

# SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES : ÉTUDE COMPARATIVE

*Synthèse*

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE



# SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES :

## ÉTUDE COMPARATIVE

### SYNTHESE DES MONOGRAPHIES

**Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France**

15, rue Falguière - 75740 PARIS CEDEX 15 - Tél. : 01 53 85 53 85 - Télécopie : 01 53 85 76 02 -

Directeur général : François DUGENY

Directeur général adjoint, délégué à la stratégie et au développement : Gérard LACOSTE

Département Démographie Habitat Equipements et Gestion Locale

Directrice : Christine CORBILLÉ

Synthèse des monographies rédigée par Anne-Claire DAVY, Brigitte GUIGOU, Mariette SAGOT

Étude comparative : Anne-Claire DAVY, Brigitte GUIGOU, Olivier MANDON, Mariette SAGOT

© IAURIF – Octobre 2005

Crédits photos : Berlin Partner ; CRIF : Marc Moreau ; IAURIF : Anne-Claire DAVY, Brigitte GUIGOU, Jean-Jacques GUILLOUET, Paul LECROART, Mariette SAGOT ; Office espagnol du tourisme.

## Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative

### Synthèse des monographies

Cette étude comparative sur la ségrégation urbaine et les politiques publiques est le fruit d'un travail collectif engagé à l'initiative de l'Iaurif, dirigé par François DUGENY, sur une proposition de Gérard LACOSTE, Directeur général adjoint, délégué à la stratégie et au développement. Gérard LACOSTE a accompagné la réalisation de cette étude.

Ce projet, coordonné par Brigitte GUIGOU, a mobilisé Anne Claire DAVY, Brigitte GUIGOU, Olivier MANDON et Mariette SAGOT, autour des publications suivantes :

Monographie de Barcelone  
Auteur : Brigitte GUIGOU  
Date de publication : juillet 2005

Monographie de Berlin  
Auteur : Anne Claire DAVY  
Date de publication : juillet 2005

Monographie d'Ile-de-France  
Auteurs : Anne Claire DAVY, Brigitte GUIGOU, Olivier MANDON, Mariette SAGOT  
Date de publication : juillet 2005

Monographie de Londres  
Auteur : Brigitte GUIGOU  
Date de publication : juillet 2005

Monographie de Milan  
Auteur : Mariette SAGOT  
Date de publication : juillet 2005

Monographie de la Randstad  
Auteur : Olivier MANDON, à paraître.

Synthèse  
Auteurs : Anne Claire DAVY, Brigitte GUIGOU, Mariette SAGOT.  
Date de publication : octobre 2005

La réalisation matérielle des rapports a été effectuée par :

- Monique CHEVRIER pour la mise en forme des textes et conception graphique.
- Sylvie COULOMB et Jean-Eudes TILLOY pour la couverture des rapports.

Nous remercions Marine CHAUMON pour son aide fructueuse durant son stage à l'Iaurif. Enfin nous remercions Christine ALMANZOR du Département Information Documentation Multimédia de l'Iaurif, pour son appui sur la bibliographie, ainsi que Christine TARQUIS et Virginie CIONI-VILLA de l'Iaurif pour leurs traductions.

## Avant-propos

Lieux d'innovation et de compétition, les grandes métropoles contribuent au développement économique et culturel, et à la prospérité globale de leurs habitants. Cependant, ce sont aussi des territoires de contrastes où la forte hiérarchie des revenus s'imprime dans le tissu urbain. Leur vaste marché de l'emploi stimule, par ailleurs, une immigration étrangère qui vient alimenter les processus de différenciation sociale de l'espace. Dans le souci de comprendre les évolutions en cours et d'en examiner les risques en matière de cohésion sociale, **l'IAURIF a réalisé une étude comparative sur la ségrégation sociale et urbaine dans cinq métropoles européennes :**

- l'Ile-de-France,
- Barcelone,
- Berlin,
- Le Grand Londres,
- et Milan.

Ce choix a été guidé par un double souci : analyser les processus et les politiques mises en œuvre dans les pays du quart nord-ouest européen, confrontés depuis plusieurs années à la question des quartiers en difficulté ; examiner les évolutions et les questions émergentes dans les pays du sud.

Notre approche est avant tout territoriale. Chaque métropole est appréhendée comme un système interdépendant où la situation des quartiers en difficulté résulte de processus opérant sur l'ensemble du territoire métropolitain. Plusieurs questions ont guidé notre recherche : des travaux font-ils état de disparités socio-spatiales ? Quels sont les processus à l'œuvre ? Cette question a-t-elle émergé dans le débat public et si oui, dans quels termes ? Quelles réponses y sont apportées ? Peut-on en évaluer leur portée correctrice ? Les politiques visant à plus de mixité sociale qui semblent la panacée des politiques françaises sont-elles unanimement partagées ?

Une monographie a été établie sur chaque métropole à partir d'une synthèse des travaux existants et de la rencontre de spécialistes et d'acteurs clés (universitaires, urbanistes, gestionnaires du logement social, services municipaux et régionaux, associations, etc.)<sup>1</sup>. Le présent rapport dresse le bilan de ces cinq monographies. Il propose quelques éclairages ponctuels sur les Pays-Bas<sup>2</sup>. Il atteste d'une première césure entre l'ancienneté de ce type de questionnement dans les métropoles du nord-ouest (Grande-Bretagne, France) et son émergence plus timide dans les pays du sud (Italie, Espagne). L'héritage social, politique et urbain issu de la chute du mur de Berlin fin 1989 fait de la métropole allemande un cas à part. Elle se trouve cependant prise, avec un effet de rattrapage, dans une dynamique d'évolution proche des métropoles du nord. L'engagement des pays et des pouvoirs locaux dans les politiques territoriales varie aussi considérablement d'un pays à l'autre. Quand elles existent, les politiques urbaines cherchent de plus en plus à intégrer des objectifs urbains, sociaux et économiques sur des territoires précis.

La rédaction de ce rapport a été achevée en juillet 2005, à partir de monographies dont la rédaction a été achevée entre juin 2004 et juin 2005.

---

<sup>1</sup> Pour des précisions sur la méthode et sur les sources, se reporter aux monographies publiées.

<sup>2</sup> Une monographie sur la Randstad sera publiée ultérieurement.





# S O M M A I R E

Note de synthèse de l'étude	7
<b>Partie I – État, évolution et processus de la ségrégation urbaine dans les différentes métropoles</b>	<b>13</b>
<b>1. Le choix des métropoles</b>	<b>16</b>
1.1. Des métropoles à stature internationale	17
1.2. Des régions riches traversées par des restructurations économiques	17
1.3. Une hausse de la pauvreté urbaine	19
<b>2. Les disparités sociales</b>	<b>21</b>
2.1. L'inscription dans l'espace des disparités sociales	21
2.2. Peu d'études sur la ségrégation spatiale dans les métropoles du sud	24
2.3. La question des étrangers	26
2.4. Des clivages qui tendent à s'accroître et un réinvestissement du centre par les populations aisées	30
<b>3. Les processus à l'œuvre</b>	<b>33</b>
3.1. Des polarisations anciennes héritées de l'industrialisation	33
3.2. L'impact des politiques urbaines et de logement de l'après-guerre	34
3.3. Les grandes opérations de rénovation urbaine à l'origine d'une «gentrification» de quartiers centraux	37
3.4. Des politiques systématiques d'encouragement à l'accès à la propriété, plus marquées au sud	38
3.5. Un désengagement marqué de l'Etat vis à vis du logement social dans les pays où ce parc est conséquent	39
3.6. Un parc social en voie de paupérisation	42
3.7. Des tensions accrues sur le marché du logement	45
<b>Partie II - Les politiques de lutte contre la ségrégation</b>	<b>49</b>
<b>1. La politique territoriale : chronologie et orientations nationales</b>	<b>51</b>
1.1. Des années 70 aux années 2000 : la diffusion d'une pratique d'intervention	51
1.2. L'impact des politiques communautaires	54
1.3. Des quartiers divers par leur nombre et leurs caractéristiques morphologiques	55
1.4. D'une politique d'aménagement à une politique transversale	56
1.5. La spécificité française en matière de mixité	59
1.6. Une attention à la conduite de projet dans les pays du nord de l'Europe	61
1.7. De l'observation à l'évaluation	62
<b>2. La mise en œuvre de la politique territoriale dans les métropoles</b>	<b>64</b>
2.1. Les quartiers et les dispositifs	64
2.2. L'implication de la société civile	67
2.3. Des éléments de bilan contrastés	70
<b>3. Des systèmes de protection sociale très divers</b>	<b>73</b>
3.1. Des systèmes de protection plus ou moins centralisés et protecteurs	73

3.2. Des difficultés à faire face à une précarité croissante _____	74
3.3. Des difficultés pour évaluer l'impact des politiques sociales sur les quartiers en difficulté _____	76

#### 4. Les contradictions des politiques du logement \_\_\_\_\_ 77

4.1. Une tendance au désengagement de l'Etat central au profit du local _____	77
4.2. Baisse des aides à la pierre et tendance à la banalisation du logement social _____	78
4.3. Le poids croissant des aides à la personne _____	80
4.4. Le ciblage sur les plus démunis _____	81
4.5. Des politiques volontaristes en faveur du « logement abordable » _____	82

#### Perspectives \_\_\_\_\_ 87

#### Annexes \_\_\_\_\_ 89

1. Les aides publiques au logement en Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne et Italie (source : site web du Ministère du Logement français) _____	91
2. Liste des sigles utilisés _____	101
3. Bibliographie _____	103
4. Liste des sites web utilisés _____	109

#### Liste des cartes utilisées :

1. Différences de niveaux de revenu entre les communes de l'Ile-de-France en 2002 _	21
2. Indice de précarité multiple par ward dans le Grand Londres en 2004 _____	22
3. Taux de chômage à Berlin en 1998 _____	23
4. Indice synthétique de difficultés sociales à Milan en 1991 _____	24
5. Indicateur de niveau socio-économique dans la région de Barcelone en 1996 _____	25
6. Localisation des quartiers de Barcelone _____	27
7. Evolution de la population des ménages étrangers en Ile-de-France (1990-1999) _	28
8. Répartition de la population étrangère à Berlin en 1997 et nouvelles arrivées _____	29
9. Zone d'implantation des équipes du Quartier Management à Berlin en 2003 _____	65
10. Quartiers en New Deal for Communities à Londres en 2003 _____	65
11. Communes en renouvellement de quartiers à Londres en 2004 _____	66
12. Territoires et procédures en Ile-de-France en 2004 _____	66

## Study Summary Note

The wealth of cities is a source of social differentiation in the urban setting. As centres for foreign populations arriving to support economic development, they are witnesses to a process of nationality-based groupings of populations.

### Differences between northern and southern cities

For over two decades, transformations in industry have been accompanied by increasing unemployment and insecurity, together with the growing contrast between rich and poor areas in the northern cities. Studies on segregation have not been widely developed in the two southern cities, which are more firmly rooted in family solidarity. This rarity of studies, as compared to the north, attests both to difficulties in observing the phenomenon and a less intense questioning of the issue. In all of the cities studied, the social differentiation of the city landscape is, above all, evidenced by the grouping together of the wealthier classes where segregation is most apparent.

The northern cities, once centres of immigration, also have to face poverty, social exclusion, nationality, culture and integration issues. The immigrant populations, essentially labourers, were the first victims of the restructuring of industry. The most poverty-stricken areas are hence those with the highest immigrant populations. In the two southern regions, the high foreign immigration observed over the past few years could become a significant factor for the social geography of tomorrow.

In the "old cities" in the north-west, the divide between the rich and poor areas is widening. Household mobility is helping to establish or even accentuate the contrasts in the population. Like London or Berlin, a

gentrification process is taking place in certain attractive sectors of the centre of Paris. Wealthy populations are gradually invading districts with better services and facilities in the city. In London, there is a strong social contrast between newcomers and the resident population, which has led to a number of security strategies for the new residential areas.

### Segregation and urban history

Each country has its own history; however, the processes leading to the social geography in the cities analysed point to the same types of factors. Many of the poorest districts are located on the old industrial sites built in the 19th century. Urban policies (organisation of growth, renovation of centres) and housing have also helped to redefine the current social landscape.

In all of the cities, but particularly those in the north, one of the major State responses to the shortage of housing after the war was a voluntarist policy for the construction of social housing in the sixties and seventies, with the appearance of high-rise flats. In the southern cities, the building effort was more short-term and ultimately on a smaller scale, particularly in Spain. The scale of the social programmes was also partly related to the extent of the urban renovation operations in the city centres redefining the social profile of the residents. These urban transformations allowed modest-income households to leave the old dilapidated areas and move into new, more comfortable social housing. Over the past twenty years or so, the centres have become a place of preferential investment in many cities (renovation of depreciated urban areas in Inner London, redevelopment of the old central sectors in West Berlin, major urban projects in Milan and Barcelona –



particularly with the effect of the 1992 Olympic Games).

### **The impact of housing policies on segregation**

Housing policies in the countries under study are very diverse and more or less centralised. In all of these countries, however, housing conditions improved in parallel to the sustained development of access to property ownership. This evolution was particularly significant in Spain, Italy and Great Britain, but less so in Germany. In France and Germany, the effort dedicated to social housing in the sixties and seventies competed with the development of home ownership. Most countries promoted a policy favouring access to property ownership through different forms of aid in an effort to disengage the State from housing issues, particularly in the eighties.

The periods of post-war urban expansion were situated in a context of a relative lack of social differentiation and heterogeneous State-owned housing. However, the widening range of available housing over time and space, allocation and support policies, followed by the sale of a part of the social housing domain, gradually nurtured segregation processes.

One of the major aspects of the past few years with regard to the social segregation process corresponds to State disinvestment in social housing in the majority of cities with sizeable State-owned housing. Perceived during the post-war period as a means of tackling the shortage of housing, there have been major turnarounds in the social housing policy over the past twenty years or so. Several countries have opted to sell off State-owned housing to private owners or private non-profit organisations: the 1984 *Right to Buy* law and 1988 *Housing Act* in the United Kingdom; subsidised social housing reaching the end of the State contract in Germany and its sale to occupants; privatisation, decentralisation and sales in the Netherlands and Italy. France has not yet taken steps in this direction, however two factors weigh heavily on its resources: the insufficient level of current construction

works, the lowest in twenty-five years, and the initiation of major State-owned housing demolition-building operations within the framework of the Borloo law, with uncertainties as to whether it will actually result in more housing.

Growing poverty among populations living in State-owned housing is currently being observed and varies according to its location within the Paris region, in the same way as cities engaged in the sale of social housing. This process is linked to sales and allocation policies. Transfers and sales in London focus on the most attractive properties located in quality sectors, leaving the community to take care of the most depreciated properties. Social housing is becoming a context of social marking which varies in significance according to its relative importance, degree of regional concentration, and the make-up of the resident households. However, its segregative role is tending to increase in the different cities with the exception of Barcelona where its importance is marginal.

Consequently, the poor populations, but also the middle classes, are struggling to find satisfactory accommodation, due to the increase in housing prices and the drop in available affordable housing. There has been an explosion in property prices in all of the cities analysed, apart from Berlin, since the mid-1990s. It is a challenge for cities to provide low-cost housing while avoiding the vicious cycle of depreciation and segregation.

### **Limitations of the social protection system**

The social welfare systems implemented in the northern countries and currently in Spain and Italy, have also been unable to solve social problems or attenuate segregation effects. The different countries studied are confronted with significant budgetary constraints and increases in their social expenditure. To respond to these difficulties, European countries have engaged in efforts to control expenditures. The path of social expenditure activation, to use the terminology in effect in the

European Union, means using public aid to favour either the most disadvantaged populations or regions that experience the greatest difficulties. In various ways depending on the country, these targeted policies are being implemented. They lead to a renewal in public action means in an attempt to better meet the unusual increase of urban segregation issues in cities.

### **Targeted policies for disadvantaged neighbourhoods**

The focus on disadvantaged neighbourhoods dates back to the seventies in Great Britain and France. This fits within a national context. It is more recent in Germany but already well developed. In these three countries, the policies targeting disadvantaged districts are all cross-disciplinary, contractual and based on a partnership between the State and local communities. In Spain and Italy, these policies are more recent and embryonic. They are based on the regional policies of the European Union. These policies have played a role in establishing a form of territorial policy "model" in favour of disadvantaged neighbourhoods.

One of the hypotheses developed in this study is that the development of these territorial policies has been accompanied by a disengagement of the State in relation to traditional thematic policies.

### **Controversies in relation to these new directions**

These new directions have led to controversies and debates within the countries that have adopted them. For some, targeting is only a last resort, compensating for the State's financial disinvestment and the reduction in common law policies. Others highlight the low effectiveness of targeting territories and demand that these territorialized policies be abandoned in favour of policies targeting persons. Still others defend the principle of territorial policies and demand further means. The debate is often more argumentative than objective. It is a debate all the more difficult to resolve as the

redistribution and territorial effects of common law policies are extremely difficult to analyze and vary depending on the scale to which they are compared. Furthermore, assessments in countries where they exist relate only to the local impact of territorial policies, with no analysis of links to "traditional" redistribution policies. The situation of the cities under study are representative of the contradictions that underlie this methodological and ideological debate (common law policies versus targeting populations or territories) in the various countries. Housing policies are a particularly revealing example. In all the large cities under study, except Berlin where the situation is slightly different, the lack of affordable housing has reached a point that affects the attractiveness of cities.

### **Actions favouring affordable housing**

Faced with these issues, competent political bodies have launched ambitious and diversified projects in favour of affordable housing. In all the cities under study, tools aim at preserving social diversity and the affordable housing offering. The challenges are many: to produce affordable housing in new construction projects and guarantee the right to housing of low-income households in old centres or large structures where real estate is sufficiently attractive to private promoters. While it is still too early to predict the effects of these measures, the observation of foreign practices demonstrates that it is crucial to create a variety of public action tools (financing opportunities, inventory of public housing, control over real estate ...) that are sufficiently diverse to be effective. This is not always the case. Observations also underline that it is within the content and use of these tools that the principal differences among cities reside.

### **Divergent interpretations of the "social mix" concept**

These differences are particularly apparent in the perception of the social heterogeneity concept. None of the

countries studied go as far as France in the systematic use on various scales of this concept. The objective of the French *Solidarité et renouvellement urbain* (SRU) law is to bring all municipalities of more than 3,500 inhabitants situated within an urban area of more than 50,000 inhabitants to the 20% threshold of social housing. This threshold is meant to apply in a uniform fashion across all municipalities.

In other countries, Spain, Great Britain, Germany and Italy, heterogeneity is first a tool to spread rent-controlled housing to new developments. The social diversification of the resident population is not an objective in and of itself.

This has led the autonomous community of Catalonia and the Municipality of Barcelona to set quotas on real estate to be reserved for the construction of “protected” housing in new developments in the form of housing to be integrated into sectors of urban renewal. The difference with the French situation is the leading role played by territorial communities in defining this policy and the fact that quotas vary depending on the context.

In Greater London, planning documents set thresholds for controlled-price housing to be complied with in new developments. In London, these thresholds are indicators to be negotiated on a case-by-case basis between the municipality and developers.

In Germany, the 2001 housing law gives lessors the option of adapting their contracts and moving away from rental ceilings for their properties in order to maintain a degree of population diversity within difficult areas. But Germany takes inspiration from the French concept of “social mix” with a case-by-case assessment of the social situation and introduction of housing. This heterogeneity is also perceived as a means of making the districts more dynamic, preserving businesses and public services, and encouraging the mechanisms for obtaining a financial balance.

This pragmatic and flexible approach to the concept of heterogeneity focusing specifically on diversity in housing is distinct from the French situation based on

a more uniform approach to the future of neighbourhoods. The National Urban Renovation Program intends to promote an urban project model for difficult neighbourhoods based on the three-fold demolition/reconstruction/residentialisation.

### **A variety of actions to favour disadvantaged neighbourhoods**

It is no doubt at the neighbourhood level and in the field of improving the daily life of inhabitants that territorial policies have been the most effective. In the various cities, a large part of investments has been dedicated to urban renovation, rehabilitation, space planning and the building of installations. Improvements have been made in this field. In parallel, numerous and positive occasional measures focusing on populations have been implemented. Generally speaking, these “population-based policies” have been developed to a lesser extent than the “district-based policies”. These measures focusing on populations have been implemented in various areas: access to public services, organisation of cultural activities, support for training and integration, access to employment, etc. These have all led to interesting innovations but have generally confronted macro-economic realities and the sector-based logic of institutions.

To face these challenges and integrate local innovation, the cities studied do not use the same tools nor have the same assets. From one city to another, policies focusing on disadvantaged neighbourhoods act differently depending on the level of decentralisation and the substance of the relations between elected officials, technicians and civil society.

### **An ascending approach versus a descending approach**

Two ways of perceiving interventions in disadvantaged neighbourhoods can be schematically distinguished.

The first favours an ascending approach, anchored in the pragmatic and local reality. It can be illustrated by the Berlin approach based on civil society (inhabitants,

associations) where measures are defined within the context of a dialogue between professionals, elected representatives and civil society. The Land plays a central role whereas the State fulfils more of an incentive and supporting role. The measures implemented are considerably limited by questions relating to the efficacy of public spending. However, at the same time, focusing public action on certain districts comes face to face with an institutional culture and a local political tradition of participatory democracy and pragmatism which favour the efficacy of targeted district policies. This relies on taking the characteristics of each area into consideration, and mobilising local players and specific resources in each district.

The second approach corresponds rather to a descending pattern, defined by the State on the basis of the principles and values to be applied throughout the country as a whole. France is an example of this: the State plays a central role and civil society is involved to a lesser extent in defining and implementing regional policies.

A more intermediate situation is observed in England: the policy established by the State applies quite uniformly to the various neighbourhoods, like France. Until now, the regional level of Greater London has not played an active role. The involvement of civil society through associations and community organisations is significant and pragmatism prevails. It includes means to professionalise local teams. The differences, which are presented here in a very contrasted manner, remain strong and illustrate the weight of the local political culture.

## **The challenge of national, regional and local actions**

Finally, the observation of foreign practices demonstrates that the fight against segregation and in favour of solidarity must be conducted at the city level as well, with the active participation of institutions charged with this geographic level. The advantage of the Berlin approach and that in place in Catalonia since 2004 is the coordination at local and global levels of a city or region.

It is likely that policies focusing on disadvantaged neighbourhoods will be increasingly borne by the local communities (regions, districts, etc.). The expansion of Europe to include countries with a low GDP on the one hand, and the stability of the financial budget dedicated to European regional policy on the other hand, carry the risk of disinvestment in disadvantaged neighbourhoods in the West. Furthermore, the different States have begun to delegate a number of areas of expertise traditionally reserved for the State, in terms of urbanism, transport, housing and training, through the decentralisation process in its various stages.

This new order also raises issues relating to the variable degree of suitability between the administrative limits and functional limits of the cities, and the governance to be exercised in terms of shared objectives.



## Note de synthèse de l'étude

La richesse des métropoles est source de fortes différenciations sociales qui s'inscrivent dans l'espace. Lieux d'accueil des populations étrangères qui viennent soutenir leur développement économique, elles se trouvent aussi traversées par des processus de regroupements par nationalité.

### Des divergences entre métropoles du nord et du sud

Depuis plus de deux décennies, les transformations de l'appareil productif se sont accompagnées d'une montée du chômage et de la précarité et d'une accentuation des oppositions entre espaces riches et espaces pauvres dans les métropoles du nord. Dans les deux métropoles du sud, plus ancrées dans les solidarités familiales, les études sur la ségrégation sont peu développées. Cette rareté qui s'oppose au foisonnement dans le nord atteste à la fois de difficultés d'observation du phénomène et d'un questionnement moins vif.

Dans toutes les métropoles étudiées la différenciation sociale de l'espace se manifeste avant tout par le regroupement des classes aisées qui sont les plus ségréguées.

Dans les métropoles du Nord, d'immigration ancienne, il y a superposition des questions de pauvreté, d'exclusion, de nationalité, de culture et d'intégration. Les immigrés, majoritairement ouvriers, ont été les premières victimes des restructurations de l'appareil productif et les quartiers les plus pauvres sont aussi ceux où vivent le plus d'étrangers. Dans les deux métropoles du sud d'immigration plus récente, la forte immigration étrangère observée ces dernières années pourrait devenir un élément significatif de la géographie sociale dans le futur.

Dans les « vieilles métropoles » du nord-ouest, les clivages entre quartiers riches et quartiers pauvres tendent à se creuser et la mobilité des ménages contribue à figer, voire accentuer les oppositions de peuplement. A Paris, comme à Londres ou Berlin on assiste, par ailleurs, à un processus d'embourgeoisement, appelé par les anglo-saxons *gentrification*, de certains secteurs attractifs du centre. Les populations aisées investissent peu à peu les quartiers les mieux desservis et les mieux équipés de la ville. À Londres, le contraste social entre nouveaux arrivants et population résidente est très fort et conduit à des stratégies de sécurisation des nouveaux espaces résidentiels.

### Ségrégation et histoire urbaine

Chaque pays a sa propre histoire, mais les processus qui ont généré la géographie sociale des métropoles étudiées renvoient aux mêmes types de facteurs. Les quartiers les plus pauvres sont situés, pour beaucoup, sur les anciens sites industriels apparus dès le 19<sup>ème</sup> siècle. Les politiques urbaines (organisation de la croissance, rénovation des centres) et de logement ont aussi contribué à broser le paysage social actuel. Dans toutes les métropoles, mais surtout au nord, une des principales réponses de l'État à la situation de pénurie de logements après-guerre a été une politique très volontariste de construction de logements sociaux dans les années soixante et soixante-dix avec l'apparition des grands ensembles. Dans les métropoles du sud, l'effort de construction a été de plus courte durée, et au final moins important, surtout en Espagne. L'ampleur des programmes sociaux a aussi été pour partie liée à l'importance prise par les opérations de rénovation urbaine des centres, qui ont redessiné le profil social des résidents. Ces transformations urbaines ont conduit des



ménages modestes à quitter ces anciens espaces dégradés pour s'installer dans les nouveaux immeubles sociaux plus confortables.

Depuis une vingtaine d'années, le centre redevient un lieu d'investissement privilégié dans nombre des métropoles (reconquête de zones urbanisées dévalorisées dans l'Inner London, valorisation des anciens secteurs centraux de Berlin ouest, grands projets urbains à Milan et Barcelone avec notamment l'effet des jeux olympiques de 1992).

### **L'impact des politiques du logement sur la ségrégation**

Les politiques du logement des pays étudiés sont très diverses et plus ou moins centralisées. Dans tous les pays néanmoins, l'amélioration des conditions de logement s'est accompagnée d'un développement soutenu de l'accès à la propriété. L'évolution a été particulièrement forte en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, mais faible en Allemagne. En France et en Allemagne, l'effort consacré au parc social dans les années 60 et 70 a concurrencé le développement de la propriété. La plupart des pays ont promu une politique d'accession à la propriété, par le biais de diverses aides, dans un souci de désengagement étatique dans le domaine du logement, surtout à partir des années 80.

Les périodes d'extension urbaine de l'après-guerre se sont opérées dans un contexte de relative indifférenciation sociale et de mixité du parc social. Mais l'ouverture de l'éventail de l'offre de logements dans le temps et dans l'espace, les politiques d'attributions et d'aide à la personne, puis la vente d'une partie du stock de logements sociaux ont alimenté peu à peu les processus ségrégatifs.

Un des éléments majeurs de ces dernières années au regard du processus de ségrégation sociale est le désengagement de l'État vis-à-vis du logement social dans la plupart des métropoles où ce parc est conséquent. Considéré après-guerre comme moyen de lutter contre la pénurie

de logements, la politique du logement social a subi de nets revirements depuis une vingtaine d'années. Plusieurs pays ont opté pour la vente du parc social à des particuliers ou à des organismes privés à but non lucratif : lois du *Right to buy* en 1984 et du *Housing Act* en 1988 au Royaume-Uni ; sorties de conventionnement de logements sociaux en Allemagne et ventes aux occupants ; privatisation, décentralisation et ventes aux Pays-Bas comme en Italie. La France ne s'est pas encore engagée sur ce terrain, mais deux facteurs pèsent sur l'offre : la faiblesse du niveau de construction actuel, le plus bas depuis 25 ans, et le lancement des grandes opérations de démolition-construction de logements sociaux dans le cadre de la loi Borloo dont le solde positif en terme de logements n'est pas assuré.

En Ile-de-France, comme dans les métropoles engagées dans la vente des logements sociaux, on assiste à un phénomène de paupérisation de la population accueillie dans ce parc, variable selon sa localisation. Ventes et politiques d'attribution se trouvent intriquées dans ces évolutions. À Londres, les transferts et les ventes concernent la part la plus attractive du patrimoine située dans des secteurs de qualité, laissant à la charge des communes les ensembles les plus dépréciés, accentuant ainsi la dévalorisation du parc. Le logement social devient un lieu de marquage social plus ou moins prégnant selon son importance relative, son degré de concentration sur le territoire et la composition des ménages qui l'occupe. Mais son rôle ségrégatif tend à s'accroître dans les différentes métropoles, à l'exception de Barcelone où son importance est marginale.

Au final, les populations pauvres mais aussi de plus en plus les classes moyennes ont du mal à se loger dans de bonnes conditions en raison d'une augmentation marquée des prix des logements et d'une réduction de l'offre de logements bon marché. Dans toutes les métropoles étudiées hormis Berlin, les prix immobiliers connaissent une flambée depuis le milieu des années 1990. Il devient une gageure pour les métropoles d'offrir un parc de logements à bas prix tout

en évitant le cercle vicieux de la dépréciation et de la ségrégation.

### **Les limites des systèmes de protection sociale**

Les systèmes de protection sociale et d'assistance en place dans les pays du nord et en cours d'élaboration en Espagne et en Italie ne parviennent pas, non plus, à résoudre les problèmes sociaux et à atténuer de la sorte les effets ségrégatifs. Les différents pays étudiés sont confrontés à de fortes contraintes budgétaires et à une explosion de leurs dépenses sociales. Pour pallier ces difficultés, les pays européens se sont engagés dans des démarches de maîtrise des dépenses budgétaires. La voie de l'activation des dépenses sociales, pour reprendre la terminologie en cours dans l'Union européenne, conduit à cibler l'aide publique soit sur les populations les plus démunies, soit sur les territoires les plus en difficulté. De façon différenciée selon les pays, ces politiques de ciblage se mettent en place. Elles conduisent à un renouveau des méthodes de l'action publique pour tenter de mieux répondre aux problèmes inédits d'accroissement des ségrégations urbaines dans les métropoles.

### **Des politiques de ciblage sur les quartiers en difficulté**

Le ciblage sur les quartiers en difficulté date des années 70 en Grande-Bretagne et en France. Il s'inscrit dans un cadre national. Il est plus récent en Allemagne mais déjà bien implanté. Dans ces trois pays, les politiques ciblées sur des territoires en difficulté ont en commun d'être transversales, contractuelles et fondées sur un partenariat entre l'État et les collectivités locales. En Espagne et en Italie, ces politiques sont plus récentes et embryonnaires. Elles se sont appuyées sur les politiques régionales de l'Union européenne. Celles-ci ont joué un rôle dans la diffusion d'une forme de « modèle » de politique territoriale en faveur des quartiers en difficulté.

Une des hypothèses développées dans cette étude est que le développement de

ces politiques territoriales s'est accompagné d'un désengagement des pouvoirs publics par rapport aux politiques thématiques classiques.

### **Controverses autour des nouvelles orientations**

Ces orientations nouvelles suscitent controverses et polémiques au sein des pays qui les ont adoptées. Pour certains le ciblage n'est qu'un pis-aller, compensant le désengagement financier de l'État et la diminution des politiques de droit commun. D'autres soulignent la faible efficacité du ciblage sur les territoires et réclament l'abandon des politiques territorialisées au profit de politiques ciblées sur les personnes. D'autres encore défendent le principe des politiques territoriales et réclament davantage de moyens. Le débat est souvent plus polémique qu'objectif. Il est d'autant plus difficile à trancher que les effets redistributifs et territoriaux des politiques de droit commun sont extrêmement complexes à analyser et varient selon l'échelle à laquelle ils sont étudiés. De plus, les évaluations dans les pays où elles existent, portent uniquement sur les effets locaux des politiques territoriales sans que les liens avec les politiques redistributives « classiques » ne soient analysés. Les situations des métropoles étudiées sont représentatives des contradictions qui traversent ce débat méthodologique et idéologique (politique de droit commun *versus* ciblage sur les populations ou sur les territoires) dans les différents pays. La politique du logement en est un exemple particulièrement illustratif. Dans toutes les métropoles étudiées, à l'exception de Berlin où la situation est légèrement différente, la pénurie de logements abordables a atteint une ampleur telle qu'elle nuit à l'attractivité des métropoles.

### **Des actions en faveur du logement abordable**

Confrontées à ces problèmes, les institutions politiques compétentes ont lancé des actions ambitieuses et diversifiées en faveur du logement abordable. Dans toutes les métropoles



étudiées, des outils visent à préserver la diversité sociale et l'offre de logements abordables. Les enjeux sont divers : produire du logement abordable dans des opérations de construction neuve, garantir le droit à l'habitat de ménages modestes dans des centres anciens ou dans des grands ensembles dont le foncier devient aujourd'hui suffisamment attractif pour intéresser les opérateurs privés. S'il est encore trop tôt pour prévoir les effets de ces mesures, l'observation des pratiques étrangères montre qu'il est essentiel de préserver une palette d'outils d'intervention publics (lignes de financements, stock de logements publics, maîtrise du foncier...) suffisamment diverse pour être efficace. Ceci n'est pas toujours le cas. L'observation montre aussi que c'est dans le contenu et la mise en œuvre de ces outils que résident les principales différences entre métropoles.

### **Des interprétations divergentes de la notion de mixité**

Ces différences s'illustrent notamment dans la conception de la notion de mixité sociale. Aucun des pays étudiés n'est allé aussi loin que la France dans l'utilisation systématique et à différentes échelles territoriales de cette notion. L'objectif de la loi SRU est d'amener toutes les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants à atteindre un seuil de 20 % de logements sociaux. Ce seuil a vocation à s'appliquer de façon uniforme dans toutes ces communes.

Dans d'autres pays, en Espagne, en Grande-Bretagne, en Allemagne ou en Italie, la mixité est d'abord un outil pour diffuser du logement à loyer maîtrisé dans les nouvelles opérations. La diversification sociale de la population résidente n'est pas un objectif en soi.

Ceci a conduit la communauté autonome de Catalogne et la municipalité de Barcelone à fixer des quotas sous forme de foncier à réserver à la construction de logements « protégés » dans les opérations neuves, et sous forme de logements à intégrer dans des secteurs en renouvellement urbain. La différence avec la situation française vient du rôle

prépondérant joué par les collectivités territoriales dans la définition de cette politique et du fait que les quotas varient selon les situations.

Dans le Grand Londres, des documents de planification fixent des seuils de logements à prix maîtrisés à respecter dans les nouvelles opérations. A Londres, ces seuils sont des indicateurs qui sont à négocier au cas par cas entre la commune et les opérateurs.

En Allemagne, la loi sur l'habitat de juillet 2001 donne aux bailleurs la possibilité de moduler leur conventionnement et de déroger aux plafonds de loyers à l'intérieur de leur patrimoine pour maintenir une diversité de peuplement dans les quartiers en difficulté. Mais l'Allemagne s'inspire, plus que les autres pays de la notion française de mixité sociale avec une appréciation au cas par cas de la situation sociale et de l'implantation des logements. La mixité y est aussi conçue comme un outil pour dynamiser des quartiers, préserver le commerce et les services publics et permettre que s'exercent des mécanismes de péréquation financière.

Cette utilisation pragmatique et souple de la notion de mixité, visant davantage la diversité de l'habitat, tranche par rapport à une démarche française fondée sur une conception plus uniforme du devenir des quartiers. Le Programme national de rénovation urbaine conduit à promouvoir un modèle de projet urbain dans les quartiers en difficulté fondé sur le triptyque démolition / reconstruction / résidentialisation.

### **Une palette d'actions en faveur des quartiers en difficulté**

Sans doute est-ce à l'échelle du quartier, et dans le domaine de l'amélioration de la vie quotidienne des habitants, que les politiques territoriales ont été les plus fécondes. Dans les différentes métropoles, une part importante des investissements a concerné la rénovation urbaine, la réhabilitation, l'aménagement des espaces, la construction d'équipements. Dans ce domaine des améliorations ont été apportées. Parallèlement des actions ponctuelles nombreuses et intéressantes ciblées sur les habitants ont été mises en

place. D'une façon générale ces politiques centrées sur les personnes ont été moins développées que les politiques centrées sur les lieux. Ces actions destinées aux habitants concernent des domaines variés : accès aux services publics, mise en place d'animations culturelles, soutien à la formation, à l'insertion, à l'accès à l'emploi... Elles ont donné lieu à des innovations intéressantes mais se sont, d'une façon générale, heurtées aux réalités macro-économiques et aux logiques sectorielles des institutions.

Pour faire face à ces défis et intégrer les innovations locales, les métropoles étudiées ne disposent ni des mêmes outils, ni des mêmes atouts. D'une métropole à l'autre, les politiques ciblées sur les quartiers en difficulté se mettent en œuvre de façon différente en fonction de leur niveau de décentralisation et de la façon dont elles conçoivent les relations entre élus, techniciens et société civile.

### **Approche ascendante versus approche descendante**

Il est possible de distinguer schématiquement deux manières de concevoir les interventions dans les quartiers en difficulté.

La première est plutôt ascendante, ancrée dans les réalités locales et pragmatiques. Elle peut être illustrée par l'approche berlinoise. Celle-ci se construit avec la société civile (habitants, associations), à partir d'actions définies dans un dialogue entre professionnels, élus et société civile. Le Land y joue un rôle central, l'État étant davantage un incitateur et un soutien. La question de l'efficacité des dépenses publiques y est cruciale et contraint fortement les actions qui peuvent être engagées. Pourtant dans le même temps, la focalisation de l'action publique sur certains quartiers rencontre une culture institutionnelle et une tradition politique locale de démocratie participative et de pragmatisme propres à favoriser l'efficacité de politiques de quartiers ciblées. Elle repose sur une prise en compte des particularités de chaque lieu, la mobilisation des acteurs locaux et des ressources spécifiques de chaque quartier.

La seconde approche est plutôt descendante, définie par l'État à partir de principes et de valeurs qui ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Elle peut être illustrée par l'approche française dans laquelle la société civile est peu impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales et où l'État joue un rôle central.

En Angleterre, la situation est intermédiaire : la politique élaborée par l'État s'applique de façon assez uniforme dans les différents quartiers comme en France. Jusqu'à présent, le niveau régional du Grand Londres n'y joue pas un rôle actif. L'implication de la société civile, au travers du secteur associatif et communautaire est importante et le pragmatisme y est la règle. Il s'accompagne de moyens pour la professionnalisation des équipes locales. Ces différences, présentées ici de façon très contrastée, restent fortes et illustrent le poids de la culture politique locale.

### **L'enjeu de l'articulation entre les échelles nationales, régionales et locales**

L'observation des pratiques étrangères montre enfin que la lutte contre la ségrégation et pour la solidarité doit s'exercer aussi à l'échelle métropolitaine et avec la participation active des institutions en charge de ce niveau de territoire. L'intérêt de la démarche berlinoise et de celle qui se met en place en Catalogne depuis 2004 est d'agir, de façon coordonnée, à l'échelon le plus local comme à l'échelon global de la métropole ou de la région.

Il est probable que les politiques ciblées sur les quartiers en difficulté devront, à l'avenir, être de plus en plus portées par les échelons locaux (régions, communes, etc...). L'élargissement de l'Europe à des pays dont le PIB est faible, la stabilité de l'enveloppe financière consacrée à la politique régionale européenne sont porteurs d'un risque de désengagement sur les quartiers en difficulté de l'ouest. Et les États, par la voie d'une décentralisation plus ou moins avancée, ont commencé à

déléguer des compétences traditionnellement étatiques en matière d'urbanisme, de transport, de logement ou de formation. Cette nouvelle donne va soulever deux types de problèmes : la plus

ou moins grande adéquation entre les limites administratives et les limites fonctionnelles de ces métropoles et le jeu de la gouvernance à mettre en place autour d'objectifs communs.

