

William Le Goff
Xavier Desjardins

recherche

PUCA

Une réponse ethnique à la question urbaine ?

L'expérience britannique :
les cas de Leicester et Bradford



Une réponse ethnique à la question urbaine ?

L'expérience britannique :
les cas de Leicester et Bradford

William Le Goff

Xavier Desjardins

Cette recherche a été financée par le Plan Urbanisme Construction Architecture dans le cadre du programme de recherche « Polarisation social de l'urbain et services publics ».

Contrat BC 03000 665

Réalisation : William Le Goff et Xavier Desjardins

Association Conseil d'urbanistes pour la recherche en aménagement de l'espace (ACURAE)

Plan Urbanisme Construction Architecture

Directrice de la publication : Michèle Tilmont

Responsable de l'action : Patrice Aubertel

Coordination de la publication et communication : Josette Marie-Jean-Robert

PUCA / Grande Arche de la Défense

Paroi Sud – 92055 La Défense Cedex

Tél. : 01 40 81 63 68 – Fax : 01 01 40 81 63 78

Site : www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

Collection « Recherches » du PUCA n° 184

en vente au CERTU – 9, rue Juliette Récamier – 69456 Lyon Cedex 06

Tél. : 04 72 74 59 59 – Fax : 04 72 74 57 80

Site : www.certu.fr

Remerciements

Nous tenons à remercier toutes celles et ceux qui, en Angleterre, nous ont reçus avec la plus grande courtoisie pour répondre à nos questions.

Si ce travail a été mené et rédigé à deux, c'est à quatre que nous avons commencé à y réfléchir. Les temps de la recherche et les choix professionnels de chacun n'étant pas compatibles, nous sommes reconnaissants de l'apport des premiers débats et travaux qui ont contribué à l'élaboration de ce projet.

Nous tenons aussi à faire part de notre sincère gratitude au PUCA qui a su faire confiance à une très jeune équipe. Nous remercions en particulier Patrice Aubertel qui a suivi notre travail avec attention, Claire Gillio ainsi que Jacques Donzelot pour ses nombreux conseils et la confiance qu'il nous a accordés.

William Le Goff
Xavier Desjardins

Présentation des auteurs

Xavier Desjardins : Diplômé du magistère Aménagement, docteur en Urbanisme, il est urbaniste, chercheur et consultant au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB). Il est chargé de cours à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

William Le Goff : Docteur en géographie urbaine, travaille comme chargé de mission à la Délégation Interministérielle à la Ville. Il est chercheur-associé à l'Institut d'Aménagement du Territoire et d'Environnement de l'Université de Reims (IATEUR).

Sommaire

Préface de Jacques Donzelot	
Mixité ou diversité ? La leçon anglaise	11
Prendre en compte l'ethnicité pour répondre à la nouvelle question urbaine ?	
L'expérience britannique	15
L'émergence d'une nouvelle question sociale	16
Le choix du détour par la Grande-Bretagne	17
Une étude fondée sur des exemples locaux	18
Première Partie	
Quels services publics pour quelle polarisation sociale en Grande-Bretagne ?	
L'ethnicité, nommer et compter	21
Le fait ethnique	21
La notion	21
La résurgence de l'ethnicité	22
L'ethnicité dans les sociétés industrielles	24
Statistiques et origines : les éléments du débat français	26
L'ethnie dans le recensement : quelle validité scientifique	28
La prise en compte de l'ethnie est-elle utile pour lutter contre les discriminations ?	28

La question ethnique dans le recensement britannique	29
Justifications de la question ethnique dans le recensement de 1991	30
Les critiques de la catégorisation	32
Les critiques de la validité des données	33
Le recensement de 2001 : nouvelles catégorisations, nouvelles critiques	33
Comment une nouvelle catégorisation s'est imposée : l'appartenance religieuse	36
L'ethnisation du religieux : le critère religieux dans le recensement comme signe d'une néo-ethnicité ?	39
Une difficile comparaison entre les deux recensements	41
Conclusion : le chiffre et ses usages	41
Les services publics britanniques	43
Les contours originaux des services publics britanniques	43
Les services publics et la révolution conservatrice	46
Les privatisations	46
La re-centralisation	46
La nouvelle position de l'utilisateur	47
Pourquoi la réforme ?	47
La troisième voie : quel apport pour les services publics ?	48
L'idéologie de la troisième voie	49
Une nouvelle approche	50
Les relations entre le gouvernement et les collectivités locales	50
Conclusion	52

Deuxième partie

Leicester et Bradford : l'expérience de deux villes multiculturelles

Présentation des deux villes	55
Leicester, Bradford	55
Les émeutes de Bradford	57
Deux capitales régionales	59
Situation économique et sociale	63
Les « régimes urbains »	69
Ethnicité et urbanisme	73
L'urbanisme face à la polarisation sociale et ethnique des villes	74
Les impacts sociaux de la réglementation des formes urbaines	74
Vers un pan-urbanisme	77
Le système britannique de planification territoriale	78
Présentation générale	78
La planification sous les gouvernements conservateurs (1979-1997)	80
Le planning et les travaillistes	81
Les enjeux de la réforme actuelle	82
Le développement durable	82
La <i>community cohesion</i>	86
Les changements apportés par la réforme	87
Les minorités ethniques et le planning	88
La planification et les minorités ethniques	88
La gestion du droit des sols et l'éthnicité	89
Conclusion	90
Ethnicité et logement	93
L'émergence d'une politique ethnique du logement	93
Une politique du logement <i>colour-blind</i> avant les années 1970	93
Le rapport Cullingworth de 1969, la promotion du <i>dispersal</i>	95
Des politiques territoriales ambiguës	95

L'ethnisation des politiques du logement	96
Du <i>Race Relations Act</i> (1976) aux effets des émeutes urbaines de 1980-81	96
La privatisation du logement public défavorable aux minorités ethniques ?	96
<i>Estate Transfer</i>	97
Politique ethnique et logement social	99
Les <i>Black Housing Associations</i>	101
Des origines militantes	101
Les trois grandes étapes des <i>Black Housing Associations</i>	101
Un avenir chancelant	103
Quelle mise en place d'une politique ethnique du logement à Leicester ? Quels effets ?	105
Minorités et logement social à Leicester	105
Un plan stratégique pour le logement des minorités	107
Des effets sensibles	108
Bradford : une orientation ethnique des politiques du logement récente	109
Logement social et minorités à Bradford	109
Une analyse du programme d'action	110
L' <i>Estate Transfer</i> à Bradford	113
Annexes	114
La police et l'ethnicité	117
Grands traits et mutations récentes de la police britannique	119
Effectifs et organisation de la police britannique	119
La fin du modèle du <i>Policing by Consent</i> : la professionnalisation de la police	121
Renaissance de la police de proximité : <i>Community Policing</i> et <i>Race Relations</i>	122
Le recrutement ethnique, un exemple de positive action aux résultats inégaux	125
L'action positive	125
Le rapport MacPherson et le recrutement ethnique	126
Les <i>Black Police Associations</i> et l'ethnicité comme ressource collective	127
L'organisation des forces de police du West Yorkshire et ses politiques ethniques	128
Le recrutement ethnique	129
<i>Community policing</i> et coordination entre les services	130
Une expérience originale : un échange avec la police du Pakistan	131

L'organisation du Leicestershire Constabulary et ses politiques ethniques	132
Le recrutement ethnique	132
Le traitement de la délinquance raciste	133
Un exemple de la coordination avec d'autres services : les mariages forcés	134
Conclusion	135
Conclusion	137
Comparer	137
Communauté et communautarisme	138
Une France sans communauté : un mythe politique	140
Communauté n'est pas communautarisme	142
Les débats britanniques actuels au regard de ces débats français sur les communautés et le communautarisme	143
Bibliographie	145
Généralités sur la Grande-Bretagne : société, politiques	145
Ville, polarisation sociale et ethnique	146
L'urbanisme en Grande-Bretagne	149
Le logement	151
La police	153
Liste des entretiens	154
La police	154
Politiques ethniques	155
Education	155
Urbanisme	156
Le logement	156

Préface

Mixité ou diversité ? La leçon anglaise

Comment peut-on faire place dans une société à des populations qui diffèrent par leurs caractéristiques ethniques de la composante majoritaire ? En France, nous disposons avec le terme de mixité d'une réponse autant empreinte de certitude que de volontarisme. La certitude tient à la croyance qu'aucune société digne de ce nom ne peut se former sans que les différences d'origine n'aient été dissoutes et que seules subsistent des individus membres d'une seule et unique communauté nationale. Le volontarisme réside dans l'effort requis pour opérer cette fusion et conjurer toute persistance sensible des appartenances d'origine. La politique de la ville paraît une parfaite illustration de cette certitude et de ce volontarisme qui sont allés croissants tout au long de son histoire. Ainsi est-on passé d'une stratégie de réhabilitation destinée à restaurer l'attrait des grands ensembles pour les classes moyennes inférieures à une obligation de répartir plus équitablement les logements sociaux dans l'ensemble des communes urbaines. Obligation renforcée en 2000 avec la loi SRU et complétée par la politique de rénovation/démolition des zones défavorisées où se concentrent les minorités. La mixité est bien, pour nous, le maître mot, la diversité, celle de l'habitat, n'étant que son moyen. Tout échec, toute violence urbaine traduit, non pas les limites de cette pensée mais l'insuffisance de son application.

Dans leur enquête sur le logement social en Grande-Bretagne, Xavier Desjardins et William Le Goff nous montrent une politique qui procède d'une autre philosophie. Non qu'elle ne vise, in fine, au mélange des ethnies minoritaires avec la composante majoritaire. Non qu'elles ne fassent une place à la mixité sociale, celle déjà que procure la mixité de l'habitat. Mais c'est plutôt la notion de diversité qu'elle met en avant, celle des composantes sociales et ethniques d'un quartier. Manière de reconnaître le problème particulier que posent ces dernières plutôt que de l'ignorer superbement au travers le seul traitement de l'espace bâti. Manière plus exactement de reconnaître la défaveur

dont pâtissent ces minorités dites visibles et la force qu'elles forment pour compenser les effets de cette discrimination tacite pour peu qu'on les reconnaisse. S'agissant de la politique du logement et de la ville, tout commence en Grande-Bretagne au même moment qu'en France : en 1981, avec les émeutes de Brixton qui constituent l'équivalent de celles des Minguettes chez nous. A ceci près qu'on s'aperçoit alors que les minorités asiatiques ou africaines ont pâti d'un faible accès dans le logement social (le council housing) et qu'elles ne sont pas venues peupler les cités excentrées désertées par les Blancs comme en France. Arguant d'une priorité à accorder à ceux qui vivent depuis le plus longtemps dans une commune, les Local Authorities les ont privé d'accès à ce bien, les réorientant pour le coup vers les vieux centres populaires dégradés où l'Etat soucieux de maintenir le marché du foncier dans ces inner-cities les a encouragées à acheter le logement. D'où leur concentration dans ces vieux centres. Mais est-ce équitable ? Non, bien sûr ! Puisque ce sont le plus souvent ces populations qui auraient le plus besoin d'un logement à loyer modéré ! Mais comment lutter contre cette discrimination ? La politique anglaise du logement social s'oriente à ce moment dans une double direction : la privatisation au profit des habitants (le fameux "right to buy"), le transfert de la gestion des logements à des associations à but non lucratif, seules bénéficiaires de l'aide à la pierre qui leur permet de réhabiliter ou de construire (les housing associations). L'accès des minorités ethniques au logement social passe par ces deux politiques. Elles peuvent postuler à l'achat d'un logement et cela d'autant plus qu'un effort est fait pour les agrandir afin qu'ils correspondent aux familles migrantes généralement nombreuses... Même si ce sont les logements sociaux non entraînés dans la vente parce que moins bien situés qui leur sont le plus facilement accessibles. Mais c'est surtout la formule des Housing Associations qui permet l'ouverture la plus positive : par la création de Black and Minority Ethnic Housing Associations qui permet aux migrants de devenir non seulement consommateur de logements sociaux, mais aussi producteur de ce bien. Est-ce une manière d'accorder un pouvoir dans ce secteur du logement... pour mieux les isoler ? Non, car les Housing Associations n'ont de force qu'autant qu'elles se regroupent, s'associent entre elles, que les plus petites s'associent aux plus grandes afin de disposer de plus de moyens de construction et de gestion. Cela conduit les Black and Minority Ethnic Housing Associations à se fondre dans des ensembles plus vastes où elles négocient la place des minorités, les moyens de leur mobilité dans des parcs étendus. Et cette politique présente des résultats mesurables à travers un suivi (monitoring) rendu possible par un recensement ethnique, aux méthodes certes peu sûres, mais qui ont le mérite d'exister et de fournir des indications sur l'évaluation de la situation des minorités ethniques vers plus ou moins d'équité dans le marché du logement.

On voit l'intérêt d'une politique de la diversité par rapport à une politique de mixité. Elle permet de mesurer la défaveur (discrimination) dont pâtissent les minorités et de prendre appui sur la force qu'elles constituent au lieu de faire de celle-ci une cible, l'ennemi potentiel qu'il faudrait abattre. Elle les met en position de s'associer à la composante majoritaire plutôt que de devoir se dissoudre en elle sans rien conserver de leurs particularités. Est-elle pour autant d'une efficacité garantie ? Non, on le sait bien avec les émeutes ethniques de 2001 qui ont rappelé aux britanniques la difficulté d'articuler la reconnaissance des particularités ethniques et des valeurs communes d'une société (le "britishness", équivalent de notre "identité nationale"). On voit bien aussi que cette politique marche inégalement selon les lieux, selon la dynamique dont font preuve inégalement les minorités en question (les Indiens à Leicester très dynamiques par opposition aux Pakistanais de Bradford). Mais on comprend surtout qu'aucune politique ne constitue une recette garantie de succès, qu'il faut être pragmatique et pour cela faire preuve d'une certaine humilité. Telle serait la leçon faite aux français par les anglais au travers cette recherche tout à fait édifiante. (Edifier ne signifie pas fournir un modèle mais donner envie de se servir de ce que l'on voit pour faire mieux ce que l'on fait).

Jacques Donzelot

Prendre en compte l'ethnicité pour répondre à la nouvelle question urbaine ? L'expérience britannique

« Un nouveau spectre hante les sociétés occidentales, qui n'est plus le communisme à travers les luttes ouvrières contre l'ordre bourgeois, mais les violences urbaines dont beaucoup craignent qu'elles ne deviennent pour le terrorisme islamique un ferment de subversion équivalent à celui que fournissait la lutte des classes au rêve de la révolution. »

DONZELOT, Jacques, MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne,
Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France,
Le Seuil, La couleur des idées, 2003, p. 21.

« Un spectre hante le monde : celui des communautés closes, exclusives et guerrières. »

TAGUIEFF, Pierre-André, *La République enlisée*.
Pluralisme, communautarisme, citoyenneté,
Editions des Syrtes, 2005, p. 11.

« En avril 1927 à Constantine, Albert Sarraut avait lancé l'apostrophe célèbre "le communisme : voilà l'ennemi !" Eh bien ! Aujourd'hui le péril s'est déplacé en amont ! Ses manifestations et ses causes ont changé mais quant à ses ressorts psychologiques, il est resté fondamentalement le même : la communauté, voilà l'ennemi ! Si réalistes que se veuillent ses objectifs de participation démocratique et de fraternité, l'exaltation du fait communautaire est l'aberration idéologique majeure de ce temps. »

SLAMA, Alain-Gérard,
La Régression démocratique,
Paris, Fayard, 1995, p. 51.

L'émergence d'une nouvelle question sociale

Quelle est donc cette menace, ce spectre dont on pressent qu'il peut s'avérer aussi dangereux pour l'ordre bourgeois d'aujourd'hui que le fut le prolétariat d'hier ? Cette « menace » est volontiers assimilée aux quartiers « sensibles », ces quartiers « dont on parle » et que l'on cherche à cerner à travers un appareillage statistique complexe¹. Mais cette menace prend aussi parfois (en France comme en Grande-Bretagne) la figure du « musulman² » : l'incapacité des pouvoirs publics français à offrir une définition ethnique des groupes sociaux tend à donner un fondement religieux à la question de l'intégration des populations immigrées et plus généralement la question sociale. Faut-il chercher à cerner plus précisément cette menace, à en dessiner clairement la géographie, à en donner une définition sociologique plus rigoureuse, une appréhension anthropologique enfin stabilisée ? De très nombreuses³ tentatives existent en ce sens, mais si chacune d'entre elles semble saisir une partie de la réalité sociale, aucune n'est entièrement satisfaisante. Non pas en raison de l'objet qu'elles visent à cerner mais parce que la question n'est sans doute pas tant de délimiter cette menace – comme si elle était extérieure au corps social – que d'observer à quel point c'est l'ensemble de celui-ci dont les contours sont mis en cause.

De nouvelles politiques ont été mises en place, en France comme en Grande-Bretagne, pour répondre à la « *nouvelle question urbaine*⁴ » : en France, la « politique de la ville », depuis la fin des années 1970, tente de renouveler l'action publique. En Grande-Bretagne, l'approche principalement spatiale (par une politique des « quartiers ») s'est accompagnée d'une vision humaine, c'est-à-dire d'une politique des « communautés ». Aujourd'hui, les deux pays mettent en cause l'efficacité des actions entreprises : en France, le modèle républicain pro-

1. Complexité qui suscite un certain scepticisme quant aux approches principalement spatiales. Sur cette question, voir le livre de référence, ESTEBE, Philippe, *L'Usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville, 1982-1999*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, 264 p.

2. BOUZAR, Dounia, « Le gouvernement islamise les problèmes sociaux », *Libération*, jeudi 6 janvier 2005, p. 14.

3. Se reporter à la bibliographie où l'on observe que les approches géographiques (recherche de la matérialité spatiale de l'exclusion, de la ségrégation), sociologiques (définition de l'exclusion, de l'intégration, selon des approches sensibles, statistiques ou autres), de science politique (recherche sur la construction administrato-politique d'une question sociale) etc. se complètent. Ces approches se recoupent partiellement mais se contredisent quelquefois selon l'origine disciplinaire des chercheurs et leurs présupposés théoriques sur le rôle respectif de l'ethnicité, des rapports de force capitalistes etc.

4. DONZELOT, Jacques, JAILLET, Marie-Christine, *La Nouvelle Question urbaine*, PUCA, 2001, 299 p.

pose un discours d'égalité et d'universalisme éloigné des réalités concrètes. En Grande-Bretagne, l'approche communautaire aurait conduit à un enfermement des communautés au détriment de l'affirmation de valeurs transcendant les différents groupes sociaux faisant partie de la *Britishness*.

Dans un tel contexte, l'approche comparative est intéressante et un voyage en Grande-Bretagne permet de mieux questionner le modèle français. Une connaissance précise de la situation britannique permettra d'apporter une réponse nuancée aux tenants de l'absolutisme laïque et républicain (qui utilisent le qualificatif « d'anglo-saxon » à la manière d'un épouvantail), tout comme à ceux qui se sont un peu rapidement convertis aux mérites de l'« *affirmative action* » ou de la « *positive action* » sans en connaître parfois les limites. Des limites que dénoncent aujourd'hui les pays dans lesquels cette option est une réalité déjà ancienne.

Le choix du détour par la Grande-Bretagne

La consultation de recherche invite à lier systématiquement les mutations urbaines à la constitution de l'offre de services publics et de leurs transformations. Nous nous proposons d'analyser ces liens dans deux grandes villes anglaises, Bradford et Leicester, où dans les deux cas, une forte polarisation sociale et ethnique de l'urbain se dessine. Face aux problèmes sociaux rencontrés principalement dans les quartiers centraux dégradés et/ou défavorisés (*inner cities*), les autorités locales ont mis en place des politiques de développement social urbain établies souvent selon des critères ethniques.

En France et en Grande-Bretagne, les services publics doivent s'adapter à de nouveaux défis dans des quartiers qui concentrent difficultés économiques et sociales. Ces derniers abritent fréquemment une importante population d'origine immigrée. Des politiques nouvelles ont été imaginées à partir du milieu des années 1970 pour faire face à cette crise de certains quartiers populaires. En 1977, la politique française *Habitat et vie sociale*, prémices de la politique de la ville, est mise en place. A la même époque en Grande-Bretagne, le gouvernement britannique lance l'*inner city policy*.

Au début des années 1980, de violentes émeutes urbaines secouent les deux pays et marquent le déplacement de la question sociale, du lieu de travail – de plus en plus rare – aux espaces résidentiels populaires. Les émeutes de Brixton à Londres, de Toxteth à Liverpool ou des Minguettes dans la banlieue lyonnaise, en 1981, provoquent une rapide médiatisation de la question urbaine.

En Grande-Bretagne, une politique de discrimination territoriale a été mise en œuvre dès la fin des années 1960 (création de zones d'éducation prioritaire en 1969, *inner city policy* à partir de 1977...), mais les autorités locales ont rapidement conçu des politiques de développement urbain fon-

dées sur une prise en compte de l'ethnicité. Au cours des années 1960 et 1970, le pays s'était en effet doté d'une législation sur les *race relations*.

Au nom du principe républicain d'intégration, la France s'est toujours refusée à une telle solution qui a pourtant modifié profondément les modes de fonctionnement des services publics locaux britanniques, tant dans leur nature que dans les relations entre les usagers et l'administration. Cette ethnicisation des politiques publiques en Grande-Bretagne s'est produite dans un contexte de libéralisation du secteur mais a été interrompue à partir de 1979 et jusqu'à aujourd'hui.

Le choix du détour par la Grande-Bretagne permet de comprendre comment les services publics locaux se sont adaptés à cette ethnicisation des rapports sociaux. Ce choix d'une politique prenant en compte l'ethnicité répond-elle pour autant efficacement à la crise urbaine ? Alors que certains, en France, évoquent les limites du « *modèle républicain d'intégration*⁵ » et d'une politique de discrimination positive uniquement territoriale, il est intéressant de se demander si le recours à des politiques ethniques répond véritablement aux difficultés que pose la crise urbaine.

Une étude fondée sur des exemples locaux

Pour répondre à notre problématique, il nous a semblé intéressant de prendre en compte les deux échelles nationale et locale.

Une présentation de l'évolution, à l'échelle nationale, des services publics et de la question ethnique en Grande-Bretagne est indispensable (1^e partie). Toutefois, celle-ci est insuffisante pour refléter la réalité du terrain. Didier Lapeyronnie a montré toutes les différences entre les modèles nationaux et les politiques locales en matière d'intégration. Aussi notre choix a porté sur une analyse des services publics dans deux villes très contrastées. Ces deux villes pourraient en effet résumer le fameux *north-south divide* britannique : Bradford, la ville du West Yorkshire, rencontre de nombreuses difficultés économiques tandis que Leicester, à 150 kilomètres environ au nord de Londres, connaît une relative prospérité économique. La composition ethnique est elle aussi contrastée : alors que les Indiens sont très nombreux à Leicester, les Pakistanais musulmans forment la plus importante minorité ethnique de Bradford. Les deux villes sont ainsi perçues – notamment par nos interlocuteurs – comme des modèles antithétiques. Leicester se promeut comme un exemple de ville multiculturelle, tandis que les violentes émeutes raciales de l'été 2001 ont assimilé Bradford à l'image d'une ville pauvre « à problèmes ». Dans ces deux villes, le fonctionnement des administrations du logement, de l'urbanisme et de la police sera plus particulièrement analysé (2^e partie).

Première partie

**Quels services publics
pour quelle polarisation sociale
en Grande-Bretagne ?**

L'ethnicité, nommer et compter

Le fait ethnique

La notion

Le mot « *ethnie* » serait apparu dans la langue française en 1787⁵. Les variations de sens vont, en deux siècles, passer d'un extrême à l'autre, tantôt laudatif, tantôt péjoratif. Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, le sens était aussi précis qu'il est oublié aujourd'hui : il signifiait « *païen* » (dictionnaire Littré). Les « *ethnies* » étaient les peuples non chrétiens : autant dire, à l'époque, les sauvages. C'est dans les années 1880, avec l'apparition de l'impérialisme colonial, que le mot est récupéré par l'ethnographie (le métier d'ethnologue apparaît vers 1870). Le concept d'« *ethnie* » est alors popularisé par les scientifiques allemands, à partir d'*etnikum*. On quitte le domaine strictement religieux mais les thèses pseudo-scientifiques, en vogue à l'époque, créent une confusion évidente entre les sens racial, linguistique et psychosocial pour désigner les « non-civilisés ». Vers 1950, changement de cap avec les décolonisations : les coloniaux ayant usé et abusé du mot « tribu » pour décrire les peuples autochtones, celui-ci a fini par prendre, en Afrique noire, une connotation péjorative (mais le mot demeure usuel au Maghreb où il sert toujours à désigner les groupements nomades). Les « anthropologues » redécouvrent alors le mot « ethnique ». Le terme est réhabilité en Afrique noire avec l'idée que ces peuples précoloniaux ont, comme les autres, une histoire digne d'intérêt.

Dans les sciences sociales anglo-saxonnes, le terme d'ethnicité ne s'impose, dans son sens actuel à propos des sociétés occidentales, qu'à partir des années 1970. Le mot connaît un succès grandissant attesté par la création d'une revue

5. COQUERY-VIDROVITCH, Catherine, « Du bon usage de l'ethnicité », *Le Monde diplomatique*, juillet 1994, p.4-5.

spécialisée en 1974 (*Ethnicity*). Cette émergence est liée à l'apparition soudaine d'un type de conflits et de revendications qualifiés d'ethniques, qui surgissent aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays sous-développés. Ces conflits se produisent aussi bien dans des pays dits pluriethniques, comme le Nigeria ou la Belgique, que des pays supposés homogènes d'un point de vue ethnique, tels que la France ou le Canada.

Selon Daniel Bell, un des théoriciens les plus en vue de la société post-industrielle, la destruction des systèmes impérialistes dans les anciens pays coloniaux et l'érosion des anciennes structures d'autorité dans les pays développés a banalisé la compétition entre groupes ethniques.

Pour certains auteurs, dont Glazer et Moynihan, l'ethnie devient une nouvelle notion sociale aussi importante que celle de classe au XIX^e siècle. Son utilisation prouve que « *quelque chose de nouveau est apparu*⁶ ». Dans les pays anglo-saxons, depuis les années 1970, de nombreux départements universitaires se sont spécialisés dans les *ethnic studies*. La naissance de ces départements universitaires révèle à la fois l'importance prise par cette notion d'ethnie dans les sciences humaines, et l'ouverture de débouchés pour les spécialistes de ces questions au sein de différentes structures qu'elles soient politiques, administratives ou associatives.

La résurgence de l'ethnicité

Depuis les années 1960, certains sociologues ont remarqué l'apparition d'une nouvelle forme d'ethnicité en opposition avec la tradition durkheimienne pour laquelle l'ethnicité était liée à une culture de groupe dite non moderne relevant d'une solidarité mécanique. La résurgence de ces formes de sociabilité dans les sociétés industrielles est surprenante.

Pour Michel Wieviorka, la montée de l'ethnicité est surtout liée à des processus sociaux dominés par l'épuisement des rapports de production propres à l'ère industrielle – le compromis fordiste –, par la crise des Etats-nations et par la montée en puissance, à rebours, « *des nationalismes différentialistes et racisants* »⁷.

Trois modes d'ethnisation semblent se combiner :

– le plus ancien, depuis la fin des années 1960, est lié par la thématique culturelle. Certaines identités anciennes qui ont été niées, ou presque, au moment où les Etats et les grandes nations se consolidaient, sont revendiquées. Le développement de ces revendications dites « nationalistes » (Pays Basque, Corse,

6. GLAZER, Nathan, MOYNIHAN, Daniel, *Ethnicity, Theory and Experience*, Cambridge, Harvard University Press, 1975, 531 p.

7. WIEVIORKA, Michel, *La Démocratie à l'épreuve, nationalisme, populisme et ethnicité*, La Découverte, Essais, 1993, 174 p.

Ecosse, Irlande du Nord etc.) trouve son origine au sein des idéologies proches du « gauchisme ». Par ses formes d'expression et sa base sociale⁸, ces revendications, avant tout culturelles, se rapprochent de nouveaux mouvements sociaux tels que les écologistes, les antinucléaires ou encore les féministes ;

– un deuxième mode d'ethnicisation, plus récent, renvoie aux processus d'exclusion liés à la fin de l'ère industrielle. Il concerne principalement des populations issues de l'immigration liée à la période postcoloniale. Gérard Noiriel⁹ remarque qu'elles subissent, plus que d'autres, les problèmes posés par les mutations du monde ouvrier : « *Ces enfants d'immigrés sont les enfants du prolétariat recruté en masse dans les années de prospérité de 1950 à 1970. La plupart d'entre eux sont nés en France et appartiennent à la nationalité française, mais ils appartiennent au monde ouvrier. Ils sont touchés de plein fouet par les bouleversements sociaux induits par la mondialisation du capitalisme. Leurs problèmes d'intégration illustrent les problèmes que vit aujourd'hui l'ensemble des classes populaires.* »

Dans le cadre du travail « *fordiste* », les étrangers étaient avant tout perçus comme des travailleurs, sans problème d'intégration sociale, alors même que leurs différences culturelles étaient plus visibles qu'aujourd'hui. L'ethnicité s'affirme aujourd'hui, au moment où ces immigrés commencent à jouir des droits civiques et politiques alors que leur insertion sociale devient problématique. Ces populations issues de l'immigration peuvent alors être tentées de donner un sens, avant tout culturel, à une existence où les repères sociaux s'affaiblissent. Une situation qui peut être encouragée par les multiples formes de discrimination dont elles sont parfois victimes, susceptibles d'engendrer des révoltes, notamment lorsque les discriminations proviennent des forces de répression. C'est le cas en Grande-Bretagne. Le harcèlement des jeunes issus de l'immigration enferme la population visée dans une définition ethnique d'elle-même.

L'ethnicisation n'est pas tant alors un processus d'auto-affirmation culturelle que le produit de l'exclusion sociale, de la répression, et d'une offre politique lorsque cette dernière existe (comme en Grande-Bretagne) ;

– un troisième mode d'ethnicisation est issu de la dialectique entre groupe dominant et minorités ethniques dès lors que celles-ci acquièrent une certaine visibilité. La poussée des nationalismes réactionnaires en Europe ne s'explique pas seulement par la présence de populations issues de l'immigration. En revanche, ces mouvements nationalistes défenseurs d'une « *identité occidentale* » imposent, à travers leur discours, une lecture ethnique des rapports sociaux.

8. TOURAINE, Alain, DUBET, François et al., *Le Pays contre l'Etat*, Le Seuil, Paris, 1981, 318 p.

9. In « Petite histoire d'intégration à la Française », *Le Monde diplomatique*, janvier 2002.

L'ethnicité dans les sociétés industrielles

Certains auteurs n'acceptent pas l'hypothèse d'une résurgence de l'ethnicité, à partir des années 1960, liée à la fin du « *compromis fordiste*¹⁰ ». Selon eux, l'ethnicité serait une forme d'affirmation individuelle et de structuration sociale présente dans toutes les situations historiques.

L'idée d'une vie communautaire, fondée parfois sur une base ethnique, heurte le mythe du modèle républicain et du « roman national officiel ». Pour Philippe Genestier et Jean-Louis Laville¹¹ ce modèle républicain est une « *mythification* » : l'excès de vertus qu'on lui accorde incite à s'interroger sur son rôle de corset idéologique.

Selon cette vision officielle, l'histoire française est marquée depuis la Révolution, par un refus des corps intermédiaires autres que politiques, ceux-ci étant synonymes de régression et d'idéologie réactionnaire. A mesure que s'autonomise le marché, l'Etat se pose comme le garant de la solidarité. Son poids s'accroît dans la régulation des rapports sociaux, notamment avec l'instauration d'un droit social. Dans ce processus, à la fois politique, social et économique, toutes les formes de regroupement ethnique ou communautaire tendent à disparaître.

Pour ces auteurs, cette écriture de l'histoire est un mythe dont la force est d'être partagé aussi bien par la gauche que la droite. Au mythe ouvriériste de l'intégration par l'appartenance à l'économie industrielle répond le mythe patriotique de l'intégration par l'allégeance à la Nation. Pourtant ce « *roman national officiel* » est largement fictif. L'intégration dominante par l'usine est, en fait, un moment court de l'histoire française (une vingtaine d'années, entre 1955 et 1975). Le développement de l'économie communautaire (petites entreprises marquées par la prédominance d'une économie familiale, où les comportements sont fortement modelés par les principes de fonctionnement de l'économie de subsistance) est, en effet, largement dominant – par le nombre de personnes – jusqu'en 1955, et depuis 1975. Cette économie « *traditionnelle fut surtout ancrée dans les communautés héritées, familiales et ethniques, que paradoxalement la modernité a maintenues*¹² ».

10. Sur la mise en évidence d'une rupture socio-économique majeure avec la fin du « compromis fordiste », voir par exemple CASTEL, Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1998, 490 p.

11. GENESTIER, Philippe, LAVILLE, Jean-Louis, « Au-delà du mythe républicain, intégration et socialisation », *Débat*, n° 82, novembre-décembre 1994, p. 154-172.

12. GENESTIER, Philippe, LAVILLE, Jean-Louis, « Au-delà du mythe républicain, intégration et socialisation », *Débat*, n° 82, novembre-décembre 1994, p. 157. De nombreux travaux britanniques montrent également la vitalité du développement « communautaire », par ex. BARRETT, Jones et MC EVOY « *Ethnic minority business : theoretical discourse in Britain and North America* », *Urban Studies*, 1996, vol. 33, p. 783-809.

Cette interrogation sur la persistance ou non d'une sociabilité ethnique ne renvoie pas seulement à un débat français sur le rôle de « *l'intégration républicaine* » mais plus fondamentalement à un débat sur les différentes conceptions de l'ethnicité.

Quelques éléments sont aujourd'hui partagés par l'ensemble des chercheurs s'intéressant à la question de l'ethnicité : en particulier le caractère relationnel plutôt qu'essentiel des identités ethniques, mais aussi le caractère dynamique plutôt que statique de l'ethnicité. Pour sortir de cette dramatisation du concept d'ethnicité, on peut revenir à une définition de Max Weber : « *L'ethnicité est un concept actif quotidien employé par des gens ordinaires pour cette tâche importante, parfois même fondamentale, qui consiste à se communiquer le sentiment de leur communauté et de leur conscience sociale.*¹³ »

Différentes pistes de recherche sur le pouvoir de nommer, la construction des barrières et des limites ethniques semblent d'actualité. Dans notre cas, il s'agit de voir de quelle manière l'action des pouvoirs publics – comme d'autres acteurs – participent de manière implicite ou explicite de la construction de nouvelles formes d'ethnicité. Comment, en Grande-Bretagne, la définition « fixiste » de l'ethnicité, dans le cadre des politiques publiques¹⁴, fait-elle partie de celle des individus et des groupes ethniques ? En France, quelles catégorisations sociales implicites sont-elles utilisées par les pouvoirs publics ?

La définition des groupes propre à chaque pays est liée à leur différente appréhension des processus d'immigration.

13. Cité par W. A. DOUGLASS et S. M. LYMAN in « L'ethnie : structure, processus, saillance », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXI, 1976, p. 198.

14. Voir la partie consacrée au recensement. L'évolution courante des catégories ethniques dans les enquêtes officielles britanniques montre cette difficulté à donner une définition stable à des groupes ethniques dont une des caractéristiques est la redéfinition permanente. Elle est très rapide dans le cas des populations immigrées et de la « *seconde génération* ». Voir sur ce point : VEILLARD-BARON, Hervé, *Banlieue, ghetto impossible?*, L'Aube, Essai, 1996, 170 p.

Statistiques et origines : les éléments du débat français

Un débat s'est ouvert à partir des travaux réalisés dans le cadre de la recherche « Mobilité géographique et insertion sociale » sous la direction de Michèle Tribalat à l'INED, puis des ouvrages d'Hervé Le Bras, sur la question des origines dans les enquêtes statistiques¹⁵. Débat qui a été mené au sein de l'INSEE où un colloque intitulé « *Statistique sans conscience n'est que ruine...* » a eu lieu sur ce thème le 4 novembre 1998.

La prise en compte de l'ethnicité dans le recensement relève d'une triple dimension :

- une dimension scientifique : est-il scientifiquement possible d'obtenir des données statistiques sur la répartition ethnique d'une population alors que nous connaissons le caractère mouvant et instable des frontières ethniques ?

- une dimension pratique : la production de données sur l'ethnie a-t-elle une utilité pour lutter efficacement contre toutes les formes de discrimination ?

- une dimension politique : la production d'une telle catégorisation sociale par un organisme public conduit-elle à la prise en compte de celle-ci dans la définition des politiques publiques ?

Un statisticien de l'INSEE déclarait dans une tribune du journal *Libération* en 1998 qu'« *il est contraire à la tradition républicaine de faire des différences entre les Français* ». Cette idée, largement répandue, est fautive. Des éléments statistiques permettent de connaître l'origine des individus. Depuis 1871, les statistiques officielles font la différence entre ceux qui sont nés français et ceux qui le sont devenus. Par ailleurs, la catégorisation ethnique officielle était la règle¹⁶ dans les colonies françaises. Depuis 1962, on a même le détail de l'ancienne nationalité, ce qui a permis de reconstituer l'histoire de l'immigration sur l'ensemble du XX^e siècle. Mais ces informations concernent toujours la nationalité et non l'ethnie. Il s'agit donc de la prise en compte d'une donnée juridique plutôt que d'un sentiment d'appartenance.

Parmi l'ensemble des informations concernant l'origine des individus, François Héran¹⁷ propose de distinguer les données « *primaires* » des données dites « *secondaires* ». Les premières sont régulièrement utilisées lors des enquêtes statistiques et concernent le pays d'origine des étrangers ou naturalisés, l'an-

15. Cf. Introduction

16. WEIL, Patrick, *Qu'est-ce qu'un Français, histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, 2002, 401 p.

17. HÉRAN, François « Éléments sur l'histoire et le devenir des interrogations sur les origines dans les enquêtes de la statistiques publiques », *Pénombre*, p. 4-8.

née d'installation en France (depuis le recensement de 1999). Les secondes poussent la question plus loin en remontant jusqu'à la génération précédente et sont utilisées uniquement dans des enquêtes spécialisées (origine des parents et langues du foyer). Ces variables secondaires sont usuelles : elles ont servi, pour la première fois à grande échelle en 1964, pour une enquête réalisée par l'INED, sur le peuplement de Paris.

Pour François Héran, ces variables « *secondaires* » sont à prendre avec soin dans des analyses multicritères et ne doivent surtout pas être institutionnalisées.

Bien que la statistique publique française diffuse quelques informations sur l'origine des individus, de nombreux organismes, chargés de la lutte contre la discrimination ou de la promotion de l'intégration, remarquent l'insuffisance des données actuelles. Une seule nouvelle catégorie statistique a été créée concernant ces populations : celle d'« immigré » que les « sages » du haut conseil à l'Intégration¹⁸ ont définie ainsi : « *est immigrée toute personne née étrangère à l'étranger, qui vit en France, qu'elle ait ou non acquis la nationalité française* ». Cependant l'ensemble des immigrés est constitué de l'addition de deux entités celles d'« étrangers » et de « naturalisés ». Si, d'un point de vue statistique, cette nouvelle catégorie n'est qu'une construction *a posteriori*, elle est très significative d'un point de vue politique et idéologique. Elle contredit, en effet, « *l'utopie créatrice* » selon laquelle la citoyenneté, considérée comme une abstraction, serait capable d'assurer à tous l'intégration à la nation. Abdelmalek Sayad souligne que « *l'immigration, ou en d'autres termes, la présence au sein de la nation de "non-nationaux" (plus que de simples étrangers à la nation), outre qu'elle perturbe tout l'ordre national, qu'elle trouble la séparation entre ce qui est national et ce qui ne l'est pas, et, par là même, perturbe l'ordre fondé sur cette séparation, porte atteinte à l'intégrité de cet ordre, à la pureté ou à la perfection mythiques de cet ordre, et donc au plein accomplissement de la logique implicite de cet ordre*¹⁹ ».

