

JANVIER 2006

Le défi de la cohésion urbaine en Europe : état des lieux et politiques publiques

Comment agir sur la ségrégation sociale qui fracture l'espace des métropoles européennes les plus développées ? Pour répondre à cette question, l'IAURIF a réalisé une étude comparative sur la ségrégation sociale et urbaine dans cinq métropoles européennes : l'Île-de-France, Berlin, Londres, Barcelone et Milan. S'il faut rester prudent dans la transposition d'expériences menées dans des contextes socio-économiques et institutionnels variés, cette confrontation permet un nouveau regard sur les actions menées en Île-de-France. Au nom de la solidarité, la Région Île-de-France a placé le problème des disparités territoriales et sociales, qui touche notamment les banlieues, au cœur des débats sur l'élaboration du schéma directeur régional (SDRIF).



© B. Guigou/IAURIF

Construction et rénovation de logements à Ciutat Vella (Barcelone).

Généatrices de richesses, mais aussi d'inégalités de revenus, lieux d'innovation, de compétition, mais aussi d'accueil de populations étrangères qui viennent soutenir leur développement économique, les métropoles sont des territoires de contrastes traversés par de fortes disparités sociales et territoriales. Elles forment un système interdépendant où la situation des quartiers défavorisés résulte de processus opérant sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le choix des métropoles étudiées 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 défavorisés ; examiner les évolutions et les questions émergentes dans les pays du Sud. À l'exception de Berlin, dont l'histoire a freiné le développement des fonctions métropolitaines, les villes choisies tiennent une place économique et démographique prépondérante dans leur pays. Avec onze millions d'habitants, l'Île-de-France est la plus peuplée, devant la Lombardie (9,1), le Grand Londres (7,2) et la Catalogne (6,3). Berlin, à la fois *Land* et ville, n'a que 3,4 millions d'habitants. Chaque métropole a fait l'objet d'une monographie fondée sur une synthèse des travaux existants et des rencontres de spécialistes et d'acteurs clés.

La ségrégation, un problème plus aigu dans les métropoles du Nord

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 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. Dans celles 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. Les quartiers les plus pauvres sont aussi ceux où vivent le plus d'étrangers. Dans les deux régions du Sud, 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. La mobilité des ménages contribue à figer, voire accentuer les oppositions de peuplement. En Île-de-France, 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 ou de la périphérie. 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 fort et conduit à des stratégies de sécurisation des nouveaux espaces résidentiels. Ces évolutions récentes attestent, une fois de plus, du fait que la différenciation

Le défi de la cohésion urbaine en Europe : état des lieux et politiques publiques

sociale de l'espace se manifeste avant tout par le regroupement des classes aisées. Ce sont elles qui sont les plus ségréguées.

Similitudes des processus de ségrégation

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 construits au 19^e siècle. Les politiques urbaines (organisation de la croissance, rénovation des centres) et de logement ont aussi contribué à broser le paysage social actuel.

L'effet des politiques urbaines et de logement

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 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. À cette époque, l'ampleur des programmes sociaux est aussi, 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. 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, avec le développement de l'accès à la propriété, particulièrement soutenu dans le sud de l'Europe et en Grande-Bretagne, et les politiques d'attribution dans le parc social, ont alimenté peu à peu les processus ségrégués.

Depuis une vingtaine d'années, le centre redevient un lieu d'investissement privilégié dans nombre de 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). Ces grands projets attisent les processus d'embourgeoisement des centres.

Le désengagement de l'État vis-à-vis du parc social gagne du terrain

Mais un des éléments majeurs de ces dernières années 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 un 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



© B. Guigou/laurif

Boutique du New Deal for Community à South Kilburn.

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 vingt-cinq 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 termes de logements n'est pas assuré.

Une paupérisation des ménages logés dans le parc social

En Île-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 imbriquées. 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. 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'occupent. Mais son rôle ségrégué 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 les classes moyennes ont du mal



© M. Sagot/laurif

Rénovation du quartier Sant Eusebio (Milan).

