovation à financer : elle conditionne en partie l'attribution de ses financements à la prévision de formation pour inciter au recrutement local des habitants et ainsi « assurer qu'on investit à la fois dans le logement et dans les gens » (HCA, *Business Plan 2009-2011*, p. 56), même s'il ne s'agit pas d'une obligation légale. Depuis la loi *Local Government Act* de 2000, les collectivités peuvent fixer des objectifs d'embauche locale dans leurs marchés publics. Cette notion, appelée « *local labour in construction* » (LLiC), est bien connue des interlocuteurs, mais elle n'est utilisée ni à Aylesbury, ni à South Kilburn.

#### *De nombreux programmes destinés à promouvoir l'emploi des habitants*

Les deux NDC se positionnent néanmoins sur cette question et préconisent la mise en relation des employeurs de la rénovation urbaine avec les publics au chômage habitant dans le quartier : il s'agit d'une « attente » à Aylesbury (*Year Ten Delivery Plan*, 2009, p. 31). A South Kilburn, une piste de travail est la mise en relation des habitants du quartier avec les offres d'emploi émanant du chantier de rénovation du quartier proche de Wembley. Dans les deux quartiers, de nombreux programmes de formation financés par les NDC permettent de donner des qualifications aux habitants, même s'ils ne sont pas toujours liés aux chantiers de la rénovation.

## **b. Les équipements, vecteurs de promotion des individus**

### *Une priorité absolue pour améliorer les conditions de vie*

Au croisement des volets urbain et social, se situe également la question des équipements. On notera que la programmation des équipements découle dans les deux projets de l'identification précise, menée en partie par des habitants réunis en groupes de travail, des besoins en équipements des résidents. A Aylesbury, la volonté d'améliorer, relocaliser ou créer des équipements est entièrement soutenue par le *New Deal for Communities* : « les membres du conseil d'administration ont décidé que des investissements importants dans des équipements pour le quartier devraient être une priorité » (*Delivery Plan Year Seven*, 2006, p. 16). Le masterplan est explicite sur leur importance : un chapitre entier leur est consacré. Sous-titré « améliorer les opportunités sociales et économiques », il prévoit la création de 2 500 mètres carrés pour des activités économiques, 2 500 destinés à des équipements de santé, 1 150 à des espaces de crèche, etc. Par exemple, le site d'Amersham sera dédié à de nouveaux services de santé. Un centre de formation (*community learning centre*) offrira des services de garderie, l'accès à des salles de classe, etc., en partie financé par le NDC. Le site d'un ancien pub William IV, acheté par le NDC en 2007, sera certainement dédié à divers services à destination des habitants. Une nouvelle école primaire sera créée et l'école Michael Faraday sera agrandie (2009a, p. 66).

A South Kilburn, les équipements jouent aussi un rôle clef pour créer une « communauté durable » : « tous les résidents doivent avoir accès aux emplois, à la santé, au logement, à l'éducation, à des commerces, des loisirs et des équipements communautaires » (Brent, 2005, p. 12). Les équipements sont considérés comme « essentiels au bien-être des gens » (*id.*, p. 19). En outre, cette volonté de renouveler l'offre d'équipements s'adosse à la nécessité de renforcer l'offre de services aux habitants en prévision de la croissance de la population : dans la « stratégie » (*core strategy*) d'aménagement du *borough* de Brent, South Kilburn est en effet identifié comme une « zone de croissance » (*growth area*) destinée à accueillir une population plus importante. Dans ce cadre, un élément essentiel pour assurer une croissance « durable » du quartier est d'élargir l'offre d'équipements, selon le principe « *infrastructure to support development* » (Brent, 2009b, p. 47). En pratique, il est prévu de construire une nouvelle école primaire, un centre de santé, trois centres de quartier (*community centres*), deux maisons pour les jeunes, un nouveau gymnase, de nouveaux espaces verts, etc.

### *Des équipements destinés aux habitants existants et futurs*

Quant à la destination des nouveaux équipements, elle est double, aux dires de la plupart des interlocuteurs : ils doivent servir à la fois les besoins des habitants originels et ceux des nouveaux ménages. Ainsi à South Kilburn, la volonté d'améliorer les services locaux au bénéfice des résidents est-elle explicite, par exemple : « l'équipement de South Kilburn en salles de sports doit contribuer à satisfaire les besoins de la communauté et à augmenter la

pratique du sport et améliorer la santé des habitants » (Brent, 2005, p. 22). A Aylesbury, l'amélioration de Burgess Park doit bénéficier aux habitants actuels, mais également permettre d'augmenter la valeur foncière du quartier pour attirer des opérateurs privés.

L'examen de l'observation et de l'évaluation locales des projets de rénovation permet d'affiner la compréhension des intentions des acteurs des projets locaux.

## Quatrième partie. L'évaluation locale

### 1. La mesure de l'évolution des caractéristiques de la population, privilégiée

Les projets de renouvellement urbain étudiés visent clairement la réduction des écarts entre ces quartiers et le reste du territoire. Etant donné que le programme *New Deal for Communities* a été explicitement fondé sur cet objectif et que son succès sera jugé sur sa capacité à réduire les écarts, nous avons étudié le choix des indicateurs de performance de ce programme. La référence spatiale employée est alternativement la moyenne nationale ou celle du *borough*, et l'année de référence est en général celle qui précède la mise en place du programme NDC. Ainsi les NDC Aylesbury et South Kilburn ont-ils choisi au début du programme une série d'indicateurs de résultats (*outcomes*), qu'ils ont parfois affinés ou révisés au cours du temps. Le suivi des changements se fonde en partie sur des études sur les ménages, commanditées à Ipsos Mori par le ministère DCLG pour les 39 NDC, et publiées tous les deux ans (2002, 2004, 2006, 2008), ainsi que sur des observations locales menées par les équipes des NDC. Le suivi de cohortes a été expérimenté dans les deux quartiers, mais s'est avéré peu concluant étant donné la difficulté de suivre les mêmes habitants dans des quartiers où la mobilité est forte.