## **PREMIÈRE PARTIE**



© Crif

## **ÉTAT, ÉVOLUTION ET PROCESSUS DE LA SÉGRÉGATION URBAINE DANS LES DIFFÉRENTES MÉTROPOLES**





La richesse des métropoles est en soi source de fortes différenciations sociales qui trouvent leur inscription dans l'espace. L'examen comparé de l'état des lieux de la ségrégation spatiale, des tendances en cours et des processus à l'œuvre dans les différentes métropoles atteste à la fois de nombreux points de convergence mais aussi de spécificités propres à la culture, au développement économique et aux choix politiques de chaque pays.

Dans ce rapport, la notion de ségrégation renvoie à la concentration de populations défavorisées dans l'espace telle qu'elle est perçue dans les différentes métropoles. L'objet n'est pas de comparer des niveaux de ségrégation, étude qui se heurterait à la difficulté de disposer d'indicateurs partagés et d'une échelle d'analyse territoriale semblable [Lebras, 1994]. Notre propos est d'appréhender comment est perçue la problématique de la ségrégation dans les différentes métropoles et quelles réponses y sont apportées.

La ségrégation est une notion ambiguë et polysémique. Etymologiquement le terme désigne une action menée par un groupe dominant visant la mise à l'écart d'un groupe dominé. Il s'agit alors d'une pratique volontaire et affichée. Il n'est plus possible, dans nos sociétés contemporaines, d'identifier des responsables de la concentration de groupes défavorisés sur le territoire. La notion de ségrégation a glissé vers le constat d'une séparation sociale dans l'espace de différents groupes de population selon leur catégorie socioprofessionnelle, leur nationalité, le niveau de revenus, etc.... Mais elle diffère d'une notion plus neutre de différenciation sociale ou de division sociale de l'espace

dans la mesure où comme l'a souligné Grafmeyer [1994], elle renvoie à des processus subis. Sont considérées comme ségréguées des populations « qui non seulement connaissent une forte concentration spatiale, mais qui de surcroît se trouvent plus ou moins assignées à cette concentration, sous l'effet de pratiques et de logiques d'exclusion ou de relégation dont elles sont en quelque sorte l'objet ». Cette notion se heurte à la définition de seuil au-delà duquel on peut parler de ségrégation. Elle reste soumise à un jugement de valeur et postule un lien implicite entre le mélange imparfait de la population et la marginalisation sociale. En France, la recherche de la mixité sociale est au cœur de la politique de la Ville. La concentration spatiale de ménages en difficulté économique est en effet perçue comme un facteur d'aggravation de ces difficultés conduisant à une exclusion sociale, même si certains sociologues émettent des réserves sur ce constat. Ils soulignent les effets positifs du regroupement de communautés qui par le biais de réseaux de solidarité facilite l'insertion de ses membres et préserve les identités culturelles. Ces visions alternatives sont révélatrices de la difficulté de distinguer ce qui est voulu de ce qui est subi dans la séparation, « ce qui est exclusion, mise à l'écart et ce qui est recherche d'identité et manifestation de la particularité » [Roncayolo 1990]. Sans vouloir clore le débat, des études récentes [Beaumont 2000, Maurin 2004] attestent d'un « effet quartier » sur le destin des individus. « La ségrégation verrouille ainsi l'avenir de ceux qu'elle désavantage ». Le débat porte aujourd'hui en France davantage sur la pertinence des outils mis en œuvre pour la combattre.

## 1 – LE CHOIX DES MÉTROPOLES

Le choix des métropoles a été guidé par leur importance démographique et économique dans leur contexte national. Elles sont toutes un centre économique majeur dans leur pays sauf Berlin qui a la particularité d'être la plus grande ville d'Allemagne sans en être le pôle économique majeur. La réunification n'a pas encore porté ses promesses en termes de développement économique. Redevenue capitale de l'Allemagne en 1990, la ville a dû faire face à la libéralisation de l'économie à l'est et à l'arrêt de la politique de subventions et de dégrèvements fiscaux dont l'ouest bénéficiait au titre d'« avant-poste du monde libre ». Notre propos n'ayant pas une visée comparative en termes de niveaux, nous avons considéré ces métropoles dans un découpage administratif, qui peut être loin de refléter leur fonction économique. Ainsi Londres, géré par l'autorité du Grand Londres,

est restreint à Inner London et Outer London, sans prise en compte du South East.

Chaque pays est, par ailleurs, doté de sa propre structure administrative territoriale qui contraint la disponibilité des données et influe sur la perception qui peut être faite de la ségrégation urbaine. Ainsi, la région Catalogne se singularise par une fragmentation institutionnelle complexe avec 7 échelons différents dont la ville (1,5 million d'habitants), l'aire métropolitaine (2,9 millions), la région métropolitaine (4,5), la province (4,9) et la communauté autonome de Catalogne (6,5). À l'opposé, Berlin est une ville-État de 3,4 millions d'habitants dont l'agglomération (4,3) s'étend sur le Land du Brandebourg. Les analyses ont été tributaires des données et études disponibles et ont cherché autant que faire se peut d'appréhender le phénomène aux différentes échelles de la ville centre et de la région métropolitaine.

### Présentation des métropoles : surface, population, densité, PIB et chômage en 2001

	Population (milliers)	Surface (km <sup>2</sup> )	Densité (hbt/km <sup>2</sup> )	PIB millions €	PIB € par hbt	PIB Pps*	PIB Pps/hbt	Taux de chômage 2003
Allemagne	82 340	357 020	231	2 074 000	25 188	1 854 428	22 522	9,7
Berlin	3 386	891	3 798	76 293	22 535	68 216	20 149	17,5
% du pays	4,1	0,2		3,7	89,5	3,7	89,5	
Espagne	40 614	504 790	80	653 289	16 224	760 046	18 876	11,3
Catalogne	6 315	31 930	198	120 503	19 375	140 195	22 541	9,3
% du pays	15,5	6,3		18,4	119,4	18,4	119,4	
France	59 192	543 965	109	1 475 584	24 223	1 430 852	23 489	9,3
Ile-de-France	11 056	12 010	921	420 878	38 069	408 119	36 915	9,2
% du pays	18,7	2,2		28,5	157,2	28,5	157,2	
Italie	57 926	301 333	192	1 218 535	21 048	1 298 465	22 428	8,7
Lombardie	9 150	23 863	383	252 331	27 593	268 883	29 403	3,6
% du pays	15,8	7,9		20,7	131,1	20,7	131,1	
Royaume-Uni	58 837	243 820	241	1 598 902	27 086	1 390 800	23 561	5,0
Grand Londres	7 188	1 584	4 539	305 169	42 316	265 450	36 808	7,0
% du pays	12,2	0,6		19,1	156,2	19,1	156,2	

Source : Eurostat, 2004

\*power parity standard (évalué à parité de pouvoir d'achat)

Ces données ne sont pas strictement comparatives, notamment en matière économique. Ces découpages administratifs ne reflètent pas correctement les régions fonctionnelles économiques. La métropole économique londonienne s'étend bien au-delà de l'Inner et du Outer London et se trouve être la première région économique d'Europe, ce que ne permet pas de mettre en lumière ce tableau.



### 1.1. Des métropoles à stature internationale

De l'ensemble de ces métropoles, l'Ile-de-France est la plus peuplée (11 millions d'habitants), devant la Lombardie (9,1), le Grand Londres (7,2), et la Catalogne (6,3). Berlin, à la fois Land et ville est doté du plus faible nombre d'habitants (3,4). La Lombardie et la Catalogne sont les territoires les plus vastes, l'équivalent de deux fois l'Ile-de-France ; Le Grand Londres et Berlin sont les plus restreints. Berlin s'étend sur une surface un peu plus grande que Paris et la proche couronne réunis, la superficie du Grand Londres, près de deux fois plus vaste, équivaut à celle du département de l'Essonne. Berlin et le Grand Londres ont des densités assez comparables (autour de 4 000 habitants au km<sup>2</sup>). On atteint des valeurs pas trop éloignées si on circonscrit les autres métropoles à des territoires moins étendus : Milan (6 900), l'aire métropolitaine de Barcelone (5 000), espace un peu plus large que la ville elle-même, Paris et la petite couronne (8 100).

Toutefois, la densité globale ne renseigne pas sur la structure urbaine de chacun de ces territoires. L'Ile-de-France et le Grand Londres sont, par exemple, fortement structurés autour de leur ville centre. En Île-de-France, les densités de population sont maximales à Paris et décroissent assez rapidement à mesure que l'on s'en éloigne. Paris compte 20 400 habitants au km<sup>2</sup>. Dans les trois départements limitrophes de la capitale, elles se situent en moyenne entre 5 000 et 8 000 habitants au km<sup>2</sup> et dans les espaces ruraux situés aux franges de l'Île-de-France, elles tombent en deçà de 30 habitants au km<sup>2</sup>. Ces grandes régions urbaines ont toutes été marquées par un processus de desserrement des populations des centres urbains vers les espaces périphériques.

Ces différentes métropoles occupent une position phare dans leur pays, tant en termes de population que de développement économique. L'Ile-de-France représente près de 30 % du poids économique de la France. A l'autre extrémité, ce poids n'est que de 4 % à Berlin. Les autres métropoles contribuent

pour environ un cinquième au PIB de leur pays. Londres – première région économique du Royaume-Uni et de l'Europe du nord-ouest, génère un PIB par habitant supérieur de moitié à la moyenne européenne. À l'exception de Berlin, le PIB par habitant dépasse nettement la moyenne de chaque pays.

### 1.2. Des régions riches confrontées à des restructurations économiques

Ces métropoles ont toutes subies des transformations de leur appareil productif avec un glissement d'une économie industrielle vers une économie tertiaire, qui s'est accompagné d'une délocalisation des emplois et d'une montée du chômage et du travail précaire. La structure socioprofessionnelle des actifs a suivi le mouvement avec une diminution de la classe ouvrière et la montée en puissance d'une nouvelle classe moyenne qui s'appuie sur des compétences techniques et professionnelles. L'activité féminine a progressé, plus sensiblement dans le nord.

Plus exposées à la mondialisation de l'économie, ces grandes métropoles sont aussi devenues plus sensibles aux retournements conjoncturels qui se répercutent sur le niveau de l'emploi. Certaines catégories de population sont particulièrement exposées au risque de chômage et aux formes d'emplois précaires qui se sont multipliées : les minorités ethniques, les jeunes de moins de 25 ans, les ouvriers et les femmes. Les évolutions récentes se sont aussi traduites par une augmentation sensible du nombre d'inactifs parmi la population en âge de travailler dans les métropoles du nord. C'est le cas à Londres ou en Ile-de-France. Cette inactivité est le plus souvent subie et synonyme de pauvreté et d'exclusion sociale et masque de fait l'ampleur du chômage.

En 40 ans, le **Grand Londres** a perdu 0,5 million d'emplois (12 %) au profit de sa périphérie régionale. La part de l'industrie a fortement reculé (perte de 1,6 million d'emplois, soit 73 % du stock de 1960) au profit du tertiaire (+2,3 millions). Décentralisation et désindustrialisation sont allées de pair. Ces restructurations se sont



accompagnées d'une montée du chômage, qui depuis 1980 suit les cycles économiques. Il a fortement augmenté pendant les deux périodes de récession du début des années 80 et 90. Depuis le milieu des années 90, la forte expansion économique du Royaume-Uni (+3,2 % par an entre 1995 et 2000), s'est accompagnée d'un net recul du chômage qui est actuellement au plus bas depuis 30 ans. En 2003, le taux de chômage londonien est de 7,0 %, sensiblement au-dessus de la moyenne nationale (5,0 %).

En **Ile-de-France**, le nombre d'emplois industriels a été divisé par deux en un quart de siècle. Un salarié sur quatre travaillait dans l'industrie en 1990, 13 % en 1999. Les mouvements de restructuration de l'appareil productif se sont accompagnés d'une progression structurelle du chômage. Le taux de chômage est passé de 4,2 % en 1975 à 11,6 % en 1999. Comme à Londres, l'embellie économique des années 1997-2001 s'est traduite par un reflux des demandeurs d'emploi. Le taux de chômage redescend à 7,6 %. Mais un nouveau retournement conjoncturel a renversé depuis lors la tendance, et le taux de chômage, traditionnellement plus faible dans la région qu'en France, s'est aligné sur la moyenne nationale fin 2003. Amorçées dès le début des années quatre-vingt, les transformations des conditions d'emploi se sont amplifiées dans la dernière décennie. Le travail temporaire (contrat à durée déterminée, intérim, emploi aidé, stage ou apprentissage) s'est fortement développé : il concerne 12,8 % des salariés franciliens ayant un emploi en 1999, contre 8,6 % en 1990. Là encore, ce sont les jeunes, les étrangers, les ouvriers et les employés qui sont les plus concernés par ces emplois.

Du fait de son contexte historique et de son retard dans le processus de tertiarisation, **Berlin** a été le siège de transformations drastiques et d'une montée spectaculaire du chômage dans les années quatre-vingt-dix (17,5 % en 2003). La transition vers une économie de marché a accentué le processus de désindustrialisation dans Berlin Est qui a perdu 40 % de ses emplois

entre 1989 et 1992, tandis que dans sa partie ouest, la réunification dopait l'économie (+15 % sur la même période). A partir du milieu des années 90, Berlin n'échappe pas au retournement économique général et perd du terrain dans le contexte national (5 % des emplois en 1989, 4,3 % en 1997). La tertiarisation de l'économie n'a pas encore compensé les pertes de l'industrie et des services publics.

En **Lombardie**, les effets de la désindustrialisation ont été mieux jugulés. Les restructurations de l'appareil productif se sont accompagnées de la multiplication des petites et moyennes entreprises avec le développement de la sous-traitance et la montée du travail non-salarié. Milan a perdu 36 % de ses emplois industriels entre 1981 et 1991, mais le dynamisme du vivier d'entreprises a permis de maintenir le niveau de l'emploi et a favorisé l'appel à la main-d'œuvre étrangère. Le chômage y est très faible (3,6 % en Lombardie en 2003), y compris celui des étrangers qui sont bien intégrés sur le marché du travail. La faiblesse du niveau du chômage renvoie aussi à la législation italienne qui protège encore nettement les travailleurs des grandes entreprises contre les licenciements. L'économie informelle tient, par ailleurs, une grande place en Italie et concerne, au nord, le secteur des services. Mais elle est alimentée avant tout par des actifs ayant déjà un emploi déclaré. Ce sont les jeunes et les femmes qui sont le plus exposés au chômage qui est pour beaucoup un chômage d'insertion.

La société italienne a privilégié la protection des actifs en place (des hommes chefs de famille pour l'essentiel) plutôt que de développer des politiques d'insertion des plus jeunes, plus susceptibles de migrer - du sud vers le nord du pays - ou de partir à l'étranger.

**Barcelone** a profité de l'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne qui a eu des conséquences très positives sur son économie. La crise économique des années 1970 et 1980 a entraîné la perte de près d'un quart des emplois, principalement industriels. Avec l'entrée de l'Espagne dans le marché commun en

1987, le processus de restructuration industrielle et de tertiarisation du tissu économique s'accélère et s'accompagne d'un mouvement de délocalisation de l'industrie vers la 2<sup>e</sup> couronne de la métropole. L'amélioration de la situation économique s'est traduite par une augmentation sensible de la population de 20-59 ans occupant un emploi dans la région (65,5 % en 1995, 74,1 % en 2000) et un appel plus important à l'immigration étrangère. La part des salariés occupant un emploi temporaire reste toutefois très élevée (30 % en 2003). Le chômage est un peu plus faible en Catalogne (9,3 % en 2003) qu'en Espagne (11,3%).

### 1.3. Une hausse de la pauvreté urbaine

Les transformations de l'appareil productif ont précarisé la situation des ouvriers de l'industrie, pour beaucoup étrangers dans les métropoles du nord, et la flexibilité des nouvelles formes d'emploi fragilise la situation des jeunes et des femmes. La montée du chômage a conduit à une hausse de la pauvreté d'autant plus nette que le tissu économique était initialement industriel, comme à Berlin. Au nord surtout,

la pauvreté est devenue plus urbaine et touche davantage les actifs, les ouvriers, les jeunes, les femmes et les étrangers.

En **Ile-de-France**, on assiste à un fort rajeunissement des ménages « pauvres » depuis la fin des années soixante-dix. L'amélioration des conditions de retraite, du fait de la revalorisation du minimum vieillesse, de la multiplication des retraites de plein droit et des doubles retraites au sein d'un même ménage, a fortement infléchi le taux de pauvreté chez les personnes âgées. Désormais, le chômage, la mauvaise insertion sur le marché du travail et l'instabilité des trajectoires familiales sont devenus des facteurs clés du processus de paupérisation des ménages. Un tiers des ménages pauvres sont étrangers. La pauvreté s'est accrue au milieu des années quatre-vingt-dix durant la crise économique. L'embellie économique des années 1997-2001 a permis un recul du chômage et une amélioration de la situation des ménages modestes sans toutefois infléchir le niveau de la pauvreté en Ile-de-France.

Données structurelles sur le chômage par région en 1999 et 2003

	Taux de chômage								% chômeurs de plus d'un an	
	Ensemble des actifs		15-24 ans		Nationaux		Etrangers hors UE		1999	2003
	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Allemagne	8,9	9,7	8,9	11	8,2		18,9		50,8	50,0
Berlin ouest	15,9		21,8		13,4		30,7		57,8	
Berlin est	14,5		11		13,8		27,8		48,3	
Berlin		17,5		20,8						50,2
Espagne	15,8	11,3	29,5	22,7	15,7		14,7		46,3	34,1
Catalogne	10,6	9,3	19,8	20,5	10,5		15,5		52,8	40,1
France	12,1	9,3	26,5	7,9	11,4		30,5		38,6	41,1
Île-de-France	10,6	9,2	21,5	8,1	9,1		26,1		42,6	41,6
Italie	11,8	8,7	32,9	27,1	11,7		6,7		60,6	58,1
Lombardie	4,9	3,6	13,7	10,9	4,9				44,4	35,1
Royaume-Uni	6,2	5	12,7	12,3	6		11,5		29,8	21,6
Inner London	9,6	8,8	17,6	18,1	8,7		16,9		40,4	29,3
Outer London	6,7	5,8	12,3	15,5	6,2		10,6		29,4	18,3

Source : Eurostat, statistiques sociales européennes, résultats de l'enquête sur les forces de travail, 1999 et 2003

Dans le **Grand Londres**, les revenus sont plus élevés que dans le reste du pays et les écarts se creusent dans le temps. Mais cette prospérité est de plus en plus inégalement répartie. D'après *l'index of multiple deprivation*, cinq des dix circonscriptions électorales (*ward*) les plus précarisées du pays se situent dans la métropole. Les inégalités de revenu s'accroissent depuis 20 ans au sein des actifs et des ménages londoniens. En haut de l'échelle des revenus, les actifs bénéficient de hausses de salaires importantes et d'avantages financiers, mais en bas de l'échelle ils pâtissent d'une législation permissive en termes de bas salaires et de la rareté relative de l'offre d'emploi. Le taux de pauvreté, une fois le coût du logement pris en compte est plus élevé à Londres que dans le reste du pays et les enfants sont particulièrement touchés. La situation des femmes qui élèvent seules leurs enfants est fragilisée en raison du coût très élevé de la garde des enfants. Le nombre de bénéficiaires du revenu minimal (*income support*) destiné aux personnes qui ne travaillent pas mais sont inscrites dans une agence pour l'emploi a fortement augmenté depuis sa mise en place en 1998. En 2002, 14,3 % des Londoniens en bénéficient, c'est le 2<sup>e</sup> taux le plus élevé de Grande-Bretagne.

Les bouleversements de l'économie **berlinoise** depuis la reprise du statut de capitale, se sont accompagnés d'une forte hausse du chômage dans la métropole, qui est plus élevé que dans l'ensemble du pays, d'une paupérisation des populations les plus fragiles (travailleurs étrangers, seniors et jeunes peu qualifiés) et d'une explosion du nombre de personnes dépendantes de transferts sociaux. Entre 1991 et 1998, le nombre de bénéficiaires d'allocations chômage a doublé et celui des bénéficiaires de l'aide sociale a triplé. En 1998, près de 300 000 personnes bénéficiaient de transferts sociaux, soit 8,3 % de la population. Le revenu médian des berlinois était de 1 400 euros par mois, mais 24 % des ménages vivaient avec moins de 900 euros (jusqu'à un tiers des ménages dans les quartiers centraux dégradés).

Dans les pays du sud, où la pauvreté monétaire est plus répandue, les réseaux de solidarité familiale jouent traditionnellement un rôle de filet de sécurité pour les personnes démunies. Il semble toutefois que ces mécanismes s'affaiblissent. En Italie, la pauvreté reste nettement plus endémique dans le sud où elle touche des familles nombreuses confrontées à un chômage massif. Dans le nord, et à **Milan** en particulier, elle reste assez peu prégnante et résulte avant tout de l'isolement des individus par rapport à la famille ou au marché du travail. La pauvreté à Milan est pour beaucoup une pauvreté de fin de vie, toutefois, la montée des travailleurs pauvres et du travail précaire qui concernent avant tout les étrangers, la continuelle crise du logement et la faiblesse des aides sociales tendent à fragiliser de plus en plus les jeunes marginaux, les familles monoparentales et les étrangers.

En Espagne et en **Catalogne**, la pauvreté reste très prégnante. Jusque dans les années 1990, elle engendre assez peu d'exclusion et de ruptures de liens sociaux grâce aux mécanismes de solidarité familiale. La consolidation du système de protection sociale garantissant des niveaux minimums de ressources (pension, retraite, revenu minimum en Catalogne) pour les plus modestes et la réduction du taux de chômage ont permis d'atténuer les inégalités entre les ménages. Toutefois, le visage de la pauvreté change sur la dernière décennie, avec une part croissante de jeunes et de femmes seules avec enfant(s), qui sont aussi les personnes les plus exposées au chômage ou au travail temporaire.

## 2 – LES DISPARITÉS SOCIALES

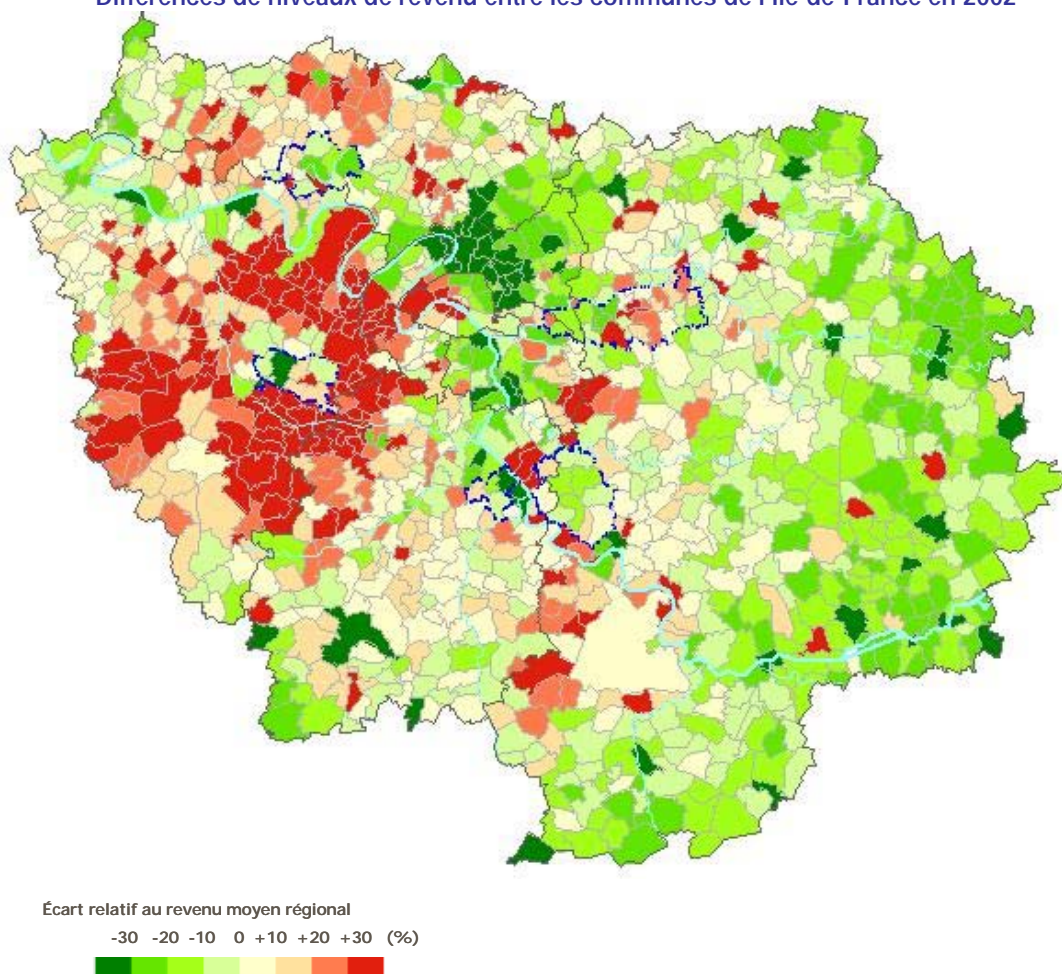
La richesse des métropoles est source de fortes différenciations sociales qui trouvent leur inscription dans l'espace. Lieux d'accueil des populations étrangères qui viennent soutenir leur développement économique, elles se trouvent aussi traversées par des processus de regroupements par nationalité. Depuis plus de deux décennies, la montée du chômage et de la précarité a eu tendance à cristalliser les oppositions entre espaces riches et espaces pauvres dans les métropoles du nord, si ce n'est à les accentuer. Au sud, où la ségrégation est moins sensible, la forte immigration étrangère observée ces dernières années

devrait devenir un élément significatif de la géographie sociale dans le futur.

### 2.1. L'inscription dans l'espace des disparités sociales, sujet d'étude dans les métropoles du nord

Dans toutes les métropoles étudiées, il apparaît que les groupes sociaux les plus ségrégués sont ceux qui sont situés au sommet de la hiérarchie socio-économique. Le premier facteur de différenciation sociale de l'espace tient à la tendance au regroupement des classes aisées. La concentration territoriale des plus pauvres est le produit de la

Différences de niveaux de revenu entre les communes de l'Île-de-France en 2002



Source : Laurif, à partir des données de la DGI sur le revenu des foyers fiscaux de 2002

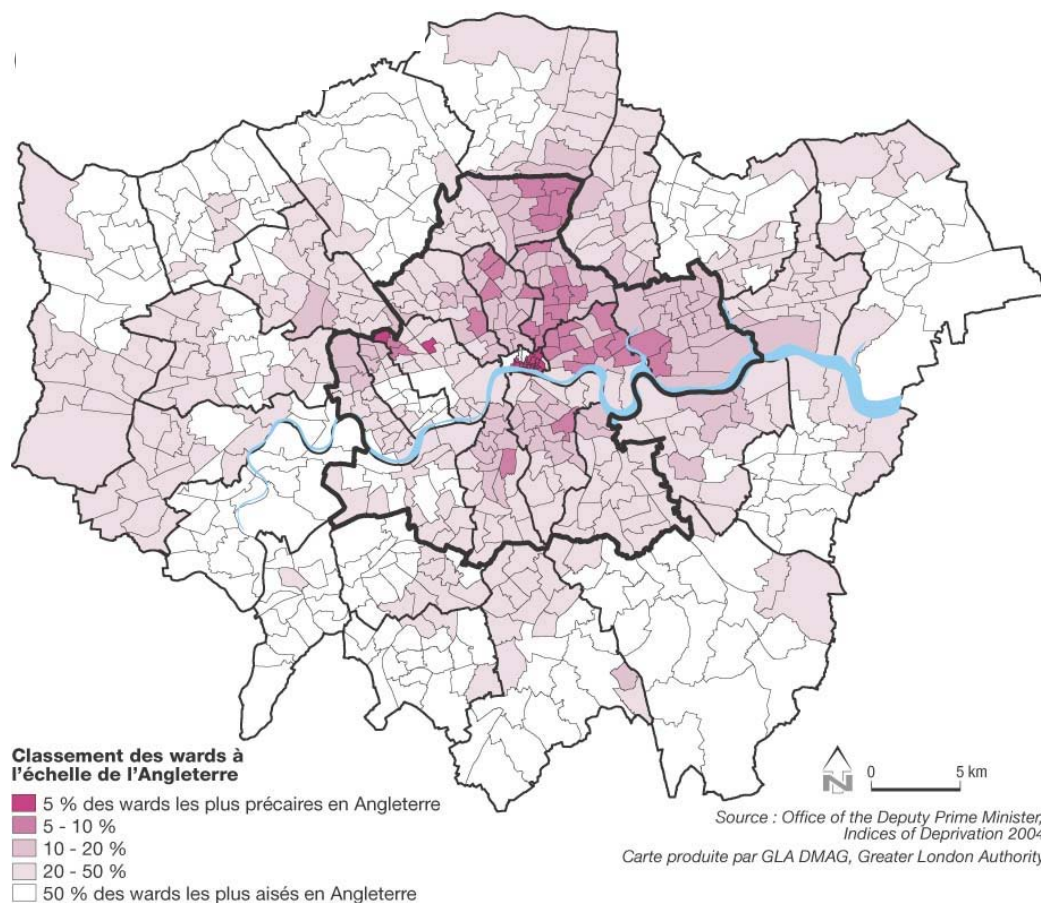


surenchère des plus aisés pour occuper certains espaces. Plusieurs indicateurs rendent compte des disparités territoriales : les prix de l'immobilier, le niveau des revenus, le niveau de formation, le taux de chômage, les catégories sociales ou encore la part des étrangers. Comme le montre le cas des métropoles où l'on dispose de beaucoup d'informations cartographiées (Ile-de-France, Londres, Berlin par exemple), ces cartes se font miroir et renvoient une image semblable de l'organisation sociale des territoires. La disponibilité de ces cartes est, en soi, un indicateur du degré de perception, sinon de la réalité, de la ségrégation dans les métropoles étudiées. Le foisonnement des sources dans le nord s'oppose ici à la rareté dans les deux métropoles du sud. Le choix des indicateurs atteste non seulement de l'état de l'appareil statistique mais aussi de la façon dont est appréhendé le problème. La Grande-Bretagne a opté pour l'établissement

d'indicateurs synthétiques qui rendent compte des différents aspects de la précarité. L'option en France est davantage de multiplier les approches et les indicateurs, en se focalisant sur la situation vis à vis de l'emploi (taux de chômage, précarité des emplois), sur la pauvreté (bénéficiaires de minima sociaux, taux de pauvreté), sur les conditions de logement (inconfort, surpeuplement, logements sociaux), sur la santé (espérance de vie et taux de mortalité), sur la nationalité, les différences de revenu ou encore sur le profil social des ménages (catégories socioprofessionnelles).

L'Île-de-France est une région riche aux contrastes sociaux très marqués. Le revenu disponible moyen des ménages franciliens dépasse de 23 % celui des ménages vivant en province et la région accueille 36 % des ménages vivant en France dont la personne de référence est « cadre ». Mais l'Île-de-France c'est aussi

#### Indice de précarité multiple par *ward* dans le Grand Londres en 2004

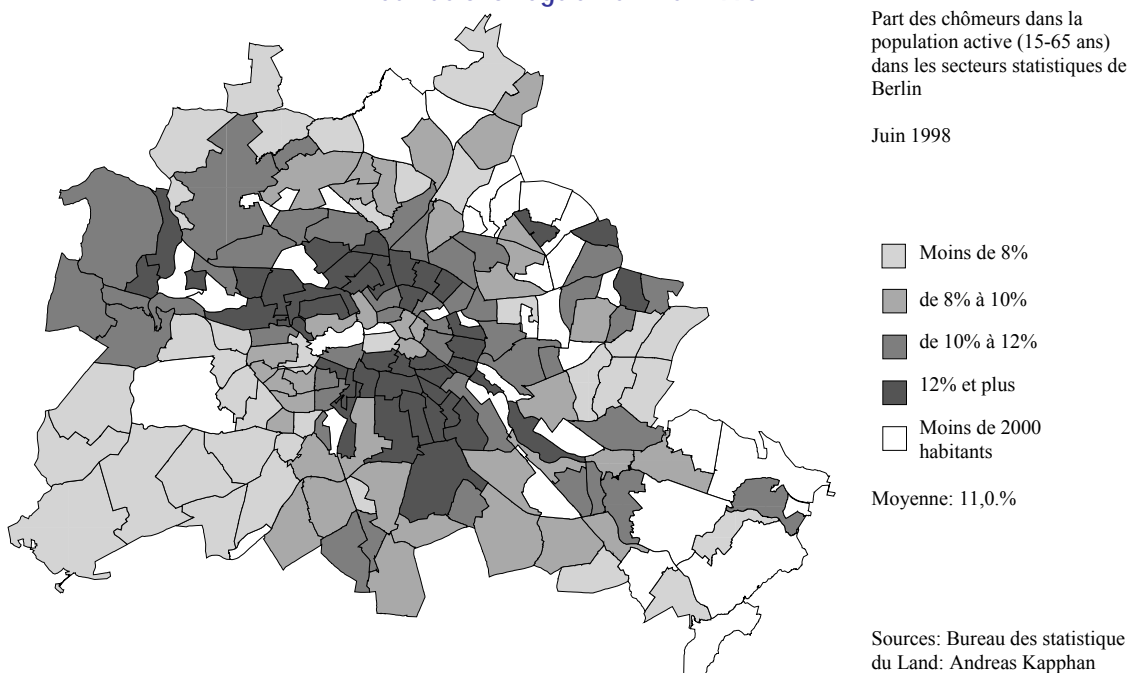


40 % des étrangers vivant en France, plus d'un million de personnes vivant dans un foyer à bas revenus, 350 000 ménages mal logés, que ce soit dans l'inconfort ou le surpeuplement, 1 300 000 personnes vivant en ZUS. Ces oppositions sont très nettement enracinées dans l'espace. Le pôle aisé, situé à l'ouest, coupe Paris en deux, s'étend à la moitié sud des Hauts-de-Seine et se ramifie dans les Yvelines et dans l'Essonne. Les territoires les plus pauvres couvrent une large zone contiguë qui s'étend du nord des Hauts-de-Seine à toute la Seine-Saint-Denis et plonge vers le sud le long de la Seine jusqu'à Corbeil-Essonnes. La grande majorité des quartiers en difficulté qui relèvent de la politique de la ville sont situés dans ce secteur qui correspond pour beaucoup, mais pas uniquement, aux anciens sites de l'industrie ou aux grands ensembles. Les écarts de revenu sont nettement perceptibles même à l'échelle très agrégée du département. Le revenu moyen après impôt des foyers fiscaux parisiens, le plus élevé, est supérieur de 66 % au revenu moyen des foyers de Seine-Saint-Denis. Les contrastes locaux sont encore plus forts.

Dans le **Grand Londres**, les clivages entre groupes sociaux sont aussi très marqués et plongent leurs racines dans le Londres

industriel du 19<sup>ème</sup> siècle, avec une opposition nette entre un centre dense et précaire et une périphérie plus aisée dotée de plus d'espace. Un deuxième axe oppose l'est ouvrier et industriel, historiquement construit autour des activités portuaires, à l'ouest résidentiel et tertiaire. Au-delà de ces grandes lignes de partage, la métropole se singularise par la juxtaposition d'îlots de pauvreté et de richesse. L'Inner et l'Outer London ne peuvent être décrits comme des territoires homogènes. Ainsi, l'Inner London, place forte de l'économie internationale et carrefour financier, connaît la plus forte concentration de pauvreté de la Grande-Bretagne, qui côtoie les quartiers prospères de Kensington et Chelsea. L'hétérogénéité du tissu urbain favorise cette juxtaposition qui s'opère d'une rue à l'autre, d'un îlot à son voisin, et donne aussi de Londres une image de mosaïque sociale. Globalement, de multiples indicateurs, comme le taux de chômage, le niveau de revenu, les conditions de logement, le niveau d'éducation, l'accès à la santé, les bénéficiaires de l'aide sociale ou des indicateurs synthétiques de niveau de précarité soulignent la pauvreté relative de Inner London et notamment des communes situées dans le nord-est (Hackney, Tower Hamlets, Newham, Lambeth et Southmark). À titre d'exemple,

### Taux de chômage à Berlin en 1998



le taux de chômage atteint 9,5 % dans Inner London en 2000-2001, contre seulement 5,4 % dans Outer London. Il atteint 16 % à Hackney.

La géographie sociale de **Berlin** est elle aussi très contrastée et marquée par l'histoire. En effet, si durant la période de division de la ville les contraintes spatiales à l'Ouest et les rigidités politiques à l'Est ont réduit pendant un temps les processus de ségrégation sociale, l'héritage du développement industriel de la ville et l'explosion de la mobilité des ménages depuis la réunification produisent aujourd'hui un important mouvement de polarisation sociale. Dans l'ancien Ouest, les quartiers ouvriers du centre ancien, qui ont en grande partie accueilli les populations immigrées, et les quartiers de grands ensembles, sont engagés dans une spirale de paupérisation, tandis que le statut social des zones résidentielles valorisées se renforce.

À l'Est, certains quartiers centraux laissés à l'abandon pendant la période soviétique sont devenus très recherchés et se

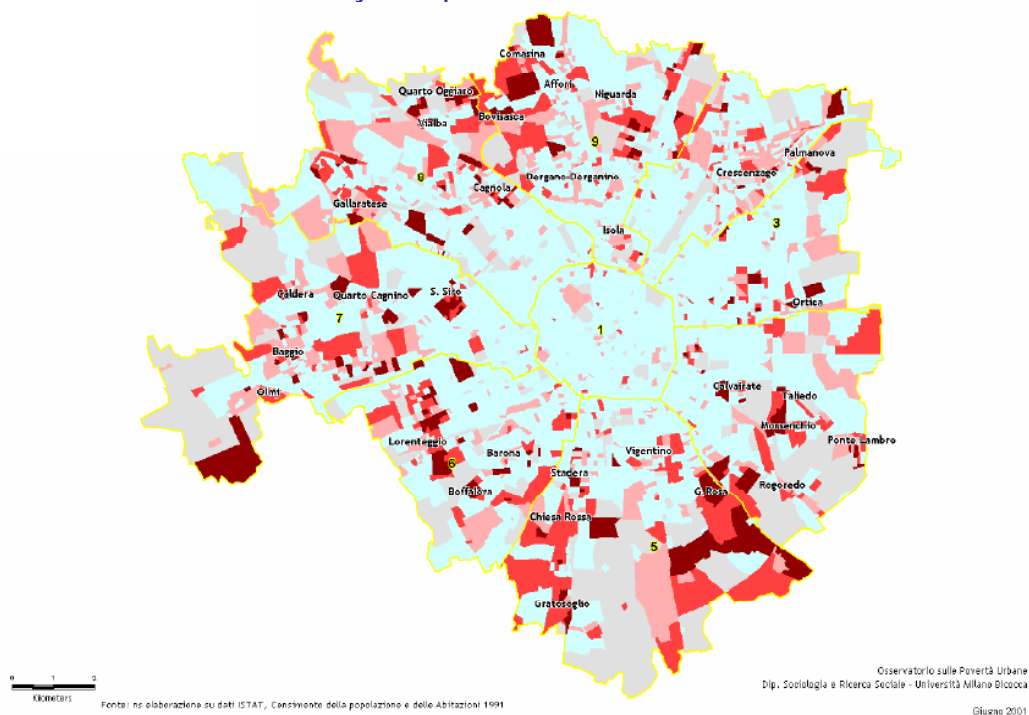
« gentrifient » tandis que les anciens quartiers d'habitat « socialiste », délaissés au profit de la périphérie et des quartiers revalorisés par les ménages qui en ont les moyens, enregistrent des taux de vacance importants. En 1998, le taux de chômage variait ainsi de 8% dans les secteurs aisés du Sud-Ouest de la métropole (8,1% à Zehlendorf) à 20% à 30% dans les districts ouvriers centraux de Kreuzberg, Neukölln et Wedding.

