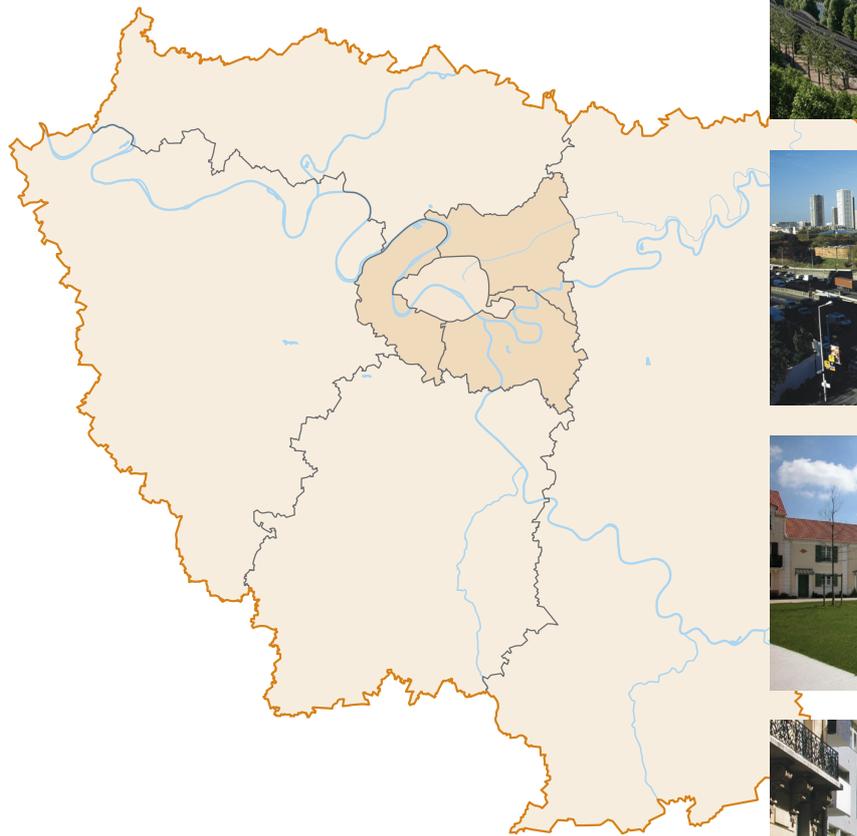


# SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES : ETUDE COMPARATIVE

*Île de France*





2.02.019

# SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES :

## ÉTUDE COMPARATIVE

### ÎLE-DE-FRANCE

**INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ÎLE-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 Équipements et Gestion Locale  
Directrice : Christine CORBILLE

Monographie Île-de-France :  
Anne-Claire DAVY, Brigitte GUIGOU Olivier MANDON, Mariette SAGOT – Juin 2005

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

© IAURIF – juillet 2005

*Crédits photos : IAURIF, Brigitte GUIGOU, Jean-Jacques GUILLOUET, Bernard GEGAUFF, Jean-Guy JULES, Denis LACOMBE, C. LEBON, Marie-Anne PORTIER.*



## Préambule

Le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) de 1994 faisait le constat d'inégalités internes à la région Île-de-France et de profonds déséquilibres sociaux et économiques entre ses territoires. Le bilan réalisé dans le cadre de la révision du schéma directeur de 1994 fait état d'un creusement des écarts sociaux et économiques entre les territoires, à l'échelle de l'agglomération comme à l'échelle des quartiers, Il souligne des processus de cumul des disparités dans les quartiers en difficulté. Dans ce contexte, la réduction des inégalités sociales et territoriales en Île-de-France constitue un des principaux enjeux de la révision en cours du Schéma Directeur. Pour alimenter la réflexion sur ce thème, l'IAURIF a choisi de tourner son regard vers ses voisins européens. C'est l'objet de cette étude comparative sur les processus de ségrégation urbaine et les politiques publiques menées dans six métropoles européennes faisant l'objet de **six monographies** :

- l'Île-de-France,
- Barcelone,
- Berlin,
- Le Grand Londres,
- La Randstadt ,
- Milan.

Il s'agit de voir, dans des contextes socio-économiques, politiques et culturels différents, quelle place est donnée à la question des inégalités territoriales internes aux métropoles. Comment cette question est-elle traitée, dans quels termes, quels sont les outils d'observation et les grilles d'analyse ? L'objectif est aussi d'identifier le type de réponses qui y est apporté. La mixité sociale, qui a inspiré la politique de la ville et les politiques urbaines en France depuis plusieurs décennies, est-elle un objectif partagé à l'étranger ? D'autres orientations ont-elles été développées et lesquelles ? Cette étude comparative s'appuie sur une série d'hypothèses, élaborée à partir de la situation de la métropole francilienne, dont l'IAURIF a voulu tester la validité dans d'autres métropoles européennes. Y a-t-il, comme en Île-de-France, accroissement des inégalités socio-économiques et des disparités territoriales internes ? Y a-t-il, dans le même temps, diffusion d'une perception territorialisée de la pauvreté et développement de politiques territoriales, ciblées sur les quartiers les plus en difficulté ? Comment évoluent les politiques thématiques, telles que la politique du logement ou la politique sociale qui ont des effets redistributifs importants sur les populations les plus modestes ? Le ciblage territorial s'accompagne-t-il d'un ciblage sur les catégories les plus démunies ?

Cette étude comparative se compose de six monographies, une pour chacune des métropoles. Elle décrit successivement le contexte socio-économique, la géographie sociale, les tendances d'évolution de la ségrégation. Elle tente d'explicitier les processus à l'œuvre. Dans un deuxième temps, elle s'interroge sur les représentations des processus décrits et sur leurs évolutions, ainsi que sur les politiques pratiquées pour contrer ces processus : la question a-t-elle émergée dans le débat public et si oui, dans quels termes ? Quelles réponses y sont apportées ? Peut-on en évaluer leur portée correctrice ? Les monographies s'appuient sur les sources bibliographiques et les données quantitatives disponibles, sur des entretiens menés sur place avec des professionnels et des universitaires travaillant sur ces questions et sur des visites de terrain dans les quartiers en difficulté. Nous remercions toutes les personnes qui ont bien voulu nous aider à réaliser cette étude.

L'étude comprend enfin un **rapport de synthèse de ces cinq monographies\***. Il permet de comparer les différences de situation et d'appréhender les points de convergence dans le contexte européen.

Ce rapport traite de la situation en Île-de-France. Il a été achevé en juin 2005.

\* L a synthèse n'intègre pas le cas de La Randstadt dont la monographie sera publiée ultérieurement





# SOMMAIRE

## Première partie : Contexte socio-économique et processus de ségrégation urbaine

<b>1. L'Île-de-France, région capitale de la France : contexte économique et démographique</b>	<b>9</b>
1.1. La première région économique de France	9
1.2. Une croissance démographique qui s'appuie sur son solde naturel	10
1.3. La principale porte d'entrée des étrangers en France	10
1.4. Une fragilisation des structures familiales	11
<b>2. Le problème du logement en Île-de-France</b>	<b>12</b>
2.1. Une construction au plus bas depuis 25 ans	12
2.2. Des difficultés croissantes pour se loger	12
<b>3. L'évolution des structures sociales</b>	<b>13</b>
3.1. Glissement de la structure sociale vers le haut	13
3.2. Une forte montée du chômage et du travail précaire	14
3.3. Légère remontée des inégalités parmi les ménages d'actifs, et de la pauvreté	14
<b>4. Une organisation sociale très polarisée dans l'espace régional</b>	<b>15</b>
4.1. L'Île-de-France, une région riche aux contrastes sociaux très marqués	15
4.2. Les disparités géographiques se renforcent	18
4.3. Une aggravation de la situation socio-économique dans les quartiers en Zones Urbaines Sensibles (ZUS)	21
<b>5. Processus moteurs de la polarisation sociale de l'espace francilien</b>	<b>21</b>
5.1. Les politiques urbaines et de logement	22
5.2. Désindustrialisation et spécialisation économique	23
5.3. Le jeu du marché foncier et les stratégies des ménages	23
5.4. L'impact du parc social dans la différenciation socio-spatiale régionale	24

## Deuxième partie : Les politiques de lutte contre la ségrégation urbaine

<b>1. Une lecture spatiale des problèmes sociaux</b>	<b>29</b>
1.1. Les grands ensembles au cœur du débat	29
1.2. La mixité comme principe fondateur de la politique de la ville	30
1.3. Favoriser l'insertion des habitants	30
1.4. La place paradoxale des immigrés dans le débat public	30
<b>2. Les politiques territoriales de lutte contre la ségrégation : grandes étapes et orientations nationales</b>	<b>31</b>
2.1. Fin des années 1970 ; les prémisses	31
2.2. Les années 1980 : la politique de développement social des quartiers	31
2.3. A partir du début des années 1990 : du quartier à la ville, contractualisation et péréquation	32
2.4. La mixité, outil de rééquilibrage social des quartiers en difficulté	33
2.5. De la LOV à la loi SRU, la mixité à l'échelle de la commune	34
2.6. En 1996, la rupture du pacte de relance et l'essor des politiques de discrimination positive	35
2.7. A partir de 2003, l'accent est mis sur la rénovation urbaine	36
2.8. Les aides de l'Europe : un dispositif supplémentaire de soutien aux actions nationales et régionales	39
2.9. Principales tendances	39

<b>3. La mise en œuvre de la politique de la ville en Ile-de-France</b>	<b>40</b>
3.1. Multiplication des dispositifs et augmentation du nombre de sites	41
3.2. La mise en œuvre d'une politique régionale et partenariale	42
3.3. La mise en œuvre du programme de rénovation urbaine	43
3.4. Une « autre voie » : des mécanismes de péréquation plus redistributifs	44
<b>4. Les politiques thématiques</b>	<b>47</b>
4.1. Les systèmes de protection sociale sont redistributifs mais ne parviennent pas à freiner le développement de la pauvreté	47
4.2. La politique du Logement en Ile-de-France	50
<b>Conclusion</b>	<b>53</b>

#### Annexes :

1. Liste des sigles utilisés	59
2. Bibliographie	60
3. Liste des sites web utilisés	64

#### Liste des cartes :

Carte 1 : Les ménages étrangers en Île-de-France en 1999	11
Cartes 2 et 3 : Les cadres et les ouvriers dans l'espace régional en 1999	16
Carte 4 : L'opposition est-ouest en 2000	18
Carte 5 : Proportion de logements locatifs sociaux en Ile-de-France en 1999	25
Carte 6 : Territoires et procédures en Ile-de-France en 2004	41
Carte 7 : ZFU existantes et créées au 1 <sup>er</sup> janvier 2004	45



## PREMIERE PARTIE



© laurif

## CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE ET PROCESSUS DE SEGREGATION URBAINE



© laurif





## 1. L'ÎLE-DE-FRANCE, REGION CAPITALE DE LA FRANCE : CONTEXTE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE

L'Île-de-France est la région française la plus peuplée. Elle compte 11,1 millions d'habitants en 2004, soit 18,7% de la population française. Son poids démographique en France est resté stable depuis la fin des années soixante.

### 1.1. La première région économique de France

Métropole économique d'envergure internationale, l'Île-de-France est la place forte de l'économie française : elle concentre 22 % des emplois et contribue pour 29 % à la formation du PIB national. En 1999, 45 % des emplois dits « stratégiques » y sont localisés et 38 % des postes de cadres. Elle attire de nombreuses entreprises étrangères qui contrôlent 13 % de l'emploi francilien. La moitié des sièges sociaux étrangers

présents en France se situent dans la région. Métropole économique ouverte sur l'économie mondiale, elle est cependant plus sensible que le reste du territoire aux aléas de la conjoncture internationale. L'Île-de-France n'a pas échappé aux profondes transformations des économies occidentales caractérisées par le déclin de l'industrie et le développement des activités de service. Elle a perdu la moitié de ses emplois industriels au cours des 25 dernières années. Un salarié sur quatre travaillait dans l'industrie en 1990, 13 % en 1999. En parallèle le secteur tertiaire n'a cessé de se développer. En 1999, il regroupe près de 82 % des emplois franciliens (commerce, transports, activités financières et immobilières, services aux entreprises, services aux particuliers, éducation, santé, action sociale, administration).

### L'Île-de-France en quelques chiffres

	Année	Île-de-France	dont Paris
Population ( en milliers)	1990	10 660	2 152
	1999	10 952	2 125
	2004	11 082	2 143
Superficie (km <sup>2</sup> )		12 072	105
Densité (h/km <sup>2</sup> )	2004	920	20 400
% moins de 20 ans	1999	25,2%	18,3%
% 65 ans ou +	1999	12,6%	15,4%
Organisation politique	8 départements, 1281 communes		
PIB/habitant en euros*	2002	38 800	
Taux d'emploi des 15-64 ans	1999	72,5%	73,7%
Taux de chômage*	2003	10,0%	11,6%

Source : Insee, recensements (1990, 1999 et 2004) et estimations Insee (\*)

Situé au cœur de la région, Paris concentre près du tiers de ses emplois, avec des activités reflétant à la fois sa dimension touristique et culturelle et sa dimension de pôle économique d'envergure internationale.

## 1.2. Une croissance démographique qui s'appuie sur son solde naturel

Depuis la fin des années soixante, la population francilienne tend à croître à des rythmes assez proches de ceux de la France. Entre le recensement de 1999 et la nouvelle enquête annuelle de 2004, ce rythme s'est accéléré (+0,58 % l'an contre +0,30 % dans les années quatre-vingt-dix).

L'Île-de-France joue un véritable rôle de plaque tournante des migrations en France : entre 1990 et 1999, 42 % des flux migratoires interrégionaux touchent la région, qu'elle soit terre d'accueil (16 % des flux) ou terre d'émission (26 % des flux). La région a connu, comme la plupart des grandes métropoles, un desserrement de ses habitants vers sa périphérie. Paris a ainsi perdu 660 000 habitants depuis 1962 soit près du quart de sa population en 40 ans.

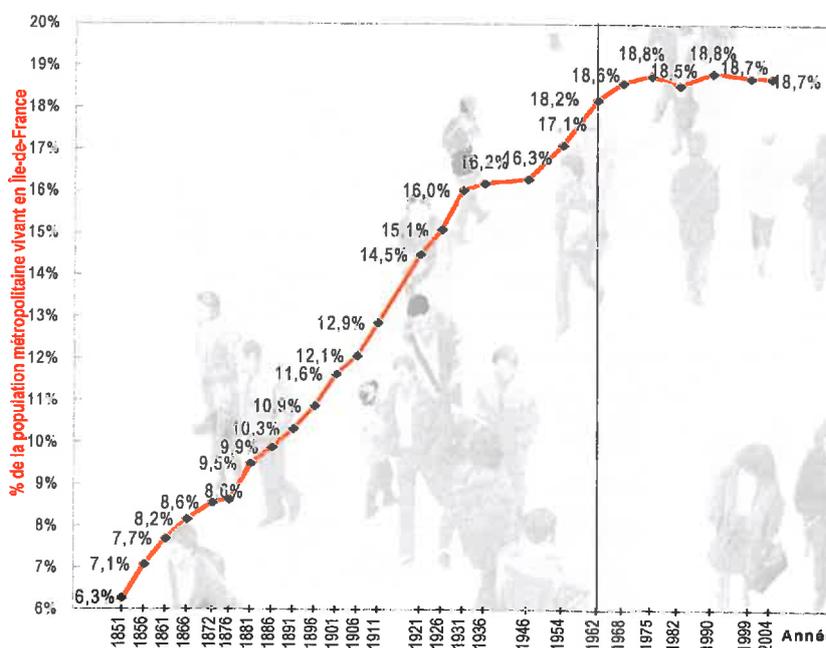
En 2004, Paris compte 2,1 millions d'habitants soit 19,0 % de la population francilienne.

La dynamique démographique de la région s'appuie essentiellement sur une forte croissance naturelle (différence entre les naissances et les décès). Le solde de ses échanges de population avec l'étranger est positif. En revanche, la région perd des habitants dans ses échanges avec la province depuis la fin des années soixante. Ce déficit migratoire avec la province a fortement fluctué dans le passé en liaison avec la situation de l'emploi. Les échanges avec la province sont très liés au cycle de vie : arrivées nettes de jeunes adultes en Île-de-France ; départs nets de familles et de retraités.

## 1.3. La principale porte d'entrée des étrangers en France

La région capitale est aussi la principale porte d'entrée des étrangers en France. Selon les données de l'Office des Migrations Internationales, 45 % des nouveaux arrivants en France s'installent dans la région capitale. Les données de l'OMI attestent d'une hausse de l'immigration étrangère depuis 1998. La France accueillerait plus de 100 000 nouveaux arrivants chaque année, 150 000 en 2002 [Lebon, 2003]. Le solde migratoire de la France avec l'étranger qui tient compte aussi des mouvements de nationaux serait de l'ordre de 60 000 en moyenne depuis dix ans.

## Stabilité confirmée depuis maintenant plus de 40 ans du poids démographique de l'Île-de-France en France (18,7 % en 2004)



Source : Insee



La France se distingue des autres pays européens par le plus faible solde migratoire avec l'étranger. Le nombre d'étrangers a peu varié en France depuis 10 ans, mais une part croissante d'entre eux vivent en Île-de-France : 38 % en 1990, 40 % en 1999. Cette dernière année, 1,3 million de Franciliens se sont déclarés étrangers soit 11,9 % de la population (5,6 % en France). Les Portugais et les Maghrébins constituent la moitié des étrangers installés dans la région. Leur effectif recule tandis que celui des Turcs, des ressortissants d'Afrique noire, de Chine ou du Sri Lanka s'accroît. Les principales communautés étrangères installées dans la région sont les Portugais (22 % de la population vivant dans un ménage étranger), les Algériens (18 %), les Africains hors Maghreb (14 %) et les Marocains (11 %). La France qui est un pays ancien d'immigration, compte aussi une importante population naturalisée.

La population étrangère n'est pas uniformément répartie sur le territoire régional. Elle est sur-représentée dans le département de Seine-Saint-Denis (18,7 %) et à Paris (14,5 %).

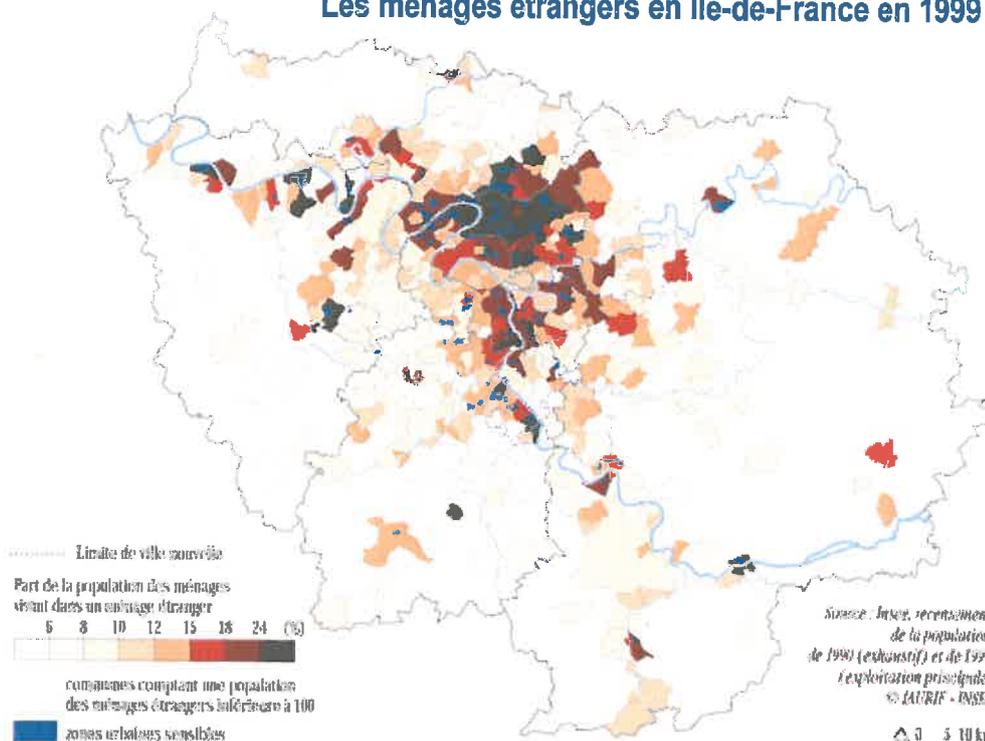
#### 1.4. Une fragilisation des structures familiales

Avec l'éclatement des structures familiales, les situations de vie tendent à être de plus en plus fragiles. En 1999, les ménages formés d'un couple avec ou sans enfants restent le modèle dominant : ils constituent 54 % des ménages franciliens. On note cependant une croissance rapide du nombre de familles monoparentales (+ 20 % entre 1990 et 1999) et des personnes seules (+16 %). En 1999, les familles monoparentales constituent 9 % des ménages franciliens (8 % en France) et les personnes seules, 35 % (31 % en France).