Il apparaît que ce sont les indicateurs portant sur les caractéristiques de la population qui ont été privilégiés : ainsi à Aylesbury, douze indicateurs sur dix-sept y renvoient-ils (fig. 15). Par exemple, il s'agit de réduire de moitié la proportion d'habitants qui citent le manque de qualifications comme une barrière pour l'accès à l'emploi (de 23 % en 1999 à 11,5 % en 2010) (*Year Ten Delivery Plan*, 2009). L'observation de la mise à niveau des services publics paraît sous-représentée : à South Kilburn, seuls quatre des vingt « résultats » à obtenir, par exemple l'augmentation et l'amélioration des équipements destinés aux jeunes et aux enfants, s'y rapportent (*Year Nine Delivery Plan*, 2009). Enfin, l'observation de l'évolution des attributs du quartier est plutôt minoritaire : dans les deux cas, elle porte notamment sur la réduction du taux de criminalité.

Cette démarche d'observation se distingue d'une démarche authentiquement évaluative, dans la mesure où il est impossible d'établir de manière formelle un lien de cause à effet entre la mise en œuvre du programme NDC et les changements observés. Si le vocabulaire employé renvoie aux *outcomes*, par contraste avec les *outputs*<sup>22</sup>, il est cependant très difficile d'imputer les éventuelles améliorations des « résultats » obtenus (par exemple, un meilleur taux de réussite scolaire) au programme, d'une part car il est difficile de manière générale de juger de l'impact réel d'une politique publique sur l'évaluation d'un territoire et que le NDC n'est pas le seul dispositif à s'appliquer dans ces quartiers, et d'autre part, la très

---

<sup>22</sup> Cette distinction classique distingue les *outputs*, considérés comme les résultats concrets, directs des actions menées, des *outcomes*, ou les conséquences de ces résultats, en lien avec les objectifs souhaités lors de la mise en place de l'action (cf. par ex. Perret, 2008).

forte mobilité des habitants empêche de considérer l'observation d'une meilleure « performance » comme l'indicateur de l'amélioration des conditions de vie des mêmes habitants : à South Kilburn, on estime que 20 % de la population change tous les deux ans (Ipsos Mori, 2008).

**Fig. 15 – Les indicateurs de résultats du NDC d'Aylesbury.**

D'après Aylesbury NDC (2009) *Year Ten Delivery Plan*.

Résultat 1 : Augmenter la proportion d'habitants satisfaits de vivre dans le quartier de 49 % en 2000 à 85 % en 2010.
Résultat 2 : Augmenter la proportion d'habitants vivant dans le quartier depuis plus de dix ans de 48 % en 1999 à 58 % en 2010.
Résultat 3 : Réduire le taux de criminalité de 408 à 179 pour mille habitants.
Résultat 4 : Réduire la peur du crime de 32 % à 25 %.
Résultat 5 : Réduire la proportion de crimes commis par des jeunes gens à la moyenne du <i>borough</i> .
Résultat 6 : Réduire d'au moins 75 % l'écart entre les élèves d'Aylesbury et la moyenne nationale pour l'obtention du niveau 4 d'Anglais (Key Stage 2).
Résultat 7 : Réduire d'au moins 75 % l'écart entre les élèves d'Aylesbury et la moyenne nationale pour l'obtention du niveau 4 de Mathématiques (Key Stage 2).
Résultat 8 : Réduire d'au moins 40 % l'écart entre les élèves d'Aylesbury et la moyenne nationale pour l'obtention de 5 A*-C au test GCSE.
Résultat 9 : Réduire de moitié la proportion d'habitants qui citent le manque de qualifications comme une barrière pour l'accès à l'emploi (de 23 % en 1999 à 11,5 % en 2010) et la garde des enfants comme une barrière pour l'accès à la formation et à l'emploi (de 16 % en 1999 à 11 % en 2010).
Résultat 10 : Réduire la proportion d'habitants citant le manque d'information, de formation, de conseils, les problèmes de langue et de confiance en soi comme des barrières pour l'accès à l'emploi.
Résultat 11 : Réduire de 20 % le chômage (de 16 % en 1999 à 12,8 % en 2010) et réduire la proportion de chômeurs de plus d'un an de 78 % en 1999 à 39 % en 2010.
Résultat 12 : Augmenter la proportion d'adultes pratiquant plus de trois activités physiques par semaine de 49 % à 60 %.
Résultat 13 : Augmenter la proportion d'habitants se disant en bonne santé durant les 12 derniers mois de 45% à 59% en 2010.
Résultat 14 : Augmenter la proportion d'habitants mangeant 5 fruits et légumes par jour de 36 % à 40 %.
Résultat 15 : Augmenter la proportion d'habitants engagés dans une activité associative durant les trois dernières années de 8 % à 21 % en 2010.
Résultat 16 : Atteindre l'Equalities Standard for Local Government en 2010.
Résultat 17 : Réduire le nombre de foyers dont aucun membre ne travaille de 25 % à 20 %.

## 2. Des indicateurs qui traduisent la quête de mixité sociale endogène

La prépondérance de l'emploi d'indicateurs portant sur les caractéristiques de la population porterait à conclure à la priorité accordée au retour des quartiers dans le droit commun par une mixité sociale exogène. Or, l'usage de certains indicateurs laisse plutôt penser que les NDC ne visent pas une mixité sociale exogène à travers le changement socio-économique du profil de la population qu'ils observent, mais une mixité endogène. Ainsi, le premier « résultat » à atteindre à South Kilburn est-il de « proposer une gamme de logement de haute qualité, abordable et bien entretenue pour répondre aux besoins des gens à South Kilburn ; renforcer la diversification du logement pour les habitants de South Kilburn tout en maintenant la même proportion de logement social ». Cet objectif se décline en plusieurs indicateurs plus précis, dont celui selon lequel « en 2025, 100 % des locataires existants auront un logement neuf ou réhabilité » (*Year Nine Delivery Plan*, 2009 p. 29).