## 2.2. Peu d'études sur la ségrégation spatiale dans les métropoles du sud

Dans les deux métropoles du sud, les études sur la ségrégation sont peu développées. Alors qu'à Barcelone, les quartiers les plus « pauvres » sont situés dans le centre, à Milan, la pauvreté est plus diffuse et davantage localisée à la périphérie de la ville.

L'Italie est le pays européen qui connaît les plus grandes disparités de richesse entre

Indice synthétique de difficultés sociales à Milan en 1991



Légende : bleu – ressources suffisantes ; rose – difficultés potentielles ; rouge – difficultés moyennes ; brique – graves difficultés  
Source : Zajczyk F., *La povertà a Milano*, FrancoAngeli ed., 2003

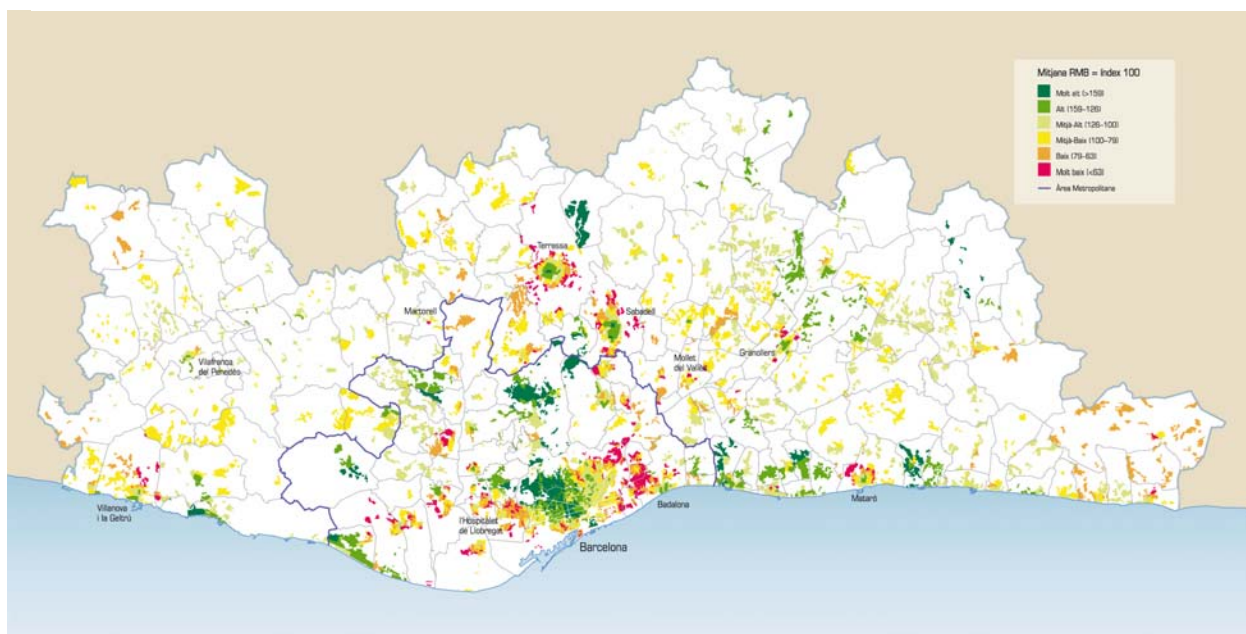
les régions, la **Lombardie** figurant parmi les régions les plus riches. Mais à l'échelle de la métropole milanaise, il n'existe pas de signes manifestes de polarisation sociale comme dans les grandes métropoles du nord. Milan se caractérise par une relative proximité spatiale entre les groupes sociaux et la ségrégation s'opère plus au niveau de l'immeuble, du bloc, du square ou de la rue qu'à celui du quartier. Milan apparaît comme une ville en « peau de léopard » où les populations à risque d'exclusion sont plutôt dispersées : de petits territoires caractérisés par un habitat en mauvais état côtoient de grands espaces mixtes et peuvent être contigus à de micro-zones très aisées. Toutefois, la présence de territoires en difficulté s'intensifie à la périphérie de la ville. Il s'agit pour la plupart d'immeubles sociaux des années cinquante dégradés ou de cités-dortoirs occupés par les travailleurs venus du sud dans les années soixante, de jeunes couples à bas revenus et des immigrants extra-communautaires. Ces micro-territoires sont mal desservis et pâtissent d'équipements insuffisants.

Dans le centre historique et dans la zone semi-centrale, les espaces dégradés concernent des immeubles en mauvais état, pour partie en attente de démolition ou des blocs de logements sociaux construits pendant l'entre-deux guerre. Le centre milanais est devenu un tissu mixte de bureaux, d'espaces résidentiels prospères voisinant avec des blocs d'immeubles défectueux accueillant des populations pauvres.

Si l'existence de disparités territoriales au sein de la **métropole de Barcelone** est un fait reconnu, l'étude de la géographie sociale y est peu développée et essentiellement appréhendée sous l'angle de la présence étrangère.

C'est dans le quartier central de Ciutat Vella, situé dans le cœur historique de la ville, qui jouxte le port de Barcelone, que la part des étrangers est la plus élevée (35 % en 2003). La plupart d'entre eux habitent dans les secteurs très dévalorisés qui accueilleraient dans les années soixante-dix les migrants les plus démunis en provenance des campagnes du sud de

#### Indicateur de niveau socio-économique dans la région de Barcelone en 1996



Source : AMB, 2003

Note de lecture : indicateur de niveau socio-économique des habitants, base 100 pour l'ensemble de la région. En vert, les classes aisées (indicateur supérieur à 100), en jaune orangé et rouge, les secteurs les plus populaires. L'indicateur est inférieur à 63 pour les zones en rouge, supérieur à 159 pour le vert foncé.



l'Espagne. Ce sont les nationalités les moins intégrées et les plus ségréguées qui s'y regroupent (Marocains, Philippins, Pakistanais). La moitié seulement des ménages du quartier sont propriétaires de leur logement (76 % à Barcelone) et le revenu moyen y est inférieur de 35 % à la moyenne. Le quartier résidentiel de l'Eixample situé à l'ouest du précédent, sert de jonction avec les deux quartiers cossus de Sarria-Sant Gervia et Les Corts qui partent à l'assaut des collines qui ceinturent la ville. Les grands ensembles ont été construits dans les quartiers populaires situés à la périphérie nord et nord-ouest de la ville. De qualité médiocre, souvent dépourvus d'infrastructures, ils ont été construits rapidement dans les années 50 et 60 pour faire face à l'afflux de main-d'œuvre venant des campagnes. La banlieue de Barcelone est plus populaire et homogène en termes de revenus. Un accroissement des inégalités y est perceptible depuis dix ans avec l'arrivée de ménages plus aisés venant du centre de Barcelone.

### 2.3. La question des étrangers

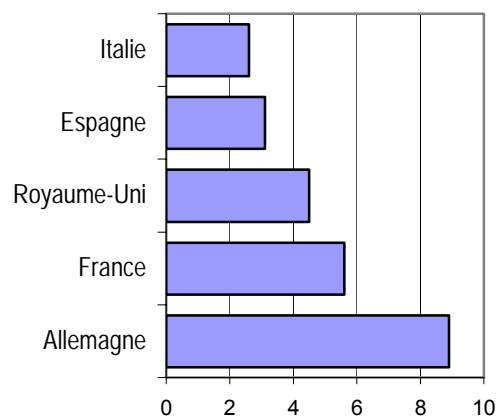
Pour asseoir leur développement économique, toutes les métropoles ont fait appel à l'immigration étrangère. Ces grands centres urbains sont les portes d'entrée des étrangers dans leurs pays, leurs soldes migratoires avec l'étranger sont positifs. L'Île-de-France draine près de la moitié des flux migratoires en provenance de l'étranger en France. La part des étrangers dans ces métropoles est en moyenne plus élevée que dans le pays, surtout dans les villes centre où elle varie de 13 % à Berlin ou Barcelone à 15 % à Paris. Cette main d'œuvre, pour la plupart peu qualifiée, est plus sensible aux retournements de la conjoncture et plus



Des métropoles multi-ethniques : Londres © laurif

exposée au risque du chômage. Elle est ainsi potentiellement ségréguée du double fait de la faiblesse des revenus et de l'éloignement culturel. La nationalité ou la dimension ethnique sont ainsi des critères de ségrégation relevés dans toutes les métropoles. Mais elles posent des problèmes d'interprétation. La concentration résidentielle d'une population étrangère ne reflète pas en effet nécessairement un processus ségréguatif, c'est-à-dire une localisation subie. Résider dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement ou à Belleville relève d'un choix pour les populations asiatiques, pas d'une contrainte. Certains ressortissants de pays étrangers sont mieux intégrés que d'autres pour différentes raisons dont

Part de la population étrangère dans chaque pays en 2002 (en %)



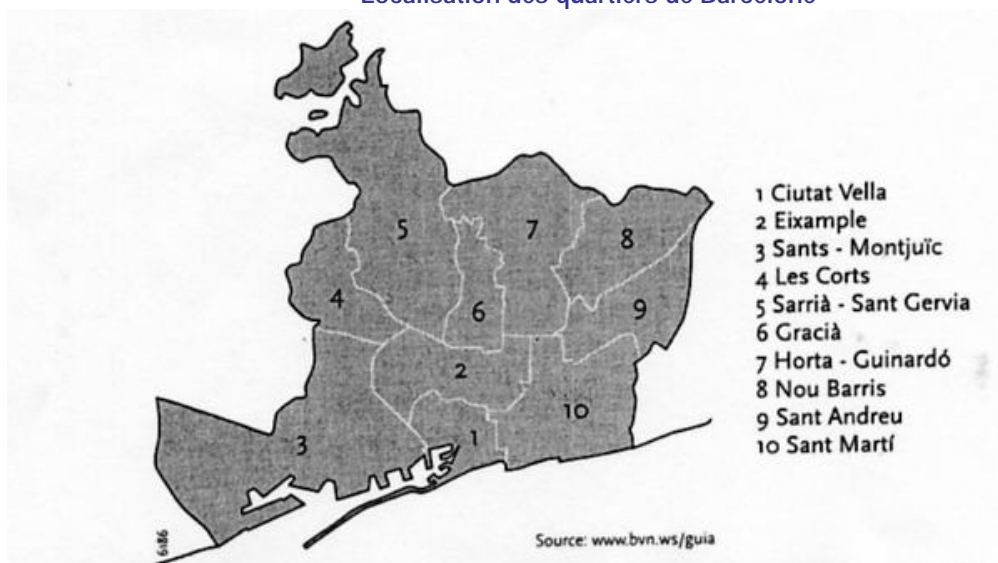
Source : OCDE, Sopemi, 2004

### Contrastes entre les quartiers de Barcelone

	Taux de propriétaires-occupants en % (EMB, 2000)	Part d'étrangers dans la population totale en % (2003)	Revenu du district en relation à la moyenne de Barcelone (sur 100, 1996)	Population totale (2001)
<i>Ciutat Vella</i>	50,5	34,7	65,4	89 000
<i>Eixample</i>	66,1	11,2	111	248 000
<i>Sants-Montjuïc</i>	73,6	12	89,2	167 000
<i>Les Corts</i>	80,7	7,4	133,1	82 000
<i>Sarrià-Sant Gervasi</i>	72,5	7,9	149,3	133 000
<i>Gràcia</i>	72,7	9	99,4	114 000
<i>Horta-Guinardo</i>	80,9	7	94,6	166 000
<i>Nou Barris</i>	86,6	7,7	83,5	164 000
<i>Sant Andreu</i>	84,4	7,2	92	135 000
<i>Sant Marti</i>	83,2	8,3	91,7	206 000
Total : Barcelone	76,1	10,7	100	1,5 million

Source : RESTATE, 2003.

### Localisation des quartiers de Barcelone



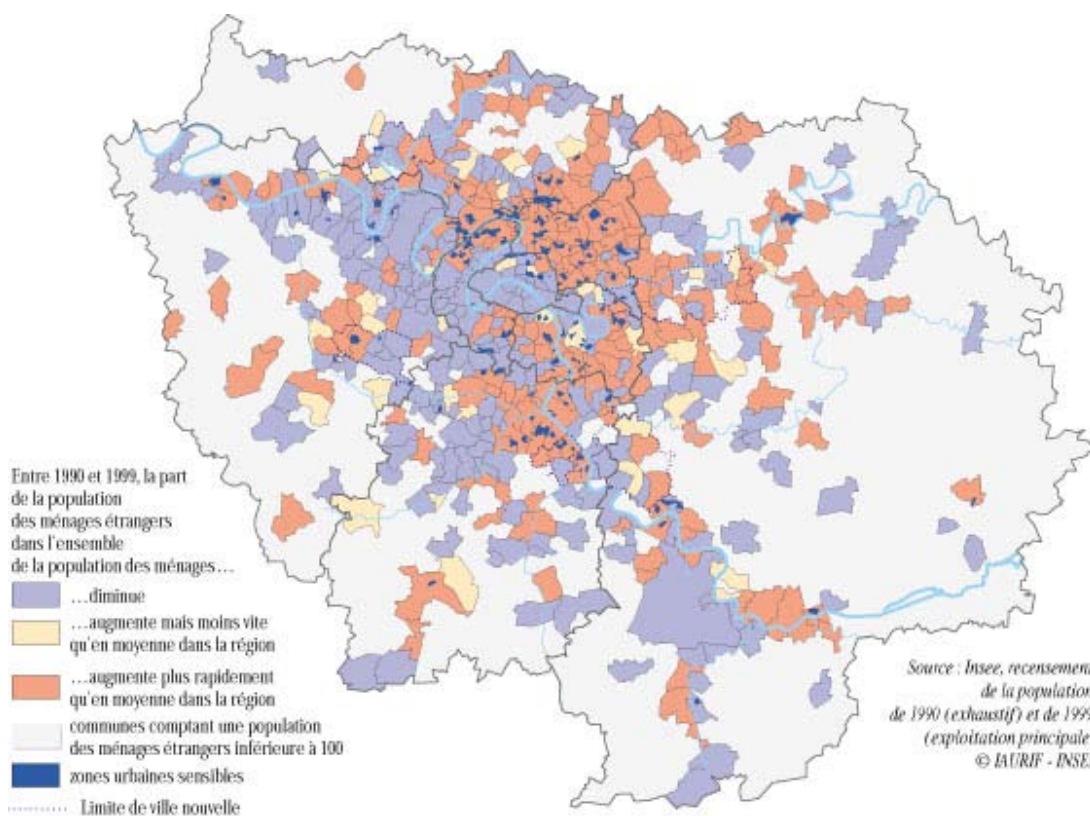
la proximité culturelle, la langue ou encore le niveau d'éducation. La plupart des pays font ainsi une distinction entre étrangers extra-communautaires et étrangers originaires de l'Union européenne qui rencontrent généralement moins de difficultés.

La question des étrangers est posée dans des termes différents entre les métropoles du Nord et du Sud. **En Espagne et en Italie**, pays d'immigration récente, les métropoles sont davantage concernées par l'ampleur que prend actuellement l'immigration et la question d'accueil et de logement de ces nouveaux arrivants. Dans les métropoles du Nord, d'immigration ancienne, cette population majoritairement ouvrière a été la première victime des transformations de l'appareil productif et les quartiers les plus pauvres sont aussi ceux où vivent le plus d'étrangers. Il y a alors superposition des questions de pauvreté, d'exclusion, de nationalité, de culture et d'intégration.

L'Île-de-France draine, chaque année, autour de 45 % des étrangers qui arrivent

en France. Au dernier recensement de 1999, 1,3 million de Franciliens se sont déclarés étrangers soit 11,9 % de la population et 40 % des étrangers vivant en France. Les Portugais et les Maghrébins constituent la moitié d'entre eux. Les espaces les plus pauvres sont aussi ceux où la présence étrangère est importante. En Seine-Saint-Denis, 19 % de la population s'est déclarée de nationalité étrangère. Venus en France pour travailler comme ouvriers, ils étaient pour la plupart logés à proximité des sites industriels (baraquements sur les chantiers, foyers de travailleurs..), dans le parc dégradé et inconfortable du centre ou dans des bidonvilles situés aux portes de Paris. L'accroissement de l'offre de logements, le développement des aides à la personne en matière de logement et les regroupements familiaux leur ont ensuite permis l'accès au parc social. Près de 4 ménages étrangers sur 10 vit en HLM. La superposition espace de pauvreté – parc HLM – population étrangère est relativement nette en Île-de-France : en ZUS, 62 % des logements relèvent du parc social et 23 % des

### Evolution de la population des ménages étrangers en Île de France entre 1990 et 1999



Source : Insee-laurif, Atlas des Franciliens, tome 3, 2002

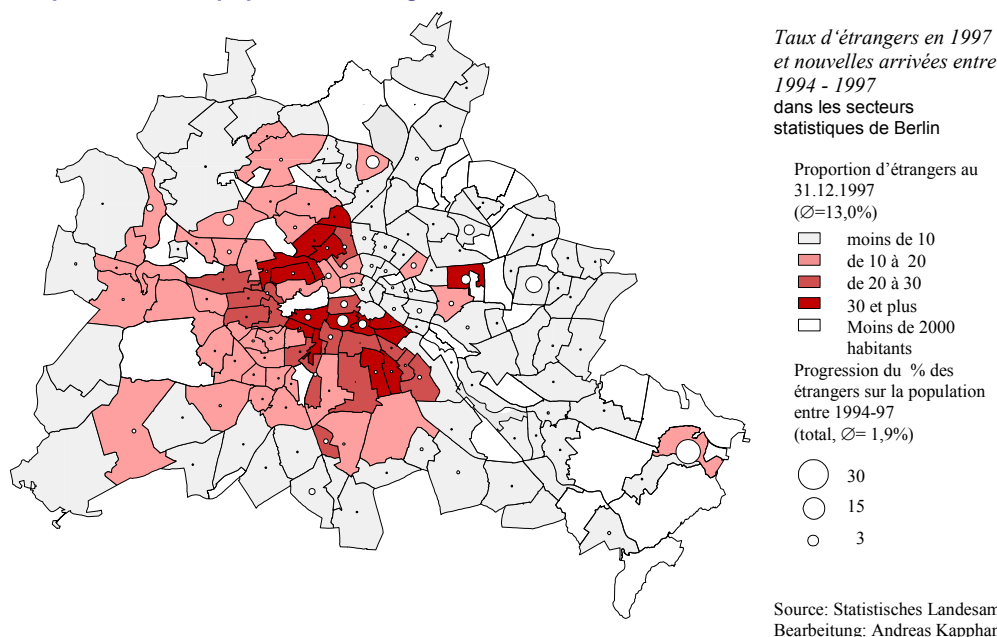
ménages sont étrangers. Dans les années quatre-vingt-dix, la présence étrangère s'est renforcée dans le collectif et les segments peu valorisés du parc de logements, et notamment en ZUS. Localement, la part de la population vivant dans un ménage étranger a progressé dans les secteurs où elle était déjà élevée.

À Londres, la part des étrangers (13,9 % en 2001) est plus élevée que dans l'ensemble du pays. La population des « minorités ethniques », définition peu stable qui désigne les personnes non blanches et d'origine non-européenne indépendamment du concept de nationalité, a fortement augmenté dans les années 90. C'est au regard de cette définition qu'est analysée la ségrégation. Elle représente 20,1 % de la population de la métropole en 1991, 29 % en 2001. La diversité de la population d'origine étrangère témoigne de la succession des différentes vagues migratoires depuis la fin de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale : Afro-Caribéens, Indiens, Pakistanais, Bengalais, Africains et, plus récemment, migrants du centre et de l'est de l'Europe. Les minorités les plus importantes sont les « asiatiques anglais » en provenance des anciennes colonies (12,2 %), et les « noirs anglais » (10,9 %). Ces minorités tendent à être sur-

représentées dans les secteurs en difficulté (51 % à Newham). Elles vivent plus souvent dans le centre de Londres (35,5 % dans l'Inner London en 2000), qu'en périphérie (24 % dans Outer London). Mais dans un cas comme dans l'autre leur poids dans la population s'est fortement accru depuis 1979, respectivement +18,5 et +15 points. En périphérie, on observe des regroupements par origine ethnique (Indiens à Kenton ou Wembley, Arméniens à Chiswick, Pakistanais à Gants Hill...) où leur présence s'affirme à travers notamment l'implantation de commerces et de lieux de culte. Il ne semble toutefois pas y avoir une tendance à la concentration de ces populations mais plutôt une plus grande dispersion liée pour partie au processus d'attribution des logements.

En Allemagne de l'Ouest, la première vague d'immigration massive s'est produite dans les années 60 et 70, lors du « miracle économique » allemand. L'immigration était envisagée comme temporaire et de courte durée (« Gastarbeiter », travailleurs invités) mais s'est progressivement stabilisée, les familles venant rejoindre les travailleurs, turcs et yougoslaves pour la plupart, dans les années 70. L'immigration est restée forte dans les années 80 avec l'arrivée de nouvelles nationalités (Turcs

### Répartition de la population étrangère à Berlin en 1997 et nouvelles arrivées



toujours, mais aussi Arabes, Iraniens, Polonais). Avec la chute du mur de Berlin, l'immigration explose et change de visage, c'est une immigration avant tout politique, de populations d'Europe de l'Est de souche allemande (Pologne, ancienne union soviétique, ex-Yougoslavie..). A Berlin, la part des étrangers est de 13 % à la fin des années 90, mais le taux est trois fois plus élevé à l'ouest (17 %) qu'à l'est (6 %). La population immigrée s'est installée dans un premier temps dans les quartiers centraux de l'Ouest que les Allemands délaissaient pour les grands ensembles neufs de la périphérie. Les nouveaux arrivants des années 90 s'orientent davantage vers le parc dégradé vacant et les grands ensembles périphériques de l'Est. La population immigrée est localisée dans les mêmes quartiers que les Allemands non qualifiés où sévit le chômage.

Dans les deux métropoles du sud, la présence étrangère est encore modérée mais s'affirme de plus en plus. L'immigration étrangère y a été particulièrement forte ces dernières années, mais les études sur cette population sont encore rares.

La croissance économique de la **capitale lombarde** s'est appuyée longtemps sur l'immigration de travailleurs italiens venant du sud du pays. L'Italie n'est devenu un pays d'immigration qu'à la fin des années 70 et la part des étrangers y reste faible dans le contexte européen. Toutefois, la situation se renverse dans les années 90 avec des arrivées de plus en plus nombreuses. Le gouvernement italien multiplie les mesures de régularisation, la dernière date de 2002 et a permis de régulariser la situation de 700 000 personnes. Comme dans la plupart des pays, cette population se concentre avant tout autour des grands pôles d'emplois. La Lombardie accueille près du quart des étrangers en situation régulière vivant en Italie. La population étrangère non communautaire représente 5 à 6 % de la population lombarde et 12 à 14 % de la population de Milan. Au début des années 90, la population étrangère apparaissait plus concentrée dans les espaces centraux et péri-centraux de la ville. Avec le doublement du nombre d'étrangers au

cours de la dernière décennie, ceux-ci sont en passe de devenir un élément structurant la géographie sociale de la ville, mais les données font encore défaut pour évaluer les évolutions récentes. On note toutefois la spécialisation commerciale de certains quartiers de la ville (quartier asiatique par exemple).

C'est à partir du milieu des années quatre-vingt que **l'Espagne** devient un pays d'immigration. Le quart des étrangers résident en Catalogne. En 2002, la part des étrangers est de 5 % en Catalogne. Stimulée par une conjoncture économique très dynamique, la croissance de l'immigration a été très vive ces dernières années, la part des étrangers est passée à Barcelone de 2,7 % en 1999 à 7,6 % en 2002 et 12,8 % en 2004 selon l'Observatoire du peuplement de Barcelone. Ces migrants sont en majorité originaires d'Amérique latine (52 %). A Barcelone, l'étude de la ségrégation est abordée sous l'angle de la présence étrangère. La plupart d'entre eux habitent dans les secteurs très dévalorisés du centre qui accueillait dans les années soixante-dix les migrants les plus démunis en provenance des campagnes du sud de l'Espagne.

#### 2.4. Des clivages qui tendent à s'accroître et un réinvestissement du centre par les populations aisées

En **Italie**, comme en **Espagne**, il existe peu d'études sur la géographie sociale. Les changements de nomenclature des catégories sociales et la modification des limites administratives de la ville de Milan rendent difficile un suivi temporel. À Barcelone, selon certaines données d'enquêtes, les inégalités territoriales tendraient à décroître en raison de l'amélioration de la situation économique et, à dire d'experts, les étrangers, bien que beaucoup plus nombreux en 2001 qu'en 1996, ne seraient pas plus ségrégués en 2001.

Dans les « vieilles métropoles » du nord-ouest, les clivages entre quartiers riches et quartiers pauvres sont maintenant anciens



mais tendent à se creuser en termes monétaires avec un enrichissement absolu des quartiers les plus riches. Ce sont les habitants de ces quartiers qui bénéficient le plus des bienfaits de la croissance économique, les populations des quartiers les plus pauvres se trouvant ballottés par les aléas de la conjoncture. La mobilité des ménages contribue à figer, voire accentuer les oppositions de peuplement. Les nouveaux arrivants sont de la même catégorie que celle qui domine dans le quartier d'installation. À Paris, comme à Londres ou Berlin, on assiste, par ailleurs, à un processus d'embourgeoisement, appelé par les anglo-saxons *gentrification*, de certains secteurs attractifs du centre. Ils sont alimentés par la dérive vers le haut de la structure sociale de la population, avec la croissance de la population cadre et le recul du nombre d'ouvriers. Le moteur de la transformation est une nouvelle fois le fait des populations aisées qui investissent peu à peu les quartiers les mieux desservis et les mieux équipés de la ville. À Londres, le contraste social entre nouveaux arrivants et population résidente est très fort et conduit à des stratégies de sécurisation des nouveaux espaces résidentiels.

En Île-de-France, la polarisation sociale s'est accrue depuis un quart de siècle. Le pôle aisé, concentrant une part importante des ménages de cadres dans les arrondissements parisiens et les communes de l'Ouest francilien, s'est renforcé. Les territoires en perte de vitesse, déjà les plus pauvres en 1984, sont, pour beaucoup, des territoires de l'ancienne industrie et des quartiers d'habitat social faiblement attractifs, dont la plupart sont situés en Zones Urbaines Sensibles. Ils regroupent une part importante des ménages ouvriers et étrangers ce qui atteste, dans cette région, de l'interférence entre les questions de ségrégation spatiale et d'immigration étrangère. Cette tendance à la bipolarisation au sein de la région résulte d'un renforcement des caractéristiques des espaces extrêmes. Au bas de l'échelle sociale, dans les espaces à dominante populaire, on assiste à une différenciation entre deux types de territoires. Certains se

caractérisent toujours par une forte représentation des catégories sociales ouvrières et par un maintien du nombre d'actifs ayant un emploi stable. D'autres concentrent les populations les plus précarisées, et se caractérisent par une hausse de la proportion de chômeurs et par une augmentation des personnes occupant les emplois les plus déqualifiés. La situation socio-économique des quartiers classés en ZUS s'est fortement détériorée. Le taux de chômage s'y est accru plus fortement que dans la région et atteint 19,6 % de la population active en 1999 contre 11,5 % en Île-de-France. La situation de l'emploi des résidents des Zones Franches Urbaines, qui sont des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés, se dégrade plus nettement encore. Le taux de chômage y est de 24,8 % en 1999. L'écart de revenu à la moyenne régionale des communes ayant une ZUS sur son territoire n'a cessé de se creuser. Le revenu moyen des foyers fiscaux de ces communes était inférieur de 11,6 % à celui de l'ensemble des foyers franciliens en 1984, de 21,3 % en 1996 et de 25 % en 2001. Parallèlement, une grande partie de l'espace central connaît un processus soutenu d'embourgeoisement, la centralité étant fortement valorisée en Île-de-France. La diminution du nombre d'ouvriers continue ainsi à être plus forte à Paris que dans le reste de la région, et le nombre d'employés baisse alors qu'il augmente dans la région.

Depuis 40 ans, la **capitale londonienne** est traversée par des processus de transformation sociale de certains quartiers dépréciés avec l'arrivée progressive de classes moyennes attirées par leur localisation et le faible prix des logements. Un processus dit de *gentrification* se met alors en place avec la transformation physique du quartier et de l'habitat et l'installation de commerces et services adaptés aux nouvelles catégories sociales. Ce processus a pris une ampleur particulière dans les années 90 et s'appuie davantage sur les grandes opérations urbaines mises en place, comme dans le secteur des Docklands. Les stratégies des nouveaux arrivants apparaissent plus

ségrégatives que par le passé, avec la formation d'enclaves résidentielles sécurisée et le placement des enfants, en l'absence de carte scolaire, dans les écoles les plus performantes. Selon certains auteurs, ce processus de *gentrification* serait dans les décennies à venir le principal facteur de changement du paysage social de Londres.

Parmi les évolutions récentes, celle de **Berlin** est la plus frappante. La chute du mur et l'anticipation d'un fort développement de la ville ont stimulé la construction et la réhabilitation d'une importante offre de logements. Mais les flux de population n'ayant pas été à la hauteur des estimations, l'offre produite s'est révélée supérieure aux besoins et 160 000 logements seraient actuellement vacants à Berlin. Accompagnée par une politique de déblocage des loyers et de déconventionnement du parc public, cette détente du marché immobilier a conduit à une explosion de la mobilité des ménages

et à un renforcement des disparités territoriales. À l'Ouest, les quartiers centraux populaires et certains quartiers de grands ensembles des années 1970 voient leur population s'appauvrir par le départ des classes moyennes attirées par le développement d'une nouvelle offre péri-urbaine en pleine expansion.

Dans les quartiers centraux en rénovation, la forte présence étrangère et son caractère communautaire se renforcent, et les grands ensembles de l'Ouest, dont la population était relativement mixte avant la chute du mur, se paupérisent progressivement. La vacance et une forte rotation s'y développent. À l'inverse, quelques quartiers centraux de l'ancien Est sont entrés dans un processus de gentrification et sont aujourd'hui très recherchés. Enfin les quartiers aisés de l'ancien Ouest ou les quartiers de villas des anciens dignitaires du régime soviétique se valorisent de plus en plus.

### 3 – LES PROCESSUS À L'ŒUVRE

Chaque pays a sa propre histoire, mais les processus qui ont généré la géographie sociale des métropoles étudiées renvoient tous aux mêmes types de facteurs : la localisation de l'industrie à ses origines et de façon générale des activités, les formes prises dans le temps par l'extension urbaine, les politiques urbaines et de logement, le jeu des décisions individuelles et de la spéculation immobilière. Les transformations de l'appareil productif, par leurs effets sociaux ont contribué à accentuer les difficultés dans les secteurs ouvriers. À Berlin, le poids de l'histoire et des changements politiques ont exacerbé les transformations sur la période récente.

Dans un contexte où les fortes croissances urbaines sont en grande partie achevées dans les métropoles du nord, les décisions individuelles prennent de plus en plus d'importance. Elles renvoient à la fois au « choix du voisin » et au choix du lieu de résidence en fonction de la qualité du cadre de vie, de l'accessibilité, des services et équipements, etc. Tous ces

éléments participent de la plus ou moins grande valorisation des territoires, de sorte que la liberté de choix du lieu d'habitation d'un individu se trouve fortement conditionnée par sa position socio-économique. La recherche de l'entre soi et les pratiques d'évitement, qui restent avant tout le fait des plus aisés, sont plus prégnantes dans les processus ségrégatifs.

#### 3.1. Des polarisations anciennes héritées de l'industrialisation

L'organisation sociale des grandes métropoles, du nord-ouest notamment, porte les traces de l'industrialisation de l'économie qui s'est opérée au 19<sup>e</sup> siècle. Les quartiers les plus pauvres sont situés, pour beaucoup, sur les anciens sites industriels.

À **Londres**, capitale de la révolution industrielle, l'arrivée massive de populations peu qualifiées et la forte expansion de la classe ouvrière ont fait fuir la bourgeoisie londonienne vers les



Processus de gentrification, le quartier de Prenzlauerberg à Berlin © Laurif



espaces périphériques dès le 19<sup>e</sup> siècle. Un vaste continuum d'entrepôts, d'usines et de maisons converties en ateliers se déploie alors autour des deux centres, le centre économique et financier de la City d'une part, le centre politique de Westminster d'autre part. De nombreux ménages d'ouvriers s'installent dans cet espace dans un habitat précaire. Ils fournissent la main d'œuvre de la zone portuaire et industrielle des Docklands située à l'est, et des industries les plus polluantes dans le secteur actuel de Newham. La géographie sociale du Grand Londres reste fortement imprégnée des transformations opérées à cette époque.

À **Paris**, l'industrialisation des terrains plats situés aux franges de la capitale le long des grandes infrastructures de transport fluvial et ferroviaire (Seine-Saint-Denis, « banlieue rouge » de la première couronne) se démarquait nettement des espaces aérés et résidentiels de l'ouest de la capitale.

À **Berlin**, l'opposition entre le sud-ouest aisé, jadis lieu d'implantation de la bourgeoisie dans un espace résidentiel valorisé (le Berlin Vert) et une bande Nord-Ouest / Sud-Est qui a accueilli les industries et l'habitat ouvrier, subsiste encore à l'orée du 21<sup>e</sup> siècle.

À **Barcelone**, l'appel de main-d'œuvre provoqué par l'industrialisation naissante dans la 2<sup>e</sup> moitié du 19<sup>e</sup> siècle se traduit dans un premier temps par la densification et l'organisation urbaine du centre (quartier de l'*Eixample*) qui mixte habitat, activités et commerces.

De multiples évolutions se sont superposées depuis avec les différentes formes prises par l'expansion urbaine (grands ensembles, habitat pavillonnaire, etc.), la rénovation des centres anciens, les politiques du logement et les transformations de l'appareil productif.

### 3.2. L'impact des politiques urbaines et de logement de l'après-guerre

Les politiques urbaines (organisation de la croissance, rénovation des centres) et de logement ont aussi contribué à broser le paysage social actuel des différentes métropoles. Sans entrer dans les détails de la complexité des processus et des histoires propres à chaque métropole, certains parallélismes peuvent être évoqués. Toutes ces métropoles ont dû répondre, après guerre, à une forte demande de logements liée aux besoins de la reconstruction, à l'inconfort et l'exiguïté du parc existant puis à la croissance démographique générée par le développement économique. La réponse apportée a été diversement planifiée et les tentatives d'organiser l'extension urbaine plus ou moins suivies d'effets.

#### *Différents choix de planification*

Dans le **Grand Londres**, la reconstruction de l'après-guerre s'est faite dans un souci de maîtrise de l'urbanisation avec la constitution d'une vaste ceinture verte et de villes nouvelles dans la région du Sud-Est et la mise en œuvre d'une décentralisation des activités industrielles. En **Île-de-France**, Le Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région (PADOG) de 1958 sera relayé par le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) en 1965 qui lance, à l'exemple de Londres, la création de cinq villes nouvelles au-delà de l'agglomération de Paris, le principe de création de plusieurs centres tertiaires, du RER et de voies rapides.

Là encore **Berlin** est un cas particulier car la division politique de la ville a évidemment rendu impossible l'émergence de plan de planification au delà des limites de la ville de Berlin avant 1990 et le contraste entre les espaces urbanisés Berlinois et la campagne brandebourgeoise est très abrupte. En 1996, Berlin et le Land voisin du

Brandebourg se sont dotés d'un schéma commun d'aménagement afin de structurer les échanges entre les deux territoires de la ville centre et de sa périphérie qui explosent avec le développement des migrations pendulaires. Ce projet devait être soutenu par la réunification des deux Land en un seul mais cette unification a été rejetée par référendum par les Brandebourgeois.

Dans les deux métropoles du sud, les plans conçus seront assez peu suivis d'effets et les pratiques d'auto construction de logements sans autorisations préalables vont se répandre tant autour de Milan que de Barcelone.

### *Les efforts de construction*

Dans toutes les métropoles, mais surtout au nord, une des principales réponses de l'État à la situation de pénurie de logements a été une politique très volontariste de construction de logements sociaux dans les années soixante et soixante-dix, avec toutefois des différences dans l'ampleur des programmes, le type et la qualité des logements produits. Les métropoles industrielles du nord adoptent une politique de développement massif de logements sociaux qui prendra souvent la forme de grands ensembles.

À **Londres**, les premiers programmes de l'après-guerre sont d'une grande qualité architecturale, sur le mode des cités jardins et des pavillons en bande avec jardin. Ils seront relayés par des grands ensembles de moindre qualité architecturale dans les années soixante qui seront principalement implantés au centre. La part des logements sociaux passe de 20 % en 1961 à 43 % en 1981 dans l'Inner London, mais de seulement 17 à 23 % dans l'Outer London.

En **Île-de-France**, les logements aidés par l'État constituent 80 % de la construction au début des années soixante. Cette construction aidée se maintiendra à un niveau élevé jusque dans les années 70. Pendant ces vingt années, ce parc sera le plus souvent construit selon des logiques de production intensives et d'industrialisation du bâtiment, et dans le cadre de procédures de création complète de nouveaux sites, déconnectés de la ville

et dont les équipements annoncés tarderont à venir. Une fois passée la grave crise du logement des années 50-60, cette situation favorisera l'émergence de concentrations de ménages défavorisés.

À **Berlin-Est**, la politique socialiste du logement se fonde sur l'objectif de brassage des couches sociales et se concrétise par des programmes de construction de logements collectifs près du centre politique dans les années 50, puis par le lancement d'opérations à grande échelle de grands ensembles à la périphérie de la ville dans les années 70. À l'Ouest, la construction de grands ensembles à la périphérie de la ville dans les années 60 n'a pas l'ampleur des opérations de l'Est et produit comme en France des quartiers mixtes dans un premier temps.

Dans les métropoles du sud, l'effort de construction a été de plus courte durée, et au final moins important, surtout en Espagne. En **Italie**, la construction de logements sociaux ne s'est pas limitée à la location et vise dès le départ à favoriser aussi l'accession aux ménages modestes. Elle est destinée à la fois à la location et à la propriété différée. Cette construction a été forte au lendemain de la 2<sup>e</sup> guerre, jusque dans les années 60. Mais dès 1959 et 1963 apparaissent les premiers plans de vente de logements sociaux destinés à l'origine à la location.

À **Barcelone**, la construction de grands ensembles en périphérie, isolés pour la plupart, mal équipés et de qualité architecturale et technique médiocre date des années cinquante et reste très insuffisante par rapport aux besoins. Face à l'insuffisance de l'offre, des quartiers d'auto-construction se développent en extrême périphérie. À la fin du régime franquiste (1939-1975), la ville souffre de nombreux dysfonctionnements. De façon générale, les grands ensembles accueillent à leur création une population solvable et hétérogène. Il n'y a pas, dans ces années de système de plafond de ressources pour l'accès au parc social, tel qu'il a pu être mis en œuvre à la fin des années 70 en France.

## Une réponse à la pénurie de logements de l'après-guerre : la construction de logements sociaux



*A Milan, Sant'Eusobio © laurif*



*A Berlin, Marzhan Nord Ouest © laurif*



*En Ile-de-France, Massy  
© La documentation française, laurif, Crif*



*À Londres, Ocean Estate © laurif*



*À Barcelone, Trinitat Nova © laurif*

### 3.3. Les grandes opérations de rénovation urbaine à l'origine d'une « gentrification » de quartiers centraux

L'ampleur des programmes sociaux est pour partie liée à l'importance prise par les opérations de rénovation urbaine des centres qui redessinent le profil social des résidents. Ces transformations urbaines conduisent des ménages modestes à quitter ces anciens espaces dégradés pour s'installer dans les nouveaux immeubles sociaux plus confortables.