Le défi de la cohésion urbaine
en Europe : état des lieux
et politiques publiques

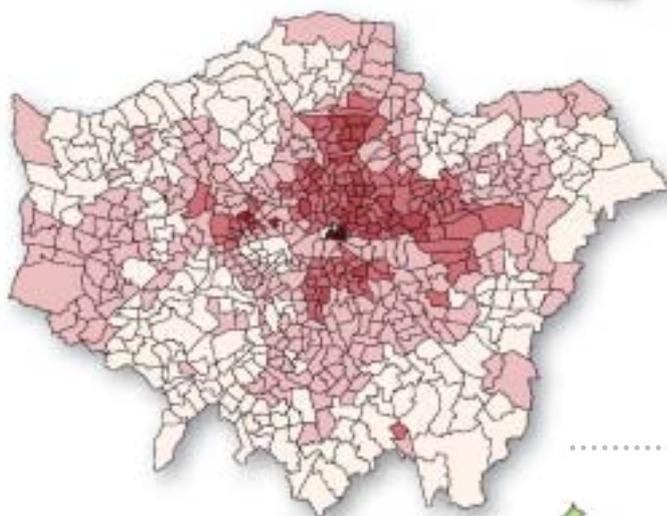
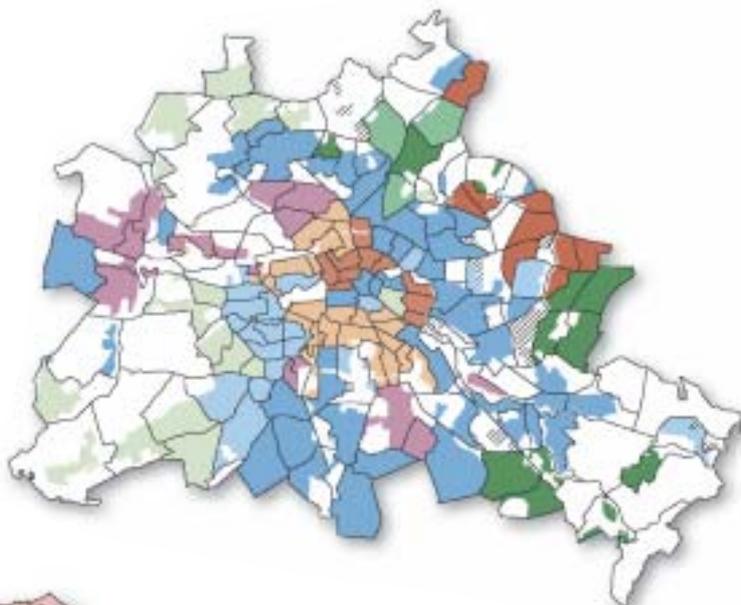
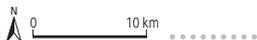
Trois exemples de cartographie sociale

Berlin

Typologie des quartiers de Berlin
selon leurs tendances de développement entre 1997 et 1999

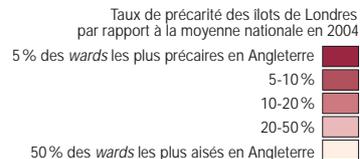


Source : Département de l'Urbanisme du Sénat de Berlin, A. Kapphan, S. Wiese. Septembre 2000.