Au total, la lecture de ces indicateurs indique que l'objectif premier est bien la promotion sociale des habitants existants.

## Conclusion

La lecture des intentions contenues dans les deux projets de rénovation, de leur contenu social et du jeu d'acteurs local permet d'avancer certaines conclusions partielles quant à l'articulation des volets social et urbain. La conscience de l'importance d'adopter une approche intégrée ou holistique est très présente dans le discours des acteurs locaux, et s'inscrit dans un cadre national promu par le *New Labour*. Elle est en partie reflétée par le foisonnement des partenariats entre acteurs. A ce titre, le partenariat le plus intéressant à observer est celui qui se tisse entre la mairie et le NDC : le fait qu'ils conçoivent, mettent en place et financent en commun le projet de rénovation, dans un processus continu de négociations, semble indiquer la prévalence d'une gouvernance partagée au service de l'amélioration des conditions de vie des habitants. En outre, le projet de rénovation urbaine est un projet de territoire, porté par les acteurs locaux : c'est l'entrée par le projet plutôt que par dispositif, qui est privilégiée. La flexibilité des arrangements et des financements, bien qu'elle puisse éventuellement induire une certaine précarité, contribue à conférer aux acteurs locaux une grande autonomie.

Surtout, l'approche par le développement communautaire donne une place essentielle aux habitants originels dans les instances locales. On peut avancer une hypothèse à ce titre : le primat de l'approche intégrée semble en partie corrélé à la mise en pratique du développement communautaire, incarnée dans le programme *New Deal for Communities*. Même problématique, l'implication des habitants tend à promouvoir un principe directeur, la satisfaction de leurs besoins et leur promotion sociale. Les projets de renouvellement urbain étudiés reflètent bien cette volonté, en établissant quelques principes qui indiquent que les habitants existants sont au cœur de la démarche et permettent de penser et mener de conserve rénovation du cadre urbain et promotion sociale des habitants. Les habitants sont considérés à la fois comme les co-producteurs du projet de rénovation, aux côtés des acteurs institutionnels, et la *fin* ultime du projet de rénovation.

Le contenu même du projet urbain ainsi que la politique de relogement tendent à promouvoir la satisfaction des besoins des habitants originels, tout en préparant l'arrivée éventuelle de nouveaux ménages, dans la mesure où sont privilégiés la densification résidentielle, le remplacement du stock de logements abordables à hauteur de 100 % minimum, ainsi que le « droit au retour » dans le quartier. Les équipements sont au cœur du nouveau projet urbain et visent à remplir les besoins individuels et « communautaires » des habitants, originels et futurs. De nombreux projets socio-économiques à destination de la promotion individuelle des habitants, sont menés dans le cadre des NDC, parallèlement à la conduite du projet de rénovation urbaine.

Le primat de la mixité endogène sur la mixité exogène permet d'éviter des impacts négatifs du projet sur les habitants originels. Ce constat est repris dans d'autres études de cas

britanniques (Dansereau et al., 2002 ; Berube, 2005). A ce titre, la démarche évaluative locale reflète bien la priorité accordée à la promotion sociale des habitants originels. On peut également avancer l'idée selon laquelle l'articulation des volets social et urbain, voire le primat d'une approche de la rénovation qui rend presque caduque la distinction entre interventions « sociales » et « urbaines », repose sur une certaine vision, propre au *New Labour*, de la rénovation comme instrument de création de « communautés durables » (*sustainable communities*), objectif de premier rang : la priorité est accordée à la promotion sociale des habitants, dans toutes ses dimensions.

Néanmoins, les questions financières et le jeu d'acteurs qui en résulte – l'importance d'attirer des opérateurs privés dans le quartier – sont des contraintes qui peuvent influencer en partie le contenu du projet. Les mécanismes de financement des projets de rénovation nécessitent en effet d'attirer des investisseurs privés pour financer la construction du logement abordable, destiné essentiellement aux résidents originels (*to cross-subsidize affordable housing*). Dès lors, la *gentrification* du quartier, entendue ici comme mixité sociale exogène, est éventuellement un instrument, pragmatique, d'obtention de fonds pour assurer la viabilité du projet d'ensemble.

Au total, il semble que dans les deux cas étudiés, le volet urbain s'inscrive dans le projet social de promotion des habitants existants, horizon des politiques de renouvellement urbain. On soulignera simplement que le choix de ce principe directeur – placer les habitants au cœur du projet de rénovation - est au seul risque de sa viabilité financière, dans le cadre législatif et financier actuel de la rénovation posé par l'Etat central britannique. A bien des égards, le système de rénovation urbaine britannique semble indiquer que la prise en compte accrue des besoins des habitants du quartier est une manière de dépasser partiellement la dichotomie entre amélioration du cadre urbain et promotion sociale des habitants – entre les approches *place* et *people*.

## Bibliographie

Alcock, P. (2004) "Participation or pathology: Contradictory Tensions in Area-Based Policy", *Social Policy & Society*, 3 (2), pp. 87-96.

Ambrose, P. (2002) *Second Best Value: The Central Stepney SRB – How non joined-up Government Policies undermine cost-effectiveness in regeneration*, Health and Social Policy Research Centre, Brighton, University of Brighton.

Amin, A., Massey, D. et Thrift, N. (2000) *Cities for the Many not the Few*, Bristol, The Policy Press.

Atkinson, R. (2000) "Narratives of policy: the construction of urban problems and urban policy in the official discourse of British government 1968-1998", *Critical Social Policy*, 20 (2), pp. 211-232.

Atkinson, R., Moon, G. (1994) *Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market*, Londres, Macmillan.