À **Londres**, la loi de résorption de l'habitat insalubre de 1957 conduit à engager de vastes opérations de démolition-reconstruction dans l'objectif de reloger les habitants des quartiers insalubres.

En **Île-de-France**, les politiques de réduction ou de suppression des cités de transit et le lancement de vastes opérations de rénovation des centres villes vont, elles aussi, contribuer à modifier le paysage social.

À **Berlin** Ouest, de lourdes opérations de rénovation urbaine sont entreprises dans les quartiers anciens dégradés dans les années 1970, comme en France à la même époque. Mais ces méthodes ont rencontré de fortes résistances de la part des habitants (mouvements connus des squats et du quartier alternatif de Kreuzberg...) et ont été remplacées par une politique de rénovation dite douce, promouvant des principes de respect du patrimoine immobilier et de maintien des habitants dans les lieux. À Berlin Est, hormis quelques sites symboliques de l'ancien régime qui ont été complètement démolis (sans que les terrains soient toujours réutilisés), les quartiers anciens ont simplement été entièrement délaissés et pas du tout réhabilités.

À **Barcelone**, le régime franquiste se caractérise par l'absence de politique de rénovation urbaine et le gel des loyers. La question du renouvellement urbain a commencé à émerger en **Italie** dans les années 50 sous la forme d'une volonté de

rénover les centres historiques, dans une optique essentiellement culturelle, conduisant à un processus d'expulsion des résidents pauvres de ces centres. Dans les années 60, un mouvement de protestation des habitants contre ces expulsions spéculatives conduit les pouvoirs publics à replacer la rénovation de ces centres dans un processus de planification urbaine plus vaste. Peu de programmes seront entrepris.

Depuis une vingtaine d'années, le centre redevient un lieu d'investissement privilégié dans nombre des métropoles.

Face au déclin économique et démographique de **Londres** dans les années soixante-dix, les pouvoirs publics décident de réinvestir sur le centre. L'Inner London devient la cible de transformations urbaines et sociales importantes, avec la reconquête de zones urbanisées dévalorisées, le changement d'usages de bâtiments industriels en logements, le développement de pôles économiques spécialisés et l'apparition d'enclaves ethniques. La transformation des Docklands à Canary Wharf dans les années 80 en est un exemple. Cette opération efficace sur le plan économique, qui a créé des emplois, s'est accompagnée d'un processus de *gentrification* avec à la clé un bilan social plus mitigé. La population a peu bénéficié des emplois créés et une partie des habitants a dû se reloger dans des zones moins coûteuses.

À **Berlin**, depuis la chute du mur, les secteurs centraux de l'ancien Ouest subissent de profondes transformations. Après avoir été délaissés par le régime soviétique les quartiers d'habitat ancien font aujourd'hui l'objet d'un intense mouvement de réhabilitation et sont désormais très recherchés. Certains secteurs tendent ainsi à s'embourgeoiser très rapidement malgré les politiques municipales de contrôle des loyers des logements rénovés.

À **Barcelone**, il faudra attendre la fin des années 70 pour que l'intervention urbaine devienne un axe de travail prioritaire. En 1986, un décret place le quartier *Ciutat Vella* en « aire de réhabilitation intégrale » et la perspective des jeux olympiques de



1992 est à l'origine de grands travaux d'aménagement.

À **Milan**, à la fin des années quatre-vingt, les investisseurs vont se tourner plutôt vers le renouvellement des anciens espaces industriels délaissés (Bicocca à Milan) et la requalification des périphéries. De grands projets urbains, visant à renforcer le statut international de Milan, sont lancés dans les années quatre-vingt-dix et se poursuivent actuellement.

### 3.4. Des politiques systématiques d'encouragement à l'accession à la propriété, plus marquées au sud

Dans tous les pays étudiés, l'amélioration des conditions de logement s'est accompagnée d'un développement soutenu de l'accès à la propriété. L'évolution a été particulièrement forte en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, mais faible en Allemagne. Dans les pays du sud, plus faiblement urbanisés et industrialisés au lendemain de la guerre, plus de sept ménages sur dix sont actuellement propriétaires, contre seulement quatre sur dix en Allemagne. En France et en Allemagne, l'effort consacré au parc social dans les années 60 et 70 a concurrencé le développement de la propriété [Arbonville, 2002]. La plupart des

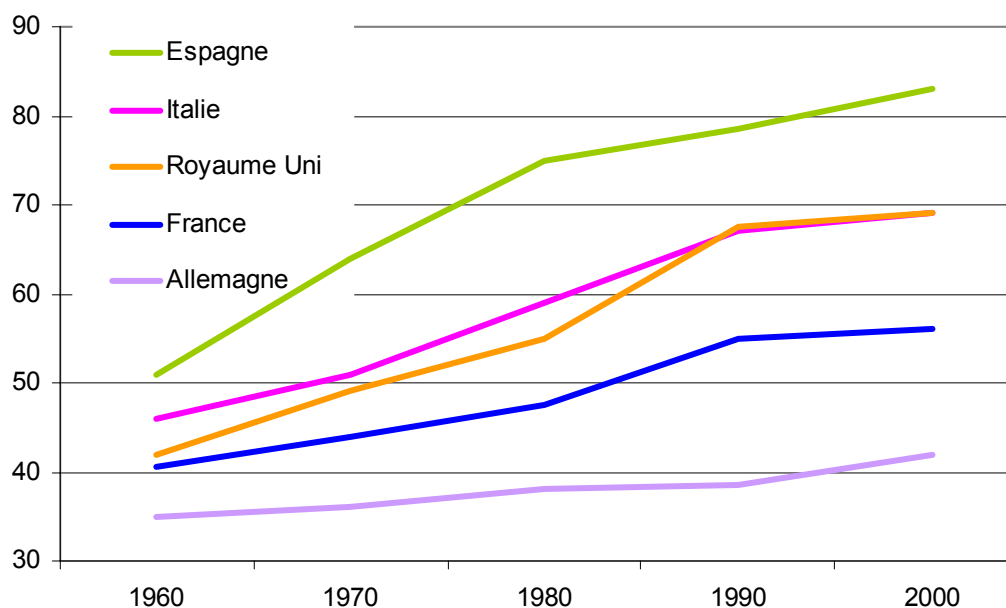
pays ont promu une politique d'accession à la propriété, par le biais de diverses aides, dans un souci de désengagement étatique dans le domaine du logement, surtout à partir des années 80.

Dans les métropoles du sud, l'accession a été fortement encouragée. Dès le lendemain de la guerre, une partie de la construction de logements sociaux est destinée à la vente en Italie.

En **Espagne**, l'État met en place un système d'aide à l'accession par le biais des « logements protégés » dans les années 50, relayé depuis par la Communauté autonome. L'État verse des aides à des acteurs privés ou publics pour la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de logements.

Le logement protégé répond à des standards de qualité et à des conditions d'accès. Il doit être vendu à un prix inférieur au marché à un ménage sous conditions de ressources qui peut bénéficier d'un prêt à taux préférentiel et de déductions fiscales. La revente de ce logement doit se faire au prix d'achat pendant 15 à 20 ans. Il entre ensuite dans le droit commun. A contrario, il n'y a pas de dispositif d'aide aux ménages locataires. Jusqu'à la fin des années 80, le nombre de logements protégés représentait plus de la

Évolution de la part des propriétaires occupants dans les pays étudiés (en %)



Source : DGUHC

moitié de la construction. L'année 1987 marque une rupture dans la politique du logement, avec la libéralisation des loyers et du système de financement des logements. La part des logements protégés chute dans la construction et les difficultés d'accès au logement s'accroissent pour les plus modestes.

À **Londres**, des mesures fiscales sont mises en place dans les années quatre-vingt pour encourager l'accession, notamment pour accompagner les programmes de vente de logements sociaux. La part des propriétaires gagne 17 points entre 1981 et 2001 dans l'Inner London pour atteindre 44 %. La progression est de 8 points dans l'Outer London.

Il faut attendre, en **France**, la réforme du financement du logement de 1977 pour voir l'émergence d'aides à la personne. Les évolutions seront moins marquées que chez nos voisins britanniques. Le taux de propriétaire augmente de 5,5 points entre 1982 et 1999 en Île-de-France et atteint 46 % en 2002. Le développement de l'habitat pavillonnaire en accession à la propriété en grande périphérie dans les années 70 et 80 entraîne le départ du parc social des couches sociales les plus solvables, pour lesquelles le HLM était une étape dans le parcours résidentiel, et une déqualification rapide des quartiers d'habitat collectif. Ces départs ouvrent la voie à l'entrée des familles immigrées dans ce parc, au moment où elles répondent enfin aux critères d'attribution : ancienneté dans l'emploi ou de résidence dans la commune, transformation des structures des ménages par regroupement familial, taux élevé de familles nombreuses. Une partie du parc HLM se dévalorise nettement, en particulier les grands ensemble les plus enclavés, les plus périphériques ou les moins bien équipés.

En raison de son histoire particulière et notamment de l'absence de propriété privée à l'Est pendant la division de la ville, **Berlin** reste une ville exceptionnellement dominée par le parc locatif, même en Allemagne où le taux des propriétaires est

le plus bas d'Europe. Seuls 11 % des ménages étaient en effet propriétaires de leur logement en 2002 [Restate, 2003]. S'il existe bien en Allemagne une politique d'aide à l'accession à la propriété<sup>3</sup>, celle-ci était jusque là insuffisamment incitative pour les Berlinoises qui pouvaient se loger dans l'ensemble de la ville dans le parc social conventionné à des niveaux de loyers très faibles. Le développement de la péri-urbanisation et la mise en vente d'un grand nombre de logements sociaux par les compagnies municipales de logements (en raison des déficits majeurs des budgets publics) pourraient cependant rééquilibrer progressivement le poids des différents secteurs d'occupation dans la ville.

### 3.5. Un désengagement marqué de l'État vis à vis du logement social dans les pays où ce parc est conséquent

Un des éléments majeurs de ces dernières années au regard du processus de ségrégation sociale est le désengagement de l'État vis-à-vis du logement social pour des raisons budgétaires dans la plupart des métropoles où ce parc est conséquent, qu'il prenne la forme de ventes du parc social à des particuliers ou à des organismes privés à but non lucratif (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Italie) ou d'une baisse des efforts de construction (France).

À **Londres**, la loi du Housing Act de 1988 encourage le transfert du parc social des communes vers les associations de logements de droit privé à but non lucratif qui ont pour mission de produire et de gérer ce type de logements. La loi du « Right To Buy » de 1984 permet aux locataires d'un logement social d'en devenir propriétaire à des prix très attractifs. Les régulations introduites, comme les pénalités de revente du bien avant trois ans, ne permettent pas d'éviter des effets spéculatifs dans la capitale où la pression du marché est forte. Depuis vingt ans, plus du tiers du patrimoine national a été vendu.

<sup>3</sup> Depuis 1996, l'aide à l'accession sociale prend la forme en Allemagne d'une prime égale pour tous équivalente à 5 % du prix d'un logement neuf et à 2,5 % du prix d'un logement ancien (dans la limite d'un plafond).



Dans l'Inner London, la part du parc social géré par les communes a fléchi de près de 18 points entre 1981 et 2001 (25,4 % en 2001) au profit de la propriété (+17 points, pour atteindre 44 % en 2001), celle du parc locatif privé (y compris les logements gérés par les *Housing associations*) restant stable (31 % en 2001). Dans l'Outer London, le recul du parc social (-12 points) s'est fait au bénéfice de la propriété (+8 points) et du locatif privé (+4 points). Entre 1991 et 2001, l'ensemble du secteur locatif social a diminué d'environ 50 000 logements dans le Grand Londres. Le volume des ventes liées au *Right To Buy* après s'être accru régulièrement dans les années 90, tend à fléchir légèrement (10 000 ventes sur la période 2001-2002). Ces politiques ont renforcé le processus de ségrégation sociale dans la mesure où les transferts et les ventes ont concerné la part la plus attractive du patrimoine située dans des secteurs de qualité.



Maison rachetée dans le cadre du *Right To Buy*, Londres/ © laurif

**Berlin** est aussi traversé par un phénomène de réduction massive et de privatisation du patrimoine social. Cette diminution du parc à caractère social est due à la fois aux sorties de conventionnement à l'Ouest, aux ventes de logements sociaux à leurs occupants à l'Est ou à la privatisation des compagnies municipales de logements. En 2002, il y avait près de 250 000 logements à « loyer contrôlé » à Berlin (détenus par des compagnies publiques ou sous la règle d'une convention avec un bailleur), soit près de 14 % du stock de logement. À

l'échelle de l'Allemagne, ce phénomène est également massif puisque selon les estimations du rapport « radioscopie des quartiers surmenés » (mission Europe AORIF), le patrimoine social qui, en 1980, totalisait encore 4 millions de logements « sociaux » en Allemagne de l'Ouest, soit 20 % du patrimoine national, ne devait plus compter en l'an 2000, que 2 millions de logements, et très probablement autour d'un million de logements en 2005.



Immeubles sous-occupés, Marzhan Nord Ouest, Berlin © laurif

L'exemple des **Pays-Bas**, où le parc social représente 36 % de l'ensemble des logements, témoigne aussi de ce mouvement général. Les Pays-Bas ont une longue tradition de construction de logements sociaux depuis l'après-guerre avec pour objectif d'offrir au plus grand nombre un logement de qualité à un prix volontairement faible. Ce parc se caractérise par la diversité sociale de ses occupants. Mais en 1989, le gouvernement dénonce le fait que 725 000 ménages dotés d'un revenu supérieur à la moyenne vivent dans des logements bon marché, ce qui limite les possibilités de logement des plus pauvres. Le gouvernement commence alors à se désengager du secteur du logement social et s'oriente vers une politique de privatisation, dérégulation, décentralisation qu'accompagnent des réductions budgétaires. La construction de logements sociaux chute et devient minoritaire au milieu des années 90. En 1995, l'État cesse de verser des subventions aux constructions neuves. La politique du logement social étant devenue trop onéreuse, il donne aux sociétés de logement leur autonomie. Ces sociétés se

sont engagées dans la vente d'une partie de leur patrimoine conformément à l'objectif de l'État de conserver 30 % de logements sociaux au maximum. La ville d'Amsterdam, qui compte 56 % de logements sociaux à la fin des années quatre-vingt-dix, s'est fixé l'objectif de doubler la part du parc en propriété d'ici 2010 (de 17 % à 35 %) en s'appuyant pour partie sur ces ventes. Cette politique de vente semble pour l'heure avoir moins de succès qu'en Angleterre. Les sociétés de logement ne peuvent descendre en dessous de 90 % du prix du marché, ce qui reste hors de portée pour la plupart des locataires. L'État s'oriente également davantage vers l'aide à l'accession sous conditions de ressources par le biais de subventions à l'achat pour limiter les charges hypothécaires.

Il n'y a pas jusqu'à présent en **France** de politique de vente massive de logements sociaux, bien que la France se soit progressivement désengagée du secteur social depuis la loi sur le logement de 1977 avec le passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne. Deux facteurs sont en passe de peser sur l'offre actuellement : la faiblesse du niveau de construction actuel, le plus bas depuis 25 ans, et le lancement des grandes opérations de démolition-construction de logements sociaux dans le cadre de la loi Borloo dont le solde positif en terme de logements n'est pas assuré. Le niveau de la construction est tombé à +37 000 logements par an entre 1998 et fin 2001 en Île-de-France, contre, en moyenne 47 000 dans les années 90. Et au sein de cette construction, la part du locatif HLM a sensiblement baissé : un nouveau logement sur cinq contre un sur trois au milieu des années 90. Moins de 8 000 logements sociaux ont été construits entre 1998 et 2001 contre 10 000 à 15 000 depuis un quart de siècle.

Le cas italien est particulier pour trois raisons. La politique de construction de logements sociaux, active dès le lendemain de la guerre, a été de courte durée. **L'Italie** s'est, par ailleurs, singularisée, dès le départ, par la construction de logements sociaux voués à une propriété différée. L'État italien, enfin,

a été pionnier dans la politique de vente de logements sociaux (destinés au départ à la location) puisque de telles mesures apparaissent dès 1959 et ont été réitérées plusieurs fois. On estime sur l'ensemble de l'Italie que 600 000 ménages sont devenus propriétaires d'un logement social, par le biais de vente différée ou d'achat de logements locatifs mis en vente. Actuellement environ 5 % des logements relèvent du secteur social. Il semble que ce schéma de développement a favorisé la proximité des groupes sociaux.

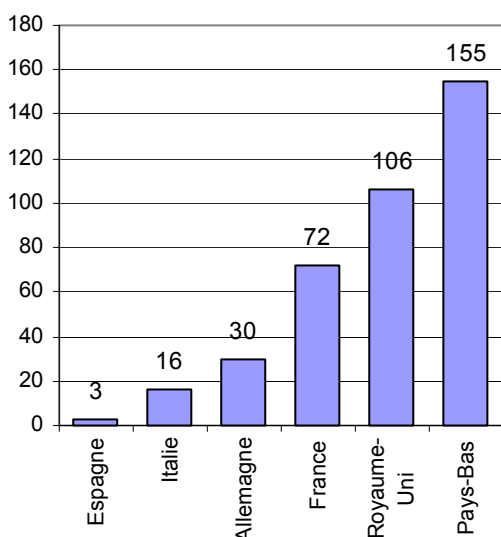
Au début de la décennie, le transfert des compétences en matière de logement de l'État vers les régions a induit une grande diversité d'approche face à la gestion du parc social. Le statut des organismes en charge du logement social (IACP) a été modifié à l'initiative de chaque région. En Lombardie, la région a transformé les IACP en organismes publics économiques (Aler) dépendants de la région, sans toucher à la propriété du parc. Elle a stoppé le processus de vente des logements sociaux et cherche les moyens d'élargir le parc de logements à loyers modérés en associant le secteur privé.

Notons, enfin, qu'en **Espagne**, le parc social est marginal et ne compte que 1 % des logements. Ce pays, à tradition rurale, a très nettement privilégié la propriété.

### 3.6. Un parc social en voie de paupérisation

Au regard de ces différentes évolutions, il apparaît que les périodes de forte construction de l'après guerre jusque dans les années 70, et les choix opérés en terme de forme urbaine, de localisation et type de logement (accession, logement social, grands ensembles..) ont porté les germes de différenciations sociales qui se sont développés sur le long terme. Mais les périodes d'extension urbaine de l'après-guerre se sont opérées dans un contexte de relative indifférenciation sociale. C'est l'ouverture de l'éventail de l'offre de logements dans le temps et dans l'espace qui a contribué, à terme, au paysage social de chaque métropole. Au-delà du bâti, les politiques d'attribution de logements sociaux et les politiques d'aides à la personne interagissent aussi sur l'organisation sociale de l'espace. Une grande sélectivité des premières en fonction des revenus, de la taille ou de la nationalité des ménages selon les différents lieux de résidence a tendance à accentuer les processus ségrégatifs.

Nombre de logements sociaux pour 1000 habitants



Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, DGUHC

Considérée après-guerre comme moyen de lutter contre la pénurie de logements, la politique du logement social a subi des revirements dans plusieurs pays depuis une vingtaine d'années. Les différents pays se distinguent actuellement non seulement par le niveau du stock de logements sociaux, particulièrement faible dans le sud, surtout à Barcelone, mais aussi par leurs choix politiques quant à son évolution. Mis à part la France, les politiques du « tous propriétaires » adoptées par les pays du sud ont atteint le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas, avec cependant des succès inégaux, sa mise en place s'avérant difficile chez nos voisins hollandais.

En France, comme dans les pays engagés dans la vente des logements sociaux, on assiste à un phénomène de paupérisation de la population accueillie dans ce parc, variable selon sa localisation. Le logement social a un caractère plus ou moins ségrégatif selon les métropoles, qui tient à la fois à l'importance relative de ce parc, son degré de concentration sur le territoire et la composition sociale des ménages qui l'occupe.

Ces caractéristiques sont le reflet de l'ensemble des politiques urbaines et de logement adoptées par les différents pays par le passé et notamment les politiques d'attribution. Les Pays-Bas, comme la Grande-Bretagne, ont longtemps adopté la doctrine du « logement social pour tous », avec l'idée d'offrir au plus grand nombre un logement de qualité à un prix volontairement faible, sans critère de sélection à l'entrée. Après une phase de construction massive de logements sociaux, la France s'est orientée, depuis 1977, vers une politique de régulation du marché, afin de venir en aide par des effets redistributifs à des catégories ciblées de ménage. En instaurant des plafonds de ressources, elle destine avant tout le parc social aux ménages modestes mais solvables. Il apparaît ainsi que la structuration sociale du territoire des métropoles renvoie pour partie à la localisation des logements sociaux qui tendent à être plus présents dans les espaces les moins aisés.

Dans le **Grand Londres**, la distribution du parc social confirme son rôle dans le marquage social du territoire. La part des logements sociaux est deux fois plus élevée dans l'Inner London (25,4 % en 2001), que dans l'Outer London (11 %). Elle atteint 60 % du parc dans les communes de Tower Hamlets et Hackney. L'Inner London concentre aussi une part importante de locataires dans le secteur privé (31 %). Ce parc privé ancien, souvent de mauvaise qualité, dégradé et inconfortable, accueille pour partie des ménages défavorisés. Le taux de propriétaires occupants dans l'Inner London (44 %) est, en revanche, plus faible que dans l'Outer London ou le pays dans son ensemble (70 %). La politique de vente des logements sociaux a renforcé le processus de ségrégation sociale dans la mesure où les transferts et les ventes ont concerné la part la plus attractive du patrimoine située dans des secteurs de qualité, laissant à la charge des communes les ensembles résidentiels les plus dépréciés. Le processus de dévalorisation du parc public s'est accentué. Les locataires de ses grands ensembles se sentent de plus en plus assignés à résidence, contraints de vivre dans un lieu dégradé et dévalorisé.



Immeuble dégradé, Londres © laurif

L'**île-de-France** est dotée d'un parc social conséquent qui représente 22,5 % des logements. On assiste à une paupérisation des ménages occupants depuis vingt ans. Le revenu des ménages logés dans le parc social était inférieur de 21 % à celui de l'ensemble des ménages franciliens en 1984. Cet écart n'a cessé de se creuser et atteint 30 % en 2002. Or ces logements sont inégalement répartis sur le territoire régional. Ils tendent à être plus présents dans les espaces les moins aisés. Ainsi, 62 % du parc de logements des ZUS sont des logements sociaux. Toutefois, HLM n'est pas synonyme de concentration de populations défavorisées. En 2002, 22 % des ménages occupant sont pauvres, mais plus du quart ont un revenu supérieur à la

#### Parc de logements selon le statut d'occupation dans les différents pays (en %)

	Propriétaires occupants	Locataires dans le social	Locataires Dans le privé	Autres
Allemagne (2002)	42	7	51	0
Berlin (2002)	11	14*	*	*
Espagne (2002)	83	1	10	6
Barcelone (2000)	76,1	0,5	21,2	2
	56	17	21	6
Ile-de-France (1999)	45,9	22,5	25,3	6,3
Italie (1998)	69	5	20	6
Lombardie	80	4	15	1
Royaume Uni (2001)	69	21	10	0
Londres (2001)	58	26	16	0

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, DGUHC pour les pays Insee, ENL pour l'île-de-France ; Mezzetti [2003] pour la Lombardie ; Federal Statistical Office et IBB pour Berlin ;

\* 14 % de logements locatifs sont à loyers contrôlés mais il ne nous a pas été possible de distinguer parmi les logements berlinois locatifs ceux qui sont détenus par des bailleurs privés et ceux qui sont détenus par des compagnies publiques mais ne sont plus conventionnés.

moyenne régionale. Et tous les pauvres n'occupent pas un logement social : en 2002, un peu plus d'un tiers occupent un logement HLM (36 %), près d'un tiers sont propriétaires de leur logement ou logés gratuitement et un tiers sont locataires dans le privé. Au-delà des statuts d'occupation, se dessine une segmentation du territoire en zones de marché, qui va des segments valorisés accueillant les ménages disposant d'un revenu suffisant pour choisir leur lieu de résidence, aux secteurs peu valorisés où l'offre sociale est généralement sur-représentée.

Les **Pays-Bas** se singularisent par une très forte offre de logements sociaux dans le cadre européen (36 % du parc en 1999), qui est surtout concentrée dans les grandes villes (56 % à Amsterdam). Mais cette concentration spatiale est contrecarrée dans son effet ségrégatif par une mixité sociale des ménages occupants. Le logement social n'est pas uniquement réservé aux ménages pauvres. Toutefois, le développement du secteur social ne s'est pas fait sans diversification en terme d'architecture, de localisation ou de qualité. Cette évolution s'est accompagnée d'une segmentation et d'une stratification sociale du parc selon le niveau des revenus ou la nationalité des résidents. La décentralisation de la politique du logement à la fin des années 80 a renforcé le rôle des acteurs locaux et donné plus d'autonomie aux associations de logement. Les municipalités et ces associations élaborent des accords concernant les loyers, les attributions et le renouvellement urbain. Plusieurs études ont souligné l'augmentation de pratiques discriminatoires en matière d'attribution avec la mise en place de ce transfert de compétence. Un nouveau modèle d'attribution de logements sociaux, basé sur le « choix » du logement par le candidat par le biais d'un système de publication dans les journaux locaux a été mis en place dans les années 90 et couvre 80 % du parc. Ce système est censé réduire le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires du logement, mais son impact est limité par le jeu différencié des loyers et des revenus. Les associations

justifient leurs choix par la pression du voisinage et le risque de déstabilisation de certains quartiers. Les Néerlandais semblent par ailleurs plus sensibles aux aspects positifs et volontaires de la concentration ethnique, le principe de mixité sociale étant plus discuté qu'en France.

À **Berlin**, l'impact du parc social sur la ségrégation urbaine est relativement récent car pendant la période de division de la ville, ce parc offrait à l'Est comme à l'Ouest une relative mixité sociale. À l'Est, cette mixité était politiquement organisée par les offices du logement et encouragée par la dégradation des quartiers anciens. À l'Ouest, elle résultait à la fois de l'enfermement de la ville dans une enceinte étroite contraignant fortement les perspectives résidentielles des ménages et de sa diffusion dans les différents quartiers de la ville. Depuis la chute du mur, la libéralisation du marché du logement et le développement de l'offre en périphérie ou dans les quartiers centraux rénovés ont entraîné le départ des classes moyennes des quartiers sociaux de rénovation urbaine ou des grands ensembles des quartiers périphériques. Les bailleurs du parc social sont depuis confrontés à la fois à l'augmentation de la vacance (notamment dans les quartiers de grands ensembles en périphérie Est), à la concentration de familles en difficulté, et à une rapide dégradation de l'image du parc social.

En **Lombardie**, 80 % des ménages sont propriétaires, 15 % sont locataires dans le privé et 4 % seulement ont accès au parc social. A Milan, le parc locatif est plus important : 17,7 % des ménages sont locataires dans le privé, 15,7 % dans le parc social. La faiblesse relative du parc locatif tient à la fois à une politique qui a pendant des années favorisé l'accession, aux tentatives infructueuses de l'État d'encadrer les loyers dans le privé et aux politiques récurrentes de vente du parc social. Le parc social est assez disséminé dans l'espace et n'induit pas, semble-t-il de processus fort de ségrégation au niveau du quartier. Les agrégations des groupes sociaux en difficulté se font plutôt à



l'échelle du bloc d'immeubles ou de l'immeuble. Le parc social semble inégalement traversé par des changements de peuplement. Ce sont les blocs de logements sociaux dégradés de grande taille construits avant la 2<sup>ème</sup> guerre en périphérie, qui soulèvent le plus de difficultés.

De façon générale, la part des étrangers extra-communautaires, souvent mal acceptée par les résidents, s'accroît dans le parc social et semble traduire la paupérisation relative des occupants.

En Espagne, la part des propriétaires est aussi très élevée (85 % contre 76 % à Barcelone), et le parc social est presque inexistant (1 % en Espagne, 4 000 logements soit environ 0,5 % des logements à Barcelone). Ce parc social est réservé aux ménages les plus démunis. Cette situation résulte de politiques axées essentiellement sur l'accession depuis l'après-guerre par le biais du système des « logements protégés ». Il n'y a pas de dispositif d'aide aux ménages locataires.

Dans les deux métropoles du sud, l'importance de la propriété a pour effet de freiner la mobilité des ménages et les phénomènes de ségrégation paraissent plus diffus. Les différences culturelles et notamment la plus grande solidarité familiale ou la moindre prégnance de la hiérarchie sociale dans les mentalités peuvent aussi contribuer à une moindre différenciation sociale de l'espace. Il est révélateur de constater que la question sociale dans ces pays ne trouve pas (ou peu) d'expression en terme de ségrégation urbaine. Il sera particulièrement intéressant de considérer quelles seront les implications des forts mouvements d'immigration étrangère sur l'organisation sociale de ces métropoles dans les prochaines années.

Le rôle ségrégatif du parc social tend donc à s'accroître dans les différentes métropoles, à l'exception de Barcelone où son importance est marginale. Agir sur ce

stock de logements, par le biais de la construction et de sa localisation, des démolitions, des ventes et des politiques du peuplement, c'est aussi agir sur une partie des processus ségrégatifs qui affectent les territoires. En France, le parc social est considéré à la fois comme lieu potentiel de ségrégation et comme levier des politiques visant à plus de mixité sociale sur le territoire (voir 2<sup>e</sup> partie). La difficulté est d'offrir un parc de logements à bas prix tout en évitant le cercle vicieux de la dépréciation et de la ségrégation.

### 3.7. Des tensions accrues sur le marché du logement

Il est de plus en plus difficile de se loger dans ces grandes métropoles, non seulement pour les populations pauvres mais aussi de plus en plus pour les classes moyennes, en raison d'une augmentation marquée des prix des logements et d'une réduction de l'offre de logements bon marché.

Dans tous les pays étudiés hormis Berlin, les prix immobiliers connaissent une flambée depuis le milieu des années 1990<sup>4</sup>. Outre les particularités propres à chaque pays, trois facteurs sont en jeu : les réticences des investisseurs et des ménages vis-à-vis de la bourse et qui redécouvrent les vertus du placement dans la pierre, le niveau très bas des taux d'intérêt et l'alternance de cycles économiques affectant le secteur immobilier. Les hausses des prix des logements ont été les plus fortes au Royaume-Uni et en Espagne. Elles atteignent +106 % entre septembre 1999 et septembre 2004 au Royaume-Uni, et +150 % entre 1995 et 2004 en Espagne. En France, depuis six ans, les prix ont progressé de +85 % dans l'ancien et de 60 % pour les maisons neuves. La situation est moins marquée en Italie (+ 55 % dans les principales agglomérations entre 1997 et 2003).

4 Ces informations sont tirées de plusieurs documents émanant du Crédit Agricole :

- *Ni enfer, ni paradis, le marché immobilier résidentiel britannique au point d'inflexion*, In *Flash éco*, décembre 2004

- *Boom de l'immobilier résidentiel en Europe : le cas des Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne*, In *Flash éco*, janvier 2005-06-23

- *CA immobilier conjoncture*, octobre 2004.



L'Allemagne échappe à ce mouvement pour deux raisons principalement : la croissance a été médiocre au cours des dernières années et la réunification a conduit à un boom de la construction jusque dans les années 1997-1998 et à un excès de l'offre qui met du temps à se résorber.

Dans ce contexte général de renchérissement des prix et du désengagement de l'État dans le secteur du logement social, les ménages modestes ou à faibles ressources ont de plus en plus de mal à se loger dans de bonnes conditions.

En **Île-de-France**, de plus en plus de ménages sont satisfaits de leurs conditions de logement, mais l'accès au logement est devenu une gageure pour les ménages modestes. L'offre de logements bon marché se réduit en raison de la faiblesse de l'offre nouvelle – la construction de logements sociaux est au plus bas depuis 25 ans - de la baisse de la mobilité dans le parc social et de la disparition au sein du parc privé du « parc social de fait » à bas loyers (meublés, logements dégradés et inconfortables...). Ces logements disparaissent progressivement, en raison de leur insalubrité et des opérations urbaines de rénovation ou de réhabilitation. Cette tension sur le marché du logement s'accompagne d'une hausse sensible de la charge de logement dans le budget des ménages les plus modestes. Les ménages pauvres franciliens vivent deux fois plus fréquemment dans le parc locatif libre, où les loyers sont plus élevés, qu'il y a quinze ans. Le parc HLM loge 36 % des ménages pauvres, le secteur libre, 26 %. Le taux d'effort net de ces ménages est beaucoup plus important dans le secteur libre (38 % de leur revenu) que dans le secteur HLM (14 %).

L'effet solvabilisateur des aides au logement s'est pourtant accru, mais sans suffire à couvrir les hausses des loyers. Une partie de la population la plus modeste ne trouve toujours pas de logement en rapport avec ses ressources. Le nombre de demandeurs de logements sociaux représente trois années d'emménagement dans ce parc. Ces demandeurs sont plus

modestes que par le passé, conduisant le parc social à jouer de plus en plus un rôle d'accueil des populations défavorisées, ce qui tend à renforcer les processus ségrégatifs spatiaux.

Dans le **Grand Londres**, le renchérissement des prix immobiliers, les processus de gentrification, le recul du logement social et la faiblesse de l'offre locative privée se sont traduits pour les ménages modestes par une hausse de leur taux d'effort. La pauvreté urbaine s'accroît et les ménages occupant le parc social des quartiers dépréciés se sentent de plus en plus assignés à résidence.

À **Berlin**, la situation est moins tendue comme en témoignent les 160 000 logements vacants recensés. Cependant, la dérégulation des loyers, la privatisation des compagnies de logement, les ventes massives des logements de Berlin-Est à des promoteurs privés et la rénovation de certains quartiers anciens ont conduit à la réduction du parc très bon marché. Les loyers berlinois sont cependant encore assez peu élevés en comparaison avec le reste de l'Allemagne.

À **Milan**, il est aussi de plus en plus difficile de se loger pour les ménages en raison d'une forte croissance des prix de vente et des loyers et d'une baisse du parc de logements bon marché. La dérégulation des loyers (1992 et 1998) et les politiques récurrentes de vente des logements sociaux ont conduit à réduire les logements locatifs abordables. Mille à deux mille logements sociaux se libèrent chaque année pour une liste d'attente de 15 000 ménages, qui représente 10 % du parc. Depuis les transferts de compétence (2001), la région lombarde a en charge la politique du logement. Pour faire face à une demande croissante de logements à bas prix, elle s'est engagée à faire construire 10 000 logements à loyer accessible sur 3 ans (2002-2004), avec l'aide du secteur privé. Un système d'aide publique et de concession a été développé pour attirer des fonds privés. La nouvelle politique d'attribution de logements sociaux mise en place par la région lombarde en 2004 range l'ancienneté de résidence en

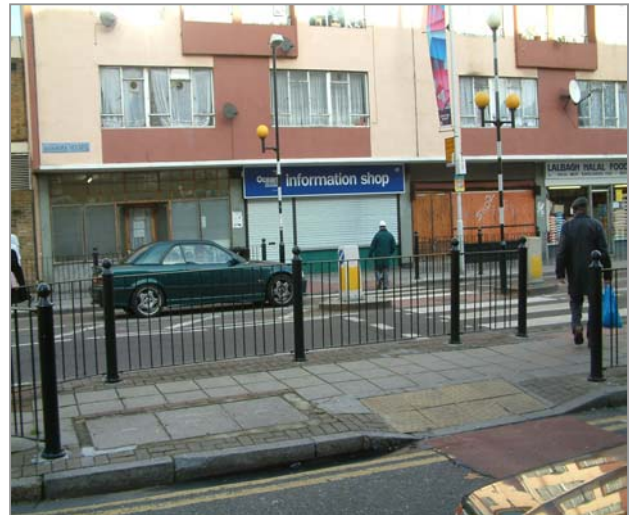
Lombardie au même titre que les conditions familiales en tête des critères d'attribution d'un logement ce qui aura pour effet d'en limiter l'accès aux étrangers nouvellement arrivés. Le squat de logements ou d'usines abandonnées par des immigrants extra-communautaires est devenu plus fréquent ces dernières années. Avec la forte augmentation de l'immigration étrangère, le logement des étrangers nouvellement arrivés, qui a jusqu'ici été traité au cas par cas, est en passe de relancer la question du logement social.

À **Barcelone**, comme en Espagne, les prix de l'immobilier ont fortement augmenté depuis la fin des années 90. En 2002, les prix ont augmenté de près de 15 % à Barcelone. La situation du marché est tendue en dépit de la reprise de la construction. Le logement locatif et social étant peu développé, les ménages modestes prennent de plein fouet le renchérissement de l'immobilier, d'autant

plus que le secteur du « logement protégé » à l'accession a fortement reculé dans la construction dès les années 90. En Catalogne, la part des logements protégés dans la construction passe de 15 % sur la période 1996-1999 à 8,6 % sur la période 2000-2003. A Barcelone, le quart des nouveaux logements mis en service en 2003 sont des logements protégés. Il apparaît, au regard des Plans successifs de la Communauté Autonome de Catalogne de 1998-2001 et 2002-2005, que les objectifs affichés n'ont pas été atteints. Le taux d'effort des familles ouvrières s'est accru récemment, après avoir baissé dans les années 90. En Catalogne, un ménage ouvrier consacre 45 % de ses revenus au logement en 2002 (loyer ou charge de remboursement). Ce sont les plus démunis - les jeunes, les étrangers, les familles monoparentales et les personnes âgées - qui pâtissent le plus de la situation.



## DEUXIEME PARTIE



*Boutique du New Deal for Community à  
Tower Hamlets © laurif*

## LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA SÉGRÉGATION URBAINE



*Local associatif Helmoltpplatz © laurif*



Pour lutter contre le renforcement des inégalités territoriales, plusieurs des pays européens les plus développés ont mis en place des politiques ciblées sur les quartiers en difficulté. Ces interventions diffèrent d'un pays à l'autre par leur ambition, leur maturité, les moyens dont elles disposent, le nombre et le type de quartiers concernés.

Une différence s'impose d'emblée entre d'une part, l'Italie et l'Espagne où ces interventions sont récentes et embryonnaires et d'autre part, la Grande-Bretagne et la France où elles sont plus anciennes et s'inscrivent dans un cadre national. Cette césure reste aujourd'hui encore très marquée, même si elle tend à s'atténuer puisque le gouvernement régional de Catalogne a lancé en novembre 2004 une politique ambitieuse ciblée sur les quartiers en difficulté. Le cas de l'Allemagne est atypique. Ces interventions y sont plus récentes mais elles se rapprochent de celles des pays du Nord en s'inscrivant dans un cadre national. En Grande-Bretagne, en France

et en Allemagne, ces politiques sont territoriales. Elles concernent des quartiers caractérisés par des difficultés plus importantes que le reste du territoire national. Elles sont partenariales : impulsées ou accompagnées par l'État et largement mises en œuvre par les communes, elles s'appuient sur des engagements contractuels entre partenaires. Elles sont aussi transversales et combinent sur un même quartier des interventions relevant de domaines aussi différents que l'urbain, l'habitat, l'économique, le culturel, le social...

Cette synthèse met en lumière les convergences et les divergences dans les politiques menées, identifie les représentations et les principales orientations, la place accordée aux différents objectifs et notamment à la mixité qui est, en France, le principal axiome de lutte contre la ségrégation socio-spatiale. Elle s'efforce aussi de resituer ces politiques territoriales dans le contexte global d'évolution des interventions publiques à destination des populations modestes ou démunies.

