

Cote PUC A
7055



MINISTÈRE de L'ÉQUIPEMENT,
des TRANSPORTS et du LOGEMENT
PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE
Documentation
ARCHE - Paroi Nord - 6^e étage
92055 LA DÉFENSE

PROGRAMME DE RECHERCHE

« POLARISATION SOCIALE DE L'URBAIN ET SERVICES PUBLICS »

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE (PUCA)

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

***POLARISATION SOCIALE, IMPLICATION HABITANTE ET ACCES AUX SERVICES
PUBLICS DANS LES QUARTIERS EN CRISE : REGARDS CROISES DES
PRATIQUES ET METHODES EN FRANCE ET EN ANGLETERRE***

Rapport final

Barry Goodchild,

Irène Mboumoua,

Stephen Hall,

Paul Hickman,

Latifa Waeles

Février 2006

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier vivement toutes les personnes qui ont contribué à cette recherche, en particulier tous les acteurs qui nous ont accueillis à Mantes la Jolie, Grigny, Sheffield et Birmingham, les responsables des services où nos entretiens ont put être effectués dans les meilleures conditions.

SOMMAIRE

1. Introduction	4
2. polarisation sociale Et transformations de l'urbain.....	9
2.1 Débats sur la polarisation sociale et les transformations de l'urbain	9
2.2 La France et la Grande Bretagne face à des dynamiques de transformation de l'urbain et de polarisation sociale	12
2.2.1 Le cas de la Grande Bretagne.....	12
2.2.1.1 La progression des disparités territoriales	12
2.2.1.2 Le déclin des quartiers.....	14
2.2.1.3 Les services publics reflètent les difficultés des espaces qu'ils desservent	16
2.2.2 Le cas de la France	19
2.2.2.1 La progression des disparités territoriales	19
2.2.2.2 Le déclin des quartiers.....	21
2.2.2.3 Les services publics reflètent de plus en plus les difficultés des lieux qu'ils desservent	22
2.2.2.4 Des tendances à la polarisation sociale	22
2.3 Vers une « ville duale » à l'américaine ?	24
3. Des services publics, face a une nécessaire adaptation pour repondre aux problematiques des quartiers en crise	26
3.1 une tension sociale compensée par l'Etat français et britannique	26
3.1.1 L'Etat britannique face aux quartiers en crise: entre libéralisme, Etat providence, la promotion actuelle du third Way.....	26
3.1.2 La France : des tensions entre droit des citoyens et action spécifique	30
3.2 Les voies des réformes : partenariat public-privé, modernisation, démocratisation	31
3.2.1 Le partenariat public-privé	31
3.2.2 Modernisation administrative et proximité avec les citoyens	45
3.2.3 La démocratisation : participation des habitants et accountability.....	66
3.2.3.1 Le processus de démocratisation en Grande-Bretagne	66
3.2.3.2 L'expérience française	80
3.2.4 Les professionnels, la professionnalisation	91
Conclusion.....	92
Bibliographie	98
Table des annexes.....	103

1. INTRODUCTION

Cette recherche est issue d'un appel d'offre du Plan Urbanisme Construction Architecture sur le thème 'Polarisation de l'urbain et services publics'. Menée par une équipe franco-britannique, son objectif est de porter un regard croisé en France et en Grande-Bretagne sur les tentatives de réorganisation des services publics face à la polarisation sociale ou la fragmentation sociale.

En effet, ces deux pays –comme de nombreux pays européens- font face à des processus sociaux, économiques et politiques. Mondialisation, Intégration européenne, recomposition de l'Etat se conjuguent. Ces processus ont des répercussions sur l'espace urbain en exacerbant les divisions entre territoires, mais aussi entre groupes. Des poches de pauvreté côtoient des zones de richesses. La dégradation des "quartiers en crise", et leur décrochement par rapport à la ville se pose avec acuité. Mêmes si la localisation et l'intensité des problèmes de ces quartiers varient dans les deux pays, la nature des problèmes est similaire. Certains groupes sont cantonnés dans ces quartiers qui cumulent des handicaps. Ils sont géographiquement, économiquement et socialement enclavés et marqués par des problèmes d'insécurité et de criminalité. D'autres groupes plus favorisés en revanche se désolidarisent de ces espaces et cherchent à créer un « entre soi » dans de nouveaux espaces souvent périurbains. Ces divisions sociales se doublent de divisions ethniques dans la mesure où les quartiers les plus défavorisés sont aussi les lieux de regroupement « de fait » de nombreuses populations issues de l'immigration. Ces populations sont souvent en situation de décrochage économique et social et confrontées à des problèmes d'intégration. Les groupes défavorisés se concentrent pour la plupart dans des logements sociaux et sont souvent très dépendants des aides publiques. Dans ce contexte, la « polarisation sociale » des villes, l'éclatement de la ville sont avancés comme des tendances lourdes des sociétés urbaines européennes.

En France et en Grande-Bretagne, on reconnaît de plus en plus que les services publics doivent s'adapter à ces nouveaux défis. Ils doivent gérer des tensions entre un pôle concurrentiel et un pôle dit de solidarité, entre exigence d'égalité d'accès au service public et mixité sociale entre citoyenneté et communauté. Il est de plus en plus reconnu que les défis des services publics et des pouvoirs publics dans les quartiers défavorisés sont plus grands que ceux rencontrés par les quartiers aisés. Ces défis sont notamment d'améliorer la base

économique, de créer des emplois, de réduire la criminalité, de renforcer la présence des services tant quantitativement que qualitativement. On fait également le constat d'une fragmentation des services et d'un manque de coordination, d'une difficulté des services publics à traiter les problématiques des quartiers difficiles et de leurs habitants. Ces problèmes sont d'autant plus préoccupants que les populations défavorisées sont beaucoup plus dépendantes des services publics que les personnes issues des classes moyennes ou des quartiers bourgeois, qui peuvent faire jouer les forces du marché -en ayant recours à des prestations privées - ou se déplacer vers des zones où les services publics leur semblent beaucoup plus satisfaisants (Ecole, notamment). Par ailleurs, ces individus socialement plus favorisés connaissent les rouages administratifs des services publics -compétence qui fait parfois défaut aux populations des quartiers difficiles, en particulier les populations issues de l'immigration, pour des raisons linguistiques notamment. Les classes moyennes ou aisées semblent plus en mesure de se plaindre en cas de problème, en usant de leur accountability individuelle.

Face à l'éclatement de la ville, la question de l'accès aux services devient centrale. On sait en effet depuis longtemps que l'offre de services par son attractivité ou son insuffisance contribue puissamment à la différenciation socio-spatiale et peut se révéler être un facteur d'inégalité des territoires. On sait aussi que l'appauvrissement territorial rétroagit sur la qualité de l'offre de services.