Aylesbury New Deal for Communities (2009) *Year Ten Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2008) *Year Nine Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2007) *Year Eight Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2006) *Year Seven Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2005) *Year Six Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2004) *Year Five Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2003) *Year Four Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2002) *Year Three Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2001) *Year Two Delivery Plan*.

Aylesbury New Deal for Communities (2000) *NDC Delivery Plan*.

Bailey, N., Barker, A. et MacDonald, K. (1995) *Partnership agencies in British urban policy*, Londres, UCL Press.

Beatty, C., Cole, I., Grimsley, G., Hickman, P., et Wilson, I. (2004) *Housing & the Physical Environment: Will residents stay and reap the benefits?* Centre for Regional Economic and Social Research (CRESR), Sheffield, Sheffield Hallam University.

Beatty, C., Goyder, E., Grimsley, M., Manning, J. et Peters, J. (2004) *Health of NDC residents: who has the most to gain?* CRESR, Sheffield: Sheffield Hallam University.

Beider, H. (dir.) (2007), *Neighbourhood Renewal and Housing Markets: Community Engagement in the US and the UK*, Londres, Blackwell.

Bennington, J., Fordham, T. et Robinson, D. (2004) *Housing in London NDCs: Situations, Challenges and Opportunities (Research Report 59)*, CRESR, Sheffield, Sheffield Hallam University: Sheffield.

Berube, A. (2005) *Mixed Communities in England. A US Perspective on Evidence and Policy Prospective*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Blair, T. (1997), Discours "Bringing Britain Together", Aylesbury, 8 décembre 1997.

Bolton, R. (1992) "'Place prosperity vs. people prosperity' revisited: an old issue with a new angle", *Urban Studies*, 29 (2), pp. 185-203.

Bowie, D. (2009) *Politics, Planning and Homes in a World City. The Mayor of London Spatial Planning and Housing Strategy in London 2000-2008* (à paraître).

Brent Council (2009a) *Draft Revised Masterplan for South Kilburn*.

Brent Council (2009b) *Brent Core Strategy*.

Brent Council (2005) *South Kilburn Supplementary Planning Document (SPD)*.

Brownill, S., Razzaque, K., Stirling, T. et Thomas, H. (1996) "Local governance and the regulation of urban policy in the UK: the case of Urban Development Corporations", *Urban Studies*, 33 (8), pp. 1337-55.

Cambridge Economic Associates (2001) *National Evaluation of New Deal for Communities. Scoping Report updating the review of the evidence base for regeneration policy and practice*.

Cameron, S. (2003) Gentrification, housing redifferentiation and urban regeneration: 'going for growth' in Newcastle upon Tyne, *Urban Studies*, 40, pp. 2367-2382.

Centre for Regional Economic and Social Research (CRESR) (2007) *Patterns of Residential Mobility in New Deal for Communities areas, Research Report 32*, Sheffield, Sheffield Hallam University.

CRESR (2005) *New deal for communities: the annual programme-wide report 2004/5*, Sheffield , Sheffield Hallam University.

CRESR (2004) *New deal for communities: the annual programme-wide report 2003/4*, Sheffield , Sheffield Hallam University.

Chatterton, P., Bradley, D. (2000) ““Bringing Britain Together? The limitations of area-based regeneration policies in addressing deprivation”, *Local Economy*, 15 (2), pp. 98-111.

Cochrane, A. (2007) *Understanding Urban Policy: A Critical Approach*, Malden MA, Blackwell.

Conway, M., Konvitz, J. (2000) Meeting the challenge of distressed urban areas, *Urban Studies* 37 (4), pp. 749-774.

Cowell, R., Martin, S. (2003), “The Joy of Joining Up: Modes of Integrating the Local Government Modernisation Agenda”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21, pp. 159-179.

Dansereau, F. (dir.) (2002), *La mixité sociale en habitation*, Ville de Montréal, mai.

Davies, J. S. (2009) “The limits of joined-up government: towards a political analysis”, *Public Administration*, 87 (1), pp. 80–96.

Davies, J. S. (2005) “Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network”, *Policy Studies*, 26 (3/4), pp. 311–335.

Davies, J. S. (2002) “The governance of urban regeneration: A critique of the ‘governing without government’ thesis”, *Public Administration*, 80 (2), pp. 301-22.

Davies, J. S. (2001) *Partnerships and regimes: the politics of urban regeneration in the UK*, Aldershot, Ashgate.

Department for Communities and Local Government (2008) *Transforming Places; changing lives. A framework for regeneration*, Londres, DCLG.

DCLG (2007) *Large-scale voluntary transfers: negative ballots*, Londres, HMSO.

Department for Environment, Transport and the Regions (2000) *Developing and Testing Ideas*.

Department of Health (2002) *Health and neighbourhood renewal: guidance from the Department of Health and the Neighbourhood Renewal Unit*, Londres, DoH.

Dinham, A. (2007) “Raising expectations or dashing hopes? Well-being and participation in disadvantages areas”, *Community Development Journal*, 42, pp. 181-198.

Dinham, A. (2005) “Empowered or overpowered? The real experiences of participation in the New Deal for Communities”, *Community Development Journal*, 40, pp. 301-312.

Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

Dorling, D., Rigby, J., Wheeler, B., Ballas, D., Thomas, B., Fahmy, E., Gordon, D. et Lupton, R. (2007) *Poverty, wealth and place in Britain, 1968 to 2005*, Bristol, The Policy Press.

Edwards, J. (1995) "Social policy and the city", *Urban Studies*, 32 (4-5), pp. 695-712.

Epstein, R. (2009) *Les opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs*, Centre d'analyse des politiques territoriales, thèse de doctorat, Centre d'analyse des politiques territoriales (à paraître).

Epstein, R. (2005) « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre.

Evans, R., Long, D. (2000) "Estate based regeneration in England: lessons from Housing Action Trusts", *Housing Studies*, 15 (2), pp. 301-307.