Les femmes sont les plus touchées par ces évolutions. Elles représentent 85 % des parents isolés et 58 % des personnes seules. La solitude progresse à tous les âges, même si ce sont quatre fois sur dix des personnes de plus de 60 ans qui vivent seules.

L'Île-de-France, à cet égard est structurellement moins confrontée aux effets du vieillissement. En dépit d'une légère

#### Les ménages étrangers en Ile-de-France en 1999



hausse de la part des 60 ans ou plus (+ 0,8 point entre 1990 et 1999), elle reste une région jeune en France avec notamment beaucoup de jeunes adultes de 20 à 39 ans (31,5 % contre 27,4 % en province) et

relativement peu de personnes de 60 ans ou plus (16,6 % contre 22,4 % en province). Cette jeunesse relative de sa population explique en partie son fort accroissement naturel.

## 2. LE PROBLEME DU LOGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE

De plus en plus de ménages franciliens sont satisfaits de leurs conditions de logement, mais il est de plus en plus difficile pour les ménages modestes de se loger dans la région

### 2.1. Une construction au plus bas depuis 25 ans

Le parc de logements franciliens s'accroît modérément. Il compte 5,2 millions de logements dont 91,5 % sont des résidences principales. La crise économique a infléchi le niveau de la construction au début des années 90, et celui-ci reste faible depuis lors. Le niveau actuel de la construction (37 000 logements par an sur la période 1996-2003) est le plus bas jamais observé au cours des 25 dernières années, avec des volumes à peine supérieurs à 30 000 en 2002 et 2003. Cette faiblesse s'explique, en partie, par le ralentissement marqué de la construction aidée, à la fois dans le secteur locatif social et dans celui de l'accession sociale. Cette situation révèle une réelle inadéquation de l'ensemble des dispositifs fonciers, juridiques et financiers destinés à promouvoir ou à stimuler la construction aidée en Île-de-France [Guillouet et alii], 2004.

Le parc est dominé par l'habitat collectif : plus de sept logements sur dix sont des appartements. Les maisons individuelles ne représentent qu'un peu plus du quart des logements contre 55 % en province et sont, pour l'essentiel, localisées en grande couronne.

La part des propriétaires continue à s'accroître (46 % en 2002). La propriété s'est diffusée au sein des couches moyennes et modestes, au prix de l'éloignement du centre de l'agglomération vers des secteurs moins chers. L'espace

résidentiel francilien se compose de sous-marchés immobiliers qui révèlent une ségrégation spatiale forte. Les logements les plus valorisés se situent à l'ouest et au sud-ouest de la capitale. L'érosion du parc locatif privé francilien se poursuit en dépit des incitations fiscales consenties aux investisseurs. Le parc HLM progresse toujours (22,5% du parc), mais lentement, et dépasse le million de logements. Il est inégalement réparti sur le territoire.

### 2.2. Des difficultés croissantes pour se loger

Les ménages franciliens sont confrontés au niveau élevé des prix des logements. Le loyer moyen du secteur libre est supérieur en Île-de-France de 56 % à celui du reste de la France. L'écart est de 15 % dans le parc social. Dans la région, les loyers libres sont en moyenne 2,5 fois supérieurs à ceux du secteur social. Dans ce contexte, les ménages modestes essaient d'accéder à un logement social. En 2002, 315 000 ménages étaient inscrits sur une liste d'attente de demande de logement social, soit 6,7 % des ménages franciliens [Guillouet et alii, 2004]. Ce nombre est près de trois fois plus élevé que celui des emménagements dans le parc social chaque année (de 100 000 à 120 000). La moitié de ces demandes avait plus d'un an. La quasi-totalité des demandeurs sont des locataires, 42 % d'entre eux sont déjà logés en HLM. Cette demande s'avère de plus en plus sociale, émanant de familles nombreuses, de ménages étrangers, de familles monoparentales et plus généralement de ménages très modestes.

Face à ces besoins constants et élevés, et de plus en plus sociaux, l'offre de logements bons marchés se réduit en



raison de la faiblesse de l'offre nouvelle, de la baisse de la mobilité dans le parc social et de la disparition au sein du parc de logements, du parc social de fait à bas loyers. Le parc inconfortable francilien, fortement concentré sur Paris et la petite couronne accueille un demi-million de personnes et joue le rôle d'un parc social de fait. Mais 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 qui se traduit par une diminution de la mobilité dans le parc social et par une sous-occupation des grands logements s'accompagne d'une hausse sensible de la charge de logement dans le budget des ménages.

Les ménages pauvres franciliens vivent deux fois plus fréquemment dans le parc locatif libre, où les loyers sont plus élevés en 2002 qu'il y a quinze ans (1988). La progression du parc HLM n'a, en effet, pas compensé la diminution du parc social de fait (Loi de 48, hôtels, meublés). Le parc HLM loge 36 % des ménages pauvres et le secteur libre en héberge désormais 26%. Ainsi, malgré les aides au logement, la part du revenu que ceux-ci consacrent pour se

loger est passée durant cette période de 18 % à 26 % (charges non comprises), signe qu'une partie de la population la plus modeste ne trouve toujours pas de logement en rapport avec ses ressources dans la région capitale. Cette progression est plus marquée en Île-de-France qu'en province, où les loyers sont moins élevés et l'impact des aides au logement plus important.

Le taux d'effort net de ces ménages est beaucoup plus important dans le secteur libre (38 %) 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. Dans le secteur libre, le taux d'effort net des locataires pauvres s'est accru de douze points en vingt ans, celui des locataires HLM de quatre points. Les ménages très modestes, qui ne peuvent accéder ni à la propriété, ni à un logement décent du secteur locatif libre en raison de garanties financières insuffisantes, ni au parc social en raison d'une offre insuffisante, se tournent alors vers le parc privé dégradé ou se retrouvent dans des situations très précaires : squats, occupation de l'espace public, habitations mobiles, centres d'hébergement...

### 3. L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES SOCIALES EN ÎLE DE FRANCE

#### 3.1. Glissement de la structure sociale vers le haut

En Île-de-France, comme partout ailleurs en France, la structure sociale continue de se déformer au profit des catégories moyennes et supérieures. Cette déformation « par le haut » se trouve renforcée chez les ménages de retraités par la progression des couples où les deux conjoints bénéficient d'une retraite. Les ménages « actifs » restent largement majoritaires mais leur part s'érode au fil des recensements (73,8 % en 1982 en Île-de-France ; 70 % en 1999) au profit des retraités. Cette baisse s'accompagne d'une régression encore plus rapide de la part des ménages d'ouvriers, les plus nombreux, il y a à peine vingt ans (21,1 % en 1982 ; 14,8 % en 1999). Leur poids est identique aujourd'hui à celui des ménages

d'employés. À l'inverse, le nombre de ménages de cadres a fortement augmenté (14,7 % des ménages en 1982, 18,3 % en 1999).

La structure sociale est aussi tirée vers le haut par l'augmentation, plus modérée, des ménages dont la personne de référence exerce une profession intermédiaire (16,2 % des ménages franciliens en 1982 ; 17,1 % en 1999).

La structure sociale francilienne ne s'oriente donc pas vers un modèle dual. Si à la forte régression des effectifs de ménages ouvriers correspond, en partie, le développement des cadres, les catégories intermédiaires et moyennes continuent à représenter près d'un tiers des ménages franciliens. C'est plus qu'en France où ces

catégories représentent seulement le quart des ménages. Ces évolutions sont allées de pair avec de profondes transformations des structures familiales, le développement de l'activité féminine, la montée du travail précaire et du chômage, qui ont eu tendance à accroître les écarts de revenu entre les catégories sociales.

### 3.2. Une forte montée du chômage et du travail précaire

Les mouvements de restructuration de l'appareil productif se sont accompagnés d'une progression du chômage dans la région. En 1975, 4,2 % des actifs franciliens sont au chômage, 8,9 % en 1990 et 11,6 % en 1999, avec toutefois quelques retournements en période d'embellie. Sur la dernière décennie, la détérioration de l'emploi et la hausse du chômage ont été plus marquées en Île-de-France qu'en province. Le taux de chômage, traditionnellement plus faible dans la région qu'en France, s'est aligné sur la moyenne nationale fin 2003.

Les jeunes, les ouvriers et les étrangers et dans une moindre mesure les actifs les plus âgés sont les plus exposés au risque de chômage. Les étrangers non ressortissants de l'Union Européenne ont un taux de chômage record de 28 % en 1999. La part des chômeurs s'est fortement accrue depuis 1990 parmi les étrangers (+ 5,9 points) et les ouvriers (+ 5,7 points) [Atlas des Franciliens, 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. Du fait de la forte qualification de la main-d'œuvre francilienne et de la présence d'activités à forte valeur ajoutée, ces formes d'emploi sont moins fréquentes dans la région que dans l'ensemble du pays (15,4 % en 1999). Les jeunes, les étrangers, les ouvriers et les employés sont les plus concernés par ces emplois. C'est surtout le cas des jeunes salariés de 15-24 ans (58 %).

Le temps partiel est aussi de plus en plus répandu (9,3 % des salariés en 1990, 14,2 % en 1999), mais il recouvre des situations très diverses : temps choisi pour les cadres, temps plus souvent imposé pour les employés de service, les ouvriers ou les jeunes. Il est fortement répandu parmi les femmes (22,3 %), les ouvriers et employés (17,6 %), les étrangers (20,4 %) et les jeunes de moins de 25 ans (29,6 %). En 1999, 30 % des salariés ayant un emploi temporaire travaillent à temps partiel ce qui illustre la précarité qui touche une partie du salariat (employés de services aux particuliers, employés de commerce...).

### 3.3. Légère remontée des inégalités parmi les ménages d'actifs, et de la pauvreté

Le début des années quatre-vingt marque une charnière dans l'évolution des inégalités et de la pauvreté<sup>1</sup> en France. Dans les années soixante-dix, l'amélioration des conditions de retraite – revalorisation du minimum vieillesse, multiplication des retraites de plein droit et des doubles retraites au sein d'un même

## Les populations les plus touchées par le chômage en 1999

Ensemble	20-24 ans	55-59 ans	Ouvriers	Ensemble des étrangers	Etrangers UE	Etrangers hors UE
11,6%	19,1%	14,6%	18,6%	21,5%	10,3%	28,0%

Source : Insee, recensement de 1999

<sup>1</sup> La pauvreté n'est qu'une des facettes des inégalités entre ménages, puisqu'elle se focalise sur les ménages à bas revenus et s'intéresse de la sorte aux distorsions vers le bas de l'échelle des revenus. La proportion de ménages pauvres est définie conventionnellement comme la part des ménages disposant pour vivre d'un revenu inférieur à la moitié du revenu médian.



ménage...- a fortement infléchi les inégalités de revenu entre ménages et le taux de pauvreté. Depuis lors, ce mouvement de baisse s'est amorti. Les inégalités ont eu tendance à s'accroître parmi les salariés pendant la récession du début des années 90 marquée par la progression rapide du chômage.

Les enquêtes Revenus fiscaux attestent, par ailleurs, d'une baisse marquée de la pauvreté en France entre 1970 (15,7 % de pauvres) et 1984 (7,1 %), suivie d'une légère remontée au début des années 90 consécutive à la crise économique (8,0 % en 1996) [Hourriez, 2001]. La reprise économique amorcée en 1997 s'est traduite par une hausse du niveau de vie moyen des Français (de 10 % entre 1996 et 2001) surtout perceptible aux deux extrémités de l'échelle des revenus. En termes d'inégalité, ces deux mouvements se sont compensés. En revanche la pauvreté a reculé d'un point entre 1996 et 2001 [Legendre, 2004].

En Île-de-France, les évolutions sont similaires mais la remontée de la pauvreté a été un peu plus sensible au début des années 90, en raison du poids plus important des actifs dans la population [Sagot, 2001]. En province, le taux de pauvreté est resté orienté à la baisse. La crise y a été moins profonde, et l'amélioration de la situation des retraités

s'est poursuivie. Comme la pauvreté est devenue davantage jeune et urbaine, il n'est guère que dans les grandes agglomérations qu'un relèvement est perceptible. Si la pauvreté monétaire ne paraît guère plus répandue en Île-de-France qu'en province, les inégalités de revenu y sont plus fortes.

Sur les vingt dernières années, on assiste en France à un changement radical du profil socio-démographique de la pauvreté. Touchant naguère principalement le monde agricole et les retraités, celle-ci pèse désormais davantage sur les actifs, les ouvriers et les jeunes. 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. La part des étrangers parmi les ménages pauvres franciliens (un tiers en 2002) s'est fortement accrue depuis la fin des années soixante-dix (18 % en 1978) en dépit d'une stabilisation de leur poids parmi les ménages franciliens (12 %). En 2002, selon l'enquête logement, près de la moitié des étrangers ne relevant pas de l'Union européenne sont pauvres. Ce sont les premières victimes des restructurations de l'appareil productif.

#### 4. UNE ORGANISATION SOCIALE TRÈS POLARISÉE DANS L'ESPACE RÉGIONAL

##### 4.1. L'Île-de-France, une région riche aux contrastes sociaux très marqués

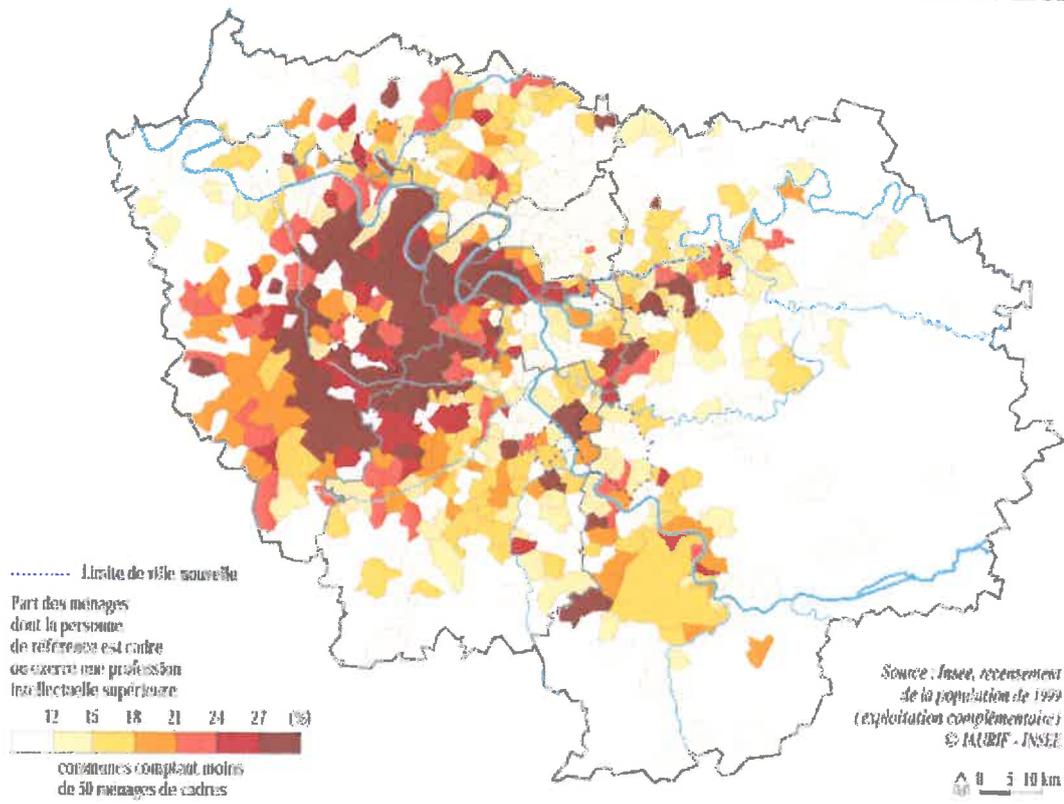
L'Île-de-France est une région riche : le revenu disponible moyen des ménages franciliens dépasse de 23 % celui des ménages vivant en province. La région accueille 36 % des ménages vivant en France dont la personne de référence est « cadre ». Mais l'Île-de-France c'est aussi 40 % des étrangers vivant en France, 172 000 personnes touchant le RMI (310 000 personnes en dépendent y compris les femmes et enfants), 1 million

de personnes vivant dans un foyer à bas revenus, 342 000 ménages mal logés, que ce soit dans l'inconfort ou le surpeuplement, 1 300 000 personnes vivant en ZUS [Atlas des Franciliens, 2002].

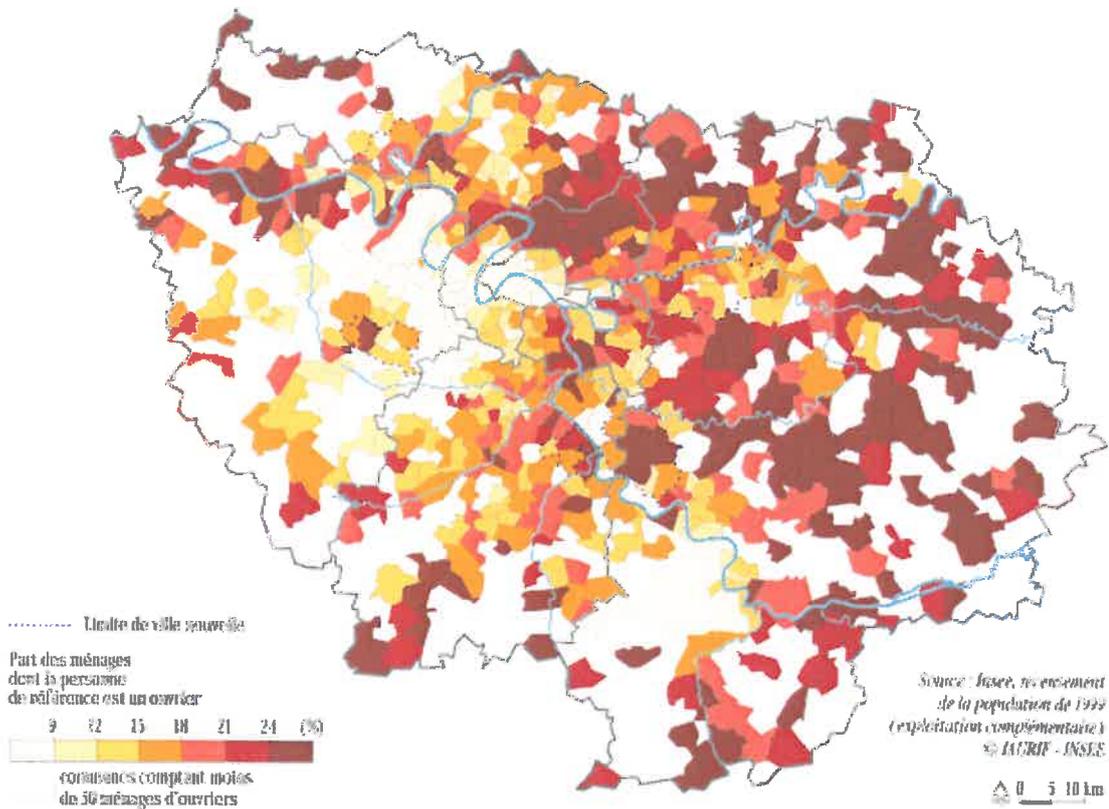
L'espace francilien est très contrasté. L'opposition entre les catégories socioprofessionnelles, particulièrement entre cadres et ouvriers, reste un élément structurant de l'espace résidentiel, en dépit du recul des effectifs ouvriers. Le pôle aisé, situé à l'ouest, coupe Paris en deux, s'étend à la moitié sud des Hauts-de-Seine et se ramifie dans les Yvelines et dans

# Les cadres et les ouvriers dans l'espace régional en 1999

## Les cadres



## Les ouvriers





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.