En réponse à ces enjeux, ces deux pays font aujourd'hui la promotion de mesures a priori convergentes. Le rapprochement physique mais aussi social des services publics dans les quartiers est recherché par une territorialisation et une plus grande proximité territoriale, sociale et politique. En France, les Maisons de services publics constituent des exemples emblématiques de ces démarches. Les Maisons de Services Publics et organisations assimilées telles que les plates-formes de services publics, sont aujourd'hui présentées comme des moyens de contribuer à la réduction des inégalités. Ces structures, en pratiquant au quotidien la proximité dans les quartiers en difficulté et en déclin participeraient d'une recherche de cohérence de l'action publique et répondraient à la nécessité de gestion différenciée des territoires (action de discrimination positive). Les MSP tentent aussi d'améliorer l'accueil et d'augmenter le temps d'écoute consacré aux usagers. Certaines expériences menées en Seine-Saint-Denis sont particulièrement innovantes de ce point de vue. Il s'agira donc de considérer dans quelle mesure ces services participent d'une logique de

réintégration des quartiers dans une aire urbaine plus large. Comment s'inscrivent-ils dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale, de promotion de l'égalité des chances sur des territoires paupérisés, de requalification et de revitalisation économique des territoires mises en avant dans les nouveaux Grands projets de Ville ? Sont-ils perçus par les agents et les usagers comme des services de droit commun offrant la même qualité de service et de prestations que dans l'ensemble de l'agglomération ou comme la compensation du pauvre ou de simples substituts à des services considérés comme un dû ?

Les services impliqués dans la politique urbaine en Grande Bretagne et en France ne sont pas strictement comparables. On peut cependant trouver une sorte d'équivalent à la maison de services publics dans le « one-stop-shop » conçu pour fournir un point unique d'information et plus généralement pour faciliter l'usage des services, bien qu'il ne s'inscrive pas strictement dans le programme de renouvellement urbain ou de régénération des quartiers, mais relève du programme de modernisation du service public. Certaines autorités locales ont établi des « one-stop-shop » pour les services rendus aux particuliers tels que les services sociaux, l'accès au logement, la santé publique, ou le conseil relatif aux aides sociales. Il est important de souligner que les one-stop-shop ne sont pas liés à une politique nationale, mais à des initiatives locales. C'est un terme générique qui s'applique à différents projets initiés par les collectivités locales. Dans certaines zones, les expériences sont très avancées comme à Tower Hamlets à Londres. Dans d'autres villes les one-stop-shop n'existent pas. Il sera intéressant de croiser l'expérience française et britannique.

Le partenariat et la coordination des services publics, mais aussi leur plus grande polyvalence sont promues dans les deux pays. En Grande Bretagne, partiellement en raison de la taille importante des communes, les programmes de régénération des quartiers en crise ont traditionnellement été menés par différents organismes dans une logique fragmentée (collectivités locales, agences de l'Etat, le secteur volontaire, la Police, le secteur privé). Des dispositifs tels que le LSP en Grande Bretagne cherchent aujourd'hui à promouvoir une coordination entre ces différents organismes. Etablis dans le cadre du Local Government Act de 2000 ce programme est le véhicule le plus important pour l'organisation des services publics locaux. Ils sont obligatoires pour les collectivités locales recevant le fonds national de renouvellement des quartiers distribués dans le cadre de la nouvelle stratégie de renouvellement des quartiers. La recherche s'intéressera à ces dispositifs. Le partenariat public privé est également promu à travers des organismes tels que les *Community Foundation* ou les CDTs. En France, le partenariat public privé semble plus difficile à

instaurer dans les faits. Toutefois, on pourra trouver des équivalents avec des organismes tels que la CAF ou les Régies de quartier. Nous mèneront une analyse croisée de ces différents dispositifs.

La participation des habitants est aujourd'hui communément mise en avant dans les politiques pour favoriser l'accountability démocratique des habitants et pour leur permettre d'avoir une plus grande capacité de contrôle sur les décisions et la fourniture des services. La participation des résidents est de plus en plus vue comme un moyen d'accroître la légitimité de leur demandes et de réduire les risques de stigmatisation. Cette participation est promue notamment à travers des organisations communautaires (locales, ethniques). En Grande Bretagne, des mesures sont mises en œuvre pour renforcer le pouvoir des associations de quartier (« *community empowerment* »). Les organismes de Développement communautaire (*Community Development Trust, CDT*) tentent d'imposer aux collectivités locales la construction de coalitions locales pour l'obtention de financements. De nouveaux mécanismes financiers, tels que les Caisses Communautaires (*Community Chest*) et les fonds pour le renforcement de la participation locale (« *community empowerment Funds* »), sont d'ailleurs mis en place.

En France, l'appel permanent à l'implication des habitants depuis le début de la politique de la ville (et de ses prémisses, le développement social des quartiers) n'est pas non plus sans parenté avec le registre d'analyse prônant la constitution de contre-pouvoirs locaux sur une base communautaire, religieuse ou ethnique. Dans cette perspective, la politique de la ville œuvre dans le sens d'une reconnaissance, voire d'une « substantialisation » des quartiers, sans doute « lieux de relégation et d'exil » mais aussi lieux de ressources, d'inventivité qu'il s'agit de promouvoir et de faire accepter à l'ensemble de la ville. Par voie de conséquence, la prise en charge notamment des services publics défaillants par les habitants eux mêmes fait partie de la problématique. Ainsi a-t-on pu, à une époque penser le peuplement des grands ensembles à partir de commissions composées d'habitants ; ainsi a-t-on promu un temps au sein de la politique de la ville, les réseaux de santé communautaires ; ainsi a-t-on été amené à valoriser certaines initiatives types « lieux de vie » ou « crèches parentales ». Les nouveaux services de proximité (MSP, PIMS, etc.) s'inscrivent dans cette continuité. Dans ce contexte, le projet de recherche analysera les diverses formes d'implication des habitants initiées par des associations, des institutions, -notamment dans le nouveau contexte français de réforme institutionnelle (loi relative à la démocratie de proximité,...). Quel rapport au territoire ou quelles attentes des usagers ces initiatives manifestent-elles ? En quels termes les usagers

influencent-ils sur la qualité des services et comment les professionnels repositionnent-ils leur pratique ?

Dans une situation de concentration spatiale ethnique croissante, la promotion des formes associatives locales mène nécessairement à la question de l'implication des communautés ethniques. En Grande Bretagne, il existe une reconnaissance plus explicite de la question ethnique dans les politiques publiques. Très tôt, les gouvernements britanniques ont lancé des programmes de lutte contre la discrimination ethnique. Par contre en France, le rapport à la question ethnique est encore flou tant dans les textes législatifs que dans les pratiques des opérateurs de terrain (comme l'appel d'offre du PUCA le laisse transparaître). « L'abstraction républicaine » et la notion « d'universel abstrait » orientent les politiques nationales et les pratiques des acteurs. Contrairement à la Grande Bretagne qui semble gérer de manière directe la question de l'intégration des communautés ethniques, elle est en France traitée de manière indirecte. Le droit commun prime généralement sur le traitement spécifique. Aussi, les acteurs ne sont-ils pas toujours légitimés dans leur action et la discrimination positive dans le champ ethnique est soumise à forte controverse. La question est donc de préciser quelle est la différence (au delà des idées reçues) entre les systèmes britannique et français en matière d'intégration et d'implication des groupes ethniques et leurs rapports à ces nouveaux services de proximité à Birmingham et Sheffield, ainsi que dans certains territoires d'Ile de France (Mantes la jolie, Grigny et Clichy-sous-Bois).