## 1. LA POLITIQUE TERRITORIALE : CHRONOLOGIE ET ORIENTATIONS NATIONALES

Depuis la fin des années soixante, des politiques territoriales à destination des quartiers en difficulté se sont progressivement mises en place. Mais c'est surtout au début des années quatre-vingt que ces politiques prennent de l'ampleur et se structurent dans les pays du Nord<sup>5</sup> en réponse aux explosions de violence urbaine et aux troubles sociaux qui ont frappé certains quartiers de grands ensembles à cette période, notamment en France et en Angleterre (émeutes de Vaux-en-Velin, Brighton...). À partir de ce tournant des années 1980 on observe une diffusion d'un mode d'action publique ciblé sur des aires géographiques et fondé sur une contractualisation entre les différents échelons territoriaux. Au-delà de ces similitudes, les interventions diffèrent d'un pays à l'autre.

### 1.1. Des années 70 aux années 2000 : la diffusion d'une pratique d'intervention

Des dispositifs en faveur des quartiers en difficulté émergent à partir de la fin des années 60 en Grande-Bretagne. Ils se développent au cours des décennies suivantes dans les différents pays européens.

En Grande-Bretagne dès 1968, un programme urbain fondé sur un partenariat entre l'État et les collectivités locales subventionne des projets dans des quartiers en difficulté. De la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 90, le gouvernement conservateur s'attache à revaloriser les centres industriels en déclin au travers de deux axes : rénovation urbaine et changement d'image.

<sup>5</sup> Par commodité nous avons rangé la France et la Grande-Bretagne dans les pays du nord de l'Europe



Le partenariat privé-public devient un des principaux outils de cette politique. Le gouvernement travailliste élu en 1997 donne la priorité à une politique nationale de lutte contre les disparités sociales et territoriales. Il s'appuie sur un partenariat avec les communes concernées. Il lance en 1998 le programme *New Deal for Community (NDC)* à destination de 39 quartiers dégradés du pays puis, en 2001, le programme national de renouvellement des quartiers (NSNR) qui concerne 88 communes en difficulté.

**En France**, la politique de la ville est née en 1977 au travers des opérations Habitat et Vie Sociale (HVS) menées dans une cinquantaine de grands ensembles de logements sociaux afin de lutter contre la dégradation de l'habitat et du cadre de vie. Dans les années 80 et 90, cette politique s'institutionnalise avec la création d'instances nationales telles que le Ministère de la Ville et la mise en place des contrats de ville qui engagent l'État et les collectivités locales autour d'un projet de développement local. Durant cette période les interventions changent d'échelle et dépassent les frontières du quartier. En dépit de ses évolutions et de ses aléas, la politique de la ville reste un des piliers de la lutte contre la fracture sociale menée par le Gouvernement.

Entre la France et la Grande-Bretagne, les convergences sont manifestes. Les politiques de lutte contre la ségrégation y ont été développées pour pallier les difficultés de l'État providence. Elles constituent des réponses géographiquement ciblées aux difficultés sociales. Elles jouent un rôle d'expérimentation dans la modernisation de l'action publique. Elles sont particulièrement sensibles à la conjoncture politique. Leur portage par les échelons locaux n'est pas toujours au rendez-vous.

**En Allemagne**, ce sont d'abord des initiatives régionales qui ont émergé au cours des années 90 dans certains Länder (Hambourg, Berlin...). Le débat s'est intensifié au niveau fédéral avec l'arrivée du gouvernement de coalition rouge-vert de G. Schröder et un nouveau discours sur le développement social urbain et la nécessité d'une politique nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a émergé. En 1999, une politique est lancée dans le cadre d'un programme pour les « zones urbaines ayant des besoins particuliers de développement » : « *Soziale Stadt* » ( la ville sociale). Le niveau fédéral joue cependant un rôle modeste dans la mise en œuvre de ce programme, construit sur l'initiative des Länder sur la base des

### Principales caractéristiques des politiques nationales en faveur des quartiers en difficulté

	Premières initiatives : quand ? de qui ?	Principaux programmes en cours
Allemagne	1993, Land Rhénanie de Nord Westphalie 1995 Sénat Hambourg 1997 Berlin 1999, État fédéral	1999 : Programme <i>Soziale Stadt</i> 2002: Programme <i>Stadtumbau Ost</i>
France	1977, l'État	1996 : Pacte de Relance pour la ville 2000 : politique de la ville et contrats de ville 2003 : Programme national de rénovation urbaine
Grande-Bretagne	Fin des années 1960, l'État	1998 : <i>New Deal for communities</i> 2001: Programme de renouvellement urbain
Espagne	Pas de politique nationale.	
Italie	Pas de politique nationale	

pratiques des plus innovants d'entre eux. La valeur ajoutée de l'implication de l'échelon fédéral est alors essentiellement d'ordre symbolique. Elle représente une reconnaissance officielle des problèmes existants et se veut le signe d'une volonté politique nouvelle. L'engagement du *Bund* peut ainsi contribuer à généraliser les nouvelles approches testées localement et à promouvoir des principes d'actions innovants (développement de la coordination inter-service, mise en œuvre de management de quartier, ...) dans les Länder les moins actifs sur la question des quartiers défavorisés.

Parallèlement, le gouvernement allemand a lancé en 2002 un programme de rénovation urbaine spécifique aux neufs Länder de l'ex-Allemagne de l'Est pour les soutenir dans le processus de restructuration urbaine auquel elles font face actuellement : le programme « *Stadtumbau Ost* ». En effet, les villes est-allemandes doivent aujourd'hui investir en faveur de la réhabilitation des centres villes qu'elles ont laissé se dégrader, tout en faisant face à la dévalorisation et à l'abandon de leurs quartiers de grands ensembles, construits sous le régime socialiste. Ce programme doit permettre aux Länder est-allemands d'améliorer leur attractivité, notamment par le renouvellement de leur offre d'habitat.

**En Italie**, la politique à destination des quartiers en difficulté est d'abord urbaine. Un volet social s'y est ajouté depuis quelques années. Il reste toutefois assez peu développé. En 1997, la procédure des contrats de quartiers est mise en place par l'État italien. Elle est reprise par la Lombardie suite au transfert de compétence de l'État aux Régions en matière urbaine, sociale et de logement. Le champ d'intervention de ces contrats est toutefois limité à l'échelle de micro-territoires de logements sociaux dégradés. L'Italie ne s'est pas engagée sur la voie d'une politique nationale visant à développer, articuler et coordonner des stratégies d'intervention sur des espaces dégradés. Elle a toutefois développé des instruments favorisant la coopération et l'action au niveau local. Les situations sont

de fait extrêmement disparates à travers le pays.

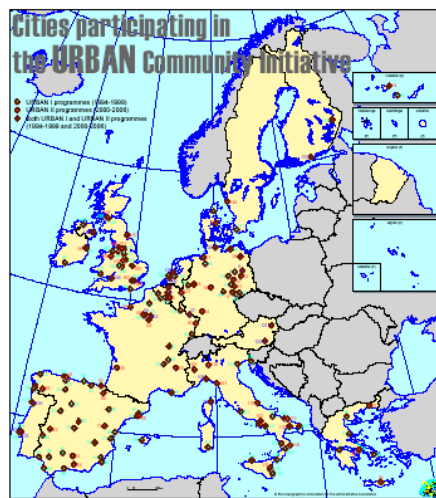
**En Espagne**, les prémisses d'une politique à destination des quartiers en difficulté naissent au milieu des années 90 sous l'impulsion du Gouvernement de la région Catalane. En 1995, un *Pla Integral de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusio Social* (Plan transversal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) est voté, suivi en 1996 d'un programme intitulé *Pla de Desenvolupament Comunitari* (Plans de Développement Communautaires). En 2004, plusieurs centaines de projets sont menés dans des quartiers en difficulté de Catalogne sur des thèmes aussi différents que l'insertion des migrants, l'amélioration de la situation des femmes, l'ouverture de centres de santé ou la réhabilitation du bâti dégradé. L'objectif est de faire le lien, à l'échelle du quartier, entre ces projets afin de parvenir à « l'amélioration et la transformation du quartier. La transformation peut impliquer des changements physiques, sociaux et économiques. Pour favoriser le quartier et ses habitants, les ressources propres du territoire sont améliorées ; une des ressources fondamentales se sont les habitants du quartier eux-mêmes » [Pareja Eastaway et al., 2004]. Soucieux de donner un nouvel élan à ces interventions le Gouvernement régional de Catalogne vote le 4 juin 2004 une loi d'amélioration des quartiers, des zones urbaines et des villes qui ont besoin d'attention spéciale.

En Grande-Bretagne et en France, l'État a joué un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la ville. Ces deux pays sont de tradition centralisatrice. Ce rôle a été moindre en Allemagne, où l'essentiel des interventions relève des niveaux régional et communal. En Espagne, l'État n'est pas impliqué dans des politiques territorialisées qui sont portées, de façon volontariste, par le niveau régional. En Italie, l'État central laisse l'essentiel des initiatives au niveau régional. Le rôle joué par l'échelon communal diffère d'un pays à l'autre en fonction des modalités de gouvernance. La procédure contractuelle entre État et

commune est centrale en France et en Grande-Bretagne.

## 1.2. L'impact des politiques communautaires

Parmi les programmes de la communauté européenne, l'initiative communautaire URBAN a été un facteur décisif dans la mise en place de démarches territoriales partenariales et innovantes à l'échelon local autour de projets intégrés. La logique européenne consiste à favoriser des zones en difficulté au travers de la « discrimination positive territoriale ».



Site Europa.eu.int

L'impact des programmes européens est particulièrement net dans les pays comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne qui ont mis en place plus tardivement une politique ciblée sur les quartiers en difficulté. **En Italie**, les programmes communautaires ont stimulé le développement des approches territoriales intégrées. La loi 488 de 1992 lie directement *“les interventions ordinaires à toutes les zones en déclin du territoire national en relation étroite avec les politiques de la Communauté Européenne”*. L'Italie a bénéficié de seize programmes URBAN sur la période 1994-1999, de neuf supplémentaires pour la période 2000-2006 dont un programme situé à la périphérie nord-ouest de Milan. Pour de nombreuses villes, plutôt de dimension moyenne, ce programme a été la première occasion de se confronter à une approche diversifiée et intégrée pour

résoudre les problèmes de leur territoire. Les administrations locales, en rupture avec le passé où la priorité était donnée aux infrastructures et au développement urbain, ont élargi leurs domaines d'intervention et cherché la participation de la population et des acteurs socio-économiques locaux.

Les actions destinées à la fois au développement économique, à l'emploi local et à l'intégration des populations en difficulté, supposent de concentrer des moyens sur des territoires circonscrits. Les communes ont été obligées de faire des choix, à l'encontre des habitudes consistant à assurer des retombées des politiques urbaines à peu près équilibrées entre les différents territoires des communes [Nuvolati, 2002].



Quartier Stadera, Milan / © laurif

**Dans l'aire métropolitaine de Barcelone**, la commune de Sant Adrià del Besos bénéficie d'une aide d'une dotation publique pour la période 2003-2006 au titre du programme URBAN. Ce programme vise la revitalisation d'un des quartiers de la ville en s'appuyant sur la promotion des nouvelles technologies, l'amélioration de l'environnement des entreprises, l'intégration sur le marché du travail des catégories défavorisées et l'amélioration de l'environnement urbain.

**À Berlin**, qui figure depuis 1996 parmi les sites en PIC URBAN, ces fonds européens n'ont pas eu un caractère réellement déclencheur mais plutôt un rôle d'amplificateur. Ils contribuent actuellement de manière importante au financement de la politique des quartiers

menée par le Sénat (programme *Soziale Stadt*) qu'ils ont permis d'étendre à de nouveaux quartiers. Entre 1999 et 2000, les aides de *quartier management* ont bénéficié au total de plus de 22 millions d'euros de fonds structurels européens.

Les politiques territoriales de l'Union Européenne interviennent aussi en France et en Grande-Bretagne. En France, le choix des territoires bénéficiant des programmes européens dépend de critères comparables à ceux observés pour la délimitation de la géographie prioritaire. Ces territoires, localisés pour une grande majorité dans la première et seconde couronnes franciliennes, peuvent aussi bénéficier des fonds Objectif 2 et 3 ou des PIC URBAN, dispositifs renforçant les actions des collectivités locales en matière de revitalisation économique et d'intégration sociale. Ces dispositifs visent à créer de l'emploi et des investissements en immobilier d'entreprises (hôtel d'entreprises, hôtel d'activité, pépinière). La superposition des dispositifs européens et nationaux dans les Grands Projets de Ville (GPV), les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les Zones de Renouvellement Urbain (ZRU) ou les Zones Franches Urbaines (ZFU) a permis aux collectivités de renforcer leurs actions. La réhabilitation ou la construction d'immobilier d'entreprises et de centres commerciaux, les aides à la création d'activités ont été facilitées par des moyens financiers supplémentaires en provenance de l'Europe. Les procédures de gestion et de mise en œuvre des programmes européens comme les PIC URBAN ont aussi participé à la professionnalisation des acteurs locaux.

**La région de Londres** bénéficie de programmes de financements européens d'Objectif 2. Le programme couvre 13 communes et 95 circonscriptions électorales, soit 853 000 personnes vivant dans 4 aires urbaines : l'ouest, Upper Lee, Inner East, Outer Thames Gateway. L'objectif du programme est de rétablir l'équilibre de l'économie londonienne en luttant contre les barrières qui entravent les opportunités économiques dans les secteurs clé qui cumulent les problèmes :

déclin industriel, précarité urbaine, exclusion sociale... Dans ces zones à problèmes, les fonds européens promeuvent notamment des initiatives en matière d'emploi.

### 1.3. Des quartiers divers par leur nombre et leurs caractéristiques morphologiques

Le choix des quartiers combine, dans les différents pays, considérations stratégiques et critères socio-économiques. En Grande-Bretagne, en France et à Berlin, la volonté de rationaliser les choix conduit à créer un outillage statistique. Une batterie d'indicateurs mesure, pour chacun des quartiers, des écarts à la moyenne.

La taille et les caractéristiques socio-économiques et morphologiques des quartiers cibles de la politique de la ville diffèrent d'un pays à l'autre. En Allemagne et en Île-de-France, respectivement 7 % et 12 % de la population de la métropole sont bénéficiaires des interventions ciblées sur les quartiers en difficulté. D'ici début 2006, quarante communes de Catalogne devraient bénéficier de financements spécifiques pour leurs quartiers en difficulté.

Les comparaisons quantitatives entre métropoles sont délicates en raison de la diversité des critères appliqués et de la multiplicité des zonages existants au sein d'une même métropole. En Angleterre, la multiplicité des programmes conduit à une prolifération de zones géographiques prioritaires : zone d'éducation prioritaire, zone en faveur du sport, zone d'action sanitaire, zone en faveur de l'emploi... En France, l'accumulation des procédures et des territoires d'intervention est pointée comme un handicap. Dans les différents pays, les programmes de la Communauté Européenne s'appuient sur des périmètres qui ne sont pas toujours articulés avec les périmètres nationaux. Ceci contribue encore à la complexité de cette politique.

Si l'on zoome sur le quartier, là encore la diversité s'impose. Elle s'explique par l'histoire de l'urbanisation des métropoles. Certains quartiers bénéficiaires de la politique de la ville sont réglementaires.

C'est le cas des Zones Urbaines Sensibles françaises qui sont des territoires aux frontières strictement délimitées à l'intérieur desquels s'appliquent des dispositifs dérogatoires. Les caractéristiques morphologiques et la localisation des quartiers varient considérablement.

**En France**, ces quartiers sont principalement des grands ensembles de logements sociaux construits entre 1955 et 1975 et localisés en périphérie. S'y ajoutent des cités ouvrières anciennes et, depuis le contrat de plan 2000-2006, des quartiers de villes nouvelles. Une des spécificités de la France est que l'avenir des grands ensembles de logements sociaux est au cœur de la politique de lutte contre la ségrégation [Lelévrier, 1999].

**En Angleterre**, les quartiers concernés par le programme *New Deal for Community* sont principalement des grands ensembles de logements sociaux construits dans les années 1960 et 1970, de faible qualité architecturale et logeant des ménages démunis, avec une forte proportion de représentants des minorités ethniques. La taille de ces quartiers oscille entre 5 500 et 24 000 personnes, la moyenne étant de 11 000 personnes. Dans les autres métropoles les quartiers ciblés sont plus diversifiés.

**En Allemagne, en Espagne et en Italie**, on y trouve des grands ensembles de logements sociaux, des quartiers populaires de centres anciens abritant du locatif privé ou de l'accession à la propriété ou des zones d'urbanisation marginales.

#### 1.4. D'une politique d'aménagement à une politique transversale

Dans les différents pays européens, la politique ciblée sur les quartiers en difficulté est transversale. L'idée est qu'il est nécessaire de traiter simultanément l'ensemble des problèmes du quartier afin de stopper les « spirales de dégradation » et d'inverser le sens des évolutions négatives. Les interventions visent des améliorations dans des domaines aussi divers que l'urbain, le logement, l'insertion

par l'économique, l'emploi, la culture, la santé, les relations sociales... Des investissements lourds dans des infrastructures ou des démolitions côtoient des dépenses minimales d'aménagement des espaces extérieurs ou des dépenses de fonctionnement accordées à des services sociaux ou des médiateurs chargés de monter des activités socioculturelles pour tisser des liens entre générations différentes... La diversité est la règle. Ces interventions multi-thématiques s'expliquent par la nature des problèmes d'exclusion et de ségrégation qui sont eux-mêmes perçus comme relevant de causes multiples. Cette transversalité est souvent difficile à mettre en œuvre concrètement. Des tiraillements s'observent entre les multiples objectifs assignés à cette politique, certains prenant le pas sur les autres en fonction des périodes. Les rapports de force entre acteurs qui soutiennent ces objectifs ne sont pas toujours lisibles et dépassent les clivages politiques traditionnels. D'une façon générale on peut observer une primauté des politiques centrées sur les lieux par rapport aux politiques centrées sur les personnes.

La situation de l'Espagne et de l'Italie fait, une fois encore, figure d'exception. Jusqu'au début des années 90, les quartiers en difficulté y ont uniquement bénéficié d'interventions urbaines. Ces interventions se sont ensuite diversifiées intégrant des dimensions sociales, culturelles, économiques...

**En Italie**, les politiques de renouvellement urbain ont été caractérisées par des actions fragmentées, sectorielles, non coordonnées et volontaires, principalement orientées vers l'amélioration des conditions de logement et des infrastructures, sans égards aux facteurs de l'exclusion urbaine dans les quartiers les plus dégradés. Au début des années 90, les programmes de réhabilitation du cadre bâti s'étendent aux domaines urbain, social et économique. Différents dispositifs seront expérimentés par le ministère des travaux publics. Depuis 1992, une série de programmes impliquant à la fois le renouvellement urbain d'anciens sites industriels et la lutte



contre l'exclusion sont mis en place, parmi lesquels les programmes d'intervention intégrés qui visent à la requalification du tissu urbain, de l'environnement et de l'habitat. Mais il faut attendre la procédure des contrats de quartier pour que la dimension sociale soit prise en compte. Ils visent les quartiers de logements sociaux caractérisés par de graves problèmes de dégradation des immeubles, mais aussi des problèmes de pauvreté, de marginalisation et de chômage. La transversalité reste toutefois encore limitée, particulièrement dans les programmes intégrés où les dimensions sociales restent faiblement prises en compte.

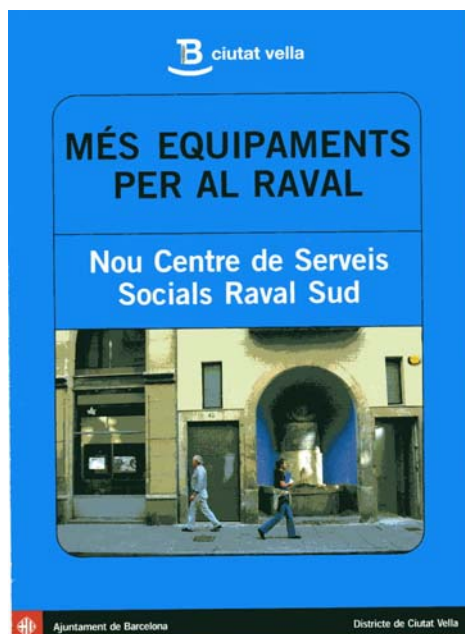
À Barcelone, le projet urbain a constitué, dans les années 80 et 90, le principal mode d'intervention des pouvoirs publics pour améliorer la vie quotidienne des résidents. Centrés sur l'amélioration du bâti, des infrastructures et des espaces publics, ces projets ont le plus souvent négligés les actions sociales et le développement économique. Dans certains quartiers de Barcelone en rénovation, à Raval par exemple, l'ouverture d'équipements culturels ou de services à la population a accompagné le projet urbain. Mais cela ne s'est pas inscrit dans un plan

de développement global et transversal du quartier.

Peu à peu, des interrogations ont émergé sur les effets sociaux de ces interventions. Aujourd'hui, une attention est accordée aux problèmes de cohésion sociale et de ségrégation urbaine. Pour tenter de répondre à ces nouveaux défis, le Gouvernement régional de Catalogne a voté le 4 juin 2004 une loi d'amélioration des quartiers, des zones urbaines et des villes qui ont « besoin d'attention spéciale ». Les problèmes à traiter sont, volontairement, définis de façon très large ; les projets peuvent s'adresser « tant à la réhabilitation physique qu'à l'environnement durable, au bien être social et à la dynamisation économique ». L'objectif est d'améliorer la situation urbanistique, sociale et économique de secteurs en difficulté en Catalogne.

En Angleterre, en France et en Allemagne, la revendication de transversalité est forte. Elle suppose la création d'outils adéquats.

En Allemagne, la transversalité est affichée comme un objectif central du programme national Ville Sociale, tiré des expériences régionales existantes. C'est également un objectif au cœur de la philosophie du quartier management berlinois, mais les actions mises en œuvre à Berlin se sont cependant d'abord orientées sur la revalorisation des espaces publics et des espaces verts avant de s'ouvrir à des domaines beaucoup plus variés. Ont ainsi été privilégiés l'amélioration de l'environnement et la mise en place de dispositifs pour l'emploi, tandis que le développement social et économique du quartier a été plus négligé. Par ailleurs, cette transversalité n'est plus aussi centrale dans le cadre du programme de renouvellement urbain des villes de l'ex-Allemagne de l'Est « *Stadtumbau ost* ». Celui-ci renoue avec une logique d'investissement urbain traditionnel en contradiction avec la philosophie qui prévaut dans le programme Ville Sociale. Il s'agit ici à la fois de soutenir l'investissement des communes ayant des difficultés financières, de soutenir le secteur du bâtiment et de réduire les effets



Plaquette d'informations, Ciutat Vella, Barcelone © Ville de Barcelone

négatifs de la réunification dans les Lander de l'est.

Depuis la fin des années 90, l'Angleterre a fait le choix d'objectifs ambitieux et transversaux au travers de son programme national de renouvellement des quartiers. L'enjeu est de réduire l'écart entre les quartiers les plus pauvres et le reste du pays et de les conduire, pour la première fois depuis des décennies, jusqu'à un niveau acceptable [*Social Exclusion Unit*, 1998]. À la différence des programmes précédents qui privilégiaient le changement d'image et la rénovation urbaine, l'objectif principal n'est pas d'élaborer de nouveaux projets mais de transformer les services publics locaux, de les mettre à niveau par rapport au reste du pays et d'améliorer leur coordination. Cinq domaines particuliers sont concernés : l'emploi, la sécurité, l'éducation, la santé, le logement et l'environnement.



*Maison des services publics, Newham, Londres/ © laurif*

Le programme *New Deal for Community*, lancé en 1998 sur 39 quartiers les plus précarisés d'Angleterre, partage ses objectifs transversaux tout en intégrant un volet important sur la rénovation urbaine. Le plan stratégique local, élaboré en partenariat, regroupe les principaux acteurs locaux : les représentants de la collectivité locale, de l'État au travers des fournisseurs de services publics, des habitants et des communautés locales et du secteur économique.

En France, les interventions dans les quartiers en difficulté oscillent aussi entre des objectifs différents. La lecture la plus fréquente distingue un pôle urbain et un

pôle social. Le pôle urbain recouvre les interventions physiques sur le bâti (réhabilitation, démolition, reconstruction, résidentialisation, changement d'usages...) les espaces, les transports en communs, les équipements... Le pôle social recouvre des interventions en faveur de l'insertion socio-économique des habitants, de la culture, de l'éducation, de la santé, des services publics...

Pour dépasser cette opposition, les Assises Nationales de la Ville d'avril 2005 affichait la nécessité de « réconcilier l'urbain au social ». Les modalités de cette réconciliation restent à construire. Le cas français permet aussi d'identifier, de façon schématique, deux axes différents assignés à la politique de la ville. Celle-ci peut avoir pour objectif d'améliorer la vie quotidienne des habitants du quartier. Dans cette perspective, les interventions s'attachent à améliorer le quartier et à favoriser l'insertion sociale des habitants, leurs parcours résidentiels, les relations sociales ou la convivialité. Au travers de l'objectif de mixité, l'enjeu est de faire venir des populations plus aisées dans le quartier et d'accueillir des populations défavorisées dans les lieux où elles sont moins présentes.



*Opération de résidentialisation, Ile-de-France © laurif*

### 1.5. La spécificité française en matière de mixité

Le principe de mixité prend des significations très différentes selon l'échelle à laquelle il est envisagé. En France, il s'affirme progressivement comme un des principaux référents des politiques de lutte contre la ségrégation<sup>6</sup>. Affiché comme une des finalités de la politique de la ville, puis traduit en principe d'intervention législatif dans les années 1990, il repose sur le postulat que la concentration spatiale de ménages défavorisés nuit à leur intégration et ajoute à leurs difficultés, quand la mixité résidentielle favorise au contraire la cohésion sociale.

Issue de la critique de l'urbanisme fonctionnel et de zonage qui prévaut à l'époque, jugé ségrégatif par essence, l'idée de mixité sociale et urbaine est associée tout d'abord à la nécessité de maîtriser le développement urbain et la production de logements. Il s'agit dans un premier temps de lutter contre les facteurs de ségrégation associés à l'époque aux grands ensembles et aux ZUP : la mauvaise qualité de l'habitat, la mauvaise intégration de ces quartiers dans le tissu urbain et économique des villes et la concentration des logements sociaux dans certains quartiers.

Étendue ensuite à l'ensemble des politiques urbaines menées en France, la recherche de la mixité change d'échelle dans les années 90 dépassant le quartier pour englober la ville puis l'agglomération. Dans cette perspective la valorisation des quartiers en difficulté passe par des changements dans les dynamiques de peuplement, par la constitution d'une offre d'habitat diversifiée mixant locatif social, locatif privé et accession à la propriété, et par une mixité fonctionnelle mêlant logements, activités, commerces et entreprises. La notion de mixité est au cœur des projets de rénovation urbaine qui

s'élaborent dans le cadre du programme national de rénovation urbaine issu de la loi Borloo. Aujourd'hui en France les moyens financiers, les énergies et les débats sont principalement centrés sur le projet urbain et les opérations de démolition-reconstruction, et des doutes subsistent aujourd'hui sur l'avenir du volet « social » de cette politique.

Le principe de mixité n'est pas absent des orientations assignées aux politiques territoriales dans les autres pays européens mais il y est beaucoup moins central. Aucun des pays étudiés n'est allé aussi loin que la France dans l'utilisation systématique et à différentes échelles territoriales de cette notion. Dans d'autres pays, en Espagne, en Grande-Bretagne ou en Allemagne, la mixité est d'abord un outil pour diffuser du logement à loyer maîtrisé dans les nouvelles opérations. Ceci a conduit la Communauté autonome de Catalogne et la ville de Barcelone à fixer des quotas de logements protégés, modulables selon les situations, dans les opérations nouvelles. Une des différences avec le contexte français vient du rôle prépondérant joué par les collectivités territoriales dans la définition de cette politique.



Démolition à Massy, Ile-de-France © laurif

<sup>6</sup> Ce chapitre s'inspire principalement des réflexions de C. Lelévrier sur l'influence de la notion de mixité sociale dans l'action publique française telles qu'elle les a présentées dans plusieurs articles : « Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? », Actes du colloque de l'ADEF *Ségrégations urbaines et logiques foncières*, 30 novembre 2001, (pp.101-112) ; « Mixité et politique de la ville », Actes de la table ronde *Mixité sociale et ségrégation : les réalités d'hier et d'aujourd'hui et les actions publiques*, laurif, 12 décembre 2000, (pp.23-26) ; « Renouvellement urbain et cohésion sociale »- *Pouvoirs locaux*, n°58, II/2003, septembre, (pp.77-83).

En **Italie**, la question de la mixité sociale est encore peu débattue. Elle a été importée des pays voisins. Plus démographique que véritablement sociale, elle trouve une expression dans ces opérations très localisées de rénovation du parc populaire par le biais d'une offre de logements plus diversifiée.

En **Espagne et en Italie**, la question de la ségrégation commence aussi à être posée en termes de concentration de migrants et d'étrangers dans certains quartiers. Lorsque l'on parle de mixité, c'est donc de mélange entre nationalités dont il s'agit. Dans ces deux pays, la mixité n'est pourtant pas une valeur centrale. Les politiques migratoires défendent plutôt des valeurs d'égalité dans l'accès aux droits, d'insertion socio-économique et de lutte contre les discriminations. La politique nationale espagnole est, depuis l'élection du nouveau Président de la république en 2004, plus favorable aux droits des migrants avec une régularisation des sans-papiers qui pourront démontrer qu'ils sont en possession d'un contrat de travail. En Catalogne et à Barcelone, des plans d'immigration visent à promouvoir l'insertion des immigrés, celle-ci étant conçue comme un processus impliquant à la fois la société d'accueil et les immigrés. Des expériences, fondées sur le soutien de projets d'insertion des populations en difficulté, ont été menées par la Communauté Autonome et ont, en partie, bénéficié à des populations immigrées. Il s'agit par exemple des projets OMNIA ou des projets de développement communautaires.

En **Angleterre**, la politique de renouvellement des quartiers ne valorise pas la notion de mixité. Cette notion est peu utilisée tant dans les textes que dans les discours des acteurs. Elle ne constitue ni une valeur centrale, ni un objectif opérationnel affiché. Tout au plus est-elle utilisée pour rappeler la nécessité de mélanger différents types de logements en termes de statuts et de prix dans les programmes de construction neuve. Ce qui est recherché au travers des nouveaux programmes de construction, c'est une mixité par la création d'une offre de

logements abordables. Des documents de planification du Grand Londres fixent des seuils de logement à prix maîtrisés à respecter dans les nouvelles opérations. Ces seuils sont des indicateurs, négociés au cas par cas, par des partenaires publics et privés.



*Boutique du New Deal for Community à South Kilburn, Londres © laurif*

La situation en **Allemagne** est un peu intermédiaire avec celle de la France et de l'Angleterre. Si jusque là, la notion de mixité sociale ou de mixité de peuplement des quartiers ne semblait pas très présente comme finalité des actions mises en œuvre, elle fait davantage référence depuis peu. La loi de juillet 2001 sur l'habitat ouvre en effet de nouvelles procédures aux bailleurs de logement visant à leur permettre une gestion plus souple de l'occupation de leur parc. Elle permet notamment aux bailleurs de jouer à l'intérieur de leur parc sur leur volume de conventions, en sortant certains logements de ce régime dans les quartiers où ils sont majoritaires pour conventionner d'autres segments de leur parc. De même elle permet un système de dérogations des plafonds de loyers dans les quartiers où les logements publics sont concentrés afin d'y retenir les ménages susceptibles d'être tentés de partir plutôt que de payer un surloyer.

Ce texte récent repose alors sur une inspiration qui peut bien être comparée à la notion française de « mixité sociale ». Il s'agit bien en effet dans certain cas de maintenir une diversité de peuplement dans les quartiers en difficulté. La notion de mixité y est cependant moins centrale que dans l'exemple français et à sa

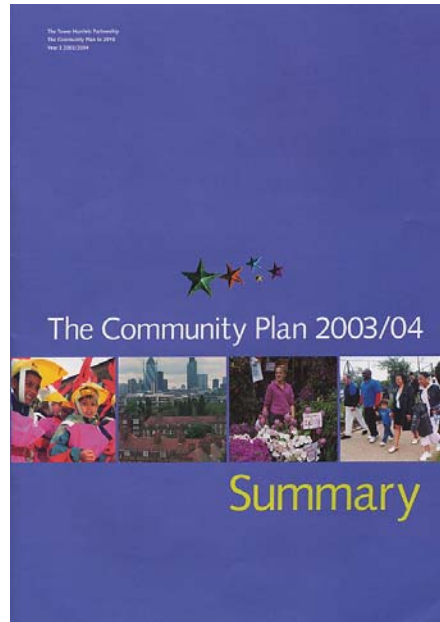


différence, elle ne s'applique pas sur l'ensemble des quartiers de la même manière et repose sur une appréciation au cas par cas de la situation sociale et de l'implantation des logements.

### 1.6. Une attention spécifique à la conduite de projet en Angleterre et en Allemagne

L'Angleterre et l'Allemagne se sont attachés à organiser une conduite de projet rigoureuse. Pourtant leurs choix d'organisation diffèrent.

La complexité et le caractère incertain des projets à destination des quartiers en difficulté ont conduit l'État britannique à être particulièrement attentif aux modalités de conduite de ces projets.



*Le plan de développement stratégique local de Tower Hamlets. Source : LSP Tower Hamlets*

En Angleterre, le partenariat local, *Local Strategic Partnership*, LSP, est l'instance chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces projets. Il associe élus, représentants de l'État et de la société civile. Il est présidé par un élu de la commune. Cette structure décline les orientations nationales dans un plan stratégique local chargé de la mise en cohérence, à l'échelle du quartier, de l'ensemble des politiques. Le partenariat gère les fonds du programme de

renouvellement urbain. Il doit s'appuyer, aussi souvent que nécessaire, sur une consultation des populations. De plus, des équipes pluridisciplinaires de professionnels implantées au cœur du quartier et recrutées spécifiquement pour le suivi du projet sont chargées d'aider le partenariat local, de faire le lien avec les habitants et d'assurer le suivi et la mise en œuvre du projet. Les partenariats locaux et les professionnels bénéficient d'un appui des instances déconcentrées de l'État.

En Allemagne, les difficultés des « quartiers avec un besoin particulier de développement » doivent être abordées dans le cadre d'un « projet d'action intégré », « basé sur une stratégie de revalorisation d'ensemble, elle-même insérée dans une politique d'infrastructure à orientation sociale et écologique ». Il s'agit d'un document-cadre de définition et de coordination des actions entreprises au niveau du quartier. Il doit prendre en considération tous les champs politiques, combiner harmonieusement les ressources au sein de chaque site, et être cohérent avec les projets de développement portant sur l'ensemble de la ville. Jugé peu opérationnel par les partenaires communaux chargés du lancement de « Ville Sociale », ce concept a progressivement gagné en contenu.

Lors du bilan intermédiaire de 2002, les acteurs s'accordaient sur son rôle positif dans la coopération entre les services et la coordination des projets. Une boîte à outils est aussi mise à la disposition des communes pour accompagner la mise en œuvre du programme « Ville Sociale ». Le « management de quartier » y joue un rôle central. Cet instrument repose sur la mise en place d'une équipe indépendante des structures administratives existantes (intervenant privé sélectionné sur appel d'offre), implantée au cœur du quartier pour faciliter une réelle proximité avec les habitants et une bonne connaissance des réseaux sociaux du quartier. Cette équipe conçoit et met en œuvre, avec les partenaires et les habitants, les actions qui ont pour objectif d'améliorer le quartier. Le management de quartier, considéré par les animateurs du programme comme « un

instrument clé » de sa réussite garanti, selon eux, la mise en place « d'un réseau de coopération et de management vertical et horizontal au niveau du quartier et de l'administration municipale ». 80 % des zones du programme ont mis en place un tel management de quartier et le considéraient à mi-parcours comme un succès.

**En France**, les centres de ressources sur la politique de la ville sont des lieux de formation, d'échanges et de capitalisation pour les professionnels. Mais c'est au travers des projets complexes de renouvellement urbain (Grand Projet Urbain (GPU), Grand projet de Ville (GPV)) que la question de la conduite de projet a été posée.

Pour les accompagner, la Délégation interministérielle à la ville a contribué à la mise en place de structures telles que les Groupements d'Intérêts Publics (GIP) permettant un partenariat souple entre l'État, les collectivités locales et les bailleurs sociaux. Aujourd'hui, depuis la création de l'ANRU, de nouvelles modalités de conduite de projet s'élaborent. Elles restent à stabiliser.

### 1.7. De l'observation à l'évaluation

L'observation et l'évaluation de ces politiques territoriales font l'objet d'une attention variable d'un pays à l'autre. Dans les pays du nord, on constate la mise en place d'outils d'observation. Ces observatoires supposent une production régulière de données sur la base d'une batterie d'indicateurs quantitatifs. La tendance est à l'identification des écarts entre ces quartiers et la moyenne nationale ou régionale.

**En France**, l'observatoire national des ZUS créé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a pour ambition de construire un outil fiable et pérenne d'observation quantitative des ZUS sur la base d'une liste d'indicateurs identifiés dans le texte de loi. L'observatoire répond à un besoin de connaissances. Il est chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune

des ZUS. Il accompagne la mise en œuvre des politiques issues de la loi d'août 2003, et fournit les bases d'un débat d'orientation devant les deux assemblées parlementaires. Un premier rapport présenté à l'assemblée fin 2004 a produit un état des lieux descriptif qui sera complété par un rapport annuel sur la situation et l'évolution des zones urbaines sensibles. Si des outils d'observation se mettent en place, la culture de l'évaluation des politiques publiques reste peu développée en France. Les aléas de l'évaluation du Contrat de Plan Etat Région 2000-2006 en témoignent.



Photo et logo de la Brochure du QM de Pankstrasse, Berlin © laurif

Dès son lancement **en Allemagne**, le programme « Ville Sociale » a intégré un dispositif d'observation, d'évaluation et d'animation de son action. Le gouvernement a ainsi chargé le DIFU (Institut Allemand d'Urbanisme) de la mise en réseau des sites du programme, et d'une stratégie globale de communication sur le programme afin de permettre les échanges d'expériences entre acteurs de terrain et de mettre à leur disposition les conseils d'experts. Le DIFU doit également organiser la capitalisation des expériences faites par les Länder.



Un système d'observation a été mis en place sur 16 sites modèles (un par Land) à partir de 2000. Sur chacun de ces sites, une équipe scientifique a été chargée de suivre le développement du programme dès son lancement (universitaires, chercheurs du DIFU, cabinets de conseil...). Cette équipe était également chargée d'établir une documentation critique sur les actions entreprises et de donner des conseils pour la conduite du projet de quartier.

Enfin, environ une fois par an, le DIFU organise un congrès qui réunit tous les acteurs concernés par le programme « Ville Sociale » autour d'un thème. Les discussions et résultats de ces rencontres sont ensuite compilées et publiées. Des conférences sont également organisées à l'occasion du lancement des projets de quartiers et une lettre d'information, est éditée au moins trois fois par an. Enfin, un site Internet recense toutes les informations disponibles sur ce programme (textes juridiques fondateurs, présentation des programmes des Länder, documentation des congrès, présentation des sites participants et coordonnées des acteurs locaux, base de données de bonnes pratiques...).

**En Angleterre**, l'État a imposé une évaluation à partir de critères construits en référence aux secteurs les plus précarisés (et non plus aux normes nationales). Il a aussi rendu obligatoire la production de données à une échelle fine afin de pouvoir nourrir les indicateurs de précarité. Ces indicateurs sont des supports à l'évaluation. En 2001, un département sur la statistique des quartiers est créé au sein

de l'agence nationale de statistiques. Il met à disposition des données récentes à l'échelle de la circonscription électorale, ainsi que de nombreux documents (études de cas, recherches, guides méthodologique, rapports nationaux ou thématiques...). Ses données sont accessibles gratuitement sur son site *web*. L'évaluation nationale du programme *New Deal for Community* dispose de moyens importants. Elle est réalisée par un regroupement d'Universités, de centres de recherche et d'organismes consultants privés, soit une centaine de personnes. Elle est coordonnée par l'Université de Sheffield Hallam. Cette évaluation s'étend sur 3 ans (2002-2005) et doit contribuer, au travers d'une abondante production annuelle, à améliorer le fonctionnement du programme. Le rapport final sera publié à l'automne 2005.