Cette nouvelle catégorisation permet néanmoins à la statistique publique de fournir une vue plus précise de la question de l'immigration²⁰.

De nombreux auteurs soulignent cependant les limites des connaissances en raison de l'absence de toute question ethnique lors du recensement. Le haut conseil à l'Intégration, qui milite en ce sens depuis quelques années, rap-

18. Haut Conseil à l'Intégration, *Pour un modèle français d'intégration*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, février 1991.

19. In « Immigrations et pensée d'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 129, Seuil, sept. 1999.

20. Le travail réalisé par l'INSEE en 1997, sous le titre « *Les immigrés en France* » montre les résultats obtenus avec les catégories statistiques actuelles.

pelle, dans son rapport annuel de 1998, que « *par tradition républicaine, mais aussi en raison de difficultés techniques et légales qu'il faudrait surmonter, l'appareil statistique français ne recense pas et ne suis pas les Français en fonction de leurs origines* ».

Ce manque d'informations entraîne toutes sortes de fantasmes sur la question. La polémique suscitée par le livre du journaliste Philippe Aziz, concernant la ville de Roubaix, reflète bien cette forme de désinformation que le silence officiel²¹ autorise malgré lui.

L'ethnie dans le recensement : quelle validité scientifique ?

Pour de nombreux auteurs, la prise en compte de l'ethnie dans le cadre d'un recensement est impossible pour des raisons scientifiques. En effet, nous avons vu le caractère mouvant et labile des définitions ethniques (cf. première partie). Il y aurait donc une certaine incohérence à vouloir ramener ces définitions multiples à une classification officielle qui viendrait cristalliser des appartenances subjectives. De plus, certains soulignent qu'une absence de classification officielle entraînerait un nombre impressionnant de réponses possibles, sans doute trop aléatoires.

La prise en compte de l'ethnie est-elle utile pour lutter contre les discriminations ?

Un deuxième élément du débat porte sur l'utilité de créer une question sur l'ethnie dans le cadre d'une politique de lutte contre les discriminations. Certains affirment qu'il n'est pas nécessaire de recourir à un appareillage statistique pour connaître ces mécanismes arguant du fait que l'on peut trouver l'information chez les acteurs travaillant sur le terrain.

Cependant, il peut sembler surprenant qu'un fait social n'ait pas besoin d'être statistiquement maîtrisé pour être analysé... En fait, la sensibilité du débat masque une véritable crainte : « *Si l'on met en avant l'outil de connaissance qui permettrait de mieux combattre les discriminations racistes, on ne peut ignorer que le simple fait de produire une description ethnique de la population légitimera les représentations véhiculées par les propagandistes racistes.*²² »

Il est important de noter que la prise en compte de l'ethnie dans le recense-

21. ROUSTEL, Damien, « Anatomie d'une désinformation. Comment Roubaix est devenue une "ville à majorité musulmane" », *Le Monde diplomatique*, juin 1997, p. 22-23.

22. SUSSER, Jan Robert, « Statistique publique en France : population d'origine étrangère, ne pas se tromper d'enjeu », *Pénombre*, p. 21-31.

ment n'est pas neutre, et qu'elle serait probablement le prélude, comme le rappelle Jan Susser, à une définition ethnicisée des politiques publiques. Patrick Simon résume sa position ainsi : « *De notre point de vue, la prise en compte de l'ethnicité dans les catégories, selon des modalités qui restent à discuter, participe d'une véritable politique de reconnaissance de la diversité, les politics of recognition que théorise Taylor*²³. »

L'officialisation de la notion d'ethnie par la statistique nationale serait lourde de conséquences en termes politiques, dépassant largement de simples enjeux statistiques ou scientifiques.

La question ethnique dans le recensement britannique

Didier Lassalle rappelle utilement que la première collecte de données à caractère ethnique en Grande-Bretagne a été effectuée par la police en janvier 1953, sous l'impulsion d'une commission interministérielle constituée de hauts fonctionnaires chargés de l'immigration coloniale²⁴. Depuis 1972, la police utilise une classification ethnique, en six groupes, appelée *Identity Code*. Mais c'est durant les années 1960 que les pouvoirs publics britanniques ont rassemblé ces informations dans le but de clarifier la question de l'immigration issue du *New Commonwealth*. Enoch Powell, alors dirigeant de l'extrême droite britannique, en fit l'objet de ses discours racistes. Les estimations de l'*Office of Population Censuses and Surveys* (OPCS) (l'équivalent de l'INSEE pour la Grande-Bretagne), jugées fiables, s'appuyaient sur le lieu de naissance. A cette époque, une grande partie de la population immigrante était née en dehors du territoire britannique. Ce sont aussi les grandes enquêtes annuelles, le *Labour Force Survey* et le *General Household Survey* qui ont introduit, respectivement en 1979 et 1983, une nomenclature ethnique officielle. Néanmoins, elles n'ont pas l'étendue du recensement et leurs résultats ne sont qu'approximatifs. De plus, les catégorisations établies ne correspondent pas à celles qui ont été employées lors du recensement de 1991.

Les premiers débats sur l'introduction de la question ethnique dans le recensement remontent à la seconde moitié des années 1970.

Le vote du *Race Relations Act* en 1976, et les premières émeutes urbaines en 1981, ont incité les autorités à prendre en compte la question ethnique dans le

23. SIMON, Patrick, « Vers des statistiques ethniques », *Plein Droit*, n° 41-42, 1999.

24. LASSALLE, Didier, « *La généralisation progressive du recueil de statistiques ethniques au Royaume-Uni* » in *Population*, vol. 53, n°3, p. 609-630, 1998. Il cite le *Report of the working party on Coloured People Seeking Employment in the United Kingdom*, DO 35/5216, Public Record Office, décembre 1953.

recensement de 1981. Un projet de loi fut même débattu, en 1980, à la Chambre des communes, mais l'agitation anti-immigration, ainsi que les réticences des minorités elles-mêmes, ont finalement abouti à l'abandon du *race or ethnic origin* dans les formulaires²⁵. Le Premier ministre de l'époque, Margaret Thatcher, est aussi intervenue pour décourager l'introduction de cette question²⁶.

Justifications de la question ethnique dans le recensement de 1991

La question ethnique apparaît donc en 1991 après publication des catégorisations dans le *Census White Paper* de 1988. On y affirme que la lutte contre les inégalités ethniques s'inscrit dans les affaires de l'Etat providence (*general public welfare*) et dans l'amélioration des relations ethniques. Les conclusions d'un rapport de 1983, sur la question ethnique dans le recensement, notaient à ce propos : « *Le but de cette question est, en lien avec d'autres indicateurs d'inégalité, d'aider le gouvernement et les autorités locales à identifier tous les aspects des inégalités et discriminations raciales et à lutter contre ces dernières*²⁷. »

La nécessité d'avoir connaissance de la répartition des populations de couleur s'impose afin de lutter contre les discriminations et les inégalités dont ces dernières sont victimes. C'est donc un argument social qui est utilisé pour en justifier l'existence. Même si, comme le rappelle Ludi Simpson²⁸, l'élimination du racisme institutionnel peut se passer des statistiques si la volonté politique est assez puissante pour combattre les causes de l'inégalité. La preuve que peuvent apporter des données quantitatives vient seulement neutraliser les résistances du pouvoir à combattre ces inégalités.

Jusqu'alors, seuls les lieux de naissance de l'individu, ou de ses parents, permettaient de connaître la répartition des membres des minorités ethniques. Cependant, cette identification sur la base du lieu de naissance n'était plus satisfaisante. Ainsi, lors du recensement de 1991, parmi les 409 022 personnes nées en Inde et vivant en Grande-Bretagne, 62 895 (15%) étaient blanches. D'un autre côté, toujours en 1991, 54% des Noirs caribéens, 43% de ceux qui se sont déclarés Indiens, 50% des Pakistanais, 37% des Bangladais étaient nés au Royaume-Uni²⁹.

25. LASSALLE, Didier, *op. cit.*

26. BALLARD, R. *Britain's visible minorities: a demographic overview*, <http://www.art.man.ac.uk/CASAS/pages/papers.htm>

27. Home Affairs Committee, *Ethnic and Racial Question in the Census*, HC 33-1, p. 9 (traduit par nous).

28. SIMPSON, Ludi, « Race statistics: their's and our's », *Radical Statistics*, n°79-80, 2002.

29. PEACH C. (Ed.) « The Ethnic Minority Populations of Great Britain » (vol. 2) in *Ethnicity in the 1991 Census*, ONS, HSMO, London, 1996, 246 p.

Les nomenclatures ethniques utilisées ont évolué entre les différentes enquêtes, comme en témoigne le tableau ci-dessous³⁰ :

*Tableau n°1 :
Catégorisations statistiques des minorités ethniques
du recensement anglais et gallois*

LABOUR FORCE SURVEY 1989/1991	LABOUR FORCE SURVEY 1989/1991	LABOUR FORCE SURVEY 1989/1991
White	White (Blancs)	White : British (Britannique) Irish (Irlandais) Other
West Indian (inc. Guyanese)	Black Caribbean (Noirs caribéens)	Black or Black British : Black Caribbean Black African Other Black
African	Black African (Noirs africains)	
	Other Black (Autres Noirs)	
Indian	Indian (Indiens)	Asian or Asian British : Indian Pakistani Bangladeshi, Other Asian
Pakistani	Pakistani (Pakistanaïs)	
Bangladeshi	Bangladeshi (Bangladais)	
Chinese	Chinese (Chinois)	Chinese
	Other Asian (Autres Asiatiques)	
Arab	Other Other (Autres autres)	Other ethnic group
Mixed		Mixed : White and Black Caribbean White and Black African White and Asian Other mixed
Other		
Not Stated		

Source : ONS

30. Toutes les références liées à la nomenclature sont issues du rapport de l'ONS : *Census 2001 Definitions, SE/2004/106*, London : TSO, 2004.

Les critiques de la catégorisation

De sérieuses critiques ont été portées à la catégorisation proposée. Si, en France, la polémique s'est polarisée entre l'acceptation ou non de la question ethnique dans le recensement général, en Grande-Bretagne, la critique des nouvelles catégories ethniques émanait de ceux-là mêmes qui en défendaient la nécessité dans le recensement³¹. Inhérente à l'exercice, la critique classique, qu'il faut toutefois rappeler, affirme que les catégories utilisées pour un recensement engendrent nécessairement des artefacts (notamment parce qu'une partie de la population est « hors catégories »). Le résultat, c'est-à-dire la répartition entre les catégories choisies, n'est donc qu'un reflet perfectible de la réalité. Comme l'écrit John Rex, « *ce qui est nécessaire pour une sociologie sérieuse des sociétés multiculturelles est une étude empirique et théorique sur la nature des groupes de migrants. Elle serait basée non pas sur la catégorisation et la classification établie par l'Etat mais par celles qu'ils se choisissent eux-mêmes*³² ». L'auteur soulève ici le problème épineux de l'autodétermination ethnique. Il est en effet difficile, pour certains groupes, de répondre à la question posée. Non qu'elle soit remise en cause, mais parce que sa forme est sujette à caution. Les descendants noirs de parents nés à l'étranger doivent se désigner selon les racines géohistoriques de leurs parents. Ils ont alors été classés comme « Noirs des Caraïbes », ce qui a été ressenti comme mettant en cause leur identité britannique.

La critique la plus dure porte sur le sens même du terme ethnique tel qu'il a été pensé par l'ONS. Comme nous l'avons souligné précédemment, l'ethnicité tend au Royaume-Uni à se confondre avec la « race ». Le recensement reflète cette confusion, car les catégories isolent les « minorités visibles ». Les Gallois, les Irlandais ou les Ecossois ont eux aussi des particularités qu'ils revendiquent. Pourtant 94 % de la population britannique a coché la case « blanc », soit une réponse à caractère racial. Le marqueur social, le signe de l'altérité, devenant ainsi la couleur de la peau³³.

31. RICHARD, J.-L., « *Les origines nationales, géographiques et culturelles dans la statistique publique des pays de l'Union européenne : éléments d'analyse pour une compréhension des débats* », p.49-65, in ARNAUD, L., (dir.) *Les Minorités ethniques dans l'Union européenne, Politiques, mobilisations, identités*, La Découverte recherches, 254 p., 2005.

32. REX J., « *The nature of ethnicity in the project of migration* », p. 270 in GUIBERNAU M. et REX J. (Eds.) *The Ethnicity Reader*, Polity Press, Oxford, 336 p., 1997.

33. RICHARD, J.-L. *op. cit.*

Les critiques de la validité des données

La critique peut être double. En premier lieu les résultats sous-estiment les groupes ethniques. En effet, les concentrations ethniques sont manifestes dans les quartiers où sont également sur-représentés les jeunes célibataires, qui, du fait de leur mobilité, ne répondent pas au questionnaire. De plus, les jeunes enfants ne sont pas systématiquement déclarés. On note également une sous-estimation des personnes âgées. Enfin, la crainte était grande de la part de la population que le recensement soit utilisé par les registres des impôts pour percevoir l'impopulaire *Poll Tax*³⁴. Parmi le million de personnes non prises en compte dans le recensement de 1991, beaucoup étaient membres des minorités ethniques³⁵.

En second lieu, la critique concerne l'objectif même du recensement, qui est de mesurer la discrimination entre minorités et population blanche. Les résultats montrent que les contrastes les plus intenses apparaissent entre minorités elles-mêmes, ce qui rend caduc le terme d'« inégalité raciale³⁶ ».

Le recensement de 2001 : nouvelles catégorisations, nouvelles critiques

Le recensement de 2001 comporte seize grandes catégories soit six de plus que celui de 1991. Notons l'apparition de trois types pour les « Blancs » dans le recensement anglais et gallois, alors que l'on compte quatre subdivisions dans le recensement écossais. A cela doit s'ajouter la catégorie *understands spoken*, soit la langue comprise, parmi les suivantes : gallois, irlandais, gaélique. L'apparition de la minorité irlandaise signifie que des personnes blanches peuvent subir des discriminations et connaître des désavantages sociaux. Les principales catégories sont maintenant accompagnées du terme *British*. La dimension britannique des minorités est alors pleinement reconnue.

34. ABERCROMBIE, N., et WARDE, A., (Dir.) *Contemporary British Society, Third Edition*, Polity Press, Cambridge, 2000, 233 p.

35. SIMPSON, S., MIDDLETON, E., « *Undercount of migration in the UK 1991 Census and its impact on counter-urbanisation and population projections* », *International Journal of Population Geography*, 2000.

36. BALLARD R. 1997, *op. cit.*

La classification ethnique dans le recensement de 2001

8 What is your ethnic group?

Choose ONE section from A to E, then ✓ the appropriate box to indicate your cultural background.

A White

British Irish

Any other White background, please write in

B Mixed

White and Black Caribbean

White and Black African

White and Asian

Any other Mixed background, please write in

C Asian or Asian British

Indian Pakistani

Bangladeshi

Any other Asian background, please write in

D Black or Black British

Caribbean African

Any other Black background, please write in

E Chinese or other ethnic group

Chinese

Any other, please write in

Source : ONS

La catégorie mixte apparaît elle aussi dans le recensement de 2001. Le terme *British* est utilisé pour identifier les Blancs, les *Asians* et les *Blacks*. C'est reconnaître ainsi leur identité et leur nationalité britannique. Néanmoins beaucoup ont coché la case *British* dans la catégorie *White*, se considérant britannique avant que d'être *Asian* ou *Black*. Il s'agit d'une erreur technique préjudiciable à la qualité des données de 2001.

L'objectif déclaré de la catégorie *Mixed* était de mesurer l'étendue des unions mixtes, reflet pour certains d'une intégration réussie, menace pour d'autres quant à la clarté des catégorisations. Le recensement de 1991 avançait le chiffre de 1,3 % de couples mixtes. Celui de 2001 permet de considérer que 1,27 % de la population totale est « mixte » soit 8,9 % des minorités ethniques. Il s'agissait aussi de reconnaître de « nouvelles ethnicités culturelles » suite au recensement de 1991 où un quart (740 000 personnes) des minorités avaient déclaré appartenir à la catégorie « autres ». 230 000 personnes, soit un tiers de la catégorie « autres », ont spécifié qu'ils étaient d'origine mixte³⁷. Le *Labour Force Survey* et le *General Household Survey* avaient, dès 1992, entrepris d'introduire une catégorie « mixte ». Encouragé par différents ministères et par la CRE, le recensement est allé dans ce sens. La mixité ethnique est comprise comme un mélange de couleur « noir-blanc, asian-blanc » où le caractère « blanc » est considéré comme identité première. Ce classement privilégie le caractère racial des catégories ethniques du recensement, au détriment d'une définition culturelle de l'ethnicité, et en renforce la norme racialisante imposée par l'État. Le mélange biologique devient le référent pour l'identification des enfants métis³⁸, alors que le fait d'avoir été élevé dans des milieux familiaux hétérogènes est négligé³⁹.

Roger Ballard s'était prononcé contre l'entrée de cette *mixed ancestry* dans le recensement. Selon lui « *la race est valide comme phénomène sociologique à condition que la couleur de la peau soit considérée comme la marque d'un statut social inférieur. Le mélange n'est pas pertinent dans ce cas : il est en effet facile de désigner toute personne qui se distingue physiquement comme "mêlée" sans pour autant*

37. ASPINALL, P.J., « *The conceptualisation and categorisation of mixed race/ ethnicity in Britain and North America : identity option and the role of the state* » in *International Journal of Intercultural Relations*, n°27, p.269-296, 2003.

38. C'est ce que souligne J.-L. Sagot-Duvauroux quand il constate qu'un père disant de son enfant qu'il est noir (métis) sera clairement compris par tout le monde tandis que si sa femme – malienne – dit de son enfant qu'il est blanc cela sera jugé comme grotesque. SAGOT-DUVAUROUX, J.-L., *On ne naît pas noir, on le devient*, Albin Michel, 1994.

39. ASPINALL, P.J., *op.cit.*

*prendre en compte son ascendance*⁴⁰. » Cet argument socio-anthropologique constitue la remarque la plus sérieuse qui ait été prononcée à cet égard.

Enfin, certains craignent l'impact négatif d'une telle mesure : la catégorie *Mixed* peut être exclue des statistiques des enquêtes sur les discriminations⁴¹ réduisant ainsi la portée des politiques anti-discriminatoires.

Comment une nouvelle catégorisation s'est imposée : l'appartenance religieuse

Une des grandes innovations du recensement de 2001 est de poser la question de la religion. Elle fut évoquée puis refusée une première fois par la Chambre des lords en 1851. Elle apparaît alors néanmoins en marge du recensement, et sur une base volontaire, dans le but de faire correspondre le nombre de lieux de culte aux déclarations de la population locale⁴². *L'Ethnically-Based Statistics on School Pupils* est le premier document administratif national visant à recueillir des données religieuses. C'est une circulaire du ministère de l'Education en 1989. Jusqu'alors, seule l'Irlande du Nord posait cette question sensible lors des recensements.

En 2001, huit grandes catégories sont apparues dans le recensement concernant l'Angleterre et le pays de Galles : les chrétiens, les hindous, les bouddhistes, les musulmans, les juifs, les sikhs, ceux qui n'ont pas de religion et les autres. La question ne porte ni sur la croyance ni sur la pratique d'une religion mais sur l'appartenance. Il n'est pas obligatoire de répondre à cette question. L'ONS a ainsi prévu 358 codes différents pour classer l'ensemble des réponses, parmi lesquels les étonnants *Belfast Chinese Christian Church*, les zoroastriens, ainsi que les chevaliers du Jedi⁴³ (code 896). Un peu plus de

10 What is your religion?
 * This question is voluntary.
 * ✓ one box only.

- None
- Christian (including Church of England, Catholic, Protestant and all other Christian denominations)
- Buddhist
- Hindu
- Jewish
- Muslim
- Sikh
- Any other religion, please write in

40. BALLARD, R., 1997, p. 25, *op.cit.*

41. SIMPSON, L., « "Race" statistics, Their's and Our's » in *Radical Statistics*, n°79-80, 2002.

42. <http://www.statistics.gov.uk/census2001/bicentenary/pdfs/200years.pdf>

43. Le gouvernement a décidé d'inclure officiellement cette catégorie suite à une pétition nationale qui elle-même s'inspire de l'expérience néo-zélandaise (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1589133.stm>). 390 000 personnes soit 0,7% de la population se sont déclarées dans cette catégorie : (<http://www.statistics.gov.uk/census2001/profiles/commentaries/ethnicity.asp>).

quatre millions de personnes n'ont pas tenu à répondre à cette question c'est-à-dire 7,7 % de la population⁴⁴.

Il s'en est fallu de très peu que cette question n'apparaisse pas dans le recensement de 2001. Elle n'a été introduite qu'à la suite d'un lobbying très intensif des organisations religieuses, et en particulier de la communauté musulmane. Celle-ci est l'objet de controverses quant à sa taille (de 750 000 à deux millions selon les estimations) et se doit d'être officiellement reconnue pour mieux se constituer en groupe de pression public, afin de disposer de politiques en sa faveur (écoles religieuses, régénération urbaine etc.).

Cette question ne fait néanmoins pas l'unanimité parmi les groupes religieux. Les minorités invisibles ont depuis longtemps émis certaines réticences à l'idée d'inclure une question sur la religion, le risque de confusion avec l'ethnicité n'étant pas négligeable⁴⁵.

Pour des motifs différents, les juifs par exemple étaient « *hautement conscients du fait que permettre à l'Etat de les identifier publiquement a récemment été le premier pas vers le génocide* »⁴⁶. Le gouvernement de Tony Blair cherche à relier entre eux les fichiers administratifs, ceux du recensement mais aussi de diverses enquêtes. Or, personne ne peut être assuré de l'usage qui pourrait en être fait à l'avenir. Certains juifs orthodoxes avancent également des arguments théologiques pour justifier leur refus de répondre à la question de la religion dans le recensement⁴⁷.

Le désir des Irlandais de revendiquer leur ethnicité dépend des contextes politiques (le refus de se déclarer Irlandais compte tenu des troubles en Ulster) et sociaux (une partie des Irlandais militent depuis longtemps pour la reconnaissance des discriminations dont ils sont victimes).

Les bouddhistes ont eux aussi montré certains signes de réticence, compte tenu de la nature même de cette religion qui connaît un succès avéré en Grande-Bretagne. L'adhésion y est très personnelle et la participation aux services religieux ne nécessite pas d'être bouddhiste à proprement parler. A l'exception de Bouddha, la plupart des membres pourraient aussi bien répondre par l'affirmative que par la négative⁴⁸.

44. Données de l'ONS.

45. SOUTHWORTH, J., « *Count me in in Radical Statistics* », n°78, 2001.

46. BALLARD, R., p. 10, 1997.

47. Deuxième livre de Samuel, 24 : le roi David a commis la faute de dénombrier Israël et Juda : « C'est un grave péché que j'ai commis. Mais maintenant, Seigneur, daigne passer sur la faute de ton serviteur, car j'ai agi vraiment comme un fou » (Deuxième livre de Samuel, 24, traduction œcuménique de la Bible, édition du Cerf, Société biblique française, 1989).

48. WELLER, P., et ANDREWS, A., « *Counting Religion : religion, statistics and the 2001 census* » in *World Faiths Encounter*, n°21, novembre 1998.

C'est surtout auprès des populations originaires du sous-continent indien que la question de l'appartenance religieuse est populaire. En 1985, une enquête de l'ONS concluait que très peu avaient exprimé leur désaccord quant à la déclaration de leur obédience religieuse.

C'est une alliance subtile de groupes religieux, politiques et universitaires, plus ou moins liés aux institutions gouvernementales mais reconnus par elles, qui a donc permis d'inscrire la religion dans le recensement de 2001.

Quatre groupes ont été particulièrement actifs dès la moitié des années 1990 : l'*Inner Cities religious Concil* (ICRC), une unité du *Department of Environment, Churches Working Together* dirigé par le révérend professeur Leslie J. Francis, l'*UK Action Committee on Islamic Affairs* (UKACIA) remplacé plus tard par le *Muslim Council of Britain* (MCB) et l'*Interfaith Network*, regroupant les groupes religieux mineurs tels que les jaïns ou les zoroastriens. Ils ont aussi pu compter activement sur le soutien et les revendications scientifiques du *Religions and Statistics Research Project* de l'Université de Derby impliqué dans la parution du *Religions in the UK: a Multi-Faith Directory* publié en 1993 par Paul Weller. Des séminaires se sont tenus en 1994 et ont été financés par le *Department of Environment*.

L'*Office of National Statistics* a alors engagé des consultations avec un groupe de travail, le *Religious Affiliation Sub-Group*, qui regroupait l'ensemble de ces acteurs. Soutenu par les ministères de l'Équipement et de l'Éducation nationale ainsi que par le premier gouvernement de Tony Blair, l'ONS a lancé en juin 1997 une enquête-test auprès de 74 000 ménages afin de déterminer la validité d'une telle question sur leur appartenance religieuse⁴⁹. 91,6% d'entre eux ont répondu.

Introduire cette question nécessitait de modifier la législation et d'ajouter un amendement au *Census Act* de 1920. Une première proposition fut introduite à la Chambre des lords par Indarjit Singh, l'éditeur du journal *Sikh Messenger*. Puis l'amendement fut présenté à la Chambre des communes par le biais du secrétariat privé de Tony Blair⁵⁰. Un consensus politique, regroupant Conservateurs et Travaillistes, a voté cet amendement le 19 juin 2000 à 194 voix pour et 10 contre. En trois mois les deux assemblées avaient modifié la loi de 1920. Cela témoigne de la puissance du lobby religieux qui est ainsi parvenu à obtenir un consensus au-delà des partis afin d'introduire cette question dans le recensement de 2001.

49. SHERIF, J., *Campaigning for a religious question in the 2001 census, the Muslim Council of Britain*, février 2003.

50. SHERIF, J., *op.cit.*

L'ethnicisation du religieux : le critère religieux dans le recensement comme signe d'une néo-ethnicité ?

La pression exercée essentiellement par les groupes religieux, et en particulier par les musulmans, relève de ce qu'Olivier Roy appelle l'ethnicisation du religieux : la religion musulmane subit doublement un phénomène d'essentialisation par les Occidentaux, mais aussi par les musulmans européens qui s'auto-catégorisent eux-mêmes comme appartenant à un groupe homogène. Le spécialiste de l'Afghanistan appelle ce phénomène la néo-ethnicité soit « *l'adoption d'une catégorie de type ethnique (groupe défini par une origine et une culture commune), fondée avant tout sur des critères d'origine géographique ; néanmoins, elle ne correspond pas à une translation en Occident d'une culture donnée, mais à une reconstruction d'un groupe à partir de marqueurs sélectionnés en fait par la logique du pays d'accueil, qui sépare la religion des autres sphères symboliques*⁵¹ ».

Cette néo-ethnicité a pu émerger car la population dominante, ignorant toute culture concrète, présuppose que la religion musulmane est une et indivisible. On définit alors l'Islam comme une culture en soi, en faisant fi des différences entre musulmans, dans un contexte d'immigration et de déculturation⁵² : « *Le paradoxe est donc que l'ethnicisation du musulman se fait à partir d'une matrice occidentale où la religion est d'abord posée comme objet séparé du reste de l'activité sociale, puis "objectivée", définie comme une culture en soi et considérée, chez le musulman, comme explicatif de l'ensemble de son activité sociale*⁵³ ». La conséquence en est que les néo-fondamentalistes instrumentalisent cette définition qui émane de l'extérieur, en clamant la réalité de la culture et de la communauté musulmane alors « *qu'il n'y a, au mieux, qu'une population d'origine musulmane* ». Ils deviennent alors les interlocuteurs privilégiés d'Etats occidentaux terrifiés par le risque communautaire.

La confusion entre culture et religion (la catégorie « musulman » ne recouvre en rien une « culture musulmane ») a pour conséquence l'ethnicisation du religieux, et fait entrer ce dernier dans les catégories occidentales de l'ethnie. Rappelons que les catégorisations ethniques se sont imposées dans le recensement de 1991 et qu'une base communautaire s'est ensuite constituée pouvant dès lors fonctionner comme groupe de pression susceptible de bâtir une action politique. C'est le phénomène qui a eu lieu avec les musulmans britanniques

51. ROY, Olivier, *L'Islam mondialisé*, Seuil, Paris, 2002, p. 65

52. Ce phénomène est valable pour les autres religions, lire ATTIAS, Jean-Christophe, « *Comment nous ne sommes plus juifs* in *Esprit* », p. 17-27, n°312, février 2005.

53. *Ibid.*, p. 65-66.

désireux de faire reconnaître leur appartenance religieuse comme un groupe ethnique à part entière, les protégeant de toute discrimination notamment concernant le port du voile. Cette tentative de négociation de statut avec l'Etat s'appuie sur « *la carte du multiculturalisme et du droit des minorités, définissant ainsi la religion comme constituant un groupe donné et non à construire* ⁵⁴ ».

C'est ainsi que l'on en vient à confondre « *asian* » et musulman. « *Le marqueur choisi, l'islam, vise à dépasser les identités ethniques d'origine pour constituer une identité commune strictement religieuse, englobante et universelle, mais il se retourne en marqueur d'une nouvelle ethnicité, où le musulman est occasionnellement croyant et pratiquant* ⁵⁵ ».

Cette confusion est entretenue par T. Ramadan et par M. Anwar (tous les deux ont écrit pour la *Islamic Foundation* de Leicester): « *La religion est une part importante et sensible de l'identité ethnique, et les besoins religieux des différentes communautés en Grande-Bretagne sont vraiment considérables. Ces besoins sont tout aussi importants pour la deuxième et la troisième génération de musulmans britanniques, nés et élevés dans un environnement autre que celui de la première génération des musulmans émigrés, qui a vécu des tensions entre culture majoritaire et culture minoritaire* ⁵⁶ ».

C'est ainsi que les populations occidentales sont victimes du mirage du retour du religieux qui « *tourne souvent moins autour du renouveau de la pratique que de l'utilisation de marqueurs religieux pour définir des groupes communautaires, à partir de l'effacement ou de la délégitimation d'autres marqueurs identitaires (linguistiques, culturels, territoriaux). En ce sens, nous avons affaire à un phénomène d'ethnicisation du religieux, mais sur le mode de la recomposition communautaire* ⁵⁷ ». Ce retour du religieux est propre à la sécularisation de la société selon Olivier Roy ⁵⁸. C'est à partir de cette croyance que les manipulations intellectuelles se développent et tendent à confondre délinquance, religion musulmane et « *origine ethnique* ⁵⁹ ».

54. *Ibid.*, p. 68.

55. *Ibid.*, p. 71.

56. ANWAR, M., *Young Muslims in Britain*, The Islamic Foundation, Leicester, 1994, cité par ROY, Olivier, p. 72.

57. ROY, Olivier, *op.cit.*, p. 72.

58. ROY, Olivier, « *La crise de l'état laïque et les nouvelles formes de religiosité* », p. 30 in *Esprit*, p. 27-45, n°312, février 2005.

59. MUCCHIELLI, Laurent, *Violence et insécurité, fantasmes et réalités dans le débat français*, La Découverte, 2002.

Une difficile comparaison entre les deux recensements

La comparaison directe entre les recensements de 1971, 1981 et celui de 1991 se révèle malaisée étant donné la différence de catégorisation qui leur sont propre. Ainsi, les catégories ne sont pas stables entre les recensements, et leur nombre est variable. Les résultats de 1981 distinguaient les Indiens nés en Afrique de l'Est de ceux nés en Inde, alors qu'en 1991 ces deux populations aux comportements spatiaux distincts ont été regroupées sous la catégorie « origine ethnique indienne ».

La comparaison s'avère également difficile en raison de la nature même de la question de l'ethnicité : en effet, les catégories ethniques ne sont au mieux que les mesures objectives d'une identité subjective. Les classifications sont alors objet de négociations entre le gouvernement et les groupes de pression. A l'échelle de l'individu, la déclaration de sa propre identité selon un critère ethnique est aussi soumise à variation. C'est ainsi que 13% des individus classés comme minorité ethnique en 1991 se sont déclarés d'une ethnicité différente en 2001⁶⁰.

Conclusion : le chiffre et ses usages

Le chiffre est aussi intéressant que la méthode élaborée en vue de le créer, méthode qui révèle les multiples enjeux de l'auto-définition d'une société. La comparaison entre les débats français et britanniques souligne la différence d'approche des deux : la tradition française se refuse à déroger à ses principes, tandis que la tradition britannique s'autorise une certaine souplesse par pragmatisme. Les gens du chiffre critiquent fortement la catégorisation ethnique et rappelle qu'elle a été fabriquée dans un flou conceptuel presque total. C'est bien parce que cette catégorisation n'a pas été faite pour les statisticiens, mais dans le but politique de mettre à jour les traits saillants de la réalité sociale des minorités visibles.

60. SIMPSON, L., « *Statistical information obtained from registration : ethnic group* », *Document Consultative*, 23 octobre 2003.

Les services publics britanniques

Les services publics britanniques ont été très fortement transformés au cours des vingt-cinq dernières années : privatisation de certaines activités, notamment des transports et de l'énergie, adoption de nouvelles méthodes de management, recours à la sous-traitance etc. Tous ces aspects ne doivent pas faire oublier la puissance d'un secteur public qui représente environ 15 % des emplois.

Avant d'analyser l'évolution de la relation entre les services publics et les « communautés » dans les deux villes de Bradford et de Leicester, il est important de préciser quelles sont les caractéristiques actuelles du service public britannique. Ce dernier a été profondément transformé par les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et de John Major. Si l'action des gouvernements conservateurs est bien connue dans ce domaine, celle des gouvernements néo-travailleuses est davantage sujette à polémiques. En quoi la « troisième voie » a-t-elle modifié les services publics britanniques ?

Les contours des services publics aujourd'hui

Plutôt que de chercher à définir le service public britannique à travers une comparaison des termes juridiques, donnons plutôt une idée de son poids et de son rôle à travers une présentation du nombre d'emplois.

Selon les comptes de l'*Office of National Statistics*, le nombre des fonctionnaires proprement dits (les *civil servants* que l'on traduirait par hauts fonctionnaires) était d'environ 556 000 en 2003⁶¹. Plus de 50 % d'entre eux travaillent

61. Sauf exceptions signalées, tous les chiffres cités proviennent du rapport : *Office Of National Statistics, Public Sector Employment*, mars 2005. Les chiffres varient de façon parfois étonnante selon les sources statistiques.

dans plus d'une centaine d'agences⁶². Le secteur public emploie, quant à lui, plus de 5 634 000 personnes.

Il comprend :

- les forces armées (223 000)
- les hauts fonctionnaires (556 000)
- le *National Health Service* (1 416 000)
- l'administration locale (2 837 000)
- les entreprises publiques (3 930 000).

L'administration locale est donc le principal employeur de ce secteur : 52% des emplois publics soit 2,83 millions de personnes, enseignants et policiers inclus sont concernés. Ceci tient en partie au fait que les services extérieurs sont loin d'être aussi développés au Royaume-Uni qu'en France, et que l'essentiel des tâches qui leur sont imparties en France revient en Grande-Bretagne aux collectivités territoriales.

L'administration locale (*local authorities*) englobe les corps suivants :

- le secteur éducatif, enseignants et non-enseignants (1 091 000)
- les services sociaux (391 000)
- la police (217 000)⁶³
- le bâtiment public (57 000)

62. Les caractéristiques des *Executive Agencies* sont les suivantes :

A) *Création sur décision d'une autorité politique*

Dans le cadre de la réforme *Next Steps* sont transformées en agence les unités qui ont pour fonction de fournir des services aux citoyens. La décision d'instaurer une agence est toutefois précédée d'une consultation pour savoir si le service doit demeurer public, être privatisé ou sous-traité.

B) *Autonomie de gestion et application des méthodes du secteur privé*

– Un cadre commun (*framework*) mais très souple.

Une mission est conférée à chaque agence par leur ministre de tutelle. Celles-ci disposent d'une certaine autonomie de gestion. A leur tête, leur directeur (*chef executive*) est une sorte d'entrepreneur, rémunéré en fonction de sa performance.

– Une enveloppe budgétaire (en général trisannuelle) leur est attribuée. Elles recrutent elles-mêmes librement leurs agents, employés par dérogation aux règles générales de recrutement des fonctionnaires. Les employés se rattachent en effet à la catégorie des *civil servants*.

– Le ministre et le chef exécutif de l'agence négocient des ententes particulières propre à chacune.

C) *Responsabilité indirecte et limitée vis-à-vis du pouvoir politique (gouvernement, ministre, Parlement, conseils locaux)*

En échange de cette plus grande autonomie, l'agence doit rendre des comptes aux ministres sur son action. Elle est évaluée selon des objectifs quantifiables.

63. Sur le statut de la police, voir la partie consacrée à ce secteur.

Selon l'OCDE, la part de l'emploi public dans l'emploi total est légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'UE (15%) : 17% en Grande-Bretagne contre 32% en Suède par exemple. La situation britannique est également à rapprocher de celle des Etats-Unis (15,5%)⁶⁴.

Notons qu'en vingt ans (1981-2001) la part de l'emploi public a chuté de presque 30%. Pendant la décennie 1991-2001, la baisse a été toutefois moins sensible : -12% (contre -18% entre 1981 et 1991).

L'arrivée de Tony Blair au pouvoir marque un changement radical dans l'évolution de l'emploi public. En effet, on constate une réduction de 815 000 emplois publics (soit -14%) entre 1991 et 1998. Entre 1998 et 2004, la tendance s'inverse pour connaître une évolution positive de 11%, soit +582 000 emplois. Cette hausse est plus sensible dans la fonction publique d'Etat (+18%) que dans la fonction publique territoriale (+6%). Alors qu'en 1991 les collectivités territoriales comptaient 766 000 employés de plus que le gouvernement central, cet écart s'est considérablement réduit passant à 420 000 employés de plus du côté des collectivités locales.

Ces chiffres permettent de souligner quelques aspects de la politique du *New Labour*. Dans un premier temps, la hausse du nombre d'emplois publics ne rattrape pas les chiffres de 1991 et *a fortiori* ceux de 1979. Le gouvernement travailliste, au cours de ses deux premiers mandats, a corrigé les excès induits par les coupes sombres effectuées dans les effectifs de la fonction publique par les gouvernements conservateurs. C'est ainsi que, sous la pression de la population, le nombre de fonctionnaires des secteurs de l'éducation et de la santé ont respectivement augmenté de 188 000 (+16%) et 263 000 (+22%) entre 1999 et 2004. L'éducation et le système de santé ont été les deux secteurs privilégiés par Tony Blair, comme il l'avait promis dans ses campagnes électorales successives. En effet, ils comptent pour 80% de l'augmentation totale du nombre de fonctionnaires, l'autre secteur prioritaire étant la police (32 000 policiers en plus entre 1999 et 2004 soit +14%).