*« Paris offre toujours un paysage social très divers. Les quartiers est de la capitale sont très composites, tant sur le plan social qu'en terme de nationalité. Des poches de pauvreté subsistent, sans disparaître, voire se développent dans les quartiers nord et nord-est, tandis que d'autres quartiers évoluent effectivement, mais les ménages de cadres qui s'y installent en nombre toujours croissant sont très différents de ceux des Beaux Quartiers de l'ouest : plus jeunes, souvent seuls, moins aisés »* [Rhein, Atlas des Franciliens, 2003]. Les classes moyennes sont sur-représentées dans les espaces périurbains où elles se mélangent aux employés et ouvriers à l'est et aux cadres à l'ouest.

Ces disparités de richesse sont sensibles à l'échelle très agrégée du département. En 2002, les revenus moyens après impôt des foyers fiscaux parisiens et yvelinois, les plus élevés, sont supérieurs de 64 % au revenu moyen des foyers de Seine-Saint-Denis. Les contrastes locaux sont encore plus marqués. Le revenu moyen des 10 % des foyers fiscaux résidant dans les communes les plus riches, est près de trois fois plus élevé que celui des 10 % des foyers résidant dans les communes les plus pauvres.

Les espaces les plus pauvres sont aussi ceux où la présence étrangère est importante. En Seine-Saint-Denis, 26 % de la population vit dans un ménage étranger contre une moyenne de 15,8 % en Île-de-France. L'importance de la population étrangère en Île-de-France, ses caractéristiques sociales et son histoire expliquent cette proximité entre espaces « pauvres » et présence étrangère [Atlas des Franciliens, 2002].

E. Maurin [2004] montre que la concentration des étrangers en France est toutefois plus forte que celle des ménages pauvres. « Elle ne peut s'interpréter comme le simple reflet d'une ségrégation par le revenu. A niveau de diplôme et de

#### Encadré 1 :

##### **Les constats de l'instance régionale d'évaluation de la politique de la ville sur l'évolution de la ségrégation en Île-de-France**

L'instance régionale d'évaluation de la politique de la ville, mise en place à la fin du précédent Contrat de Plan 1994-1999, a mis en lumière la diversité des situations d'exclusion en Île-de-France [Rapport « Bravo », 2000]. Les conclusions de ce groupe d'experts sont intéressantes car elles remettent en question un certain nombre d'idées véhiculées dans les années 1990 par une partie des professionnels, des élus et de l'opinion publique. Elles ont été largement diffusées dans les milieux professionnels de l'urbanisme et ont servi de support à l'élaboration du volet territorial du Contrat de Plan 2000-2006.

L'idée principale est que l'exclusion ne se limite pas aux grands ensembles mais concerne d'autres territoires : centres anciens, quartiers d'habitat pavillonnaire, quartiers d'habitat mixte de villes nouvelles. L'instance d'évaluation régionale distingue deux types de situations. Dans la première le nombre de logements sociaux est élevé et les problèmes sont clairement identifiés depuis une vingtaine d'années par les pouvoirs publics. Sont concernés les territoires « historiques » de l'industrie et de l'habitat ouvrier (Seine Saint-Denis, est du Val d'Oise, une partie du Val de Marne), les poches de pauvreté de l'ouest de la métropole (Hauts de Seine, Yvelines ou boucle nord du Val de Seine) ou les quartiers de villes moyennes : (Meaux, Melun, Montereau-Fault-Yonne, Mantes, Clichy-Montfermeil...). Dans la seconde situation, les difficultés sont territorialement plus diffuses, identifiées depuis peu et encore insuffisamment prises en compte par l'action publique. Sont concernés le tissu urbain récent (quartiers de ville nouvelle, pavillonnaires ou de première couronne) et les centres dégradés à Paris ou en petite couronne. Les secteurs anciens situés à Paris ou en première couronne (Montreuil, Saint-Denis, Bagnolet, Gentilly, Ivry, Clichy la Garenne...) se caractérisent par une forte proportion de population en situation précaire, souvent d'origine étrangère.

revenu donné, les personnes étrangères (qui ne peuvent notamment pas être fonctionnaires) souffrent de ne pouvoir toujours donner les mêmes garanties de solvabilité... mais aussi, tout simplement de discrimination raciale ».

#### 4.2. Les disparités géographiques se renforcent

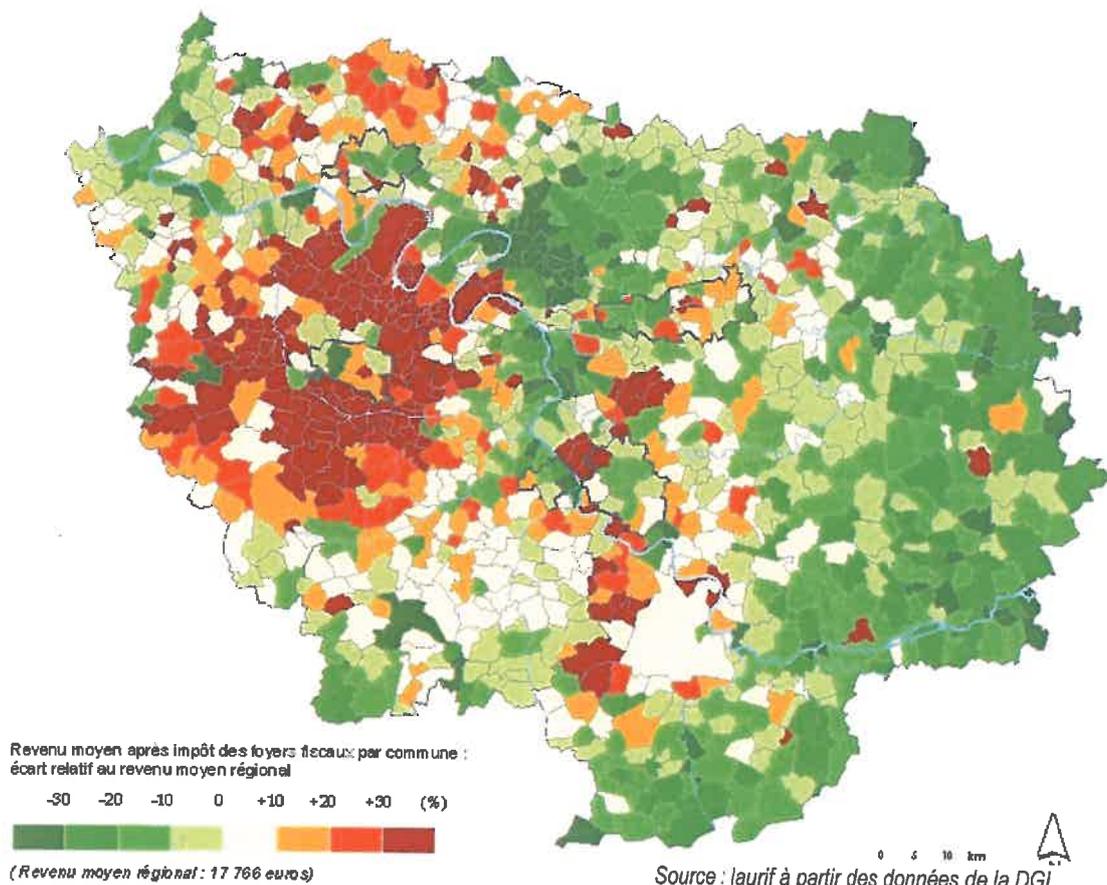
Les études qui attestent d'une augmentation des disparités territoriales en Île-de-France recourent à une classification de la population selon leur revenu ou leur catégorie socioprofessionnelle et cadrent leur observation à l'échelle du quartier, de la commune ou du département.

Au niveau le plus agrégé, celui du département, on observe un fort creusement des écarts de revenu<sup>2</sup> entre d'une part les trois départements les plus

riches – Paris, les Hauts-de-Seine et les Yvelines – et les cinq autres départements de la région. Le revenu a chuté de 2 %, en euros constants, entre 1984 et 2001 en Seine-Saint-Denis – seul département francilien à avoir enregistré une baisse – quand celui des Parisiens augmentait de 38 %, pour une moyenne régionale de près de 20 %. En Seine-Saint-Denis, l'écart de revenu à la moyenne régionale est passé de - 14 % en 1984 à - 29 % en 2001.

Les écarts se sont aussi creusés entre communes, surtout en période d'embellie économique, les communes les plus riches bénéficiant des plus fortes croissances [atlas des Franciliens, 2002]. 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. Une grande partie de l'espace central (Paris et certaines communes de

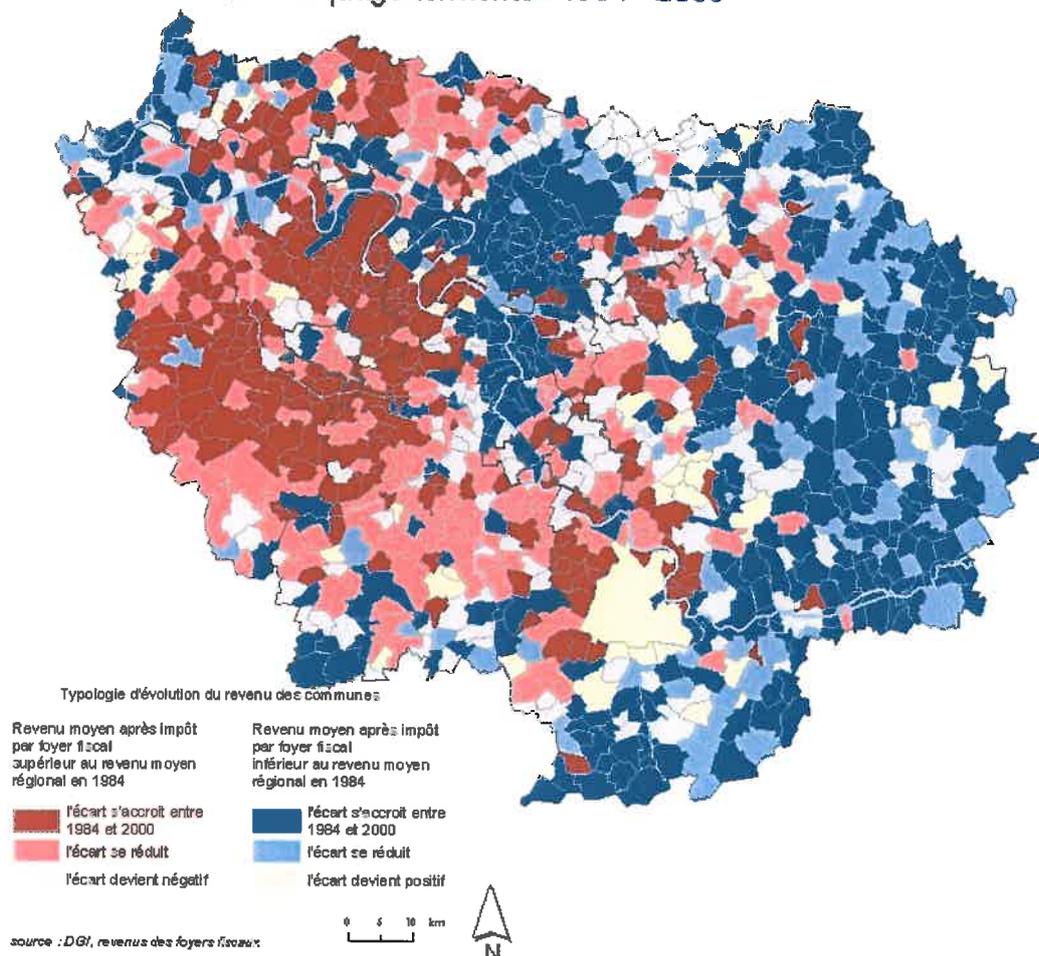
### L'opposition est-ouest en 2000



<sup>2</sup> Il s'agit du revenu après impôt des foyers fiscaux de chaque département. Ces données fournies par la Direction générale des impôts sont disponibles chaque année depuis 1984.



## Renforcement du marquage territorial 1984 - 2000



banlieue) s'embourgeoise. Ce phénomène est alimenté par la montée des cadres dans la population régionale et la valorisation de la centralité. Les classes supérieures repoussent de la sorte les classes moyennes vers les périphéries et notamment le périurbain pavillonnaire. Les espaces 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. Dans ces quartiers ouvriers et

populaires, la part des cadres a très peu augmenté, celle des ouvriers a certes fortement diminué mais s'est opérée à partir de proportions très élevées, de sorte que ces espaces restent profondément ouvriers. Ils connaissent un fort vieillissement, notamment de la population étrangère qui y réside. On note aussi, aux franges rurales de la Seine-et-Marne, mais aussi dans plusieurs agglomérations secondaires de grande couronne comme Meaux, Coulommiers, Provins ou Étampes, un appauvrissement relatif des habitants.

Une étude menée à un échelon infra-communal<sup>3</sup> confirme ces évolutions [Préteceille, 2003]. Elle atteste d'une accentuation des écarts entre les espaces, supérieurs d'un côté et populaires ouvriers

<sup>3</sup> Étude réalisée au niveau des Iris-2000. En 1999, toutes les communes françaises de plus de 10 000 habitants et la plupart des communes de 5 000 à 10 000 habitants ont été découpées en Iris-2000. L'Iris-2000 ou « petit quartier » se définit comme un ensemble d'îlots ou pâtés de maisons contigus. Les Iris sont homogènes quant au type d'habitat et leur population compte entre 1800 et 5000 habitants.

de l'autre. Cette bipolarisation résulte d'un renforcement des caractéristiques des espaces extrêmes. Au bas de l'échelle, dans les quartiers 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 et les plus précaires. C'est avant tout une

accentuation des contrastes entre situations extrêmes qui nous est livrée. Mais les statistiques de revenu montrent aussi que les trois quarts des Franciliens résident dans des communes dont le revenu moyen s'est écarté de la moyenne régionale, vers le bas ou vers le haut, ce qui témoigne d'une tendance profonde à plus de différenciation. Les quartiers sensibles ne seraient pour certains que le résultat le plus visible d'une ségrégation urbaine opérant à tous les niveaux de la société [Maurin, 2004].

### Caractéristiques socio-économiques des populations vivant en ZUS

	Zones urbaines sensibles					Total Île-de-France				
	1990	%	1999	%	évolution 90-99 (%)	1990	%	1999	%	évolution 90-99 (%)
Population totale	1 385 260		1 331 158		-3,9	10 660 075		10 947 162		2,7
Nombre total de ménages	473 472	100,0	473 099	100,0	-0,1	4 232 600	100,0	4 509 623	100,0	6,5
PdR étrangère (2)	96 248	20,3	107 995	22,8	12,2	503 508	11,9	541 787	12,0	7,6
Locataires logements HLM	275 392	58,2	292 558	61,8	6,2	869 340	20,5	1 056 062	23,4	21,5
Structure des ménages		100,0		100,0			100,0		100,0	
Personnes seules	119 428	25,2	138 634	29,3	16,1	1 341 608	31,7	1 561 484	34,6	16,4
Couples avec enfant (s)	200 252	42,3	176 846	37,4	-11,7	1 515 472	35,8	1 449 895	32,2	-4,3
Couples sans enfant	83 900	17,7	76 871	16,2	-8,4	935 496	22,1	984 547	21,8	5,2
Familles monoparentales (1)	57 004	12,0	67 690	14,3	18,7	330 908	7,8	398 468	8,8	20,4
Autres ménages sans famille	12 888	2,7	13 058	2,8	1,3	109 116	2,6	115 229	2,6	5,6
Catégorie sociale de la PdR (2)		100,0		100,0			100,0		100,0	
Agr., artisans, comm., chefs d'entr.	16 140	3,4	14 888	3,1	-7,8	237 372	5,6	219 977	4,9	-7,3
Cadres	34 788	7,3	31 783	6,7	-8,6	755 296	17,8	826 589	18,3	9,4
Professions intermédiaires	69 872	14,8	64 814	13,7	-7,2	696 224	16,4	771 517	17,1	10,8
Employés	94 840	20,0	102 922	21,8	8,5	584 572	13,8	658 390	14,6	12,6
Ouvriers	154 184	32,6	131 072	27,7	-15,0	768 020	18,1	667 411	14,8	-13,1
Retraités	76 656	16,2	90 085	19,0	17,5	946 976	22,4	1 058 374	23,5	11,8
Autres sans activité professionnelle	26 992	5,7	37 535	7,9	39,1	244 140	5,8	307 365	6,8	25,9

Insee, recensements de la population de 1990 (1/4) et de 1999 (exploitation complémentaire)

(1) Ménages dont la famille principale est une famille monoparentale avec enfant(s) âgé(s) de moins de 25 ans

(2) PdR : personne de référence du ménage

Source : Insee-Iaurif, Atlas des Franciliens tome 3, p100



Le croisement entre nationalité et niveau de richesse est peu étudié dans les études dynamiques. On observe, toutefois, un accroissement des ménages étrangers dans les ZUS franciliennes entre 1990 et 1999 (voir tableau ci-après). Et, selon le recensement de 1999, la part de la population des ménages étrangers a eu tendance à progresser localement là où elle était déjà élevée, c'est à dire dans des espaces les moins aisés [Atlas des Franciliens, 2002].