**En Espagne et en Italie**, l'immigration étrangère est devenue un thème d'observation et d'analyse. Depuis 2000, la ville de Barcelone et la Communauté autonome de Catalogne ont mis en place au niveau municipal et régional des observatoires des migrations. Des rapports annuels sont publiés.

**En Italie** l'ISMU, fondation d'études et de propositions sur les immigrés, est la principale source d'information sur l'immigration. Elle publie un rapport tous les ans (8<sup>e</sup> rapport paru en 2003) [Ismu, 2003]. Depuis deux ans, la création d'un observatoire régional de l'intégration dans la région lombarde, rattaché à l'ISMU, permet d'avoir un éclairage sur cette région.

## 2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DANS LES MÉTROPOLES

Une partie des quartiers des métropoles étudiées bénéficient des politiques de lutte contre la ségrégation. Ceci s'explique par la forte concentration des inégalités socio-spatiales dans ces métropoles. S'il y a des similitudes dans les orientations générales assignées à ces politiques, la mise en œuvre diffère d'une métropole à l'autre, en fonction de l'histoire et du mode de gouvernance, des traditions d'implication de la société civile... Des similitudes existent pourtant entre ces politiques territoriales, transversales et contractuelles. La principale est sans doute le décalage entre l'ampleur des ambitions en matière de lutte contre la ségrégation urbaine et la relative modestie des moyens financiers mobilisés, ainsi que des résultats effectifs.

### 2.1. Les quartiers et les dispositifs

Les caractéristiques des quartiers ciblés varient d'une métropole à l'autre.

À Berlin, la géographie prioritaire est relativement simple. En 1999, 15 zones de management de quartiers, de tailles et de profils sociaux et urbains très différents, ont été définies par le sénat de Berlin : six quartiers anciens de centre ville où des mesures de rénovation n'avaient pas encore été mises en œuvre, deux zones où ces mesures existaient déjà, cinq quartiers de grands ensembles et deux zones mixtes. Avec l'apport des fonds européens, le sénat a pu, en 2001, porter à 17 le nombre de quartiers impliqués dans la politique berlinoise du « Management de Quartiers », représentant près de 7 % de la population berlinoise. La majorité de ces quartiers sont situés dans les arrondissements centraux de l'ouest (anciens ou zones de rénovation urbaine), où la situation est particulièrement problématique et nécessite une intervention. Mais quelques quartiers du centre « menacés » de dégradation et quelques quartiers périphériques de grands ensembles (à l'Est comme à l'Ouest) sont aussi inclus dans ce programme.

À Londres, deux types de géographie prioritaire coexistent. Dix quartiers

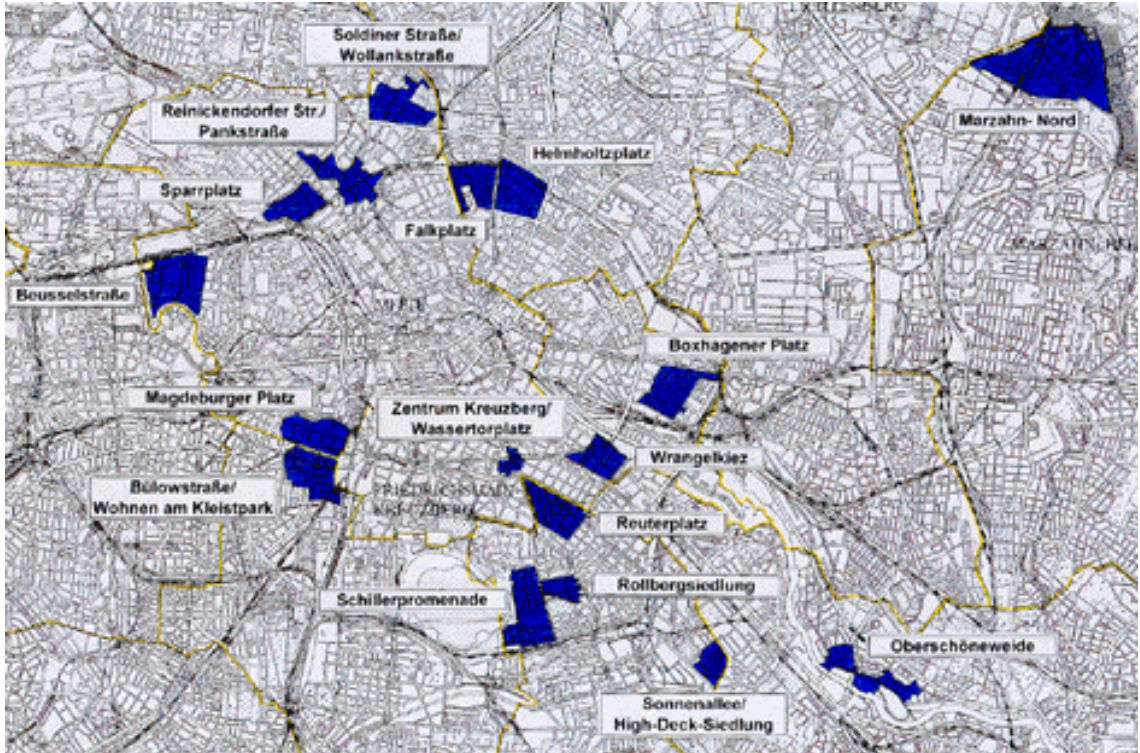
londoniens sont concernés par le programme *New Deal for Community* : 9 sont situés dans l'Inner London et un dans l'Outer London. Il s'agit pour la plupart de quartiers de grands ensembles de logements publics. Depuis le programme de renouvellement des quartiers : 13 sont situées dans l'Inner London et 7 dans l'Outer London ( et la carte 6 mono grand Londres). Ces communes sont diverses par leurs caractéristiques morphologiques et socio-économiques.

En Île-de-France, le zonage est complexe et peu lisible, avec un empilement de procédures s'appliquant sur des territoires dont les périmètres ne coïncident pas toujours. Il y a aujourd'hui trois principaux dispositifs d'intervention sur les quartiers en difficulté : ceux du contrat de ville (contrat de ville, GPV, ORU), ceux du Pacte de Relance (Zone Urbaine Sensible (ZUS), Zone Franche Urbaine (ZFU) et ceux de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU).

Le nombre de quartiers concernés par la politique de la ville n'a cessé d'augmenter en Île-de-France : 9 quartiers à la fin des années 70, 64 au milieu des années 80, 142 communes aujourd'hui. Les quartiers qui cumulent les difficultés les plus fortes font l'objet de mesures renforcées. Ainsi la procédure de Grand Projet Urbain s'applique d'abord à 8 quartiers avant d'être élargie à 19 quartiers. Les quartiers se diversifient : aux grands ensembles de logements sociaux s'ajoutent les quartiers anciens dégradés et, à partir de 2000, des quartiers de ville nouvelle. En 1996, le Pacte de Relance identifie de nouveaux territoires et crée sa propre « hiérarchie » entre des territoires classés en fonction de l'acuité de leurs problèmes socio-économiques. Il y a aujourd'hui 157 ZUS en Île-de-France et 23 ZFU, la définition de ces territoires étant clairement définie et circonscrite. La plupart se situent à l'intérieur des contrats de ville.

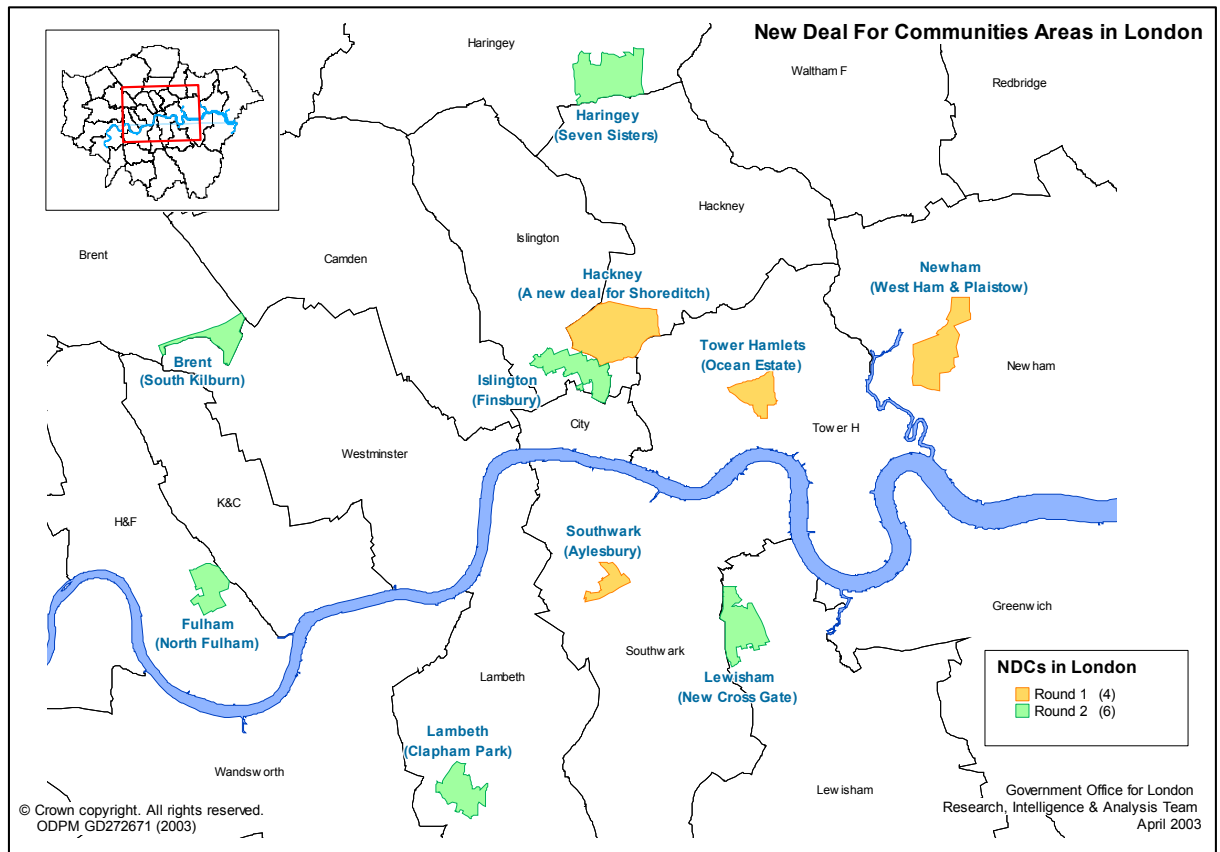
En 2003, le programme de rénovation urbaine introduit un troisième type de zonage. Les territoires bénéficiaires sont officiellement les 157 quartiers d'Île-de-France classés en zones urbaines sensibles.

### Zones d'implantation des équipes du Quartier Management à Berlin en 2003



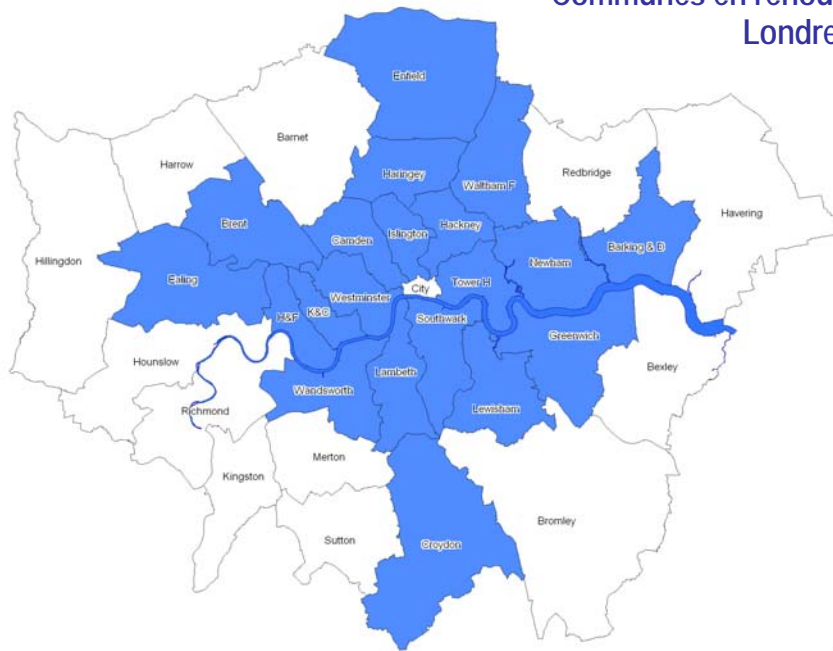
Source : [www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)

### Quartiers en *New deal for communities* à Londres en 2003





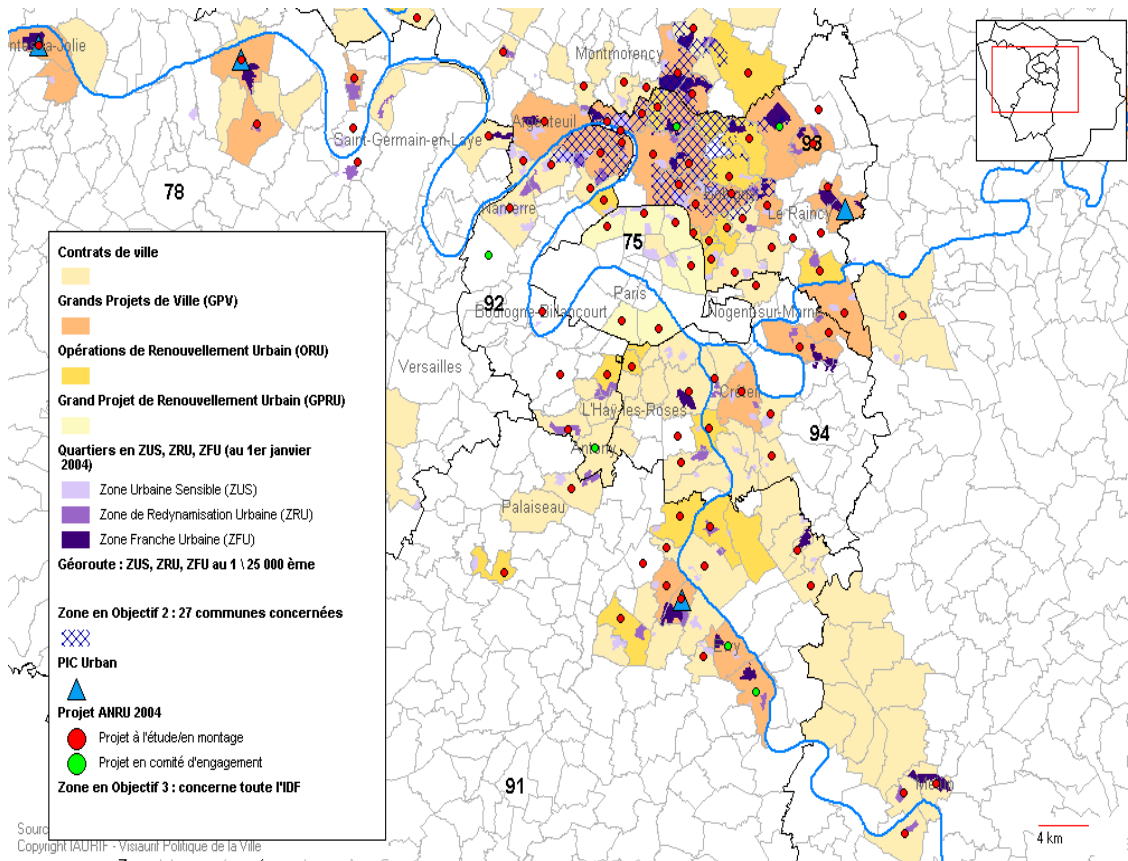
## Communes en renouvellement de quartiers à Londres en 2004



© Crown copyright. All rights reserved. CDFM GD272671 (2004)

Government Office for London  
Research, Intelligence & Analysis Team  
Sept 2004

## Territoires et procédures en Île-de-France en 2004



Dans les faits, un choix plus restreint a été opéré sur 55 quartiers dits « cœur de cible » en Île-de-France. Le 15 juin 2005, seize sites franciliens avaient signé une convention de rénovation urbaine avec l'agence nationale de rénovation urbaine. Ces opérations sont réparties dans tous les départements franciliens, à l'exception de Paris. Elles concernent le plus souvent des quartiers connus voire emblématiques de la politique de la ville et une majorité de sites en GPV. La multiplicité des dispositifs rend l'action publique complexe. Les coordinations ne sont pas toujours suffisantes.

**En Catalogne**, treize projets d'amélioration de quartiers « qui requièrent une attention spéciale » ont été retenus par le gouvernement régional de Catalogne fin 2004. D'ici début 2006, quarante communes devraient bénéficier de ce fonds. Nous n'avons pas d'éléments sur la localisation des quartiers choisis.

**En Italie**, les contrats de quartier visent les quartiers de logements sociaux caractérisés par de graves problèmes de dégradation des immeubles, mais aussi des problèmes de pauvreté, de marginalisation, de chômage. Ils accompagnent le plus souvent des programmes de rénovation urbaine. Mais il n'y a pas, à proprement parler, de géographie de quartier en difficulté.

## 2.2. L'implication de la société civile

### *L'implication des habitants et de leurs associations, fonction des cultures nationales*

Les différentes étapes de l'histoire urbaine des années 1970 et 1980 ont été l'occasion d'importants débats et d'une mobilisation citoyenne dans une partie des métropoles européennes. Ces mouvements de contestation ont été particulièrement actifs à Berlin, Barcelone et Milan. La place des mouvements de contestation et des associations d'habitants qui en sont les héritières reste variable d'une métropole à l'autre même si, partout, ces mouvements ont décliné.

C'est sans doute à **Berlin** que la tradition d'implication des habitants est restée la plus vivace. Elle a inspiré la mise en place de

dispositifs de démocratie participative. Dans les années 1970, des programmes de restructuration urbaine lourde des quartiers anciens ont donné lieu à de fortes contestations des habitants et conduit au développement, en réaction, d'une logique dite de rénovation « douce ». L'exemple du quartier de Kreuzberg devenu à la fin des années 1970 un lieu de résistance d'habitants engagés contre les méthodes de rénovation urbaine brutales en cours jusqu'à a défrayé la chronique. En 1983, cette démarche déboucha sur l'adoption d'un texte par le sénat énonçant 12 principes de rénovation urbaine à respecter à Kreuzberg : contribution des habitants à la rénovation du district et garantie de leur droit de participation à la programmation, affirmation de la nécessité de croiser préoccupations techniques et exigences sociales...



Rénovation d'un jardin public en concertation avec les habitants, QM de Wranplekietz, Berlin / © laurif

Aujourd'hui, les fonds de quartiers et les jurys de citoyens représentent un exemple de démocratie participative, mis en place à Berlin au printemps 2001. Ces outils constituent un des circuits de financement des projets du *Quartier management* (QM). Les fonds de quartiers sont constitués d'une enveloppe de 500 000 €, attribuée en 2001 à chacun des 17 quartiers en QM pour une période de 2 ans (unique car ils n'ont pas été renouvelés ensuite pour des raisons budgétaires). Ils doivent financer une série de projets d'intérêt collectif présentés par les habitants et les différentes structures locales du quartier et sont gérés par un jury de citoyens chargés de sélectionner les différents projets. Ces jurys doivent être composés de 49 % de forces vives locales (associations...) et de 51 % d'habitants tirés

au sort, les étrangers y compris. La taille du jury doit être proportionnelle au nombre d'habitants du quartier (d'une quinzaine à plusieurs dizaines de personnes selon les cas).

Les jurys de citoyens sont ensuite assistés dans le montage des dossiers et le choix des projets par le manager de quartier, le Sénat validant ensuite les projets présentés par le jury. Malgré quelques difficultés la mobilisation des habitants s'est finalement organisée dans l'ensemble des quartiers et plus de 70 projets ont été déposés en moyenne par jury. Les projets élaborés sont très divers mais on remarque certaines convergences vers l'amélioration des infrastructures sociales et l'offre de culture et de loisirs dans le quartier. Il existe aussi des fonds pour l'action, financés par le Sénat à hauteur de 15 000€/an, qui ont vocation à dégager des petites sommes pour soutenir ponctuellement des micros-projets, sélectionnés eux-aussi par un jury d'habitants volontaires.



Brochure du NDC de South Kilburn, Londres © South Kilburn

À Londres, le secteur « communautaire », habitants et associations, est très présent dans la mise en place des politiques à destination des quartiers en difficulté. La règle est que les partenariats locaux (*Local Strategic Partnership, LSP*) doivent associer des représentants des autorités locales, des « pourvoyeurs » de services publics (police,

santé, éducation...), des représentants du secteur privé, associatif et communautaire, soit en moyenne une vingtaine de membres. Les représentants d'habitants y sont élus. D'une façon générale l'implication du secteur communautaire a été particulièrement recherchée par les équipes de quartiers chargés de la mise en œuvre des programmes. Certains sites (environ la moitié) ont privilégié l'implication des minorités ethniques.

La communication à destination des habitants fait l'objet d'une réflexion stratégique et bénéficie de moyens importants. Les supports sont nombreux : sites Internet, journaux, manifestations festives, affiches, boutiques... Les documents d'information sont systématiquement traduits dans les langues les plus fréquemment parlées. Il existe toutefois, de l'avis des professionnels que nous avons interrogés, des obstacles dans l'implication des habitants : manque d'expérience, manque d'engagement dans la durée, conflits inter personnels, dérives clientélistes... Une des difficultés vient aussi de la tension entre bénévolat, caractère électif de la fonction de représentant d'habitants et technicité des dossiers sur lesquels ils doivent se prononcer. En 2004, le renouvellement des équipes qui avaient été élues trois ans auparavant a demandé un nouvel effort de formation et de mise à niveau, effort largement assumé par les équipes de quartier.

En Ile-de-France à la fin des années 70, les associations d'habitants ont joué un rôle actif dans l'émergence de la politique de développement social urbain. Elles ont contribué à organiser certains mouvements de contestation des projets de rénovation de quartier, par exemple à l'Alma Gare à Roubaix, au Petit Séminaire à Marseille ou, en Île-de-France, à la ZAC Guillemot dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement. Elles se sont impliquées dans des dispositifs de consultation des habitants autour de ces projets.

Ateliers publics d'urbanisme regroupant élus, habitants et associations ou ateliers de travail urbain associant les habitants à l'élaboration d'un projet urbain ont été mis en



place pour permettre cette concertation. Mais ces structures sont restées relativement marginales par rapport aux modes opératoires habituels et les associations de locataires ou de défense du consommateur connaissent des difficultés de recrutement. Aujourd'hui les contraintes temporelles liées au montage des dossiers de rénovation urbaine ne facilitent pas la consultation des habitants. De plus les contraintes budgétaires et réglementaires qui pèsent sur le tissu associatif tendent à fragiliser les structures de faible taille et de fort ancrage local.

**À Milan**, la place donnée aux habitants dans les projets de quartier est variable. Dans le quartier Sant'Eusobio, dans la commune de Cinisello Balsamo, un dispositif de concertation avec les habitants a été mis en place sur l'initiative de la commune. Des groupes de travail réunissant habitants et techniciens ont été organisés sur le logement, les espaces publics, la création de nouvelles activités et emplois, l'information et la communication. La mise en œuvre de la concertation s'est appuyée sur une personne chargée d'organiser des réunions, escalier par escalier et sur les travailleurs sociaux qui ont travaillé avec chaque famille. Des discussions publiques ont été organisées à propos des impayés de loyers, un bureau a été ouvert par le bailleur deux jours par semaine pour discuter et résoudre les problèmes des résidents et un laboratoire de quartier a été mis en place pour intégrer une partie des demandes des habitants dans le projet.

**À Barcelone**, les associations d'habitants ont été particulièrement actives de la fin des années 60 au début des années 80, n'hésitant pas à utiliser des moyens illégaux pour obtenir gain de cause (occupations de locaux, barricades, conflits avec la police). Dans un contexte d'après franquisme marqué par une politisation croissante des enjeux urbains et par une forte mobilisation des associations, l'aménagement de la ville a constitué un sujet de débat et un enjeu politique. Les associations de voisinage se sont en effet organisées « pour trouver une réponse aux problèmes de vie quotidienne rencontrés dans chacun des quartiers pour obtenir l'installation de feu de signalisation,

pour avoir de l'eau courante dans les logements, pour avoir des canalisations, du goudron, pour mettre fin à la poussière et la saleté des rues » [Calavita et Ferrer, 2000]. Ces associations auraient perdu de leur influence à partir du début des années 80. Aujourd'hui les nouveaux projets de quartier sélectionnés par la Communauté autonome de Catalogne sont élaborés et mis en œuvre par les municipalités en lien avec un comité de suivi regroupant des agents économiques et sociaux et des associations de citoyens. Reste à savoir l'impact qu'ils pourront avoir compte-tenu de leur position relativement marginale aujourd'hui en Catalogne.

### *La progressive implication du secteur privé*

L'implication du secteur privé dans les politiques ciblées sur les quartiers en difficulté est aujourd'hui un objectif partagé. Cette posture volontariste peine pourtant parfois à se concrétiser.

**A Londres**, les secteurs privé et associatif restent peu représentés dans les structures partenariales et y trouvent difficilement leur place. L'implication du privé se matérialise néanmoins au travers d'une implication financière dans les opérations immobilières des projets urbains. A Londres, le partenariat privé-public est un outil dans les projets urbains qui se mettent en place dans les quartiers en renouvellement urbain.

**En Île-de-France**, l'ANRU a été créée sous forme d'un établissement public industriel et commercial pour mutualiser les fonds des financeurs du logement social, dont ceux du 1% patronal. Cet organisme permet l'implication du secteur privé dans les quartiers en difficulté d'Île-de-France. La Foncière, gestionnaire des fonds du 1% patronal, investit et construit des programmes immobiliers privés dans ces quartiers. D'autres exemples de partenariat privé-public pourraient être cités en Espagne, en Italie ou en Allemagne.

### 2.3. Des éléments de bilan contrastés

La question du bilan est posée à Londres, à Berlin et en Île-de-France. Dans ces trois métropoles, la pertinence des interventions publiques territorialisées fait l'objet de débats souvent vifs. Des évaluations ont été mises en place dès 2000 à Berlin et 2002 à Londres. Les bilans disponibles ne sont pas encore complets mais permettent d'ores et déjà d'identifier avancées et difficultés. En Île-de-France, l'évaluation prévue à partir de 2003 dans le cadre de la contractualisation entre l'État et la Région, n'a pas été réalisée. Les énergies se focalisent, depuis 2004, sur la mise en place de l'observatoire des Zones Urbaines Sensibles.

#### *Des actions concrètes intéressantes et une mise en réseau des professionnels de terrain*

Les principales avancées concernent la réalisation d'actions concrètes qui améliorent la vie des résidents et l'apparence du quartier. Les exemples sont nombreux et intéressants. Si les actions sont diverses en termes d'objectifs, de moyens financiers, de durée ou d'ambition, une partie importante des financements reste consacrée au volet urbain et au bâti. Dans toutes les métropoles, les projets comportent une part importante d'investissements pour restructurer et aménager les espaces publics, pour réhabiliter le bâti, démolir et reconstruire...

#### Exemples d'interventions à Berlin

- Soutenir l'éducation en améliorant le cadre de vie dans les écoles : rénovation des cours, installation d'œuvres d'art ... ; ou en invitant les parents à participer à la vie des écoles : mise à disposition de salles de travail parents-enfants, animations ;
- Faciliter la formation continue : alphabétisation, mise à disposition d'ordinateurs ;
- Faciliter le développement économique et culturel : médiation entre les propriétaires de locaux commerciaux vacants et les artistes locaux, publication en coopération avec trois autres sites QM voisins d'un journal présentant le programme des activités culturelles existantes ;
- Consulter les habitants à travers la création des jurys de citoyens, de comités.



Rénovation du quartier de Sant Eusebio, à Milan. © laurif



Prolongement d'une ligne de métro dans le quartier de Trinitat Nova à Barcelone © laurif

### Exemples d'interventions en Ile-de-France

- Éduquer et prévenir : dispositif « école ouverte » propose aux enfants des activités et des espaces éducatifs et préventifs durant les congés scolaires, maison des parents, plateforme de réussite éducative ;
- Améliorer les services à l'habitat : embauche d'un chargé de mission gestion urbaine pour coordonner les interventions des villes et des bailleurs dans un quartier sur la propreté, la gestion des ordures ménagères, la signalétique, la tranquillité publique, mise à plat et redistribution du foncier en accord avec les usages et les modes de gestion, adaptation des budgets aux enjeux... ;
- Faciliter l'accès à la prévention et aux soins : ateliers santé-ville pour améliorer l'état de santé et le rapport à la prévention et aux soins des publics en difficulté ;
- Favoriser l'accès au droit, aider à la résolution des tensions : Maison de la Justice et du Droit, médiateurs.

### Exemples d'interventions en Lombardie

- Créer un poste de « concierge social », financé par le bailleur, qui s'occupe des liens avec les services sociaux et aide les résidents dans leur vie quotidienne, notamment les personnes âgées ;
- Mettre en place et animer un groupe de personnes âgées : tombola, jeu de cartes, rencontres, réunions de discussion ;
- Former et accompagner un groupe de résidents pour les aider à définir le programme des activités socioculturelles qui seront proposées dans un bâtiment nouvellement construit ;
- Organiser la concertation des habitants autour de la programmation d'une maison de quartier ;
- Organiser des services dits « temps pour les familles » pour les enfants et les mères : système de garde à la carte et programme d'aide à l'insertion sociale des femmes (musulmanes surtout) avec de jeunes enfants.

### En Catalogne, zoom sur un programme du Plan de Développement Communautaire : OMNIA

Les projets OMNIA sont lancés en 1999 par le Gouvernement autonome de Catalogne. Ils visent à favoriser l'utilisation de nouvelles technologies de l'information dans les quartiers en difficulté afin d'améliorer le niveau d'éducation, de favoriser l'accès à l'emploi et de renforcer les réseaux associatifs. Ils se traduisent par l'implantation d'espaces informatiques ouverts à tous dans les quartiers défavorisés et le soutien à l'apprentissage des populations les plus démunies. Un coordinateur est chargé de la mise en œuvre du projet, en relation avec un groupe d'habitants. Des animateurs sont présents sur place pour aider le public concerné, le former aux nouvelles technologies, faciliter son insertion professionnelle. En 2000, première année de fonctionnement effectif du projet, plus de 11000 personnes en ont été bénéficiaires en Catalogne.

### Exemples d'interventions à Londres

- Améliorer la tranquillité publique et le respect de l'environnement : boutique dédiée, mise en réseau de professionnels, organisation d'un travail en équipe pour les gardiens ;
- Éduquer : soutien scolaire avec les habitants, embauche d'un agent de médiation familiale chargé de faire le lien entre l'école et les familles ;
- Améliorer la formation continue et l'aide à l'emploi : réseau de soutien, de formation et de conseil pour le retour à l'emploi pour les parents isolés, maisons de l'emploi (*job center plus*) ;
- Promouvoir une hygiène de vie, prévenir et mieux soigner : construction d'un centre de santé communautaire, promotion d'actions de prévention sur l'hygiène, contre l'obésité, le tabac, la drogue ;
- Améliorer les services publics : maison de services publics ;
- Améliorer le cadre de vie quotidien : poste de « manager » de quartier, meilleure coordination entre les gestionnaires, les fournisseurs de services, les habitants et les associations.

Une partie des financements est consacrée à des actions de développement ou d'insertion par l'économie et d'amélioration des services aux habitants dans des domaines aussi divers que l'éducation, la culture, la santé, le commerce... Les encadrés présentent, sans prétention à l'exhaustivité, quelques-unes de ces actions innovantes. Elles sont souvent peu coûteuses.

Les avancées sont aussi méthodologiques : les acteurs apprennent à travailler ensemble, de façon plus transversale, plus réactive et adaptée aux attentes des habitants. À Berlin, des liens entre les acteurs locaux se sont renforcés et les échanges entre les différents niveaux de décision locaux se sont intensifiés. De plus, les fonds d'action et de quartier ont permis d'impliquer davantage les habitants dans le développement de leur quartier. S'il est encore trop tôt pour observer des résultats concrets, les acteurs de terrain que nous avons interrogés s'accordent pour témoigner d'un impact positif sur le climat social des quartiers : les habitants ont le sentiment que l'on s'occupe d'eux et que l'on investit pour la revitalisation de leur quartier. Des avancées similaires sont notées à **Londres** où, début 2003, 60% des structures partenariales identifiaient un impact positif sur la production des services publics locaux.

### *Des limites dans la mise en œuvre des politiques*

Les politiques territorialisées fonctionnent sur la base d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales. Leur mise en place effective dépend des modalités de gouvernance, de la capacité des institutions à travailler ensemble, de la marge de manœuvre des échelons locaux... Une partie des critiques adressées aux interventions ciblées sur les quartiers en difficulté pointent des déséquilibres dans les relations entre échelons territoriaux ou un manque de cohérence globale de l'action publique.

À **Londres** et à **Berlin**, les professionnels soulignent les effets négatifs de l'affichage de résultats à court terme imposé par l'État.

En **Allemagne**, le temps limité du programme (trois ans) et la décision annuelle de prolongation mettent en effet les équipes

de management sous pression, et il faut se demander si dans ces conditions un développement durable du quartier peut être obtenu.

Dans la **région de Londres**, la pression pour l'affichage rapide de résultats, la relative modestie des moyens financiers au regard des besoins locaux ou la résistance au changement des administrations sont aussi soulignées. Dans ces deux métropoles, la question de l'efficacité de l'action publique au regard des fonds engagés est au cœur du débat. Les professionnels, contraints d'en apporter la preuve, soulignent la nécessité de se voir accorder du temps pour atteindre des objectifs ambitieux.

En **Île-de-France**, un consensus semble émerger autour des insuffisances de cette politique. Précisons qu'il est rarement étayé sur des évaluations. Les professionnels font remarquer combien cette politique est soumise aux aléas des jeux institutionnels et politiques entre l'État et les collectivités locales. Ainsi depuis la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 et la mise en place de l'ANRU, les règles du jeu ont été bouleversées à la seule initiative de l'État et en dépit de la contractualisation antérieure. Une des principales difficultés pointées est celle du manque de continuité des orientations et des moyens assignés à cette politique.

D'une façon générale, la question est de savoir si ces politiques sont à la hauteur des ambitions. Certains acteurs expriment ainsi la crainte que les politiques de développement social des quartiers soient de plus en plus un pis-aller, légitimant les coupes sombres dans le budget social commun par l'apport de moyens financiers dans les programmes de quartier.

Dans plusieurs pays le décalage entre l'ampleur des intentions affichées et la modestie des moyens financiers mis à disposition est souligné. Au-delà de la dimension financière, cibler l'action sur les quartiers en difficulté conduit à rendre plus visible les problèmes de certains territoires et à mettre en évidence des inadaptations dans le fonctionnement ordinaire des institutions et des systèmes de protection sociale. Ceci pointe la limite et l'enjeu d'interventions ciblées sur des territoires

circonscrits afin de résoudre des difficultés qui sont en grande partie le fruit de politiques transversales et d'interventions menées à une échelle beaucoup plus large.

À Berlin, selon R. Froessler, « le concept de management de quartier est rapidement devenu une sorte de formule incantatoire dont on attend des économies de ressources et la résolution des problèmes. L'un des défis majeurs à relever est de mieux définir le

contenu et les limites de la fonction de manager de quartiers, et de résister à la tentation de déléguer les problèmes non résolus à des acteurs intermédiaires toujours plus nombreux, sans pour autant réformer le système politico-administratif » [Froessler, 2000].

### 3. DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE TRÈS DIVERS

Les politiques territoriales ont pour objectif de lutter contre les handicaps accumulés dans certains territoires. Elles ne doivent pas se substituer aux politiques thématiques (protection sociale, politiques familiales, aides au logement ...). Ces politiques thématiques sont conçues comme garantes de l'égalité des chances entre les citoyens. En définissant les critères présidant à la diffusion des transferts sociaux et leur taux de couverture (pensions de retraites, allocations chômage, RMI...) ou en modulant certaines aides selon des barèmes géographiques (à l'instar du zonage des APL), les politiques thématiques influencent sensiblement les dynamiques territoriales à l'œuvre au sein des métropoles étudiées et le devenir des territoires ciblés où se concentrent généralement les ménages bénéficiaires. Cette synthèse présentera un aperçu des systèmes de protection sociale puis des politiques du logement.

Les systèmes de protection sociale sont très différents d'un pays à l'autre. Ils sont le fruit d'histoires et de rapports de force locaux. Les principales différences concernent leur degré de décentralisation et leur capacité redistributive. Tous sont toutefois confrontés aujourd'hui à des difficultés pour face à l'augmentation de la précarité.

#### 3.1. Des systèmes de protection plus ou moins centralisés et protecteurs

Le ciblage de l'action publique sur les quartiers en difficulté s'accompagne, dans différents pays européens, d'une remise en cause du modèle de l'Etat providence et du dispositif de protection sociale qui en était un des fondements. De façon volontairement schématique, on peut identifier une adhésion des pays de l'Europe du nord à un modèle d'Etat providence. Celui-ci s'est mis en place dans la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. Il a fait preuve durant la période des trente glorieuses d'une efficacité certaine dans la prévention des phénomènes de pauvreté. La part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale est un indicateur du développement de cet Etat providence. En 2001, elle était de 27,3% en moyenne au niveau communautaire.

Dans les pays d'Europe du nord, elle oscille entre 30% (en France) et 27,2% (en Grande-Bretagne, voir graphique). La situation est très différente **en Italie et en Espagne** où la part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale est plus faible : 20,1% en Espagne et 25,6% en Italie. Le dispositif de protection sociale s'y est mis en place plus tardivement que dans les pays d'Europe du nord.

**En Espagne**, la création d'un véritable impôt sur le revenu date des années 70 et la mise en place d'un système de sécurité sociale contributif, analogue à celui d'autres pays européens, date du début



des années 80. Des avancées ont été réalisées dans les deux dernières décennies mais le processus est loin d'être achevé.

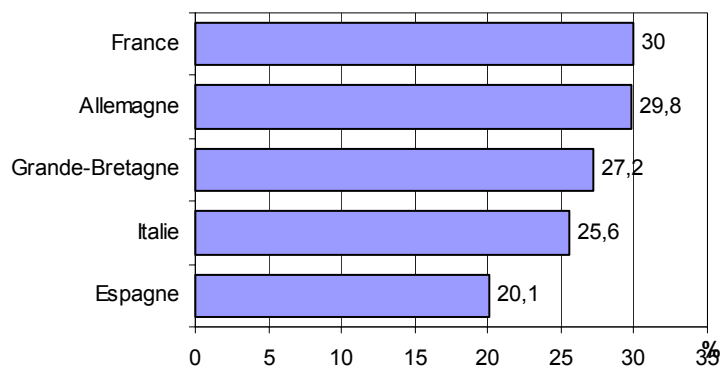
En Italie, les situations économiques radicalement différentes entre le nord et le sud ont favorisé un traitement différencié de la question sociale et donc un traitement local de l'assistance. Les services locaux sont les principaux responsables de l'aide sociale. La décentralisation et la fragmentation des mesures, sans critère précis de financement, est une source d'arbitraire et d'inégalités de traitement d'un lieu à l'autre. Une loi cadre régionale établit les règles de l'assistance sociale. L'Italie est, par exemple, le seul pays d'Europe qui n'accorde pas de prestations pour ceux qui ont épuisé leur droit à l'assurance chômage. Les réformes menées au cours des années 90, dans le cadre de vastes négociations avec les partenaires sociaux, commencent toutefois à assainir la situation, même si beaucoup reste à faire. En compensant l'absence ou la faiblesse des revenus, les transferts sociaux réduisent la part des habitants pauvres, mais de façon nettement différenciée selon les pays (graphique). Ainsi, en Grande-Bretagne, les transferts permettent de réduire le taux de pauvreté de 12 points. L'impact est aussi fort en France (10 points) et en Allemagne (8 points) mais très faible en Italie (3 points). Ces écarts renvoient à l'histoire, le niveau de développement, les rapports de force sociaux et le plus ou moins grand ciblage sur les populations démunies selon les pays.