Cette inversion de tendance impulsée par les néo-travaillistes peut être comparée à l'évolution de l'emploi du secteur privé. Entre 1993 et 1997, les gains annuels d'emplois du privé varient de +314 000 à +579 000. Entre 1998 et 2004, l'évolution reste positive bien que plus modérée, entre 75 000 et 329 000 par an. La progression relative du nombre d'employés du secteur privé a progressé de 4% depuis l'arrivée de Tony Blair au pouvoir contre 11% dans le secteur public. Or, cet écart s'accroît si on prend en compte les seules années 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004. La situation économique globale

64. Source : www.oecd.org. Comme nous l'avons souligné précédemment, les chiffres varient en fonction des statistiques considérées.

explique le tassement de la croissance de l'emploi privé (déindustrialisation continue, crises financières asiatiques de 1998, scandales financiers de 2001 et 2002 etc.). Il faut également noter que le maintien du chômage à des niveaux très faibles s'effectue par le biais de recrutements publics considérables, dans des secteurs dévastés par vingt ans de libéralisme, le cas du *National Health Service* étant le plus connu.

Les services publics et la révolution conservatrice

Les privatisations

Arguant de l'incapacité des services publics à fournir des prestations de qualité à ses usagers, la réforme initiée par Margaret Thatcher au début des années 1980 vise avant tout à diminuer les coûts d'un service public qui alourdit considérablement le budget de l'Etat, mais aussi à résorber ses gaspillages tout en contribuant à renforcer son efficacité. Le gouvernement Thatcher cherche ainsi à rationaliser l'organisation des services publics : en supprimant notamment les structures gouvernementales jugées redondantes par le rapport Plivetsky (1980), et en développant le recours à la sous-traitance confiée au secteur privé.

Par ailleurs, une grande vague de privatisations débute en 1985, qui concerne les *public utilities* : *British Telecom* (1985), *British Gaz* (1986), *British Airways*, *British Rail* (1995-96). En quinze ans, les trois quarts du secteur industriel de l'Etat sont ainsi totalement ou partiellement privatisés. Trois millions de salariés environ sont transférés au secteur privé.

La re-centralisation

Cependant, cette privatisation massive des services publics ne signifie par pour autant l'affaiblissement de la puissance étatique. L'Etat bénéficie, en effet, des transferts de prérogatives jusque-là détenues par les autorités locales. Alors que celles-ci jouissaient d'une considérable autonomie budgétaire et de gestion des services publics locaux, le gouvernement Thatcher, arguant de leur gestion dispendieuse, limite leurs pouvoirs. Désormais encadrée par des règles strictes, leur marge de manœuvre budgétaire est d'autant plus restreinte que le gouvernement, depuis la loi de 1993, a considérablement réduit leur capacité à fixer leurs taux d'imposition.

La nouvelle position de l'utilisateur

Les services publics britanniques s'efforcent de s'adapter aux différences locales et favorisent une prise en compte accrue de l'utilisateur. Les chartes de citoyens, élaborées à partir de 1991, sont, à cet égard, révélatrices. A la différence d'autres chartes établies dans différents pays occidentaux à la même époque, elles présentent la particularité de contenir des engagements contraignants de la part des autorités publiques en termes de qualité du service rendu. Les *Citizens' Charters*, déclinées dans chacun des secteurs des services publics, assignent aux usagers un véritable rôle d'évaluation. De même, dans le domaine massivement privatisé des *public utilities*, où les différentes lois de privatisation ont institué des conseils de consommateurs exerçant un contrôle sur les opérateurs. La charte des citoyens, dérivée de l'idéologie de la « nouvelle droite » et de la théorie du libre choix, consacre l'avènement du consumérisme dans les services publics.

Pourquoi la réforme ?

La Grande-Bretagne est un des pays de l'Union européenne qui a connu une des évolutions les plus brutales et les plus manifestes de son système social construit dans l'après-guerre. Comment expliquer l'acceptation sociale de cette évolution ?

De même que l'effort de guerre étatique et la victoire du Royaume-Uni à l'issue de la Seconde Guerre mondiale ont fortement contribué à la création et la justification du *Welfare State*, la profonde réforme des services publics britanniques ne saurait être comprise sans référence au thème du « *déclin britannique* » autour duquel Margaret Thatcher a construit sa victoire de 1979. En comparaison de la plupart des économies occidentales, la Grande-Bretagne a en effet relativement peu profité de la croissance économique des Trente Glorieuses. La politique économique de l'après-guerre, d'inspiration keynésienne, s'est traduite par une alternance de périodes de relance et de récession⁶⁵. Au cours des années 1970, le pays est à plusieurs reprises paralysé par des grèves générales initiées par des syndicats puissants. Les conservateurs ont ainsi tissé un programme de gouvernement qui mettait en cause l'héritage keynésien et le *Welfare state*, responsable, selon eux, d'une culture de la dépendance et de trop hauts niveaux de taxation. De leur côté, les travaillistes ont appliqué les principes monétaristes imposés par le FMI qui avait concédé un emprunt suite à la crise de la livre sterling de 1976, sous condition de réduction des dépenses

65. Voir la synthèse de RICHES, Véronique, *L'Economie britannique depuis 1945*, La Découverte, 1992, 122 p.

publics et de contrôle d'émission d'argent⁶⁶. Dans le même temps, les usagers britanniques s'accordent à constater une baisse de qualité des services publics accompagnée d'une bureaucratisation croissante.

Le relatif succès de l'opération de modernisation des services publics britanniques s'explique aussi bien par la détermination des gouvernements conservateurs à la mener à bien que par la longévité des gouvernements réformateurs. Contrairement à certaines idées reçues, Margaret Thatcher fait preuve d'une certaine souplesse dans l'exécution de sa réforme, n'hésitant pas certaines fois à faire machine arrière tout en recourant à la technique du « *grappillage* », qui consiste à évincer, par étapes successives, les prérogatives publiques du domaine économique. Son discours savait aussi s'adapter à l'amour-propre de ses concitoyens, en clamant, par exemple, qu'elle était la première à protéger le système de santé national, véritable fierté britannique. Enfin, alors qu'en France le service public a été unifié autour d'un triple critère fonctionnel, organique et juridique, la définition du service public britannique est plus fonctionnelle qu'organique.

La troisième voie : quel apport pour les services publics ?

« *Education, education, education* » tel était le slogan du programme de 1997 des travaillistes. Un de ses mots d'ordre : « *Better schools, better hospitals, better ways of tackling crime, of building a modern welfare state, of equipping ourselves to be a new world economy.* » Le programme de 2001 comme celui de 2005 avait pour priorité l'amélioration des services de santé, d'éducation, de transport... Les services publics sont au cœur des préoccupations électorales et politiques des nouveaux travaillistes. Nous avons vu que le nombre d'employés du secteur public a fortement augmenté depuis l'arrivée au pouvoir de Tony Blair, ce qui est le signe de l'empressement certain de ce gouvernement à répondre aux attentes de ses électeurs. Cependant, les nouveaux travaillistes ne récusent pas totalement l'héritage conservateur : le recours au privé est généralisé, notamment par le biais de partenariats, les méthodes de management par objectifs sont maintenues etc. En raison de ce caractère composite, certains considèrent donc Tony Blair comme un digne héritier de Margaret Thatcher⁶⁷, tandis que d'autres louent son audace sociale...

66. SULLIVAN, Michael, *The Development of the Welfare State*, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, 1996, 284 p.

67. DIXON, Keith, *Un digne héritier, Blair et le thatcherisme*, Paris, Raison d'agir, 2000, 124 p.

L'idéologie de la troisième voie

Dans l'opposition à partir de 1979, les travaillistes ont mené une réflexion sur les causes de leurs échecs, notamment à partir de la défaite de 1987, où ils se sont tournés vers un « nouveau réalisme ». Cette nouvelle approche a été promue par Tony Blair qui prend la tête du parti travailliste en 1994. La même année, le sociologue Anthony Giddens, que l'on surnomme parfois le gourou de Tony Blair, a commencé une série de publications qui marqueront une réflexion déterminante sur la social-démocratie. Quelle est l'approche alors promue par Blair ?

La notion de « troisième voie » illustre la volonté de se démarquer tant de la politique de la *New Right* des Tories que du vieux socialisme. Pour Anthony Giddens, « c'est une troisième voie dans la mesure où il s'agit d'une approche qui transcende à la fois le vieux style de la social-démocratie et le néolibéralisme ». Au-delà de cette définition générale, les limites de la troisième voie sont difficiles à cerner.

Un point est sûr, les tenants de la troisième voie s'accordent sur la mort de la « vieille gauche ». Morte parce que le consensus sur l'Etat providence se dégrade depuis le milieu des années 1970, que l'électorat a changé et que le discours ouvriériste n'a plus de raison d'être. Morte parce que les politiques sociales n'ont pas pris en compte les changements sociétaux, notamment les évolutions de la famille, et morte enfin parce que l'approche économique prônée par le *Old Labour* (relance keynésienne) n'a plus de résultat probant...

Aussi, la troisième voie « est fondée sur les valeurs qui ont guidé les politiques progressistes depuis plus d'un siècle – démocratie, liberté, justice, solidarité et internationalisme. Mais c'est une troisième voie dans le sens où elle va au-delà des politiques *Old Labour* axées sur le pouvoir de l'Etat, la hausse des impôts et qu'elle s'écarte de l'approche de la *New Right* qui méprise l'investissement public et la notion même de « société »⁶⁸ ».

68. BLAIR, Anthony, *The Third Way: new Politics for a new Century*, London, Fabian Society, 1998, p. 1.

Le *New Labour* a pris des idées de différentes sources que l'on peut résumer dans le tableau suivant :

Libéralisme	
Le <i>New Labour</i> a retenu : <ul style="list-style-type: none"> - la liberté de choix - la promotion des capacités individuelles - le respect des droits individuels - la préoccupation du « confort » 	Le <i>New Labour</i> a rejeté : <ul style="list-style-type: none"> - les approches libertariennes qu'a pu développées Margaret Thatcher (there is no society)
Le conservatisme	
Le <i>New Labour</i> a pris les idées de : <ul style="list-style-type: none"> - productivité - bien-être matériel - la morale sociale - la notion de devoirs envers la société 	Le <i>New Labour</i> a rejeté : <ul style="list-style-type: none"> - le passéisme - une certaine méfiance envers l'action politique
Le socialisme	
Le <i>New Labour</i> a conservé : <ul style="list-style-type: none"> - l'objectif de justice sociale - l'importance des services publics 	Le <i>New Labour</i> a rejeté : <ul style="list-style-type: none"> - l'idée de classe sociale

Une nouvelle approche

Aussi, l'approche des nouveaux travaillistes a consisté à accroître le budget des services publics : entre 1997 et 2004, les budgets de la santé ont augmenté en moyenne de 7,5 % par an et ceux de l'éducation de 5,75 %...

Cet investissement massif s'est accompagné d'une profonde modernisation. *« Il faut reconfigurer l'Etat social de 1945 pour mettre fin définitivement à l'ère de "la même taille pour tous" et mettre en place des services modernes qui conservent les valeurs d'égalité d'accès et d'opportunité pour tous, mais qui fondent leur service sur l'utilisateur, lui offrent une personnalisation et un choix; il s'agit d'une dynamique entièrement différente⁶⁹. »*

Les relations entre le gouvernement et les collectivités locales

Etant donné le poids des services publics locaux en Grande-Bretagne, les volontés d'un gouvernement relatives à ce domaine s'expriment surtout à travers les relations qu'il entretient avec les collectivités locales.

La *gouvernance*, censée encourager le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, était promue dans le manifeste travailliste de 1997. Dans le

69. Discours de Tony Blair du 23 juin 2004, cité dans *Le Monde*, 10-11 avril 2005.

monde de la *governance*, les frontières du privé et du public sont abolies, les relations informelles ainsi que les partenariats sont les nouveaux modes de gestion et de travail. Ces bonnes intentions ont parfois été traduites dans des textes législatifs tels que le *Local Government Act* de 2000. Celui-ci permet aux villes de plus de 85 000 habitants d'élire un maire et son conseil municipal, ce dernier étant doté de véritables pouvoirs d'administration et de gestion. Ces nouveaux pouvoirs se situent dans les domaines du bien-être social, environnemental et économique. Il s'agit de préparer des *Community strategies* en encourageant les partenariats locaux.

Néanmoins, un véritable « *mode de gouverner hiérarchique* » prévaut⁷⁰, les relations centre-périphérie restant toujours à l'avantage de Westminster qui refuse de changer le système d'imposition défavorable aux autorités locales. Le bilan du premier mandat travailliste n'est pas à la hauteur de leur promesse : une nouvelle lourdeur réglementaire contre-productive s'est développée⁷¹, notamment à travers des programmes d'évaluation comme le *Best Value for Money* qui sont devenus « *un instrument de centralisation et de contrôle bureaucratique provoquant d'ailleurs le découragement d'une partie des responsables d'autorités locales, ou la démission d'autres*⁷² ».

Les excès de contrôle du premier mandat travailliste ont été corrigés par la réaffirmation de la nécessité de dialogue et de consultation des autorités locales et de leurs associations. C'est ainsi que le *Comprehensive Spending Assessment* a été introduit pour remplacer le *Best Value for Money*. Ce nouvel instrument des politiques publiques a pourtant été élaboré sans les *local authorities* et sans John Prescott, le puissant ministre de l'Équipement, chargé des relations avec les collectivités territoriales, trop proche des élus locaux⁷³. Instrument de contrôle, il rend compte publiquement de l'efficacité des dépenses dans les services publics et les aides sociales. Chaque collectivité locale est ainsi placée sur une échelle des performances. Selon ses résultats, elle gagnera ou non en autonomie de gestion (*earned autonomy*)⁷⁴.

70. WILSON, David, *New Patterns of Central-Local Government Relations* in STOCKER, Gerry, et WILSON, David, *British Local Government into the 21st Century*, Palgrave MacMillan, 2004, 304 p.

71. Department Of the Environment, Transport and Regions, *Strong Local Leadership – Quality Public Services*, décembre 2001.

72. LE GALÈS, Patrick, *op.cit.*, p. 256.

73. LE GALÈS, Patrick, *op.cit.*

74. WILSON, David, *op.cit.*

En instaurant des conditions d'indépendance quasi paternalistes⁷⁵, Westminster manifeste ainsi son manque de confiance à l'égard des collectivités territoriales.

Conclusion

Quelle conception des services publics se révèle-telle de l'analyse des transformations connues les 3 dernières années ? Le compromis a conduit à ce que la propriété sociale s'incarne dans les services publics. Or ceux-ci ont permis de redistribuer les richesses en visant à une société d'égalité. La norme sociale alors instituée a pu relever d'un **Etat omniscient** et critiqué comme tel par les mouvements sociaux de la fin des années 1960. De leur côté, toute l'action des conservateurs s'explique par la critique d'un **Etat impotent** : les services publics sont jugés globalement inefficaces et parfois nuisibles. Au contraire, pour les néo-travailleurs, les services publics sont au cœur du projet de faire des **individus « capables »**. Il s'agit pour eux de produire une société de l'équité ou de l'égalité des chances. L'Etat assure certaines conditions matérielles de vie (santé, logement, éducation, sécurité, etc.) pour permettre une compétition « *juste* ».

75. LE GALÈS, Patrick, *op.cit.*

Deuxième partie

Leicester et Bradford : l'expérience de deux villes multiculturelles

Présentation des deux villes

Leicester, Bradford

Leicester, dans les Midlands, Bradford dans le West Yorkshire, sont deux villes très contrastées qui pourraient illustrer à elles seules, le fameux *north-south divide* britannique: Leicester connaît une relative prospérité économique qui se manifeste autant dans les projets de *waterfront* que dans le luxe des magasins du quartier indien de Belgrave. A Bradford, la situation sociale et économique est moins florissante: les quelques immeubles réhabilités du quartier de Little Germany constituent un petit centre d'affaires qui jouxte de nombreuses zones en déshérence.

Ces deux villes accueillent d'importantes minorités ethniques: principalement des Indiens à Leicester, surtout des Pakistanais à Bradford. Les émeutes de Bradford en août 2001 et leur retentissement médiatique, puis politique, ont achevé de donner à cette cité, l'image de la «ville à problèmes»... Si le grand ensemble et les jeunes Maghrébins sont «l'image» de la sécession urbaine en France, en Grande-Bretagne, la crise sociale est représentée par la figure du jeune *skinhead*, et l'image de la rue avec ses *terraced houses* à l'abandon peuplées de familles nombreuses musulmanes.

Cette vision du contraste existant entre les deux villes est partagée par les principaux interlocuteurs que nous avons rencontrés.

«L'arrière-plan social est très différent. A Bradford, les immigrants viennent du nord-est du Pakistan, et traditionnellement, dans cette région du Pakistan, très rurale, le capital social des habitants est très faible. Cette population est peu éduquée. 50 à 60% des mariages des jeunes Pakistanais de Bradford sont transcontinentaux. Les

communautés de Leicester sont très différentes, avec de nombreux Indiens, venant de l'Afrique de l'Est, de l'Ouganda, avec une tradition commerçante développée...⁷⁶»

Gurhupal Singh, University of Birmingham, Department of Theology.

L'état des lieux économique est également très dissemblable.

«A Leicester, dans le journal local, il y a 1 500 annonces d'emploi par semaine. Certes ce sont des emplois peu qualifiés, souvent à temps partiel. Mais ce sont des emplois. Et dans certaines régions du pays, vous ouvrez le journal local, vous trouverez moins d'une centaine d'annonces... »

Paul Winstone, Policy Officer, Leicester.

Les relations entre communautés sont donc différentes :

«Ici, nous avons toujours essayé de créer une communauté unie, un esprit de communauté. A Bradford, il y a des grandes divisions entre les jeunes Musulmans pauvres et les jeunes Blancs pauvres. C'est très polarisé. Ce n'est pas le cas ici, c'est très différent, beaucoup plus... les gens ont du travail... si vous êtes membres des minorités ethniques, vous rencontrerez des Blancs à l'école, au travail et dans votre vie sociale, au pub et au club. Mais si vous vivez à Bradford, et que vous êtes musulman, vous n'allez pas dans la même école que les Blancs, vous n'allez pas au pub ni au club parce que vous êtes musulman et que vous ne buvez pas, vous n'allez pas rencontrer de filles, parce que vous avez un mariage arrangé... le seul moment où vous allez rencontrer des Blancs c'est dans la rue... c'est une très mauvaise situation. »

Paul Winstone, Policy Officer, Leicester.

A contrario, Leicester se présente volontiers comme un modèle de cohabitation multiculturelle. Les responsables de Bradford ne cherchent pas à nier les difficultés de leur ville, mais tentent de nuancer un jugement sûrement trop rapide :

«Je vais vous donner un avis personnel. Ce qu'on a vu à la télé, ce qu'on a entendu à la radio, c'est peut-être une image erronée. Ce qu'on a vu en 2001, c'est la même chose qui aurait pu avoir lieu à Paris, si à Paris, le BNP (British National Party) avait voulu faire un rassemblement dans un quartier chaud ... les problèmes ne sont pas pires qu'ailleurs. »

Christophe Hamard, Research and Development Officer, Bradford.

Une présentation plus approfondie des deux villes permettra de voir, derrière les images, la réalité sociale de l'une et de l'autre.

76. Extraits d'entretiens réalisés au cours de l'été 2004 à Leicester et à Bradford.

Les émeutes de Bradford

Les émeutes de 1995 ont surpris les médias qui se souvenaient avoir retransmis les images des autodafés des *Versets sataniques* de Salman Rushdie en 1986. En effet, les soulèvements des années 1980 (Toxteth, Brixton) ne s'étaient pas développés dans les villes du Nord et ne concernaient pas la population originaire du sous-continent indien. 1995 traduit donc un sentiment d'abandon de la part de la minorité pakistanaise qui voyait la prostitution se développer à Manningham, sans que les pouvoirs publics et la police n'agissent pour remédier à ce problème venant nourrir une nouvelle criminalité. 1995 est également la manifestation d'une frustration économique, le chômage ne garantissant pas un niveau de vie permettant une consommation satisfaisante. Ainsi, ce sont les garages automobiles de standing, et non ceux des petits concessionnaires⁷⁷, qui furent détruits.

En août 2001 des émeutes ont éclaté dans les villes du nord de l'Angleterre : Burnley, Oldham et Bradford. A Bradford, elles font suite à une provocation du *National Front* désirant tenir un meeting politique dans un quartier sensible. Là encore elles révèlent une frustration socio-économique profonde accrue par un sentiment de ségrégation et d'absence de dialogues intercommunautaires.

Aspects de Leicester et de Bradford



Dans le quartier indien de Belgrave à Leicester (le Golden Mile). De nombreuses boutiques, de vêtements ou de bijoux, font de ce lieu un centre important de tourisme « ethnique ». Une centralité pour les Indiens à l'échelle des Midlands, voire, de l'Angleterre.

77. RATCLIFFE Peter, « *Race* » and Housing in Bradford, Bradford Housing Forum, Bradford, 174 pages, 1996.



Little Germany à Bradford. La reconversion de ce quartier en centre d'affaires produit quelques résultats sur l'axe principal (à gauche) tandis que les autres locaux attendent preneurs (ci-dessous).



Deux capitales régionales

Pour mieux comprendre le développement de ces deux villes, on peut observer leurs évolutions démographiques par rapport aux autres grandes agglomérations britanniques.

Les explications de l'évolution négative de la plupart des grandes villes britanniques sont variées. Ce phénomène quasi général est lié à la désindustrialisation des villes et à la périurbanisation de leur population. Nous constatons néanmoins une relative stabilité de la population de Bradford et une croissance sensible de celle de Leicester. Elles s'expliquent par la jeunesse de leur profil démographique lié à la présence d'une population immigrée importante. Ajoutons une autre raison concernant Leicester : un processus de désindustrialisation ralenti par une économie locale qui a résisté au déclin habituel des autres métropoles.

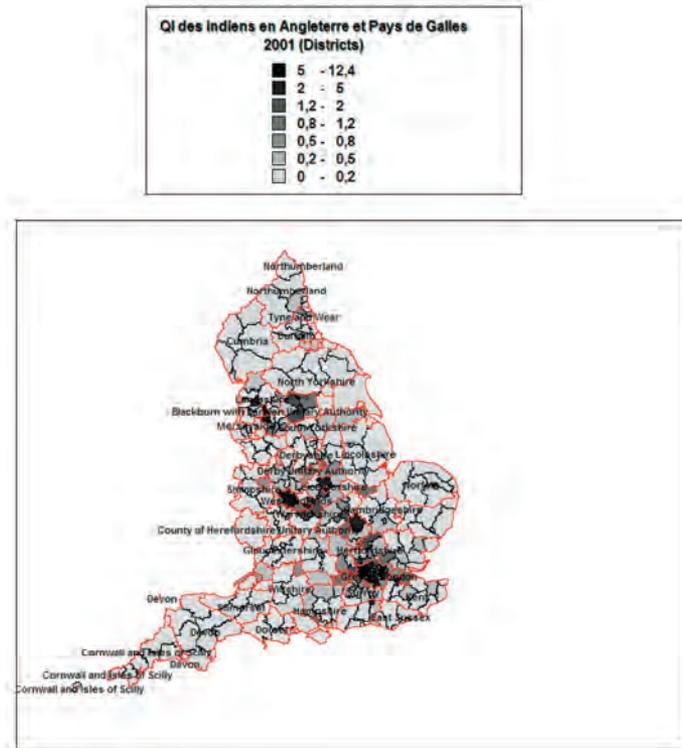
Tableau n°2 : Evolution de la population urbaine 1971-2001

	1971	2001	Variation
Greater London	7 380 000	7 172 000	- 2,8%
Birmingham	1 510 000	977 000	- 34%
Manchester	392 000	392 000	0
Glasgow	816 000	578 000	- 28%
Liverpool	561 000	439 000	- 22%
Sheffield	519 900	513 000	- 0,1%
Edimbourg	449 000	449 000	0
Bristol	425 000	380 000	- 11%
Belfast	398 000	278 000	- 30%
Hull	285 000	243 000	- 15%
Coventry	334 000	300 800	- 10%
Cardiff	278 000	305 000	+ 9%
Stoke-on-Trent	265 000	240 000	- 10%
Leicester	264 000	280 000	+ 10%
Bradford	464 000 (en 1981)	467 000	+ 1%

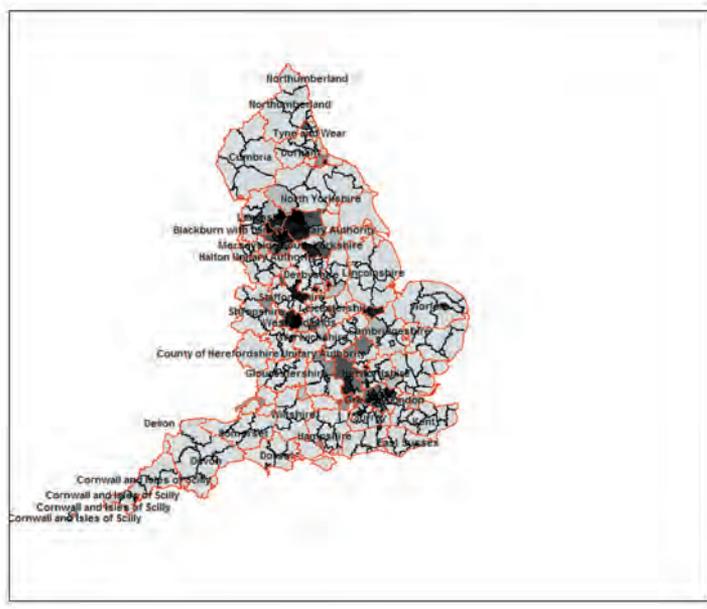
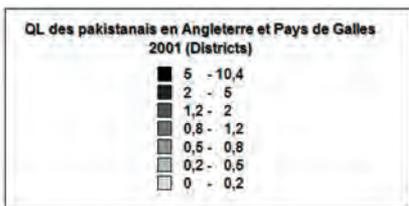
Source : C. Chaline et D. Papin, p. 92 et ONS.

Les cartes ci-dessous utilisent un indice analytique spatial, le Quotient de localisation (QL). Il nous permet de quantifier la sur ou sous-représentation d'un groupe numériquement minoritaire dans certaines zones, en comparaison avec la distribution moyenne totale. Ainsi, lorsque le QL est inférieur à 1, la concentration spatiale est inférieure à la moyenne. Quand le QL=1, la concentration est égale à la moyenne et enfin la concentration est supérieure à la moyenne quand le QL est supérieur à 1.

La géographie des Indiens à l'échelle de l'Angleterre et du pays de Galles révèle une localisation dans des régions qui ont connu une très forte croissance industrielle et tertiaire récente (le Sud-Est) ou en plein déclin industriel (le Nord et les Midlands). Cette concentration à l'échelle nationale est une concentration avant tout urbaine.



La géographie de l'immigration pakistanaise est similaire : les grands centres d'emploi et de croissances des années 1960-1970 apparaissent nettement. Nous noterons néanmoins une plus forte concentration dans les vieilles régions industrielles du Nord (Manchester-Liverpool-Bradford) tandis que la grande région urbaine londonienne a une concentration relative plus faible.



Source : Recensement 2001, ONS

Plus récente, l'immigration bangladaise en Grande-Bretagne est elle aussi concentrée dans les grands centres urbains, notamment Londres et les grandes villes industrielles du nord de l'Angleterre. Les taux de concentration relative sont plus élevés et peuvent atteindre des quotients de localisation de plus de 50 dans certains districts londoniens tel Tower Hamlets.



Source : Recensement 2001, ONS

Tableaux n°3 et 4 : Les deux villes de Bradford et de Leicester ont des compositions ethniques différentes

	Population totale	Indiens	Pakistanaïis	Bangladaïis	Noirs
Leicester	270000	60297 (22,3 %)	2644 (1 %)	1053 (0,4 %)	6613 (2,4 %)
Bradford District	464000	12647 (0,3 %)	49388 (10,6 %)	4006 (0,9 %)	5602 (1,2 %)
Royaume-Uni		1,5 %	0,9 %	0,3 %	1,6 %

Source : ONS, Census, 1991

	Population totale	Indiens	Pakistanaïis	Bangladaïis	Noirs
Leicester	280000	25,23 %	1,53 %	0,69 %	3,084 %
Bradford District	467000	2,7 %	14,5 %	1,19 %	Nd.
Royaume-Uni		1,8 %	1,3 %	0,5 %	2 %

Source : ONS, Census, 2001

Bradford a une population d'origine pakistanaise importante tandis que Leicester a vu s'implanter dès les années 1970 des Indiens (22% de sa population, OCPS 1991, plus du quart de la population en 2001), dont la moitié sont des expulsés d'Afrique de l'Est victimes des politiques « d'africanisation » du Kenya et de Tanzanie. Contrairement à l'image véhiculée par certains médias ayant fortement mis en avant la présence de groupes islamistes, Leicester compte un nombre peu important de musulmans.

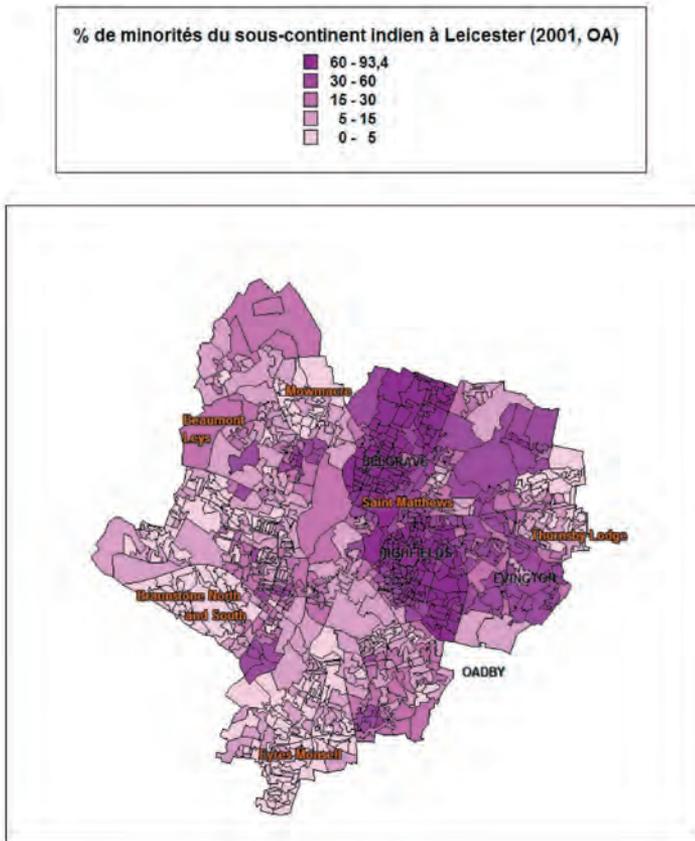
Situation économique et sociale

A Leicester et à Bradford, les migrants du sous-continent indien ont maintenu des formes d'emplois qui auraient disparu rapidement sans cette main d'œuvre disponible et bon marché issue de l'immigration des années 1960-70. La récession de la fin des années 1970 a touché en premier lieu la population musulmane à Bradford. Les membres de cette communauté sont souvent restés dans un parc de logements dégradé de l'*inner city* (*terraced houses*) et ont rarement connu le mouvement de périurbanisation (investissement de quartiers aisés en périphérie urbaine) que les Indiens de Leicester ont largement entrepris. La situation économique et sociale des Pakistanais et Bangladaïis de Bradford semble bloquée. Ils ne connaissent pas de mobilité sociale ascendante massive : les émeutes de 1995 et de 2001 peuvent être analysées comme l'expression d'une forme de désespérance sociale de la part de ces populations, qui, outre

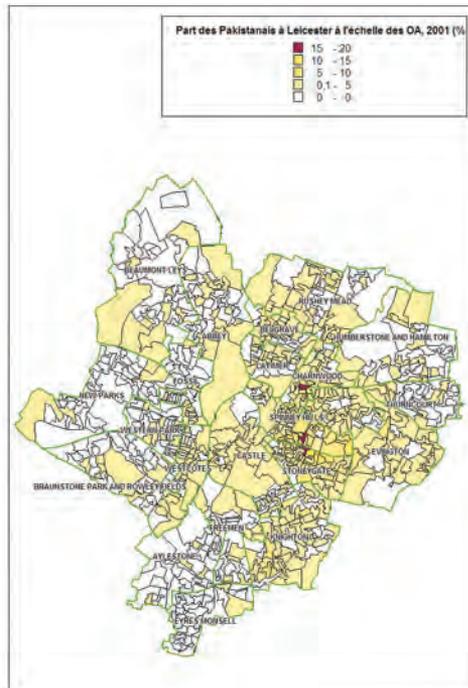
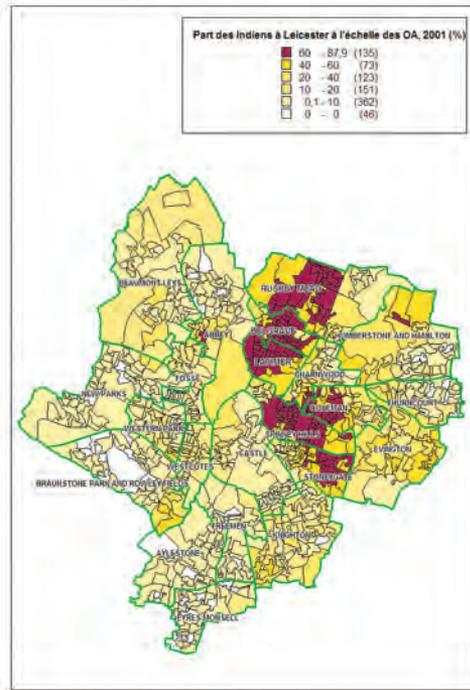
l'exclusion sociale et économique, subissent le poids d'un fort racisme.

Les Indiens de Leicester, en particulier ceux qui ont été expulsés d'Afrique de l'Est en 1968 et 1972, ont redynamisé le tissu industriel de la ville. Les petites et moyennes entreprises ont permis le maintien de l'activité textile. Ces PME locales ont su montrer une forme de flexibilité et un certain sens des affaires. Etablies sur la base de liens familiaux, ces entreprises sont le fait des familles d'origine du sous-continent indien.

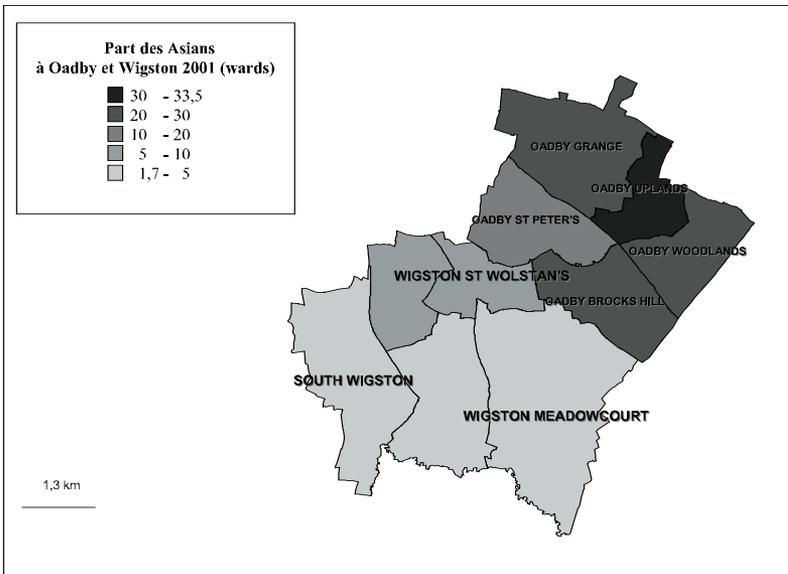
La répartition à l'échelle intra-urbaine des minorités issues du sous-continent indien est concentrée dans deux quartiers, Belgrave et Highfields. Néanmoins, la suburbanisation d'une tranche aisée de la population s'est développée au cours des vingt dernières années, d'abord vers Evington, quartier adjacent à Highfields, puis vers Oadby (cf. supra).



Source : Recensement 2001, ONS



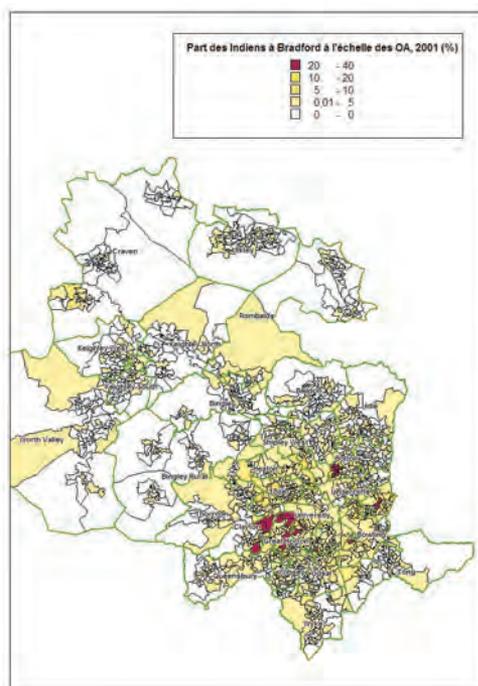
Source : Recensement 2001, ONS

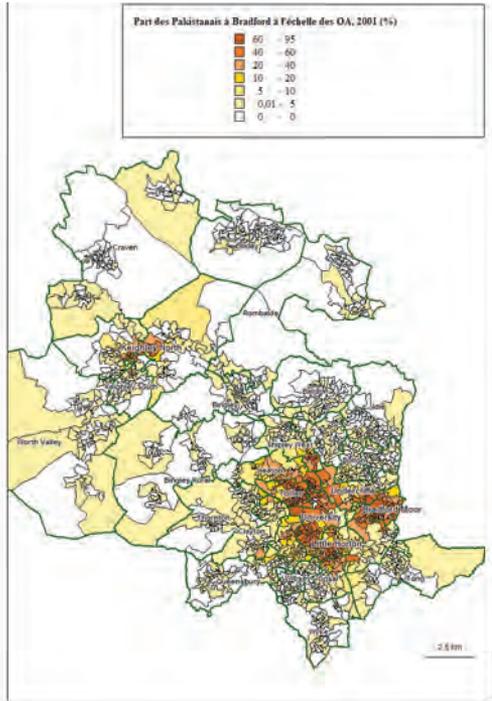


Source : Recensement 2001, ONS

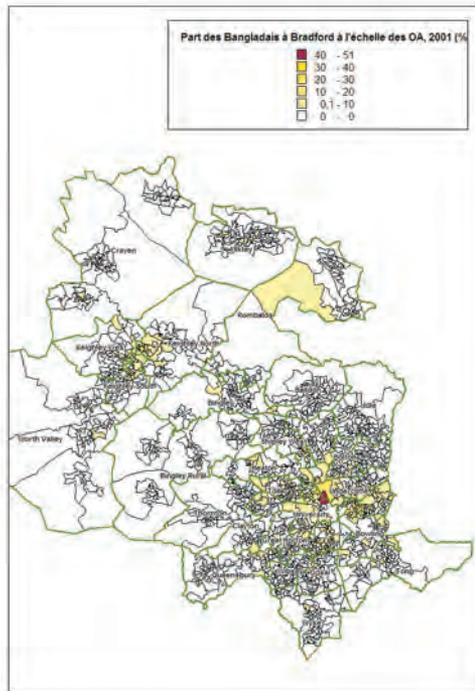
Les cartes ci-dessus indiquent une concentration selon l'ethnicité. D'immigration plus récente, les Bangladais restent dans l'*inner city* de Leicester, à proximité de leurs coreligionnaires pakistanais. Ces deux groupes sont à Highfields, quartier musulman, tandis que les Indiens (dont une partie est d'obédience musulmane) se sont implantés à Highfields et à Belgrave, aujourd'hui connus comme étant une zone commerciale florissante, le Golden Mile. Ce sont aussi les Indiens qui, suite à une ascension sociale puissante, se sont relocalisés dans la banlieue sud-est, aisée, de Leicester, dans la commune d'Oadby en particulier.