Le Grand Londres

Classement des *wards* à l'échelle de l'Angleterre



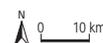
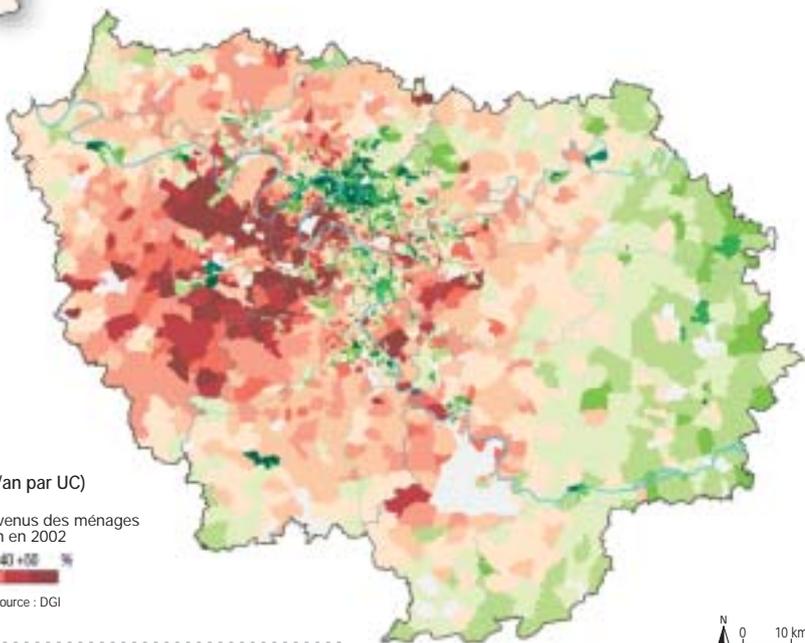
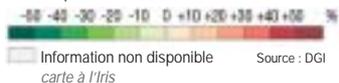
Source : Office of the deputy Prime Minister, *Indices of Deprivation 2004* produit par GLA, DMAG.



Île-de-France

Écart au revenu médian en région Île-de-France en 2002
(médiane régionale 18 388 euros/an par UC)

Écart à la médiane régionale des revenus des ménages fiscaux par unités de consommation en 2002



à se loger dans de bonnes conditions, en raison de l'augmentation 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.

Des politiques ciblées sur les quartiers défavorisés

Les systèmes de protection sociale mis en place dans la première moitié du 20^e siècle dans les pays du Nord, et beaucoup plus tardivement en Espagne et en Italie, ne parviennent pas, non plus, à faire face à la montée de la précarité depuis le premier choc pétrolier et à atténuer les effets ségrégatifs. Les différents pays étudiés sont confrontés à une forte hausse de leurs dépenses sociales, dans un contexte de ralentissement économique.

Afin de maîtriser leurs dépenses budgétaires, ces pays ont opéré un double choix : celui du désengagement de l'État par rapport aux politiques redistributives classiques, en premier lieu celle de «l'aide à la pierre» ; et celui d'un ciblage de l'aide publique sur les populations et les territoires les plus défavorisés.

Un modèle déjà ancien dans les métropoles du Nord

Depuis la fin des années soixante, des politiques ciblées sur les quartiers en difficulté se sont mises en place. Mais c'est au début des années quatre-vingt qu'elles prennent de l'ampleur en France et en Grande-Bretagne. Elles sont impulsées par l'État en réponse aux révoltes urbaines et aux troubles sociaux qui ont frappé certains grands ensembles (Vaulx-en-Velin, Brighton...)

et sont liées aux problématiques de l'habitat social. En Allemagne, le ciblage sur les quartiers défavorisés est plus récent. En France, en Grande-Bretagne et en Allemagne, ces politiques sont transversales, contractuelles et fondées sur un partenariat entre l'État et les collectivités locales.

Une émergence dans les pays du Sud

En Espagne et en Italie, ces politiques sont beaucoup plus récentes. Elles se sont appuyées sur les politiques régionales de l'Union européenne. Celles-ci ont contribué à faire partager l'idée selon laquelle la juxtaposition de la pauvreté et de la richesse dans les métropoles européennes prospères est inacceptable. Elles ont favorisé la diffusion d'un mode d'action public transversal et partenarial en faveur de ces quartiers.

Une palette d'actions en faveur des quartiers défavorisés

Les politiques ciblées sur les quartiers défavorisés ont permis de multiples interventions, plus ou moins pérennes, et ont contribué à améliorer concrètement la vie des habitants. Ces actions sont diverses. On peut néanmoins identifier, plus particulièrement

dans les métropoles du Nord, des similitudes dans les interventions et les objectifs.