La méthode

La recherche a été conduite par une équipe franco-britannique associant les Universités de Marne la Vallée en France, de Sheffield Hallam et Birmingham en Grande-Bretagne. Elle comporte une étude croisée de trois villes d'Ile de France (Mantes la Jolie, Clichy-Sous-Bois et Grigny) et une sélection de situations urbaines et sociales avec les villes de Birmingham et de Sheffield.

Après une revue de la littérature existante, les chercheurs français ont organisé une série d'interviews dans les villes françaises pour les membres de l'équipe britannique et vice versa. Dans chaque site, des analyses ont été réalisées aux échelles de la ville dans sa globalité et de quartiers spécifiques.

A peu près 35 interviews ont été menées dans chaque pays, principalement avec des opérateurs locaux, mais aussi des élus et des habitants. En Grande-Bretagne outre les enquêtes sur les sites de Sheffield et de Birmingham, une visite a été organisée à Londres pour avoir le

point de vue national. Nos analyses ont également été confortées par une expérience en recherche comparative des membres de l'équipe transnationale. Il est nécessaire de préciser toutefois que les analyses de terrain sont concentrées principalement sur l'Angleterre et non pas sur l'ensemble du Royaume Uni. Les politiques en Ecosse au Pays de Galles et en Irlande sont différentes, même si les problématiques rencontrées par les quartiers sont similaires.

En France, des visites parallèles ont été menées à Mantes la Jolie, Grigny et Clichy-sous-Bois Montfermeil par l'équipe transnationale, divisée en deux groupes. Des rencontres ont également été organisées auprès de représentants de la DIV, pour avoir un éclairage sur la situation nationale. La recherche a également bénéficié d'enquêtes menées par des étudiants du Master Aménagement et Urbanisme (spécialité politiques de la ville de la ville dans l'espace euméditerranéen) sur le site de Clichy-Sous-Bois / Montfermeil.

Le Plan

Une partie sera consacrée à une analyse du débat sur les transformations de l'urbain et sur la polarisation de l'urbain, d'une manière générale, mais également au regard de nos contextes de recherche. Deux autres parties s'intéresseront aux modes d'adaptation des services publics à ces nouveaux contextes. Il s'agira en particulier d'évaluer leur réorganisation au regard de "l'injonction" à la participation des habitants et au partenariat.

2. POLARISATION SOCIALE ET TRANSFORMATIONS DE L'URBAIN

2.1 Débats sur la polarisation sociale et les transformations de l'urbain

Tous les pays européens sont en proie à l'accentuation des disparités inter et infra-territoriales. Depuis vingt-cinq ans, les villes européennes, comme les villes mondiales, connaissent des transformations économiques et sociales : mondialisation, restructuration industrielle, montée du chômage, évolutions démographiques, restructuration de l'Etat, se conjuguent et infléchissent les évolutions urbaines. La mondialisation induit de fortes restructurations industrielles (transformation de l'ère industrielle fordiste). Les branches industrielles classiques (manufacture, textile...) qui avaient créé les conditions de l'industrialisation de certaines régions sont en restructuration. Parallèlement à ce processus, les services connaissent un boom important (finance, informatique, les télécommunication, loisirs). Les restructurations industrielles qui accompagnent la globalisation de l'économie ont provoqué dans les pays européens une forte croissance du chômage (Maertens, Vervaeke,

1997). Certaines fractions de la main d'œuvre sont évincées durablement du marché du travail. Ces processus d'exclusion touchent particulièrement des catégories telles que les femmes, les immigrés, les minorités religieuses et culturelles, la vieille classe ouvrière peu qualifiée. Alors que l'emploi tend à se concentrer dans les métropoles¹, la main d'œuvre et la structure sociale connaissent des variations locales intenses. La globalisation des processus économiques ne s'opère pas uniformément selon les individus et les territoires. Pour Pierre Veltz, les métropoles deviennent des lieux d'attraction de premier plan pour les cadres et les catégories supérieures. Par opposition, d'autres territoires s'enlisent dans une spirale de déclin. Selon David Benassi, Simone Ghezzi et Enzo Migione² les changements qui accompagnent la transformation de l'ère industrielle fordiste vers l'ère de la globalisation accentuent les phénomènes de pauvreté touchant plus particulièrement certaines zones urbaines défavorisées³. Ces lieux deviendraient les lieux de localisation des exclus du marché de l'emploi (jeunes, immigrés, femmes, ouvriers...). En Europe, le nombre de chômeurs de longue durée, de familles monoparentales, de sans-domicile fixe est généralement l'indicateur de malaise urbain utilisé dans les études locales. On enregistre de fortes concentrations de problèmes sociaux surtout (mais pas seulement) dans les banlieues les plus dégradées des grandes villes (Benassi, Ghezzi, Migione, 1997).

Avec la mondialisation de l'économie, la hiérarchie des villes se modifie et certaines d'entre elles deviendraient des « cités globales » selon Saskia Sassen⁴, drainant les richesses et les personnels les plus qualifiés. Ces dynamiques auraient de plus en plus de conséquences en termes de polarisation sociale.

La notion de polarisation sociale, développée en référence surtout à la ville américaine, a tendance à s'imposer comme nouveau modèle théorique de lecture de l'espace social des grandes villes à la suite des analyses de S. Sassen. La polarisation sociale peut être entendue comme un processus de séparation et de distanciation croissante entre deux catégories sociales extrêmes. Saskia Sassen suppose l'émergence d'une nouvelle structure sociale de plus en plus bi-modale, caractérisée par la séparation entre les catégories supérieures et inférieures et un déclin progressif des classes moyennes, en corollaire. Chris

¹ Cela s'applique seulement à certains secteurs économiques (ex : finance, média, etc.)

² Benassi D., Ghezzi S., Migione E. (1997), "la restructuration économique et la pauvreté urbaine dans les pays européens, in Maertens M., Vervaeke M. (dir), *la polarisation sociale dans les villes européennes*, Ed. Anthropos, Paris

³ Ces tensions sont toutefois contenues par les systèmes de welfare

⁴ Sassen S., (1991), *the global city : New-York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey

classique est la version culturaliste-communautariste ; le regroupement volontaire dans un espace homogène aurait une fonction de resserrement des liens sociaux d'entraide, d'entretien de la culture propre au groupe (Préteceille, 1997). Si ces phénomènes ne sont pas nouveaux, ils sont exacerbés dans le contexte actuel. La croissance métropolitaine réduit les solidarités locales (Maertens, Vervaeke, 1997). Cette « désolidarisation » de la ville est bien décrite par Jacques Donzelot et Marie-Christine Jaillet, en ce qui concerne la société française. Cette désolidarisation de la ville soulève « une nouvelle question urbaine » : d'un côté, les quartiers défavorisés malgré les efforts faits pour les incorporer à l'urbain seraient menacés par la désintégration sociale, de l'autre les populations favorisées qui sont socialement hyper-intégrées seraient en voie de désincorporation urbaine quittant la ville pour s'installer à la périphérie (péri-urbanisation ou « ville émergente »). Le prolongement de cette logique de séparation conduirait à terme à l'involution des quartiers pauvres (constitution d'une underclass) et à la sécession des quartiers riches (constitution de résidences protégées à l'image des gated communities américaine) (Fitoussi, Laurent, Maurice, 2004).