#### 4.3. Une aggravation de la situation socio-économique dans les quartiers en Zones Urbaines Sensibles (ZUS)

En France, la politique de la ville s'est construite autour de l'identification de « quartiers en difficulté ». Deux types de territoires prioritaires pour l'action publique coexistent. Les premiers font l'objet d'un contrat de ville, outil contractuel entre l'État et les collectivités locales. Il s'applique à des quartiers prioritaires « à géométrie variable ». Les autres sont issus du "Pacte de relance pour la ville"<sup>4</sup> qui porte sur des quartiers plus délimités bénéficiant d'aides économiques et fiscales. On y distingue trois niveaux de territoires emboîtés : les Zones urbaines sensibles (ZUS), les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les Zones franches urbaines (ZFU). Ce zonage est défini à partir de critères en majorité statistiques. Les ZUS constituent l'unité de base la plus large ; c'est celle qui

est retenue dans la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 visant la création de l'observatoire national des quartiers en difficulté. (voir encadré 3). Ces territoires sont très divers mais se caractérisent par un fort taux d'habitat social ou d'habitat dégradé et par un déséquilibre prononcé entre l'habitat et l'emploi. En Île-de-France, les ménages d'employés et d'ouvriers y sont surreprésentés, tout comme les ménages d'étrangers, les locataires en HLM, les familles monoparentales ou les familles nombreuses (voir tableau). En 1999, 1,3 millions de Franciliens habitent dans une ZUS, soit 12 % de la population régionale. [Atlas des Franciliens, 2002]. Les résidents actifs y sont plus qu'ailleurs exposés au chômage (19,6 % en 1999) et aux emplois précaires (30 %), surtout les jeunes. L'augmentation du chômage et la montée du travail précaire y ont été plus soutenues qu'en moyenne dans la région. L'écart de revenu des résidents de ces communes à la moyenne régionale n'a cessé de se creuser depuis deux décennies. Le revenu moyen des foyers fiscaux y était inférieur de 12 % à celui des foyers franciliens en 1984, de 17 % en 1990 et de 21 % en 2001. Cet écart concerne les habitants des communes en politique de la ville et non les seuls habitants résidant en ZUS, il sous-évalue donc nettement l'ampleur des différences. Dans dix communes, cet écart est supérieur ou égal à 40 %.

## 5. PROCESSUS MOTEURS DE LA POLARISATION SOCIALE DE L'ESPACE FRANCILIEN

La géographie sociale de la région Île-de-France et la concentration progressive de populations défavorisées résultent d'un processus long dû à la fois aux effets des politiques urbaines et de logement menées (construction des grands ensembles, développement du pavillonnaire, rénovation des centres), de la restructuration de l'appareil productif régional, de l'évolution du marché immobilier depuis l'après-guerre et des stratégies des ménages. Depuis plus d'un

quart de siècle, les études convergent sur un point : ce sont les ménages les plus aisés qui sont les plus ségrégués, mobilisant de la sorte leurs ressources pour se mettre à l'écart. Avec le ralentissement de l'expansion urbaine et la moindre croissance du parc de logement, les stratégies résidentielles des ménages tendent à prendre un rôle croissant dans les processus ségréguatifs.

4 Loi du 14 novembre 1996 mise en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1997

### 5.1. Les politiques urbaines et de logement

Les politiques urbaines et les politiques du logement ont joué un rôle clé dans la structuration de la géographie sociale de l'Île-de-France au cours des 50 dernières années. L'après-guerre est marqué par une importante pénurie de logements en France. L'État doit faire face à des besoins croissants de logements, liés à l'afflux massif de populations dans les centres urbains, et construire rapidement un nombre important de logements. Il joue alors un rôle central dans l'organisation de l'extension urbaine, notamment à travers une politique de développement massif du logement social et la construction des grands ensembles. Au début des années soixante, les logements aidés par l'État constituent ainsi 80 % de la construction régionale.

Cette construction aidée se maintiendra à un niveau élevé jusque dans les années 70. Le parc construit pendant ces 20 années 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 sous-équipés, sera ensuite déterminant dans l'émergence de concentration de ménages défavorisés. L'une des difficultés héritées de cette période est, en effet, due à cette stratégie d'implantation de vastes zones d'habitat social dans la grande périphérie de l'agglomération et à proximité des nouveaux sites industriels. Elle répondait à une double contrainte de disponibilité foncière et de temps ; il s'agissait de trouver des emprises foncières de grandes tailles et disponibles rapidement.

Ces nouveaux quartiers accueillirent pourtant, lors de leur création, une population solvable de cadres moyens, employés et ouvriers qualifiés. Les ouvriers et employés non qualifiés, qui ont les revenus les plus précaires, étaient en effet, au départ, exclus de ce nouveau parc social. L'hétérogénéité initiale du peuplement des grands ensembles sociaux, le rapprochement dans l'espace de catégories de population que les

mécanismes de marché auraient plutôt dispersées, a cependant fait long feu. La mixité n'a pas résisté aux logiques résidentielles des ménages, à la détente progressive du marché immobilier, aux transformations de l'économie et à l'évolution de la politique du logement.

Avec l'atténuation de la crise du logement dans les années 1970, les objectifs des politiques changent et se diversifient. L'État s'oriente vers une stratégie plus qualitative. Considérant que les besoins quantitatifs ont été satisfaits, les pouvoirs publics mettent désormais l'accent sur l'accès de tous à un logement de qualité et sur l'amélioration du parc existant. La production massive de logements bon marché ralentit alors et des mesures visant à diversifier les choix des ménages, et notamment à développer l'accession à la propriété s'engagent.

C'est l'esprit de la réforme du financement du logement de 1977 qui remplace les aides à la pierre par des aides à la personne. Elle crée l'Aide Personnalisée au Logement (APL) qui vise à moduler la dépense logement des ménages selon leurs ressources, quels que soient le parc qu'ils occupent et leurs statuts d'occupation. Cette nouvelle aide, en offrant un plus grand choix aux ménages quant à leur lieu de résidence, conduira au départ des ménages les plus solvables du parc social. Parallèlement, les politiques de réduction ou de suppression des cités de transit et le lancement de vastes opérations de rénovation des centres villes accentuent cette recomposition du peuplement du parc social.

*« La création de catégories de logements aux valeurs d'usage et loyers inégaux, le clivage entre location et accession, conduisent peu à peu le secteur HLM à se destiner aux catégories les plus modestes et non plus à des couches variées de la population » [40 ans en Ile-de-France, 2001]. Dès la fin des années soixante, on observe ces processus de valorisation / dévalorisation. Les ménages les plus modestes habitent dans les HLM les moins*



confortables ou les moins bien situés, les moins centraux.

Le développement de l'habitat pavillonnaire en accession à la propriété en grande périphérie dans les années soixante-dix accentue encore ce processus. L'apparition de ces « néo-villages » entraîne le départ 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. Le départ des couches moyennes françaises ouvre la voie à l'entrée des familles immigrées dans le parc social, 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.

Si les processus de filtrage social et de paupérisation des occupants du parc HLM sont évidents, le logement dans le parc social de banlieue n'est cependant pas dans tous les cas symbole d'échec. *« Le phénomène de « relégation » ne touche en fait qu'une petite partie du parc HLM, en particulier les grands ensemble les plus enclavés, les plus périphériques ou les moins bien équipés. »* [40 en Ile-de-France, 2001].

À l'inverse, certains ensembles bien localisés, sont occupés par de jeunes ménages pour qui le logement HLM constitue encore une étape résidentielle permettant la constitution d'une épargne, des retraités installés de longue date, voire des ménages de cadres n'ayant pas déménagés lors de leur promotion sociale et jouissant de certaines rentes de situation.

## 5.2. Désindustrialisation et spécialisation économique

La géographie sociale de l'Île-de-France de l'après-guerre est également fortement marquée par son industrialisation et la géographie de son développement économique ne cessera de renforcer ce partage social de l'espace.

Au début des années 1950, l'implantation des sites industriels se traduit par la création de zones d'habitat ouvrier. La

banlieue parisienne, qui s'est structurée pendant l'industrialisation de la région est, en effet, traversée de fortes oppositions entre zones d'activité productives et zones résidentielles, entre beaux quartiers à l'ouest et quartiers ouvriers au nord et à l'est. La désindustrialisation et les crises économiques des années 1990 viendront ensuite encore accentuer ces contrastes sociaux en provoquant la concentration de ménages en difficulté (chômage, montée de la précarité des emplois peu qualifiés...) dans ces anciens bastions ouvriers.

En parallèle, dès les années 1950, la tertiarisation de la capitale renforce cette polarisation sociale de la région. L'implantation des fonctions de commandement s'opposant aux sites industriels précédents. *« La polarisation des populations aisées au centre ouest de la région s'accroît par un processus cumulatif de localisation des activités de pointe et des catégories sociales les plus*



Porte de Brancion - © laurif

*aisées* ». L'implantation de la quasi-totalité des sièges sociaux de grandes entreprises dans le centre-ouest de la région, les logiques de localisation des industries de pointe et les stratégies des promoteurs se conjuguent alors pour renforcer la valorisation et la distinction de l'ouest de la région dans l'espace francilien.

## 5.3. Le jeu du marché foncier et les stratégies des ménages

L'analyse des processus économiques qui concourent à la polarisation sociale croissante de l'espace francilien ne serait pas complète sans évoquer le poids du

marché foncier et des stratégies résidentielles des ménages dans l'apparition de fortes disparités territoriales. Le territoire n'est pas homogène et certains espaces, parce qu'ils sont plus proches des pôles d'emplois, de services et des zones commerciales, sont ainsi plus attractifs que d'autres. Le prix que les ménages sont prêts à payer pour leur logement varie alors en fonction de la distance de ces pôles attractifs et du coût du transport<sup>5</sup>. Il dépend également de la contrainte de revenu des ménages et de leur arbitrage en fonction de la qualité du bien logement et du cadre de vie offert dans les différents sites. Mais la qualité des équipements et services et la proximité ne suffisent pas à expliquer les écarts de valeurs entre les communes de proche banlieue nord et ouest.

Selon E. Maurin, le contexte social appréhendé par les niveaux de revenu est aussi un élément décisif des choix résidentiels. Les mécanismes de la ségrégation traversent toute la société et non seulement ses franges. « La défiance et la recherche de l'entre soi, les stratégies d'évitement et de regroupement concernent à peu près toutes les catégories, à commencer par les plus favorisées ». Certains sociologues s'interrogent cependant sur le bien fondé d'une telle analyse. Selon M.P. Lefevre, la composition sociale des espaces serait une conséquence indirecte et non un critère des choix de localisation résidentielle. Elle insiste sur la diversité des raisons d'être là et sur la nécessité de déplacer le regard des caractéristiques des individus vers leurs raisons d'agir [Urbanisme, 2005].

#### 5.4. L'impact du parc social dans la différenciation socio-spatiale régionale

Il est indéniable encore aujourd'hui que la structuration sociale du territoire régional

renvoie pour partie à celle du parc de logements. Les logements sociaux tendent à être plus présents dans les espaces les moins aisés. Ainsi, 62 % du parc de logements des ZUS sont des logements sociaux. Cette situation est le résultat de nombreux facteurs, dont les politiques d'attribution des logements sociaux. Celles-ci ont été longtemps régies par des logiques plus patrimoniales que territoriales des organismes HLM et par des critères insuffisamment transparents.

Pour autant cette structuration des logements dans l'espace ne suffit pas à expliquer la géographie sociale. Tous les pauvres n'occupent pas un logement social. En 2002, 30 % des ménages pauvres franciliens sont propriétaires de leur logement ou logés gratuitement, 34 % sont locataires dans le privé et 36 % occupent un logement HLM. La paupérisation des ménages logés dans le parc social est indéniable depuis 20 ans, mais 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 moyenne régionale [Guillouet et alii, 2004]. La paupérisation du parc social a été maximale pendant les années quatre-vingt quand le développement de l'accession a contribué à écrêter le parc social de ses occupants les plus aisés et s'ouvrait au même moment aux immigrés. Entre 1984 et 2002, l'écart de revenu moyen des locataires HLM au revenu moyen des Franciliens s'est creusé, passant de -21 % à -30 %. Ce processus de paupérisation semble, par ailleurs, avoir été plus fort dans les espaces les moins aisés, renforçant ainsi les oppositions territoriales entre occupants du parc social ; c'est ce qui ressort d'observations menées entre 1992 et 1996.

Au-delà des statuts d'occupation, se dessine donc une segmentation du territoire en zones de marché, qui va des

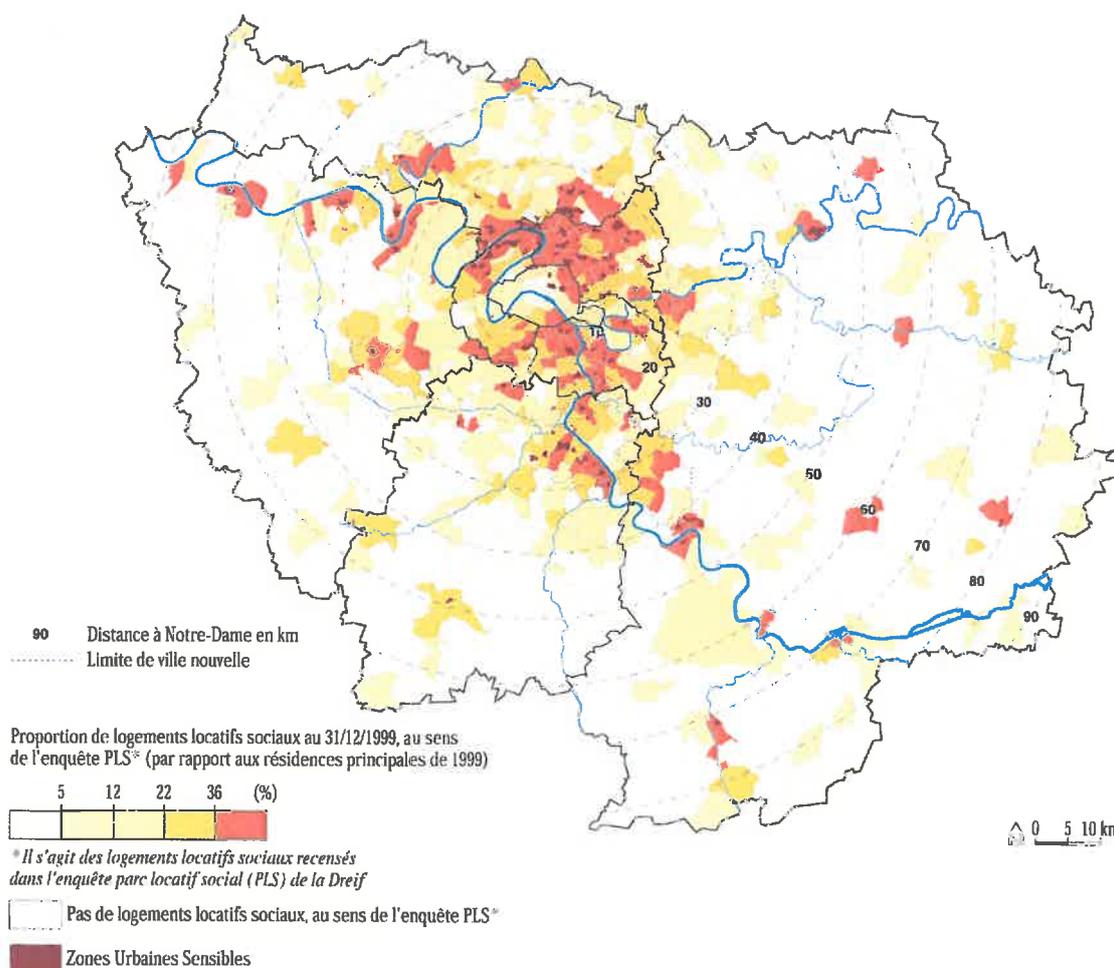
<sup>5</sup> « Le prix unitaire que le ménage est prêt à payer pour son logement est une fonction décroissante du coût du transport, donc de la distance entre ce logement et les pôles attractifs. Mais ce prix est d'autant plus élevé que le ménage dispose d'un revenu élevé. (...) Le fonctionnement libre du marché conduit chaque propriétaire de terrain constructible à vendre au plus offrant. L'équilibre du marché se traduit donc par une courbe de prix de transaction du terrain qui est maximale près des centres attractifs et décroît en s'éloignant de ces centres : tel est le phénomène de la rente foncière différentielle ». [Fitoussi et alii, 2003]



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. Le niveau de vie des occupants de chacun des

segments du parc reflète ainsi pour partie le statut social du quartier. Les écarts sont toutefois beaucoup plus marqués entre résidents du parc privé qu'entre locataires du parc social [Sagot, 2002].

### Proportion de logements locatifs sociaux en Île-de-France en 1999



Source : Atlas des Franciliens, tome 2, Insee-laurif, 2001





## DEUXIEME PARTIE



© IAURIF

## LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA SEGREGATION URBAINE



© IAURIF





Des politiques en faveur des quartiers défavorisés émergent progressivement dans les années 1970 et se développent dans les décennies suivantes. Les problèmes sociaux sont peu à peu perçus comme des problèmes localisés et des politiques territoriales sont mises en œuvre dans des quartiers qui cumulent les difficultés.

Ces politiques de développement social urbain sont regroupées depuis la fin des années 1980 sous l'appellation de « politique de la ville ». Une partie de ces interventions vise à lutter contre la ségrégation et à promouvoir la mixité sociale dans l'habitat.

L'objectif de « mixité sociale » est indissociable en France de la lutte contre la ségrégation : il en est la traduction opérationnelle directe [Lelévrier, 2001]. Mais d'autres objectifs sont aussi recherchés : améliorer les conditions de vie des habitants, revitaliser le tissu économique local par une politique de discrimination positive, introduire des mécanismes de péréquation fiscale en faveur des communes les plus démunies. Toutes ces interventions, même lorsqu'elles ne sont pas explicitement reliées à l'objectif de mixité, produisent des effets sur les populations et les quartiers concernés.

## 1. UNE LECTURE SPATIALE DES PROBLÈMES SOCIAUX

Le problème des quartiers en difficulté émerge en Île-de-France à la fin des années 1970. À partir de cette date les problèmes socio-économiques (chômage, précarité, délinquance, échec scolaire...) sont progressivement interprétés comme des symptômes d'un dysfonctionnement urbain. Une « *représentation spatialiste du malaise social* » se met en place [Chevalier, 2002].



Grands ensembles du quartier du Mont-Mesly  
© La Documentation Française, Laurif, Crif.

### 1.1. Les grands ensembles au cœur du débat

Les grands ensembles de logements sociaux sont d'emblée au cœur du débat. Leur image change profondément à partir de la fin des années 70. Au moment de leur construction, à partir du début des années 60, ils sont valorisés pour leur confort et leur modernité et ont un peuplement hétérogène. Puis ils vont peu à peu être écrêtés de leurs occupants les plus solvables et accueillir des ménages plus modestes, et notamment les familles immigrées<sup>6</sup>. Certains quartiers d'habitat social deviennent ainsi emblématiques de dysfonctionnements urbains et de difficultés sociales.

L'écho médiatique des « émeutes » de 1981 dans les banlieues de Lyon puis de celles du début des années 1990 est venu renforcer cette stigmatisation. En référence à la situation américaine, ces quartiers sont parfois assimilés à des ghettos. Ce retournement d'image n'est pas sans ambiguïté dans la mesure où ces quartiers ont été le fruit d'un fort investissement intellectuel et financier des pouvoirs publics et où ils ont obéi à un idéal technique et politique en vigueur à l'époque de leur construction [Baudin et Genestier, 2002]. Or ils sont aujourd'hui presque unanimement rejetés et constituent une

<sup>6</sup> Voir le paragraphe 1.4 sur les processus de la polarisation sociale en Île-de-France

forme d'habitat économiquement et symboliquement obsolète : « ...l'image du grand ensemble est aujourd'hui lestée d'un poids social nouveau, désigné comme le substrat de problèmes sociaux inextricablement mêlés : immigration, pauvreté, délinquance... L'histoire de leur peuplement rend partiellement compte de leur déclasserment. Mais elle ne suffit pas à expliquer la cristallisation symbolique dont ils sont l'objet » [Bourdin, Lefeuvre, 2002].