Agir en faveur des personnes ou des quartiers : un éternel débat

Une part importante des investissements concerne le volet immobilier (réhabilitations, démolitions, reconstructions, diversification de l'offre de logements...) et le volet urbain (foncier, insertion urbaine, infrastructures, équipements, aménagements d'espaces publics...). Certaines métropoles, Berlin ou Barcelone notamment, ont misé sur l'amélioration de la qualité urbaine de ces quartiers au nom de l'équité territoriale (revalorisation d'espaces publics, amélioration de l'offre de culture et loisirs, remise à niveau des infrastructures). Parallèlement, des actions ciblées sur les habitants ont été mises en place dans 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... D'une façon générale, ces «politiques centrées sur les personnes» ont été moins développées que les «politiques centrées sur les lieux».

Les interventions menées dans ces quartiers, plus particulièrement dans les métropoles du Nord, visent plusieurs objectifs : accompagnement social, soutien à l'animation locale ou à l'insertion économique, adaptation des services et des équipements aux attentes des résidents ou lutte contre les discriminations. Sur ce dernier thème, la Grande-Bretagne a impulsé en 2001 une politique innovante. Son objectif est d'améliorer la qualité des services publics en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité, d'environnement, de santé et de logement... dans ces quartiers. L'enjeu est d'atteindre un niveau équivalent à celui de la moyenne nationale.



© A.-C. Davy/aurif

Processus de gentrification, le quartier de Prenzlauerberg (Berlin).

Approche ascendante, approche descendante ?

Le rôle donné à la société civile (habitants et associations) et à l'échelon local dans la mise en œuvre de ces politiques est différent d'une métropole à l'autre. Cette étude comparative conduit à une opposition schématique entre deux types d'approches : l'approche française, centralisée et descendante, et les approches plus ascendantes, participatives et pragmatiques, à l'exemple du modèle allemand.

L'approche berlinoise privilégie un modèle ascendant. Le *Land* y joue un rôle central, l'État étant davantage un incitateur et un soutien. Les interventions sont construites et mises en œuvre avec la société civile et les actions sont définies dans un dialogue entre professionnels, élus et société civile. La question de l'efficacité des dépenses publiques contraint fortement les actions engagées. 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, sur la mobilisation des acteurs locaux et des ressources spécifiques de chaque quartier. La démarche milanaise s'inscrit aussi dans le local et dans une concertation avec les habitants, mais la politique de quartiers y est nettement moins développée que dans les métropoles du Nord. 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. La France en constitue un exemple : l'État joue un rôle central et la société civile est moins impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales.

En Angleterre, la situation est intermédiaire. L'implication de la société civile, au travers du secteur associatif et communautaire, est importante. Elle s'accompagne d'une reconnaissance de la diversité culturelle, inscrite dans la tradition britannique (par exemple, traduction de documents administratifs dans les langues les plus parlées par les migrants). Elle facilite l'interpellation des institutions et leur adaptation aux besoins des différents groupes sociaux et culturels (par exemple, ouverture d'un centre de soins communautaire ciblé sur la prévention, l'hygiène, la lutte contre la toxicomanie...). Cette implication passe par les partenariats stratégiques locaux, en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets aux côtés des élus, des représentants de l'État et du secteur privé. Mais, à la différence du modèle berlinois, de définition des orientations et objectifs, en lien avec le niveau régional chargé de la planification stratégique. Le secteur privé est aussi un partenaire incontournable pour financer les projets.

Des interprétations divergentes de la notion de mixité

La mixité sociale, comme valeur centrale des politiques urbaines, reste une spécificité française. Dans les autres villes étudiées, l'objectif de diversifier l'habitat et le peuplement est aussi présent, mais il est mis en œuvre de manière plus pragmatique et n'est pas conçu comme la condition première de la cohésion urbaine.