Les institutions traditionnelles de régulation que sont la famille, le travail et l'Etat ont de plus en plus de mal à contenir ces évolutions. Les services publics reflètent ces évolutions et tensions. Face au malaise des villes, ils ont de plus en plus du mal à s'adapter.

2.2 La France et la Grande Bretagne face à des dynamiques de transformation de l'urbain et de polarisation sociale

En Grande-Bretagne et en France, la structure sociale et spatiale des villes est marquée par de telles évolutions.

2.2.1 Le cas de la Grande Bretagne

2.2.1.1 La progression des disparités territoriales

Depuis quelques années, la Grande Bretagne connaît de fortes restructurations de son appareil économique. Comme de nombreux autres pays européens, elle a été touchée par la mutation économique mondiale. La restructuration profonde de l'appareil économique

⁷ Il est important de noter que relativement à ce déclin, il y a des exceptions. En particulier Londres où la croissance des services a compensé le déclin de la manufacture. Par conséquent, l'économie de Londres a continué à croître. Cependant Londres est un cas unique au niveau national.

taux d'emplois dans le Nord-Est était de 72,3%, contre 83,9% pour le Sud-Ouest¹¹ - mais également dans la répartition des logements –par exemple, le prix moyen d'une maison dans le Nord-Est est de 102 300 £ contre 262 700 £ à Londres¹². Le Sud-Est est confronté à une pénurie de logements. Si le Nord ne manque pas de logements, ils sont en revanche marqués par un phénomène important de vacance '*abandonment*'. L'abandonnement est un phénomène qui concerne surtout certains quartiers du Nord du pays¹³. L'enjeu politique est donc de « bétonner » le sud (construire des logements) et d'entreprendre des démolitions dans certains quartiers du Nord. Il s'agit aussi de réintroduire des activités économiques et de la croissance dans le Nord. La «Northern Way», stratégie de croissance interrégionale des trois régions septentrionales de l'Angleterre, a pour objectif central de réduire le fossé qui sépare le Nord du reste du Royaume-Uni. La «Northern Way» insiste sur les points suivants : ramener plus de gens dans le monde du travail, créer des liaisons de transport de qualité, consolider la base de connaissances¹⁴.

2.2.1.2 *Le déclin des quartiers*

La manifestation spatiale de ces inégalités se révèle notamment par la progression des quartiers défavorisés. En Grande-Bretagne, on observe en effet de plus en plus de concentration de pauvreté dans certains quartiers¹⁵. Le parc de logements est relativement ancien. La moitié a été construite avant 1945 et un tiers avant 1919, et environ un quart de ce parc est considéré comme insalubre ou manquant de confort. Malgré l'effort d'amélioration du patrimoine de logements, les quartiers anciens des villes ont continué à se dévaloriser, à perdre leurs populations les plus solvables et à devenir le lieu d'accueil des populations les plus démunies (Jacquier, 2003). Ces populations démunies n'ont cessé d'augmenter. En effet, malgré le dynamisme apparent de l'économie, les problèmes sociaux restent importants en Grande Bretagne. Si le pourcentage des actifs parmi la population en âge de travailler est un des plus importants d'Europe (73%), les conditions de travail se sont fortement dégradées (travail à mi-temps, bas salaires, poor workers) et la proportion de personnes en situation de pauvreté a augmenté. En 2003/4, on estimait en Grande-Bretagne que 12 millions de personnes vivaient dans des ménages dont les revenus imposables étaient inférieurs de 60%

¹¹ SOURCE : Regional Trends, 2004

¹² SOURCE : Regional Trends, 2004

¹³ En Fait, le prix moyen du logement commence à augmenter dans le Nord comme dans le reste du pays;

¹⁴ Clarck G. (2005), « Politiques urbaines au Royaume-Uni », in Créer des villes compétitives. Un défi pour la gouvernance britannique, DATAR, mai 2005

¹⁵ Entretien avec Ed Ferrari et Andy Tice

aux revenus imposables moyens. Cela représente une baisse de 2 millions depuis le pic de 1986/7. Le nombre de personnes à bas revenus est maintenant inférieur à celui de 1986/ 87, mais beaucoup plus important que celui observé au début des années 1980. En 2003, le Royaume-Uni avait une proportion de populations à bas revenus¹⁶ inférieure à celle mesurée dans 5 pays européens (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) et plus élevée par rapport aux 9 pays européens restant¹⁷.

Les plus fortes concentrations de ces quartiers défavorisés (qui correspondent aux proportions de quartiers classés dans les 10 % les plus défavorisés)¹⁸ se trouvent dans le Nord-Ouest (38.1%), le Nord-Est (32.8%), la région de Londres (26.4%), le Yorkshire et Humberside (29.6%) et les West-Midlands (26,3%). Sont concernés tous les quartiers du centre de Londres, huit quartiers de la banlieue de Londres, toutes les communes de Merseyside, South Yorkshire et du Nord Tyneside, sept des dix communes composant le Grand Manchester, trois des quatre métropoles du West Yorkshire et 19 quartiers localisés dans 10 comtés¹⁹.

Les caractéristiques du déclin

En Angleterre, les zones défavorisées font l'objet de recensements systématiques. Ces analyses ont pris une dimension particulière avec le gouvernement de Tony Blair qui a fait de la lutte contre l'exclusion sa priorité. Dans ce contexte, le gouvernement s'emploie à mieux connaître la situation des zones défavorisées avec l'Unité pour l'exclusion sociale, organisme interministériel intégré au sein de l'ODPM. En 1998, le *London Research Centre* a mis au point, pour le compte du gouvernement, un *Index de pauvreté locale*, à l'échelle des collectivités locales et de la circonscription, à partir des données provenant du recensement de 1991. Cet index a été révisé en 2000 par le Département de sociologie et de politique sociale de l'université d'Oxford, afin de prendre en compte les dernières données relatives aux revenus, aux conditions de l'emploi, à l'état sanitaire, à l'habitat, ainsi qu'aux niveaux scolaires et aux conditions d'accès aux services de base, à l'environnement bâti, à la criminalité²⁰. Les zones défavorisées sont identifiées par ces indicateurs d'exclusion, classés sur une échelle d'évaluation, et mis en regard des 88 collectivités locales les plus démunies et/ou des 10 % des circonscriptions les plus défavorisées recevant des aides financières spéciales de l'Etat (Lucas, 2004). Le rapport sur le « New Commitment programme » lancé en 2001 a identifié 88 zones très défavorisées, ce qui recouvre 40% de la population anglaise et 70% des communautés noires et des minorités. Les diagnostics ont identifié que 18% des enfants vivent dans les quartiers les plus défavorisés²¹.