### 1.2. La mixité comme principe fondateur de la politique de la ville

L'objectif de mixité sociale est au cœur de la plupart des politiques françaises de lutte contre la ségrégation sociale [pour ce chapitre, voir Lelévrier, 2000, 2003, 2004]. La dénonciation de la concentration de populations défavorisées dans certains quartiers est unanime et perçue comme contraire aux valeurs consensuelles au plan national de justice et d'égalité. Affiché comme une des finalités de la politique de la ville, puis traduit en principes législatifs 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. 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, le principe de mixité reste aujourd'hui une référence centrale en matière d'urbanisme et de politique de la ville. 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.

### 1.3. Favoriser l'insertion des habitants

Parallèlement aux actions visant à développer la mixité, la politique de la ville a développé d'autres axes de travail : intégration urbaine du quartier dans la ville mais aussi insertion socio-économique des habitants. Dans la logique de l'insertion sociale des populations l'enjeu n'est pas de transformer le peuplement mais au contraire de valoriser les potentialités des habitants et de s'appuyer sur la vitalité de la réalité populaire de ces quartiers. Dès 1981 le rapport Dubedout appelle à « assumer la réalité populaire de ces quartiers. Lieux de conflit, mais aussi de solidarité, lieux de pauvreté matérielle mais aussi lieux de foisonnement de cultures populaires, lieux de différence mais aussi de métissage, lieux de rejet mais aussi d'insertion sociale ». Dans cette perspective les pouvoirs publics tentent de s'adapter afin de mieux répondre aux attentes et problèmes des habitants. L'objectif est de faciliter l'insertion sociale des habitants, leurs parcours résidentiels et professionnels, tout en développant relations sociales et convivialité.



Aménagement d'espaces résidentiels ©laurif

### 1.4. La place paradoxale des immigrés dans le débat public

La construction du « problème des banlieues » est concomitante à l'entrée des familles immigrées dans le logement social au cours des années 1970, suite aux opérations d'urbanisme, de résorption de l'habitat insalubre et à la politique de regroupement familial. Les étrangers sont de fait particulièrement présents dans les



quartiers en politique de la ville. Les ménages étrangers constituent ainsi 12 % des ménages franciliens mais 23 % des ménages vivant en ZUS en 1999, avec des différences sensibles selon les quartiers. Pourtant en France la politique d'accueil et d'aide à l'intégration est restée, jusqu'à peu, inexistante [Cour des Comptes, 2002]. En premier lieu n'y a pas, en France, de statistiques « ethniques » faisant référence aux origines au-delà du pays de naissance. Le contrat social y est fondé sur l'idée d'une intégration républicaine qui exclut toute référence à l'origine. Ce paradoxe « républicain » contribue à expliquer le manque de connaissances sur ces populations. L'intégration y était, jusqu'à peu,

considérée comme un processus « naturel » qu'il n'est pas nécessaire de soutenir et l'essentiel des interventions relevait des politiques dites de « droit commun ». Or celles-ci ne sont pas nécessairement adaptées à ces populations. Les mentalités sont en train d'évoluer et différentes décisions récentes<sup>7</sup> témoigneraient d'une rupture intellectuelle et politique par rapport à la tradition française [Simon, 2004]. La « question immigrée » traverse en effet aujourd'hui l'école (la question du foulard), le logement (les politiques dites de « rééquilibrage social » et d'évitement des ghettos), ou encore le travail social (« femmes relais », etc.) [de Rudder, 2002].

## 2. LES POLITIQUES TERRITORIALES DE LUTTE CONTRE LA SEGREGATION : GRANDES ETAPES ET ORIENTATIONS NATIONALES

### 2.1. Fin des années 1970 : les prémisses

La politique de la ville naît en France avec la mise en place des opérations Habitat et Vie Sociale en 1977<sup>8</sup>. Ces opérations concernent une cinquantaine de grands ensembles de logements sociaux. Après s'être préoccupé de la qualité de l'habitat ancien après la seconde guerre mondiale, l'État mesure en effet les premières difficultés au sein des constructions massives d'habitat collectif social des années cinquante et soixante. L'objectif des opérations HVS est alors de lutter contre la dégradation de ces ensembles résidentiels. Les principes méthodologiques de la politique de la ville y sont d'emblée présents : partenariat par la signature d'une convention, transversalité de l'action au travers de l'implication de différents Ministères, participation des habitants.

L'objectif de mixité sociale à l'échelle des quartiers est affiché comme prioritaire<sup>9</sup>. Dans les opérations HVS il doit passer par la diversification de l'offre de logements et le retour au développement économique de ces espaces souvent uniquement résidentiels. La logique de ces actions

consiste à améliorer la qualité de l'habitat et des services afin d'y ramener les classes moyennes, et de diminuer la concentration des populations en difficulté afin de faciliter l'intégration du quartier et de ses habitants à la ville. Dans les faits les opérations HVS se sont principalement traduites par des réhabilitations de logements et ont été, à ce titre, parfois critiquées.

### 2.2. Les années 1980 : la politique de développement social des quartiers

L'alternance politique de 1981 donne une impulsion nouvelle à la politique territorialisée de lutte contre l'exclusion.

La Commission nationale de développement des quartiers, présidée par H. Dubedout, publie en 1983 un rapport intitulé « Ensemble refaire la ville ». Celui-ci énonce les principes du programme de développement social de quartiers (DSQ) : partenariat et contractualisation entre l'État et les collectivités locales, transversalité des actions menées, expérimentation, implication

<sup>7</sup> Le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a prôné la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration destiné aux nouveaux entrants qui devrait être généralisé en 2005. La politique de lutte contre les discriminations a été renforcée avec la mise en place d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité en 2005.

<sup>8</sup> Le terme date de 1988.

<sup>9</sup> En 1973, une circulaire, dite « Guichard » du nom de son auteur, avait constitué une première traduction juridique explicite de l'objectif de mixité et appelle à la diversification de l'habitat et des fonctions urbaines des grands ensembles. Faute de traduction juridique précise, ce texte restera sans effets, mais il pose les termes d'un débat sur l'échelle et les outils de la mixité sociale qui seront repris au début des années 1990.



Porte de Pouchet, Paris - ©laurif

des habitants, soutien aux associations, création de nouveaux métiers...

Les communes jouent un rôle central dans la mise en œuvre des actions, avec l'appui d'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. L'enjeu est de favoriser l'insertion sociale des habitants, de lutter contre l'exclusion, de favoriser le développement de quartiers en difficulté.

En 1981, 16 quartiers sont concernés. La politique de DSQ est ensuite inscrite dans les contrats de plan État-Région pour la période 1984-1988 et 188 conventions DSQ sont signées. Durant cette période le choix des quartiers se fait d'abord sur une base locale et politique. Les conventions reconnaissent l'existence de disparités territoriales. Leur objectif est plutôt de compenser les effets négatifs de ces disparités, de donner aux partenariats locaux des moyens pour améliorer les conditions de vie des habitants.

Les actions menées concernent des domaines très variés, situés au carrefour de l'urbain, du social et de l'économique. Plusieurs d'entre elles se sont pérennisées, par exemple depuis 1982 le programme Ville Vie Vacances qui finance des projets éducatifs sportifs, culturels ou ludiques pour les jeunes âgés de 11 à 18 ans résidant dans des quartiers en difficulté. On peut citer aussi les régies de quartier, les ateliers santé-ville, les maisons de la justice et du droit, les maisons des parents, les centres administratif multiservices...

De nouveaux métiers destinés à faciliter l'adaptation des services aux attentes des usagers se sont aussi pérennisés et parfois diffusés au-delà des quartiers de la politique de la ville (agents de médiation dans les transports en commun, femmes-relais,

correspondants de nuit...). Une des principales avancées de la politique de la ville est sans doute d'avoir contribué à des innovations dans le fonctionnement des services rendus aux habitants des quartiers défavorisés.

### 2.3. À partir du début des années 1990 : du quartier à la ville , contractualisation et péréquation

Un tournant s'amorce à la fin des années 80 avec la création d'instances nationales telles que le Conseil national des villes (CNV), la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), puis le Ministère de la Ville. Celles-ci témoignent d'un mouvement d'institutionnalisation de la politique de la ville. Le développement social de quartier devient développement social urbain (DSU) marquant ainsi le changement d'échelle du quartier à la ville.

En 1989, une circulaire du Premier Ministre de l'époque réaffirme le principe de la transversalité des actions et introduit un nouveau principe de pluralité des niveaux d'intervention. Les solutions doivent être cherchées aux différents niveaux territoriaux : le quartier, la ville et l'agglomération. Le choix des territoires concernés par la politique de la ville fait l'objet de négociations entre l'échelon politique local et les instances nationales et régionales.

Au niveau communal ou intercommunal le projet est énoncé dans un document contractuel unique –le contrat de ville- signé par l'État et la collectivité locale. Généraliste, le contrat de ville regroupe des volets thématiques sur l'habitat, la prévention, l'éducation, la culture, l'insertion et l'emploi, le développement local... Il traite à la fois des actions menées dans les quartiers prioritaires et des actions menées à l'échelle de l'agglomération. Au niveau régional le cadre d'intervention de la politique de la ville s'inscrit dans les différents Contrats de Plan État-Région du 10<sup>ème</sup> plan (1989-1993), du 11<sup>ème</sup> plan (1994-1999) puis du 12<sup>ème</sup> plan (2000-2006).

Cette contractualisation permet une pérennisation des engagements financiers de chacun des partenaires. Notons que



l'effort financier national en faveur de la politique de la ville a régulièrement progressé lors de la dernière décennie jusqu'en 2002.



Grand ensemble dans le Val d'Oise© laurif

À cette date, à mi-parcours du contrat de plan, il était de 7 milliards d'euros dont près des 2/3 en provenance de l'État. Dans la loi de finances pour 2005, l'effort national affiché est de 6,4 milliards d'euros dont près des 2/3 en provenance de l'État. Même si le budget national en faveur de la politique de la ville semble constant, la répartition des budgets financiers connaît de profonds changements. L'effort national est attribué de manière beaucoup plus marquée en direction des communes bénéficiant de la DSU. Toutefois, compte-tenu des changements législatifs et institutionnels en cours<sup>10</sup> et des profonds bouleversements des circuits de financement et des règles comptables, il est difficile de comparer dans le temps l'effort national en faveur des quartiers en difficulté.

Parallèlement durant cette période la loi du 13 mai 1991 traite de la question des disparités de ressources entre communes. Afin de compenser d'importants écarts de richesse fiscale entre communes elle met en place la Dotation de Solidarité Urbaine qui s'exerce à l'échelle nationale et le fonds de solidarité de la Région Île-de-France (FSRIF) qui s'exerce à l'échelle régionale [Atlas des franciliens, 2002].

Ces mécanismes contribuent à « l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ». La sélection des communes bénéficiaires s'appuie sur le calcul d'un « indice

synthétique de ressources et de charges »<sup>11</sup>.

#### 2.4. La mixité, outil de rééquilibrage social des quartiers en difficulté

La question de la mixité reste posée durant cette période à l'échelle du quartier. Les politiques visant à améliorer l'attractivité des quartiers défavorisés sont mises en place localement par les communes, en lien avec les organismes bailleurs, au travers d'opérations de réhabilitation du bâti et de politiques de peuplement des sites. Elle devient un outil de « rééquilibrage social des quartiers en difficultés ».

Certaines opérations de réhabilitation se font plus ambitieuses, recherchant une transformation plus profonde de la trame urbaine des quartiers concernés. Le recours aux démolitions d'immeubles et à la redéfinition des espaces (Banlieue 89, Grand Projet Urbain) sont envisagés, mais ces projets de transformation radicale ont rencontré de nombreux obstacles et sont restés limités dans leurs effets.

Des opérations plus ponctuelles sont également menées dans une perspective de diversification de l'offre d'habitat – programme de logements intermédiaires, d'accession à la propriété, de logements étudiants ou de résidences pour les personnes âgées... L'innovation architecturale est parfois au rendez-vous avec la construction de maisons de ville ou de petits bâtiments de facture plus résidentielle. Les collectivités locales travaillent aussi sur des programmes mêlant activités, commerces, équipements et services à l'habitat.

Ces projets sont restés peu nombreux et leurs effets en termes de mixité et de revalorisation des quartiers limités, l'accent ayant été mis principalement sur la réhabilitation physique des bâtiments. A la fin des années 1990, un vaste programme de renouvellement urbain est mis en œuvre. Le Ministère de l'Équipement y a joué un rôle décisif en partenariat plus ou moins étroit avec les instances chargées de la politique de la ville.

Ce programme vise à nouveau une transformation ambitieuse des quartiers

<sup>10</sup> La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances va modifier profondément l'architecture de toutes les politiques publiques. Elle aura des répercussions particulièrement importante sur la politique de la ville.

<sup>11</sup> Bien que les critères soient différents de ceux utilisés pour la sélection des zones urbaines sensibles ou des territoires en contrat de ville, il existe néanmoins de nombreux recouvrements.

permettant leur revalorisation foncière à travers plusieurs procédures : Grands Projets de Ville et Opérations de Renouvellement Urbain (2000).

Il s'agit d'intégrer un projet de développement d'un quartier, notamment par son évolution physique et sa requalification, dans un projet global de la ville ou de son agglomération.

Le remaniement du dispositif du financement du logement social qui a lieu à la même époque (juillet 1999) intègre également la problématique de la mixité sociale et du renouvellement de l'offre sociale. Les anciennes catégories de financement sont ainsi remplacées par deux types de financements, l'un spécifique, destiné aux personnes qui rencontrent des difficultés d'insertion (le Prêt Locatif Aidé d'intégration) et l'autre, plus universel visant à offrir aux organismes constructeurs un produit unique simplifié (Le Prêt Locatif à Usage Social). Un des objectifs de cette réforme est de favoriser la mixité sociale au sein de chaque nouveau programme de logement en permettant à des catégories de ménages ayant des revenus divers d'accéder au même type de logements : 30 % des logements d'un programme sont ainsi réservés aux ménages qui disposent de revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources, mais 10 % des locataires peuvent disposer de revenus supérieurs (au maximum 120 % des plafonds).

## 2.5. De la LOV à la loi SRU, la mixité à l'échelle de la commune

En parallèle, dès le début des années 1990, l'objectif de mixité sociale s'étend au-delà de l'action sur les quartiers et devient un principe d'intervention législatif, pensé à l'échelle des villes et des agglomérations. « La notion de mixité, loin de rester un objectif cantonné à la politique de la ville devient (progressivement) le leitmotiv de toutes les politiques urbaines » [Lelévrier, 2003].

La Loi d'Orientation pour la Ville (LOV), promulguée en juillet 1991, cherche ainsi à s'attaquer directement au processus de la ségrégation spatiale et non plus seulement à en corriger les effets. Elle pose les premières mesures juridiques visant à une meilleure

répartition géographique du parc social. La loi entend lutter contre la spécialisation des espaces urbains, en imposant notamment dans les grandes agglomérations la mixité du logement privé et social par l'introduction d'un seuil de 20 % de logements sociaux à atteindre par toutes les communes. Elle vise ainsi un meilleur équilibre entre les territoires dans l'accueil des populations défavorisées. Le logement social devient l'outil privilégié de ce rééquilibrage territorial. Cette loi sera cependant peu suivie d'effets. Des décrets viendront rapidement la vider de son contenu. La loi relative à la diversité de l'habitat de 1995 en « édulcorera » le contenu (élargissement de la définition du parc social considéré, retrait de la soumission des constructeurs à une participation à la diversité de l'habitat, etc.).

En décembre 2000, un nouveau texte, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (loi SRU), en reprend les grands principes et se fixe pour objectif « d'assurer la mixité sociale dans des villes plus équilibrées, grâce à une plus grande diversité de l'habitat à l'échelle des quartiers, de la commune, et de l'agglomération ». L'État cherche à être le garant « d'une meilleure répartition spatiale de l'offre de logements locatifs sociaux sur le territoire des grandes agglomérations en essayant de vaincre les égoïsmes locaux par la contrainte financière et la menace de sanctions » [Fribourg, ADEF, 2001].

Cette loi met en œuvre les mêmes leviers que la LOV mais se dote de moyens coercitifs plus importants. Toutes les communes de plus de 3 500 habitants en province et 1 500 en Île-de-France, situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants (contre 200 000 dans la LOV), sont tenues d'offrir au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire. Elles ont 20 ans pour atteindre cet objectif mais doivent accroître d'au moins 15 % chaque année leur parc social. A défaut de remplir ces objectifs un prélèvement annuel est institué, correspondant à 152 euros par logement social manquant (déduits les frais engagés pour produire des logements sociaux).

### Encadré 2 : La mixité, une notion floue

Le caractère ambitieux et flou de la notion de mixité a été souvent souligné. Cette notion qui apparaît comme une valeur consensuelle aujourd'hui, n'est pas définie précisément par les textes de loi. Le terme renvoie à des orientations différentes selon qu'il désigne une politique de peuplement et de diversification des fonctions et de l'offre d'habitat menée à l'échelle du quartier ou une politique menée à l'échelle de l'agglomération (dispersion des plus pauvres et rééquilibrage du logement social entre communes) [Lelevrier, 2000].

Une des difficultés dans l'application locale du principe de mixité réside dans le choix des critères et dans celui de l'échelle à laquelle le mettre en œuvre. Faut-il, comme cela est souvent le cas, tenter de limiter le nombre de grandes familles au profit des ménages de petite taille ? Une fois les critères établis comment « mixer » ces différentes catégories de populations ? Des risques de discrimination apparaissent. L'absence d'évaluation des politiques menées au nom de ce principe tant au niveau du quartier que de l'agglomération n'a pas contribué à clarifier le débat.

Les présupposés sur lesquels s'appuie cette notion ont aussi été largement discutés par les chercheurs. Des études sociologiques parfois anciennes ont montré que la cohabitation de catégories sociales différentes ne produit pas nécessairement des relations sociales harmonieuses [Chamboredon et Lemaire, 1972 ; Althabe et alii., 1985]. D'autres ont souligné le rôle joué par la proximité géographique dans le maintien de réseaux de solidarité dans les quartiers ouvriers ou l'importance que pouvait prendre un quartier, même stigmatisé, dans la construction de l'identité. Certains préconisent une meilleure prise en compte de ces solidarités par les politiques de peuplement, alors que d'autres évoquent les dangers du communautarisme dans ces quartiers populaires...

Mais de quelles solidarités et de quelles appartenances parle-t-on ? Les catégories socioprofessionnelles auparavant utilisées pour différencier les groupes sociaux sont de moins en moins opératoires dans un contexte de précarisation du rapport au travail et de dilution du sentiment de l'identité ouvrière. Il est difficile aujourd'hui faute d'enquêtes de terrain suffisantes, de déterminer les bases sur lesquelles se construisent les appartenances et les réseaux relationnels dans ces quartiers populaires et de comprendre les processus de recomposition des identités.

La loi contraint aussi les auteurs de documents d'urbanisme à promouvoir la mixité et la lutte contre la ségrégation urbaine. Les différents documents d'urbanisme doivent « déterminer les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité dans l'habitat ... ». Ce sera notamment le cas des Programmes Locaux de l'Habitat dont le caractère « intégrateur » a été renforcé par la loi sur les libertés et responsabilités locales d'août 2004.



Quartier d'habitat, PARIS 13<sup>ème</sup> - © laurif

### 2.6. En 1996, la rupture du Pacte de relance et l'essor des politiques de discrimination positive

Avec l'introduction d'un traitement différencié des entreprises situées sur des territoires en difficultés, l'État français expérimente un mode d'intervention qui s'apparente à une politique de « discrimination territoriale positive ». Cette politique est mise en place en 1996 avec le Pacte de relance pour la ville. Le principe est de favoriser le développement économique de territoires infra-communaux en grandes difficultés. Ces quartiers sont délimités de façon réglementaire à partir d'indicateurs statistiques précis. Un appareil d'évaluation statistique des effets de la mise en œuvre de ces politiques sur ces territoires se met progressivement en place.