Dans le cas de Bradford, le groupe ethnique numériquement dominant est celui des Pakistanais. Il est concentré, comme les Indiens et les Bangladais dans l'*inner city* de Bradford et de Keighley, petite ville au nord de l'agglomération comprise dans le *metropolitan district*. La quasi-totalité des minorités est donc musulmane. Un desserrement vers le nord de la population s'effectue depuis quelques années. Il ne s'agit pas d'une suburbanisation aussi nette qu'à Leicester, mais elle prolonge le quartier de Manningham et de Little Horton.

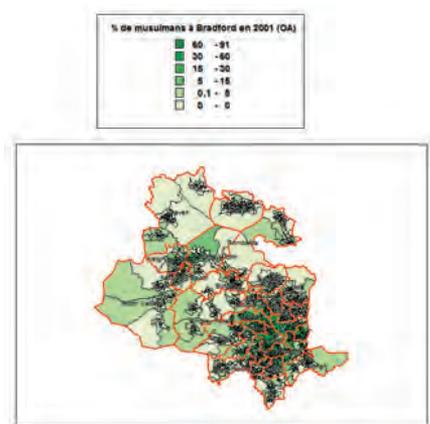




Source : Recensement 2001, ONS



Source : Recensement 2001, ONS



Source : Recensement 2001, ONS

Les « régimes urbains »

On peut présenter le système sociopolitique de Leicester et de Bradford en se référant à la notion de « régime urbain » développée par le sociologue américain Clarence N. Stone à propos d'Atlanta. Il définit le régime urbain comme étant « *un arrangement informel par lequel des institutions publiques et des intérêts et ressources privés coopèrent pour élaborer et appliquer des décisions de gouvernement* ». Cette approche permet de comprendre que la capacité d'action des autorités locales n'est pas principalement attachée à une position structurelle dans l'économie. Elle n'est pas non plus conditionnée par une éventuelle fonction institutionnelle de commandement, ni le résultat d'un marchandage dans un rapport de force : elle est le produit d'arrangements négociés, informels – mais stabilisés dans le temps – par lesquels se réalisent la coalition de différents acteurs, et la combinaison de différentes ressources, en vue d'une action collective suivie.

Dans le cas de Leicester, le régime urbain s'appuie sur une conjugaison d'intérêts des classes moyenne et ouvrière, et d'un milieu d'affaires émergent, d'origine indienne. Pendant plus de vingt-cinq ans, le parti travailliste a su réaliser cette alliance autour de ses valeurs : promotion du multiculturalisme, soutien aux communautés, notamment dans le domaine économique, et défense des valeurs d'un travaillisme plus « traditionnel » auprès de la classe ouvrière blanche. Ce régime urbain s'appuyait sur des relations privilégiées entre la municipalité et les leaders communautaires ainsi que sur des liens étroits entre le syndicalisme et le parti travailliste.

Depuis 2003, la ville n'est plus dirigée par les travaillistes, mais par une coalition entre libéraux-démocrates (ils sont dominants et le nouveau maire Piara Clair en est un) et conservateurs. Comment expliquer un tel changement?

La raison la plus immédiate est la guerre en Irak.

« En 2003, en raison de la guerre en Irak, les musulmans ont voté pour les libéraux-démocrates... auparavant le Labour avait 99 % des votes des minorités ethniques. C'est un bouleversement majeur. »

Paul Winstone, *Policy Officer*, Leicester.

Les quartiers musulmans ont en effet très majoritairement voté pour les libéraux-démocrates. Ce vote a semblé assez surprenant dans la mesure où leur approche très libérale (les droits des homosexuels, la libéralisation du cannabis etc.) en termes de société apparaît en décalage complet avec le conservatisme moral dominant chez les leaders musulmans.



En 2004, dans le quartier musulman de Highfields, à Leicester, de petites affiches montrent le soutien populaire au parti libéral-démocrate.

Cet échec des travaillistes est-il temporaire ? Les résultats des élections législatives de 2004 (trois députés travaillistes ont été élus⁷⁸) montrent que ce parti garde une confortable base électorale à Leicester.

Le discours traditionnel du *Labour* ne suscite plus le même enthousiasme auprès de l'électorat populaire blanc. Les formes traditionnelles d'intervention des travaillistes (aides sociales, intervention sur le bâti etc.) apparaissent obsolètes. Les membres des minorités ethniques, les leaders liés au parti travailliste n'ont plus la même légitimité. Un changement générationnel implique de bousculer les habitudes :

Ainsi « *la municipalité était soutenue par différents piliers, mais ils n'interagissaient plus ensemble. Le parti travailliste avait sa circonscription blanche à l'ouest, sa circonscription ethnique à l'est... si le parti travailliste a su piloter une majorité, il n'a jamais réussi à disséminer l'idéologie multiculturelle* ».

Gurhupal Singh. University of Birmingham, Department of Theology.

A Bradford, le leadership municipal n'a jamais été aussi évident. Certaines circonscriptions, notamment Bradford South, dans l'*inner city*, sont marquées par un vote très majoritairement Labour. Cependant, les changements fréquents de majorité municipale sont préjudiciables même si, dans le cas des grands projets, un consensus se crée :

« *Nous avons la vision 2010 qui est décidée par toutes les parties. Les conservateurs mettent moins l'accent que les travaillistes sur la question des minorités... mais l'important est que la vision du long terme soit là dans ce document qui traite de la question des transports, de l'emploi, de la santé...* »

Qudrat Shah, *Community Officer, Bradford City Council*.

Cependant l'absence de stabilité limite la réalisation de projets, et marque plus fondamentalement, la difficulté à faire cohabiter, au moins dans un projet politique, les différentes communautés de Bradford.

78. La ville de Leicester envoie trois députés au Parlement britannique. Jusqu'aux dernières élections de 2005, *Leicester West* est représentée par Patricia Hewitt, ministre du Commerce et de l'Industrie du gouvernement Tony Blair. *Leicester East* est également représenté par un travailliste, Keith Vaz (un Indien catholique, ancien titulaire du portefeuille de l'Équipement au *Shadow Cabinet*). *Leicester South* a un député libéral-démocrate, le maire Piara Clair. Depuis mai 2005, les trois députés de Leicester sont à nouveau travaillistes.

Ethnicité et urbanisme

Historiquement, l'urbanisme est une police de l'occupation du sol, même si en Grande-Bretagne, les constructeurs doivent répondre à un ensemble de considérations plus larges le permis de construire ne s'instruisant pas seulement en fonction du plan d'urbanisme local⁷⁹.

Cependant les urbanistes n'ont guère pu rester indifférents face à la crise urbaine révélée avec force dans les années 1980 et 1990. Aussi, la législation de l'urbanisme – notamment en France avec la loi d'orientation pour la ville – a donné de nouveaux objectifs: «*Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités locales et leurs groupements, l'Etat et les établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitation favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales.*⁸⁰» Derrière l'objectif de mixité sociale, on peut implicitement lire celui de mixité ethnique. Certes, le mot est absent mais il suffit de parcourir les débats parlementaires préalables aux votes des lois d'orientation pour la ville de 1991, et Solidarité et renouvellement urbains en 2000, pour comprendre que la concentration des populations immigrées et/ou étrangères est jugée comme une menace pour le pacte républicain⁸¹.

79. POUPEL, Raphaëlle, «La négociation du permis de construire en Angleterre», *Etudes foncières*, n° 87, été 2000, p. 37-39.

80. Article 1^{er} de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

81. Par exemple, ce débat au Sénat, lors de la séance du mardi 9 mai 2000, JO du 10 mai 2000, p. 2424, Dominique Braye, maire de Buchelay, commune limitrophe de Mantes-la-Jolie, sénateur des Yvelines: «*La mixité sociale serait pour nous une excellente chose, Monsieur le ministre, mais il faudrait qu'elle se fasse, justement, dans le sens inverse de celui que vous envisagez! Mon deuxième adjoint, instituteur au Val-Fourré, a depuis plusieurs années des classes qui ne comptent aucun enfant français ou d'origine française, aucun! Il n'y a que des enfants d'origine étrangère. La mixité sociale, Monsieur le ministre, nous la voudrions.*»

En Grande-Bretagne, où la question ethnique peut être abordée sans périphrases ni circonvolutions, quel est l'objectif des politiques urbaines vis-à-vis des minorités ? Comme en France, l'urbanisme doit, de plus en plus, prendre en compte la question sociale. Le système britannique de planification a de fortes particularités liées à la tradition administrative du pays, mais la promotion d'un nouveau modèle urbain, celui de la ville compacte, que révèlent les réformes récentes, entraîne une convergence avec les objectifs et les pratiques françaises. Toutefois, la notion de mixité est absente et aucun jugement normatif n'est posé sur la dispersion ou la concentration des minorités : l'objectif des politiques publiques d'urbanisme est davantage d'assurer un accès égal aux ressources urbaines, par la prise en compte de la dimension ethnique, que de rechercher une meilleure distribution des groupes sociaux et ethniques à l'intérieur de l'espace urbain.

L'urbanisme face à la polarisation sociale et ethnique des villes

Outre sa dimension spatiale, l'urbanisme a de forts impacts sociaux. Qui plus est sa nature s'est transformée, et ce davantage en France peut-être qu'en Grande-Bretagne : autrefois police du droit des sols, il devient peu à peu un outil de régulation du fonctionnement urbain tant dans ses composantes sociales, économiques qu'environnementales.

Les impacts sociaux de la réglementation des formes urbaines

Parmi les services publics confrontés à la question de l'ethnicité, l'urbanisme semble peut-être le plus éloigné d'entre eux. Les urbanistes eux-mêmes se sont d'ailleurs assez tardivement intéressés à la question des minorités ethniques et plus généralement à la question sociale. Leur savoir-faire concernant davantage le champ spatial est considéré comme relevant d'un domaine « technique » éloigné des questions sociales⁸².

Néanmoins, l'effet des règles d'urbanisme sur la composition sociale des quartiers, et donc indirectement sur la répartition des minorités ethniques dans la ville, ne saurait être nié. Les minorités ethniques sont principalement regroupées dans les *inner cities*. Or, cette localisation géographique apparaît comme une difficulté supplémentaire pour leur intégration sociale. Il est évident que l'urbanisme a sa part de responsabilité dans cette situation.

82. HUW, Thomas, « Race, public policy and planning in Britain », *Planning Perspectives*, 10, 1995, p. 123-148.

Pour autant, remarquons qu'en France, comme en Grande-Bretagne, l'intégration des effets sociaux de l'urbanisme, par les acteurs des politiques publiques, est assez récente. Cette absence de prise en compte, jusqu'ici, n'est pas neutre, comme l'a montré Emmanuelle Deschamps : « *A tous ceux qui se demandent si le droit a réellement produit la ségrégation, nous répondons par une autre question en disant : est-il possible que le droit n'y soit pour rien alors qu'il régleme l'urbanisme et l'attribution des logements depuis des dizaines d'années ? Ces politiques ont manifestement eu des effets ségrégatifs. Il n'est pas question pour nous de dire qu'il y a eu une volonté délibérée de produire la ségrégation : c'est toute la différence entre une politique ségrégative et une politique ségrégationniste. En revanche, il est reproché à la puissance publique de ne pas avoir suffisamment pris de précaution pour éviter l'apparition des espaces ségrégés*⁸³. »

Elle est due au fait que l'urbanisme soit d'abord considéré comme une action sur la forme de la ville. « *Dans les années 1950, le droit commun de l'urbanisme peut ainsi s'analyser principalement comme une police spéciale de la construction visant à assurer la sécurité, la salubrité publiques ainsi que l'esthétique des bâtiments*⁸⁴. » Pour autant, comment ne pas reconnaître que la forme ne saurait être séparée du fond ? Ainsi la réglementation des hauteurs, des densités et de l'esthétique a de forts impacts sur la composition sociale des espaces urbains, *via* notamment les prix de l'immobilier. De multiples exemples ont montré l'effet ségrégatif de certaines normes d'urbanisme très répandues. La taille minimale des terrains, ou les faibles coefficients d'emprise au sol, par exemple, joue, *de facto*, un rôle de filtrage social. Pourtant ces règles sont reproduites presque partout. Elles sont d'autant mieux acceptées par les habitants qu'elles leur garantissent des constructions en harmonie avec la norme sociale de leurs quartiers⁸⁵. Elles les assurent également contre une éventuelle perturbation de l'environnement social, qui, plus encore peut-être que la valeur immobilière, constitue une garantie pour l'avenir⁸⁶.

83. DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le Droit public et la ségrégation urbaine, 1943-1997*, Paris, LGDJ, 1998, p. 18.

84. JEGOUZO, Yves, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », BJDU, p. 82.

85. FISCHER, William A., « *An Economic History of Zoning and an Cure for its Exclusionary Effects* », *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, février 2004, p. 317-340.

86. Voir sur ce thème, MAURIN, Eric, *Le Ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, La République des idées, Paris, 2004, 96 p. Dans cet ouvrage, de nombreuses études sur le lien entre résultats scolaires et environnement social sont synthétisées : « *Le lieu de résidence et les interactions sociales qu'il conditionne comptent parmi les ressources essentielles d'une concurrence généralisée pour les meilleurs destins, laquelle s'engage désormais dès l'enfance.* » p.8.

Au-delà de ces règles, dont l'effet ségrégatif est évident, certains points esthétiques renforcent, de manière plus ou moins implicite, les discriminations. Le juge administratif s'est montré attentif à l'égard de ce qui empêchaient les moins riches d'avoir accès à la construction (par exemple l'exigence de clôture en pierre de taille dans un ensemble pavillonnaire⁸⁷). Mais on observe que certaines règles apparemment anodines – comme celles qui exigent le « respect de l'architecture régionale » – et largement diffusées s'appliquent plus souvent à l'encontre de lieux de culte non désirés que vis-à-vis de certains commerces conçus sur des modèles reproduits à l'échelle mondiale⁸⁸...

Les effets du zonage ne sont pas négligeables et les précautions des urbanistes du début du XX^e siècle ont été oubliés un peu rapidement : « *Dans les plans d'extension allemands, on divise les terrains qui seront employés à la création de la ville nouvelle en quartiers industriels, ouvriers, administratifs etc. Tout cela est fait d'une manière très rationnelle : ainsi, avant de fixer l'emplacement des fabriques, on étudie le régime des vents de manière à ce que les autres quartiers ne soient pas incommodés par les fumées ; pour les quartiers riches, on tient compte de la nature du terrain qui devra fournir rapidement une belle végétation. C'est parfait en principe mais à condition de ne pas pousser les choses à l'extrême : certaines industries ne gênent nullement leurs voisins, par ailleurs nous n'aimons pas beaucoup voir les riches parqués dans un quartier, les pauvres dans un autre : il nous semble préférable qu'il y ait des contacts aussi fréquents que possible. Nous le répétons mais l'application exige un doigté qui manque parfois en Allemagne* »... « *Il paraît naturel de créer des cités-jardins destinées au logement des travailleurs à des distances peu considérables des usines ; mais autrement, il ne nous semble pas bon de parquer les citoyens par catégorie. N'oublions pas ce que F. Miron, prévôt des marchands disait à Henri IV : "Ne suis point d'avis de bastir des quartiers à l'usage exclusif d'artisans et d'ouvriers. Il ne faut pas que les petits soient d'un côté et les gros les dodus de l'autre : c'est beaucoup plus sûrement mélangé."*⁸⁹ »

87. Sur l'ensemble des mécanismes ségrégatifs mis en œuvre par le droit de l'urbanisme, voir DEMOUVEAUX, Jean-Pierre, « Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine » in ADEF, *Les Mécanismes fonciers de la ségrégation urbaine*, 2004, 280 p.

88. MANGIN, David, *La Ville franchisée*, Paris, La Villette, Lyon, CERTU, 2004, 3^e partie.

89. RISLER, Georges, « Les plans d'aménagement et d'extension des villes », *Mémoires et documents du Musée social*, n° 11, 1912, p. 301-351, cité par GAUDIN, Jean-Pierre, *L'Avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine : 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985, p. 62.

Vers un pan-urbanisme

Les législateurs britanniques et français exigent désormais un certain doigté afin de ne pas « *parquer les citoyens par catégories* » selon une mise en œuvre trop fonctionnaliste des règles de distribution des droits à construire. Mais ce n'est pas jugé suffisant : dans les deux pays, les objectifs des règles d'urbanisme ont été élargis pour intégrer la dimension sociale.

L'urbanisme doit aujourd'hui tenir compte des grands équilibres planétaires à travers la notion de développement durable ; il doit favoriser la cohésion républicaine à travers la mixité sociale en France, lutter contre la fragmentation sociale avec la *community cohesion* en Grande-Bretagne. L'urbanisme ayant maintenant pour objectif de juguler le fonctionnement urbain dans son ensemble, certains parlent de « *pan-urbanisme*⁹⁰ ».

Comment expliquer cet élargissement des problématiques ?

La question sociale apparaît aujourd'hui de plus en plus comme une question urbaine⁹¹. Cette mutation entraîne nécessairement une modification des pratiques et des objectifs des spécialistes de l'urbain.

La territorialisation semble être l'un des leviers majeurs pour transformer l'action publique, lui donner plus de prise avec le réel, et s'affranchir des logiques sectorielles parfois contradictoires. Nées avec la « politique de la ville », les politiques territorialisées concernent aujourd'hui toutes les échelles⁹². « *La planification ne doit plus uniquement s'intéresser aux aspects physiques. Il convient de prendre en compte la qualité de l'air, les équipements publics, les questions sociales...* », assure Tony Baden, chargé de l'urbanisme à l'*Office of Deputy Prime Minister*. Aussi les nouveaux documents ne doivent pas uniquement traiter de « *ce qui, en jargon de planificateur, sont les aspects spatiaux*⁹³ ». Les praticiens de l'urbain et des territoires sont ainsi appelés à jouer un nouveau rôle de coordinateur, ou d'animateur, pour la promotion d'une nouvelle politique publique.

L'évolution des espaces urbains, notamment l'étalement urbain, peut être également porteur de risques environnementaux (consommation d'espace, d'énergie), **et sociaux** (périurbanisation pouvant se révéler être un

90. AUBY, Jean-Bernard, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *RDI*, 1995, p. 39.

91. DONZELOT, Jacques, JAILLET, Marie-Christine, *La Nouvelle Question urbaine*, PUCA, 2001, 299 p.

92. ESTÈBE, Philippe, *L'Usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville, 1982-1999*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, 264 p.

93. Department of Transport, Local Government and the Regions, *Planning Green Paper. Planning: Delivering a Fundamental Change*, London, 2001, p. 8.

piège pour les accédants à la propriété, déclin des quartiers populaires anciens sous l'effet du *white flight*...). L'action proprement « spatiale », pour contenir et orienter les formes urbaines, se révèle indispensable pour recoudre la société urbaine et assurer l'équité sociale⁹⁴.

Le système britannique de planification territoriale

Présentation générale

Le système britannique de planification a été mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale avec le *Town and Country Planning Act* de 1947. Il est fondé sur des documents de planification stratégique et un contrôle des constructions sous l'autorité des gouvernements locaux avec des urbanistes membres de la *Royal Town Planning Institute*.

Ce système a fait l'objet de nombreuses réformes et ses finalités ont fluctué. Depuis 1968, il concerne deux niveaux :

- le *local plan*, à l'échelle des communes, qui comprend un projet d'urbanisme et une carte à petite échelle ;
- la *structure plan*, élaboré à l'échelle du comté (équivalent français du département), plus stratégique.

Ces deux documents sont élaborés par les collectivités locales.

La suppression, le 1^{er} avril 1986, par le gouvernement de Margaret Thatcher, du *Greater London Council* et des autres *Metropolitan County Councils* a conduit à l'abandon des schémas directeurs (*structure plan*) pour les agglo-

94. BURTON, Elizabeth, « *The potential of the Compact City to promote social equity* », in WILLIAMS, Katie, BURTON, Elizabeth, JENKS, Mike, *Achieving Sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 2000, XII-p.19-29 Les auteurs de la loi SRU lient également la lutte contre l'étalement urbain à celle contre la fragmentation sociale puisque la loi a pour objectif de lutter contre « *une extension souvent mal maîtrisée de l'urbanisation générant gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, surcoût des infrastructures, croissance continue des transports individuels inacceptables à terme pour la qualité de vie* » et l'« *accroissement des inégalités sociales et spatiales qui peuvent conduire à remettre en cause le lien social et ébranler les bases du contrat républicain et du fonctionnement de la démocratie* ». CERTU, CODIRDU, Présentation du projet de loi en Conseil des ministres le 2 février 2000, *Lois Voynet, Chevènement, SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, p. 175-178.

mérations concernées. Des plans d'un nouveau type ont été élaborés : les *Unitary Development Plans*. Ils concernent des données de type *structure plan* et *local plan*, mais sont élaborés par chacun des districts métropolitains⁹⁵.

Les collectivités locales exercent leur pouvoir de planification en examinant les demandes de permis de construire (*planning permission*) exigées pour toute action de développement. Ce dernier mot fait l'objet d'une définition détaillée dans l'article 55 du *Town and Country Planning Act* : il englobe la construction, les ouvrages de génie, et tout changement matériel de l'affectation des bâtiments et des sols.

Un point fondamental différencie le système britannique de son équivalent français : le permis de construire peut être refusé au regard du document d'urbanisme, mais également au regard « *de toute autre considération pertinente* » (*any other material consideration*). Dans ces conditions, une certaine incertitude prévaut avant chaque décision. Ainsi, les délais d'octroi des permis sont assez longs, ce qui fait l'objet de multiples pressions gouvernementales pour accélérer le processus. En 1991, le *Planning and Compensation Act* a élevé les documents d'urbanisme au rang de « considération première » à prendre en compte.

Le rôle des collectivités locales est limité par le pouvoir du juge et par le gouvernement central qui se posent en garde-fous, notamment avec un droit d'appel auprès du ministre suite à un refus de permis de construire. L'appel, instruit par un inspecteur rémunéré par le ministère, peut prendre la forme d'une procédure écrite ou d'une enquête publique, mais dans tous les cas la collectivité locale doit exposer les raisons de son refus.

Le gouvernement publie également des directives (PPG *Planning Policy Guidance Notes*) pour les orientations nationales (à partir de 1998 pour l'Angleterre et le pays de Galles). Régulièrement réactualisés, les 25 PPG traitent de différents thèmes tels que l'archéologie, les ceintures vertes, le logement, l'industrie, les centres-villes etc. Des bureaux régionaux sont chargés de vérifier la conformité entre ces orientations nationales et les plans locaux.

95. L'abandon des « districts métropolitains » avait des raisons politiques immédiates : la plupart des grandes villes étaient travaillistes. Le *Greater London Council* était notamment dirigé par Ken Livingstone, figure majeure de la *new urban left*, très opposé au gouvernement Thatcher. Mais cette décision avait également des raisons de fond. Le gouvernement conservateur veut faire jouer la concurrence entre les différents districts d'une même agglomération. C'est la politique du *public choice* : c'est aux habitants de choisir entre des « fournisseurs de service urbain » aux prestations et aux coûts différents. Les instruments de coordination à l'échelle métropolitaine n'ont plus lieu d'être dans un système régi par le jeu de l'offre et de la demande.

La planification sous les gouvernements conservateurs (1979-1997)

Depuis 1979, le système britannique de planification a fait l'objet de multiples remises en question, même si les modifications législatives n'ont pas toujours suivi. La « mort de l'urbanisme » a été annoncée peu après l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, prophétie qui s'est révélée inexacte.

Si les planificateurs sont perçus comme d'incorrigibles bureaucrates (cf. le rapport *Liften the Burden* de 1985, qui recense l'ensemble des freins au développement accordant une place de choix au planning), une régulation du marché de l'aménagement par des instruments de planification s'avère très utile.

Si au cours des années 1980, la législation de l'urbanisme n'a quasiment pas évolué, la philosophie politique de la *New Right* s'est exprimée à travers un grand nombre de circulaires auprès des collectivités locales pour plus de souplesse face aux projets de développement. Trois thèmes dominaient : la nécessité d'une plus grande rapidité pour délivrer les permis de construire, le souci de ne pas s'occuper des notions de détail, enfin, et c'est le point le plus important : le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales qui ne devaient refuser aucun projet, ou initiative privée, de développement économique. Il résultait de l'ensemble de ces circulaires que le contrôle du développement, opéré par la planification, n'avait d'autre intérêt que de... promouvoir le développement.

Ce sont les promoteurs de maisons individuelles qui, à la fin des années 1980, ont demandé au gouvernement de revoir ses recommandations pour revenir à une planification plus précise : l'abondance de terrains ouverts à l'urbanisation et le caractère un peu flou des documents de planification créaient une sur-offre foncière.

Après cette première période très « anti-planificatrice », l'orientation gouvernementale a évolué en raison du caractère composite de l'idéologie « thatchérienne » et des intérêts contradictoires de sa base électorale hésitant entre « libéralisme » économique et « conservatisme et autoritarisme ».

Les libéraux revendiquent davantage de dérégulation. Ils sont satisfaits de la création des *Urban Development Corporation*, des *Entreprise Zones* ou des *Simplified Planning Zones* : soit un urbanisme guidé par le marché qui permet un développement sans problèmes ni freins bureaucratiques. Mais les « conservateurs plaident pour plus de soutien à la conservation du patrimoine et des paysages, notamment dans un Sud-Est anglais soumis à une très forte pression foncière et dont les paysages représentent l'Angleterre verte et éternelle⁹⁶ ». C'est à

96. ALLMENDINGER, Philip, « From New Right to New Left in UK Planning », *Urban Policy and Research*, 2003, Vol. 21, n° 1, p. 57-79.

partir de 1989-1990 qu'une certaine réorientation du discours est perceptible : la planification redevient un outil utile pour la sécurisation du marché de l'aménagement et la protection de l'environnement.

Le *Planning Land Compensation Act* de 1991 marque ce retour de la planification. La loi souligne la nécessité de réaliser des dossiers de planification, que ce soit des plans de « détail » ou des documents stratégiques. Plus que juridique, l'impact psychologique de cette loi est majeur : après une décennie d'attaques contre la planification, son utilité est fortement réaffirmée.

Le planning et les travaillistes

La continuité entre le *New Labour* et les politiques de la droite, dans le domaine économique en particulier, a surpris de nombreux politistes, notamment français⁹⁷. Les politiques mises en place par le gouvernement de Tony Blair s'avèrent pourtant différentes, comme le montre l'exemple du *planning*.

Tableau n°5 : Evolution des politiques urbaines 1979-2006

Période	1979-1989/90	1989/90 - 1997	1997- 2006 ?
Chef du gouvernement	Thatcher	Major	Blair
Caractéristiques de l'urbanisme	Un urbanisme guidé par les projets.	Un urbanisme guidé par les plans.	Pragmatique.
Les thèmes-clés et les principales mesures.	Réduire le poids de la planification stratégique comme de la planification de détail. Dérégulation et centralisation des contrôles.	Renforcer l'importance de la planification stratégique, notamment pour répondre aux problèmes environnementaux. Rendre le système plus transparent et efficace (<i>Citizen's Charter</i>)	Mettre l'urbanisme au service des objectifs de la « troisième voie », notamment pour la justice sociale. Volonté de faire de l'urbanisme un levier de modernisation de l'action publique, mais une certaine déception face aux pesanteurs.

97. Voir par exemple DIXON, Keith, *Un digne héritier*, Libre Raison d'agir, 2000, 124 p. Blair « héritier » du libéralisme de Margaret Thatcher ? Certainement en partie, notamment dans le domaine économique, mais avec une conception de la société très différente.

Bien que Margaret Thatcher ait été Premier ministre jusqu'en 1990, la réorientation de la politique d'urbanisme date de 1989, en raison notamment des questions environnementales.

Source : d'après Allmendinger, Philip, *op.cit.*, p. 63.

Les enjeux de la réforme actuelle

Entre mai 2001 et mai 2005, l'urbanisme a joui d'une position ministérielle avantageuse, étant donné les compétences en la matière du vice-Premier ministre, John Prescott. C'est durant cette période que l'essentiel de la réforme de l'urbanisme a été accompli.

Lord Falconer, ministre de l'urbanisme, a fait paraître en décembre 2001, le *Planning green paper*, qui dégage les grandes lignes des réformes proposées. Ce document fait un bilan des succès et des échecs de la planification britannique. Parmi les échecs, sont mentionnés : « *L'étalement urbain à partir des années 1960 et 1970 ; la jungle de béton qui a parfois remplacé nos centres-villes et qui attire la délinquance et les graffitis ; les rocade qui étaient conçues pour accroître la mobilité mais qui ont bien souvent coupé les communautés urbaines.* » Les succès sont la « *préservation de nos plus beaux paysages grâce aux parcs nationaux et aux sites de beauté naturelle remarquable et de beaucoup de nos plus beaux bâtiments et paysages urbains grâce aux listes de bâti et aux secteurs sauvegardés. Les ceintures vertes ont limité l'étalement urbain. Plus récemment, les politiques de réutilisation des friches ont permis une renaissance urbaine et une régénération des centres-villes* ». Si les enjeux sont proches de ceux qui agitent la France au même moment avec la loi SRU, la réutilisation des friches apparaît comme une spécificité britannique liée à la désindustrialisation du pays, plus précoce que dans l'Hexagone.

Les enjeux de la réforme peuvent être synthétisés autour de deux thèmes majeurs :

- le développement durable ;
- *La community cohesion.*

Le développement durable

Le développement durable en Grande-Bretagne, comme en France, est l'un des enjeux majeurs des urbanistes et de l'ensemble des « gestionnaires » du territoire. Concrètement, le lien entre urbanisme et développement durable se manifeste principalement par un rapprochement entre les politiques d'urbanisme et la programmation des infrastructures de transport, mais également par la recherche d'une ville plus dense.

En Grande-Bretagne, de nombreuses études dans le domaine des transports soulignent le passage d'une approche *predict and provide* (prévoir la demande et y répondre) à une autre *manage the demand* (gérer les besoins de mobilité). Le rapport du gouvernement *A New Deal for Transport: Better for Everyone* de 1998 promeut une vision intégrée des politiques d'urbanisme et de transport. La *Planning Policy Guidance note 13*, révisée en 2001, reprend les éléments fixés par le gouvernement : favoriser le choix modal, rendre plus sûrs les déplacements, en réduire les besoins. Le PPG 13 rappelle le lien entre transport, urbanisme, politique de cohésion sociale et développement durable.

Le *Local Plan* de Leicester, dans la ligne des directives gouvernementales, indique que :

- les développements de plus de 400 m² ne seront pas acceptés s'ils sont éloignés des arrêts d'autobus ;
- les sites prioritaires de régénération urbaine sont à proximité du centre-ville ;
- les densités sont différenciées selon la distance aux arrêts de transport en commun.

Cette politique est également poursuivie à Bradford où des expériences originales sont menées. Pour les importantes opérations de logement, les premiers occupants se voient remettre un abonnement gratuit d'un an aux transports en commun. Cette démarche a pour but de justifier l'éventuel changement d'itinéraire réalisé par la ligne d'autobus pour desservir un nouveau quartier. C'est un premier pas pour inciter les habitants à utiliser les transports en commun, et à les fidéliser.

Le développement durable se traduit également par la « reconquête de la ville sur la ville ». En Grande-Bretagne, cette politique est plus ancienne, notamment parce que le déclin industriel y a été plus précoce. De grands terrains se sont ainsi retrouvés libres dans de nombreuses villes, principalement dans le nord de l'Angleterre, imposant l'enjeu d'un renouvellement urbain dans les *inner cities*, ces centres-villes qui concentrent la plus grande partie des *ethnic minorities* et des *deprived areas*. Un processus qui s'est mis en place à travers des opérations d'importance internationale dans la capitale (Les Docks par exemple) et, dans les villes de rang plus modeste, de larges opérations de revitalisation. Le secteur privé a souvent joué un rôle déterminant. Dès 1988, à travers l'élaboration du PPG 3, l'Etat a incité à une utilisation économe des sols, le gouvernement ayant fixé pour objectif l'utilisation d'au moins 60 % de *brownfields* pour les nouveaux projets de logement.



Une importante opération de régénération urbaine dans le quartier populaire de Manningham à Bradford. Cette opération vise à transformer cette ancienne usine textile en appartements en accession à la propriété. Les publicités sur le bâtiment laissent à penser que les produits immobiliers prévus s'adresseront plutôt à une clientèle aisée.

Enfin, pour limiter la consommation d'espace et favoriser le développement durable, des planchers de densité sont fixés. En France, la loi SRU a marqué une étape importante dans ce domaine, sonnant la fin d'un urbanisme principalement centré sur la maîtrise des densités. Mais la possibilité de déterminer des planchers de densité n'a pas été retenue. De son côté, la PPG 13 britannique de mars 1994 stipule qu'en matière de logements les *Structure Plans* doivent :

« – Prévoir la quantité maximale de logements dans les zones urbaines les plus grandes (ville-marché ou plus) où ils seront, ou pourront, être d'accès facile aux équipements (tels que petits commerces, écoles, emplois ou loisirs etc.) et à l'offre de transport, avec une priorité particulière à la réutilisation ou la conversion de sites ou propriétés existants ;

- éviter le développement sporadique de l'habitat dans la campagne ;
- éviter le développement de nouvelles urbanisations de petite taille (ayant peu de chance de dépasser 10 000 habitants dans vingt ans) ;
- concentrer les développements résidentiels de forte densité près de nœuds de transports publics ou le long de corridors bien desservis par les transports publics (ou en ayant le potentiel) et proches d'équipements locaux ;

– *fixer des normes pour maintenir les densités existantes et les augmenter lorsque cela est nécessaire.* »

Les PPG 3 indiquent qu'une densité minimale de trente logements par hectare est à respecter. La mise en œuvre locale permet de préciser cet objectif national. Ainsi le *structure plan* du Leicestershire prévoit une densité minimale de 40 à 50 logements dans les secteurs proches des centres et dans les sites proches des corridors de transports en commun.

Dans le local plan de Leicester de 2004, ceci se traduit par une densité minimale différenciée :

- « – au moins 50 logements par hectare dans la zone centrale ;
- au moins 40 logements par hectare dans les lieux à moins de 250 mètres à pied des principaux nœuds de transports publics ;
- dans tous les autres sites, un minimum de 30 logements par hectare. »

Cette mention marque une évolution notable avec les règles édictées en 1992. En effet, si l'objectif d'une densité plus importante était recherchée « à proximité des transports publics, quand cela est nécessaire, notamment pour la provision de logements accessibles aux personnes âgées ou pour la production de logements à faibles coûts », il convient de faire attention à ne pas accroître les densités « dans l'inner city... où les densités de population sont élevées... Ceci peut entraîner une congestion du trafic, des problèmes pour le stationnement et une pression trop importante sur les équipements de quartier et de loisirs⁹⁸ ». De même pour les nouveaux développements urbains, il convient de s'assurer que la densité proposée « est acceptable » au regard des besoins « d'espace libre, d'accès et de stationnement ». Le changement d'attitude vis-à-vis des questions de densité apparaît manifeste. La densité était considérée comme un mal, notamment pour les quartiers populaires de l'inner city. Elle est aujourd'hui vue positivement : elle garantit à ces quartiers une animation pérenne et s'avère compatible avec les exigences du développement durable.

Depuis le début des années 1990, le gouvernement britannique souhaite développer l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Le PPG 12 donne un cadre pour ces pratiques émergentes au sein des collectivités locales depuis 1992. Un guide des bonnes pratiques a ensuite été publié par le ministère de l'Environnement⁹⁹. En 1999, une nouvelle version du PPG 12 invite les collectivités locales à dépasser la seule dimension environnementale pour mener des évaluations comprenant les dimensions économiques et sociales des documents de planification.

98. City of Leicester, *Local Plan*, janvier 1992, p. 44.

99. DOE, *Environmental Appraisal of Development Plans, a Good Practice Guide*, 1993.

Ces multiples démarches d'évaluation conduisent à considérer de manière différente les documents de planification. L'exercice ne s'arrête plus une fois le plan élaboré, sa mise en œuvre est suivie, ce qui change la manière de les concevoir et rend leur mise en œuvre plus effective.

Mais, comme en France, c'est la transcription dans la législation nationale de la directive européenne de 2001 sur l'évaluation environnementale qui rend indispensable, à partir de 2004, la pratique de l'évaluation de tous les plans et programmes¹⁰⁰.

La *community cohesion*

Comme en France, la Grande-Bretagne cherche à résoudre la crise du logement des classes populaires. L'objectif français est d'imposer un minimum de 20 % de logements sociaux dans chaque commune pour résoudre la ségrégation urbaine. En Grande-Bretagne, le PPG 3 fixe pour objectif la réalisation d'*affordable housing* (de logement à loyer modéré) dans toute opération importante réalisée par le secteur privé. Le promoteur doit engager une négociation avec une *Housing association* pour la réalisation de tels logements.

Dans le cas de Leicester, la municipalité a décidé d'exiger 30 % de logements sociaux dans toute opération de plus de 25 logements.

Cette obligation présente quelques effets pervers¹⁰¹ :

- de nombreux programmes ne comptent que... 24 logements ;
- dans les zones de régénération urbaine près du centre-ville, cette obligation rend économiquement difficiles les opérations de promotion. C'est pourquoi la municipalité a décidé d'un moratoire de dix-huit mois dans ces secteurs et sur cette question du logement social.

Cet objectif est bien sûr proche de celui de mixité tel qu'il est développé en France. Néanmoins, sa mise en œuvre est différente et ne répond pas tout à fait à la même finalité. En Grande-Bretagne, il s'agit avant tout de créer des partenariats avec les promoteurs pour résoudre la crise du logement. La volonté d'augmenter la mixité au sein des programmes est également présente, mais l'objectif de « correction » des inégalités entre communes est absent.

100. BENSON, David, JORDAN, Andrew, « *Sustainability Appraisal in Local Land Use Planning: Pattern of Current Performance* », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 47, n° 2, mars 2004, p. 269-286.

101. Entretien avec le Nils Holroyde, responsable de l'urbanisme à Leicester.

Les changements apportés par la réforme

Le système de planification a fait l'objet de nombreuses critiques :

- l'élaboration des documents est particulièrement longue (environ cinq ans), en raison des procédures et des consultations obligatoires. De plus, le *Planning and Compensation Act* de 1991, qui élevait au rang de « considération première » les documents d'urbanisme dans l'octroi des permis de construire, a eu un effet pervers inattendu. Alors que la délivrance des permis ne s'en est pas trouvée accélérée, les promoteurs et les propriétaires, soucieux d'assurer leurs projets futurs, se sont attachés aux détails des plans d'une manière beaucoup plus pointilleuse au cours de la phase de consultation, qui, partant, en fut fort allongée ;
- le système est trop complexe, ses subtilités échappent facilement à l'administré ;
- la concertation avec les habitants est insuffisante ou peu opérante.

Le système va donc fortement évoluer :

- l'ensemble des documents (*structure plan, local plan, unitary development plan*) est remplacé par un unique document, le *Local Development Framework* (LDF), élaboré à l'échelle des communes.