¹⁶ défini comme un revenu inférieur de 60% du revenu imposable moyen

¹⁷ Il est important de noter que en 1997, le Royaume-Uni avait la proportion la plus élevée de populations dont le revenu minimum était en dessous de 60% de la moyenne du revenu de l'Union européenne

¹⁸ Super Output Areas : unité de recensement de 1 500 personnes

¹⁹ Rapport "New Commitment programme", 2001

²⁰ ODPM, The English Indices of Deprivation 2004, p14

²¹ Ces 88 municipalités sont celles qui reçoivent les fonds liés au renouvellement des quartiers (Neighbourhood Renewal Fund).

Dans de nombreuses zones anglaises en difficulté, on trouve une part importante de logements sociaux. Le taux de délinquance élevé et le sentiment d'insécurité rendent ces zones peu attractives pour les entreprises et les clients, ce qui ne fait qu'accélérer leur déclin (SEU, 1998). Malgré l'effort d'amélioration du patrimoine logement, de nombreux quartiers anciens des villes ont continué à se dévaloriser, à perdre leurs populations les plus solvables et à devenir le lieu d'accueil des populations les plus démunies.

Causes de déclin

Selon le rapport *"Improving the prospects of people living in areas of multiple deprivation in England"*, la dégradation et le déclin urbain sont causés par 3 facteurs : De faibles niveaux d'activité économique ; une qualité médiocre de logement ; un environnement pauvre et une communauté locale instable ; une pauvreté des services publics et des mesures de régénération inefficaces.

2.2.1.3 Les services publics reflètent les difficultés des espaces qu'ils desservent

Les services publics reflètent les difficultés des espaces qu'ils desservent. Le rapport *Bringing Britain Together* a en effet fait ressortir que, dans la plupart des cas, les localités les plus pauvres du pays étaient géographiquement isolées, et que nombre d'entre elles étaient, de fait, devenues des « zones d'accès interdit » pour les services et des « impasses » pour leurs habitants. Ce rapport a également montré que de nombreuses agglomérations défavorisées étaient dépourvues des services publics de base et des autres prestations privées, qui sont considérés comme allant de soi pour les autres, notamment les magasins d'alimentation générale, les services de santé ou les banques. Cet état de fait, associé au manque de voiture particulière et à une mauvaise desserte par les transports publics, aggrave l'exclusion sociale des habitants qui souffrent déjà d'un « déficit d'accessibilité ». Un rapport de la SEU en 1998 a montré que les inégalités en matière de santé entre les districts ont augmenté considérablement depuis les années 1950. Un rapport récent de la fondation Joseph Rowntree a conclu qu'elles continuaient à augmenter. Le rapport de R Mitchell et D Dorling (2000)²² *« Inequalities in life and death: What if Britain were more equal? »* affirme que 7 500 décès chez les moins de 65 ans pourraient être prévenus par un retour des différentiels de revenus à leurs niveaux de 1983 et que 2 500 décès pourraient être évités si le plein emploi était atteint. Selon ce rapport, 95% des changements des taux de mortalité s'expliquent par les changements économiques et démographiques observés dans les quartiers dans les années 1980 et 1990.

²² R Mitchell, M Shaw and D Dorling (2000) *Inequalities in life and death: What if Britain were more equal?*, Policy Press, Bristol

Le manque de services publics dans les quartiers est aussi corroboré par Hutton, W qui évoque la « fuite » massive des services de proximité hors de nombreuses zones défavorisées. Cette fuite n'a fait qu'aggraver les problèmes d'accessibilité de leurs habitants. Les équipements ou services, lorsqu'ils sont disponibles, sont souvent de mauvaise qualité et les prix proposés parfois excessifs.

Le rapport *National Strategy for Neighbourhood Renewal* confirme que « *les quartiers les plus pauvres ont des services les plus pauvres* » (p24). Ce rapport dénonce l'incapacité des services publics à faire face aux défis posés par les quartiers défavorisés. Dans ces quartiers, souligne ce rapport, les services ont été inadaptés, pauvrement co-ordonnés et faiblement attentifs aux besoins locaux. Ces quartiers ont selon ce rapport été peu priorisés par les ministères du gouvernement et les services publics clés (Education, santé..). Le rapport *National Strategy for Neighbourhood Renewal* dénonce aussi des difficultés de recrutement et du maintien d'un personnel qualifié -et attentif à leur travail- dans les quartiers les plus défavorisés. Se référant à une recherche de l'université de Manchester, le rapport souligne que « *de nombreux salariés seraient prêts à donner 5. 000 livres de salaire par an pour éviter de travailler dans les zones défavorisées* ». Le rapport dénonce également un mécontentement des usagers par rapport aux services. Certains résidents interviewés dans le cadre du *New Deal for Communities* à *Sandwell* (Birmingham), ont exprimé leur mécontentement. Selon certains, « *il était évident ...que beaucoup restait à faire pour reconfigurer les services et les rendre plus efficaces dans la lutte contre l'exclusion ...* ». Plusieurs problèmes ont été identifiés, parmi lesquels : une priorisation inadéquate des quartiers par les services publics principaux (*core public services*) ; des services inappropriés et insensibles ; une difficulté d'accès à l'information liée aux services ; une confusion sur qui fait quoi.

2.2.1.4 Une tendance à la polarisation sociale

La manifestation spatiale des inégalités se révèle aussi par l'écart qui sépare ces quartiers avec les quartiers favorisés. Les quartiers défavorisés s'opposent en effet de plus en plus aux quartiers riches, fragmentant et polarisant toujours plus les villes britanniques (répartition inégale des richesses et des populations). Ces tendances sont observables à Londres. A Londres, une rue riche côtoie une rue pauvre. La pauvreté, la précarité sévissant ici alors qu'à peine plus loin les conditions de vie sont tout à fait convenables (DIV, 2003). Les zones riches bénéficient des meilleurs services (écoles...). Les travaux de Chris Hamnett confirment une tendance à la polarisation sociale de la ville de Londres.

Ces tendances sont aussi observables à Birmingham et Sheffield. Pour Ed Ferrari et Andy Tice, deux chercheurs du CURS, les villes de Birmingham et de Sheffield (contextes privilégiés de notre recherche en Grande-Bretagne) sont concernées par de tels phénomènes. Leurs travaux soulignent une tendance à la polarisation sociale de ces deux villes. Les richesses se répartissent différemment entre le Sud-Ouest et le Nord-Est de Sheffield. Birmingham quant à elle est très fortement polarisée sur le plan national.