Le Pacte de relance crée un zonage « en poupées russes » qui emboîte trois types de territoires faisant l'objet de dérogations graduées en fonction de la gravité de leur situation socio-économique. Les ZFU sont un sous-ensemble des ZRU, elles-mêmes sous-ensemble des ZUS.

- Les 750 ZUS correspondent aux "grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradés connaissant un déséquilibre accentué entre l'emploi et l'habitat", retenus dans le cadre de la Loi d'Orientation sur la Ville en 1993 et pour lesquels les villes étaient déjà autorisées à exonérer de taxe professionnelle les entreprises nouvelles.
- Les 375 ZRU forment un sous-ensemble des zones urbaines sensibles. Le classement en ZRU s'établit à partir d'un indice synthétique construit avec des données statistiques disponibles au niveau des quartiers : taux de chômage, pourcentage de jeunes et de non diplômés.
- Les 86 ZFU (dont 23 en Île-de-France) correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les caractéristiques les plus dégradées en termes de chômage, de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes concernées.

Ce dispositif des ZFU vise la revitalisation du tissu économique de quartiers de plus de 10 000 habitants, dont le parc de logement social est important et les habitants fortement touchés par le chômage. Les entreprises qui s'y implantent bénéficient d'aides financières dont des exonérations de charges sociales, patronales ou fiscales. En contre partie les entreprises doivent embaucher 20% de leur nouvel effectif au sein des quartiers prioritaires. L'emploi est considéré comme une des clés permettant une meilleure intégration sociale et une des réponses à la lutte contre l'exclusion sociale.

Ce mode d'intervention, validé par l'Union européenne, diffère notablement de ceux utilisés par la politique de la ville, notamment par l'application d'un régime hiérarchisé et préétabli de dérogation dans le cas des ZUS, ZRU et ZFU.

Cette politique volontariste de revitalisation économique des territoires urbains les plus dégradés, lancée depuis 1997, a été controversée. Les gouvernements qui se

sont succédés depuis ont souhaité, soit apporter des modifications réglementaires importantes, soit annoncer une disparition du principe de discrimination positive en faveur de certains quartiers. Cette instabilité a pendant quelques temps fragilisé cette démarche.

En 2004, le dispositif est toutefois relancé par l'intermédiaire de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>12</sup>. Le nombre de ZFU augmente : 85 ZFU accueillent en France des entreprises souhaitant développer leurs activités au sein de territoires défavorisés. En Île-de-France, ce sont 14 nouvelles zones qui sont alors créées, portant à 23 le nombre de ZFU franciliennes. La clause d'embauche des nouveaux emplois passe à 1/3 des salariés habitant dans l'ensemble des Unités Urbaines des ZUS de la Région.

## 2.7. À partir de 2003, l'accent est mis sur la rénovation urbaine

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003, dite loi « Borloo », met en place un Programme de Rénovation Urbaine dans les Zones Urbaines Sensibles. La loi du 19 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale renforce les moyens accordés à ce Programme de rénovation urbaine. Celui-ci fixe pour les 8 ans à venir des objectifs quantitatifs ambitieux de démolition, reconstruction, réhabilitation.

La rénovation urbaine succède au renouvellement urbain. Avec la terminologie c'est aussi la méthode qui change. Une Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) est créée. Celle-ci mutualise les financements de l'État, de l'Union Sociale pour l'Habitat<sup>13</sup> des collecteurs du 1% logement, de la CDC. L'ANRU est un « guichet unique » pour les financements des projets portés par les collectivités locales. Une loi de programmation pluriannuelle garantit les moyens financiers mis à disposition. Cette agence devient, avec la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), la seule organisation nationale mettant en oeuvre les interventions de l'État en matière de politique de la ville. L'État annonce la mobilisation de plus de 30 milliards d'euros consacrés à la

12 Loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 dite loi Borloo.

13 Auparavant appelée Union Nationale des Fédérations d'organismes HLM.



« restructuration en profondeur des quartiers essentiellement en ZUS ». Ce volet visant la « rénovation urbaine et le politique de la ville » a comme objectif de prolonger les efforts de l'État en matière de mixité sociale et de développement durable<sup>14</sup>, le réaménagement d'espaces publics, la construction d'habitat de « qualité » ou la réhabilitation de logements.

L'État s'est donc engagé dans « la réalisation de 250 000 logements locatifs sociaux, 400 000 réhabilitations ou restructurations lourdes et 250 000 démolitions de logements vétustes ». Il annonce que les crédits consacrés par l'État à la mise en œuvre du programme de rénovation sont fixés à 4 milliards d'euros pour la période 2004-2011. Parallèlement le programme encourage la réalisation d'opérations d'aménagement urbain, de résidentialisation<sup>15</sup> la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, mais aussi tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

Ces investissements massifs dans les quartiers sensibles doivent être menés selon les principes du développement durable. Ils ont pour objectif de conduire à davantage de mixité sociale. L'objectif de mixité sociale reste très présent à travers des opérations importantes de démolition – reconstruction des sites les plus dévalorisés, les logements démolis pouvant être reconstruits hors du quartier, et par le biais d'opérations de « résidentialisation » qui visent une revalorisation progressive des sites et un changement des usages.



Opération de résidentialisation - © laurif

La loi Borloo contient également des propositions innovantes, comme par exemple : la création des maisons de l'emploi, le renforcement des Missions Locales, la création d'internats de réussite éducative et le développement des moyens en ZEP ou la création des « pôles d'excellence éducative », ...

La Loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005 apporte une amélioration importante en termes de lutte contre les disparités financières des communes. Elle propose une réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) au bénéfice des communes « pauvres ». Le montant de la DSU doit être augmenté et passer de 600 millions à 1 milliard d'euros, la dotation doit être concentrée sur les communes confrontées aux charges socio-économiques les plus lourdes, les communes en politique de la ville. Seraient ainsi dotées plus largement les communes ayant une part importante de leur population en Zone Urbaine Sensible et celles ayant une part importante de leur population en Zone Franche Urbaine. En 2005 l'augmentation est évaluée à 34,9% en Île-de-France et 20% pour la France entière.

<sup>14</sup> L'objectif de mixité sociale et de développement durable a été rajouté dans le texte de loi, lors du débat parlementaire. Le texte de loi emploie fréquemment les termes « d'équité sociale et territoriale » et de cohésion nationale.

<sup>15</sup> Résidentialisation : opérations de restructuration des espaces publics de proximité dans les quartiers de grands ensembles, voulant restaurer une organisation urbaine traditionnelle (îlots, rue), la récréation d'unités résidentielles plus petites et plus identifiables, privatisées et plus sécurisées...

## Du renouvellement urbain à la rénovation urbaine



*Ouverture de voies et création de ronds-points dans un grand ensemble ©laurif*



*Construction de logements ©laurif*



*Opération de rénovation urbaine ©laurif*



## 2.8. Les aides de l'Europe : un dispositif supplémentaire de soutien aux actions nationales et régionales

Les politiques territoriales de l'Union Européenne interviennent aussi au sein de régions françaises et essentiellement en Île-de-France où les écarts de richesses entre quartiers sont les plus marqués. Le choix des territoires bénéficiant des programmes européens dépend de critères comparables à ceux observés pour la délimitation de la géographie prioritaire en France.

Ces territoires, localisés pour une grande majorité dans la première et seconde couronnes franciliennes, peuvent aussi bénéficier des Objectifs 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 à des dispositifs nationaux comme les Grands Projets de Ville, les ZUS, ZRU ou 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. L'aide européenne reste toutefois limitée à quelques sites concernés au niveau national par des politiques territoriales spécifiques. Quatre sites franciliens ont élaboré un PIC URBAN II: Mantes, Grigny/Viry-Chatillon, Val-de-Seine et Clichy-Montfermeil.

## 2.9. Principales tendances

Depuis le début des années 1990 plusieurs rapports ont produit un bilan argumenté des insuffisances de cette politique [Delarue, 1991 ; Sueur, 1998 ; Cavallier, 1998 ; Bravo, 1999 ; Cour des Comptes, 2002]. Les critiques sont nombreuses : manque d'efficacité, complexité et faible lisibilité en raison de l'empilement de procédures...

Les évaluations, lorsqu'elles sont réalisées, font un bilan beaucoup plus nuancé et soulignent aussi les apports concrets de ces dispositifs. Les défenseurs font aussi remarquer, à juste titre, la faiblesse des moyens mobilisés au travers de cette politique. Le débat est sans fin et semble avoir un impact limité sur les mesures engagées. Les analyses sur le sens des évolutions de cette politique sont d'ailleurs aussi nombreuses que diverses.

Compte-tenu du thème de notre étude, deux évolutions de fond peuvent être soulignées. La première concerne la montée en charge progressive du principe de mixité qui s'affirme comme un des principaux référents des politiques de lutte contre la ségrégation. Au cours des années 90 la recherche de la mixité change d'échelle, dépassant le quartier pour englober la ville puis l'agglomération. La notion est au cœur des projets de rénovation urbaine qui s'élaborent aujourd'hui. Cette montée en charge s'accompagne d'une transformation de la notion même de quartier. En 1996, le Pacte de relance pour la ville constitue la première rupture. Avant, le choix des quartiers était principalement local et politique. A partir de cette date, le choix se normalise et se rationalise, s'appuie sur une batterie d'indicateurs socio-économiques. La notion de quartier évolue et devient un périmètre dont les frontières réglementaires sont clairement identifiées.

Cette tendance est aussi renforcée par la loi d'août 2003 qui concerne des territoires réglementaires (les ZUS) et met en place un observatoire national des ZUS destiné à observer les écarts quantitatifs entre ces périmètres et le reste de la ville.

### 3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ÎLE-DE-FRANCE

L'Île-de-France a été d'emblée fortement concernée par la politique de la ville. La composition de sa population et les caractéristiques urbaines de ses quartiers expliquent cette implication. En 1999, 12% des Franciliens vivent dans un quartier en Zones Urbaines Sensibles. L'Île-de-France est la première région française par le nombre de bénéficiaires des dispositifs

liés à la politique de la ville. Sans être exhaustif nous présenterons, dans cette partie, les principales tendances d'évolution de cette politique de solidarité, notamment en termes de choix des territoires concernés et d'élaboration d'une politique régionale et partenariale.

#### Les territoires et les procédures en Île-de-France

	Année de lancement	Nombre de quartiers concernés	Principales caractéristiques des territoires
Habitat et vie sociale	1977	13 quartiers	Critères socio-urbains et choix politique
Développement social des quartiers	1984	63 quartiers	Critères socio-urbains et choix politique
Contrats de ville inscrits dans le 10 <sup>ème</sup> plan	1988-1994	13 sites expérimentaux en 1992 en France	Critères socio-urbains et choix politique
Contrats de ville inscrits dans le 11 <sup>ème</sup> plan	1994-2000	38 contrats de ville 8 Grand Projet Urbain	Critères socio-urbains et choix politique
Pacte de relance 1996	1996	174 ZUS 9 ZFU	Définition réglementaire
Contrats de ville inscrits dans le 12 <sup>ème</sup> plan	2000-2006	43 contrats de ville regroupant 143 communes, 19 GPV 19 ORU	Critères socio-urbains et choix politique
Loi du 1 <sup>er</sup> août 2003	2003	157 ZUS, 23 ZFU	Définition réglementaire
Programme nationale de rénovation urbaine	2003	Définition d'un « cœur de cible » parmi les 157 ZUS	-
Transfert de compétences de l'État vers les agglomérations	2004	Aide à la pierre vers les départements pour la gestion du Fonds de solidarité logement	
Plan de cohésion sociale	2005	Trois piliers : L'emploi Le logement L'égalité des chances	



### 3.1. Multiplication des dispositifs et augmentation du nombre de sites

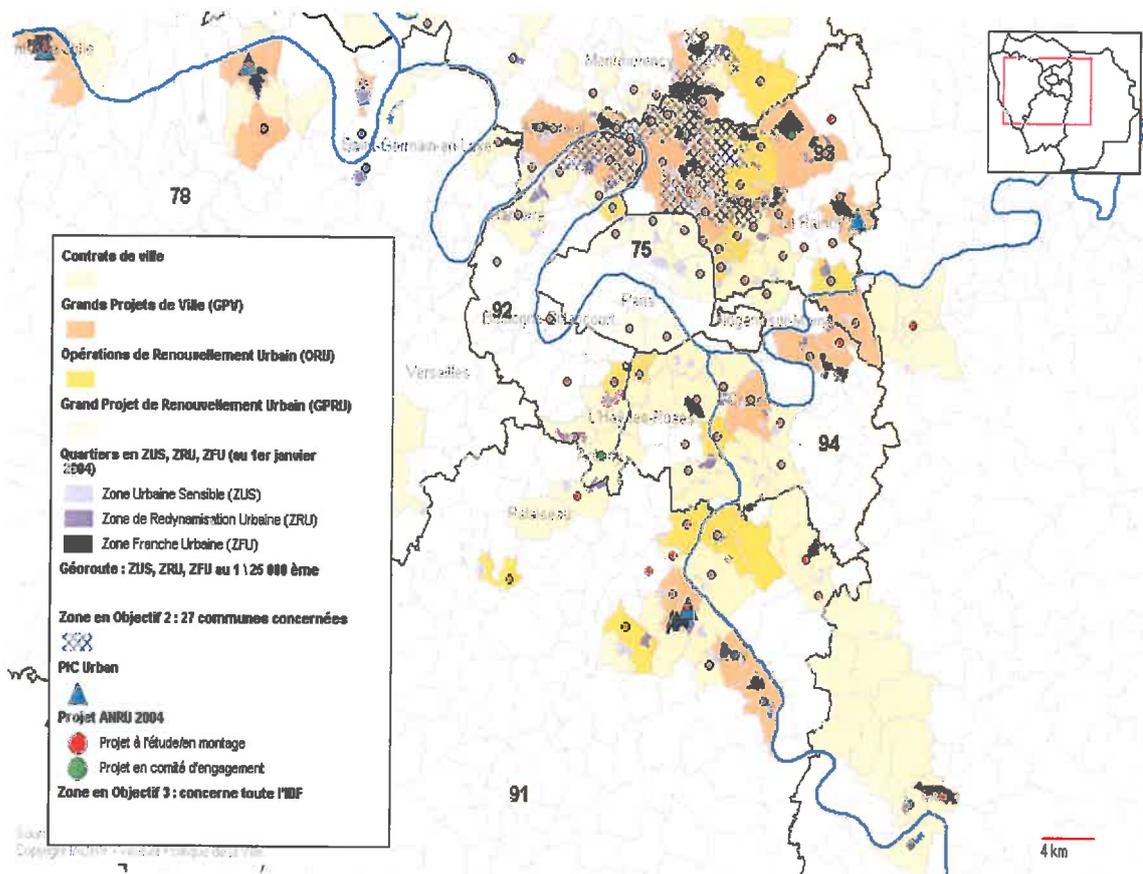
L'Île-de-France n'échappe pas à la tendance nationale à l'augmentation du nombre de quartiers concernés par la politique de la ville. Elle n'échappe pas non plus à l'empilement des procédures et des zonages. Fin 1970, neuf quartiers étaient dans la procédure HVS, au milieu des années 80, 64 étaient impliqués dans la procédure DSQ. Durant le 12<sup>ème</sup> plan 2000-2006 c'est 142 communes qui sont impliquées dans la politique de la ville. A l'intérieur de cet ensemble vaste et hétérogène certains quartiers font l'objet de mesures spécifiques parce qu'ils cumulent des difficultés plus fortes.

Cette distinction se met en place au milieu du 11<sup>ème</sup> plan avec la procédure de Grand Projet Urbain qui s'applique d'abord sur 8 quartiers avant d'être élargie à 19 quartiers dans le cadre du 12<sup>ème</sup> plan.

Ces 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 réglementaire ceux-ci ont des périmètres clairement définis et circonscrits. La plupart –mais pas tous- se situent à l'intérieur des contrats de ville.

## Carte des territoires et des procédures en Île-de-France en 2004



La création du programme de rénovation urbaine en 2003 vient encore compliquer la situation en introduisant un troisième type zonage. Les territoires bénéficiaires du programme sont officiellement les 157 quartiers d'Île-de-France classés en Zones Urbaines Sensibles. Dans les faits un choix plus restreint et évolutif a été opéré sur des quartiers dits « cœur de cible ».

44 quartiers franciliens ont d'abord été choisis. Cette liste a ensuite été élargie à 55 quartiers en Île-de-France, et devrait l'être encore dans les prochains mois. À titre exceptionnel des quartiers qui ne sont pas classés en zones urbaines sensibles mais présentent des caractéristiques économiques et sociales analogues peuvent, d'après les termes de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, être intégrés dans le programme de rénovation urbaine.

Au 15 mars 2005, dix sites franciliens avaient signé une convention de rénovation urbaine avec l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) et onze étaient passés avec succès devant le comité d'engagement. 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. Le coût total prévisionnel du projet est très variable, oscillant entre 35 millions d'euros pour le montant le plus bas (Pierrefitte) et 324 millions d'euros pour le montant le plus élevé (Montfermeil). Le coût moyen du projet est de plus de 117 millions d'€.

Il y a donc 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 (ZUS, ZFU), et ceux de l'ANRU. La multiplicité des dispositifs rend l'action publique complexe et les coordinations ne sont pas toujours suffisantes. De plus la question du « bon » niveau géographique d'exercice de la solidarité reste posée en Île-de-France.

Le rapport d'évaluation du volet politique de la ville du précédent contrat de plan Etat-Région soulignait déjà les difficultés de la contractualisation entre les partenaires d'Île-de-France. Il mettait en

lumière le manque de lisibilité et de coordination entre les interventions menées sur un même territoire en vue de lutter contre l'exclusion. Il réaffirmait néanmoins la pertinence du principe de contractualisation en Île-de-France. Sa première recommandation était la désignation d'un « chef de file ».

Ces remarques restent aujourd'hui pleinement d'actualité. La complexité des problèmes d'exclusion en Île-de-France rend en effet indispensable d'agir aux différents niveaux territoriaux (régional, intercommunal, local). L'interdépendance entre les processus produisant les disparités territoriales en Île-de-France rend illusoire la recherche d'une échelle unique d'intervention. L'instance d'évaluation du précédent contrat de plan proposait de choisir l'échelle régionale pour une mise en cohérence de la politique de la ville. Cela n'a pas été l'option choisie jusqu'alors.

### 3.2. La mise en oeuvre d'une politique régionale et partenariale

La politique de solidarité à l'égard des quartiers dégradés a été impulsée par l'État et mise en œuvre de manière partenariale. En Île-de-France la région intervient, conjointement avec l'État, dans le cadre du contrat de plan. Le Contrat de Plan État Région 2000-2006 fait de la lutte contre les disparités sociales et territoriales un enjeu important. Son article 19 « *Politique de la ville et requalification urbaine* » définit le cadre d'intervention de la politique de la ville en Île-de-France et formalise les engagements de l'État et du Conseil Régional. La mixité de l'habitat et la diversification des fonctions y sont considérées comme des moyens pour favoriser la lutte contre la fracture sociale et urbaine.