### 3.2. Des difficultés à faire face à une précarité croissante

Dans l'ensemble des pays européens des tensions nouvelles sont apparues à partir du début des années 80 : croissance du chômage, particulièrement de longue durée, de l'immigration étrangère en provenance de pays pauvres, du nombre de parents isolés, éclatement des structures familiales... Dans les différents pays, le dispositif de protection sociale conçu pour répondre à des situations de détresse provisoire n'est pas parvenu à enrayer le développement d'une précarité plus installée, liée à un chômage de masse, ni au développement de la grande pauvreté et de l'exclusion.

La montée du chômage et les difficultés budgétaires ont conduit à la mise en place de réformes. Des convergences apparaissent dans les solutions préconisées, même si celles-ci prennent des formes différentes d'un pays à l'autre. L'accroissement de la flexibilité du travail et la réduction de son coût, le durcissement progressif des conditions d'indemnisation du chômage et la réduction des dépenses sociales par la sélectivité accrue des prestations forment le triptyque fondamental de ces réformes. La sélectivité accrue des prestations a été encouragée, à partir du début des années 80, par des organismes internationaux comme l'OCDE ou la Banque Mondiale. Une autre évolution susceptible d'accroître les inégalités est le durcissement progressif des conditions d'indemnisation du chômage.

Part du PIB consacrée aux dépenses sociales dans les différents pays (en %)



Source : Eurostat, 2001



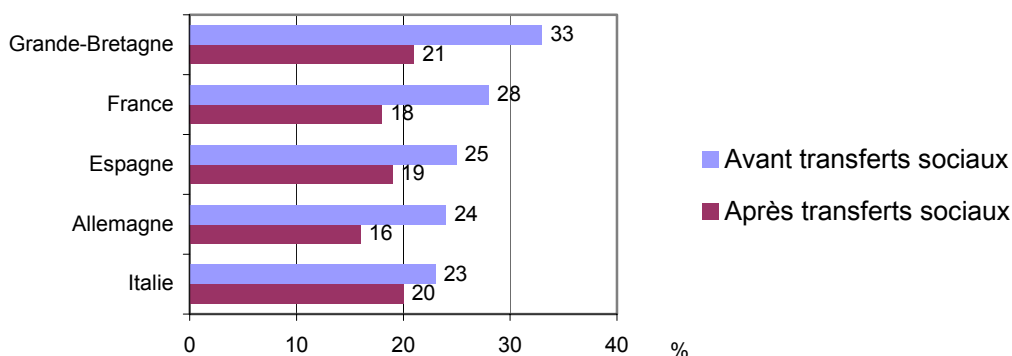
**En Allemagne**, la réforme de l'État providence date de 2003 vise à réduire le coût du travail et les dépenses sociales et à améliorer la flexibilité de l'emploi et la compétitivité pour les investisseurs étrangers. « L'Agenda 2010 » présenté en mars 2003 au Bundestag propose :

- La refonte du système de l'assurance chômage ;
- L'assouplissement des règles de licenciement, notamment pour les petites entreprises ;
- La simplification de la fiscalité des petites entreprises et la réduction de leurs charges sociales sur les bas salaires ;
- La mise en place d'agences de placement privées et d'une réglementation assouplie de l'emploi intérimaire ;
- Des incitations au retour à l'emploi pour les sans emploi : contrôle des recherches, justifications accrues des refus, obligation à la mobilité ;
- La création d'un statut de travailleur autonome pour lutter contre le travail au noir...

En matière d'économie, l'Agenda 2010 s'appuie sur des baisses de charges salariales, des réductions d'impôts en faveur des ménages et des entreprises, la simplification des procédures administratives et la réforme des finances des communes... Il comprend également une réforme du système de santé (mise en concurrence et responsabilisation des assurés), du système des retraites (introduction d'une cotisation complémentaire obligatoire...) et du système de l'éducation, de la recherche et de la formation professionnelle (augmentation des dépenses, amélioration de la formation des enseignants, établissement de normes nationales obligatoires...).

**En France**, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005 renforce, dans son volet emploi, les obligations pour les chômeurs indemnisés. Ceux-ci doivent accepter des formations ou emplois même s'ils ne correspondent pas à leur spécialité ou formation antérieure. Elle crée ou relance des dispositifs d'emploi aidé destinés à différentes catégories de publics, les jeunes, les publics en difficulté et les titulaires de minima sociaux qui pourront bénéficier du RMA<sup>7</sup> et de contrat d'avenir, une des mesures phare du plan.

Part de la population dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté avant et après transferts sociaux (en %)



Source : Eurostat, 1999

<sup>7</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 un Revenu Minimum d'Activité (RMA) a été créé en complément du RMI. Le RMI, créé en 1988, présente la particularité d'afficher un objectif d'aide à l'insertion de populations en marge du marché de l'emploi. Le RMA permet aux employeurs du secteur marchand (à l'exception des particuliers employeurs) de passer un contrat de travail à temps partiel avec les bénéficiaires. Le RMA offre la possibilité de reprendre un emploi pour l'allocataire du RMI, tout en conservant ses droits connexes (CMU...). L'employeur reçoit une aide s'élevant au montant du RMI et il ne reste à sa charge que la différence entre le salaire versé et le RMI. La création du RMA fait resurgir, pour certains, la question des risques de dérégulation du marché du travail [Territoires, 2004].

Dans sa philosophie, le plan renforce le ciblage « sur les publics les plus éloignés de l'emploi comme les allocataires de minima sociaux et les demandeurs d'emploi de longue durée » [Souvet et Létard, 2004].

**En Grande-Bretagne**, l'État s'efforce de répondre aux problèmes de sous-emploi et d'exclusion sociale au travers d'une palette de programmes. *New Deal* est un élément clé de la stratégie sociale de lutte contre le chômage de longue durée. D'autres programmes sont ciblés par catégories de populations. L'objectif est de favoriser l'employabilité des jeunes et des personnes de plus de 25 ans en chômage longue durée, d'encourager au travail et de lutter contre la dépendance vis-à-vis du système de protection sociale. Parallèlement, l'enjeu est de réduire les déficits publics et d'accroître l'efficacité du système en diminuant l'indemnisation du chômage et en conditionnant plus fortement les prestations à la recherche d'un emploi.

La philosophie du gouvernement britannique est de créer un « cercle vertueux » fondé sur le renforcement de la compétitivité de l'appareil productif, sur l'allègement des charges sociales qui pèsent sur les entreprises afin de créer, à terme, des emplois et de rompre la spirale de dépendance des démunis vis-à-vis de l'aide sociale. Le système de protection sociale est conçu comme un « filet de sécurité » destiné à empêcher l'exclusion de personnes qui ne peuvent travailler. Parallèlement, les stratégies de lutte contre la pauvreté ciblent de plus en plus des catégories « à risque » : les familles monoparentales, les chômeurs de longue durée, les handicapés, les plus de 50 ans, les moins de 25 ans, les travailleurs peu qualifiés, les minorités ethniques..., et les habitants des quartiers défavorisés. L'éradication de la pauvreté chez les enfants d'ici 2020, au travers du programme *Sure Start*, joue également un rôle pivot dans la stratégie britannique.

### 3.3. Des difficultés pour évaluer l'impact des politiques sociales sur les quartiers en difficulté

La mise en œuvre des réformes des politiques de protection sociale, en Allemagne, au Royaume-Uni et en France, suscite des débats. **En Allemagne**, par exemple, la refonte de l'État providence soulève de nombreuses polémiques, en particulier dans les ex-Länder de l'Est où le chômage est très élevé. **En Grande-Bretagne**, des observateurs mettent en évidence la faiblesse des droits sociaux, l'affaiblissement concomitant de l'État providence et l'insuffisance des mesures de protection des plus vulnérables dans un marché du travail qui présente peu de garanties face aux risques de précarisation. Différents signes témoignent des difficultés vécues par certaines catégories de population : les bas salaires se sont fortement développés ces dernières années, des pans de populations (en majorité des femmes) sont conduits à vivre durablement dans un régime d'absence de couverture sociale. Dans le même temps, les résultats en matière de lutte contre le chômage sont bons, le nombre d'enfants pauvres a baissé et les services de santé publique et d'éducation se sont améliorés. Le bilan est donc contrasté.

Évaluer l'impact de ces politiques thématiques sur les quartiers concernés par une forte ségrégation sociale constitue un enjeu important. Ces études font pourtant largement défaut. L'existence de problèmes méthodologiques et théoriques délicats explique, en partie, cette absence. L'exemple français éclairera notre propos.

**En France**, les politiques thématiques dont les effets territoriaux sont « implicites » ont largement contribué à la réduction des inégalités à l'échelle des grands territoires (régions, départements) depuis les années soixante. « Mais à une échelle plus fine, locale, la dynamique s'inverse : les disparités de revenus augmentent. Le phénomène est beaucoup plus difficile à cerner conceptuellement, voire à contenir politiquement » [Davezies, 2001]. À ce

niveau, des mécanismes liés aux comportements individuels (choix de mobilité) et les stratégies des élus locaux viennent se superposer aux effets macroéconomiques. Une des difficultés est que ces phénomènes d'accentuation des inégalités à l'échelle des petits territoires restent mal expliqués et donc difficiles à interpréter. Il semble, par ailleurs, que les politiques sectorielles aient davantage bénéficié aux « territoires moyens » qu'aux plus pauvres. Ainsi par exemple, la forte création d'emplois publics, aux trois quarts féminins, a plus que compensé les pertes d'emplois dans l'industrie en majorité masculins. Mais le développement de

l'activité féminine a été moins sensible parmi les classes populaires de sorte que la montée de l'activité des femmes n'a pas suffi à compenser le recul de l'emploi ouvrier dans les espaces populaires.

L'évaluation de l'impact de l'ensemble des politiques publiques sur les quartiers en difficulté n'est manifestement pas à l'ordre du jour en Europe aujourd'hui. Sans doute est-elle renforcée par la coupure entre politiques territoriales et politiques thématiques : celles-ci sont conçues, suivies et étudiées par des institutions différentes.

#### 4. LES CONTRADICTIONS DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Les politiques du logement influent fortement sur la division sociale de l'espace métropolitain. A contrario ce sont aussi, de façon directe ou indirecte, des outils de lutte contre la ségrégation. C'est à ce titre que nous les analyserons en identifiant, pour chacune des métropoles, quelles en sont les principales caractéristiques. Dans une perspective comparative, notre approche sera volontairement schématique. S'il est certain que ces politiques évoluent en fonction des spécificités historiques, institutionnelles, culturelles locales, elles n'en ont pas moins des caractéristiques communes.

##### 4.1. Une tendance au désengagement de l'État central au profit du local

La première tendance est celle d'un désengagement de l'État central au profit du local. Ce mouvement de transfert des compétences logement est très inégalement avancé d'un pays à l'autre. Il est fonction des cultures nationales. La décentralisation est forte en Italie, en Allemagne et en Espagne. Elle est en cours en France. La Grande-Bretagne reste encore fortement centralisée. L'une des conséquences de ces mouvements de décentralisation est d'introduire une diversité dans les politiques menées.

**En Italie**, le transfert des compétences en matière de logements a donné une marge de manœuvre réelle aux régions, même si l'État continue à définir les grandes lignes de la politique du logement social. La Lombardie fixe les critères d'attribution des logements sociaux et le système des loyers. Elle fixe, dans sa loi cadre régionale sur le logement, un programme d'intervention sur trois ans (2002-2004).

**En Espagne** le partage de compétences entre l'État et les Communautés Autonomes en matière de droit du logement et de l'urbanisme a fait l'objet de nombreux contentieux. La Constitution octroie aux communautés autonomes des compétences en matière de logement et d'urbanisme. Les 17 Communautés Autonomes espagnoles ont revendiqué l'exercice de ces compétences. Mais la situation juridique est confuse. En effet sans que la raison de cette décision ne soit claire, la jurisprudence reconnaît la légalité d'une politique de l'État en matière de production de logement social. En Espagne, les modalités de financement sont définies par une législation nationale, au travers de « plans nationaux de logement ». Parallèlement à leur propre politique du logement, les Communautés Autonomes peuvent aussi adapter les règles de l'État aux spécificités de leur territoire. Ceci conduit à une situation

hybride. « Les normes nationales n'ont qu'un caractère supplétif minimal, l'État se limite à financer une politique du logement déterminé par les communautés autonomes » [intervention orale Subra de Bieusses, GIS socio-économie de l'habitat, 2002].

**En Allemagne**, la réforme de la politique du logement, votée en juillet 2001, marque le désengagement de l'État sur cette question. À l'issue de la réforme, si le Land continue d'être responsable de la politique d'aide à l'habitat en édictant des règles, les communes peuvent, dans le respect des règles régionales, mener leur propre politique d'habitat. L'objectif est une meilleure prise en compte des contextes locaux, une meilleure prise en considération des ménages ayant des difficultés pour trouver un logement et la préservation de la mixité sociale. La loi de juillet 2001 instaure aussi une plus grande souplesse de mise en œuvre des plafonds de revenus pour l'accès au logement social et autorise les Länder à les adapter aux conditions régionales et locales.

**En France**, la loi sur les Libertés et Responsabilités Locales du 17 août 2004 modifie les conditions de mise en œuvre des aides publiques au logement. Elle ouvre la possibilité de déléguer les compétences en matière d'aides à la pierre aux EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) qui se sont dotés d'un Programme Local de l'Habitat intercommunal, et, par défaut, aux départements. Ces modifications sont encore trop récentes pour en mesurer toutes les implications mais elles entraînent une refonte importante des circuits de financement et de décision en matière de logement. Elles posent la question de la cohérence de l'action publique en faveur du logement, et notamment entre les politiques d'aides au logement (relevant de la responsabilité des EPCI et/ou des Départements), les politiques d'accompagnement social du logement et en faveur des personnes défavorisées (relevant des Départements) et les politiques locales définies par les communes (notamment en matière de peuplement lorsqu'elles se seront vues

déléguer la gestion des attributions de la préfecture de département). Dans le même temps, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine opère une forme de recentralisation en se positionnant comme décideur unique dans l'attribution d'une grande partie des moyens en faveur du logement dans les quartiers en difficulté.

#### 4.2. Baisse des aides à la pierre et tendance à la « banalisation » du parc social

Parallèlement à la décentralisation, les aides à la pierre (financements directs pour la production de logements) diminuent (voir partie 1). Le parc social voit son poids décroître au fil du temps. Plusieurs phénomènes se conjuguent : baisse des aides à la pierre et de la construction aidée, vente de logements aux occupants locataires, transfert de gestion des communes vers le secteur mixte ou privé, mise en place de dispositifs de conventionnement dans le marché libre, ... Ces processus ont contribué à une réduction importante du stock de logements sociaux au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie. Ils sont souvent justifiés par la recherche de mixité.

**Le Royaume-Uni** s'est orienté vers des ventes massives de logements sociaux dans le cadre de la politique de *Right To Buy* (droit à l'achat) lancée en 1984 : 10 000 logements sociaux sont rachetés chaque année à Londres par leurs locataires. Cette politique se poursuit actuellement. L'État a toutefois renforcé les contrôles et tenté de limiter les « effets d'aubaine » liés à cette loi ; les processus de spécialisation sociale du parc public décrits précédemment se poursuivent donc. Le Gouvernement a par ailleurs encouragé le transfert du patrimoine social des communes vers le secteur privé à but non lucratif, alimentant de la sorte des hausses de loyers importantes. Ces transferts sont effectués au nom d'impératifs de rationalité budgétaire. Ces questions ont fait la une des journaux durant l'été 2004.



Graffiti: « Ocean Estate n'est pas à vendre », Londres  
© laurif

En Allemagne, après avoir brutalement augmenté sous l'effet de la réunification, le parc social se réduit désormais rapidement sous l'effet des sorties de conventionnement à l'Ouest, de la vente des logements sociaux à leurs occupants à l'Est, du ralentissement très net de la construction sociale et de la privatisation des sociétés communales de logement. Il n'y aurait plus actuellement que moins de 2,5 millions de logements sociaux environ, soit environ 7 % des résidences principales (contre plus de 7 millions juste après la réunification). L'habitat social consiste en un portefeuille de logements sous convention entre les Länder, les collectivités locales et des investisseurs sociaux, privés (personnes morales ou physiques). Ce conventionnement social est temporaire (de 7 à 40 ans selon les régimes de conventionnement). Il implique un encadrement des loyers et une attribution contrôlée par les collectivités locales pour une durée déterminée et non définitive. Actuellement de nombreuses conventions arrivent en fin de validité et sont loin d'être remplacées dans des volumes équivalents par la production récente de logements sociaux (la production annuelle de logements sociaux est ainsi passée de 94 000 en 1991 à 35 000 en 2002, mais elle a atteint 162 000 en 1994) [Häussermann, 2000].

La réforme de la politique du logement, votée en juillet 2001, marque un désengagement de l'État allemand dans ce secteur. Cette réforme du droit de la construction et de l'habitation vise également à permettre la diversification de

l'habitat social. Les trois régimes d'aide à la pierre précédents sont abolis et le recours aux aides à la pierre est rendu possible non seulement pour la construction et la réhabilitation des logements conventionnés, mais aussi pour l'achat de droits d'attribution dans le patrimoine non conventionné existant et pour l'achat de logements non conventionnés sans travaux, ainsi que pour l'accession sociale. Les nouvelles aides se concentrent cependant désormais sur les ménages modestes. Les aides à la pierre sont financées à hauteur d'1/3 par l'État Fédéral et 2/3 pour les Länder.

En 2001, avant la mise en œuvre réelle de la réforme, on évaluait ces aides à 2,8 milliards d'euros [fiche site web Ministère du logement]. La loi de juillet 2001 crée également des procédures de sortie et de transfert de conventionnement. Il est possible soit de déconventionner des logements par décret régional ou communal lorsque les conditions économiques locales le justifient (vacance dans le parc conventionné, sauvegarde de

la mixité sociale), soit de transférer certaines conventions de logements situés dans des quartiers de forte concentration de logements conventionnés vers des logements non conventionnés dans le parc du même organisme. Ce texte récent repose sur une inspiration qui peut être comparée à la notion française de « mixité sociale », mais elle est appréciée au cas par cas.

Au cours des quarante dernières années, l'État italien a lancé de façon récurrente des plans de vente de logements sociaux (1959, 1963, 1977 et 1993). On estime que depuis l'après-guerre, environ 600 000 ménages sont devenus propriétaires d'un logement social (une partie de ces logements étaient dès l'origine destinés à la vente). Le dernier plan de vente visait à donner aux offices de logements populaires (Aler) les moyens de réhabiliter le parc social grâce au produit de ces ventes. Mais les nouvelles orientations édictées par la Région sonnent le glas d'une politique nationale de vente du stock de logements populaires. Elles traduisent



un changement de cap sur cette question de la vente du logement social. Pour améliorer la situation budgétaire des offices, un loyer modéré pour les nouveaux logements, plus élevé que le loyer social existant, a aussi été mis en place par la Région Lombarde. La région cherche aussi à attirer des fonds du privé (entreprise privée, coopérative, associations à but non lucratif) pour développer le parc à loyer modéré en instaurant un système d'aide publique. En échange, une concession est accordée sur 30 ans au secteur privé. Pour le développement du parc locatif privé, la Région propose aussi un système d'aides fiscales en échange d'un conventionnement des loyers (au-dessus du loyer modéré). Le loyer est alors déterminé par une commission réunissant la commune, les syndicats de locataires et l'organisme propriétaire des logements. Des contrats locaux sont signés. Les situations sont très diversifiées selon les programmes. L'aide accordée aux entreprises prend la forme d'une diminution du taux d'imposition sur les loyers perçus de 30 %. Vis-à-vis du logement des étrangers, la politique régionale est paradoxale. Elle vise à la fois à limiter l'accès pour les immigrés récents en introduisant un critère concernant la durée de présence en Lombardie et, en même temps, à trouver des solutions logements en soutenant financièrement la réfection ou les projets de construction de logements.

**En Espagne**, le parc social est presque inexistant (1%) et réservé aux plus démunis. Cette situation n'est pas due à la vente de logements sociaux mais au choix de politiques centrées sur l'accession par le biais du système des « logements protégés » créé en 1955. Les aides de l'État sont accordées à des acteurs privés ou publics, personnes physiques ou morales, pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements [Fribourg, 2001]. Un logement protégé répond à des standards de qualité et à des conditions d'accès. Il doit être vendu à un prix inférieur à celui du marché à un ménage dont le niveau de ressources est inférieur à un plafond et qui peut ainsi bénéficier de prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. La décision de classer un

logement est prise avant la construction et indépendamment du statut foncier. La maîtrise d'ouvrage peut être publique ou privée. Jusqu'à la fin des années 80, le nombre de logements protégés mis sur le marché a été supérieur à 100 000 par an, ce qui correspondait à environ 50% de l'ensemble des logements produits. L'année 1987 marque une rupture dans la politique du logement en Espagne. Depuis le milieu des années 1980 la part du logement protégé dans la construction a fortement diminué. En 2002 les subventions pour le logement protégé ont contribué au financement d'environ 50 000 logements. À partir de 2001, plus de 450 000 logements sont produits chaque année sur le marché libre [Pareja Eastaway et alii. 2002].

**La France** n'a pas, jusqu'à présent opté pour la vente de logements sociaux mais la question reste en débat. L'idée de s'appuyer sur le secteur privé pour développer du locatif à prix maîtrisés, qui apparaissait déjà dans le dispositif Besson, figure en bonne place dans le Plan de Cohésion Sociale du 19 janvier 2005. Celui-ci « ambitionne la reconquête de 100 000 logements vacants et le conventionnement sur 5 ans de 200 000 logements privés à loyers maîtrisés » (conventionnement ANAH). Ces objectifs sont ambitieux au regard des difficultés de mise en œuvre du conventionnement en Île-de-France.

#### 4.3. Le poids croissant des aides à la personne

La diminution du stock de logements publics s'est accompagnée d'une augmentation des aides à la personne. Dans les métropoles du nord ouest, le système d'aide à la personne est financé depuis plusieurs décennies par l'État.

**Au Royaume-Uni**, le système national de prestations logement sous condition de ressources (*Housing Benefit*) a été fondé en 1972, puis réformé à plusieurs reprises afin d'endiguer l'augmentation du nombre de bénéficiaires due à la montée du chômage et des prix des loyers. Entre 1980-81 et 1997-98, le nombre de bénéficiaires des prestations logement est



passé de 1,6 million à 4,6 millions de ménages, le montant des sommes versées augmentant dans des proportions beaucoup plus considérables. En 1999, c'est environ 17% des ménages qui étaient bénéficiaires d'une aide à la personne au Royaume Uni [Donner, 2002]. Aujourd'hui les bénéficiaires sont en majorité des locataires du privé. Les prestations concernent des ménages dont les ressources (revenus et capital) sont inférieures au niveau de l'aide sociale, à condition que le loyer soit inférieur à un loyer de référence local. Seuls les ménages dont les revenus sont faibles touchent la totalité de la prestation logement, la grande majorité n'a pas d'emploi régulier et fixe. Actuellement des ajustements sont en cours pour pousser les ménages qui bénéficient de prestations logement à réintégrer le monde du travail. En effet le caractère rapidement dégressif de ces prestations favorise ce que les Anglo-saxons appellent le « piège à pauvreté » : l'augmentation des revenus bruts du ménage ne produit qu'une augmentation marginale des revenus nets, en raison de la diminution des aides et de l'accroissement des impôts. Le débat public porte sur la manière de minimiser ces processus de dépendance vis-à-vis des subventions publiques [Donner, 2002].

**En France**, depuis la réforme du financement du logement en 1977, les aides personnelles sont devenues le principal levier de l'action publique en faveur du logement. Elles représentent désormais 13 milliards d'euros [Cour des comptes, 2002], soit près des trois-quarts du total des aides versées en faveur du logement en France. L'État attribue une aide financière directe aux ménages qui répondent à un certain nombre de critères de ressources, de composition familiale et de coût du logement. L'impact de ces aides est fortement redistributif : en Île-de-France en 2003, près de 890 000 ménages en ont été bénéficiaires. Ils représentent 15 % des ménages allocataires en France. En 2002, environ 15 % des ménages franciliens bénéficiaient d'une allocation (20 % des métropolitains) [Guillouet et al., 2002]. Ces aides sont accessibles aux ménages locataires du parc locatif social et privé,

mais également aux accédants ayant bénéficié de prêts à l'accession sociale. Ainsi en Île-de-France, 7 % des accédants franciliens sont bénéficiaires d'une allocation logement.

**En Allemagne**, les aides personnelles au logement sont calculées sur la base d'un loyer plafond qui est fonction de la taille du ménage et de la localisation du logement. Cette aide concerne en théorie les locataires et les propriétaires mais elle est très majoritairement versée aux locataires. Le barème n'avait pas été revalorisé depuis 1990, mais une réforme vient d'intervenir qui revalorise le montant de l'allocation dans les anciens Länder et augmente le nombre de bénéficiaires. Cette réforme fusionne les régimes des anciens et des nouveaux Länder. En 2001, le coût de ces allocations s'est élevé à 4 milliards d'€, dépense qui croît du fait de la réforme, cette aide a été perçue par près de 3,2 millions de ménages.

Dans les deux métropoles de l'Europe du sud, l'échelon régional a mis en place depuis peu des politiques d'aide à la personne. Celles-ci n'existaient pas jusqu'alors. **En Catalogne**, la loi régionale de 2004 prévoit la création d'un dispositif d'aide à la personne. **En Lombardie**, un système d'aides personnelles au logement pour les personnes en difficulté vivant dans le parc privé reçoit depuis 1998 un cofinancement État-Région.

#### 4.4. Le ciblage sur les plus démunis

Dans plusieurs métropoles, ces mesures s'accompagnent d'un renforcement des dispositifs d'aide aux familles les plus démunies. L'État en est un des principaux acteurs.

**En France**, l'État contribue au financement de résidences d'urgence pour loger les personnes sans domicile fixe, à la création d'un parc très social à usage de publics cibles fragilisés et au financement d'un Fond Social Logement destiné à prévenir les expulsions ou à faciliter l'accès des plus démunis à un logement (qui intervient dans le parc social comme dans le parc privé). Enfin, une politique à destination du parc privé est également en place au travers des actions de l'Agence Nationale

pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) : aides à l'entretien et à la réhabilitation de leur patrimoine à destination des bailleurs privés et des propriétaires occupants modestes, soutien de plans de sauvegarde de copropriétés dégradées, Programmes sociaux thématiques... L'ensemble de ces actions ont ainsi bénéficié de plus de 43 millions d'euros en Île-de-France en 2003 [Cahier de la cellule économique, 2004].

**En Grande-Bretagne**, depuis 1996, une loi fait obligation aux autorités locales de loger certaines catégories de ménages très démunies : familles monoparentales, personnes âgées isolées... Les autres, alors qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes de logement, relèvent du secteur caritatif qui est très développé en Grande-Bretagne. Les aides au logement pour les plus démunis permettent généralement l'accès à un hébergement temporaire plutôt que l'accès définitif à un logement. Pour favoriser l'accès au logement de ménages à faibles ressources, des systèmes de propriété progressive ont été mis en place [Donner, 2002].

**En Allemagne**, la réforme de la politique du logement, votée en juillet 2001, vise à recentrer le rôle du parc public et/ou conventionné sur une mission sociale au profit des ménages les plus modestes en baissant les plafonds de revenus appliqués dans le parc social (proches des plafonds de ressources pratiqués en France). Le dispositif de l'aide sociale destiné aux plus démunis prévoit la prise en charge globale des besoins du ménage, dont le logement, la santé, l'alimentation... Elle est attribuée à l'exclusion de toutes les autres aides.

#### 4.5. Des politiques volontaristes en faveur du « logement abordable »

Quatre des cinq métropoles étudiées sont confrontées depuis quelques années à de très fortes tensions sur le marché du logement. Seule la situation de Berlin est légèrement différente en raison d'une production excessive dans les années suivant la chute du mur. Ces tensions se traduisent par des difficultés d'accès qui touchent aujourd'hui au-delà des familles modestes, l'ensemble des classes

moyennes. À Londres, le coût du logement conduit les catégories intermédiaires (*key workers*, employés ayant une fonction stratégique pour le fonctionnement de la ville) à quitter la ville. À Londres, Paris, Barcelone ou Milan, les difficultés de logement ont des conséquences sur l'attractivité de la ville. Pour pallier ces difficultés, les pouvoirs publics ont engagé des programmes d'action. L'objectif est de relancer de façon vigoureuse la construction et la production de logements abordables. La question des moyens et des outils pour mettre en place ces objectifs mérite d'être posée. En effet jusqu'à présent, les intentions affichées en matière de mise sur le marché de logements abordables peinent à se concrétiser. Les objectifs affichés jusqu'à présent n'ont été tenus ni à Londres, ni en Île-de-France, ni à Barcelone, ni à Milan.

**Au Royaume-Uni**, l'État a engagé à partir de 1997 des réformes pour pallier les difficultés d'accès au logement. Ces orientations politiques s'accompagnent d'un réengagement financier de l'État en faveur du logement des ménages défavorisés et du logement abordable. En 2001, un budget d'environ 6 milliards d'euros a été débloqué contre 2,2 milliards d'euros en 1997/98. L'objectif est une relance vigoureuse de la construction.

De l'avis conjoint de l'État et du *GLA*, le problème prend une acuité particulière dans la région de Londres. Le document stratégique élaboré par le *GLA* en février 2004 - *The London Plan : Spatial Development Strategy for Greater London* (« Le plan de Londres : Stratégie de développement spatial pour le Grand Londres »)- chiffre les besoins à 33 600 nouveaux logements chaque année pour les dix ans à venir. Ce chiffre permettrait à la fois de répondre à la demande de 22 400 nouveaux logements liée à la croissance démographique, ainsi qu'à la demande de 11 200 logements liés aux besoins existants. L'objectif du Plan est que 50 % des nouveaux logements construits soient abordables. Jusqu'à présent ces objectifs ambitieux n'ont pu être atteints.

Dans ce pays les difficultés viennent du décalage entre les intentions affichées par les pouvoirs publics en matière de logements abordables et les moyens dont ils disposent pour les mettre en œuvre. La concrétisation des souhaits en matière de logements abordables se heurte au déficit d'outils réglementaires. L'Autorité du Grand Londres n'a pas de moyens juridiques ou financiers pour imposer un quota de logements abordables aux communes. Le rôle des pouvoirs publics est principalement incitatif. L'objectif est de sensibiliser les communes et de les soutenir dans les négociations avec le secteur de la promotion privée. Les plans d'urbanisme (*Unitary Development Plan*) ne sont pas réglementaires mais constituent une base de négociation entre la commune et les particuliers ou promoteurs.

Au Royaume-Uni, le financement du logement abordable se fait au cas par cas et suppose une négociation entre autorités locales et promoteurs privés chargés de la construction. Le principe économique est celui de la péréquation entre la partie rentable de l'opération, constituée par la vente au prix du marché d'habitations ou de bureaux, et la partie déficitaire, qui peut être constituée par des logements abordables dont le prix est plafonné ou par le financement d'équipements publics ou d'espaces verts profitant à toute la communauté. Ce système, encadré par la procédure de « *Planning obligation* », est aujourd'hui très diversifié. L'Autorité du Grand Londres souhaite unifier cette procédure, qui fait aujourd'hui l'objet de négociations particulières pour chaque opération, par des règles régionales.

Aujourd'hui, en Île-de-France, la production de logements sociaux reste insuffisante, autour de 7 000 logements par an en construction neuve et 6 000 logements en acquisition. Elle a fortement régressé dans la dernière décennie : entre 1990 et 2000, la construction annuelle est ainsi passée de 15 000 à 7 000 logements. De fait, les nombreux dispositifs financiers existants ont perdu de leur pouvoir incitatif. Pourtant les aides à la pierre représentent encore environ 250 millions d'euros en



Construction de logements sociaux, Île-de-France © laurif

Île-de-France (hors avantages de taux et incitations fiscales envers les organismes HLM) [Cahier de la cellule économique, 2003 et 2004].

Pour pallier ces problèmes, l'État a mis en place différents outils. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005 a pour objectif de contribuer à relancer la construction d'une offre sociale plus abondante dans les zones de marché tendu. En Île-de-France, elle prévoit le financement de 20 000 logements sociaux chaque année. Une des conditions de réussite de cette politique est qu'elle soit assortie des moyens financiers correspondants et rencontre la volonté des élus locaux.

Les politiques de répartition géographique du parc social dites de « mixité sociale » décrites précédemment (loi SRU notamment) - et qui n'ont pas été remises en cause dans leur principe lors de la dernière alternance politique - visent à une répartition plus équilibrée du parc social sur le territoire francilien.

S'il est encore un peu tôt pour en connaître les effets réels, l'incitation législative de la loi SRU semble déjà avoir eu des effets positifs. En Île-de-France sur les 13 500 logements produits chaque année depuis sa promulgation, 6 000 sont implantés dans des communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux et sont donc

soumises à l'article 55. L'intervention publique en faveur du logement social repose sur un soutien de l'État à la construction mais aussi à la réhabilitation et à l'acquisition améliorée, en partenariat avec les collectivités locales et les organismes du logement social.

Dans sa loi cadre régionale sur le logement, la **Région Lombarde** fixe un programme d'intervention sur trois ans (2002-2004). Elle fixe comme objectif la construction de 10 000 logements locatifs à loyer accessible pour faire face à une demande toujours croissante de ce type de logements alimentée notamment par la précarité croissante des emplois et l'immigration étrangère. « *Le logement est le premier bien des citoyens* », la Région se doit de « *garantir à tous de vivre dans un logement et un quartier dignes* ». La Région cherche à attirer des fonds du privé (entreprises privées, coopératives, associations à but non lucratif) pour développer le parc à loyer modéré en instaurant un système d'aide publique. Une concession est alors accordée sur 30 ans au secteur privé. Des systèmes d'aides fiscales sont mis en place pour stimuler le développement du parc locatif privé, en échange d'un conventionnement des loyers. Le loyer est alors déterminé par une commission réunissant la commune, les syndicats de locataires et l'organisme propriétaire des logements. Des contrats locaux sont signés.

Suite au constat d'un manque d'efficacité de la politique menée jusqu'alors en matière de logements, la municipalité de **Barcelone** et la Communauté Autonome de Catalogne se sont engagées dans des politiques ambitieuses fondées sur des orientations similaires. Produire davantage de logements et augmenter de façon significative le nombre de logements protégés en allant au-delà du quota minimal de 25% sont leurs deux priorités. Parmi les logements protégés, l'objectif est aussi d'équilibrer la part du locatif et de l'accession à la propriété. Le chiffre annoncé est de 65 000 logements construits (en accession et en location) et de 35 000 logements réhabilités en 4 ans. Il faut préciser que depuis le milieu des

années 1990, à Barcelone, les plans d'urbanisme rendent obligatoire l'établissement de réserves foncières pour le logement protégé. Le seuil minimal est fixé à 25%. Aucune difficulté particulière n'a été repérée dans l'application de cette loi.

En 2002, en réponse à une exigence nationale, une loi d'urbanisme du Gouvernement régional de Catalogne rend obligatoire la production de « logements protégés » ou aidés. Elle impose aux communes qui élaborent un plan urbain, de réserver au moins 20 % du foncier à la construction de logements protégés. La loi s'applique uniquement aux nouvelles opérations, à l'exclusion des opérations de démolition-reconstruction.

Une loi pour le droit à l'habitat énonçant les orientations de la nouvelle majorité politique (coalition de centre-gauche) élue au Gouvernement régional de Catalogne en novembre 2003 a été votée à la fin de l'année 2004. Pour la période 2004-2007 l'effort financier prévisionnel y est de 104 millions d'euros. L'objectif est d'augmenter la part du logement public locatif et de construire 42 000 logements accessibles (vente et location) dans les quatre prochaines années. Le plan pour le logement 2004-2010 de la ville de Barcelone prévoit des quotas, modulables selon les secteurs (25 % dans certains secteurs), dans la production de logements protégés, mais aussi l'obligation de mixité de fonctions et la réhabilitation de 35 000 logements en 4 ans.

Contrôler de façon plus rigoureuse le parc de logements protégés en accession à la propriété est un autre axe d'intervention de la région de Catalogne. L'idée est de maintenir « à vie » la condition de logement protégé afin d'éviter un déclassement –aujourd'hui possible sous certaines conditions- du logement. Ceci permettrait à la région de disposer d'un parc de logements protégés locatif ou en accession pérenne. La loi régionale de novembre 2004 prévoit un encadrement plus strict du prix de vente du logement, l'établissement de critères de ressources pour l'attribution des logements à des

ménages qui seront inscrits sur une liste de demandeurs établie par les pouvoirs publics, la possibilité de préempter le logement. 43 millions d'euros sont prévus dans le cadre du plan 2004-2007 pour soutenir le logement protégé. 30 millions d'euros sont réservés au soutien de logements protégés en location.



*Constructions de logements et rénovation à Ciutat Vella, Barcelone © laurif*

En dépit de la spécificité de leur histoire et de leur culture, les métropoles étudiées ont connu dans le domaine du logement des évolutions similaires. Dans les dernières années, la tendance a été de diminuer la part du logement public, d'unifier les marchés du logement en banalisant le logement social, de diminuer les aides à la pierre au profit des aides à la personne.

Ceci se déroule dans un contexte de désengagement de l'État au profit des échelons locaux. Les pouvoirs publics s'en sont remis aux mécanismes du marché pour loger les habitants. Ils ont recentré l'effort public sur l'aide aux plus démunis. La crise du logement est venue montrer les limites d'une telle démarche.

Pour contrer des dysfonctionnements qui nuisent aujourd'hui à l'attractivité des métropoles, de nouvelles politiques en faveur du logement abordable ont été élaborées. Leur objectif est de remédier au déficit de logements accessibles pour les catégories sociales modestes et moyennes. Parallèlement la vente de logements sociaux n'apparaît plus comme une solution évidente : elle a été stoppée par la Région Lombarde et fait l'objet de vifs débats en Grande-Bretagne. Dans les métropoles étudiées les objectifs de production de logements abordables parviennent difficilement à être atteints, faute sans doute des outils adéquats.





## Perspectives

La question des disparités infra régionales est au cœur des débats actuels sur l'élaboration du futur schéma directeur de la région Île-de-France. Les premiers éléments d'orientation présentés au cours de ces travaux mettent en effet en évidence le caractère central des enjeux de solidarité pour l'avenir de la région et placent au cœur des objectifs du futur schéma la réduction des inégalités et l'inversion des processus ségrégatifs à l'œuvre.

L'étude comparative dont nous présentons ici les résultats a été lancée afin d'identifier la façon dont d'autres métropoles européennes abordent et traitent ces questions. Elle conduit à mettre en évidence la diffusion d'un mode d'action public ciblé sur des quartiers en difficulté. L'analyse des politiques menées témoigne de l'importance donnée à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine dans les métropoles du nord de l'Europe et de l'émergence de cette question dans les deux métropoles du sud.

Elle montre également que la notion de mixité sociale, comme valeur centrale des politiques urbaines, reste une spécificité française. Si l'objectif de diversifier l'habitat et le peuplement est aussi présent dans d'autres contextes européens, il est mis en œuvre de manière plus pragmatique et n'est pas conçu comme la condition première de la cohésion urbaine.