Birmingham et Sheffield : deux villes polarisées en Angleterre

Birmingham est la deuxième plus grande ville du Royaume Uni, avec une population d'environ 1 millions d'habitants (2001). Située au centre de l'Angleterre, elle s'insère dans une agglomération de 2,5 millions d'habitants (West-Midlands). La municipalité de Birmingham est la plus grande collectivité locale en Angleterre. Cette ville est aussi l'une des plus « polarisée » d'Angleterre²³. Elle reste encore défavorisée à l'échelle nationale. Traditionnellement associée aux industries automobiles, manufacturières, la ville a été touchée fortement par la restructuration industrielle des années 1970. Le déclin de ces industries a été dramatique, se traduisant par une perte massive d'emplois et par une élévation du niveau de chômage. Ce chômage a eu un effet désastreux sur le centre-ville et certains quartiers se sont progressivement paupérisés (inner-cities ; grands ensembles de logements sociaux des années 1960). Malgré des programmes massifs de régénération urbaine, la ville de Birmingham concentre encore aujourd'hui de nombreux quartiers paupérisés, spatialement concentrés.

En 2004, Birmingham était classée au 15^e rang de l'*Index of Multiple Deprivation* (IMD) qui identifie 355 districts locaux selon une série de mesures relatives au déclin. Parmi les quartiers les plus défavorisés on trouve notamment Castle Vale un de nos contextes d'investigation, les quartiers de *Sparkbrook-Sparkhill* ²⁴, Handsworth. Certains quartiers de Birmingham présentent des symptômes précoces de *low demand* (faible demande de logements)²⁵. Les quartiers défavorisés offrent généralement peu d'opportunités économiques et d'emplois et sont mal desservis par les transports. Ils concentrent aussi les populations les plus difficiles (chômeurs, familles monoparentales, personnes dépendantes des aides sociales). Cette division sociale se double dans certains quartiers d'une division ethnique. Certains quartiers concentrent beaucoup de communautés issues des minorités ethniques (communautés noires, pakistanaïses,...). Le quartier de Sparkbrook notamment concentre de nombreuses communautés pakistanaïses.

Castle Vale, offre un exemple intéressant de dégradation progressive. Ce quartier blanc de la périphérie d Birmingham a été construit par la municipalité dans les années 1960 pour faire face à des besoins accrus de logements (au début des années 1960 presque 50 000 personnes étaient en attente d'un logement à Birmingham). Plus de 5000 logements, dont 2000 tours seront construits. Au début des années 1960, ce quartier est moderne, bien équipé (2 centres commerciaux, 5 écoles, églises) et apparemment populaire. Pourtant, sa réputation va progressivement se dégrader aux niveaux communal, régional et national. Ce déclin se traduit par une perte de cohésion sociale (dû notamment à l'arrivée de nouvelles communautés, et de dealers de drogue). Un autre indice de déclin est la montée de l'insécurité, la détérioration de la qualité de vie, la hausse du chômage (en 1993, le chômage s'élève à plus de 23%). Le déclin est confirmé par la fuite des services de proximité (départ de banques et de commerces) et un échec des services publics. Les écoles affichent dans les années 1990 des résultats médiocres au niveau national. La santé devient

²³ Entretien avec ED Ferrari et Andy Tice de l'Université de Birmingham, Curs

²⁴ bénéficiaires du programme Urban I

²⁵ En réalité, le niveau low demand est modeste à Birmingham au regard des villes du Nord.

également un problème majeur à Castle Vale : espérance de vie faible²⁶, forte mortalité infantile, problèmes d'alcoolisme et de drogue.. Les résidents locaux expriment progressivement une honte par rapport à leur quartier.

Sheffield

Comme Birmingham, Sheffield est aussi l'une des villes les plus importantes d'Angleterre. Elle a une population de 513 234 (recensement national d'avril 2004). En 2001, il y avait 217,622 ménages dans la ville. La ville dépend du bureau régional de *Yorkshire and Humber* et du *county de South Yorkshire*, qui bénéficie de l'objectif 1 des fonds structurels européens.

Sheffield est pourtant aussi l'une des villes les plus polarisées d'Angleterre, pour des raisons géographiques notamment. Comme d'autres grandes villes du nord, de nombreuses parties de la ville ont été exposées au problème de faible demande "low demand" de logements. Ce problème se traduit par un turnover, de la vacance, une baisse du prix de logement. Les analyses conduites par les chercheurs de l'Université de Birmingham, comme Peter Lee et Brendan Nevin, ont révélé que 58 900 propriétés de la ville étaient menacées par le risque de faible demande. Une polarisation existe entre le Sud-Ouest et le Nord-Est. Des divisions sociales existent entre ces deux zones où richesses et pauvreté se côtoient. Le contraste entre ces zones est saisissant. Une « barrière psychologique et physique » s'établit à travers les zones végétales. Le Sud ouest de Sheffield concentre les richesses. Le Nord-Est est pauvre et se situe dans le top 10 des zones les plus pauvres²⁷. Le Nord et l'Est de la ville concentrent les quartiers défavorisés. En 2004 l'IMD, a classé Sheffield au 60^{ème} rang en termes de déclin. Les quartiers défavorisés Nord et de l'Est ont été affectés par des problèmes de faibles demande. Ces quartiers concentrent des populations pauvres (chômeurs, bénéficiaires d'aides sociales...). Ces divisions sociales se doublent parfois d'une division ethnique. Sheffield a accueilli quelques populations issues des minorités ethniques, bien que la proportion de minorités ethniques soit moins importante qu'à Birmingham²⁸. Au moment du recensement de 2001, presque 11% de la population étaient issues des minorités ethniques noires (Black Minority Ethnic). La ville regroupe aussi une grande proportion d'indiens, de Pakistanais, d'Africains, de Carabéens. Ces groupes ethniques se concentrent principalement dans les quartiers centraux les plus défavorisés (*inner city*) dans des localités telles que Burngrave, Fir Vale et Attercliffe. Toutefois, le % de groupes issus des minorités ethniques est relativement faible à Sheffield comparativement à d'autres villes comme Birmingham ou Leicester par exemple où il atteint 30%.

2.2.2 Le cas de la France

2.2.2.1 La progression des disparités territoriales

En France, des disparités territoriales s'observent aussi à l'échelon national et infra-national. Celles-ci sont très nettes dans la Région Ile de France, sur laquelle porte notre recherche. L'Ile de France est le moteur de l'économie nationale; et affiche une attractivité économique, urbaine et financière sur le plan international. Malgré sa compétitivité, ce territoire est marqué par l'existence de nombreuses disparités, entre les départements, les

²⁶ (En 1992, on estime l'expérience de vie seulement à 68,3 ans (pour une moyenne nationale de 76 ans).

²⁷ Entretien municipalité de Sheffield

²⁸ Sheffield n'a pas une large population issue des minorités. La proportion de populations ethniques à Sheffield est de 11% par rapport à une moyenne nationale de 11%. Ce qui n'est pas très importante.

communes et les quartiers. Ces disparités sont notamment fiscales. Paris et les Hauts de Seine cumulent bien une forte richesse fiscale et les habitants ont des revenus imposables élevés. C'est l'inverse en Seine et Marne et dans le Val d'Oise²⁹.