Le LDF comprend un projet (*statement of core policies*) qui « *en jargon de planificateur, doit être plus qu'une simple stratégie spatiale* » selon le *Planning Green Paper* puisqu'il doit traiter des transports, des déchets, des services publics, des investissements, des partenariats public-privé etc.

En outre, le LDF comprend un *action plan* qui implique des orientations d'aménagement pour certains secteurs, des prescriptions architecturales, etc.

Tout comme les anciens documents, ces derniers n'incluent pas de règlement mais des indications de deux niveaux différents (le projet et les orientations pour certains secteurs).

L'échelon du comté est abandonné au profit de l'échelle régionale. Des *Regional Spatial Strategy* devront être élaborées par les *Regional Development Agency*, créées en 1998 et comprenant des représentants du gouvernement, des collectivités locales et des milieux socio-économiques.

De nombreuses incertitudes sur la mise en place de cette réforme existent. Sa difficulté de compréhension est palpable. « *Lors d'une réunion avec mes collègues, autour de la table, nous avons ensemble quatre cents ans de pratique de planification locale. Aucun de nous ne pouvait comprendre comment le nouveau système allait fonctionner...* »

Entretien avec Nils Holroyde, responsable de l'urbanisme, Leicester.

Les principales interrogations portent sur le lien entre les différents documents. Quel va être le contenu des documents régionaux ?

« C'est une échelle très très large... pour la région des East Midlands, cela correspond au regroupement de cinq comtés. Avant, dans les structures plans, des décisions très conflictuelles étaient prises, notamment à propos des constructions de logements, on donnait des fourchettes de développement... de telles décisions pourront-elles être prises à l'échelle régionale ? »

Entretien avec Nils Holroyde, responsable de l'urbanisme, Leicester.

Les minorités ethniques et le planning

La prise en compte de l'ethnicité dans les politiques d'urbanisme se fait à deux niveaux :

- lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- lors des relations entre les membres des minorités ethniques et les services de l'urbanisme, avec notamment la délivrance des permis de construire.

La planification et les minorités ethniques

La planification doit-elle prendre en compte les besoins spécifiques des minorités ethniques ? Une politique générale n'est-elle pas préférable, au contraire, dans le cas où un traitement différencié pourrait accentuer les divisions ?

Comme dans les autres domaines des politiques publiques, la gestion différenciée des minorités ethniques est en recul. Dans le cas de Bradford :

« Dans le plan, il n'y a pas un thème spécifique sur les minorités ethniques. Prenons l'exemple des lieux de culte, ce n'est pas la peine d'avoir une politique spécifique. Parce que, selon notre expérience, il n'y a pas de problèmes spécifiques de planification avec ce type de lieux... c'est le même problème que pour tous les lieux recevant du public. On examinera le cas de la même façon, en regardant si cela est bon pour le voisinage, si cela ne crée pas de nuisances, de bruit etc. »

Entretien avec Andy Haigh, responsable urbanisme à Bradford.

La position est la même à Leicester où, concernant les lieux de culte, il ne s'agit pas d'un problème de planification :

« C'est surtout une question d'ouverture d'esprit, d'ouverture à l'autre... avec le temps, depuis les années 1970, nous appréhendons les choses différemment. Aujourd'hui, il n'y a plus de problèmes avec les lieux de culte. »

Entretien avec John Dean, ancien responsable de l'urbanisme à Leicester.

Il s'agit de faire attention à ne pas refuser les lieux de culte pour des raisons esthétiques ou fonctionnelles, qui pourraient s'apparenter à une forme de « racisme institutionnel ».

Néanmoins, à Leicester certaines orientations semblent très clairement ethniques. Par exemple, une disposition dans le plan d'urbanisme explique pour les « logements destinés aux familles nombreuses » :

« *Le nombre relativement peu important des grands logements à Belgrave et Spinney Hill doit être conservé dans leur usage actuel de logements pour grandes familles ou familles étendues. L'étude sur les besoins en logements réalisés par la municipalité en 2002 montre qu'il y a un besoin substantiel en logement de quatre chambres et plus.* » (...)

Ainsi : « *Les autorisations d'urbanisme ne seront pas accordées pour la transformation des grands logements en petits appartements dans les quartiers de Belgrave et de Spinney Hill.* »

(City of Leicester Local Plan, 2nd Deposit Copy, juillet 2003, p. 126)

Cette disposition vise clairement à permettre le maintien des familles étendues dans ces quartiers, majoritairement peuplés d'Indiens. L'entassement dans les petits logements des familles nombreuses étant une cause majeure d'échec scolaire et de difficulté d'intégration sociale, le parti de la municipalité a été de privilégier la réalisation de grands logements dans les quartiers où ces minorités ethniques souhaitent vivre.

Sur ce point précis, on peut noter le décalage important avec la situation française où, dans les quartiers, les grands logements sont systématiquement refusés – ou détruits dans le plan Borloo – leur occupation par les immigrés contribuant au manque de mixité sociale ! Cet exemple montre la différence d'appréhension du terme de mixité en France et en Grande-Bretagne.

Dans le domaine de l'urbanisme, la mise en avant de la *community cohesion* se révèle par l'abandon des politiques susceptibles de différencier fortement les communautés : la question des besoins des minorités ethniques est incluse dans la politique générale. Néanmoins, s'il s'agit d'un problème spécifique à une communauté, comme la question des grands logements, une ethnicisation de la réponse ne sera pas refusée.

La gestion du droit des sols et l'ethnicité

Quand bien même la prise en compte des besoins des minorités ethniques se fait en amont, lors de l'élaboration du plan, il est apparu aux autorités locales que de nombreuses discriminations pouvaient apparaître dans la gestion courante des services urbanisme, notamment lors de l'examen des permis de construire.

A Leicester, une réflexion importante a été menée sur les effets des documents d'urbanisme. La mise en place, dès les années 1980, d'un *monitoring* dans le domaine de l'urbanisme a révélé des pratiques indirectement discriminatoires. Les permis déposés par les *Asians* sont beaucoup plus souvent refusés que ceux déposés par les Blancs. Tous les six mois, un rapport est établi sur cette question par le *Leicester City Council*. Quelles sont les raisons de ces refus ?

De nombreux commerces indiens sont concernés. Parmi eux, beaucoup de restaurants dont les nuisances éventuelles (fumée, bruit...) pourraient créer une gêne vis-à-vis du voisinage. On observe également un nombre important de refus liés aux problèmes d'agrandissement des *terraced houses*. L'extension de ces maisons peut poser des problèmes importants de sécurité (perçement des toitures etc.) mais également rompre l'harmonie du bâti.

La pratique du *monitoring*, avec la production d'un rapport tous les six mois, implique qu'un travail soit effectué en amont pour aider à la constitution de dossier de permis de construire acceptable ; proposer des lieux adéquats dans le but de créer des restaurants ; chercher des solutions techniques aux problèmes d'agrandissement des maisons...

Les demandes répétées du gouvernement pour accélérer les processus de délivrance des permis se répercutent plus fortement sur les minorités ethniques : l'examen de permis délicats demandent parfois de plus longues négociations pour la recherche d'une solution satisfaisante... La rapidité exigée par le gouvernement conduit ainsi la municipalité à refuser des demandes, faute de temps pour négocier.

C'est pourquoi la municipalité généralise la pratique des pré-examens et des négociations préalables. De plus, elle cherche à favoriser la création d'un environnement favorable. Dans ce service, un effort particulier a été fait pour recruter des membres des minorités ethniques. Ils apportent ainsi une meilleure appréhension des problèmes spécifiques de celles-ci. De leur côté, les habitants se sentent mieux compris par un service représentatif de « *toutes* » les communautés de la ville.

Conclusion

La politique d'urbanisme a, dans un premier temps –et surtout à Leicester–, mis l'accent sur l'hétérogénéité des besoins (lieu de culture, taille des logements, proximité de services ou commerces spécifiques). Aujourd'hui, la question des minorités ethniques est intégrée dans la politique générale. Le *monitoring* n'a pas été abandonné pour autant. Il permet, en effet, de s'assurer que la recherche de la *community cohesion* ne se fait pas au détriment des minorités ethniques.

Dans le domaine de l'ethnicité, la politique blairiste en faveur de la *community cohesion* conduit à un certain rapprochement entre les politiques, de part et d'autre de la Manche. En ce qui concerne l'urbanisme, un tel rapprochement est également perceptible, notamment autour de la conception de la ville et de son rapport au social. L'Angleterre, comme la France, commence à penser que la « *forme c'est aussi le fond* ». On peut remarquer « *le regain sur le marché des idées urbaines du "modèle d'Amsterdam" valorisant densité, diversité et complexité. Ce retournement de tendance en faveur d'un modèle européen des grands équilibres urbains reposant pour l'essentiel sur l'émergence d'une conscience écologique*¹⁰² ».

Pour mettre en œuvre « *densité, diversité et complexité* », la Grande-Bretagne et la France prennent cependant des voies différentes: la Grande-Bretagne parie sur un désir de diversité, et sur l'ascension sociale des minorités ethniques pouvant conduire à davantage de mixité. Pour ce faire, le pays s'appuie sur le marché et le secteur associatif (les *housing associations*). En France, la mixité est administrée pour briser les égoïsmes des communes les plus riches. Pour mettre en œuvre cette diversité sociale, la France utilise le secteur public et le parapublic dans le but de casser les liens communautaires. La Grande-Bretagne, au contraire, s'appuie sur les communautés pour plus de cohésion sociale.

Variété des bâtiments religieux dans les villes de Bradford et Leicester

Le paysage urbain met en valeur la diversité religieuse de la population



Eglise anglicane à Leicester

102. LEVY, Jacques, « Rendre la ville visible à elle-même », in CERTU, *La Forme des villes*, Lavoisier Industrie, Lyon, CERTU, 2000, p. 62-87.

Synagogue à Leicester



Eglise grecque orthodoxe à Leicester



Mosquée à Bradford



Temple sikh à Leicester



Ethnicité et logement

En matière de logement, quels sont les objectifs des politiques à dimension ethnique ? Il s'agit de faciliter l'accès des minorités aux logements. Toutefois, les politiques de logement ont été complètement modifiées par le bouleversement du marché depuis vingt-cinq ans : l'héritage de l'Etat providence a été transformé avec la vente des logements publics. La conséquence immédiate en fut la *residualisation*¹⁰³ du secteur public, c'est-à-dire la dépréciation de son rôle dorénavant circonscrit à accueillir ceux qui ne peuvent devenir propriétaires, accentuant ainsi la polarisation de la société. Quels sont aujourd'hui les ressorts d'une politique ethnique du logement, et quels en sont les effets ?

L'émergence d'une politique ethnique du logement

Une politique du logement *colour-blind* avant les années 1970

Les politiques du logement d'après-guerre se voulaient à caractère « a-racial » (*colour-blind* ou *race-neutral policies*) mais leurs effets, plus ou moins pervers, ont été majoritairement responsables de la ségrégation ethnique. Il faut ajouter à ce paradoxe une ambiguïté importante. Concernant les minorités, l'Etat est censé arbitrer l'accès au logement et à ses ressources afférentes (notamment les aides au logement). Or, cette responsabilité a été dévolue aux

103. La définition de la *residualisation* est la suivante : « *Le processus par lequel le logement public se dégrade pour ne devenir qu'un "filet de sécurité" pour ceux qui, en raison de leur pauvreté, de leur âge ou de leur handicap, ne peuvent être correctement logés par le secteur privé. Cela a pour conséquence de rabaisser le statut du logement public et d'en creuser les stigmates qui y sont attachés.* » Malpass et Murie, cités p. 74 in Forrest R. et Murie A.

autorités locales¹⁰⁴. Cette décentralisation était apparemment séduisante, car elle supposait la possibilité de s'attarder aux cas locaux de discrimination ; mais la pratique a montré qu'il s'agit davantage d'une délégation qui marginalise la question du rapport entre minorités et logement, question qui n'est pas une priorité électorale pour les municipalités.

En Angleterre, la formation de concentrations à caractère ethnique est directement liée aux politiques du logement d'après-guerre. Le *Nationality Act* de 1948 accordait tous les privilèges de la nationalité britannique aux citoyens du Commonwealth, du coup aucune coordination entre politique migratoire et politique du logement n'a eu lieu durant cette période. Dans un tel contexte, à la fois de négligence et de pénurie de logements, les personnes de couleur se sont vu refuser l'accès aux logements sociaux (6% seulement concernées par les logements sociaux, au cours des années 1960, contre 30% pour la population hôte¹⁰⁵). Les stratégies d'exclusion étaient-elles explicites ? C'est le cas notamment à Birmingham où le *containment* a perduré jusque dans les années 1960. De plus, les règles discriminatoires indirectes (durée minimale de vie dans la commune considérée, préférence pour les couples mariés etc.) ont eu des conséquences telles qu'un ménage blanc avait 26 fois plus de chance d'obtenir un logement public qu'un ménage de couleur¹⁰⁶.

L'accès à ce pilier du *Welfare State* leur étant limité, les personnes de couleur se sont alors rabattues sur le secteur de location privée, ou la propriété de logements dégradés (*twilight zone*). Mais n'ayant guère pu profiter des politiques à l'encouragement à la propriété introduites dès la fin des années 1950, elles ont été limitées dans leur choix en ce qui concerne la localisation des logements. Par exemple, les villes ont développé les emprunts municipaux (1959 *House Purchase and Housing Act*) afin de soutenir le marché immobilier de l'*inner city*. Cette possibilité d'emprunts conventionnels est restée néanmoins limitée, les prêts concédés étant moins importants que ceux attribués aux Blancs, les taux d'intérêts restant élevés et le remboursement se faisant à court terme. « *Les personnes de couleur qui empruntent de l'argent ont eu tendance à avoir des crédits plus chers et à bénéficier de moins de réductions d'impôts que les propriétaires de maisons onéreuses et aux plus hauts revenus.* »¹⁰⁷

104. SMITH, S., *The Politics of « Race » and Residence, Citizenship, Segregation and White Supremacy in Britain*, p. 80, Polity Press, Cambridge, 1989, 228 p.

105. SMITH, S., p. 51.

106. SMITH, S., p. 94.

107. SMITH, S., p. 88.

Cette ségrégation s'est accentuée alors que les gouvernements successifs pensaient que la question de l'immigration pouvait se traiter dans le cadre de politiques publiques générales.

Le rapport Cullingworth de 1969, la promotion du *dispersal*

Une nouvelle orientation voit le jour à fin à la fin des années 1960. La parution du *Cullingworth Report* initie les actions de dispersion, notamment à l'échelle régionale, avec l'arrivée, en 1972, de 27 000 Ougandais.

L'esprit de ce rapport s'inscrit dans la conception générale des services publics de l'époque. Grâce au logement public, qui n'est pas soumis aux lois du marché, les minorités ont droit, et accèdent, à d'autres biens et services qui sont inégalement distribués dans l'espace. Par conséquent, la politique de *dispersal* peut être envisagée avec l'accord des minorités¹⁰⁸.

Or, les gérants de logements sociaux ont alors une idée floue du *dispersal* compte tenu de l'absence de lignes directrices fortes émanant des gouvernements centraux et locaux. Pour John Rex, ce changement inauguré en 1969 est « *la base pour la formation de ghettos* »¹⁰⁹, les politiques urbaines ayant dès lors privilégié la réhabilitation des centres-villes dégradés à majorité immigrée, à coup de *General Improvement Areas* (GIAs) ou d'*Housing Action Areas* (HAAs).

Le bilan de cette politique spatialement déterministe s'avère décevant : non seulement les minorités ont été davantage concentrées dans certains quartiers centraux, mais leur déménagement, même à courte distance, a suffi à briser des liens de solidarité communautaires.

Des politiques territoriales ambiguës

Le programme urbain traditionnel, impulsé par Wilson entre les années 1968 et 1977 est ambigu. Alors que le *British National Party* d'Enoch Powell brandit l'épouvantail d'une immigration massive, les politiques n'osent pas expliciter la dimension ethnique de leurs politiques publiques. Officiellement ces dernières restent formellement territoriales et ne visent aucun groupe en particulier. C'est seulement à partir de la moitié des années 1970 que le discours devient plus clairement énoncé, mais l'*Urban Program* se concentre alors davantage sur la gestion environnementale que sur les inégalités ethniques.

108. Cette orientation en faveur du *dispersal* est à rapprocher des politiques menées à la même époque visant à limiter le nombre d'élèves des minorités à 30 %, politique qui a conduit à la pratique du *busing*. Dès les années 1970, cette orientation a été abandonnée.

109. REX, cité par SMITH p. 56-57.

L'ethnisation des politiques du logement

La prise en compte des besoins spécifiques des minorités ethniques, ainsi que la discrimination dont elles sont directement ou indirectement victimes, s'est traduite dans les politiques du logement à partir de la fin des années 1970. Jusque-là, l'État ne dégagait pas de politique du logement particulière à ces populations¹¹⁰. Ce lent processus n'a pas été linéaire et s'est poursuivi tandis que les politiques à caractère non ethnique continuaient d'accentuer la ségrégation.

Du *Race Relations Act* (1976) aux effets des émeutes urbaines de 1980-81

En 1976, le vote d'une première loi relative aux relations interethniques a contraint les autorités locales à développer, entre autres, le *Racism Awareness Training* pour aider les agents de la fonction publique à prendre conscience que certains de leurs actes au quotidien étaient producteurs d'inégalités¹¹¹. Après les troubles urbains de 1980 et 1981 de Brixton (quartier jamaïcain de Londres), le *Department Of the Environment* (DOE) reconnaît enfin des besoins aux minorités. Les *ethnic projects* sont alors financés à hauteur de 29 millions de livres en 1983/84 contre 8 en 1981/82, soit une augmentation de 3% à 12% des dépenses du Programme Urbain, dont le budget total reste limité¹¹².

L'*Housing Corporation*, organe qui doit gérer l'ensemble des *Housing Associations*, est créée en 1964. Cet organisme institue en 1986 un *Race and Housing Adviser* avec son budget propre (100 000 livres par an) afin de soutenir la création d'*Housing Associations* tenues par les minorités elles-mêmes. Quelques années auparavant, elle avait impulsé une politique d'*Equal Opportunity* (1982) après avoir consulté la *Commission for Race Equality* en même temps qu'un *ethnic monitoring* de leur système d'attribution de logements. Ces mesures font suite à une série de rapports qui mettaient en lumière la gestion douteuse des *Housing Associations* et leurs pratiques ouvertement discriminatoires¹¹³.

La privatisation du logement public défavorable aux minorités ethniques ?

Le premier gouvernement Thatcher met en pratique ses thèses ultra libérales, concernant le logement, sous la forme du Droit à acheter son logement social (*Right To Buy Policy*, 1980 puis *Large Scale Transfert*, 1986)

110. Labour Green Paper, *Housing Policy, a Consultative Document*, 1977.

111. Cf. Introduction.

112. SMITH, S., p. 73.

113. D'où de nombreuses recherches commanditées par l'*Housing Organisation*, travaux largement diffusés et pris en compte dans la gestion des *Rented Social Landlords* (nouvelle dénomination pour les *Housing Associations*).

(cf. Annexes 1 et 2 pour saisir l'ampleur de la privatisation du logement). Pour Forrest et Murie, « *la vente du logement public n'est pas seulement liée au débat sur la privatisation. Elle doit aussi prendre en compte la restructuration du marché du logement ainsi que la réorganisation du Welfare State*¹¹⁴ ».

La géographie de l'achat des logements sociaux est à prendre en compte pour comprendre comment il a affecté les différents groupes ethniques. En effet, les logements acquis par leurs anciens locataires ont été les plus recherchés, les plus confortables, les mieux situés. Il s'agissait essentiellement de maisons jumelées ou individuelles. La vente des logements publics n'a donc guère affecté ceux de l'*inner city* ni les appartements qui constituaient une enclave où les minorités avaient pu obtenir un logement municipal. La ségrégation s'est alors renforcée, même après la mise en œuvre des politiques d'*Equal Opportunities*, arrivées trop tard. De par la sur-représentation des minorités ethniques dans ce parc de logement public peu attractif, la *residualisation* a une dimension ethnique certaine¹¹⁵ : « *Les locataires de couleur ont eu tendance à être logés dans les parties les moins désirables du parc et dans les plus vieilles et petites propriétés. Mais aussi plus fréquemment dans les appartements, et dans les étages supérieurs*¹¹⁶. » Si les minorités entrent dans le logement social au moment où il se privatise, c'est pour se voir attribuer des appartements plutôt que des maisons jumelées ou individuelles qui ont été les premières à être vendues.

Ainsi les minorités apparaissent de plus en plus comme un groupe de « remplacement » non seulement dans le marché du travail mais dans celui du logement.

Cette vue doit néanmoins être nuancée. En effet, la dernière enquête de 1997 du *Policy Studies Institute* montre que 12 % des Indiens, 19 % des Indiens d'Afrique de l'Est et 14 % des Pakistanais qui avaient le droit de postuler au RTB, ont fait les démarches pour exercer ce droit au cours des deux dernières années¹¹⁷.

Estate Transfer

La politique du *Right To Buy* s'essoufflant et la rénovation des logements publics se faisant de plus en plus pressante, l'*Estate Action* de 1986 puis l'*Housing Act* de 1988 introduisent l'*Estate Transfer*. Celui-ci se décline sur plusieurs modèles mais le plus important est le *Large Scale Voluntary Transfer* qui est la

114. FORREST, R., et MURIE, A., *Selling the Welfare State, The Privatisation of Public Housing*, p. 3, Routledge, London, 191, 284 p.

115. MODOOD, T., et al., *Ethnic Minorities in Britain, Diversity and Disadvantage*, p. 202, Policy Studies Institute, London, 420 p., 1997.

116. FORREST et MURIE, p. 72-73.

117. MODOOD, T., et al., p. 203.

vente par une mairie « *en une seule transaction de plus de 500 propriétés. Dans un transfert complet, la mairie vend tout son parc tandis qu'un transfert partiel couvre habituellement un quartier ou un type de maison (par exemple les maisons pour les sans-abris). Les transferts à grande échelle ne sont possibles qu'approuvés par le vote des locataires actuels qui décident à la majorité*¹¹⁸ ».

Jusqu'en 1994¹¹⁹, ces transferts à grande échelle concernent 149 478 logements. Un chiffre qui atteint les 738 000 logements en 2003-2004¹²⁰. Un tel succès s'explique par la volonté du gouvernement travailliste d'améliorer les conditions de logement du parc locatif social d'ici 2010. Le coût de ce plan étant évalué à 20 milliards de livres, les mairies furent contraintes de transférer leurs logements aux *Housing Associations* (qui peuvent emprunter de l'argent pour mener les travaux de réparations, contrairement aux mairies) ou à un consortium privé (*Private-Finance Initiative*) ou encore à des *Arm's Length Management Organisations* (ALMOS) qui gèrent les logements restés propriétés de la mairie.

Cependant la décision finale revient aux locataires qui décident, lors d'une consultation suivie d'un vote, s'ils acceptent ou non de changer de propriétaire et de gestionnaire. Si ce transfert est considéré comme « *le plus grand remaniement de logement social depuis la construction du premier logement public*¹²¹ », il se heurte à des résistances locales telles que celle des locataires de Birmingham (84000 logements) par exemple, qui l'ont massivement rejeté¹²². Cette question divise le parti travailliste dont une aile critique la « *croisade idéologique* » du gouvernement contre le logement public¹²³.

La question est aussi de savoir si ces transferts sont profitables ou préjudiciables aux minorités ethniques. Nous pouvons seulement ébaucher une réponse à partir des transferts du parc public à des *Black and Minority Ethnic* (BME) *Housing Associations*. Ces dernières se sont développées à partir des années 1980 afin de répondre aux besoins spécifiques des minorités en matière de logement (grande taille, lieux de prière etc.) ainsi que pour faire face aux

118. Audit Commission : *Housing after Transfer, the Local Authority Role*, p. 6, Housing National Report, 68 p., 2002.

119. BALCHIN, P., et RHODEN, M., *Housing policy, an introduction*, p. 215, 4^e édition, Routledge, 492 p., 2002.

120. *Black and Minority Ethnic Housing Associations and their involvement in local authority stock transfer*, p. 12, Community Housing Task Force, Office Deputy of Prime Minister, 47 p., juin 2004.

121. « *Housing transfer, the issue explained* ». *The Guardian*, 13 janvier 2004.

122. « *Blow to council housing transfer campaign* ». *The Guardian*, 9 avril 2002.

123. « *Government's housing transfer policy undemocratic* ». *The Guardian*, 9 juin 2004 et « *Prescott faces rebellion over council homes* ». *The Guardian*, 26 juillet 2004.

inégalités concernant l'accès au logement social. Il se dégage que les mairies sont généralement réticentes à transférer une partie de leur parc à ces *BME Housing Associations*. De même que les locataires se montrent réservés vis-à-vis de ces nouveaux bailleurs potentiels¹²⁴.

Politique ethnique et logement social

La catégorie « logement social » regroupe les logements publics – municipaux pour la plupart – et ceux des *Housing Associations*, aujourd'hui appelées *Rented Social Landlords (RSLs)*. Quelles sont leurs politiques pour répondre aux besoins des minorités ethniques ?

Certaines mesures visent à rendre « attirants » les ensembles de logements sociaux périphériques dans lesquels les minorités ethniques sont historiquement sous-représentées. Des initiatives locales comme le *block allocation* et les *settlement nodes* ont été récemment mises en place afin de favoriser l'installation de minorités dans des quartiers périphériques¹²⁵. Initiatives qui devraient s'accompagner d'autres actions telles que l'agrandissement de certains appartements. A Birmingham, la municipalité a même amélioré ses services en proposant des aménités culturelles et religieuses, en favorisant les transports publics qui mènent en centre-ville (*Birmingham City Council Housing Department*, 1998). Mais les institutions, dans leur ensemble, restent timides.

De plus, 98 % des RSLs possèdent un code écrit de politiques égalitaires à dimension ethnique (contre 38 % en 1983) dont 89 % sont intégrées dans une politique générale d'*Equal Opportunities*¹²⁶; malgré ces chiffres encourageants, peu de choses ont changé. En effet, ces codes ont été rédigés sans questionner les locataires de couleur, et seuls 48 % des RSLs consultent les associations communautaires, la plupart du temps de façon informelle.

Quelle est l'étendue des politiques de *race equality*¹²⁷ :

La traduction : la barrière du langage est évidente quand il s'agit d'accéder à l'information en matière de logement. Seuls 20 % de RSLs ne proposent pas de service de traduction contre 80 % au début des années 1980.

124. *Black and Minority Ethnic Housing Associations and their involvement in local authority stock transfer*, Community Housing Task Force, Office Deputy of Prime Minister, 47 p., juin 2004.

125. PHILLIPS, D., et UNSWORTH, R., « *Widening locational choices for minority ethnic groups in the social rented sector* » in SOMERVILLE P. et STEELE A. (Ed.) *Race, housing and social exclusion*, London, 2002.

126. TOMLINS, R., BROWN, T., DUNCAN, J., HARRISON, M., JOHNSON, M., LINE, B., OWEN, D., PHILLIPS, D., RATCLIFFE, P., *A question of delivery, an evaluation of how RSLs meet the needs of black and minority ethnic communities*, p. 28, The Housing Corporation, London, 83 pages, 2001.

127. TOMLINS, R., et al. p. 30-31.

– Le recrutement du personnel parmi les membres des minorités (action positive).

– *Ethnic monitoring* : seuls 27 % produisent un *monitoring report* avec analyses et recommandations pour le conseil d'administration.

– 56 % des RSLs offrent des formations sur le thème du *race equality*.

Ces attentions montrent rapidement leurs limites et le fait qu'elles relèvent davantage de souhaits que de pratiques. 80 % des RSLs n'ont pas développé de Programme d'action (*Action Plan*).

Mais la réflexion dans le cadre des politiques publiques ne doit pas se limiter au seul secteur social. En effet, des « formes mixtes » d'occupation du logement semblent être privilégiées par les minorités ethniques, aspirations qui ne sont guère encadrées par une législation solide. Une de ces formes mixtes est la *shared ownership*¹²⁸ grâce à laquelle les RSLs apportent un soutien à la propriété.

Son principe est simple : « *L'acheteur acquiert une part de la valeur de l'habitation, en général par le biais d'un prêt privé, et verse en même temps un loyer pour payer la part non restante. Dans ce cas de figure, le propriétaire locataire assume toutes les responsabilités d'un propriétaire à part entière, y compris l'entretien.* »¹²⁹ Ce programme existe depuis les années 1960 mais semble être privilégié par les jeunes ménages aux revenus modestes dont le souhait est de devenir propriétaire rapidement. C'est le cas des minorités originaires du sous-continent indien. Sa mise en œuvre concrète est la suivante :

« *Le ménage achète des parts initiales entre 25 et 75 % de la valeur du bien ;*

– *il bénéficie d'un long bail (droit à l'usufruit) pour le logement ;*

– *il peut acheter au prix du marché des parts supplémentaires par palier jusqu'à 100 % ;*

– *il acquitte un loyer subventionné sur la part de la propriété en location, ainsi que les frais de gestion ;*

– *la fraction du prix non acquitté initialement ou restant à acquérir est couverte par une subvention et un prêt ;*

– *l'occupant est responsable de l'entretien et des réparations ;*

128. HARRISON, M., et PHILLIPS, D., 2003.

129. GOODCHILD, B., REID, B., et BLANDY, S., *Accès au logement privé pour les ménages modestes : une analyse des initiatives en Grande-Bretagne*, p. 145 in COLOOS, B., *Statuts atypiques d'occupation du logement : une réponse pertinente*, collection Recherches du PUCA, n°129, 212 p., septembre 2001.

– en cas de cession, il vend son bien sur le marché s’il a acquis 100% des parts et s’il n’en possède qu’une fraction, il doit donner au bailleur la possibilité de trouver un nouvel acheteur. »¹³⁰

Les Black Housing Associations

Les politiques ethniques mises en place en Grande-Bretagne ont été critiquées pour leur caractère *deprivationnist* : elles mettent l’accent sur les désavantages dont souffrent les minorités sans mettre en avant leur culture, leur capacité d’action et de création. Aussi, inspirés par le modèle américain, certains appellent à l’*empowerment* des communautés. En matière de logement, cela revient à considérer les regroupements ethniques comme une ressource collective et à l’encourager. Cette orientation politique (toujours très minoritaire) s’est traduite par la création de *Black Housing Associations*.

Des origines militantes

Une *Black Housing Association* se définit selon un critère quantitatif : au moins 80 % du conseil d’administration doit être composé de minorités ethniques. Comme la plupart des *Housing Associations*, elles ont été créées sur une base communautaire : elles n’ont donc pas à être directement associées à l’action ou à la discrimination positive.

Les *Black Housing Associations* sont issues des luttes anti-racistes et anti-fascistes des années 1970. Elles ont d’abord été créées dans les grands centres urbains où se sont implantés les migrants des années 1950 et 1960 (Londres, Birmingham, Manchester, le Yorkshire) afin de contourner ce qui ne s’appelait pas encore le racisme institutionnel. Puis elles se sont professionnalisées pour trouver les financements nécessaires, gérer les logements, devenant avec le temps moins représentatives des groupes qu’elles sont censées loger. Néanmoins, certains travailleurs sociaux (*linkworkers*) maintiennent le lien entre la population et ces organismes de logement si particuliers.

Les trois grandes étapes des Black Housing Associations

Depuis 1986, date du financement des *Black Housing Associations* par l’*Housing Corporation*, leur référent d’action publique a évolué vers des nécessités financières et gestionnaires.

130. *Ibid.* p. 146

1986-1991 : les communautés ethniques productrices de logements

La première grande politique ethnique du logement associatif est lancée sous un gouvernement conservateur qui ne s'intéresse pas aux minorités ethniques. Toutefois, l'*Housing Corporation* a encouragé la création et le développement de *Black Housing Associations*. En 1986, dix-huit *Black Housing Associations* étaient inscrites à l'*Housing Corporation*¹³¹, en 1991 on en comptait quarante-quatre¹³². Leur rôle de représentant et de défense des minorités a été reconnu. Elles sont devenues un interlocuteur incontournable.

En adhérant à l'*Housing Corporation*, les minorités obtiennent des financements pour construire des logements qui leur sont destinés en priorité : on passe d'une logique de consommateur à celle de producteur. Il s'agit d'une aide à la pierre destinée à une population précise. En 1991, les objectifs étaient d'investir 750 millions de livres dans les *Black Housing Associations* pour les cinq années à venir, et de favoriser le transfert de logements municipaux à ce secteur.

1992-1997 : des financements publics-privés

Les bonnes résolutions de 1991 sont confrontées, dès 1992, à l'affaiblissement des financements publics. Rappelons que le financement précédent favorisait les producteurs de logements. Dorénavant, ce sont les besoins des individus-consommateurs qui sont privilégiés. Or, la loi de 1998 confirme la volonté des gouvernements de trouver des financements privés pour bâtir des logements sociaux. En même temps, la gestion des *Black Housing Associations* se professionnalise. L'accès aux financements publics et privés est désormais la priorité : « *par conséquent, un vide se crée au niveau de la représentation et de la défense des intérêts*¹³³ » des minorités.

1998-2003 : répondre aux besoins des locataires

Entre 1986 et 1991, soixante-deux *Black Housing Associations* sont créées. L'objectif commun aux *Housing Associations* est de répondre aux besoins des communautés et des locataires. Ces besoins, d'ordre qualitatif, se transforment en fonction des évolutions de la société. Le *lifelong home* en est un exemple. Il s'agit d'un logement pouvant s'adapter aux évolutions de la vie d'un ménage.

131. Office Deputy of Prime Minister, *Black and Minority Ethnic Housing Associations and their involvement in local authority stock transfer*, p. 21, Community Housing Task Force, 47 p., juin 2004.

132. Entretien avec H. Beider, ancien président de la *Black Housing Corporation*.

133. *Ibid.*

Ce développement récent s'inscrit dans le cadre, plus large, de la création de communautés durables (*sustainable communities*¹³⁴).

Un avenir chancelant

Les 2 000 *Housing Associations* tendent aujourd'hui à se regrouper dans des grands groupes (*Housing Action Trusts*) afin de faire des économies d'échelle et de rationaliser leur gestion. Les *Black Housing Associations*, fragilisées par la faiblesse numérique de leur parc immobilier (de quelques centaines d'unités à 2 000 par association¹³⁵), se voient contraintes à s'allier à d'autres *Housing Associations*. Leur nombre tend à décroître depuis cinq ans.

Néanmoins, l'*Housing Corporation* reconnaît tant la spécificité de leur apport – avec les services destinés aux minorités, les logements adaptés aux grandes familles – que leur expertise – par la traduction des documents –, ou leur sensibilité culturelle aux problèmes des minorités.

Malgré tout, les critiques à leur endroit sont vives et menacent leur existence: elles sont accusées d'accentuer la ségrégation spatiale. La plupart de leurs logements sont en effet situés dans l'*inner city*. Même si elles acceptent de plus en plus de ménages blancs, « *elles renforcent les structures de ségrégation. C'est une critique récurrente. Le vrai défi pour les Black Housing Associations est de construire des logements en périphérie ou dans la seconde couronne urbaine des villes. Elles ne peuvent le faire faute de financements. Elles sont trop petites et mal connues. C'est pour cela qu'elles doivent travailler avec de plus grandes associations établies afin d'avoir accès aux prêts immobiliers*¹³⁶ ».

De plus, le public qu'elles visent ne correspond plus aux minorités les plus discriminées. La nouvelle demande de logements adaptés à des modèles familiaux et des besoins culturels n'émane pas seulement des migrants des années 1960 et 1970, mais des « *nouvelles communautés d'Europe de l'Est, d'Afrique et du Moyen-Orient*¹³⁷ ». Les employés noirs et les Pakistanais ne partagent pas la même culture, ni la même expérience de discrimination que les nouveaux migrants, si bien que « *le vrai point d'interrogation est le fonctionnement et l'efficacité des services délivrés par les Black Housing Associations*¹³⁸ ». La diversité

134. CARMONA, M., CARMONA, S., GALLEN, N., *Delivering New Homes, processes, planners and providers*, Routledge, 2003, 335 p.

135. 80% des *Black Housing Associations* gèrent moins de 250 logements et la moitié moins d'une centaine in BALCHIN et RHODEN, p. 424.

136. Entretien avec H. Beider, ancien président de la *Black Housing Corporation*.

137. *Ibid.*

138. *Ibid.*

des publics implique une diversification des produits immobiliers et des services afférents¹³⁹.

Enfin, leur financement est de plus en plus lourd et complexe. Les revenus des *Black Housing Associations* proviennent essentiellement des loyers qu'elles perçoivent. Or, l'aide à la personne (*Housing benefits*) représente 37% du montant de ces loyers. Cette aide personnalisée au logement délivrée par l'Etat les rend donc dépendante de celui-ci.

Les *Black Housing Associations* bénéficient également des investissements de l'*Housing Corporation* pour la construction de logements. Or, les financements se diversifient via le *Neighbourhood renewal fund* (*Home Office*) et les divers programmes sociaux des autorités locales.

Trois scénarios d'avenir

Trois scénarios sont envisageables concernant l'avenir des *Black Housing Associations*. Elles peuvent :

- garder leur indépendance mais se retrouver fragiles économiquement ;
- s'inclure dans une plus grande structure au risque de perdre leur identité ;
- s'allier avec une grande *Housing Association* tout en préservant leur identité.

Les scénarios 2 et 3 sont les plus probables. Mais si les fusions entre *Housing Associations* se font dans une opacité totale, en dehors de tout contrôle communautaire, en revanche, les plans d'action des *Black Housing Associations* visent à stimuler la participation des locataires afin d'améliorer leur mode de fonctionnement¹⁴⁰.

Pour Harris Beider, les *Black Housing Associations* ne trouveront de salut qu'en redevenant les représentants des minorités, qu'elles étaient il y a vingt-cinq ou trente ans : « *Je pense que le bon modèle serait celui de la Community Development Corporation américaine qui est ancrée dans un quartier et qui peut avoir accès à de grandes possibilités de sources de financement. Certaines connaissent beaucoup de succès, en prenant non seulement en compte le logement mais aussi l'éducation, les services sociaux et la justice : voilà l'avenir des Black Housing Associations.* » (Entretien avec H. Beider.) On peut douter qu'une telle approche soit privilégiée alors que les voies multiculturelles sont fortement remises en question dans le pays.

139. BEIDER, H., *Race, Housing and Communities Thinkpiece for the Rowntree Foundation*, 2005, 32 p.

140. MULLINS, D., BEIDER, H., ROWLANDS, R., *Empowering Communities, Improving Housing: involving black and minority ethnic tenants and communities*, Dossier confidentiel pour l'Office of the Deputy Prime Minister, The University of Birmingham, décembre 2003, 95 p.

Quelle mise en place d'une politique ethnique du logement à Leicester ? Quels effets ?

Avec ses 280 000 habitants, Leicester apparaît comme le modèle d'une multiculturalité réussie tant par ses festivals populaires indiens ou jamaïcains, ses fêtes religieuses célébrées dans toute la ville, que par le dynamisme économique de sa communauté indienne.

Cette métropole régionale des Midlands de l'est a développé une politique ethnique de logement reconnue et souvent citée en exemple.