Finn, D., Atkinson, R., et Crawford, A. (2006) *The wicked problems of British cities: how New Labour sought to develop a new integrated approach*, Séminaire, France.

Forrest, R., Kearns, A. (1999) *Joined-up Places? Social Cohesion and Neighbourhood Regeneration*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Geddes, M. (2006) "Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), pp. 76-97.

Giddens, T. (1998) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Ginsburg, N. (1999) "Putting the social into urban regeneration policy", *Local Economy*, 14 (1), pp. 55-71.

Goodlad, R. et Atkinson, R. (2004) "Sacred Cows, Rational Debates and the Politics of the Right To Buy after Devolution", *Housing Studies*, vol. 19, 3, mai 2004.

Griggs, J., Whitworth, A., Walker, R., McLennan, D., et Noble, M. (2008) *Person- or place- based policies to tackle disadvantage? Not knowing what works*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Gripaios, P. (2002) "The failure of regeneration policy in Britain", *Regional Studies*, vol. 36, pp. 568-577.

Hall, S. (2007) "Housing, Regeneration and Change in the UK: Estate Regeneration in Tower Hamlets, East London", in Beider, H., *Neighbourhood renewal & housing markets: community engagement in the US & UK*, pp. 249-270, Londres, Blackwell.

Hall, S. (2004) "The Third Way Revisited: New Labour, Spatial Policy and the National Strategy for Neighbourhood Renewal", *Planning, Practice and Research*, 18 (4), pp. 265-277.

Hall, S., Dekker K., Van Kempen, R. Tosics, I. (2005) "Restructuring Large Housing Estates in Europe", in S.G. Hall (dir.) *Restructuring Large-Scale Housing Estates in European Cities: Good Practices and New Visions for Sustainable Neighbourhoods and Cities*, Bristol, Policy Press.

Hall, S. et Hickman, P. (2002) "Neighbourhood renewal and urban policy: a comparison of new approaches in England and France", *Regional Studies*, 36, pp. 691-696.

Hastings, A. (1996) "Unravelling the Process of 'Partnership' in Urban Regeneration Policy", *Urban Studies*, 33 (2), pp. 253-268.

Hickman, P. (2001) *A review of the housing and physical environment element of NDC delivery plans*, CRESR, Sheffield, Sheffield Hallam University.

Hill, D. M. (2000) *Urban Policy and Politics in Britain*, Londres, Macmillan.

Hills, J., Stewart, K. (2005) *A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, Bristol, The Policy Press.

Homes and Communities Agency (HCA) (2008) *Business Plan 2009-2011*.

House of Commons (2000) *Proposed Urban White Paper, Volume 1. Report and Proceedings of the Committee, Session 1999-2000, Environment, Transport and Regional Affairs Committee*, Londres, The Stationery Office.

Imrie, R. et Thomas, H. (1993) "The limits of property-led regeneration", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 11, pp. 87-102.

Imrie, R., Lees, L. et Raco, M. (dir.) (2009) *Regenerating Londres*, Londres, Routledge.

Imrie, R. et Raco, M. (2003) *Urban Renaissance? New Labour, community and urban policy*, Londres, The Policy Press.

Ipsos Mori *New Deal for Communities Household Surveys 2002, 2004, 2006, 2008*.

Johnstone, C. et Whitehead, M. (eds) (2004) *New Horizons in British Urban Policy: Perspectives on New Labour's Urban Renaissance*, Aldershot, Ashgate.

*Kilburn Times* (2008) "History of a scandal beyond belief", 17.01.08.

Kintrea, K. (2007) "Policies and programmes for disadvantaged neighbourhoods: recent English experience", *Housing Studies*, 22, pp. 261-282.

Kirszbaum, T. (2008) *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris, La Documentation française.

Lakehal, L. (2008) *Le Grand Londres : politiques publiques et gouvernance*. Rapport pour la Direction de la Planification et du S.D.R.I.F., Conseil régional d'Ile-de-France, non publié.

Lawless, P. (2007) "Continuing dilemmas for area-based urban regeneration: evidence from the New Deal for Communities Programme in England", *People, Place and Policy Online*, 1, pp. 14-21.

Lawless, P. (2006) "Area-based Urban Interventions; Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England", *Urban Studies*, 43 (11), pp. 1991-2011.

Lawless, P. (2004) "Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for Communities in England", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22 (3), pp. 383-399.

Lees, L. et Ley, D. (2008) Introduction to special issue on gentrification and public policy, *Urban Studies*, 45 (12), pp. 2379-2384.

Le Goff, W. (2006) *Divisions sociales et question du logement en Grande-Bretagne, entre ethnicisation et privatisation, les cas de Leicester et Bradford*, thèse de doctorat, Université de Caen, sous la direction de P. Petsimeris, Paris 1 (à paraître).

Le Goff, W. (2008) « La suburbanisation des minorités ethniques aisées à Leicester (Angleterre) : la constitution d'une *ethnic suburbia* », *Géocarrefour*, vol. 83 (2).

Lupton, R. (2003) *Poverty Street: The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*, Bristol, The Policy Press.

Malpass, P. (2005) *Housing and the Welfare State: The Development of Housing Policy in Britain*, Londres, Palgrave Macmillan.

Marsh, A., Cowan, D. (2001) "New Labour, Same old Tory housing policy?" *Modern Law Review*, 64 (2), pp. 260-279.

Mawson, J., Hall, S. (2000) "Joining it up locally? Area regeneration and holistic government in England", *Regional Studies*, 34, pp. 67-79.

Mayor of London (2009), *Housing Strategy (Draft)*.

Mayor of London (2008), *London Plan*.

McGhee, D. (2004) *Intolerant Britain ? Hate, Citizenship and Difference*, Londres, The Open University Press.

Modarres, A (2002) "Persistent poverty and the failure of Area-Based Initiatives in the US", *Local Economy*, 17(4), pp. 389-302.