A l'échelon communal, les disparités en matière de richesse fiscale sont encore plus marquées. Malgré une richesse relative de l'Ile de France, les disparités de richesses fiscales entre communes sont très importantes. Ces disparités recourent en général celles observées au niveau du revenu des habitants. La richesse fiscale est très largement due à la répartition géographique des activités, activités qui déterminent les recettes potentielles de la taxe professionnelle et de la taxe sur le foncier bâti « entreprises » (IAURIF, 1998)³⁰. Cette richesse est aussi liée aux revenus imposables des résidents. Beaucoup de territoires cumulent un potentiel fiscal faible et des revenus imposables faibles (comme Chanteloup-les-Vignes, Grigny/Viry-Châtillon, Meaux, Mantes-la-Jolie, Clichy-Sous-Bois/ Montfermeil...), limitant d'autant leur capacité à améliorer, par une politique locale les conditions de vie de leurs habitants. Ces territoires font face à des territoires plus favorisés. Les contrastes de revenus fiscaux sont saisissants entre Mantes la Jolie et Buchelay, mais aussi entre Clichy Sous-Bois Montfermeil et le Raincy (enclave riche au milieu de la Seine Saint Denis). Ces différences fiscales entre les communes constituent une différence forte avec la Grande Bretagne, où les écarts entre les communes sont beaucoup moins nettes. En effet, les communes sont beaucoup plus larges qu'en France. Par ailleurs, la taxe professionnelle n'existe pas. En Angleterre, la majorité des revenus pour les collectivités locales proviennent des subsides du gouvernement central (à peu près 80%). Les taxes d'activité sont collectées au niveau national et redistribuées par l'Etat, en fonction des besoins. Chaque collectivité locale a un niveau de dépense standard³¹ calculé en fonction des conditions économiques et sociales.

En Ile-de-France, les disparités se confirment au niveau infra-communal. Certains quartiers de la proche couronne, faubourgs, immeubles de rapport, pavillonnaire dévalorisé, mais aussi des quartiers anciens, parfois très centraux, dans certaines villes de la grande couronne présentent une qualité urbaine très médiocre. En proche couronne, les zones

²⁹ C'est certes l'inverse en Seine et Marne et dans le Val d'Oise²⁹. Mais certaines communes de Seine Saint Denis, par exemple, dont les revenus des habitants sont parmi les plus faibles revenus imposables d'Ile de France, n'ont pas la plus faible richesse fiscale (même si elle est pratiquement deux fois plus faible que celle observée à Paris ou dans les Hauts de Seine)

³⁰ Cependant, comme l'indique l'IAURIF, la géographie de la richesse fiscale des communes ne correspond pas exactement à celle des revenus imposables. Certaines communes ont un potentiel fiscal plutôt faible, mais leurs habitants des revenus imposables élevés, comme Saint-Germain-en-Laye, Versailles ou Le Raincy, pour ne prendre que ces trois exemples. D'autres à l'inverse ont un potentiel fiscal élevé alors que leurs habitants ont des revenus imposables faibles, comme Nanterre, Tremblay-en-France, Pantin ou encore Orly.

³¹ "Standard Spending Assessment"

concernées sont celles du nord des Hauts de Seine, du centre de la Seine Saint Denis, du Val de Marne.

Ces territoires ont souvent un environnement urbain relativement dégradé. Il s'agit de sites naturellement peu attractifs du point de vue résidentiel qui n'ont été urbanisés que tardivement et parfois « faute de mieux ». Leur urbanisation s'est faite « à l'économie » sans grand souci de qualité urbaine (IAURIF, 1998). Ces territoires en difficulté, qui concentrent des terrains à l'abandon ou sous utilisés et mal entretenus, font parfois l'objet d'occupations illicites et donnent une image très négative aux sites sur lesquels ils sont implantés. Il s'agit de terrains ou de bâtis industriels sous utilisés ou en attente de reconversion, de dépôts de matériaux. Il s'agit aussi parfois de terrains enclavés par des infrastructures ou des emprises résiduelles.

2.2.2.2 *Le déclin des quartiers*

Le déclin des quartiers est observé depuis des années par l'IAURIF.

Caractéristiques du déclin

Les quartiers en déclin sont constitués d'habitats collectifs et présentent de faibles taux d'activités. ZUP, ZUS³² sont autant de qualificatifs pour désigner ces quartiers difficiles. Ces quartiers se sont progressivement spécialisés dans l'accueil des ménages à faibles revenus, de familles monoparentales ou d'étrangers. Les grands ensembles de logements sociaux ne sont pas les seuls lieux où se concentrent les populations difficiles. Certains ensembles en copropriété ayant accueilli des populations peu solvables sont eux aussi, entraînés dans un double processus de dégradation physique et de montée de difficultés sociales.

Facteurs de déclin

La dégradation des quartiers d'habitat social est en partie due au rôle de plus en plus social du parc HLM. Depuis une vingtaine d'années, le rôle social du parc HLM n'a cessé de se renforcer, les plus solvables n'ayant eu souvent de cesse de quitter ces logements à mesure que leur marquage social se renforçait. Cette situation est également due aux difficultés dans le domaine scolaire. Les écoles, collèges et lycées du secteur, qui doivent faire face à ces évolutions sociales sont mis en difficulté par le déséquilibre de leur recrutement. Ces difficultés suscitent le départ des familles les plus favorisées. Les familles qui en ont les moyens soit mettent en place des stratégies d'évitement de ces établissements, soit déménagent, un phénomène qui touche aussi bien les familles de ces quartiers que celles résidant à proximité. Le temps où la question était de pouvoir accéder à l'école (socialement et matériellement) est passé et, pour un nombre important de parents, c'est la qualité de l'école qui seule compte, quitte à ce que cela recrée des problèmes d'accès (coûts, distance...) (Bourdin, 2005). Compte tenu de ces départs, les difficultés des établissements scolaires sont renforcées. En cas de déménagement, la dévalorisation du quartier et de ses environs s'accroît. Et au pire, seuls ceux qui n'auraient pas les moyens restent. Cette spirale de dévalorisation est encore renforcée par la fuite des opérateurs immobiliers vers les

³² Zones à urbaniser en priorité, zones urbaines sensibles

territoires les plus favorisés moins nombreux et qui deviennent de plus en plus recherchés. Les prix immobiliers augmentent progressivement par rapport à ceux observés ailleurs, conduisant à un flitrage par le revenu accru, voire à des processus de valorisation dans des communes ou des quartiers voisins moins bien « côtés » ou atypiques dans leur environnement (Issy-les-Moulinaux, Montrouge ou encore les arrondissements du nord-est parisien...). Un processus qui accentue d'autant plus l'enclavement social des grands ensembles d'habitat social qui existe parfois dans ces communes (IAURIF, 1998)