Minorités et logement social à Leicester

Travailleuse pendant vingt-six ans, jusqu'aux élections de 2003, Leicester reste le plus grand bailleur de la ville (21,1% en 2001 contre 27,1% en 1991¹⁴¹) malgré un déclin de la part de logements publics depuis 1980. La part des *Housing Associations* s'est renforcée entre 1991 et 2001 (de 5,8% à 6,87%).

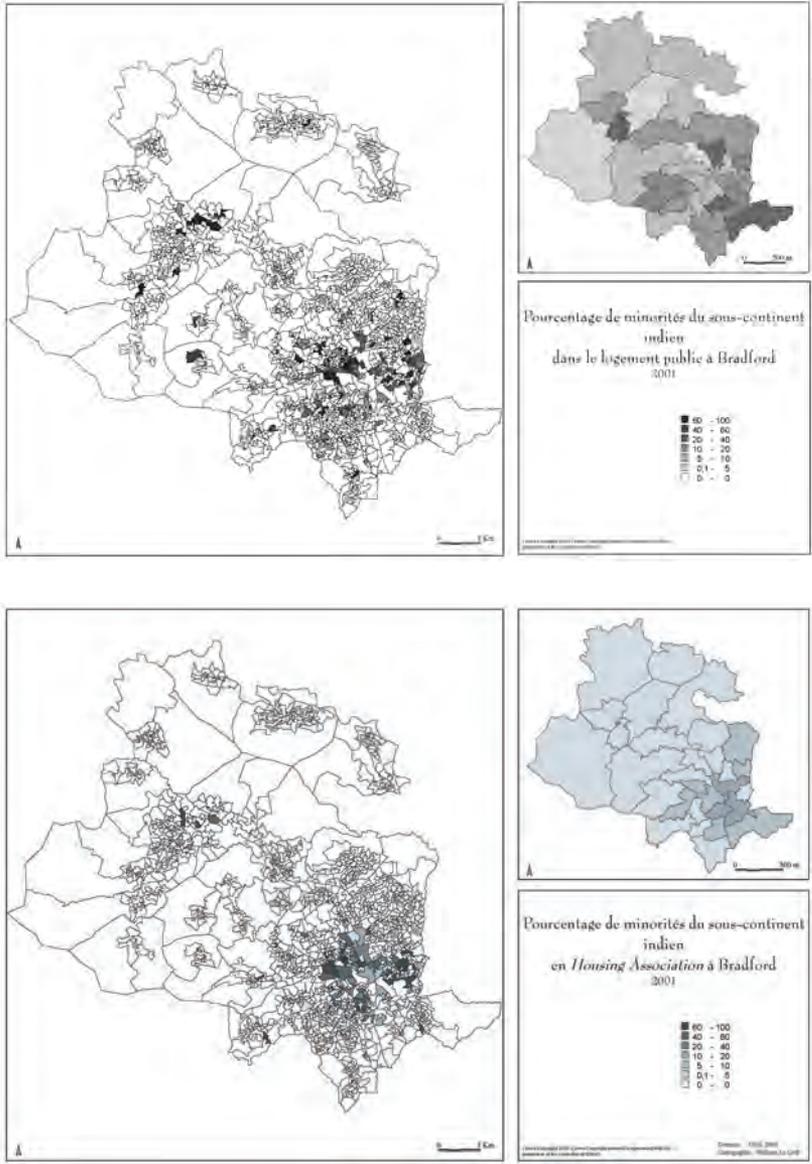
Minorités et Right To Buy à Leicester

Contrairement à la tendance générale où l'on constate une privatisation défavorable aux minorités, Leicester se singularise sur ce point. Dans un premier temps, les logements les plus confortables des quartiers résidentiels ont été achetés par leurs locataires blancs.

Les deux cartes ci-dessous soulignent la présence très marquée des minorités ethniques dans les *Housing Associations* et le logement public, dont les propriétés sont situées à Belgrave et Highfields. Les données datent de 1991. La mairie a fait des efforts pour accepter les dossiers de candidatures en provenance des minorités afin qu'elles entrent dans ce secteur. Secteur vis-à-vis duquel elles manifestent habituellement beaucoup de réticences¹⁴².

141. Sauf indication contraire, tous les chiffres cités proviennent des recensements de la population de 1991 et 2001 (*Office of National Statistics*).

142. RATCLIFFE, P., et al., *Breaking Down the Barriers, Improving Asian Access to social Rented Housing*, The Chartered Institute of Housing, 100 p., 2001.



Sources : Traitement WLG 2004, Recensement de 1991, Office of National Statistics

Après deux ans dans un logement public, les minorités peuvent alors postuler pour devenir propriétaires à un moindre coût dans leur quartier d'origine. Les logements de l'inner city ou de Belgrave sont les plus demandés, ces derniers se situant dans les centralités immigrées où se concentrent tous les servi-

ces communautaires. « *Chaque année nous satisfaisons 500 demandes de Right To Buy. Les demandes s'exercent sur les quartiers qui ont le plus de succès et il s'agit des quartiers où se concentrent les minorités ethniques. Leicester se différencie des autres villes. En effet, en Angleterre, les quartiers des minorités ethniques sont en général les moins demandés, c'est là où il y a le plus de vacance. A Leicester, c'est l'inverse et c'est ce qui singularise la ville. Bien entendu, il y a un grand désir parmi les ménages ethniques à devenir propriétaire. Avec le Right To Buy, les maisons sont alors acquises par les minorités ethniques*¹⁴³. »

Un plan stratégique pour le logement des minorités

La ville a lancé en 2001 un véritable plan stratégique du logement destiné à ses minorités¹⁴⁴. C'est un document de travail qui élabore des principes, des objectifs ainsi qu'un programme d'action pour la mairie, les partenaires (*Registered Social Landlords*, secteur privé) et les départements de l'urbanisme et de la régénération urbaine. S'il s'adresse à toutes les minorités, il s'attache plus particulièrement aux Irlandais du troisième âge, aux Roms, aux évacués du Montserrat, aux 10 000 Somaliens et aux réfugiés et demandeurs d'asile. Un an après sa publication, il a été salué par le *Beacon Status for Promoting Racial Equality*. Il s'inscrit comme une réponse indirecte à l'affaire Stephen Lawrence. La mairie a reconnu que ses services pouvaient développer un racisme institutionnel qu'ils se devaient de combattre. Mais il reflète également les dernières évolutions législatives nationales que sont l'amendement de 2000 et *Building Cohesive Communities*.

Les principaux éléments de ce document sont les suivants :

– *L'évaluation des besoins des minorités et la réponse à ces besoins.* La mairie s'assure que les *Housing Associations* construisent des logements ayant trois à cinq chambres, dans les centralités immigrées. Lors du transfert de logements publics à une *BME Housing Association*, elle vérifie que les petits logements ont été convertis en unités plus grandes. Ces mesures sont inscrites dans un *Approved Development Program* qui lie les *Housing Associations* à la mairie, cette dernière assumant un rôle d'autorité stratégique du logement sur son territoire. Dans le cadre du *Renewal Strategy Plan* lancé en 1976, des subventions sont accordées par le secteur privé aux minorités pour rénover des maisons en mauvais état situées dans l'*inner city*.

143. Entretien avec Gurjit Minhas, Service Equality Officer, Leicester City Council, le 3 septembre 2004.

144. *A Black and Minority Ethnic Strategy for Leicester*, Leicester City Council, 2001.

– *la participation des minorités* dans les projets de requalification, d'attribution de logements.

– *la formation du personnel des services de la ville à la différence culturelle* (informations traduites en plusieurs langues par exemple) et au racisme institutionnel.

– *le conseil et l'aide aux nouveaux immigrants* (dont les réfugiés et les demandeurs d'asile) en matière de logement.

En 2003, un document concernant uniquement les réfugiés et les demandeurs d'asile a été publié¹⁴⁵. Il développe un programme propre à cette population aux problématiques communes, quand bien même les groupes qui la constituent ont des histoires migratoires distinctes.

Un second plan stratégique du logement à destination des minorités a été mis en œuvre¹⁴⁶, comme le premier document l'avait prévu. Il évalue si le programme d'action du premier plan a été respecté, ce qui est le cas. Il s'attache davantage à la minorité pakistanaise qu'aux réfugiés. Relevons que ses objectifs sont plus localisés et principalement centrés autour du partenariat avec les *Housing Associations*, dans le cadre du *Leicester's Strategy for Affordable Housing 2004/2006*. C'est ainsi que la *Shared Ownership* y est encouragée, et que des quartiers prioritaires, en matière de régénération, y sont désignés.

Des effets sensibles

Le volontarisme de Leicester peut être quantifié en suivant l'évolution de la part des minorités dans les différents modes d'occupation du logement (tableau ci-dessous).

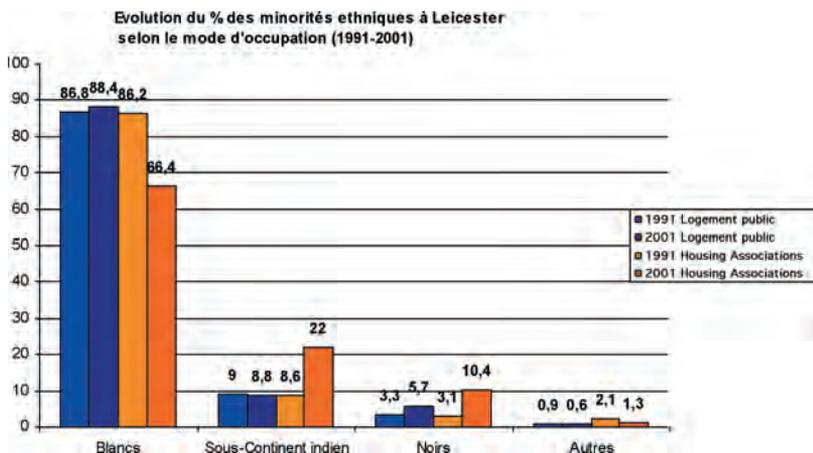
Si la minorité du sous-continent indien est moins présente dans le logement public entre 1991 et 2001 (de 9% à 8,8%), c'est en raison du *Right To Buy* qui lui permet de devenir propriétaire-occupant de son logement. La minorité noire, exerçant moins ce droit et n'ayant pas les mêmes aspirations, voit sa part croître entre 1991 et 2001 (de 3,3% à 5,7%).

L'évolution la plus sensible touche le secteur des *Housing Associations* dont la part, dans le parc immobilier, a augmenté entre cette période inter-censitaire. La minorité indienne passe de 8,6% à 22% tandis que la minorité noire passe de 3,1% à 10,4%.

145. *Leicester's Refugee Housing Strategy*, Beacon Council, 2003.

146. *A Black and Minority Ethnic Strategy for Leicester*, Leicester City Council, 2004.

Les effets de la politique du logement de la ville de Leicester sont sensibles, sachant qu'elle garde un contingent d'attribution de 50 % des logements des *Housing Associations* qui sont dans son territoire.



Sources : Traitement WLG 2004, recensement de la population 1991 et 2001, *Office of National Statistics*.

Bradford : une orientation ethnique des politiques du logement récente

Logement social et minorités à Bradford

Suite aux émeutes de 1995, la mairie de Bradford décide de mener des études sur la ségrégation de ses minorités. Un an plus tard, Peter Ratcliffe publie un rapport sur la satisfaction de ces dernières par rapport à leurs besoins en termes de logement¹⁴⁷. Il dresse un état des lieux complet mettant en évidence certaines ségrégations, mais ne propose aucun programme précis afin d'y remédier.

C'est un travail de recherche, intitulé *Breaking Down The Barriers*¹⁴⁸, qui inaugure une véritable politique ethnique du logement à Bradford. L'enquête s'est déroulée entre 1999 et 2000 en s'attaquant à une question précise : pour-

147. RATCLIFFE, P., « *Race* » and Housing in Bradford : addressing the needs of South Asian, African and Caribbean communities, Bradford Housing Forum, 1996.

148. RATCLIFFE, P., et al., *Breaking Down The barriers, Improving Asian Access to Social Rented Housing*, Chartered Institute of Housing, 2001.

quoi la part des minorités dans le logement social de Bradford est-elle si faible (2,24% selon le rapport mais un tiers des données n'étaient pas fiables) ?

Les deux rapports font le même constat. Les Pakistanais habitent les quartiers où ils se sont installés en tant que migrants, puis sont devenus propriétaires de leur logement qui s'est dégradé ou qui n'a pu être rénové faute de moyens. Les logements sont bondés, ce qui entraîne des problèmes de santé publique. Le statut de propriétaire-occupant est donc subi pour nombre d'entre eux. En effet, contrairement à l'idée qu'on pourrait en avoir, les ménages pakistanais aspirent à devenir locataires dans le logement social, de façon transitoire ou non, plutôt que propriétaire-occupant.

Ce qui fait barrage à l'entrée des minorités dans le logement social est :

- la crainte de la part des minorités elles-mêmes de se trouver confrontées au racisme dans des quartiers où résident peu de ménages de couleur ;
- l'image négative des logements sociaux (residualisation) ;
- le manque de logements adaptés aux minorités : souvent de petite taille, ces derniers sont situés loin des aménités culturelles et culturelles. Seules 26% des HA ont consulté les groupes de BMEs pour évaluer leurs besoins en terme de logement ;
- le manque d'information sur les procédures pour accéder à un logement public.

Une analyse du programme d'action

Dans ce même rapport, Anne Power, professeur à la LSE et proche du gouvernement (membre de l'*Urban Task Force*) a rédigé un plan d'action en huit objectifs très détaillés, qui privilégie le partenariat entre la mairie et les organismes de logement.

Notons d'abord que parmi ces huit objectifs, seuls deux d'entre eux sont directement liés au logement :

- Objectif 2 : améliorer radicalement l'image et l'état des logements publics ;
- Objectif 3 : la réforme radicale du système de location.

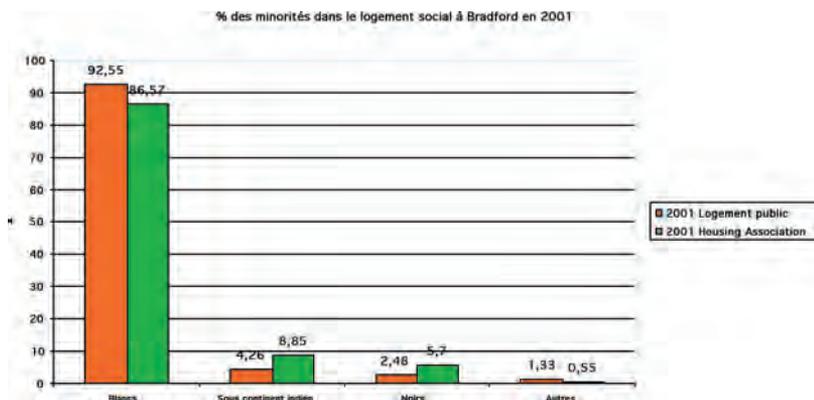
Les six autres objectifs de ce plan traitent de « l'environnement » physique ou social du logement. Les objectifs 5 et 6 sont liés à la régénération urbaine du centre-ville et de l'*inner city*, ce qui encourage une meilleure coordination entre les départements de l'urbanisme et du logement à l'échelle de la ville mais aussi de la région¹⁴⁹. Dans le cadre de sa politique de régénération urbaine, le gouvernement veut atteindre un minimum standard de confort pour chaque logement en 2010.

149. City of Bradford Metropolitan District Council, *A Decent Home in a Decent Neighbourhood, Joint Housing Strategy 2003-2010*, p. 15.

L'objectif 7 est de combattre la violence et les désordres urbains. Les actions recommandées par Anne Power sont très proches de ce que la police développe actuellement, c'est-à-dire privilégier la *Community Policing*, le recrutement ethnique, et tenir régulièrement des réunions avec les associations communautaires qui doivent être renforcées à l'échelle de leur quartier (objectif 4: *empowerment*).

Le premier et le dernier objectifs sont les plus généraux et s'inscrivent dans la politique générale du *Council* de Bradford, à savoir une meilleure communication entre les communautés, mais aussi entre ces dernières et les institutions et ces communautés.

Notons qu'aucun objectif chiffré n'est proposé. Il n'est pas non plus fait mention d'une notion telle que celle de mixité justifiant les politiques mises en place pour faciliter l'accès des minorités ethniques au logement social.

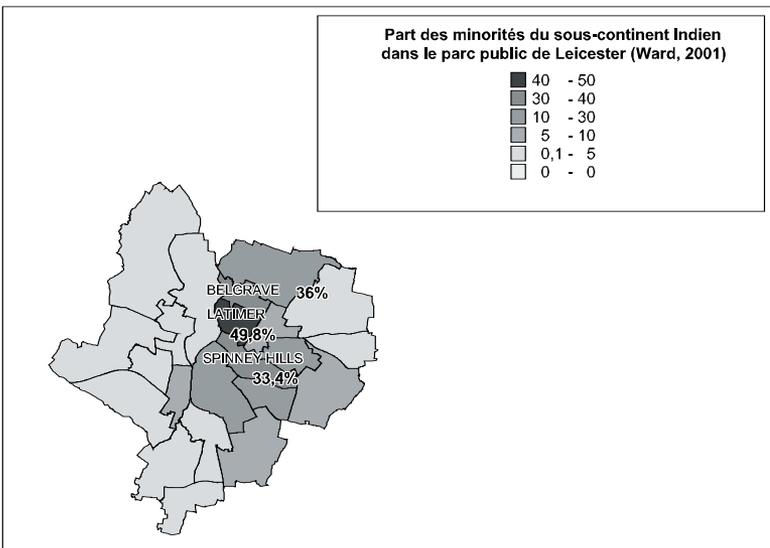
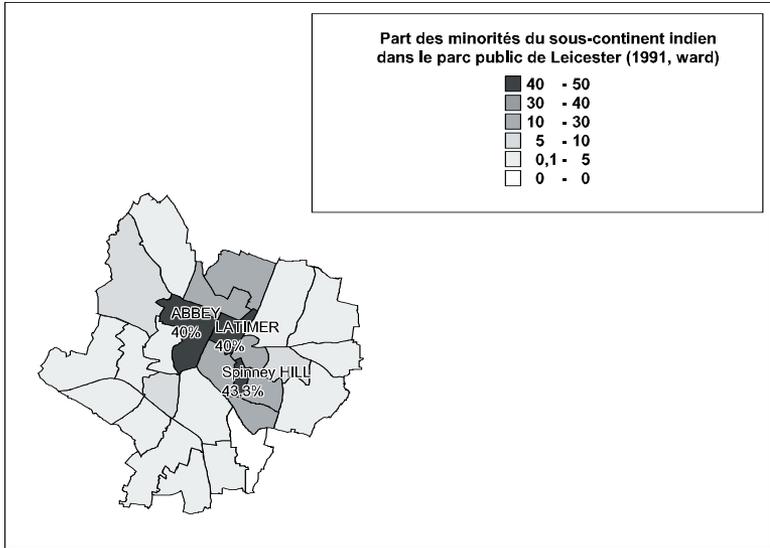


Sources : recensement de 2001, ONS.

Le graphique ci-dessus atteste d'un meilleur accès au logement social des minorités par rapport au début des années 1990. Les minorités du sous-continent indien comptent pour 4,26% des locataires du secteur public contre 2,24% en 1995. Cette nette amélioration s'explique en partie par la mise en place d'un nouveau système informatisé des candidatures au logement. *Home-Hunter* diffuse, dans les bibliothèques et certains espaces publics, les listes de logements disponibles. Une information relayée par les médias locaux (journaux, radio et télévisions). Dès la première année, la mairie a constaté une hausse de 68% de candidats appartenant aux minorités¹⁵⁰.

150. City of Bradford Metropolitan District Council, *A Decent Home in a Decent Neighbourhood, Joint Housing Strategy 2003-2010*, p. 27.

La part plus importante des minorités du sous-continent indien dans les *Housing Associations* s'explique par le désir des jeunes Pakistanais de quitter le noyau familial en choisissant ce mode d'occupation moins stigmatisé.



Sources : recensement 2001, ONS.

L'accès amélioré des minorités dans le logement social a une dimension spatiale très claire. Comme nous le montrent les cartes ci-dessus, ce sont en effet dans les zones centrales que les logements sont attribués aux minorités. Il s'agit d'un premier mouvement très localisé.

L'Estate Transfer à Bradford

Compte tenu de l'état du parc immobilier public de la ville et des objectifs gouvernementaux, la mairie de Bradford a décidé de soumettre au vote le transfert complet de ses logements. 60% des locataires ont approuvé ce transfert à grande échelle. Depuis février 2003, 25 000 logements sont dorénavant gérés par *Bradford Community Housing Trust* qui regroupe six trusts locaux. Ce transfert s'est effectué sur la base des promesses suivantes : une hausse des loyers limitée à celle de l'inflation, la poursuite de l'exercice du *Right To Buy*, et surtout, un programme de réparations de 175 millions de livres que la mairie ne pouvait engager.

Les minorités sont représentées dans le conseil d'administration. Le BCHT s'est engagé à travailler avec les *Black Housing Associations* afin de « répondre également à chacun à ses besoins de logement »¹⁵¹.

La faible taille des *Black Housing Associations* les oblige à s'allier avec des *Housing Associations* classiques pour profiter de cette opportunité d'agrandir leur parc de logement. Les deux cas suivants illustrent cette stratégie¹⁵² :

Nashayman Housing Association :

Elle compte 147 logements sociaux à Bradford. Elle s'est alliée avec *Home Housing Association* pour acquérir 70 propriétés dont la moitié dans les espaces ruraux de Bradford, permettant ainsi d'élargir l'offre de logements aux minorités. Aucune campagne d'information n'a été mise en place, tout s'est fait par le bouche à oreille. Les nouveaux locataires étaient d'anciens locataires du secteur privé ou d'anciens propriétaires vivant dans des conditions de sur-occupation.

Manningham Housing Association :

Dotée de 772 logements, cette *Housing Association* procure à *Bradford Community Housing Trust* une expertise en matière de question ethnique (interprétariat, besoins spécifiques, gestion ethnique des attributions de logement, consultation avec les locataires appartenant aux minorités). Elle travaille aussi

151. *Joint Housing Strategy*, objectif stratégique 5 : notons que le terme ethnique n'apparaît pas !

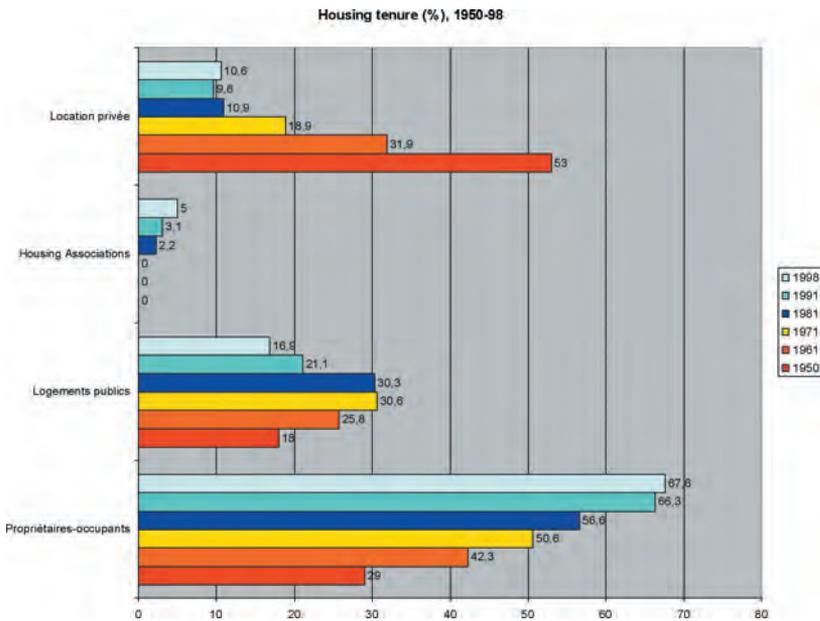
152. *Black and Minority Ethnic Housing Associations and their involvement in local authority stock transfer*, Community Housing Task Force, Office Deputy of Prime Minister, 47 p., juin 2004.

avec ses locataires, ou locataires potentiels, pour lever les craintes de discrimination et de racisme. Loger dans une *Housing Association* apparaît alors comme une option viable et attrayante, contrairement à la propriété subite.

Nous avons constaté une amélioration sensible de l'accès au logement social des minorités. Ce premier mouvement est localisé dans *l'inner city*. Le transfert à grande échelle pourrait créer une offre plus élargie en matière de localisation, et donc amorcer un autre mouvement, celui de l'accès au logement social dans les quartiers périurbains.

Annexes

Mode d'occupation du logement en Grande-Bretagne, 1950-98



Source : Balchin et Rhoden

Le financement du logement en Grande-Bretagne, 1980-96

	1980	1996	Changement (%)
Dépenses publiques dans le logement (en milliards de livres)	13,1	4,9	-62,6 %
Investissement des collectivités locales (nouvelles constructions et acquisitions (Angleterre, en millions de livres)	2 275	67	-97,1 %
Nouvelles constructions : secteur public	44 433	1 656	-96,3 %
<i>Housing Associations</i>	14 911	30 304	+103,2 %
% des logements publics dans le stock total	30,4	18	-40,8 %
Moyenne des loyers (en livre/semaine)			
Public	7,7	40	+419,5 %
<i>Housing Associations</i>	12,52	48,26	+285,5 %
Privé	10,85	50,61	+366,5 %
Montant des emprunts (en livre/semaine)	19,5	54,87	+181,4
Gain moyen des hommes (en livre/semaine)	111,4	302,8	+171,8
Hypothèques (<i>mortgage reposessions</i>)	3 480	42 560	+1323 %
Accueil des sans-abri par les mairies	76 342	148 339	+94,3 %

Source : Balchin et Rhoden

La police et l'ethnicité

La police britannique a vécu trois révolutions internes au cours des trente dernières années. Elle est devenue l'un des acteurs majeurs dans l'exécution des politiques publiques. La pression sociale a impulsé ce mouvement, et les gouvernements successifs ont toujours affiché une grande fermeté sur les questions de sécurité, privilégiant ainsi la répression à l'approche traditionnelle de la police par consentement¹⁵³. Le *policing by consent* est une vision idéale du maintien de l'ordre qui structure toujours les débats : « *En matière de police, il est possible de distinguer deux modèles opposés : le premier est le modèle centraliste, du genre de celui développé par Fouché dans la France post-révolutionnaire, et selon lequel la police est dirigée à partir du centre et sert les intérêts du gouvernement. Il s'ensuit qu'elle a un caractère éminemment politique. Le second est le modèle "démocratique" qui fonde sa légitimité sur un contrôle social émanant d'en bas, avec des policiers considérés comme des citoyens en uniforme.* »¹⁵⁴ Le modèle démocratique, traditionnel en Grande-Bretagne, s'effrite en raison de la distance croissante entre la police et une partie de la population, notamment les minorités. Ainsi la figure du bobby non armé, connu de tout le quartier et chargé de lutter contre la criminalité, est obsolète : « *La police n'occupe plus la rue, elle l'investit, avec l'assistance des téléphones mobiles et des moyens de communication perfectionnés.* » (Lawday, 2001, p. 198)

153. En particulier avec l'arrivée des conservateurs au pouvoir et leur gouvernement d'ordre et de loi *Law and order Government*. La conséquence du choix d'une police répressive et militarisée qui a le plus marqué les Britanniques est la répression par la force de la grève des mineurs de 1984.

154. Le système politique britannique accorde un pouvoir de coercition aux citoyens, d'où l'importance de la démocratie locale communautaire. Terence Morris, *Police Force*, *New Society*, 28/03/87, p. 12 cité p. 41 in A. MANDEVILLE-BRIOT, *Aspects contemporains du maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni*, 1999. Ce modèle a 400 ans en Grande-Bretagne.

Enfin, la culture policière a été soumise à de fortes critiques, notamment en raison du « racisme institutionnel » dont elle est porteuse. Des mesures ont été impulsées, comme le recrutement ethnique, afin d'améliorer les relations entre la population et la police. Ces mesures ethniques s'insèrent dans une politique plus globale visant à restaurer la confiance entre le peuple et sa police : la méfiance entre les jeunes de minorités ethniques et la police est emblématique de l'incompréhension qui existe entre cette dernière et une partie de la population.

Pour caractériser ces grandes mutations, Sophie Body-Gendrot parle de « populisme punitif » (Body-Gendrot, 2001). Un phénomène soutenu par une police spécialisée, et un partenariat entre la police et le secteur privé, notamment à travers le *neighbourhood watch*, un système de vidéosurveillance étendu à 5 millions de foyers.

Le gouvernement de Tony Blair s'inscrit dans la continuité de ses prédécesseurs. Il s'est néanmoins davantage recentré sur la prévention des désordres urbains. Le slogan de campagne du *New Labour* en 1997 (« *Dur avec la délinquance et dur avec les causes de la délinquance* ») indique bien l'option choisie par le gouvernement.

Un des enjeux majeurs, en matière de sécurité urbaine, est donc de recréer une police de proximité, se rapprochant ainsi de l'idéal de police par consentement, qui avait permis de créer des liens étroits entre elle et les communautés¹⁵⁵. Car la confiance de la population vis-à-vis de la police est en effet érodée, suite à la répression des grèves des années 1980, mais aussi en raison de son pouvoir renforcé, de sa dépendance à un gouvernement central, et du racisme institutionnel dont elle est accusée. La politique ethnique de recrutement est l'une des solutions retenues pour lutter contre cette dernière critique.

« *La police porte énormément d'importance aux relations communautaires [...] Nous nous y engageons infatigablement, ce qui est peu souvent reconnu et certainement pas mesuré dans un monde d'indicateurs de performance et de tables d'évaluation. Ni reconnaissance ni récompense. Quand nous demandons que notre travail soit reconnu, on nous désigne comme de doux chefs de police libertaires* ("typical pink liberal police chiefs"). *Pour nous, il ne s'agit pas d'un exercice universitaire. Ce n'est pas non plus pour devenir populaire ou gentil.*

155. Toutefois la police de proximité a elle aussi ses détracteurs y compris au sein du corps policier : « *Aux yeux de l'opinion publique et de la presse, c'est toujours la même rengaine : il faut plus de policiers dans la rue. Or, cela ne marche pas [pour réduire la délinquance], pas plus que les longues peines de prison purgées dans de mauvaises conditions. Mais les gens sont contents, alors on continue.* », *The Guardian*, 10 juillet 2003, cité par Sizmur Steve, « *Ce qui marche vu du Royaume-Uni* » in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Bonnes pratiques, introduction au pragmatisme anglo-saxon*, 2003.

C'est tout simplement parce que c'est vital pour un de nos rôles centraux qui est de maintenir la paix du royaume. »¹⁵⁶

L'étude que nous menons sur la prise en compte de l'ethnicité par la police souligne une évolution de cette dernière, entre pragmatisme et prévention de la délinquance. Le gouvernement a également pris des mesures, parfois spectaculaires, au cours des dernières années : six ans après le rapport MacPherson, le ministre de l'Intérieur a proposé au *Police Advisory Board* d'interdire le recrutement de personnes appartenant au *British National Party*, à *Combat 18*, au *National Front* ou à une quelconque organisation dont les principes iraient à l'encontre de la section 71 de la loi sur les relations entre les races de 1976.

La prise en compte des questions communautaires par les polices britanniques a-t-elle un réel impact sur la sécurité dans les quartiers où se concentrent les minorités ? Des policiers issus d'une minorité ethnique doivent-ils nécessairement être affectés dans un secteur où vivent des personnes appartenant au même groupe, ou selon des critères identiques à n'importe lequel de leurs collègues ? L'étude des traits saillants et des récentes mutations de la police qui a entrepris une expérience de recrutement ethnique permet de comprendre les réponses apportées à Bradford et Leicester.

Grands traits et mutations récentes de la police britannique

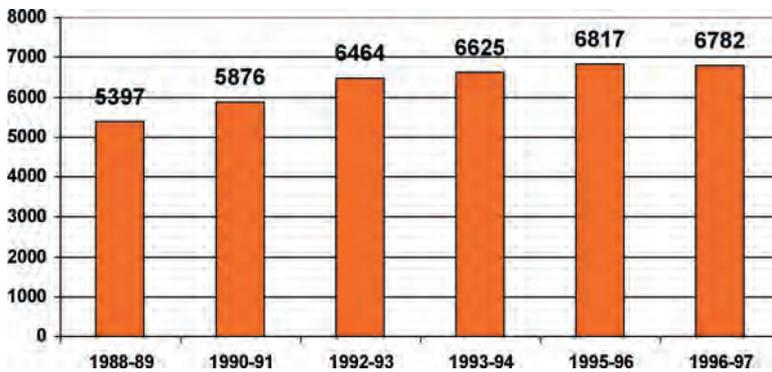
Effectifs et organisation de la police britannique

La massification de la police s'est accentuée avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979. Néanmoins la hausse de ses effectifs lui est antérieure. En réponse à ses engagements électoraux, mais aussi à de nouvelles formes d'insécurité, le gouvernement de Tony Blair est celui qui a renforcé le plus significativement le budget alloué à la police.

En 1961, la Grande-Bretagne comptait un policier pour 602 habitants. En 1982, un policier pour 394 habitants (Abercrombie et Warde, 2000, p. 538). En 2000, la Grande-Bretagne comptait 155 000 policiers (un pour 375 habitants) parmi lesquels 16 % de femmes et 2 % de minorités ethniques (Lawday, 2001, p. 197). Ajoutons que le nombre d'employés civils a lui aussi augmenté. Le montant des dépenses publiques pour ce corps n'a cessé de s'accroître jusqu'en 1996. Après un tassement pour l'année 1996-1997, les dépenses publiques pour la police ont augmenté en livres constantes de 21 % entre 1997 et 2004 (*Home Office*, 2004).

156. M. Peter FAHY, *Deputy Chief Constable du Surrey*, *Select Committee on Religious Offences In England and Wales, Minutes of Evidence, Examinations of Witnesses*, (Questions 105-119), The United Kingdom Parliament, jeudi 27 juin 2002.

Evolution des dépenses publiques pour la police en Angleterre et pays de Galles, 1988-89 à 1996-97 (en millions de livres constantes)



Source : Abercrombie N. et Warde A., *Contemporary British Society*, p. 535.

Au sein de la police, notons aussi la distinction entre deux catégories, le *Police Officer* et le *Police Staff*. La première concerne les policiers assermentés qui ont le droit d'arrêter, de mener des enquêtes et de saisie. Officiers de la Couronne, ils n'ont ni le droit de grève ni l'autorisation d'afficher leurs sympathies politiques.

Le *Police Staff* – le terme est rendu officiel depuis 2003 – regroupe toutes les personnes recrutées par la police mais non assermentées. Ses missions traditionnelles – administration, direction et gestion des ressources humaines – sont progressivement remplacées par des missions opérationnelles de terrain – trafic routier, soutien aux victimes, *Community Support Officer*. La distinction entre ces deux statuts n'est plus très pertinente (HMSO, 2004, p. 11). La police recrute davantage de civils non assermentés pour des tâches spécialisées (l'informatique par exemple), ou des tâches banales comme l'accueil dans les commissariats. La circulaire 114/83 conclut que « *la main-d'œuvre civile et technique libère les officiers de police de leurs tâches opérationnelles* » (Home Office, 1983, paragraphe 4) : les autorités cherchent aussi à accroître l'efficacité de la police par une amélioration de la qualité des services rendus moyennant des coûts modérés.

Depuis 1964, la police britannique s'organise autour d'un pouvoir tripartite.

Au niveau central, le *Home Office*, responsable de la police, délivre les instructions aux *Chiefs Constables*. Il représente 51% du budget des forces de police. Le ministère dispose aussi du *Home Inspectors of Constabulary*, véritable inspection générale des services.

Deux entités existent au niveau local : la *Police Authority* qui veille au bon fonctionnement de la police locale. C'est un organe élu composé de membres du *County Council* (Conseil général) et de magistrats non professionnels. Ils nomment le *Chief Constable* et peuvent le révoquer.

Ce dernier constitue la seconde entité au niveau local. Ses pouvoirs sont très importants. Il est seul responsable en matière de gestion opérationnelle et d'organisation de la force. Il « *doit répondre de ses actes devant lui-même et une autorité supra-policrière locale* » (Lawday, 2001, p. 195).

Chaque *Chief Constable* dirige une des cinquante-deux *Constabularies* (quarante-trois en Angleterre et pays de Galles dont la police londonienne ou *Metropolitan Police* dite *Met*, huit en Ecosse et une en Ulster). Les *Chief Constables* ont généralement débuté leur carrière au bas de la hiérarchie policière (*constable*) et ont progressé selon les grades de la chaîne de commandement. Les différents grades sont les suivants : *Constable* (gardien de la paix), *Sergeant*, *Inspector* (inspecteur), *Chief Inspector*, *Superintendent* (commissaire), *Chief-Superintendent*, *Assistant Chief-Constable*, *Deputy Chief-Constable* (inspecteurs généraux), *Chief Constable*.

L'équilibre des pouvoirs s'est renversé depuis les années 1980. Tandis que la police nationale française est dépendante du ministère de l'Intérieur, la police britannique se targue d'une grande autonomie vis-à-vis du gouvernement central. On comptait 180 unités de police en Angleterre et au pays de Galles avant la Seconde Guerre mondiale, et 43 depuis 1974 (Reiner, 1993). R. Reiner soutient qu'elle prend de fait la forme d'une police nationale. La centralisation s'effectue autour de l'évaluation de son efficacité (rappelons que 51% du budget est alloué par l'Etat central), de la création d'une unité de renseignement nationale (*National Criminal Intelligence Unit*) et d'un ordinateur central de la police (*Police National Computer*). La tension entre volonté d'autonomie et contrôle central est clairement exprimée dans un rapport de l'inspection générale de la police qui évoque « *le désir d'une approche forte basée sur des cadres et référents nationaux qui permettent une gestion et des prises d'initiatives locales, en particulier en matière de salaires et de récompenses* » (HMSO, 2004, p. 11).

Enfin, depuis 1994, des méthodes et des objectifs nationaux sont assignés par le *Home Office* parmi lesquels la lutte contre les discriminations raciales.

La fin du modèle du *Policing by Consent* : la professionnalisation de la police

La fin du modèle traditionnel du *policing by consent* a laissé place à une police professionnelle très hiérarchisée et spécialisée, qui a dévalorisé le Bobby patrouillant sans arme dans son quartier. Comme nous l'avons noté précédemment, les effectifs ont crû et le niveau de formation des policiers, ainsi que leurs

salaires, se sont élevés en même temps que l'organisation de la police s'est bureaucratisée et complexifiée, s'éloignant des communautés locales. La professionnalisation de la police a aussi suivi les avancées technologiques, et les patrouilles à pied se sont transformées en patrouilles motorisées. De plus, l'accent a été porté sur les brigades d'intervention organisées autour d'unités spécialisées qui ont adopté des techniques de maintien de l'ordre armé proches de celles des militaires durant les années 1970 et 1980. La police criminelle est devenue la priorité opérationnelle après les grèves des mineurs des années 1970.

C'est dans ce cadre que les pouvoirs juridiques de la police se sont étendus et ont été formalisés en 1984 par le *Police and Criminal Evidence Act* (PACE) qui codifie ses pouvoirs dans les enquêtes criminelles et la soumet à un contrôle rigoureux.