Mullins, D. et Murie, A. (2006) *Housing Policy in the UK*, Londres, Palgrave Macmillan.

National Audit Office (NAO) (2003) *Improving Social Housing Through Transfer*, Londres, The Stationery Office.

New Deal for Communities (2000), *Developing and Testing Ideas*, DETR.

Oatley, N. (2000) "New Labour's Approach to Age-old Problems: Renewing and revitalising poor neighbourhoods - the national strategy for neighbourhood renewal", *Local Economy*, 15, 2, pp. 86-89.

Oatley, N. (dir.) (1998) *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, Londres, Paul Chapman Publishers.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2005) *Sustainable Communities. Homes for All*, Londres, ODPM.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2003) *Sustainable Communities Plan. Building for the future*, Londres, ODPM.

Parkinson, M., Ball, M., Blake, N. et Key, T. (2009) *The Credit Crunch and Regeneration: Impact and Implications. An Independent Report to the Department for Communities and Local Government*.

Perret, B. (2008) *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, Repères.

Perrons, D., Skyers, S. (2003) "Empowerment through participation? Conceptual explorations and a case study", *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, 2, pp. 265-285.

Pollitt, C. (2003) "Joined-up Government: a Survey", *Political Studies Review*, 1, pp. 34-49.

Porter, L., Shaw, K. (dir.) (2009) *Whose Urban Renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies*, Londres, Routledge.

Raco, M. (2007) "Securing Sustainable Communities: Citizenship, Safety and Sustainability in the New Urban Planning", *European Urban and Regional Studies*, 14, pp. 305-320.

Shaw, K., Robinson, F. (1998) "Learning from experience? Reflections on two decades of urban policy", *Town Planning Review*, 69 (1), pp. 49-63.

Social Exclusion Unit (SEU) (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: A National Strategy Action Plan*, Londres, HMSO.

SEU (1998) *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal*, Londres, HMSO.

Shaw, K., Robinson, F. (1998) "Learning from experience? Reflections on two decades of urban policy", *Town Planning Review*, 69 (1), pp. 49-63.

Smith, I., Lepine, E. et Taylor, E. (dir.) (2007) *Disadvantaged by where you live?* Bristol, Policy Press.

South Kilburn New Deal for Communities (2009) *Year Nine Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2008) *Year Eight Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2007) *Year Seven Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2006) *Year Six Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2005) *Year Five Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2004) *Year Four Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2003) *Year Three Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2002) *Year Two Delivery Plan*.

South Kilburn New Deal for Communities (2001) *NDC Delivery Plan*.

Southwark Council (2009a) *Aylesbury Area Action Plan. Baseline report*.

Southwark Council (2009b) *Aylesbury Area Action Plan*.

Southwark Council (2008) *Southwark 2016. Sustainable Community Plan*.

Stewart, J. et Rhoden, M. (2003) A review of social housing regeneration in the Londres, *The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health*, 123 (1), pp. 23-32.

Sullivan, H. (2005) "Is Enabling Enough? Tensions and Dilemmas in New Labour's Strategies for Joining-up Local Governance", *Public Policy and Administration*, 20 (4), pp. 10-24.

Syrett, S. et North, D. (2008) *Renewing neighbourhoods. Work, enterprise and governance*, Bristol, The Policy Press.

*The Guardian* (2005) "The Big Squeeze", 22.09.2005.

*The Times* (2008) "Demolition of the Aylesbury Estate: a new dawn for Hell's waiting room?" 20.08.2008.

Tiesdell, S. (2001) "A Forgotten Policy? A perspective on the evolution and transformation of Housing Action Trust Policy, 1987-99", *European Journal of Housing Studies*, 1(3), pp.357-383.

Tunstall, R. (2003) "Mixed Tenure" Policy in the UK: Privatisation, Pluralism or Euphemism?" *Housing, Theory and Society*, 20, 3, pp. 153-159.

Tunstall, R., Coulter, A. (2006) *Twenty-five years on twenty estates: Turning the tide?* Bristol, The Policy Press.

Turok, I. (1992) "Property-led urban regeneration: panacea or placebo?" *Environment and Planning A*, 24 (3), pp. 361-379.

Urban Task Force (1999) *Towards an Urban Renaissance*. Londres. Routledge.

Van Beckhoven, E., Aalbers, M. B. (2007) *The integrated approach in large housing estates: more than just a philosophy?* Faculty of Geosciences, Utrecht University (miméographe).

Van Beckhoven, E. (dir.) (2005) *Physical Policies for Social Problems, Restructuring Large Housing Estates in Europe: Policies, Practices and Perspectives*, Conference for Researchers and Policymakers, 19-21 mai, Ljubljana.

Van Kempen. R. et al. (2005) *Restructuring large housing estates in Europe*, Bristol: The Policy Press.

Wallace, A. (2007) "'We have had nothing for so long that we don't know what to ask for': Borough of Brent", *The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health*, 123, pp. 23-32.

Wallace, A. (2007) "New Deal for Communities and the regeneration of socially excluded terrain, *Social Policy and Society*", 6 (1), pp. 1-12.

Wallace, M. (2001) "A New Approach to Neighbourhood Renewal in England", *Urban Studies*, 38 (12), pp. 2163-2166

Watt, P. (2009) "Social housing and regeneration in Londres", in Imrie, Lees and Raco (dir.) *Regenerating Londres*, Londres, Routledge, pp. 212-233.

Watt, P., Jacobs, K. (2000) "Discourses of social exclusion: an analysis of 'Bringing Britain together': a national strategy for neighbourhood renewal", *Housing, Theory and Society*, 17, pp. 14-26.

Wilkinson, D., E. Appelbee (1999) *Implementing holistic government. Joined-up action on the ground*, Londres, Demos.

Wilks-Heeg, S. (1996) "Urban experiments limited revisited: urban policy comes full circle", *Urban Studies*, 33 (8), pp. 1263-1276.