La délibération du Conseil Régional du 14 novembre 1999 fixe les nouvelles modalités d'intervention régionale en matière de politique de la ville. La Région accompagne les subventions de l'État sur les actions relevant de l'investissement (réhabilitations, équipements, aménagements, locaux...) depuis 1984 et les actions relevant du fonctionnement



depuis 2000 (soutien aux associations...). En Île-de-France, les enveloppes financières contractualisées dans le cadre de l'article 19 du dernier CPER 2000-2006 sont d'un montant de 518,3 millions d'euros, soit près de 304,9 millions d'euros pour l'État et 228,7 millions d'euros pour le Conseil régional [Guigou, Mandon, 2003].

Les contrats de ville doivent s'achever fin 2006. Des incertitudes demeurent sur l'avenir de ces dispositifs qui n'ont pas encore fait l'objet des évaluations initialement prévues. Depuis deux ans, ils ont de plus pâti d'une mobilisation des énergies sur le montage des dossiers ANRU et, pour le volet fonctionnement, de gels ou de diminution de crédits. Les Assises nationales de la Ville organisées par l'État en avril 2005 et les Assises régionales de la Ville organisées par le Conseil Régional en juin 2005 ont commencé à apporter des éléments de réponses. A la suite de ces Assises, l'État a d'ores et déjà annoncé la relance d'une nouvelle génération de contrats de ville et le départ d'une réflexion sur une nouvelle politique de la ville. La Région a de son côté manifesté sa volonté de maintenir un engagement fort en faveur des quartiers en difficulté, en concertation avec les élus locaux. Les nouvelles modalités de son intervention feront l'objet d'une délibération fin 2005.

### 3.3. La mise en œuvre du programme de rénovation urbaine

En réaffirmant le principe de mixité comme le garant de la cohésion sociale dans les quartiers populaires, la loi du 1<sup>er</sup> août adopte une posture volontariste. Elle fait le pari que la valorisation des quartiers en difficulté contribuera à une diversité de populations dont elle attend des effets sociaux positifs. Le moyen choisi pour atteindre cet objectif est d'abord de créer une offre nouvelle de logements dans les quartiers en difficulté en diminuant la part de logements sociaux. En Île-de-France dans les cinq ans à venir, 28 000 logements doivent être construits, 30 000 démolis et 72 000 réhabilités dans les sites concernés par le programme de rénovation

urbaine. L'analyse des premières conventions signées montre qu'un tiers des logements démolis doit être reconstruit dans le quartier, les deux tiers restants ailleurs, à l'échelle de la commune, de l'intercommunalité ou du département. L'intention est de s'appuyer sur les démolitions pour « faire de la mixité » dans le quartier en construisant une offre d'habitat diversifiée (accession, maisons de ville, logements intermédiaires, locatif privé...). L'offre nouvelle vise à maintenir sur place les ménages les plus stables et les plus solvables en leur offrant l'opportunité de réaliser sur place leur parcours résidentiel. L'intention est aussi d'attirer de nouvelles catégories de ménages solvables dans le quartier.

S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets sociaux de ces opérations, des études en cours tendraient à identifier des décalages entre les intentions initiales et la mise en œuvre concrète des principes. Elles tendraient à montrer que le « processus de filtrage opéré par le relogement entre les différentes catégories de ménages conduit plutôt à faire partir ailleurs les plus solvables, tandis que restent les populations considérées comme à risque par les autres bailleurs et villes » [Lelévrier, 2004]. Certains acteurs, notamment associatifs, pointent le risque d'un déplacement des ménages les plus précaires vers des lieux plus éloignés, par exemple vers les franges de l'Île-de-France. Les habitants et leurs associations s'inquiètent aussi d'une éventuelle augmentation des taux d'effort des locataires relogés dans du « neuf »<sup>16</sup>.

L'objectif affiché par l'ANRU est que le nombre de logements sociaux reconstruits soit, au moins, équivalent au nombre de logements sociaux démolis. Les logements qui ne sont pas reconstruits sur place doivent l'être « dans les ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie » (loi du 1<sup>er</sup> août 2003, article 6).

En pratique, cette règle s'applique difficilement dans le périmètre de la commune et la tendance en Île de France est de calculer ces compensations à l'échelle d'un département. L'identification

<sup>16</sup> L'ANRU affiche un objectif de relogement de tous les locataires dans du « neuf », c'est-à-dire dans des logements de moins de trois ans.

de l'échelon pertinent pour la reconstruction hors du quartier fait l'objet de négociations entre acteurs et varie d'un lieu à l'autre. Une des difficultés est que les logements qui doivent être reconstruits hors du périmètre du quartier, à l'échelle de l'intercommunalité ou du département, ne sont pas toujours localisés de façon précise.

Dans un contexte de méfiance d'une partie des élus locaux vis-à-vis du logement social, le risque pointé par certains acteurs serait que la reconstruction de ces logements soit ajournée, ce qui renforcerait encore la pénurie de logements sociaux en Île-de-France. La mise en œuvre du programme de rénovation urbaine de l'ANRU rencontre ici celle du volet logement de loi de programmation pour la cohésion sociale. La capacité à tenir les engagements dépend en partie de la volonté des collectivités locales. Celles-ci gardent une marge de manœuvre importante.

### 3.4. Une « autre voie » : des mécanismes de péréquation plus redistributifs

Les deux mécanismes de péréquation franciliens (DSU et FSRIF) sont fortement redistributifs : ils ont permis en 2001 de mettre à disposition de ces communes environ 241 millions d'euros. Cela représente annuellement l'équivalent des crédits spécifiques mobilisés pour cinq ans dans le cadre contractuel de la politique de la ville. Ces mécanismes de péréquation sont d'autant plus nécessaires que les 169 communes d'Île-de-France concernées par la péréquation fiscale cumulent un manque de ressources fiscales et des charges élevées, mesurées notamment au travers de l'importance du parc locatif social et de la part des ménages bénéficiaires de l'aide au logement. Les populations y disposent de revenus inférieurs de 28 % à la moyenne régionale.

Les communes compensent les différences de bases fiscales soit par le biais de taux d'imposition plus élevés, soit par le biais d'un niveau moindre de services aux populations. En 2000, d'après une étude IAURIF, la pression fiscale dans les dix communes franciliennes les plus

« pauvres » était deux fois plus forte que dans les dix communes les plus « riches », alors que le produit fiscal y demeurait largement inférieur. Les dépenses de fonctionnement de ces communes « pauvres » ne représentaient en moyenne que 63% de celles des communes riches [Chauvel, 2001], alors même que les besoins des habitants de ces communes « pauvres » sont vraisemblablement plus importants en raison de la pyramide des âges et de la composition socioprofessionnelle de la population.

La mise en place de dispositifs dérogatoires dans les ZFU pour les entreprises participe d'une même logique. Les bilans de l'évolution de la situation économique dans les ZFU réalisés en 2001 et 2002 apparaissent globalement positifs. En France, pour la période 1997-2001, le nombre d'entreprises a doublé dans ces quartiers (20 000 établissements recensés fin 2001 sur l'ensemble des ZFU en France).

Après cinq années de mise en œuvre une dynamique économique s'est créée au sein des ZFU franciliennes, même dans les dernières années du dispositif. C'est ainsi plus d'un millier d'établissements nouveaux qui ont participé chaque année au développement économique de ces territoires en Île-de-France. De plus, des évaluations nationales du dispositif ont montré que la clause d'embauche réglementaire de recrutement local a été globalement respectée. Les communes franciliennes ont elles-mêmes déclaré des résultats positifs quant au recrutement de personnels locaux dans les entreprises présentes dans leur zone franche [Mandon, 2004].



### **Encadré 3 : Près de 15 ans d'action législative en faveur de la lutte contre l'exclusion**

Depuis le début des années 1990, des lois visent à promouvoir mixité et cohésion sociale et à lutter contre l'exclusion et la ségrégation urbaine.

1990 : Loi du 31 mai 1990 dite « Loi Besson » sur le droit au logement. Le but est de favoriser le logement des plus démunis et de mettre fin à la concentration de populations défavorisées par une nouvelle politique d'attribution (Programme d'Occupation du Patrimoine Social, POPS).

1991 : Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV) visant à mieux répartir l'habitat social et à réinsérer les grands ensembles dans la ville (Programmes locaux de l'habitat obligatoires pour certaines communes, participation à la diversité de l'habitat, suppression des ZUP, exonération de la taxe professionnelle dans les quartiers).

1991 : Loi du 13 mai 1991 qui crée la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF) renforçant la solidarité entre communes à faibles et à fortes ressources.

1996 : Loi du 14 novembre 1996, mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville créant les ZUS, ZRU, ZFU.

1998 : Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, création de l'observatoire national de la pauvreté

1999 : Loi du 12 juillet 1999 sur la coopération intercommunale facilitant la constitution de "territoires de solidarité"

2000 : Loi SRU du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Le but est de favoriser une répartition plus équitable des logements sociaux entre les territoires communaux.

2003 : Loi du 1er août 2003 d'orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine, dite loi Borloo. Elle entérine 41 nouvelles ZFU, vise à la réduction des inégalités dans les ZUS, annonce la création de l'observatoire national des ZUS, comprend un programme de rénovation urbaine et la création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU)

2004 : Loi du 17 août 2004 « Libertés et responsabilités locales ». Celle loi promeut des transferts de compétences de l'État vers les agglomérations concernant l'aide à la pierre et vers les départements concernant la gestion du Fonds de solidarité logement. Elle fait du PLH un outil intégrateur chargé de garantir la mixité à l'échelle de l'agglomération.

2005 : Loi du 19 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Celle loi réorganise les dispositifs liés à l'emploi, facilite la programmation de logements sociaux, met en place des équipes de réussite éducative, modifie les règles d'attribution de la DSU en faveur des villes les plus en difficulté, crée une haute autorité de lutte contre les discriminations.



#### 4. LES POLITIQUES THEMATIQUES

La protection sociale et certaines politiques thématiques, telle que celle du logement, ont des effets redistributifs importants, même si leur vocation n'est pas de lutter contre la ségrégation. Elles constituent des outils puissants de lutte contre les inégalités et la pauvreté. Elles mobilisent une part importante du PIB français, à la différence des politiques explicitement territoriales faiblement budgétisées visant la cohésion sociale, la réduction des inégalités ou le développement économique.

##### 4.1. Les systèmes de protection sociale sont redistributifs mais ne parviennent pas à freiner le développement de la pauvreté

La protection sociale regroupe en France l'ensemble des systèmes de prévoyance collective, solidaire et obligatoire assurant une protection contre les aléas de la vie (allocation chômage, indemnités maladie, retraites, invalidité, revenu minimum d'insertion ...). La France est un des pays d'Europe dans lequel le ratio de protection sociale en pourcentage du PIB est le plus élevé. En 2003, le montant des prestations reçues par les ménages (qui représente 95% des dépenses) s'est élevé à 29,9% du PIB contre 28,4% en 2001 et 26,4% à la même date pour l'ensemble de l'Union Européenne. Rappelons que ce montant représentait 15% du PIB en 1960. En 2003 en France, les dépenses liées à la protection sociale se sont accrues de 4,3% en valeur et de 2,3% en termes réels (Etudes et résultats, DREES). Cette croissance très importante des dépenses pose question depuis quelques années.

Un des paradoxes de la situation actuelle est que cette augmentation des dépenses n'a pas freiné le développement de la grande pauvreté et de l'exclusion. Protection sociale et inégalités entretiennent en effet des liens très ambigus. La part des risques couverts reflète les options sur lesquelles s'est construit au fil du 20<sup>ème</sup> siècle le système

français de protection sociale. Les dépenses engagées pour lutter contre l'exclusion sociale sont très limitées et ne représentent en 2003, que 1,4% des dépenses totales. L'essentiel de l'augmentation des dépenses sociales est lié à la montée en puissance des régimes de retraite et à la progression des dépenses de santé : en 2003 les dépenses liées à la vieillesse-survie représentent le poste le plus important (42,9%), suivie par les dépenses de santé (35,3%), de maternité-famille (9,5%), d'emploi (7,9%) et de logement (3%).

Pour faire face à ces défis, différentes voies ont été suivies. Certaines, comme la sélectivité accrue des prestations ou le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage, ont des conséquences importantes sur les populations les plus démunies. Une des évolutions les plus significatives est le renforcement du ciblage de la protection sociale sur les catégories les plus pauvres. Cette 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.

En France, les financements publics se concentrent alors sur la solidarité avec les plus démunis, alors que se met en place, parallèlement, une protection sociale couvrant plus particulièrement ceux qui peuvent payer des cotisations (l'assurance). Cette évolution suscite débats et controverses. Ses partisans arguent de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques dans un contexte de chômage de masse qui met à mal l'équilibre financier du système et soulignent l'incapacité du modèle de 1945 à lutter contre la croissance des inégalités et la pauvreté... Ses adversaires soulignent le risque de dualisation de la société et rappellent que « les dispositifs réservés aux pauvres deviennent

de pauvres dispositifs » dont les moyens financiers s'amoindrissent et tendent à être progressivement remis en cause.

Ce paradoxe a été constaté dans différents pays engagés dans un processus de sélectivité accrue des prestations sociales. « L'explication du paradoxe selon lequel des dispositifs destinés aux pauvres s'avèrent, à l'usage, très mal parvenir à leur objectif est à chercher dans l'analyse socio-politique des capacités inégales des différents groupes sociaux à se mobiliser et à faire valoir leurs intérêts » [Math, 2003]. A l'inverse la force de la protection sociale réside dans le fait que tous peuvent en attendre un bénéfice.

La seconde évolution susceptible d'accroître les inégalités est le durcissement progressif des conditions d'indemnisation du chômage. Il a conduit à une diminution importante du pourcentage de chômeurs indemnisés. C'est aussi « l'évolution des modes de calcul et la dualisation de l'indemnisation entre un régime d'assurance et un régime de solidarité qui a conduit à une dégradation de la situation relative des salariés les plus précaires » [Volovitch, 2003].

La loi de programmation pour la cohésion sociale votée le 7 décembre 2004 renforce, dans son volet emploi, les obligations pour les chômeurs indemnisés, contraints d'accepter des formations ou emplois proposés même s'ils ne correspondent pas à leur « spécialité ou formation antérieure ». Elle crée ou relance différents 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>17</sup> et de contrat d'avenir, une des mesures phare du plan. 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 » [rapport de la commission des Affaires sociales du Sénat, 2004]

Évaluer l'impact de ces politiques thématiques sur les territoires de la politique de la ville constitue un enjeu important mais pose des problèmes méthodologiques et théoriques délicats.

Les politiques thématiques dont les effets territoriaux sont « implicites » ont très largement contribué à la réduction des inégalités à l'échelle des grands territoires (régions, départements) depuis les années soixante. Nombre d'études en témoignent. « 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]. A ce niveau, les 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'accroissement des inégalités à l'échelle de 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. Le développement de l'activité féminine s'est accompagné d'un accroissement des couples bi-actifs plus sensible dans les classes moyennes que dans les classes populaires. Cette moindre évolution n'a pu compenser le recul de l'emploi ouvrier dans les espaces populaires.

<sup>17</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, un Revenu Minimum d'Activité (RMA) a été créé en complément du R.M.I. Le R.M.I., 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).



#### **Encadré 4 : Eclairages historiques sur le système de protection sociale en France**

Les systèmes de prévoyance peuvent être différenciés en fonction de deux critères : le mode de financement (cotisations versus ressources fiscales) et le mécanisme de protection (régime d'assurance versus régime d'assistance).

##### **Des interrogations sur l'avenir des régimes d'assurance**

La protection sociale s'appuie en France pour partie sur des dispositifs d'assurance majoritairement financés par les cotisations sociales assises sur les salaires. Les droits du travailleur sont étendus aux membres de sa famille. C'est le cas des régimes d'assurance sociale obligatoire, tels que la sécurité sociale ou l'indemnisation du chômage. Le dispositif de sécurité sociale, instauré par l'ordonnance de 1945 pour assurer une garantie de revenus aux travailleurs et à leur famille, en constitue le fondement. Il s'agit d'une rupture fondamentale par rapport aux modes de protections antérieures. « Avant l'assurance, être dans la sécurité, c'est disposer de biens pour faire face aux aléas de l'existence. Avec l'assurance, ces risques sont « couverts ». Comment ? Par un système de garanties juridiques, c'est à dire sanctionné en dernière instance par l'Etat de droit. L'Etat social trouve là une fonction spécifique. Il est, pourrait-on dire, le garant de la propriété de transfert » [Castel, 1995]. Le relatif succès de la mise en place de la Couverture Maladie Universelle en 2000, qui garantit un accès gratuit aux soins aux personnes dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond, montre que ce type de dispositifs restent pertinent. Mais il existe aujourd'hui des interrogations sur l'avenir du régime d'assurance.

##### **Le régime d'assistance**

Une partie de la protection sociale s'appuie sur un autre dispositif, celui de l'assistance, mécanisme destiné à aider des individus souffrant d'un handicap et en marge, de ce fait, du marché du travail. Il s'agit notamment des « minima sociaux » qui visent à garantir un revenu minimum aux personnes disposant de très faibles ressources. Ces dispositifs, au nombre de huit, ont été mis en place entre 1956 à 1988. Héritiers des mécanismes d'assistance des sociétés traditionnelles d'Ancien Régime, ils s'en distinguent néanmoins par un rapport différent au territoire : l'accès au droit n'est pas fondé sur la domiciliation. Ces droits sont financés majoritairement par des ressources fiscales. Ils s'adressent tous, à l'exception du RMI, à des catégories cibles : parent isolé, personnes âgées, veufs, femmes seules avec enfants, adultes handicapés... Le Revenu Minimum d'Insertion (1988) a en revanche une visée générale et non catégorielle.

#### 4.2. La politique du logement en Île-de-France

La politique sociale du logement repose en France sur deux modes d'intervention principaux : des aides à la pierre et des aides à la personne. L'objectif est double : favoriser le développement d'une offre de logement accessible au plus grand nombre et aider les ménages les plus défavorisés à faire face au coût du logement<sup>18</sup>.

##### *Les aides personnelles au logement : un effet fortement redistributif*

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, 2003, DGUHC], 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<sup>18</sup>. Selon l'ENL 2002, environ 15 % des ménages franciliens bénéficiaient d'une allocation (20 % des métropolitains) [Guillouet, 2004]. 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.

##### *Les aides à la pierre ont perdu de leur pouvoir incitatif*

L'intervention publique en faveur du logement repose également sur une politique de soutien à la production et à la réhabilitation de logements sociaux menée par l'État, en partenariat avec les collectivités locales et les organismes du

logement social.

En Île-de-France, plus d'un million de logements sociaux ont ainsi été construits en Île-de-France, en grande partie dans le centre de l'agglomération et la petite couronne. Les aides à la pierre ont représenté ces dernières années de 250 à plus de 300 millions d'euros par an en Île-de-France (hors avantages de taux et incitations fiscales envers les organismes HLM) [DREIF, 2004]. Cependant, les nombreux dispositifs financiers existants ont perdu de leur pouvoir incitatif et la production actuelle de logements sociaux est relativement faible.

Les raisons de ce faible dynamisme régional sont multiples : pénurie de foncier disponible et attractif, hausse des coûts de l'immobilier, concurrence forte entre immobilier d'activités et immobilier résidentiel [Lacoste, 2003]. Entre 1990 et 2000, la construction annuelle est ainsi passée de 15 000 à 7 000 logements. Malgré les premiers effets du plan de relance entrepris depuis 2001 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.

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 lutter contre ces tendances. 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. De plus, les engagements de l'État en faveur du logement social à travers la loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005 pourraient contribuer à relancer la construction d'une offre sociale plus abondante dans les zones de marché

<sup>18</sup> Prestations léguées, aides au logement, RMI au 31/12/2003, CNAF.



tendu à condition qu'ils soient assortis des moyens financiers correspondant et rencontrent la volonté des élus locaux.