Enfin, la gestion du personnel de la police s'oriente désormais vers une culture de type « nouveau management public ». Dès 1983, avec la parution du rapport Scarman, la « *Circular 114 Manpower, Effectiveness and Efficiency in the Police Service* » inscrit la police dans une logique gestionnaire d'économies des ressources (Reiner, 1995, p. 206). Cette évolution « *exprime sans ambages un engagement en faveur de la police de proximité, de manière à mieux répondre aux attentes du public* » (Dieu, 2000, p. 128) et encourage la participation des citoyens dans le contrôle de la délinquance. Or, ce souci d'efficacité (management par objectif) implique de mesurer les performances de la police, exercice très difficile à mener.

Renaissance de la police de proximité: *Community Policing et Race Relations*

Le rapport Scarman

Le durcissement de la police durant les années 1970 et 1980 a abouti à une crise de confiance entre l'institution et la population. Le Rapport Scarman (Scarman, 1982), qui fait suite aux émeutes de Brixton et Toxteth, souligne ce détachement progressif de la société, en particulier des minorités ethniques. De vives critiques ont été exprimées contre la police : certains de ses agents ont nourri l'hostilité et la suspicion parmi les populations noires, du fait « *d'actions racistes, immatures et inconsidérées de certains policiers* » (Rapport Scarman, paragraphe 4.68).

Ces critiques et recommandations peuvent être divisées en deux catégories (Reiner R. 1995, p. 200-201). La première est liée aux facteurs *people*, à savoir le recrutement des policiers, mieux formés et plus représentatifs de la population. La seconde regroupe les facteurs *system* qui visent ainsi à réduire les préjugés raciaux et les pouvoirs discrétionnaires, tout en améliorant les enquêtes et les procédures de consultation.

Ce rapport a été très mal reçu aussi bien par les partis de droite que de gauche. Les premiers s'inquiétaient, avec le concours de la presse conservatrice, de ce que le texte privilégiait le maintien de la paix sociale à celui de la loi, en protégeant les voyous noirs. Argument qui ne reflétait pourtant pas la pensée de lord Scarman, ce dernier prenant « *la défense d'une égalisation de la mise en place de la loi, face à la preuve reconnue des divers traitements discriminatoires* » (Reiner, 1995, p. 202). De leur côté, les partis de gauche rappelaient la nécessité d'un contrôle de la police par un gouvernement local élu, d'une remise en cause de la militarisation de la police, et de la reconnaissance du racisme institutionnel. Autant d'éléments qui n'apparaissaient pas, selon eux, dans le rapport Scarman.

Community Policing

Les émeutes urbaines de 1981 ont posé des questions fondamentales sur la façon dont la loi est appliquée par la police dans les *inner cities* où se concentrent les minorités ethniques¹⁵⁷. C'est ainsi que la police de proximité ou *Community Policing* est placée au-devant de la scène dès 1984 avec *le Police And Criminal Evidence Act*¹⁵⁸.

Cette police repose sur trois principes : « *l'usage étendu de la patrouille à pied (Beat Patrols) et l'affectation d'agents dans un secteur déterminé (Community Constables) ; le développement d'un partenariat en matière de prévention de la délinquance (Partnerships in crime prevention) ; la mise en place à un niveau local de structures et de procédures permettant la consultation des populations (community consultation arrangements)*¹⁵⁹ ». Il s'agit là d'une remise en valeur d'une des fonctions de la police du XX^e siècle : « *L'éthique du service est de plus en plus mise en avant par l'élite policière comme moyen de construire le consentement.*¹⁶⁰ »

157. SOLOMOS, J., et RACKETT, T., 1991, p. 42-63. Les auteurs notent que les émeutes de 1985 ont davantage souligné la faillite du contrôle familial et les causes socio-économiques que les relations entre police-discrimination-minorités ethniques, dans les explications des troubles.

158. Les lignes qui vont suivre sont largement inspirées de DIEU François, « La police de proximité en Angleterre, un bilan mitigé », in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 39, 1^{er} trimestre 2000, p. 123-148.

159. DIEU, F., 2000, p. 127.

160. REINER, Robert, « Du mythe à la réalité : le modèle britannique » in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, mai-juillet 1993.

Dans cette perspective, la loi de 2002 (*Police Reform Act 2002*) introduit de nouvelles dispositions relatives au pouvoir des policiers et des *civilians*¹⁶¹. La section 38 définit les possibilités d'action d'une partie du *Police Staff* non assermenté : ces civils se voient dotés de pouvoirs de patrouille autrefois réservés aux policiers en tenue. Ces *Community Support Officers* (CSO) ont pour fonction première d'« assurer des patrouilles d'une grande visibilité, s'attachant aux petits troubles et aux comportements anti-sociaux même s'ils ont été employés à d'autres tâches dans certains endroits » (HMSO, 2004, p. 142). Cette loi prévoit d'embaucher 4 000 CSO en trois ans. Leur action sur le terrain est reconnue et fait partie intégrante de cette nouvelle police de proximité, proche des communautés locales. Le dernier rapport de la police visant à réformer son fonctionnement prévoit, entre 2004 et 2008, un recrutement de 25 000 CSO, afin de renforcer des *Neighbourhood policing teams* qui doivent répondre le plus rapidement possible aux agressions. Pour la seule année 2004, 50 millions de livres ont été débloquées afin de recruter 2 000 CSO¹⁶². Notons néanmoins que la mise en place de la police de proximité a été ressentie par certains comme procédant d'un contrôle social accru des populations dites « dangereuses », et non comme une tentative de rapprochement entre les « communautés » et la police.

Mais ce rapprochement physique ne suffit pas à recréer le lien perdu entre l'institution et ceux qu'elle est censée protéger. La police doit également comprendre les besoins et les souhaits des habitants. Ainsi la représentativité de la population dans les effectifs est une préoccupation historique. En effet, « la politique de la police britannique a été de recruter essentiellement dans les classes ouvrières qui étaient à la fois les cibles et les opposants principaux de la police¹⁶³ ». La classe ouvrière fut ainsi incorporée dans un ordre social et politique général. Les gouvernements ont cherché, dès le milieu des années 1970, à intégrer les chômeurs et les minorités ethniques. Leur objectif est de créer une police à l'image de la société. Dans ce cadre, se pose à nouveau la question de la part des minorités dans les rangs de la police et avec elle celle du recrutement selon des critères d'appartenance ethnique.

161. Plus précisément, « An Act to make new provisions about the supervision, administration, functions and conduct of police forces, police officers and other persons serving with, or carrying out functions in relations to, the police; to amend police powers and to provide for the exercise of police powers by persons who are not the police officers; to amend the law relating to anti-social behaviour orders; to amend the law relating to sex offender orders; and for connected purposes. » Loi de 2002.

162. HMSO, *Modernising the Police Service, a Thematic Inspection of Workforce Modernisation. The Role, Management and Deployment of Police Staff in the Police Service of England and Wales*, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, juillet 2004.

163. REINER, R, 1993, p. 50.

Le recrutement ethnique, un exemple de positive action aux résultats inégaux

Un rapport datant de 1991 dresse un bilan du recrutement de minorités ethniques dans la police (Holdaway, 1991). Si des initiatives locales ont eu des impacts certains – le nombre de policiers de couleur est passé de 558 en 1986 à 1 016 en 1991 (Reiner, 1993, p. 51) –, peu de *Race Relations Strategy*, incluant une politique de recrutement ethnique, ont été développées. Le *Home Office* a pourtant multiplié, entre 1982 et 1986, les circulaires encourageant leur mise en place. Il a aussi modifié le test de recrutement des policiers afin d'éliminer les éléments susceptibles de nuire aux candidats des minorités. Cette volonté politique du gouvernement est encore plus marquée depuis le rapport MacPherson (2 191 policiers ethniques en 1999) mais les disparités entre forces locales restent très prégnantes.

L'action positive

La mise en place d'une discrimination positive qui établit des quotas fondés sur des critères ethniques est interdite en Grande-Bretagne. De telles mesures pourraient stigmatiser les populations visées et produiraient des policiers de seconde classe.

Cependant l'action positive ne revêt pas de caractère illégal. Dans le cadre de la police, les « Chief Constables *prennent la responsabilité de développer des politiques et des pratiques permettant de traiter des problèmes raciaux, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur commissariat. S'il y a un problème de recrutement des minorités ethniques, par exemple, le chief constable prend des mesures pour trouver l'origine du problème et admet que la responsabilité d'attirer davantage de recrues revient à ses officiers et non pas aux minorités ethniques elles-mêmes* » (Holdaway, 1999, p. 32). Cependant la notion d'action positive n'est pas solidement définie. Elle ne fait pas l'objet « *d'une stratégie globale ou d'un cadre législatif plus strict* » (Cassan, 2001, p. 142) et se confond de fait avec la discrimination du même nom.

Au cours des années 1980, seules quelques *forces* se soucièrent du suivi du recrutement, des prises de décision et des programmes positifs tels qu'éducation, communication, destinés aux minorités. Ce sont plutôt des initiatives de promotion et de communication (prospectus sur la carrière policière mettant en avant des policiers issus des minorités, par exemple) qui ont été mises en œuvre.

Le rapport MacPherson et le recrutement ethnique

S. Holdaway constate qu'avant 1998, « *aucun des 43 Chief Constables n'a pris l'initiative d'aborder le problème des relations raciales, pas plus que le recrutement et le maintien d'officiers appartenant à des minorités ethniques*¹⁶⁴ ». Or le rapport MacPherson recommande que « *l'on discute des relations raciales au sein de la police, tout comme des relations entre les minorités ethniques et la police*¹⁶⁵ » en y encourageant le recrutement ethnique. Contrairement au rapport Scarman, il dénonce la discrimination institutionnelle dans la police en lui donnant une définition élargie¹⁶⁶. Un programme volontariste chiffré est alors initié par le *Home Office* et concerne « *à la fois le recrutement ethnique, la fidélisation et la progression de carrière des policiers ethniques*¹⁶⁷ ».

Un ambitieux programme de recrutement est étalé sur dix années au terme desquelles les *forces* sont supposées être représentatives de la population locale pour mieux répondre à ses besoins.

Des objectifs chiffrés sont donc assignés. Dans le cas de la police du Leicestershire, 129 policiers ethniques doivent être recrutés afin de refléter la diversité ethnique de la population du comté¹⁶⁸. En 2009, selon le projet fixé par le gouvernement chaque *force* locale devra compter un nombre de policiers de couleur proportionnel aux minorités ethniques économiquement actives dans la zone d'action de la *force* en question.

Après vingt-cinq années d'existence, les politiques de recrutement ethnique affichent un bilan ambivalent : « *D'un côté les bonnes intentions politiques ne sont pas toujours relayées par une véritable détermination sur le terrain, le volontarisme politique du Home Office se heurtant à la forte autonomie des Chief Constables. Les engagements sont donc extrêmement variables en fonction des*

164. HOLDAWAY, Simon, « Officiers de police appartenant à des minorités ethniques, contraintes et opportunités dans les commissariats anglais », p. 31, in *Annales de la Recherche urbaine*, n°83-84, septembre 1999, p. 31-39.

165. HOLDAWAY, Simon, 1999, *op.cit.*, p. 31.

166. Il s'agit du « *manquement collectif d'une organisation à fournir un service adéquat et professionnel à certaines personnes du fait de leur couleur, culture ou origine ethnique. Il peut être constaté ou détecté dans des procédés, des attitudes et des comportements qui constituent de la discrimination s'exprimant au travers de préjugés, d'ignorance, d'irréflexion et de stéréotypes racistes involontaires qui désavantagent les groupes ethniques minoritaires* » (Rapport MacPherson, 1999).

167. CASSAN, Damian, « Le recrutement ethnique policier : une vieille préoccupation anglaise », p. 149, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 45, 3^e trimestre 2001, p. 139-159.

168. CASSAN, *op.cit.*, p. 150.

forces, et les quelques bons élèves cachent mal une situation beaucoup plus contrastée¹⁶⁹. »

Le recrutement ethnique pose en effet deux questions centrales : celle des *Race Relations* à l'intérieur de la police, et celle de la police avec les minorités ethniques.

L'amélioration des *Race Relations* au sein de la police est l'un des buts du recrutement ethnique. Or les bureaux des commissariats qui travaillent sur l'amélioration des relations communautaires ne sont que rarement impliqués dans le recrutement des nouveaux agents. De plus, lorsqu'une injure raciste est proférée à l'encontre d'un suspect de couleur noire, l'effet de cette insulte sur un collègue policier de même couleur ne sera pas pris en compte¹⁷⁰. Les expériences quotidiennes des policiers de couleur ont été rapportées dans les travaux de Simon Holdaway. Elles relèvent d'une culture policière (*Canteen culture*) raciste et discriminatoire fondée sur des stéréotypes péjoratifs qui nuisent à la confiance entre collègues, et au travail en équipe. De telles expériences ont un caractère dissuasif pour les minorités désireuses d'entrer dans la police. Elles constituent également la cause de nombreuses démissions de policiers de couleur. C'est ainsi qu'au cours des dix dernières années, 70 % des policiers de couleur à Bedfordshire ont quitté la force¹⁷¹. Des *Black Police Associations* se sont alors constituées en réaction à ce racisme ancré au sein même de l'institution policière.

Les *Black Police Associations* et l'ethnicité comme ressource collective¹⁷²

Les *Black Police Associations* (BPA) offrent aux policiers appartenant aux minorités ethniques une « structure d'aide, un réseau social et la promotion d'une réforme des politiques » (Holdaway, ESRC, p. 14). Ces structures se sont progressivement constituées à partir de rencontres tenues à Bristol (*Bristol reunions*) organisées par la police de Londres. A cette occasion, les officiers de couleur se sont rendu compte qu'ils partageaient des préoccupations communes. Cette prise de conscience collective s'est considérablement développée. L'argent recueilli et géré par un bureau élu a permis la création en 1994 de la *Black Police Association*. Cette étape est essentielle en ce qu'elle a « collectivisé l'ethnicité » qui cesse alors d'être une question individuelle pour s'articuler collectivement dans le fonctionnement même de la police et de sa gestion.

169. CASSAN, *op.cit.*, p. 157-158.

170. HOLDAWAY, Simon, 1991 et 1999.

171. CASSAN, *op.cit.*, 2001.

172. Cette partie du travail se fonde sur la recherche de Simon Holdaway, *Black Police Associations, the organisation of ethnicity within the workforce*, ESRC.

Le nombre d'*associations* a augmenté après la parution du rapport MacPherson pour atteindre le nombre de 35 en 2001. Elles se sont regroupées autour de la *Federation of Black Police Association* créée en 1999. Désormais, elles représentent un partenaire incontournable systématiquement consulté sur les questions de recrutement et de maintien des policiers dans la *force*. Le ministère de l'Intérieur a pleinement reconnu ces *associations* et s'est engagé à travailler avec elles afin de garantir leur rôle de soutien aux policiers de couleur.

L'organisation des forces de police du West Yorkshire et ses politiques ethniques¹⁷³

En 1994, P. Meyzonier indiquait que la police de Bradford était organisée en 8 divisions et 26 circonscriptions (Meyzonier, 1994). En 2004, la *force* du West Yorkshire réunissant les polices de Leeds et Bradford (depuis 1974) compte 16 divisions pour protéger 2,1 millions d'habitants. Elle se compose de 5 200 policiers assermentés et de 2 300 personnes non assermentées dont 700 *Community Support Officers*.

Le *Bradford Metropolitan District* est lui-même divisé en trois secteurs, Bradford nord, Bradford sud et Keighley. Chaque secteur est subdivisé à son tour en trois *Neighbourhood Police Teams* (en remplacement des *Community Safety Unit* créées dans les années 1980 qui ont succédé aux *Community Constables*) dirigées par un *Inspector* qui commande une équipe composée d'un *sergeant*, d'un *detective seargent*, d'*officers*, de *constables* et de *community support officers*¹⁷⁴.

La police de Bradford, ainsi que le système judiciaire, ont été mis à mal après les émeutes de 2001 et les inculpations sévères qui ont suivi vis-à-vis de certains responsables d'origine pakistanaise :

« Le système judiciaire est accusé de racisme, d'avoir deux poids, deux mesures. Récemment les matches de football ont créé de grosses agitations. Peu de jeunes

173. La partie qui suit est issue d'un entretien avec Martin Baines, inspecteur à la police de Bradford et responsable des relations ethniques au sein de la police (entretien du 17 août 2004).

174. Cette récente organisation est due au *Gouvernement White Paper* de 2004 : Home Office, *Building Communities, Beating Crime, a better police service for the 21 century*, novembre 2004. Celui-ci est téléchargeable à l'adresse suivante : <http://www.policereform.gov.uk/policypaper04.html> et disponible en arabe, bengalais, chinois, gallois, gujrati, panjabi, somalien et urdu !

blancs ont été arrêtés et n'ont pas été inculpés comme émeutiers mais comme agitateurs, une accusation moins grave. »¹⁷⁵

La communauté musulmane de Bradford fonde davantage son identité sur son appartenance religieuse qu'ethnique. En conséquence, la collecte des plaintes pour actes racistes est un vrai problème pour la police de Bradford : celles-ci ne sont pas qualifiées d'offense religieuse car la loi ne le permet pas, ce qui inquiète les victimes. Compte tenu de l'ethnisation locale du religieux et des relations particulièrement tendues entre la *force* et une partie des minorités ethniques¹⁷⁶, la police de Bradford a envisagé des changements profonds de son fonctionnement. Plusieurs options originales ont ainsi été mises en pratique.

Le recrutement ethnique

La part des policiers de couleur dans la *force* est actuellement de 4% alors qu'elle n'était que de 2,3% quelques années auparavant. Le secteur de Bradford nord qui comprend l'*inner city*, compte quant à lui 12% de minorités. L'objectif global est d'atteindre les 9%. On observe cette même progression avec les dossiers de candidature pour entrer dans la police : 14% des candidats sont issus des minorités contre 7% il y a quelques années. A l'intérieur d'un même secteur, celui de Bradford nord par exemple, les disparités peuvent être sensibles : dans une équipe de la subdivision d'Eccleshill, un seul officier de police, sur les onze que contient une équipe, est de couleur. C'est lui qui a d'ailleurs demandé à être intégré dans cette équipe de patrouille dans un quartier à majorité blanche :

*« Il se sentait persécuté dans son ancien quartier où il travaillait et où les personnes le connaissaient car sa famille y vivait, y travaillait. »*¹⁷⁷

Ces chiffres s'expliquent par la mise en œuvre à Bradford de mesures approuvées par le *Minority Police Committee* : des rencontres organisées dans la ville, afin de toucher les jeunes et leur famille, ont rencontré un grand succès. Quatre-vingts candidats de couleur ont ainsi postulé pour entrer dans la police. Selon M. Baines, parmi les candidats du West Yorkshire : *« La grande majorité des nouvelles recrues provenait des minorités ethniques de Bradford. »*

175. Entretien avec l'*Inspector* David Holdsworth qui travaille en collaboration avec le département de Peace Studies de l'Université de Bradford

176. Cette situation ancienne se retrouve aussi bien en France et aux USA qu'en Grande-Bretagne : « Au fréquent racisme anti-jeune et anti-maghrébin des représentants de l'ordre répond chez les jeunes la désignation des policiers comme l'adversaire et l'envahisseur à refouler hors du quartier. [...] Un cycle de défis et de provocations réciproques entre jeunes des quartiers relégués et policiers s'est donc installé à la fin des années 1970 et allait se généraliser progressivement. Les sociétés anglaise et américaine connaissent cette situation depuis longtemps. » MUCCHIELLI, 2002, p. 106.

177. Entretien avec le *Sergeant* Tess Hainsworth, Eccleshill Unit, mars 2005.

Toutefois l'impact d'un tel recrutement sur les relations avec la population est difficile à mesurer même s'il est jugé positif en ce qu'il resserre des liens de confiance avec la population locale.

Une consultation régulière pour bâtir la confiance entre la police et les minorités ethniques

Des réunions se tiennent régulièrement entre la police et la population. Quelque quarante représentants des différentes minorités se rencontrent et dialoguent autour d'une affaire de délinquance ou d'un meurtre. On peut parfois compter plus de 200 personnes présentes et une procédure de consultation, *a Critical Incident Management*, est alors lancée. Ces consultations sont plus importantes depuis le 11 septembre 2001. Suite à une série de réunions, des médiateurs ont été désignés, parmi les leaders communautaires, afin de prévenir d'éventuelles tensions :

« Des officiers confirmés rencontrent les représentants communautaires très régulièrement, en particulier les responsables religieux (imams), même si les jeunes délinquants sont ceux qui ne vont pas à la mosquée. »¹⁷⁸

Cette consultation est doublée de formations portant sur la diversité culturelle qui influent sur le travail d'investigation. Le Sergent Hainsworth nous a donné l'exemple du viol d'un homme dans une mosquée : cette affaire a été confiée à un inspecteur masculin sachant qu'avant d'entrer dans une mosquée, il lui fallait enlever ses chaussures.

Community policing et coordination entre les services

La réorganisation de la police passe également par un travail partenarial avec les différentes administrations. M. Baines dirige le *Bradford Aire Crime Alliance* qui s'attache, entre autres, à la délinquance raciste. Il réunit tous les vendredis des professionnels du logement, de la mairie, de l'école, et des groupes d'aide aux victimes, pour que chacun soit informé sur ce qui se passe, et puisse œuvrer en fonction des autres. Il s'agit, par exemple, de protéger des jeunes refusant d'être mariés de force. Le groupe, ainsi constitué, s'inscrit dans le plan de cohésion communautaire de la ville dont l'un des quatre grands chantiers est la sécurité.

Cette coordination permet également de mettre en œuvre une politique de « prévention situationnelle », c'est-à-dire une attention portée aux formes et aux pratiques urbaines permettant de prévenir la délinquance. La police utilise les compétences d'un architecte susceptible de détecter les lieux potentielle-

178. Entretien avec l'Inspector David Holdsworth, mars 2005.

ment criminogènes, et adresse son travail aux concepteurs du projet urbain afin de répondre au problème. La prise en compte des facteurs environnementaux est un axe important des politiques du *Home Office* qui accorde « une attention croissante à l'élaboration de mesures de prévention dites "situationnelles", visant à manipuler l'environnement (principalement le bâti) des délinquants potentiels (quelles que soient leurs motivations) de façon à réduire tant la possibilité d'infraction que les éléments incitatifs eux-mêmes¹⁷⁹ ». La police est ainsi poussée à redistribuer ses policiers selon le projet urbain.

En outre, cette coordination entre les services s'inscrit dans une démarche d'*empowerment* où les communautés participent à l'amélioration de leur quartier. Lors de rencontres de quartier mensuelles (*Neighbourhood Action Plan*), ce sont les résidents qui identifient les problèmes notamment liés à la sécurité. Ils demandent par la suite à la police et aux autres institutions d'intervenir en fonction des caractéristiques de chacun :

« Par exemple, avec les graffitis, la police arrête les auteurs et la mairie envoie le personnel pour les nettoyer. »¹⁸⁰

Une expérience originale: un échange avec la police du Pakistan

Depuis huit ans, la police du West Yorkshire mène une expérience originale en entretenant des relations professionnelles suivies avec ses collègues du Pakistan. Des criminels ayant commis des meurtres à Bradford s'étaient enfuis au Pakistan. Il s'agissait au départ de les poursuivre en menant une action coordonnée avec la police locale, essentiellement celle de la région du Mirpur. Des visites et des formations ont eu lieu dans les deux pays jusqu'en 2001 où un contrat d'échange a été signé et soutenu par les deux gouvernements nationaux. Ce contrat repose sur trois domaines-clés :

- échange d'information et de connaissance, aide dans les enquêtes ;
- échange de personnel ;
- aide et formation mutuelles.

C'est dans ce cadre que des policiers du Cachemire ou d'autres Etats en Inde patrouillent en tenue dans les rues de Bradford. Une initiative qui a amélioré les relations entre la police et les minorités ethniques.

179. SIZMUR, S., *Ce qui marche vu du Royaume-Uni*, p. 24, in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure, Bonnes pratiques, introduction au pragmatisme anglo-saxon*, n°54, 4^e trimestre 2003, p. 21-42.

180. Entretien avec le *Sergeant* Tess Hainsworth, Eccleshill Unit.

L'organisation du Leicestershire Constabulary et ses politiques ethniques

La *force* du Leicestershire protège un million d'habitants et compte quatre grandes divisions dont la ville de Leicester. Elle est elle-même subdivisée en quatre unités locales (Hinley, Welford, Asby et le centre-ville). 2 272 policiers y travaillaient pendant l'année 2003-2004 soit une augmentation de 372 policiers par rapport à 1994 (Leicestershire Constabulary, 2003).

La part des minorités dans le corps des officiers assermentés est de 4,7%, soit 37 personnes. L'objectif à atteindre dans les dix prochaines années est de 15%.



Les quartiers généraux du Leicestershire Constabulary.

Le recrutement ethnique

Les campagnes de publicité

L'inspecteur MacNeelance chargé du recrutement de la *force* du Leicestershire nous confirme que le racisme dissuade les minorités d'entrer dans la police. En outre, les dangers propres au métier suscitent la crainte des familles originaires du sous-continent indien qui ont une grande influence sur les choix professionnels de leur descendance. Tous les efforts de la police en termes de recrutement sont dirigés vers les minorités. Chaque poste offert donne lieu à huit candidatures en moyenne. Il n'y a donc aucune difficulté à recruter dans le reste de la population.

Une campagne publicitaire (la dernière a duré quatre mois) est lancée chaque année pour motiver les candidats issus des minorités à rejoindre la police. Tous les supports sont utilisés (journaux, affichage, mais aussi cinémas, radios et télévisions locales indiennes). Il s'agit de montrer les policiers de couleur dans leur activité quotidienne, d'autant qu'il existe à Leicester des gradés, voire des haut gradés de couleur.

Une formation préparatoire au métier de policier

Une pré-formation au métier de policier (*access course*) sur dix semaines, à raison de deux heures par semaine, a été inaugurée voilà un peu plus d'un an. Elle dispense un cours formalisé et reconnu avec des rendus de travaux, en communication, par exemple. Assurée par des policiers de couleur, elle vise à donner confiance aux minorités, pour les inciter à postuler à la session de recrutement, en modifiant les représentations qu'ils pouvaient avoir de la police.

Recrutement et amélioration des relations avec la population

Le recrutement ethnique entraîne un regain de confiance entre la population et la police. D'autant que ce recrutement s'effectue dans le cadre d'une consultation avec les minorités qui jugent par elles-mêmes de la sélection des policiers. La *Black Police Association* se joint aussi aux campagnes de publicité et aux réunions avec les associations communautaires.

Mais ce regain de confiance tient aussi aux formations (*Diversity training*) suivies par tous les policiers qui les « *rendent plus sensibles aux besoins et attentes des autres*¹⁸¹ ».

Enfin, toutes ces mesures sont évaluées par le biais du *monitoring* et donnent lieu à un compte rendu régulier.

Le traitement de la délinquance raciste

*Le Hate Crime Officer*¹⁸²

Le *Hate Crime Officer* de la ville de Leicester a été créé il y a six ou sept ans à Leicester, après les recommandations du rapport MacPherson. Il est chargé de traiter la petite délinquance et la délinquance raciste. Quatre postes de ce type existent dans l'ensemble de la *force*, mais Koodlip Singh Johal est le seul à s'occuper exclusivement de la délinquance. Il a un rôle de coordination avec les autres agences, départements de la mairie et associations. Il constitue aussi l'in-

181. Entretien avec l'*Inspector* McNeelance.

182. Entretien avec Koodlip Singh Johal.

terface destinée à coordonner différents services (le risque d'expulsion d'un ménage habitant un logement municipal, par exemple).

La procédure

Lorsqu'une plainte est déposée, son caractère raciste doit être clairement attesté. Un rapport est alors établi, puis lu par le *Hate Crime Officer* qui contacte le plaignant. Si le caractère raciste est fondé, le *Hate Crime Officer* propose de l'aide pour porter plainte, envoie une documentation traduite en différentes langues (*Racial Harassment Pact*) permettant à la victime de prendre contact avec divers services (logement, associations, justice etc.). Tout est fait pour que la plainte aille à son terme : des soutiens linguistiques sont offerts, des associations d'aide sont contactées afin de protéger, informer et guider le plaignant.

Toute cette procédure est établie dans le cadre de la *Force Policy*. La police du Leicestershire s'engage à répondre à la plainte en moins d'une heure et demie et de mener l'enquête en moins de vingt-huit jours. La victime est prévenue régulièrement de l'évolution de celle-ci. Une personne qui s'est rendue coupable d'une première agression raciste écope d'un avertissement ; la seconde fois, elle est jugée devant un tribunal. En outre, chaque affaire est amendée par un inspecteur, et l'enquête soumise à un jugement de satisfaction de la part de la victime.

Enfin, le traitement des affaires est évalué par un *Incident Review Panel* regroupant les représentants des minorités ethniques. Six affaires, choisies au hasard, sont discutées avec la présence d'un *super-intendant* (commissaire). Cette réflexion peut induire certains changements dans la pratique : par exemple envoyer une femme policier, et non un homme, pour recueillir une plainte émanant d'une femme musulmane.

Un exemple de la coordination avec d'autres services : les mariages forcés

Les mariages forcés touchent aussi bien les garçons que les filles même si ces dernières sont davantage concernées. Compte tenu de la composition ethnique de Leicester, la ville accueille des jeunes filles venues d'autres villes, qui, afin d'échapper au mariage, ont fui leur famille. Elles font souvent l'objet de poursuite par le biais de professionnels¹⁸³ financés par les familles.

Il n'y a pas d'offense du point de vue de la police, mais cette dernière se doit cependant de protéger ceux qui demandent son aide. Si la personne a moins de quinze ou seize ans, la police travaille alors en concertation avec les services

183. Entretien avec Jackie Harvey.

sociaux. Elle coopère aussi avec les services d'immigration, susceptible de retenir une jeune personne ayant averti la police de son départ pour un pays étranger.

Conclusion

La police britannique et la police française ont de nombreux problèmes communs (développement d'une nouvelle délinquance urbaine souvent juvénile, remise en cause de son fonctionnement interne, actes racistes). L'une comme l'autre cherchent à se rapprocher des administrés afin de recréer « lien » et « confiance ». En France, le terme de « proximité » est emblématique de cette politique. En Grande-Bretagne, ce sont les mots de « communautés » ou de « confiance » qui symbolisent cet engagement.

Mais ce qui distingue de façon essentielle la police française de son homologue britannique c'est la reconnaissance par cette dernière du fait ethnique. Certes, cette politique n'a pas encore donné tous les résultats escomptés (les minorités ethniques sont toujours sous-représentées) mais, dans l'ensemble, la police ressemble davantage à la population qu'elle sert, notamment au cœur des quartiers où les minorités sont nombreuses.

Dans son souci de prévenir la délinquance en recréant une police de proximité, la *force* britannique expérimente des initiatives propres au pragmatisme anglo-saxon, pragmatisme que traduisent les termes de *What works* et de *good practices*. Si les rapports et les politiques sont à caractère national, leurs applications sont localement différentes. Comme le relève A. Wyvekens, on se retrouve confronté à une double complexification¹⁸⁴ : premièrement il est difficile d'identifier et d'évaluer les « bonnes pratiques » selon des critères d'efficacité qui ne peuvent rendre compte du travail accompli. Le *Home Office* partage ce point de vue. En conséquence, l'un des objectifs cruciaux de la réforme de la police « *est de créer un service de police centré davantage sur le client, service qui apporte satisfaction et confiance au public*¹⁸⁵ ». Cette approche s'intègre alors dans l'objectif d'une police de proximité qui aide à la *community cohesion*, et ce en travaillant en partenariat avec d'autres institutions.

184. WYVEKENS, A., « De "What Works" en "bonnes pratiques", y a-t-il un bon usage du pragmatisme anglo-saxon ? » In *Les Cahiers de la Sécurité intérieure, Bonnes pratiques, introduction au pragmatisme anglo-saxon*, n° 54, 4^e trimestre 2003, p. 7-20.

185. Home Office, 2004, p. 38.

Il est également difficile de reproduire ces « bonnes pratiques », leur caractère exemplaire relevant davantage d'un contexte local. C'est en ce sens que le gouvernement actuel a renoncé à chercher un modèle unique « *one size fits all* ».

Ces « bonnes pratiques » – le pragmatisme – sont également liées à l'histoire récente du fonctionnement de la police : depuis le début des années 1990 la police travaille davantage avec les collectivités et les administrations locales afin de prévenir la délinquance. Le *Crime and Disorder Act* voté en 1998 a instauré un organe de coopération officiel de lutte contre la délinquance et l'insécurité (*Crime and Disorder Reduction Partnership*). La sécurité de proximité étant une priorité pour les administrations locales – priorité réaffirmée dans le *Local Government Act* de 2000 – ces dernières sont contraintes d'orienter prioritairement leurs tâches courantes vers la lutte contre l'insécurité¹⁸⁶.

Les cas de Leicester et Bradford reflètent ce travail pragmatique et préventif, spécifiquement adressé aux jeunes des minorités ethniques. Ils illustrent aussi, en partie, l'impossibilité d'aboutir à un modèle applicable sur l'ensemble du Royaume-Uni. En revanche, les efforts en matière d'action positive, l'audit qui les évalue, les consultations régulières avec la population et les autres institutions permettent « *l'accountability, le fait de rendre compte sur ce que l'on fait. On a ainsi, doublement, une vision dynamique de la "bonne pratique", plus réaliste, plus modeste aussi mais, si l'on veut bien, plus exigeante que le mode de la "recette"*¹⁸⁷ ».

186. Pour un exposé très clair du partenariat et de la police, lire SIZMUR, 2003.

187. WYVEKENS, A., « De "What Works" en "bonnes pratiques", y a-t-il un bon usage du pragmatisme anglo-saxon ? », p. 19, In *Les Cahiers de la Sécurité intérieure, Bonnes pratiques, introduction au pragmatisme anglo-saxon*, n° 54, 4^e trimestre 2003, p. 7-20.

Conclusion

Comparer

Alors que le questionnement sur les principes et les résultats du fameux « modèle républicain d'intégration » est aujourd'hui mis en question en France, que pouvons-nous apprendre de l'expérience menée en Grande-Bretagne ?

Il nous a été impossible de mener une comparaison terme à terme entre les situations française et britannique. Il semble qu'il existe en effet en France, malgré la pratique, un tabou incompressible concernant la prise en compte des minorités par les politiques publiques. Ce refus idéologique ne reflète pas pour autant une cécité absolue des services publics. En effet, une observation honnête de leur pratique, dans les quartiers à fortes minorités, montre la considération apportée parfois aux minorités en question. Mais cette considération s'exprime « aux marges » du fonctionnement général des services publics, notamment lors d'embauches de personnels parapubliques (emplois-jeunes, etc.).

L'apparition d'un chômage de masse dans les deux pays a cristallisé les choix précédemment établis. Les politiques publiques les ont *mutatis mutandis* poursuivis. Comparer la tradition politique d'un pays pour servir de modèle à l'autre serait illusoire. Comment la France, confrontée au chômage de masse des immigrés de deuxième génération, et à leur malaise social, pourrait-elle prétendre sérieusement à une inflexion communautariste de sa politique des quartiers ? Sans succomber à la tentation naïve de copier un modèle dont on ignore le contexte d'élaboration, il est intéressant de poser franchement la question de la transposition et de l'adaptation d'expériences menées ailleurs.

Il faut toutefois rappeler que l'instauration d'un contexte sociétal communautariste en Grande-Bretagne date des années 1960-1970, époque à laquelle l'immigration extra-européenne était essentiellement primo-arrivante et célibataire. Il serait vain de chercher à transposer trente ou quarante ans plus tard

un même idéal d'accueil vis-à-vis de populations nées dans le territoire d'immigration de leurs parents, ou grands-parents, et sujettes à un questionnement identitaire profond.

C'est pourquoi, si l'adoption de solutions importées ne peut se justifier en tant que telle, l'observation de certains points précis peut se révéler judicieux. L'expérience britannique tend à prouver la pertinence d'une volonté de représentativité des communautés, notamment dans l'élaboration et la mise en place des politiques de la ville. Cette représentativité populaire repose néanmoins sur un outil statistique dont une observation fine défie la valeur et la véracité. La culture politique et sociale française ne saurait faire fi de tels obstacles et ne permet guère, par conséquent, d'adopter de tels critères. Cet obstacle ne doit néanmoins pas faire obstruction à la question légitime de la représentativité des groupes nationaux, ou ethniques, qui composent le paysage social français.

Les expériences menées à Leicester et à Bradford indiquent par leur originalité et leur adéquation au contexte local, l'efficacité de politiques ciblées.

La leçon que peuvent donc en retenir les pouvoirs politiques en France, dans le respect des normes politiques nationales et locales, est que la prise en compte de l'originalité sociale d'un lieu de vie doit gouverner toute décision concernant l'intérêt des populations.

Depuis les années 1990, les politiques menées en France visent au rapprochement et au rétablissement de la confiance entre les pouvoirs publics et les habitants (citoyens ou résidents), mais le refus d'admettre la diversité des populations obère leur réussite. Sans renier les principes de la République, il est grand temps de prendre en compte les aspirations et les considérations propres de tous ceux qui résident sur le territoire.

Analyser et comprendre les pratiques d'un modèle démocratique si proche et si différent du nôtre ne saurait justifier la tentation d'importer un modèle. Il convient néanmoins de reconnaître l'intérêt d'une approche décomplexée des relations entre toutes les composantes d'une population.

Communauté et communautarisme

Si la communauté inquiète, le communautarisme fait peur. Dans son essence, la première apparaît comme contraire aux principes républicains. En effet, selon la tradition héritée de la Révolution française, et notamment de la fameuse loi Le Chapelier, la République aurait à craindre de la présence de corps intermédiaire. La relation entre la République et le citoyen ne doit supporter aucun truchement.

François Fillon a parfaitement résumé cette approche française dans une déclaration lorsqu'il était ministre des Affaires sociales :

« Face à l'immigration, il y a trois options possibles. Premièrement, l'immigration zéro, sur laquelle on est revenu. Deuxièmement, l'option communautariste, qui a tenté la gauche dans les années 1980. Et il y a encore aujourd'hui des tentations communautaristes fortes, pas toujours liées, d'ailleurs, à l'immigration. Elles sont dangereuses pour l'unité nationale, pour le pacte républicain. La troisième option est celle de l'intégration. Cette option généreuse et exigeante est la nôtre. Elle signifie que quels que soient le pays d'origine, la religion ou le milieu social, chacun est invité à rejoindre notre communauté nationale. Mais cette invitation suppose le respect des valeurs de la République et des principes essentiels de notre société.¹⁸⁸ »

Cette citation condense l'ensemble des glissements de sens, des approximations qui fondent le discours français sur l'intégration :

– les thèmes de l'immigration et de l'intégration y sont très fortement mêlés. Le discours renvoie implicitement à la question de l'immigration, de l'intégration des enfants, dits de la seconde génération, qui sont pourtant des enfants français (le plus souvent de la classe ouvrière) ;

– toute politique favorable à l'expression des différences est définie comme communautariste, comme si la reconnaissance de la communauté menait inéluctablement au communautarisme. De même que la mise en avant de la nation conduirait nécessairement au nationalisme : ce glissement de sens dévalue par avance toute politique originale, alors que la différence entre une approche communautaire et communautariste relève d'une différence non de degré mais de nature (voir ci-dessous « communauté n'est pas communautarisme ») ;

– le discours sur l'intégration porte en lui-même une part de reproche et de morale : la communauté ne s'est pas conformée au modèle national, n'a pas su se montrer à la hauteur de l'invitation généreuse faite par la République. Le vocable d'assimilation a été peu à peu abandonné en raison de sa connotation péjorative due à l'expérience coloniale, mais le terme « d'intégration » désigne en réalité le même processus finement décrit par Abdelmalek Sayad : « *L'intégration est cette espèce de processus dont on ne peut parler qu'après coup, pour dire si elle a réussi ou qu'elle a échoué : un processus qui consiste, idéalement, à passer de l'altérité la plus radicale à l'identité la plus totale (ou voulue comme telle) ; un processus dont on constate le terme, le résultat mais qu'on ne peut saisir en cours d'accomplissement car il engage tout l'être social des personnes concernées et la société dans son ensemble*¹⁸⁹. »

188. François Fillon, entretien à *Libération*, jeudi 24 octobre 2002, p. 2-3.

189. SAYAD, Abdelmalek, *La Double Absence, des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, préface de Pierre Bourdieu, Seuil, 1999, 439 p.