Une conception pragmatique de la mixité

À Berlin, à Londres, à Barcelone et à Milan, la diversification de l'offre d'habitat est pensée à la fois en termes



© M.-A. Portier/laurif

Rénovation des quartiers Floréal-Sausaie-Courtille à Saint-Denis (93).

sociaux, économiques et démographiques : maintien d'une clientèle solvable pour garantir la présence de commerces de proximité à Berlin, cohabitation entre générations à Milan, cohabitation entre nationalités 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 : 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... À 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. C'est notamment le cas à Londres, où l'application de quotas de logements abordables est négociée au cas par cas par les acteurs publics et privés. Autre différence par rapport à la France, les collectivités locales sont en première ligne dans l'élaboration de ces orientations. À Barcelone, les quotas traduisent une ligne de conduite définie à la fois par le niveau régional et municipal. En Allemagne, la loi sur l'habitat de 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.

Le défi de la cohésion urbaine
en Europe : état des lieux
et politiques publiques

Mais si l'Allemagne s'inspire plus que les autres pays de la notion française de mixité sociale, elle s'appuie sur 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 des mécanismes de péréquation financière.

La spécificité française

Par comparaison, le programme national de rénovation urbaine lancé par la loi du 1^{er} août 2003 renforce la spécificité française en affichant la mixité comme le principal objectif à atteindre. Il reflète une approche descendante, définie par l'État 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 volet immobilier du projet et sur le peuplement, au détriment d'autres enjeux : insertion socioéconomique, qualité des services... Les difficultés de mise en œuvre de la loi

Solidarité et renouvellement urbains (loi SRU), dont l'objectif 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, souligne les limites de l'approche française.

Vers une implication de plus en plus forte des échelons locaux ?

Ces éléments d'analyse soulignent le poids des cultures politiques nationales et des modes de gouvernance. Il est probable que les politiques ciblées sur les quartiers défavorisés devront, à l'avenir, être de plus en plus portées par les collectivités locales (régions, communes, etc.). L'élargissement de l'Europe à des pays dont le PIB est faible, d'une part, et la stabilité de l'enveloppe financière consacrée à la politique régionale européenne, d'autre part, sont porteurs d'un risque de désengagement sur les quartiers défavorisés 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. Ainsi, dans le domaine du logement, en dépit de la diversité des politiques menées, des processus similaires sont observables en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne et en Italie : désengagement de l'État au profit des échelons locaux, diminution des aides à la pierre et banalisation du parc social, ciblage des aides sur les personnes les plus démunies. Les situations des métropoles étudiées sont représentatives des contradictions qui traversent le débat méthodologique et idéologique sur la place des politiques de droit commun et celle des politiques de ciblage sur les populations ou sur les territoires.

Cette nouvelle donne soulève aussi les problèmes de 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.

Pour en savoir plus :

- Davy A.-C., Guigou B., Sagot M., *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative – Synthèse*, IAURIF, décembre 2005.
- Davy A.-C., Guigou B., Mandon O., Sagot M., *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative – Île-de-France*, IAURIF, juillet 2005.
- Davy A.-C., *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative – Berlin*, IAURIF, juillet 2005.
- Guigou B., *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative – Barcelone*, IAURIF, juillet 2005.
- Guigou B., *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative – Le grand Londres*, IAURIF, juillet 2005.
- Sagot M., *Ségrégation urbaine et politiques publiques : étude comparative – Milan*, IAURIF, juillet 2005.

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

Directeur de la publication : François Dugeny
Rédactrice en chef : Catherine Grolée-Bramat
assistée de Marie-Anne Portier
Article : A.-C. Davy, B. Guigou
et M. Sagot, DDHEGL

Conception-réalisation : Studio Iaurif
Maquette : Elodie Beaugendre
Diffusion par abonnement :
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente Tél. : 01.53.85.79.38

Le numéro : 5 €
Librairie d'Île-de-France : 15, rue Falguière
75015 Paris - Tél. : 01.53.85.77.40
<http://www.iaurif.org>
ISSN 1267-2580