A Berlin, à Londres, à Barcelone et à Milan, la diversification de l'offre d'habitat est pensée à la fois en termes social, économique et démographique : apport de ressources pour relancer le commerce local à Berlin, cohabitation entre générations à Milan, cohabitation entre migrants et habitants issus de la société d'accueil à Barcelone, construction de logements privés pour rééquilibrer les opérations londoniennes de renouvellement urbain, etc... Pour atteindre cette mixité, différents outils sont mis en œuvre dans ces métropoles : quotas de logements abordables dans les

opérations de construction et de renouvellement urbain, marge de manœuvre accordée aux bailleurs dans la fixation des grilles de loyers selon les contextes locaux... A la différence du cas français, ces outils sont modulables en fonction des situations locales, le plus souvent dans un jeu de négociation entre acteurs privés et publics. Par comparaison, le programme national de rénovation urbaine lancé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 renforce la spécificité française en faisant de la mixité le principal des objectifs à atteindre. Il reflète une approche descendante définie par l'Etat à partir de valeurs qui ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Cette conception quantitative et homogène de la mixité a des effets paradoxaux notamment parce qu'elle polarise le débat sur le peuplement, le logement et l'urbain, au détriment d'enjeux relatifs à l'insertion des habitants.

En matière de mise en œuvre des politiques ciblées sur les quartiers, cette étude comparative atteste de modes opératoires très différents, du modèle français très centralisé selon une démarche descendante, aux approches plus ascendantes, participatives et pragmatiques à l'exemple du modèle allemand.

Notre rapport d'étude n'est pas un guide méthodologique à destination des professionnels ou un recueil de bonnes pratiques tant sont différents les contextes sociaux, économiques, politiques et culturels de chaque métropole. Le caractère interdépendant des systèmes métropolitains fait que la situation des quartiers en difficulté résulte de processus opérant sur l'ensemble du territoire métropolitain. La confrontation des situations est délicate et conduit à une certaine prudence dans la possibilité de transposer les expériences menées dans d'autres contextes institutionnels et socio-économiques.

La comparaison n'en appelle pas moins au débat et à des échanges entre l'Île-de-

France et les autres métropoles. Elle ouvre des perspectives propices à la réflexion, et, par une mise à distance, permet un nouveau regard sur les actions menées en France.

Cette étude comparative a permis enfin de mettre en évidence l'impact positif des programmes européens en faveur des quartiers en difficulté, notamment dans les métropoles du sud. Du fait du principe de subsidiarité, les fonds européens ont un effet incitatif et générateur de changements dans les mentalités et les modes d'action publics.

Au travers de ces programmes, la Commission européenne contribue à faire partager l'idée selon laquelle la juxtaposition actuelle de pauvreté et de richesse dans les métropoles européennes prospères est inacceptable. Elle facilite aussi la diffusion d'un mode d'action public transversal et partenarial en faveur de ces quartiers. Or ces orientations, qui fondent la politique de cohésion sociale européenne lancée au début des années 90, font aujourd'hui l'objet d'un vif débat.

En effet la programmation des fonds structurels européens touche à son terme (2000-2006) et une réforme de la politique de la Cohésion sociale de l'union européenne est en cours d'élaboration pour la période 2007-2013. Plusieurs orientations soutenues par la Commission conduisent d'ores et déjà à s'interroger sur la pérennité de l'engagement de l'Union européenne en faveur des quartiers en difficulté des anciens Etats membres dans le cadre de la nouvelle programmation.

Dans un contexte marqué par de fortes pressions s'exerçant sur le budget communautaire et sur ceux des Etats membres, deux décisions posent question : la stabilité de l'enveloppe financière consacrée à la politique régionale européenne, alors même que le nombre des bénéficiaires potentiels s'est fortement accru du fait de l'élargissement des pays membres et de l'arrivée de pays dont le PIB est très faible, et la suppression du principe de zonage au profit d'autres

modes de sélection des projets de territoire.

D'autre part il est difficile de dire aujourd'hui comment vont s'articuler la compétitivité et la politique urbaine qui sont deux objectifs conjoints de la Commission. Ces incertitudes redonnent une actualité particulière aux questions de ségrégation sociale et urbaine dans les métropoles européennes, d'autant que les Etats, dans une volonté décentralisatrice, risquent de plus en plus d'abandonner progressivement ces politiques ciblées sur les quartiers. Il est donc probable que ces actions devront être, à l'avenir, davantage portées par les institutions locales (régions, communes, etc.). Les politiques de décentralisation et de désengagement vis à vis du logement social vont profondément modifier les modes d'intervention sur ces territoires dans les années à venir.

# ANNEXES



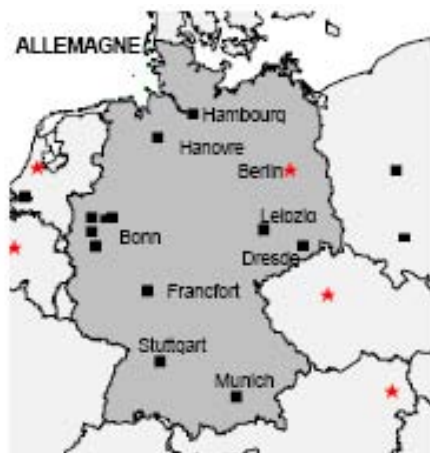




## Annexe 1 : les aides publiques au logement en Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni

Source : « Le logement en Europe », site web du Ministère du Logement ([www.logement.gouv.fr/actu/logeurop](http://www.logement.gouv.fr/actu/logeurop))

### ALLEMAGNE



Population : 82 164 000 habitants en 2000

#### Organisation Administrative :

Etat Fédéral qui regroupe 16 régions (13 Länder + 3 villes Etats (Berlin, Hambourg et Brême) (435 Kreise dont 112 villes arrondissements et 14 865 communes).

#### Données sur le logement et l'habitat :

Parc logement : 37 340 500 (1998) dt 34 849 900 résidences principales

% propriétaires : 43 %

dont % locatifs : 57 %

Logements pour 1000 hab. : 452 locatifs sociaux : 7 %

#### Système d'aides publiques au logement :

##### Aides à la pierre :

Il existait trois systèmes :

- aides de type 1, sous condition de ressources, versée sous forme de prêt sans intérêt et sous forme de subvention. Cette aide est versée aux accédants à la propriété ou aux promoteurs de logements qui doivent en répercuter les effets sur les ménages locataires ou accédants. Le plafond de ressources inclut 30% des ménages de l'ex RFA ;
- aide de type 2, avec un plafond de ressources plus élevé (1.4 fois le revenu minimum donnant accès aux aides de type 1), versée sous forme de prêt bonifiés dont les remboursements sont différés de 16 ans ;
- aide de type 3, cette aide créée en 1989 ne comporte pas de règles et repose sur la négociation aussi bien sur les plafonds de ressources que sur le montant de la subvention, les modalités de remboursement sont en général plus courtes et permettent le retour au marché libre plus rapidement. Cette aide a pour objectif d'inciter à la réalisation de logements dans un contexte de pénurie. Les conditions d'éligibilité fixées par les Länder étaient assez restrictives. Elles bénéficient pour 3/4 aux accédants et pour 1/4 aux locataires.

Ce système a été réformé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Dorénavant sont financés :

- (1) la construction de logements, y compris la première accession d'une habitation dans les deux premières années de son achèvement (1<sup>ière</sup> acquisition) ;
- (2) la modernisation / réhabilitation de logements conventionnés ;

- (3) l'achat de droits d'attribution dans le patrimoine non-conventionné (privé) existant ;
- (4) l'achat d'habitations dans le patrimoine non-conventionné dans le but de les convertir en logements locatifs conventionnés avec les droits d'attribution correspondants ou pour l'accession sociale par des propriétaires occupants.

Ces aides sont financées par l'Etat fédéral et par les Länder à raison d'1/3 pour l'Etat fédéral et 2/3 pour les Länder. En 2001 on évalue ces aides à 2,8 milliards €.

20 à 25% des ménages logés dans le logement social sont au dessus des plafonds de ressources. Il existe un mécanisme analogue au surloyer dont l'efficacité est contestée.

La réglementation du logement social prévoit, qu'à l'expiration des emprunts, le patrimoine concerné perd progressivement son statut de logement social et ne l'est plus du tout au bout de 10 ans. C'est ainsi que le patrimoine de logements locatifs sociaux est passé en une dizaine d'années de près de 8 millions de logements à moins de 2,5 millions aujourd'hui.

Les communes sont titulaires de droit de réservation pour une durée déterminée en fonction des financements qu'elles ont apportées ou que les landers ont apportés pour elles en fonction d'un accord.

En ce qui concerne l'accession à la propriété une réforme est intervenue en 1996, elle supprime les aides fiscales et les remplace par une prime égale pour tous. Il s'agit d'une prime annuelle de 5% du coût subventionnable plafonnée à 2 556 € pour les logements neufs et à 1 278 € et 2,5% pour les logements d'occasion. Cette aide est versée pendant huit ans.

#### **Aides à la personne .**

Cette aide est calculée sur la base d'un loyer plafond qui est fonction de la taille du ménage et de la localisation du logement. Cette aide concerne locataires et propriétaires mais très majoritairement les locataires, le barème n'avait pas été revalorisé depuis 1990. Une réforme vient d'intervenir elle revalorise le montant de l'allocation dans les anciens Länder et augmente le nombre de bénéficiaires, elle fusionne les régime des anciens et des nouveaux Länder.

En 2001 le coût de ces allocations s'est élevé à 4 milliards d'€, dépense qui croît du fait de la réforme, cette aide a été perçue par près de 3,2 millions de ménages.

#### **Aides fiscales :**

les ménages propriétaires de leur logement avaient jusqu'en 1996, la possibilité de déduire de leur revenu imposable un montant correspondant à l'amortissement de leur logement, cette disposition a été remplacé par un crédit d'impôt.

Les propriétaires bailleurs sont imposables sur les revenus des locations, mais peuvent déduire les dépenses liées à cette activité et notamment les intérêts des emprunts et un amortissement à taux dégressif sur 50 ans, de la valeur du logement. les travaux d'entretien du logement sont déductibles, et l'acquisition d'un terrain pour se loger fait l'objet d'une exonération d'impôt foncier pendant dix ans.

#### **Les acteurs du logement social :**

Les financements de logements sociaux sont accessibles aux investisseurs privés qui signent une convention. Il existe, cependant des Sociétés d'habitation fédérées au sein de la GdW qui bénéficiaient d'un régime fiscal privilégié supprimé depuis le 1er janvier 1990. Seules les sociétés coopératives bénéficient encore d'un régime particulier.

#### **Estimation des besoins en logements :**

les besoins en nouveaux logements sont estimés à 380 000 logements par an, dont 130 000 pour les Länder de l'est, pour la décennie.

**Etat de la législation :**

Il n'y a pas de droit au logement véritable au niveau de l'Etat fédéral, Ce droit existe dans certains Länder, mais les municipalités sont tenues de donner un domicile à ceux qui n'en ont pas pour faire cesser le vagabondage qui est un délit, sous forme d'attribution de logements temporaires, d'hébergement dans des foyers ou d'attribution de logements sociaux.

**Revenu minimum :** existe depuis 1962, en ex RFA.

**Tendances :**

D'une façon générale, il apparaît un glissement des priorités, de la production de logements vers les aides personnelles au logement (allocation logement - *wohngeld*) et vers des mesures plus qualitatives visant à améliorer l'efficacité et le ciblage de l'utilisation des fonds publics. Ainsi sont introduites de nouvelles politiques cherchant à stabiliser les quartiers en déclin d'un point de vue social et urbain, les règlements sont simplifiés, en réduisant la bureaucratie et en prenant les mesures pour encourager un bâtiment peu coûteux, écologique et économe en énergie. Une priorité importante est également donnée à l'accroissement du taux de propriétaires occupant, taux qui marque un retard considérable en Allemagne en comparaison avec les autres pays européens. De plus, la politique du logement dans les nouveaux Länder doit régler les problèmes résultant de la réunification allemande.

Les logements terminés sont passés de 210 000 en 1990 à 375 000 en 1992 et à 603 000 en 1995.

Seulement 286 000 logements ont été terminés en 2001.

**Politiques spécifiques :**

Les politiques spécifiques, liées au logement sont mises en oeuvre par les bureaux communaux d'assistance sociale qui disposent de différents moyens :

- politique de prévention contre la perte du logement avec des mesures de prise en charge des impayés de loyers pour éviter les expulsions ;
- attribution d'un logement dans le parc social avec prise en charge du loyer ;
- réquisition de logements vacants.



## ESPAGNE



**Population :** 40 202 000 habitants

### Organisation Administrative :

L'organisation des pouvoirs est à trois niveaux outre l'Etat:

- l'Etat,
- les Communautés autonomes au nombre de 17 sont responsables de la politique du logement,
- 50 provinces
- 8 099 communes.

### Données sur le logement et l'habitat :

**Parc logement :** 19 176 000<sup>1</sup>

**% propriétaires :** 82 %

**dont % locatifs :** 11 %

**Logements pour 1000 hab. :** 477 locatifs sociaux : 1 %

### Système d'aides publiques au logement :

#### Aides à la pierre :

Le système d'aides publiques est composé exclusivement d'aides à l'investissement-logement accordés à des acteurs privés ou publics personnes physiques ou personnes morales, pour la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de logements dits "de protection officielle de l'Etat" (VPO). Ces aides sont constituées de bonifications d'intérêts sur des "prêts qualifiés" modulées suivant les ressources des ménages destinataires. L'essentiel de ces aides va vers l'accession à la propriété.

Il existe deux régimes de protection officielle, l'un public, l'autre privé, le régime public dit "spécial" est réservé aux opérateurs publics et accueille des ménages à revenus plus faibles que le régime général.

Le nouveau Plan 2002-2005 prévoit un engagement financier plus fort en direction des ménages les plus modestes pour les aider à acquérir un logement, un développement du secteur locatif pour faciliter la mobilité liée à l'emploi. Il prévoit également de faciliter l'accès des jeunes au premier logement et de renforcer les aides en direction des familles.

#### Aides fiscales :

Les ménages propriétaires de leur logement ont la possibilité de déduire de leur revenu imposable une partie des intérêts des emprunts (15% plafonnés à 30% du revenu imposable) et un montant correspondant à une partie de l'amortissement de leur logement.

Les loyers font également l'objet d'une déduction de 15%, plafonnés à 10% du revenu imposable. Ces mesures doivent faire l'objet d'une réforme dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu qui doit intervenir prochainement.

<sup>1</sup> Y compris 2,7 millions de résidences secondaires



**Les acteurs du logement social :**

Il existe deux types d'intervenants : ceux qui dépendent des collectivités locales (établissements publics, sociétés anonymes locales) et les coopératives de construction qui construisent pour vendre.

**Etat de la législation :**

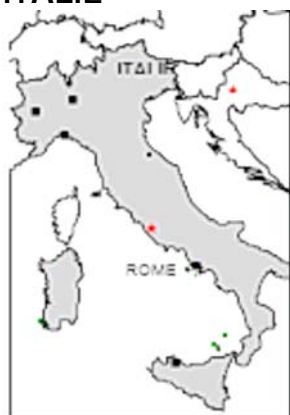
Le droit au logement est garanti par la Constitution, mais c'est au niveau local de pourvoir à ce besoin. L'Etat n'intervient dans le secteur du logement qu'à travers ses compétences économiques et de coordination générale. Il met à la disposition des promoteurs d'importantes ressources financières sous formes de prêts et de subventions.

La politique du logement des groupes sociaux à bas niveau de revenus est déterminée par les Communautés Autonomes en général sous forme de subventions.

**Tendances :**

Dans la période récente l'Espagne a connu une explosion de la construction de logements.

## ITALIE



**Population** : 57 613 000 habitants (1998)

### Organisation Administrative :

le pays est divisé en :

- 20 régions dont 5 à statut spécial
- 100 provinces + 9 villes
- 8 100 communes

Depuis 1976, la législation du logement est régionale, mais l'administration centrale a la maîtrise de programmes finalisés. Le processus de décentralisation au niveau régional est entrain de s'achever.

### Données sur le logement et l'habitat :

**Parc logement** : 25 028 000 (1995) % **propriétaires** : 64 % dt 19 736 000 résidences principales

dont% **locatifs** : 30 %

**Logements pour 1000 hab.** : 441 **locatifs sociaux** : 3 %

### Système d'aides publiques au logement :

#### Aides à la pierre :

Il y avait trois types de logements aidés :

- les logements totalement subventionnés réservés aux ménages les plus modestes (edilizia sovvenzionata) ; ces logements sont construits et gérés par les I.A.C.P. (Istituti Autonomi Case Popolari). ils étaient financés pour 3/4 par la contribution des employeurs et pour 1/4 par des fonds d'Etat, mais l'Etat a supprimé son financement en 1988 et à partir de 1998, la contribution des salariés et des entreprises est supprimée (suppression du Fonds GESCAL). Il n'y a donc plus aucun financement aujourd'hui ;
- les logements aidés (edilizia agevolata) construits avec des prêts bonifiés par l'Etat sont réservés aux ménages à revenu moyen soit en location soit en accession à la propriété;
- les logements conventionnés (convenzionata) dont les prix de vente ou de location sont contrôlés, sont réalisés soit par des coopératives ou le secteur privé sur du terrain équipé fourni.

#### Les prêts aidés :

- prêts hypothécaires dont les intérêts sont bonifiés par l'Etat, la bonification étant versée directement à l'établissement prêteur, qui sont attribués au constructeur et transféré ensuite aux acquéreurs ;

- prêts hypothécaires accordés à des personnes physiques sous condition de ressources qui ont le choix entre une bonification unique en capital ou des bonifications d'intérêts. Les régions octroient également des aides sous forme de subventions limitées dans le temps (en général 10 ans).

**Aides à la personne :** Un système d'aides personnelles au logement vient d'être créé.

**Aides fiscales :**

Les déductions fiscales sur le patrimoine bâti jouent un rôle très important.

**Les acteurs du logement social :**

Ce sont les IACP (Istituto Autonomo per le Case Popolari) qui construisent et gèrent, le logement locatif social. Une centaine d'IACP gère un parc public de 900 000 logements environ, la tutelle des IACP est exercée par les Régions. Le statut de ces organismes est en train de se diversifier suivant les régions.

**Etat de la législation :**

Il n'existe pas de droit au logement en Italie

**Tendances :**

L'Italie a engagé des réformes depuis 1990 :

- la libéralisation de la politique des loyers, afin d'encourager les investissements privés dans ce secteur ;
- la création d'un fonds national pour la construction destiné à financer d'une part un nouveau régime d'aides à la personne et d'autre part des opérations intégrées de zones urbaines dégradées ;
- la création d'un observatoire national des conditions d'habitation ;
- la réforme du statut des IACP les responsabilisant, notamment sur le plan financier et les plaçant en situation de concurrence avec les autres intervenants sur le marché et l'autorisation de vente aux occupants.

Comme par le passé, les aides directes devraient se réduire. Le ciblage au profit du secteur très social s'accroîtra encore. Par ailleurs il est envisagé de diminuer la fiscalité pour les accédants à la propriété ainsi que pour les propriétaires qui mettraient en location des logements à un prix inférieur à celui du marché. La répartition des compétences va évoluer en faveur d'un pouvoir accru des régions, l'Etat conservant son rôle d'initiateur de la politique générale et de responsable direct des programmes expérimentaux.

## ROYAUME-UNI



Population : 59 237 000 habitants (1998)

### Organisation Administrative :

Le Royaume Uni est divisé en quatre régions :

- l'Angleterre, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ; le mode d'administration diffère légèrement d'une structure à l'autre. L'Ecosse est dans un processus d'autonomie et dans un degré moindre le Pays de Galles ;
- au niveau intermédiaire il y a 39 comtés + le grand Londres en Angleterre,
- au niveau local il existe 274 districts en Angleterre et 47 conseils d'autorités uniques, 32 conseils d'autorités uniques en Ecosse et 22 au Pays de Galles. En Irlande du Nord, il y a 26 districts.

Les politiques du logement sont de plus en plus différenciées dans les quatre grandes régions. La "Housing Corporation" est responsable du contrôle des "housing associations" en Angleterre et d'organismes comparables en Ecosse et au pays de Galles.

### Données sur le logement et l'habitat :

Parc logement : 25 382 000 % propriétaires : 67 %  
 dont % locatifs : 29 % locatifs sociaux : 22%  
 Logements pour 1000 hab. : 423

### Système d'aides publiques au logement :

#### Aides à la pierre :

Ces aides concernent essentiellement le logement locatif social et sont versées sous forme de subvention aux collectivités locales et aux *housing associations* pour construire, acquérir et améliorer des logements locatifs sociaux, leur utilisation porte davantage sur l'amélioration des logements que sur la construction neuve en ce qui concerne la part destinées aux "Local Authorities", leur montant tient compte des recettes dégagées par la vente des logements sociaux, une partie de ces recettes devant être réinvesties dans le logement. Les collectivités ont un compte spécial au sein de leur budget "le Housing Revenue Account" (HRA) ; il est difficile de mesurer réellement l'effort financier des L.A. puisqu'il dépend de l'importance des rentrées financières liées aux loyers, à la vente de logements etc.

Depuis 1974 les *housing associations*, associations à but non lucratif perçoivent des subventions appelées HAG (*housing association grant*) jusqu'en 1988 ces subventions couvraient 90 % du coût des travaux engagés, actuellement, elles couvrent environ 50% de l'investissement.

Les aides à l'accession à la propriété consistent principalement en aides à l'acquisition des logements publics par les occupants et en « *Cash Incentive Scheme* » qui aide les locataires des logements publics à les quitter pour accéder à la propriété. Une aide très ciblée dans les régions où les prix des logements sont très élevés et en direction de professions clés (infirmières, policiers, enseignants..) a été mise en place pour un programme limité à 10 000 bénéficiaires pour un montant de 250 millions de £ par an.

#### **Aides à la personne :**

3 827 000 ménages ont perçu en 2001 des "*Housing Benefits*" destinés à couvrir les charges de logement ; cette allocation est calculée sur la base d'un standard fixé par l'administration et correspond à la différence entre le loyer correspondant à ce standard et les ressources du ménage. Jusqu'en 1996, quand le ménage était « normalement » logé, la totalité du loyer était pris en charge par l'allocation pour les ménages les plus pauvres. Les dépenses ne cessent de croître et une partie des crédits en provenance du transfert du logement social des collectivités locales au secteur des *housing associations* est affecté à leur paiement.

#### **Aides fiscales :**

Il existait, depuis 1983, un mécanisme de déduction fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires souscrits pour le logement (MIRAS : *mortgage interest relief at source*) ce système a été supprimé en avril 2000.

Il existe également une incitation fiscale à l'investissement locatif privé.

#### **Les acteurs du logement social :**

Ce sont les collectivités locales ("*local authorities*") qui traditionnellement construisent et gèrent le logement locatif social. Par ailleurs, une partie des logements sociaux (environ 1 000 000) sont gérés par des associations de logements sans but lucratif, les "*housing associations*".

#### **Etat de la législation :**

Le Royaume Uni n'ayant pas de constitution, un véritable droit au logement n'existe pas.

Cependant, en Grande Bretagne (Irlande du nord non comprise) le droit à un toit est défini par le "*Housing Act*" de 1977 complété en 1985. Les collectivités locales doivent aider, conseiller et procurer un logement éventuellement temporaire aux personnes "prioritaires".

#### **Revenu minimum :**

Ce revenu a été instauré depuis 1948, 4 000 000 de personnes en bénéficient.

#### **Tendances :**

Le gouvernement conservateur a cherché à désengager les collectivités locales du logement.

Le *Housing Act* de 1996, a ouvert la liste des gestionnaires du logement social, il a étendu la vente des logements sociaux au patrimoine des *housing associations*, il a modifié la législation sur les loyers et le régime des aides à la personne.

Les orientations du Gouvernement actuel ont été publiées en décembre 2000 et fixent comme objectifs :

- promouvoir une accession à la propriété s'inscrivant dans le développement durable ;
- promouvoir un secteur locatif privé sain ;
- améliorer le logement social et ses services ;
- résoudre la question des sans abri organiser sa prévention.



## Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

### Espagne :

- AMB : Area metropolitana de Barcelona

### Allemagne :

- DIFU : Deutsches Institut für Urbanistik
- IBB : Investitionsbank Berlin
- QM : Quartier management

### Royaume-Uni :

- GLA : Greater London Authority
- IMD: Index of Multiple Deprivation
- LSP : Local Strategic Partnership
- NDC : New Deal for Community
- NSNR : National Strategy for Neighbourhood Renewal

### France :

- ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
- ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- AORIF : Association des entreprises sociales pour l'habitat
- CMU : couverture maladie universelle
- EPCI : Établissement public industriel et commercial
- ENL : Enquête nationale logement
- GPU : Grand projet urbain
- GPV : Grand projet de ville
- HVS : Habitat et vie sociale
- PIB : Produit intérieur brut
- SDRIF : Schéma directeur de la région Ile-de-France
- SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain
- ZAC : Zone d'aménagement concertée
- ZFU : Zone franche urbaine
- ZUS : Zone urbaine sensible

### Italie :

- ISMU foundation : The foundation for Initiatives and Studies on Multi-ethnicity.



### Annexe 3 : Bibliographie

Les références sont présentées par ordre chronologique décroissant, puis par ordre alphabétique d'auteur. Les bibliographies détaillées relatives à chaque pays, publiées dans les cinq monographies, n'ont pas été reprises ici.

Davy (Anne-Claire) : *Monographie de Berlin*. In Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative, Laurif, Paris, juillet 2005.

Davy (Anne-Claire), Guigou (Brigitte), Mandon (Olivier), Sagot (Marianne) : *Monographie de l'Île-de-France*. In Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative, Laurif, Paris, juillet 2005.

Guigou (Brigitte) : *Monographie de Barcelone*. In Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative, Laurif, Paris, juillet 2005.

Guigou (Brigitte) : *Monographie du Grand Londres*. In Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative, Laurif, Paris, juillet 2005.

Sagot (Marianne) : *Monographie de Milan*. In Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative, Laurif, Paris, juillet 2005.

*Supplément habitat aux Cahiers de l'IAURIF*, spécial « politique de la ville », n°39, juin 2005.

Urbanisme, *Mixité*, n° 340, janvier-février 2005.

ADEF, *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris : ADEF, 2004

Ajuntament de Barcelona, *Pla d'habitatge de Barcelona 2004-2010*, Barcelone : Ajuntament de Barcelona, 2004

Cahier de la cellule économique, n°63, avril 2004.

Hall (Stephen), Murie (Alan), Rowlands (Rob), Sankey (Siân), *Large Housing Estates in United Kingdom. Policies and practices*, RESTATE, Utrecht : Utrecht University, Faculty of Geosciences, 2004. [www.restate.org](http://www.restate.org)

Leeser (Rachel), *Indices of deprivation 2004. A London perspective*, Data Management and Analysis Group Briefing 2004-18, Greater London Authority, 2004.

Mayor of London, Greater London Authority, *The London Plan. Strategy for Greater London*, London: Greater London Authority, 2004

Pareja Eastaway (Montserrat), Tapada Berteli (Teresa), Van Boxmeer (Brechtje), Garcia Ferrando (Lidia), *Large Housing Estates in Spain*. RESTATE report 2h et 3h, Faculty of Geosciences, Utrecht University, 2004 et 2003.

Souvet (Louis), Létard (Valérie), *Rapport de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, Paris : Sénat, 2004.

Conseil Économique et Social Régional, *Rapport sur les pratiques discriminatoires à l'égard des jeunes issus de l'immigration*, Paris : CESR, 2004

Donzelot (Jacques), Mongin (Olivier), *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation* In *Esprit*, n° 303, mars-avr. 2004.- pp. 14-39

- Fitoussi (Jean-Paul.), Laurent (Eloi), Maurice (Joël), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris : La documentation française, 2004
- Guillouet (Jean-Jacques), Omalek (Laure), Laroche (Nadine), *Les conditions de logement en Île-de-France en 2002*, Dreif, Insee, laurif, octobre 2004
- Legendre (Nadine), *Évolution des niveaux de vie de 1996 à 2001*, Insee Première n°947, 2004
- Lelévrier (Christine), *Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville?* In *Esprit*, n°303, mars-avr. 2004.- pp. 65-81
- Maurin (Eric), *Le ghetto français*, Paris : le Seuil, 2004
- Mayor of London, Greater London Authority, *The London Plan. Strategy for Greater London*, London: Greater London Authority, 2004.
- Territoires, *Cohésion sociale, cohésion territoriale : la tectonique des classes*, In Territoires : Paris, n°450, sept. 2004.- pp. 5-40
- Atlas des Franciliens, tome 4, Activité et emploi*, Insee, laurif, 2003
- Cahier de la cellule économique, n°60, avril 2003
- Commission Européenne, *Plan National d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005*, Bruxelles : Commission Européenne, 2003
- François (Jean-Christophe), Mathian (Hélène), Ribardièrre (Antonine), Saint-Julien (Thérèse), *Les disparités des revenus des ménages franciliens en 1999*, Paris : DREIF, 2003
- Guigou (Brigitte), Mandon (Olivier), *La politique de la ville en Île-de-France. Le contrat de plan État- Région 2000-2006* In *Cahiers de l'aurif. Supplément habitat*, n°35, août 2003.- pp. 2-21
- Hamnett (Chris), *Unequal City. London in the Global Arena*, London : Routledge, 2003
- Informations sociales, *Le ciblage en question(s)*, n°108, 2003
- INSEE, *Les disparités sociales et territoriales*, In *Insee Île-de-France Regards*, juillet 2003
- ISMU, *Migrations 2002 : current processes and trends*, 8th Report, 2003. www.ismu.org
- Lebon (André), *Immigration et présence étrangère en France en 2002*, La documentation française, 2003
- Lefèvre (Christian) et Jouve (Bernard) (sous la dir.), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris : Elsevier : 2002.
- Méjean (Philippe), *La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo*, In *Esprit*, n°106, nov.-déc. 2003.- pp. 30-34
- Pareja Eastaway (Montserrat), San Martin Varo (Ignacio), *The tenure imbalance in Spain : the need for social housing policy in Urban Studies*, vol.39, n°2, avril 2002. - pp.283-295
- Préteceille (Edmond), *La division sociale de l'espace francilien. Typologie socioprofessionnelle 1999 et transformations de l'espace résidentiel 1990-99*, Paris : Observatoire sociologique du changement, 2003
- Atlas des Franciliens, tome 3, Population et modes de vie*, Insee, laurif, 2002
- Baudin (Gérard), Genestier (Philippe), dir., *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris : La documentation française, 2002

Cour des Comptes, *La politique de la ville. Rapport particulier*, Paris : Éditions des Journaux Officiels, 2002

Donner (Christian), *Housing policies in the European Union. Theory and Practice*, Vienne: chez l'auteur, 2002.

Lacoste (Gérard), Mandon (Olivier), *L'évolution des Zones urbaines sensibles depuis 1990*, In *Cahiers de l'IAURIF. Supplément habitat*, n°32, juin 2002.- pp. 2-9

Mayor of London, Greater London Authority, *London Divided. Income inequality and poverty in the capital*, Londres : Greater London Authority, 2002

Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Île-de-France, *Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Île-de-France au 31 décembre 2001*, Paris : Mipes, 2002

Nuvolati (G.), *Urban development programmes in Italy. The UGIS project for analyse the effects of the Urban Community Initiative*. Eura conference on Urban and spatial policies : levels of territorial government, Turin, 18-20 avril 2002.

Subra De Bieusses (Pierre), *La répartition des compétences en matière d'habitat en Espagne*, intervention orale, Paris : GIS Socio-économie de l'habitat, 2002.

*Cahiers du GRIDAUH, L'Europe et l'habitat social*, Actes du colloque, n°5, 2001.

Davezies (Laurent), *Revenu et territoires*, Paris : La documentation française, 2001

Davezies (Laurent), *L'action des pouvoirs publics : transferts sociaux ou politiques territorialisées*, In *Cahiers de l'aurif. Supplément habitat*, n°29, avril 2001.- pp. 27-31

Fribourg (Anne-Marie), *Le logement en Europe*, Paris : DGUHC, 2001.

Helluin (Jean-Jacques), *Entre quartiers et nations : quelles intégrations des politiques territoriales de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe ?* In *Espaces et Sociétés*, n°104, l'Harmattan, octobre-décembre 2001.

Institut d'Estudis Regionals i metropolitans de Barcelona, *Survey of the Region of Barcelona 2000. General Report. English text*, Barcelone : Institut d'Estudis Regionals i metropolitans, 2001

*Mixité sociale et ségrégation : les réalités d'hier et d'aujourd'hui et les actions publiques. Actes de la table ronde du 12 décembre 2000 organisée dans le cadre des 40 ans de l'aurif*, In *Cahiers de l'aurif. Supplément habitat*, n°29, avril 2001.- 40 p.

Sagot (Marianne), *Géographie sociale et pauvreté : 1. Les ménages pauvres franciliens et leurs conditions de logement. 2. L'évolution des disparités sociales entre les communes de l'Île-de-France*, Paris : laurif, 2001

Awada (Fouad) et alii, *40 ans en Île-de-France, rétrospective 1960-2000*, Études et Développement, laurif, 2001

Hourriez (Jean-Michel) et alii, *Revenus et patrimoine des ménages*, édition 2000-2001, Insee, Synthèses n°47, 2001

Arbonville (Denise), Palomares (Elise), Simon (Patrick), *Comparative statistical analysis at national, metropolitan, local and neighbourhood level. France : Paris*, URBEX series n°3, Amsterdam : Ame, 2000

Beaumont (Justin), Hamnett (Chris), *The spatial dimensions of Urban Social Exclusion and Integration. URBEX series, N°15. The case of London, United Kingdom*, Amsterdam, ronéotypé, 2000. [www.urbex.org](http://www.urbex.org)

Beaumont (Justin), Hamnett (Chris), Lee (Peter), Murie (Alan), Oosthuizen (Riette), *Comparative statistical analysis at a national, metropolitan, local and neighbourhood level. URBEX series, N°7. London, Birmingham*, Amsterdam, ronéotypé, 2000

Calavita, Ferrer (Amador), *Citizens movements*, in *Journal of Urban History*, vol. 26, n°6, Septembre 2000. -pp.793-807.



Froessler (Rolf), *Développement social et urbain en Allemagne. D'abord des politiques locales et régionales*, in, La question urbaine en Europe, convergence des enjeux, diversité des réponses, *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, n°24, septembre 2000.

Häussermann (Harmut), Sakmann (Rosemarie), *Changes in Berlin, the emergence of an Underclass ?*, Built Environnement, (vol.20), 1994. .- pp. 231-241

Häussermann (Harmut), Kapphan (Andreas), *Berlin : von der geteilten zur gespaltenen Stadt ? (Berlin : from the divided to the fragmented city ?)*, Opladen : Leske + Budrich, 2000.

Häussermann (Harmut), *Transformations socio-spatiales à Berlin : une évolution entre permanence et mutation*, in *Paris-Berlin, regards croisés*, coord. Duhem (Gilles), Grésillon (Boris) et Kolher (Dorothee), collection Villes, Anthropos, Paris, 2000.

Häussermann (Harmut), *Urbex series*, Cf. bibliographie avec P. Dorsh et alii, 2000.

Kirszbaum (Thomas), *Les politiques de renouvellement urbain au sein de l'Union Européenne. Analyse comparative du traitement des quartiers ségrégués dans les métropoles*, Centre d'Etudes, de Documentation et d'Observation sur les villes, ronéo, septembre 2000.

Musterd (Sako); Kempen (Ronald van), *The spatial dimensions of urban social exclusion and integration : a European comparison. Comparative framework based on analysis at national and metropolitan level : Amsterdam, Antwerp, Berlin, Birmingham, Brussels, Hamburg, London, Milan, Naples, Paris and Rotterdam*, Amsterdam : Ame, 2000

Pôles Sud, *Partenariats contre l'exclusion*, In *Pôle Sud*, n°12, mai 2000.- pp. 3-93

Préteceille (Edmond), *Division sociale et services urbains. Volume I : inégalités et contrastes sociaux en Île-de-France*, Paris : Iresco, 2000

Sokoloff (Béatrice), *Barcelone ou comment refaire une ville*, Montréal : Les Presses Universitaires de Montréal, 1999

Bravo (Jacques.), président, Kirszbaum (Thomas) rapporteur, *Rapport final complété par les cinq dossiers thématiques disponibles auprès de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Île-de-France*, Paris : Préfecture de la Région Île-de-France, Conseil Régional Île-de-France, 1999

Lelévrier (Christine), *Un panorama des territoires défavorisés d'Île-de-France... connaissances et méconnaissances. in : Regards sur la politique de la ville*, In *Cahiers de l'aurif*, n° 123, 2ème trim. 1999.- pp.45-52

Lelévrier (Christine), *Renaissance ou fin de la politique de la ville. in : Regards sur la politique de la ville*, In *Cahiers de l'aurif*, n°123, 2e trim. 1999.- pp. 9-41

Paugam (Serge), *L'Europe face à la pauvreté : les expériences nationales de revenus minimum*, Paris : La documentation française, 1999

Cavallier (Georges), Méjean (Philippe), *Rapport d'étape du groupe de travail interministériel et inter partenaires sur la définition des contrats de ville du XIème Plan : premier ensemble de propositions pour l'élaboration des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, Paris : SN, 1998

Davezies (Laurent), *Le poids de l'économie publique dans le développement local*, In *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n°37, juin 1998.- pp. 38-44

Fribourg (Anne-Marie), *Les politiques du logement en Europe*, In *2001 Plus*, n° 44, fév. 1998

Korsu (Emre), *Une comparaison de la ségrégation en Île-de-France et dans la Randstad*, rapport rédigé pour la DREIF, Oeil, 1998

Social Exclusion Unit, *Bringing Britain together : a national strategy for neighbourhood renewal*, Londres : Cabinet office, ronéotypé, 1998.

Sueur (Jean-Pierre), *Demain, la ville. Rapport présenté à Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité par Jean-Pierre Sueur, Maire d'Orléans*, Paris : La documentation Française, 1998

Lelévrier (Christine), *Politique de la ville: 20 ans de procédures et de débats*, In *Cahiers de l'IAURIF. Supplément habitat*, suppl. n° 17, avril 1997.- pp. 2-16

Paugam (Serge), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : la Découverte, 1996

Castel (Robert), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris : Fayard, 1995

Donzelot (Jacques), Jaillet (Marie-Christine), *Les « zones urbaines défavorisées ». Leurs diagnostics, les politiques en leur direction et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du nord*, Séminaire international, Paris-la-Défense : Plan Urbain, 1995.

Grafmayer (Yves), *Regards sociologiques sur la ségrégation*, in Brun J., Rhein C. (eds), *La ségrégation dans la ville*, collection Habitat et sociétés, l'Harmattan, 1994

Lebras (Hervé), *Echelle et ségrégation*, in Brun J., Rhein C. (eds), *La ségrégation dans la ville*, collection Habitat et sociétés, l'Harmattan, 1994

Donzelot (Jacques) Estèbe (Philippe), *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris : Éditions Esprit, 1994

Delarue (Jean-Marie), *Banlieues en difficulté : la relégation; rapport au ministre d'état, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire*, Paris : Syros/Alternatives, 1991

Roncayolo (Marcel), *La ville et ses territoires*, collection Folios/Essais chez Gallimard, 1990

Dubedout (Hubert), *Ensemble refaire la ville. Rapport au premier ministre du président de la commission nationale pour le développement social des quartiers. Rapport de la commission générale du plan*. Paris : La documentation française, 1983

Chamboredon (Jean-Claude), Lemaire (Monique), *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*, In *Revue française de sociologie*, vol. 11, n°1, 1970



#### Annexe 4 : Liste des principaux sites web utilisés

◆—————◆  
La liste des sites web relative à chaque pays, publiée dans les monographies, n'a pas été reprise ici.

[www.eapn.org](http://www.eapn.org)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/France-Allemagne.html](http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/France-Allemagne.html)

[www.politiquessociales.net](http://www.politiquessociales.net)

[www.restate.geog.uu.nl](http://www.restate.geog.uu.nl)

[www.urbact.org](http://www.urbact.org)

[www.urban.france.org](http://www.urban.france.org)

[www.urbex.org](http://www.urbex.org)