L'expression de ce modèle se fonde sur le mythe d'une France sans communauté, ou plutôt d'une France ne comptant « *qu'une seule communauté, la communauté républicaine*¹⁹⁰ » : en réalité, cette absence de communauté au sein de la République relève d'un mythe politique.

Une France sans communauté : un mythe politique

L'absence de communauté en France relève du mythe politique, un mythe relayé aussi bien par la droite que par la gauche. Car il y a toujours eu des communautés, au sein de la société française, communautés qui n'ont guère menacé la République tant dans ses principes que dans sa mise en œuvre.

Philippe Genestier a vivement dénoncé ce roman d'une France construite sans référence communautaire. Selon cette vision officielle, l'histoire française est marquée depuis la Révolution, par un rejet des corps intermédiaires autres que politiques, synonymes de régression et de tentation réactionnaire. Puis à mesure que s'autonomise le marché, l'Etat s'installe comme le garant de la solidarité. Son poids s'accroît dans la régulation des rapports sociaux, notamment avec l'instauration d'un droit social. Dans ce processus, à la fois politique, social et économique, toutes les formes de regroupement ethnique ou communautaire tendent à disparaître.

Pour Philippe Genestier, cette vision de l'histoire est un mythe aussi bien partagé à gauche qu'à droite : mythe ouvriériste de l'intégration par l'appartenance à l'économie industrielle, à gauche, mythe patriotique de l'intégration par l'allégeance à la nation, à droite. Pourtant ce « *roman national officiel* » est largement fictif. L'intégration dominante par l'usine est, en fait, un moment court de l'histoire française (une vingtaine d'années, entre 1955 et 1975). Le développement de l'économie communautaire (petites entreprises marquées par la prédominance d'une économie familiale, où les comportements sont fortement modelés par les principes de fonctionnement de l'économie de subsistance) est, en effet, largement dominant – par le nombre de personnes – jusqu'en 1955, et depuis 1975. Cette économie « *traditionnelle fut surtout ancrée dans les communautés héritées, familiales et ethniques, que paradoxalement la modernité a maintenues*¹⁹¹ ».

190. Entretien de Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, avec Pascal Paoli, sur France Inter, le jeudi 24 février 2005.

191. GENESTIER, Philippe, LAVILLE, Jean-Louis, « Au-delà du mythe républicain, intégration et socialisation », *Le Débat*, n° 82, novembre-décembre 1994, p. 157. De nombreux travaux britanniques montrent également la vitalité du développement « communautaire », par ex. BARRETT, Jones, et MC EVOY, « *Ethnic minority business: theoretical discourse in Britain and North America* », *Urban Studies*, 1996, vol. 33, p. 783-809

Les communautés ont toujours été présentes dans la République. Les exemples sont légion. Prenons celui de la communauté juive au début du XX^e siècle étudié par deux chercheurs portant un discours assez éloigné l'un de l'autre, Esther Benbassa et Pierre-André Taguieff. Cette communauté d'environ 200 000 personnes était concentrée dans quelques quartiers parisiens, notamment Belleville et le Marais. On constate une adhésion de la moitié de ces membres à des sociétés d'originaires. On dénombre dans les années 1930, quelques 200 associations de ce type. Ces associations d'originaires n'ont pas seulement eu une fonction d'entraide, elles ont également servi à l'intégration. Paris, par ces multiples réseaux et associations, est devenu un centre important de la culture yiddish¹⁹². « *Est-ce que ce fort attachement à leurs origines empêcha ces immigrants juifs et surtout leurs descendants de devenir des citoyens français à part entière et de servir la France?* »¹⁹³ C'est ce jumelage réussi entre la perpétuation d'une communauté vivante et l'intégration à la nation que célèbre Ady Steg dans sa remarque souvent citée : « *La gloire de la France c'est que l'intégration n'étouffe pas l'originalité.* »¹⁹⁴

Selon certains, si de tels exemples sont intéressants, il faut cependant se méfier des regroupements communautaires contemporains, ces derniers étant le fait de communautés difficilement « assimilables » à leurs yeux. Mais en quoi certaines communautés seraient moins assimilables que d'autres par la République¹⁹⁵? Si certaines apparaissent plus « étranges », en quoi cette étrangeté serait-elle incompatible avec l'universalité des principes républicains? En quoi les principes du libéralisme politique pourraient-ils être universels s'ils ne pouvaient s'appliquer à certaines communautés trop éloignées par leurs mœurs, et/ou leurs croyances, de la France catholique?

192. BENBASSA, Esther, *Histoire des Juifs de France*, Le Seuil, Paris, nouvelle édition revue et mise à jour, 2000, p. 225-233.

193. BENBASSA, Esther, *La République face à ses minorités, les juifs hier, les musulmans aujourd'hui*, Mille et Une Nuits, Paris, 2004, p. 38. Sur ce thème, voir également LEVINAS, Emmanuel, « Assimilation et culture nouvelle », *Les Nouveaux Cahiers*, n° 60, 1980, p. 4-7.

194. Collectif, *Etre français aujourd'hui*, rapport sur la nationalité présenté par Marceau Long, président, au Premier ministre, La Documentation française et UGE, coll. 10/18, 1988, t. I, p. 337-351. Adolphe (Ady) Steg est alors président de l'alliance universelle israélite. La communauté juive est aujourd'hui menacée non seulement par un regain de l'antisémitisme mais par le déclin ou l'assèchement d'une culture proprement diasporique. Voir le très beau texte de ATTIAS, Jean-Claude, « Comment nous ne sommes plus juifs », *Esprit*, n°2, février 2005, p. 17-26.

195. Voir sur ce point NOIRIEL, Gérard, *Les Fils maudits de la République, L'avenir des intellectuels en France*, Fayard, 2005, p. 170-172 ou comment l'idée de communautés plus ou moins assimilables peut se banaliser.

Communauté n'est pas communautarisme

De nombreux exemples, historiques ou actuels, montrent à quel point la coexistence entre la République et les différentes communautés qu'elle accueille, loin de menacer les bases du contrat républicain, participe à la gloire et à l'acceptation sociale de la République (et de la nation). Pourquoi dans ces conditions une telle peur ?

Selon Durkheim, « *le devoir fondamental de l'Etat est d'appeler progressivement l'individu à l'existence morale* ». Cela n'implique pas nécessairement de le couper de ses origines communautaires. L'Etat aurait même besoin de ces groupes intermédiaires qui s'érigent en conditions nécessaires de l'émancipation individuelle : « *Une société composée d'une poussière d'individus inorganisés, qu'un Etat hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir est une monstruosité sociologique... une nation ne peut se maintenir que si entre l'Etat et les individus s'intercale toute une série de groupes secondaires qui sont assez proches des individus pour les enserrer fortement dans leur sphère d'action et les entraîner ainsi dans le torrent général de la vie sociale.* »¹⁹⁶

Quel juste chemin trouver entre une approche proprement « *communautariste* » et une autre qui dénie l'existence des communautés ?

Lorsqu'un conflit se profile entre le particulier (les mœurs) et l'universel (la loi), la voie communautariste consiste à privilégier le particulier au détriment de l'universel, au nom d'une approche ethno-centriste ou socio-centriste.

Mais faut-il pour autant condamner les communautés parce que l'expression des différences communautaires peut conduire, dans certains cas ou dans certains pays, à une mise entre parenthèses des principes universels ?

N'y a-t-il pas la possibilité de reconnaître aux communautés le droit à la différence, dans la mesure où l'expression de cette différence est subordonnée aux principes universalistes définis par la République ?

A-t-on si peu confiance dans les principes universels de la République qui seraient incapables de résister à la moindre affirmation de groupes secondaires, au moindre réveil de sentiment communautaire ? Comme le montrent Durkheim et bien d'autres avec lui, ce serait là faire preuve d'une grave inconséquence sociologique que de refuser aux individus la possibilité de se socialiser par l'entremise de ces groupes secondaires.

Il ne s'agit pas d'une question de « degrés » dans l'acceptation des différences, il s'agit d'un changement de nature. « *Il en va des rapports entre commu-*

196. DURKHEIM, Emile, *De la division du travail social*, Paris, Félix Alcan, 1893, préface à la seconde édition, Paris, Félix Alcan, 1902, p. XXXII-XXXIII, voir également *Leçons de sociologie*, PUF, coll. Quadrige, 1997, p. 98-99 et 104. Dans cette citation, Durkheim ne vise pas les groupes ethniques mais tout type de regroupement secondaire (syndicat, association etc.).

*nautés et communautarisme comme des rapports entre nation et nationalisme : l'intolérance nationaliste fonctionne comme l'intolérance communautariste, mais elles ne constituent, ni l'une ni l'autre des attributs essentiels (donc nécessaires) de la nation et de la communauté, de l'appartenance nationale et de l'appartenance communautaire.*¹⁹⁷ »

Les débats britanniques sur les communautés et le communautarisme.

Un large débat agite actuellement la classe politique britannique dans son ensemble sur le statut des différentes communautés. Après le 11 septembre 2001, les attentats londoniens du mois de juillet 2005 ont eu pour effet immédiat de poser à nouveau la question du modèle multiculturel en Grande-Bretagne. L'émoi de la population a été redoublé lorsque la nationalité des premiers poseurs de bombe suicidaires a été révélée : ils étaient britanniques et avaient vécu dans la région du Yorkshire¹⁹⁸. Le terrorisme international lié à l'entrée en guerre de la Grande-Bretagne en Irak¹⁹⁹ a rendu saillantes certaines réalités sociales des minorités ethniques.

Nous avons vu que la Grande-Bretagne reste, selon la typologie élaborée par Michel Wieviorka²⁰⁰, dans une optique « *multiculturaliste* » qui consiste à éviter le double écueil de l'enfermement des minorités et de leur dissolution par l'assimilation. Dans le cadre de cette politique, il s'agit non plus de tolérer les différences culturelles mais de « *concilier* » les exigences d'une singularité avec l'affirmation de principes universels en matière d'éducation, de logement, de droits sociaux et politiques. Tout en restant fidèle à cette tradition, la Grande-Bretagne semble aujourd'hui affirmer plus fortement les principes de l'universalité de la loi par rapport aux mœurs communautaires. Cette inflexion est liée à certaines dérives inquiétantes d'enfermement propres à certaines communautés, dérives facilitées par l'adoption de mesures typiquement « communautaristes » de la part de certaines collectivités locales – voire de certains organes gouvernementaux, mais de manière assez ponctuelle.

Aussi, l'affirmation que la nation est la « *communauté des communautés* » signifie que la nation doit produire et affirmer des principes subordonnant ceux des communautés qu'elle abrite. La Grande-Bretagne ne renonce pas à un vivre-ensemble communautaire mais veut mettre un terme à des « dérives »

197. TAGUIEFF, Pierre-André, *La République enlisée, Pluralisme, communautarisme, citoyenneté*, Editions des Syrtes, 2005, p. 173-174.

198. DAY, Julia, « *Yorkshire finds national story on its doorstep* », *The Guardian*, 13 juillet 2005.

199. « *The Irak Connection* », *The Guardian*, 20 juillet 2005.

200. WIEVIORKA, Michel, *La Démocratie à l'épreuve, nationalisme, populisme et ethnicité*, La Découverte, Essais, 1993, 174 p.

ou des agissements proprement communautaristes. C'est ce qu'exprime le rapport Parekh quand il dit « *le respect des identités non politiques est essentiel à l'existence d'un sentiment commun d'appartenance; cependant une communauté politique ne peut accueillir toutes les formes de diversité ou accepter des exigences qui seraient déraisonnables*²⁰¹ ». En 2004, Trevor Phillips, le directeur de la *Commission of Racial Equality* (CRE), affirme même que le terme multiculturel « *n'a plus d'utilité et signifie ce qu'il ne faut pas. [...] Le multiculturalisme suggère la séparation. [...] Ce dont nous devrions parler, c'est comment en arriver à une société intégrée dans laquelle les gens sont égaux devant la loi, où il y a des valeurs communes : la démocratie plutôt que la violence, l'usage commun de la langue anglaise, et l'hommage à la culture des îles britanniques*²⁰². »

201. Il nous semble que cette analyse des mutations récentes du modèle britannique est préférable à une analyse mettant en avant les convergences avec le modèle de laïcité français. Si les deux pays ont, au même moment, et à propos des mêmes communautés musulmanes, été conduits à un large débat sur les notions de « *modèle républicain* » et de *britishness*, il convient de bien mesurer tout ce qui éloigne la tradition communautaire britannique (réaffirmée aujourd'hui) de la tradition laïciste française. Les attentats de 2005 ont introduit une rupture nette dans les politiques migratoires, et Tony Blair a affirmé très clairement que les « *règles du jeu ont changé* » en matière d'accueil des extrémistes religieux (fin du Londonistan). Néanmoins, la vision communautarienne de la société perdure étant jugée indispensable pour lutter contre les discriminations et les inégalités ethniques.

202. TREVOR cité par Gilles KEPEL, p. 290-291.

Bibliographie

Généralités sur la Grande-Bretagne : société, politiques

DIXON, Keith, *Un digne héritier, Blair et le thatchérisme*, Paris, Raison d'agir, 2000, 124 p.

FABRE-GUILLEMANT, Raphaële, *Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, L'Harmattan, Logiques juridiques, Paris, 1998, 367 p.

GENTOT, Michel, *Les Autorités administratives indépendantes*, Clefs/Politique, Montchrestien, Paris, 1994, 158 p.

KIRSZBAUM, Thomas, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville*, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, DGUHC, Paris, 2000 113 p.

KUNDANI, A. « *Stumbling on : Race, class and England* » in *Race and Class*, vol. 41, n°4, 2000.

LE CORRE, Philippe, *Tony Blair, les rendez-vous manqués*, Paris, Autrement, 2004, 187 p.

LERUEZ Jacques (dir.) *La Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle*, La Documentation française, Paris, 1994.

MCGHEE D. « *Moving to "our" common ground- a critical examination of community cohesion discourse in twenty-first century Britain* » in *The Sociological Review*, vol. 51, n°3, août 2003.

MCGHEE D. *Intolerant Britain? Hate, Citizenship and Difference*, The Open University Press, 2004.

PACIONE, Michael, *Britain's cities, geography of division urban Britain*, Routledge, London, 1998.

PAINTER C. « *Public Service Reform From Thatcher To Blair: A Third Way* », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n°1, janvier 1999.

PEELE, Gillian, « La transformation de l'Etat britannique » in LERUEZ, Jacques, (dir.) *La Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle*, La Documentation française, Paris, 1994.

SWANN, Lord, *Education for all: report of the Committee of Inquiry into the education of children from ethnic minority groups*, HMSO, 1985, 807 p.

VARIN Katherine, « Les services publics au Royaume-Uni » in QUIN, Claude, JEANNOT, Gilles, *Un service public pour les Européens? Diversité des traditions et espaces de convergence*, La Documentation française, Paris, 1997.

« *The Citizen's Charter – raising the standard* », *presented to Parliament by the Prime Minister by command of her Majesty*, HMSO, juin 1991.

« *Raising the standards. Britain's citizen's charter and public service reforms* », Foreign e/ Commonwealth Office, HMSO, 1991.

Ville, polarisation sociale et ethnique.

ABDALLAH, Mogniss H., « Vie associative, action citoyenne », *Hommes et migrations*, n°1229, janvier-février 2001.

AMSELLE, Jean-Loup, *Vers un multiculturalisme français*, Aubier, 1996, 179p.

BARRÈRE, Anne, MARTUCCIELI, Danilo, « L'école à l'épreuve de l'ethnicité », *Annales de la recherche urbaine*, n° 75, juin 1997, p. 51-58.

BATTEGAY, Alain, BOUBEKER Ahmed, « L'action associative des jeunes maghrébins, entre affirmation d'un droit de cité et pratiques urbaines », *Annales de la recherche urbaine*, n° 89, juin 2001, p. 95-101.

BENBASSA, Esther, *La République face à ses minorités, Juifs hier, Musulmans aujourd'hui*, Mille et une Nuits, 2004, 154 p.

BLANC, Maurice, « Du logement insalubre à l'habitat social dévalorisé : les minorités ethniques en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne », *Annales de la recherche urbaine*, n° 49, décembre 1990, p. 37-47.

BLANC, Maurice, BLOCH-STURM, Danièle, « L'habitat des Noirs et la lutte contre la discrimination raciale en Grande-Bretagne », *Espaces et sociétés*, n°45, juillet-décembre 1984, p. 173-191.

BODY-GENDROT, Sophie, *Les Villes : la fin de la violence ?*, La Bibliothèque du citoyen, Presses de sciences-Po, Paris, 2001, 147 p. 357 p.

- DEWITTE, Philippe (dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, La Découverte, 1999, 443 p.
- DONZELOT, Jacques, MÉVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, La couleur des idées, 2003.
- DONZELOT, Jacques, ESTÈBE, Philippe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994, 238 p.
- DUPREZ, Dominique, « Entre discrimination et désaffiliation : l'expérience des jeunes issus de l'immigration maghrébine », *Annales de la recherche urbaine*, n° 76, septembre 1997, p. 79-88.
- ESTÈBE, Philippe, *L'Usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville, 1982-1999*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, 264 p.
- FOURIER, Martine, VERMES, Geneviève (dir.), *Ethnicisation des rapports sociaux, Racismes, nationalismes, ethnicismes et culturalismes*, L'Harmattan, Ecole normale supérieure de Fontenay Saint-Cloud, 1994, 241 p.
- GEDDES, Andrew, « Participation et représentation politique des minorités raciales au Royaume-Uni », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 14, n° 2, 1998, p. 33-50.
- GENESTIER, Philippe, « Pour une intégration communautaire », *Esprit*, n° 2, février 1991, p. 48-59.
- GENESTIER, Philippe, LAVILLE, Jean-Louis, « Au-delà du mythe républicain, intégration et socialisation », *Débat*, n° 82, novembre-décembre 1994, p. 154-172.
- GORDON, Milton, *Assimilation in American Life, the role of race, religion and national origins*, Oxford University Press, 1964.
- HABERMAS, Jürgen, *Après l'Etat-nation, une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000, 157 p.
- HEIN, Jeremy, « L'émergence des minorités ethniques en France ; Besoin des immigrés, marché, état et condition de vie », *Migrations et société*, vol. 7, n° 39, mai-juin 1995, p. 7-23.
- JOLY, Danièle, « Grande-Bretagne, minorités ethniques et risques de ségrégation » in JOLY, Danièle, « Ethnicité et violences chez les jeunes Antillais : une intervention sociologique à Birmingham », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 105, juill-déc 1998, p. 383-413.
- KEPEL, Gilles, Fitna, *Guerre au cœur de l'islam*, Gallimard, 2004, 380 p.
- LAPEYRONNIE, Didier, *Immigrés en Europe, politiques locales d'intégration*, Notes et études documentaires, n° 4952, juillet 1992, 194 p.

LAPEYRONNIE, Didier, « Assimilation, mobilisation et action collective chez les jeunes de la seconde génération de l'immigration maghrébine », *Revue française de sociologie*, vol. XXVIII, n°2, avril-juin 1987, p. 287-318.

LASSALLE, Didier, *Les Minorités ethniques en Grande-Bretagne. Aspects démographiques et sociologiques contemporains*, Paris, L'Harmattan, 1997, 400 p.

LESLIE, Derek, *An investigation of racial disadvantage*, Manchester et New York, Manchester United Press, 1998, 227 p.

MACEWEN, Martin, *Housing, race and law, the British experience*, Londres, Routledge, 1991, 490 p.

MARTENS Albert, VERVAEKE Monique, *La Polarisation sociale des villes européennes*, Anthropos, Paris, 1997, 304 p.

MOLLENKOPF John Hull, CASTELLS Manuel, (Ed.) *Dual City: restructuring New York*, Russel Sage Foundation, New York, 1992, 477 p.

MONTSERRAT, Guibernau, REX, John (Ed.), *The ethnicity reader, nationalism, multiculturalism and migration*, Polity Press, Cambridge, 1997, 336 p.

MOORE, Damian, « Les politiques de développement social et l'ethnicité en France et en Grande-Bretagne », *Hommes et migrations*, n° 1232, juillet-août 2001, p. 91-97.

MOORE, Damian, *Ethnicité et politique de la ville*, Paris, L'Harmattan, 2001, 312 p.

NEVEU, Catherine, « Citoyenneté et nationalité en France et en Grande-Bretagne », *Hommes et migrations*, n° 1120, mars 1989, p. 43-47.

NOIRIEL, Gérard, *Le Creuset français, histoire de l'immigration XIX^e-XX^e siècles*, Le Seuil, 1988, 441 p.

PERROTI, Antonio, *Migrations et société pluriculturelle en Europe*, L'Harmattan, 1996, 240 p.

POUTIGNAT, Philippe, STREIFF-FENARD, Jocelyne, *Théories de l'ethnicité*, PUF, Le sociologue, 1995, 270 p.

REX, John, « Le multiculturalisme et l'intégration politique dans les villes européennes », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 105, juill-déc 1998, p. 261-280.

ROSSITER, Andrew, « Des exemples d'intégrations réussies ? Les minorités ethniques dans deux villes de l'Angleterre moyenne : Cheltenham et Gloucester », *Ville et immigration*, université de Franche-Comté, série cahiers du CREHU, 1998, p. 223-242.

- ROY, Olivier, *L'Islam mondialisé*, Seuil, Paris, 2002, 210 p.
- DE RUDDER, Véronique, « Trois situations de cohabitation pluri-ethnique à Paris », *Espaces et sociétés*, n° 45, juillet-décembre 1984, p. 43-59.
- SABEG, Yazid, *La Discrimination positive : pourquoi la France ne peut y échapper?* Calmann-Lévy, 2004, 247 p.
- SAYAD, Abdelmalek, *La Double Absence, des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, préface de Pierre Bourdieu, Seuil, 1999, 439 p.
- SASSEN, Saskia, « L'ethnicité et l'espace dans la ville globale, une nouvelle frontière », *Annales de la recherche urbaine*, n° 64, septembre 1994, p. 91-95.
- SASSEN, Saskia, *The Global City : New-York, London, Tokyo*, Princeton, University Press, New Jersey, 1991, 397 p.
- SCHNAPPER, Dominique, *L'Europe des immigrés. Essai sur les politiques d'immigration*, Editions François Bourin, Paris, 1992, 196 p.
- SIMON, Patrick, « La statistique des origines : l'ethnicité et la race dans les recensements aux États-Unis, Canada et en Grande-Bretagne », *Sociétés contemporaines*, n° 26, avril 1997, p. 11-44.
- SOLOMOS, John, *Black Youth, Racism and the State. The politics of Ideology and Policy*, Cambridge University Press, 1988, 284 p.
- TAGUIEFF, Pierre-André, *La République enlisée, Pluralisme, communautarisme, citoyenneté*, Editions des Syrtes, 2005, 345 p.
- WIEVIORKA, Michel, *La Démocratie à l'épreuve, nationalisme, populisme et ethnicité*, La Découverte, Essais, 1993, 174 p.
- WIEVIORKA, Michel, « Le multiculturalisme est-il la réponse? », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 105, juillet-décembre 1998, p. 233-260.

L'urbanisme en Grande-Bretagne

- ALLMENDINGER, Philip, « From New Right to New Left in UK Planning », *Urban Policy and Research*, vol. 21, n° 1, 2003, p. 57-79.
- ALLMENDINGER, Philip, « New Labour, new planning? », *Urban Studies*, vol. 37, n° 8, 2000, p. 1379-1402.
- BENSON, David, JORDAN, Andrew, « Sustainability Appraisal in Local Land Use Planning: Pattern of Current Performance », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 47, n° 2, mars 2004, p. 269-286.
- BOOTH, Philip, « Grande-Bretagne : sept ans de déréglementation », *Etudes foncières*, n° 34, mars 1987, p. 17-21.

- BOOTH, Philip, « La planification urbaine après Madame Thatcher », *Etudes foncières*, n°55, juin 1992, p. 40-45.
- BOOTH, Philip, « L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 1999 et 2000 », in Gridauh, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Paris, Dalloz, 2001, p. 645-653.
- BOOTH, Philip, « L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 2001 et 2002 », in Gridauh, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Paris, Dalloz, 2003, p. 539-547.
- BOOTH, Philip, « La réforme en question », *Etudes foncières*, n°100, novembre-décembre 2002, p. 51-52.
- BULKELEY, Harriet, RAYNER Tim, « *New realism and local reality, local transport planning in Leicester and Cambridgeshire* », *Urban studies*, vol. 40, n° 1, 2003, p. 35-55.
- CULLINGWORTH, Barry, *Town and Country Planning in UK*, Routledge, London, 2001, 13^e édition, 528 p.
- DEPARTMENT OF TRANSPORT, LOCAL GOVERNMENT AND THE REGIONS, *Planning Green Paper. Planning : Delivering a Fundamental Change*, London, 2001, 67 p.
- OFFICE OF DEPUTY PRIME MINISTER (ODPM), *Sustainable Communities – Delivering through Planning*, London, 2002.
- GOODCHILD, Barry, « La planification urbaine post-moderne en Grande-Bretagne. Une réorientation en cours », *Annales de la recherche urbaine*, n°51, juillet 1991, p. 113-122.
- POUPET, Raphaëlle, « La négociation du permis de construire en Angleterre », *Etudes foncières*, n° 87, été 2000, p. 37-39.
- PUISSANT, Sylvette, « Des *garden-cities* aux *urban development corporations* : le savoir-faire planificateur britannique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 1992, p. 67-91.
- ROGERS, Richard, POWER, Anne, *Cities for a small country*, London, Faber and Faber, 2000, 310 p.
- THOMAS, Huw, « *Race, public policy and planning in Britain* », *Planning Perspectives*, vol. 10, n° 2, avril 1995, p. 123-148.
- WARD, Steven W, *Planning and Urban Change*, 2^e édition, Paul Chapman, London, 2004, 312 p.

Le logement

Rapports gouvernementaux

AUDIT COMMISSION : *Housing after Transfer, the Local Authority Role*, Housing National Report, 68 pages, 2002.

COMMISSION FOR RACIAL EQUALITY, *A place for us all : learning from Bradford, Oldham and Burnley.*, 2002.

OFFICE DEPUTY OF PRIME MINISTER, *Black and Minority Ethnic Housing Associations and their involvement in local authority stock transfer*, Community Housing Task Force, 47 p., juin 2004.

Building Cohesive Communities : A report of the ministerial group on public order and community cohesion, Home Office, 2001.

LABOUR GREEN PAPER, *Housing Policy*, a Consultative Document, 1977

HARRISON, Malcom, et PHILLIPS, Deborah, *Housing and Black and minority Ethnic Communities, Review of the evidence base*, Office of the Deputy Prime Minister, Department Of the Environment, 122 p., 2003.

Documents sur la ville de Bradford

City of Bradford Council : *Districts Trends* 1984.

City of Bradford Metropolitan District Council, *A Decent Home in a Decent Neighbourhood*, Joint Housing Strategy 2003-2010.

BRIGGS, Asa, *Leeds, a Study in Civic Pride* in Briggs Asa, *Victorian cities*, Penguin Books, 412 pages, 1963.

RATCLIFFE, Peter, « *Race* » and *Housing in Bradford*, Bradford Housing Forum, Bradford, 174 pages, 1996.

RATCLIFFE, P, et al., *Breaking Down The barriers, Improving Asian Access to Social Rented Housing*, Chartered Institute of Housing, 2001

Documents de la ville de Leicester

A Black and Minority Ethnic Strategy for Leicester, Leicester City Council, 2001.

A Black and Minority Ethnic Strategy for Leicester, Leicester City Council, 2004.

Leicester's Refugee Housing Strategy, Beacon Council, 2003.

Livres et articles

BALCHIN, P., et RHODEN, M., *Housing policy, an introduction*, 4^e édition, Routledge, 492 p., 2002.

BALLARD, Roger, « *New Clothes for the Emperor? The conceptual nakedness of the race relations industry in Britain* » in *New Community*, vol. 18, n°3, p. 481-492, avril 1992.

BROWNILL, S., et DARKE, J., « *Rich mix* » : *inclusive strategies for urban regeneration*, The Policy Press, Bristol, 1998.

COLOOS, B., *Statuts atypiques d'occupation du logement : une réponse pertinente*, Collection Recherches du PUCA, n°129, 212 p., septembre 2001.

FORREST, R., et MURIE, A., *Selling the Welfare State, The Privatisation of Public Housing*, Routledge, London, 191, 284 p.

HAMNETT, C., « *Social Polarisation, Economic Restructuring and Welfare State Regime* » in *Urban Studies*, vol. 33, n°8, p. 1407-1430, 1996.

KARN, V., (Ed.) « *Ethnicity in the 1991 Census, Employment, education and housing among the ethnic minority populations of Britain* », vol. 4, Office for National Statistics, 1997.

MODOOD, T., et al., *Ethnic Minorities in Britain, Diversity and Disadvantage*, Policy Studies Institute, London, 420 p., 1997.

PHILLIPS, D., et UNSWORTH, R., « *Widening locational choices for minority ethnic groups in the social rented sector* » in SOMERVILLE, P., et STEELE, A., (Ed.) *Race, housing and social exclusion*, London, 2002.

RATCLIFFE, P., et al., *Breaking Down the Barriers, Improving Asian Access to social Rented Housing*, The Chartered Institute of Housing, 2001.

SMITH, S., *The Politics of « Race » and Residence, Citizenship, Segregation and White Supremacy in Britain*, Polity Press, Cambridge, 1989, 228 p.

TOMLINS, R. « *Towards a Pluralistic Ethnic Housing Policy* » in *Planning Practice and Research*, vol. 11, n° 2, p. 167-175, 1996.

TOMLINS, R., BROWN, T., DUNCAN, J., HARRISON, M., JOHNSON, M., LINE, B., OWEN, D., PHILLIPS, D., RATCLIFFE, P., *A question of delivery, an evaluation of how RSLs meet the needs of black and minority ethnic communities*, The Housing Corporation, London, 83 p., 2001.

Articles de quotidien

- « *Blow to council housing transfer campaign* », *The Guardian*, 9 avril 2002.
- « *Housing transfer, the issue explained* », *The Guardian*, 13 janvier 2004.
- « *Government's housing transfer policy undemocratic* », *The Guardian*, 9 juin 2004.
- « *Prescott faces rebellion over council homes* », *The Guardian*, 26 juillet 2004.

La police

- BODY-GENDROT, Sophie, *Les Villes, la fin de la violence ?*
Presses de Sciences po, Paris, 2001, 148 p.
- CASSAN, Damian, « Le recrutement ethnique policier : une vieille préoccupation anglaise », *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 45, 3^e trimestre 2001, p. 139-159.
- DIEU, François, « La police de proximité en Angleterre, un bilan mitigé », in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 39, 1^{er} trimestre 2000, p. 123-148.
- HMSO, *Modernising the Police Service, a Thematic Inspection of Workforce Modernisation. The Role, Management and Deployment of Police Staff in the Police Service of England and Wales*, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, juillet 2004.
- HOLDAWAY, Simon, *Recruiting a Multi-Racial Police Force*, HMSO, 1991, 210 p.
- HOLDAWAY, Simon, « Officiers de police appartenant à des minorités ethniques, contraintes et opportunités dans les commissariats anglais » in *Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, septembre 1999, p. 31-39.
- HOLDAWAY, Simon, *Black Police Associations, the organisation of ethnicity within the workforce*, ESRC.
- LAWDAY, David, « La police en France et en Grande-Bretagne » in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 45, 3^e trimestre 2001, p. 193-206.
- LEICESTERSHIRE CONSTABULARY, *Leicestershire Constabulary and Leicestershire Police Authority, Three year Strategy Plan 2003-2005*.
- MANDEVILLE-BRIOT, Anne, *Aspects contemporains du maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1999, 289 p.
- MEYZONNIER, Patrice, *Les Forces de police dans l'Union européenne*, IHESI, L'Harmattan, 1994, 366 p.

MUCCHIELLI, Laurent, *Violences et insécurités, fantasmes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris, 2002, 162 p.

REINER, Robert, *The Politics of the Police*, Wheatsheaf Books Ltd, Brighton, p. 206, 1995.

REINER, Robert, « Du mythe à la réalité : le modèle britannique » in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 13, mai-juillet 1993.

SCARMAN, Lord, *The Scarman Report : The Brixton Disorders 10-12 april 1981 : Report of an Inquiry*, Penguin, Harmondsworth, 1982.

SOLOMOS, John, et RACKETT, T., « Policing and urban unrest, problem constitution and policy response », p. 42-63, in CASHMORE, E., et McLAUGHLIN, E., (Ed.) *Out of Order? Policing Black People*, Routledge, 1991.

SIZMUR, S. « Ce qui marche vu du Royaume-Uni » in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure, Bonnes pratiques, introduction au pragmatisme anglo-saxon*, n°54, 4^e trimestre 2003, p. 21-42.

WYVEKENS, Anne, « De “What Works” en “bonnes pratiques”, y a-t-il un bon usage du pragmatisme anglo-saxon ? » in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure, Bonnes pratiques, introduction au pragmatisme anglo-saxon*, n°54, 4^e trimestre 2003, p. 7-20.

THE UNITED KINGDOM PARLIAMENT, SELECT COMMITTEE ON RELIGIOUS OFFENCES IN ENGLAND AND WALES, *Minutes of Evidence, Examinations of Witnesses* (Questions 105-119), jeudi 27 juin 2002.

Liste des entretiens

La police

Entretien avec Jackie Harvey
Leicestershire Constabulary, 24 août 2004
Police officer
Central Area Community Safety Bureau
Leicestershire Constabulary

Entretien avec Koodlip Singh Johal
Août 2004
Hate Crime Officer
Central Area Community Safety Bureau
Leicestershire Constabulary

Entretien avec Inspector Philip McNeelance
Police officer
Recruitment Monitoring.
Headquarter
Leicestershire Constabulary
Le 24 août 2004

Entretien avec Inspector Martin Baynes
Bradford Community and race relation's officer, West Yorkshire Police.
Mercredi 18 août 2004

Entretien avec Sgt Hainsworth et Inspector David Holdsworth
West Yorkshire Police Constabulary
Community Safety Unit d'Eccleshill
15 mars 2005

Politiques ethniques

Entretien avec Agnès Golfier
Consultante pour le cabinet CIVIS qui travaille avec le CERF (Centre européen de recherches et de formations)
Le 5 avril 2005, Paris

Entretien avec Gurhupal Singh.
Professeur à l'Université de Birmingham
Département de religion et de théologie
Août 2004

Entretien avec Qud Shah
Equality Officer, Metropolitan Council of Bradford
Août 2004

Entretien avec Paul Winstone
Policy Officer, Leicester City Council
Août 2004

Education

Entretien avec Christophe Hamard
Local Education Authority de Bradford
Bradford Council
Août 2004

Urbanisme

Entretien avec Tony Baden

Head of Local and Regional Planning
ODPM, jeudi 12 mai 2005, Londres

Entretien avec Andy Haigh

Group Planning Manager, Bradford City Metropolitan Council
Jeudi 19 août 2004

Entretien avec Niles Holroyde

Head of Development Plans, Regeneration and Culture

Et John Dean

Former Head of Planning, Leicester City Council.
Leicester City Council
Jeudi 26 août 2004

Logement

Entretien avec Yusuf Kariola

Housing Strategy, Bradford Metropolitan City Council
Mercredi 18 août 2004

Entretien avec Gurjit Minhas

Service Equality Officer
Leicester City Council
3 septembre 2004

Entretien avec Harris Beider

Université de Birmingham
13 mai 2005

Contacts:

William Le Goff: wlegoff1@hotmail.com

Xavier Desjardins: xavierdesjardins@netcourrier.com

Une réponse ethnique à la question urbaine ?

L'expérience britannique

En France et en Grande-Bretagne, les services publics doivent s'adapter à de nouveaux défis dans les quartiers qui concentrent les difficultés économiques et sociales. En Grande-Bretagne, si une politique de discrimination territoriale a été mise en œuvre dès la fin des années 1960, les autorités locales ont rapidement conçu des politiques de développement urbain fondées sur une prise en compte de l'ethnicité. Ce choix d'une politique prenant en compte l'ethnicité répond-elle efficacement à la crise urbaine ?

En France comme en Grande-Bretagne, plane aujourd'hui un doute sur l'efficacité des politiques entreprises : le modèle républicain, que la politique de la ville devait faire revivre, propose un discours d'égalité et d'universalisme éloigné des réalités concrètes. En Grande-Bretagne, l'approche communautaire est aujourd'hui remise en question parce qu'elle aurait conduit à un enfermement des communautés au détriment de l'affirmation de valeurs transcendant les différents groupes sociaux participant de la Britishness.

Pour dépasser les discours théoriques sur les vertus de la prise en compte de l'ethnicité, la recherche se base sur l'analyse concrète de la prise en compte de l'ethnicité dans deux villes britanniques contrastées, Leicester souvent présentée comme modèle et Bradford, symbole de la crise urbaine.

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine. Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Écologie,
du Développement
et de l'Aménagement
durables

ministère
du Logement
et de la Ville

Direction générale
de l'urbanisme
de l'habitat et
de la construction

plan	urbanisme	construction	architecture
► Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun			
Polarisation sociale de l'urbain et services publics			
Citoyenneté et décision urbaine			
Intercommunalité et métropolisation			
Norme et fabrique du bien commun			
► Le renouveau urbain			
Rénovation urbaine et mixité sociale			
Renouvellement et recomposition des quartiers			
Créativité et attractivité des villes			
► L'avenir des périphéries urbaines			
Territoires urbains et sûreté			
Architecture de la grande échelle			
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité			
Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation			
Dynamiques et pratiques résidentielles			
► Comportements résidentiels et défis démographiques			
Vieillesse de la population et choix résidentiels			
Habitat et services aux personnes âgées			
Évolutions démographiques et inégalités territoriales			
► Accès au logement			
Trajectoires résidentielles			
Recompositions institutionnelles de l'offre de logement			
Modes et formes de l'hébergement			
Économie foncière et immobilière			
► L'innovation dans l'architecture et la construction			
Le futur de l'habitat			
Vieillesse optimisée : coûts, qualité, fiabilité, délai			
Concept qualité, habitat, énergie			
Observatoire des bâtiments durables			
Palmarès de l'innovation			
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)			
Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)			
► Territoires et acteurs économiques			
Espaces urbains et dynamiques économiques			
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services			
Développement économique local et mondialisation			
Économie de l'aménagement			
Attractivité des territoires			
► Vers des villes viables et acceptables			
Politiques territoriales et développement durable			
Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux			
Villa urbaine durable			
Quartiers durables			
Aménagement et démarches HQE			
Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)			
Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)			

www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

ISBN 978-2-11-097020-6

15€