Pour compléter cette description des modes d'intervention en faveur du logement, citons l'intervention de l'État en direction du logement des ménages en difficulté. L'État contribue, en effet, 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).



Sans abri © laurif

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 [Cahiers de la Cellule Économique, 2004].

Les profondes modifications apportées par la loi sur les Libertés et Responsabilités Locales du 17 août 2004 et la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine vont modifier les conditions de mises en œuvre des aides publiques au logement telles que nous venons de les décrire.

La première 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. La seconde concentre au sein de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine une grande partie des moyens en faveur du logement dans les sites sensibles. Ces modifications sont encore trop récentes pour en mesurer toutes les implications et les effets mais elles entraînent évidemment 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 vu déléguer la gestion des attributions de la préfecture de département).

**Encadré 5 : La loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005**

La loi de programmation pour la cohésion sociale a été adoptée le 7 décembre 2004. Son objectif est de lutter contre les inégalités les plus marquées touchant les publics les plus fragiles. Les deux premiers ensembles de mesures sont consacrés à l'**emploi** et au **logement**, un troisième à l'**égalité des chances**. Le financement de cette loi de programmation pluriannuelle sur 5 ans est évalué à près de 13 milliards d'euros.

Le volet emploi vise l'intégration dans le marché du travail des personnes « qui en sont les plus éloignées ». Les publics visés sont les allocataires de « minima sociaux » ou les jeunes les moins qualifiés qui pourront bénéficier d'un nouveau type de contrat de travail, le « contrat d'activité » rémunéré au niveau du RMI ou du SMIC et accompagné d'une formation. L'apprentissage est aussi valorisé avec son renforcement dans le service public. Les jeunes populations des quartiers sensibles pourront notamment en bénéficier.

Pour répondre à un fort déficit en logement social, l'Etat annonce la construction de 100 000 logements par an durant cinq ans, un doublement de la production de logements privés à loyers maîtrisés et une augmentation du nombre de places en hébergement d'urgence (100 000 places d'ici 2009).

La première mesure pour l'égalité des chances prévoit la création de 750 « équipes de réussite éducative » dans les Zones Urbaines Sensibles. La **solidarité financière entre les communes** devrait être renforcée par l'intermédiaire d'une Dotation Sociale Urbaine ciblée sur les communes les plus pauvres. Une troisième mesure prévoit la création d'une agence nationale destinée à l'accueil des immigrés et la généralisation d'un contrat d'accueil et d'intégration comprenant une formation civique et linguistique pour les nouveaux arrivants. Un quatrième chantier vise à renforcer le **lien social** par la création de guichets uniques d'accueil pour expliquer et rendre effectifs les droits sociaux dans chaque département. Il s'agit, enfin, d'assurer une cohésion territoriale grâce à la mise en place de **charte territoriale de cohésion sociale** par les divers acteurs locaux.



## CONCLUSION

L'Île-de-France est à la fois la région la plus riche de France, la plus développée économiquement et la plus peuplée. Elle n'en reste pas moins une terre de contrastes. Elle a été traversée, comme la plupart des métropoles européennes ouvertes sur l'économie mondiale, par de profondes restructurations de son appareil productif avec des conséquences sociales difficiles : montée de chômage et du travail précaire. Son développement économique est désormais plus cyclique, alternant embellies conjoncturelles et récessions. Les trajectoires de vie des habitants sont devenues plus instables et incertaines tant du point de vue professionnel que familial. La pauvreté, qui touchait il y a quarante ans surtout le monde rural et les personnes âgées est aujourd'hui davantage urbaine et pèse désormais sur les actifs, les ouvriers, les jeunes, les étrangers et les femmes élevant seules leurs enfants.

Si la pauvreté n'apparaît guère plus répandue dans la région capitale que dans le reste de la France, en revanche, les inégalités de revenus y sont plus fortes. La région, qui compte 11 millions d'habitants soit 18,7 % de la population française, accueille 36 % des cadres vivant en France mais aussi 40 % des étrangers qui y résident. L'Île-de-France c'est aussi un million de personnes vivant dans un foyer à bas revenus, 1,3 millions de franciliens en ZUS, 342 000 ménages mal logés, etc....

Ces forts contrastes s'inscrivent sur le territoire. Les espaces les plus pauvres à dominante ouvrière et où la population étrangère est importante s'opposent nettement aux espaces les plus aisés. Ces disparités géographiques se renforcent depuis un quart de siècle sous les effets conjugués de l'expansion urbaine et de ses formes (grands ensembles, pavillonnaire en accession), de la rénovation des centres anciens, des politiques de logement, des transformations de l'appareil productif et du jeu des mobilités résidentielles. La tendance à la fragmentation du territoire francilien tient avant tout au renforcement des caractéristiques des espaces extrêmes : espaces populaires d'un côté, espaces très aisés des cadres et de la « bourgeoisie »

de l'autre. Par ailleurs, une grande partie de l'espace central connaît un processus soutenu d'embourgeoisement, la centralité étant fortement valorisée en Île-de-France.

La grande majorité des quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS) se situent dans la partie la plus pauvre de l'Île-de-France. Ces territoires sont très divers et ne se limitent pas aux grands ensembles. Des quartiers récents de ville nouvelle et des quartiers anciens situés à Paris et en petite couronne sont également concernés. La situation socio-économique de la plupart d'entre eux s'est nettement dégradée ces vingt dernières années. Dans l'ensemble des ZUS, le taux de chômage a fortement progressé entre 1990 et 1999, dates des deux derniers recensements de la population (+ 6 points contre + 2,7 en moyenne dans la région). La situation des résidents des zones franches urbaines (ZFU), qui sont des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés, s'est encore plus détériorée ; le taux de chômage s'y est accru de 8,4 points pour atteindre 24,8 % en 1999, plus du double de la moyenne régionale (11,5 % à la même date).

Pour enrayer le processus de bipolarisation de l'espace régional, les acteurs se heurtent à la difficile question du logement. Les ménages franciliens sont confrontés au niveau élevé des prix et des loyers. L'offre de logements bon marchés se réduit en raison de la faiblesse de la construction – et notamment la construction de logements sociaux, 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.

Globalement, la part du revenu que les ménages pauvres consacrent pour se loger est passée en quinze ans de 18 % à 26 % (charges non comprises), signe qu'une partie de la population la plus modeste ne trouve toujours pas de logement en rapport avec ses ressources dans la région capitale. Les demandeurs de logements sociaux se trouvent être de plus en plus modestes 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.

Pour tenter de résoudre ces problèmes inédits une politique territorialisée, partenariale et transversale s'est mise en place à partir du début des années 1980. Elle repose sur l'idée d'une action publique centrée sur des territoires en difficulté dont le nombre s'est accru au fil du temps. Elle est fondée sur une contractualisation entre les principaux partenaires que sont l'État et les collectivités locales. Elle s'appuie sur des programmes concernant des domaines aussi divers que l'amélioration de la qualité urbaine et de l'habitat, l'éducation, l'emploi, la santé, la vie sociale et culturelle...

L'émergence de cette politique dite de la ville témoigne d'une rupture dans la représentation des problèmes. Adossée à une lecture spatiale des problèmes sociaux, elle s'est développée dans un contexte de remise en cause du modèle d'intégration sociale par le travail issu des trente glorieuses. Les grands ensembles de logements sociaux sont historiquement associés à cette politique.

La politique de la ville s'est construite par strates successives. Elle s'est vue assigner des objectifs divers, voir contradictoires.

Une de ses limites tient à la disproportion entre des objectifs ambitieux et des moyens limités. Cette juxtaposition d'orientations a jusqu'à présent donné une marge de manœuvre importante aux collectivités locales. « La politique de la ville autorise donc chacun à établir son propre diagnostic ; à construire sa propre stratégie, ici au nom d'une spécificité locale, ailleurs au nom d'un particularisme sectoriel » [Béhar, 1999]. Les politiques ont donc été très diverses d'un lieu à l'autre.

La politique de la ville a contribué à mettre la question du devenir des quartiers en difficulté –grands ensembles, quartiers anciens dégradés puis villes nouvelles- sur le devant de la scène. Dès le début des années 80 s'est diffusée l'idée d'une solution urbaine aux difficultés des quartiers, d'où des projets de restructuration, désenclavement, réhabilitation...

La solution urbaine s'est accompagnée d'un objectif de rééquilibrage social des quartiers par le mélange des types d'habitat : la recherche de la mixité est devenue un des objectifs des actions menées. Appliquée d'abord dans les quartiers en difficulté dans un objectif de rééquilibrage social, la mixité devient ensuite une référence de l'ensemble des politiques urbaines et se traduit par des outils législatifs d'intervention. L'autre option, présente dès l'origine de la politique de la ville, a été de prendre acte du caractère populaire de ces quartiers et de chercher à améliorer la situation de leurs habitants [Lelévrier, 2004]. Pour cela différentes pistes ont été suivies : recherche d'une solidarité financière au travers de mécanismes de péréquation, octroi d'exonérations fiscales pour les entreprises s'implantant dans des territoires répondant à des critères précis d'éligibilité (ZUS), adaptation des services publics aux besoins des habitants de ces quartiers, appui sur les compétences et les réseaux des habitants et associations locales...

Aujourd'hui avec la loi SRU et le programme de rénovation urbaine la première approche est renforcée. Des incertitudes pèsent en revanche sur



l'influence qu'aura à l'avenir la seconde option dans les politiques développées. Le contrat de plan État-Région et les contrats de ville, qui en sont les principales incarnations, arrivent en effet à échéance fin 2006. Les Assises nationales de la ville d'avril 2005 et les Assises régionales de la ville de juin 2005 ont cependant déjà apporté des éléments de réponse sur ces questions. L'Etat a annoncé la relance d'une nouvelle génération de contrats de ville et le départ d'une nouvelle réflexion sur sa politique de la ville. La Région, de son côté, a rappelé son engagement en faveur des quartiers en difficulté et a entamé une démarche de renouvellement de ses modes d'intervention (délibération prévue en décembre 2005).

Le lancement du programme de rénovation urbaine et la mise en place de l'ANRU ont, d'ores et déjà, contribué à focaliser le débat et les énergies sur la question de la restructuration du bâti. L'engagement d'un nombre important de démolitions, reconstructions, réhabilitations et résidentialisations mobilisent les compétences. Du fait du marché du logement très tendu en Île-de-France et de la faiblesse de l'intercommunalité opérationnelle sur l'habitat, il n'est pas sûr que les relogements et la reconstitution de l'offre de logements sociaux pourra se faire dans des délais raisonnables.

Dans ce contexte les moyens de parvenir à la mixité sociale font l'objet d'âpres débats. Se pose d'abord la question de l'échelle géographique à laquelle reconstituer l'offre. En pratique la règle de reconstruction de l'offre de logements sociaux s'applique difficilement dans le périmètre de la commune. La tendance en Île de France est de calculer ces compensations à l'échelle d'un département. Se pose aussi de manière très concrète la question des stratégies de relogement des habitants. Là encore une grande diversité prévaut d'un lieu à l'autre aussi bien du côté des habitants, qui ne veulent pas tous rester dans le quartier, que de celui des bailleurs et des élus. Au-delà de ces divergences, la prééminence de plus en plus marquée de l'option de réaménagement urbain s'appuie sur l'idée d'une remise aux normes du

quartier par l'urbanisme et la mixité sociale [Lelévrier, 2004]. Dans cette logique, accentuée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 mais déjà présente antérieurement, l'action publique se centre sur le périmètre du quartier qui est perçu comme la cause principale des dysfonctionnements.

Ce ciblage de l'action sur des territoires s'accompagne d'un ciblage des politiques sociales sur les populations les plus démunies et les plus fragilisées. La polarisation du débat sur ces quartiers et les populations qui y vivent contribuent à la diffusion d'une représentation simplifiée de la fracture sociale.

Celle-ci est aujourd'hui perçue d'abord dans sa dimension spatiale, au travers de poches de pauvreté étroitement circonscrites. La réalité est plus complexe : les inégalités se creusent en Île-de-France et la fragilisation va bien au-delà des 12% de franciliens vivant en ZUS. La dernière édition du rapport annuel de l'INSEE sur l'état de la société montre que, au-delà des catégories ouvrières, ce sont aussi les classes moyennes employées qui connaissent une stagnation du pouvoir d'achat du salaire brut de base (en 2003), une dégradation des conditions du marché du travail et une érosion des possibilités d'ascension sociale. Une partie de la population est confrontée à une croissance des inégalités, à des processus de ségrégation et à des formes de relégation des centres vers les périphéries. La valorisation de la centralité en Île-de-France, le processus d'embourgeoisement des centres, l'augmentation des prix de l'immobilier contribuent aujourd'hui à des phénomènes de ségrégation qui contraignent aussi les catégories sociales intermédiaires.

Avec la loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005, l'Etat se positionne comme le garant des solidarités et de la cohésion territoriale et affiche des objectifs ambitieux en matière de construction neuve. Ceux-ci pourront-ils être tenus ? La production de logements dans les années à venir permettra de répondre à cette question.





# ANNEXES





## Annexe 1 : Liste des sigles utilisés

---

ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

ANRU : Agence nationale de rénovation urbaine

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CMU : Couverture maladie universelle

CPER : Contrat de plan Etat-Région

CRIF : Conseil régional d'Ile-de-France

DIV : Délégation interministérielle à la ville

DSU : Dotation de solidarité urbaine

ENL : Enquête nationale logement

EPCI : Etablissement industriel et commercial

FSRIF : Fonds de solidarité régionale d'Ile-de-France

GPV : Grand projet de ville

LOV : Loi d'orientation pour la ville

OMI : Office des migrations internationales

PLH : Plan local de l'habitat

PLS : Prêt locatif social

SRU : Solidarité et renouvellement urbain

ZEP : Zone d'éducation prioritaire

ZFU : Zones franches urbaines

ZUS : Zones urbaines sensibles

## Annexe 2 : Bibliographie

Les références sont présentées par ordre chronologique décroissant, puis par ordre alphabétique d'auteur.

*Politique de la ville*, In *Cahiers de l'AURIF. Supplément Habitat*, n°39, juin 2005

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

ADEF, *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, colloque du 30 novembre 2001, Paris : ADEF, 2004

*Cohésion sociale, cohésion territoriale : la tectonique des classes*, In *Territoires*, n°450, sept. 2004

Conseil Economique 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 Ile-de-France en 2002*, Paris : Insee, laurif, octobre 2004

Legendre (Nadine), *Évolution des niveaux de vie de 1996 à 2001*, *Insee Première*, n°947, janvier 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

Lelévrier (Christine), *Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations*, In *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, colloque du 30 novembre 2001, Paris : ADEF, 2004

Maurin (Eric), *Le ghetto français*, Paris : le Seuil, 2004

Mandon (Olivier), *Tableau de bord des ZFU en Ile-de-France. Les enseignements de la 1<sup>er</sup> génération des ZUF 1997-2002, Club des 23 ZFU-2003-2008*, Paris : laurif, juillet 2004

Rapport de la Commission des Affaires Sociales du Sénat, *Projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, par Louis Souvet et Valérie Letard, n°32, annexe au procès verbal de la séance du 20 octobre 2004.

Simon (Patrick), *Qu'est-ce qu'une politique de lutte contre les discriminations ?*, In *Recherche sociale*, n°171, juill-sept. 2004, -pp. 6-14

*Atlas des Franciliens, tome 4, Activité et emploi*, Paris : Insee, laurif, 2003

Commission Européenne, *Plan National d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005*, Bruxelles : Commission Européenne, 2003

François (Jean-Christophe), Mathian (Hélène), Ribardière (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 Ile-de-France. Le contrat de plan Etat-Région 2000-2006* In *Cahiers de l'aurif. Supplément habitat*, n°35, août 2003.- pp. 2-21
- Lacoste (Gérard), *La construction en panne : accident de parcours ou crise durable ?*, In *Supplément habitat des Cahiers, aurif*, n°34, mars 2003. -pp.2-7.
- Les disparités sociales et territoriales*, In *Insee Ile-de-France Regards*, juillet 2003
- Lebon (André), *Immigration et présence étrangère en France en 2002*, La documentation française, décembre 2003
- Lelévrier (Christine), *Renouvellement urbain et cohésion sociale*, In *Pouvoirs locaux*, n°58, III/2003, septembre. - pp.77-83.
- Math (Antoine), *La mise sous condition de ressources en Europe occidentale. Ses effets en terme de lutte contre la pauvreté*, In *Informations sociales*, n°108, 2003. -pp.88-99
- Méjean (Philippe), *La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo*, In *Esprit*, n°106, nov.-déc. 2003.- pp. 30-34
- 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
- Volovitch (Pierre), *Une couverture santé à visée universelle à l'égard des plus démunis. La CMU en question*, In *Informations sociales*, n°108, 2003. - pp.70-75
- Atlas des Franciliens, tome 3, Population et modes de vie*, Paris : Insee, aurif, 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
- Banlieues et immigration. Le social, l'urbain et la politique. Entretien avec Véronique de Rudder*, In : *Banlieues à problèmes, la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris : La Documentation française, 2002. -pp. 113-120
- Bourdin (Alain), Lefeuvre (Marie-Pierre), *Le sociologue et les grands ensembles*, In : *Banlieues à problèmes, la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, sous la direction de Gérard Baudin et Philippe Genestier, Paris : La Documentation française, 2002. - pp. 143-165
- Chevalier (Gérard), *L'État et la banlieue ou la politique saisie par la morale*, In : *Banlieues à problèmes, la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, sous la direction de Gérard Baudin et Philippe Genestier, Paris : La documentation française, 2002. - pp. 165-174
- Cour des Comptes, *La politique de la ville. Rapport particulier*, Paris : Editions des Journaux Officiels, 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
- Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France, *Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile-de-France au 31 décembre 2001*, Paris : Mipes, 2002
- 40 ans en Ile-de-France, rétrospective 1960-2000*, Etudes et Développement, Paris : aurif, 2001

Chauvel (Jean-Pierre), *Disparité de richesses fiscales, dotations d'Etat et services rendus aux habitants*, note rapide laurif, n°17, décembre 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

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

Lelévrier (Christine), *Mixité et politique de la ville*, in *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. – pp.23-26

*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

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'Ile-de-France*, Paris : laurif, 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

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

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 Ile-de-France*, Paris : Iresco, 2000

Béhar (Daniel), *Pour en finir avec la politique de la ville*, in *Esprit*, novembre 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 Ile-de-France*, Paris : Préfecture de la Région Ile-de-France, Conseil Régional Ile-de-France, 1999

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, 2<sup>ème</sup> trim. 1999.- pp. 9-41

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

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 interpartenaires sur la définition des contrats de ville du XII<sup>ème</sup> 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

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'aurif. Supplément Habitat*, laurif, 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) 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

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 3 : Liste des sites consultés

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

[www.ile-de-France.fr](http://www.ile-de-France.fr)

[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

[www.senat.fr](http://www.senat.fr)

[www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr)

[www.i-ville.gouv.fr](http://www.i-ville.gouv.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.ile-de-France.equipement.gouv.fr](http://www.ile-de-France.equipement.gouv.fr)

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

[www.anru.fr](http://www.anru.fr)

[www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

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

[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm)

<http://www.urbact.org/srt/urbact/home>

<http://www.ofpra.gouv.fr>

<http://www.omi.social.fr>



**IAURIF**

15, rue Falguière  
75740 Paris Cedex 15

Tél. : 01.53.85.53.85

Télécopie : 01.53.85.76.02

2.02.019

ISBN . 2.7371

<http://www.iaurif.org>