## Sites Internet

Site de la HCA : <http://www.homesandcommunities.co.uk/>

Site de DCLG : <http://www.communities.gov.uk/corporate/>

Portail de l'évaluation nationale du programme New Deal for Communities (Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University) : <http://extra.shu.ac.uk/ndc/>

Site des statistiques géolocalisées (Neighbourhood Statistics) : <http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/>

Site du programme NDC d'Aylesbury / Creation Trust : <http://www.creationtrust.org/>

Site du projet de rénovation, mairie de Southwark : <http://www.aylesburyregeneration.org.uk/>

Site du Local Strategic Partnership de Southwark, Southwark Alliance : <http://www.southwarkalliance.org.uk/>

Site du NDC de South Kilburn, South Kilburn Partnership : <http://www.skpartnership.net/>

Site de la mairie de Brent : <http://www.brent.gov.uk/>

Site du Local Strategic Partnership de Brent, Brent Brain : <http://www.brentbrain.org.uk>

## Annexe 1 – Liste des acteurs rencontrés

*Les entretiens sur site ont été menés de juillet à septembre 2009.*

### **Etat central**

- Le directeur adjoint de la section londonienne, *Homes and Communities Agency* ;
- La responsable du renouvellement urbain de *Government Office for London*.

### **Aylesbury (Southwark) :**

- La directrice adjointe de l'équipe de projet d'Aylesbury (*Aylesbury Regeneration Team*), mairie de Southwark ;
- Un chargé de mission de l'équipe de projet d'Aylesbury, mairie de Southwark ;
- L'adjoint au maire chargé du logement (conservateur) ;
- L'adjoint au maire chargé de la rénovation urbaine (libéral-démocrate) ;
- Un professeur d'aménagement (*London Metropolitan University*) membre du conseil d'administration du *New Deal for Communities / Creation Trust* ;
- Un résident du quartier membre du conseil d'administration du NDC / *Creation Trust*, président de l'association d'habitants BACC84 et président de l'association *Christian Trust* ;
- Un chargé de mission « aménagement » de l'équipe du NDC ;
- Un « coordinateur local » (*area coordinator*) du *Local Strategic Partnership Southwark Alliance*.

### **South Kilburn (Brent) :**

- Deux chargés de mission du service de l'urbanisme et de l'aménagement, mairie de Brent ;
- La directrice-adjointe du service logement, mairie de Brent ;
- Le directeur-adjoint du *South Kilburn Housing Project*, mairie de Brent ;
- L'adjoint au maire chargé de la rénovation (conservateur) ;
- La conseillère municipale chargée de l'éducation, circonscription de Kilburn (travailleuse) ;
- Le directeur et la directrice-adjointe du *South Kilburn Partnership* ;
- La directrice de l'équipe *South Kilburn New Deal in the Community Outreach Team*, association *Brent in 2 Work* ;
- Le fondateur et directeur de l'association locale d'insertion professionnelle *Community Careers*.

## Annexe 2 - Grille d'entretien

### 1) Overview of the regeneration project:

Are there documents which specify the objectives and content of the physical regeneration scheme? Are there documents which specify each actor's responsibilities and powers in the regeneration project? Did you participate in drafting those documents? Who is funding initiatives that are cross-cutting between the physical regeneration scheme and socio-economic renewal (both in terms of investment costs and operating costs)?

### 2) The notion of 'holistic project':

Are you familiar with the notion of integrated / joined up / holistic project? How would you define it? Would you say that the regeneration project is integrated? Did you notice any evolution through time in the degree of integration of the project?

### 3) The 'joined up' approach to problems in practice:

How do actions led by the NDC link up with the physical regeneration scheme? Did/does the NDC intend to include socio-economic initiatives in the current physical regeneration scheme? Was this successful?

Which socio-economic initiatives, if any, do you support, in the context of the physical regeneration scheme? Would you say that the prime objective of the project is to 'root' existing residents or to attract new households? Are you familiar with the notion of "residential upwards mobility"?

### 4) The partnership working in practice:

Who are your main partners? Do 'physical regeneration' actors and 'socio-economic' actors meet and work together? Are there specific institutional joint arrangements, venues and times to organise the partnership working? Who steered the partnership working?

Are you working with the other actors on common issues or just sharing information on your respective actions? Is the partnership-working overall satisfactory?

According to you, who is steering the regeneration process: 'physical regeneration' actors or 'socio-economic' actors? Is there a hierarchy between physical regeneration and 'social' interventions? To what extent is the NDC influencing the physical regeneration scheme?

### 5) Evaluation

Do you assess the performance of your actions? Which indicators do you use? Do you review policies if there are unsatisfactory results? How do you interpret locally the national objective of 'reduction of the gaps between poor neighbourhoods and the rest of the country': in terms of equalisation of public investment or of 'normalisation' of the socio-economic profile of the population?

## Annexe 3 - La diversité des sources de financement du projet de rénovation d'Aylesbury

Phase/works	Time scale	Organisation responsible for coordinating implementation	Funding (2008 costs) and sources
Phase 1 housing	2009-2016	Southwark Council in partnership with GOL, GLA, HCA and NDC Site 1a to be developed by London & Quadrant Remaining sites to be developed by RSL and private sector developer	London Housing Board: £10m, NDC funding: £19m; and Homes and Community Agency (amounts tbc).
Phase 2 housing	2013-2018	Southwark Council with appointed PFI contractor/developer partner	Private Finance Initiative (Round 6) Other funding to be confirmed.
Phase 3 housing	2017-2020	Southwark Council with appointed PFI contractor/developer partner	Private Finance Initiative (Round 6) Other funding to be confirmed.
Phase 4 housing	2020-2027	Sites to be developed by RSL and private sector developer	Homes and Communities Agency (amounts tbc).-
Green fingers (King William IV, Bagshot, Chumleigh green fingers)	2012-2022	Southwark Council or an appointed developer/RSL contractor/developer	Infrastructure tariff: £1.47m
Burgess Park	2012-2017	Southwark Council and appointed contractor	GLA Priority Parks Scheme: £2m; council match funding: £2m; NDC match funding: £4m; infrastructure tariff: £12m
CHP	Phased from 2011-2021	Southwark Council or an appointed supplier	Infrastructure tariff: £13m
Albany Road	2012-2014	Southwark Council or an appointed contractor/developer	Infrastructure tariff: £5m
Thurlow Street	2014-2016	Southwark Council or an appointed contractor/developer	Infrastructure tariff: £5m
Play space	All phases	Southwark Council or an appointed contractor	Infrastructure tariff: £4.7m
Squares and Public Spaces (Surrey Square, East Street, Westmoreland Road, Amersham, Michael Faraday and Portland St	Phases 1,3 and 4	Southwark Council or an appointed contractor	Infrastructure tariff: £4.9m
Health Facilities	2009-2016	Southwark Council and Southwark PCT	S106 obligations: £4.04m
Aylesbury Resource Centre	2009-2016		
Employment space	2013 and 2018	Developer partner	Cross subsidy from private development
Retail space	All 4 phases	Developer partner	Cross subsidy from private development
Pre-school facilities	Phases 1, 3 and 4	Southwark Council	Infrastructure tariff: £1.65m
Michael Faraday school and Community Learning Centre	2009-2010	Southwark Council	Building Schools for the Future Programme
Walworth Academy	2009-2010	Southwark Council	Building Schools for the Future Programme
Walworth Secondary School	2009-2013	Southwark Council	Building Schools for the Future Programme

Source : Southwark Council (2009) *Aylesbury Area Action Plan*, p. 74.

# Table des matières

<b>Abréviations</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<i>Présentation des études de cas</i> .....	5
<b>Première partie. La politique de rénovation urbaine britannique</b> .....	<b>11</b>
1. <i>Mise en perspective historique de la rénovation urbaine</i> .....	11
a. La « redécouverte de la pauvreté » dans les années 1960.....	11
b. Le tournant économique des années 1970.....	12
c. Les politiques urbaines sous Thatcher : « <i>brick and mortar</i> » (1979-1991).....	12
d. La politique de la ville sous Major : les prémisses d’une approche intégrée et partenariale (1991-1997).....	13
e. Le <i>New Labour</i> .....	14
2. <i>Les institutions britanniques de la rénovation urbaine</i> .....	14
a. Au niveau national, les programmes émanant de <i>Homes and Communities Agency</i> et de la <i>National Strategy for Neighbourhood Renewal</i> .....	14
b. Des projets de rénovation élaborés par les acteurs locaux.....	16
c. Le rôle des opérateurs privés dans le financement des projets.....	19
3. <i>Principes et objectifs de la rénovation urbaine</i> .....	20
a. Les principes d’action de la <i>National Strategy for Neighbourhood Renewal</i> .....	20
b. La construction de logements abordables.....	20
c. La participation des habitants comme condition de succès des projets.....	21
d. La création de « communautés durables ».....	21
e. Quel rôle de l’ethnicité ?.....	22
4. <i>L’approche globale vue par le New Labour : « investing in people, not just buildings »</i> .....	23
a. L’approche holistique au niveau national.....	23
b. Le credo « <i>New homes are not enough</i> » : une appréhension holistique des problèmes urbains au niveau local.....	26
<b>Deuxième partie. L’articulation des procédures et l’approche partenariales plébiscitées</b> .....	<b>28</b>
1. <i>L’articulation des procédures</i> .....	28
a. La combinaison des lignes de financement.....	28
b. Le masterplan, document à vocation « holistique ».....	31
2. <i>L’approche partenariale, modalité clef des relations entre acteurs</i> .....	31
a. Des projets négociés, conçus et portés par les acteurs locaux.....	31
b. « <i>Joined-up government</i> » : un mode de gouvernance plébiscité.....	33
3. <i>L’approche par le développement communautaire</i> .....	39
<b>Troisième partie. Le contenu social du projet de rénovation</b> .....	<b>41</b>
1. <i>Relogement : la volonté de satisfaire avant toute chose les besoins en logement des résidents</i> .....	41
a. L’identification précise des besoins des habitants, pour informer le contenu du programme.....	41

b.	Le rôle important de la participation dans la définition de la typologie des logements.....	42
c.	La diversification de l'offre de logement, condition des parcours résidentiels ascendants.....	42
d.	Deux principes clefs : le « droit au retour » dans le quartier, la reconstitution de l'offre de logements abordables.....	43
e.	La règle du « deux pour un » : doubler les densités pour augmenter l'offre de logements .....	45
f.	La double quête de mixité sociale endogène et exogène .....	45
g.	Le désir d'attirer des ménages extérieurs a-t-il un impact sur l'équilibre entre volets social et urbain ? .....	46
2.	<i>Les retombées du développement pour les habitants.....</i>	47
a.	L'emploi des habitants.....	47
b.	Les équipements, vecteurs de promotion des individus .....	48
<b>Quatrième partie. L'évaluation locale .....</b>		<b>50</b>
1.	<i>La mesure de l'évolution des caractéristiques de la population, privilégiée .....</i>	<i>50</i>
2.	<i>Des indicateurs qui traduisent la quête de mixité sociale endogène .....</i>	<i>52</i>
<b>Conclusion.....</b>		<b>53</b>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>55</b>
<b>Annexe 1 – Liste des acteurs rencontrés .....</b>		<b>65</b>
<b>Annexe 2 - Grille d'entretien.....</b>		<b>66</b>
<b>Annexe 3 - La diversité des sources de financement du projet de rénovation d'Aylesbury .....</b>		<b>67</b>
<b>Table des matières .....</b>		<b>68</b>