2.2.2.3 Les services publics reflètent de plus en plus les difficultés des lieux qu'ils desservent

Les écarts entre communes se traduisent aussi en matière de services publics. Les services publics reflètent de plus en plus les difficultés des territoires qu'ils desservent (IAURIF, 1998). En matière d'éducation on observe de plus en plus un creusement des écarts entre les établissements concentrés dans les quartiers sensibles qui cumulent insécurité et délabrement matériel et moral, et des établissements sélectifs localisés dans les zones aisées. Les mêmes inégalités affectent la répartition des moyens en matière de justice, de police ou de services de l'emploi, la poste. Tous les rapports montrent que cette répartition n'est pas corrélée aux taux de délinquance, de chômage ou à la population. Ainsi, comme le signale le rapport Sueur «le Val d'Oise est à la fois le département où le taux de criminalité est, après Paris, le plus élevé, et celui où le nombre de magistrats du siège du parquet et des fonctionnaires de justice par habitant est le plus faible ». De la même façon, il y a sur-densité des moyens affectés à la sécurité à Paris et dans les zones rurales au détriment des banlieues (IAURIF, 1998). En matière d'enseignement, toutes les études concluent à un creusement des disparités territoriales et soulignent la difficulté récurrente de l'Etat à y remédier. Les stratégies individuelles d'évitement de certains établissements scolaires par les familles qui en ont les moyens viennent renforcer ces dynamiques.

2.2.2.4 Des tendances à la polarisation sociale

Les processus de polarisation sociale de l'espace s'observent de manière exemplaire en Ile de France (Fitoussi, Laurent, Maurice, 2004). Les recherches menées par Edmond Préteceille confirment une tendance à la polarisation sociale partielle de cette région. Sur la base des travaux de N. Tabard, E. Préteceille fait apparaître une tendance au renforcement des écarts entre les espaces de type bourgeois et les autres qui résulte surtout de l'augmentation des catégories supérieures. Dans les espaces de banlieue de type ouvrier, notamment la Seine-

Saint-Denis, la tendance à la prolétarianisation tertiaire semble se confirmer. Edmond Préteceille confirme également une tendance à la division ethnique de l'espace. Le Mantois (Mantes la Jolie/ Buchelay), Grigny/ Viry-Châtillon, Clichy Sous Bois/ Montfermeil reflètent ces tendances lourdes à la polarisation sociale mais aussi ethnique de la région parisienne.

Le Mantois (Mantes la Jolie/ Buchelay), Grigny/Viry-Châtillon, Clichy Sous Bois/ Montfermeil : des tendances à la polarisation

L'agglomération du Mantois se caractérise par sa grande hétérogénéité. Elle forme en effet un ensemble fortement urbanisé, où domine un fort caractère rural. Des villes riches côtoient des villes pauvres. A cet égard les contrastes entre Mantes la Jolie et Buchelay sont saisissants. Avec seulement 2300 habitants, Buchelay est une des villes les plus riches de l'agglomération. Elle attire beaucoup de taxe professionnelle, présente un dynamisme économique et accueille des habitants aux revenus relativement élevés. Cette ville présente toutes les caractéristiques de la rurbanisation. La ville est dotée d'habitats pavillonnaires, héritages d'un ancien village de vigneron, et d'un faible nombre de logements sociaux. Mantes la Jolie, en revanche, est marquée par une grande fragmentation urbaine et est partagée en trois ensembles d'habitat séparés : la vieille ville à l'est, la zone pavillonnaire de Gassicourt au centre, le Val Fourré à l'ouest. Cette fragmentation de l'espace urbain est renforcée par la construction de grandes infrastructures de transport –voies de chemin de fer et autoroutes A13. Outre les problèmes urbains, trois difficultés viennent se conjuguer : la population est défavorisée et confrontée à la précarité et à la fragilité sociale. L'environnement économique de Mantes la Jolie est peu dynamique (notamment à cause de l'éloignement des bassins d'emploi, de la médiocrité de la desserte de transports en commun et de la faible qualification de la population...). La déqualification du quartier et le développement des centres commerciaux périphériques ont entraîné la dérive progressive du Centre Commercial Mantes 2. Conçu dans les années 70, comme un équipement de niveau régional, ce centre s'est progressivement dégradé. En 1995, il devient une vaste friche de plus de deux hectares : espaces commerciaux abandonnés, 900 places de parking désaffectées, copropriétés en faillite. Cette vaste friche commerciale constituée par le Centre commercial Mantes 2 a posé très vite de graves problèmes de gestion et d'entretien des parties communes et plus généralement un problème d'image -Image déjà écornée par la publicité médiatique négative qui a suivi les violences urbaines connues par la ville en 1991. La ville de Mantes la Jolie a également de faibles ressources (potentiel fiscal de 430 € environ en 2001). Les difficultés d'ordre social, économique et urbain ont eu pour conséquence une perte d'attractivité générale du quartier du Val Fourré. Les signes tangibles de cette perte d'attractivité se sont notamment caractérisés par une progression de la vacance du parc de logement du Val Fourré. La demande de logements émanant de personnes solvables s'est tarie progressivement. Mantes la Jolie s'est spécialisée dans l'accueil des populations les plus précaires.

Cette perte d'attractivité a eu des effets sur les services publics qui ont exprimé fortement dans les années 1990 des velléités de départ. Mantes la Jolie a longtemps été marquée par un délaissement des services publics majeurs, comme en témoigne l'une des personnes rencontrées sur le terrain « *En 1995, les pompiers et la police ne voulaient pas intervenir sur le quartier. Quand ils venaient dans le quartier c'était un traquenard !* ». « *Il n'y avait pas non plus de service public* » ; « *La représentation de la puissance publique était absente* ». « *En même temps, cette situation avait pour corollaire une perte de confiance des habitants dans la puissance publique* ».

De même, l'agglomération de Grigny/ Viry-châtillon est globalement polarisée au regard d'autres zones du département de l'Essonne. Le tissu économique de Grigny est marqué par une fragilité et trouve difficilement sa place entre les deux pôles d'emploi d'Orly –Rungis et d'Evry. Le potentiel fiscal de la ville de Grigny est faible, ce qui nuit à sa capacité d'intervention. L'urbanisation est très marquée par les conceptions urbaines des grands ensembles. On trouve juxtaposés à un tissu

pavillonnaire ou un village ancien de vastes quartiers mono-fonctionnels d'habitat collectif en copropriété (Grigny 2 : 5000 logements sur 30 ha) ou d'habitat social et mono propriété (Grande Borne : 3700 logements sur 90 ha). Le stock de logements vacants est relativement important au niveau de la Grande Borne. Ces quartiers défavorisés regroupent des populations précaires. Le quartier de la Grande Borne s'est progressivement spécialisé dans l'accueil des ménages les plus fragilisés et des personnes défavorisées qui ne trouvent pas ailleurs de réponse à leur aspiration à un logement décent. Ce territoire concentre également des populations en difficulté sociale : taux de chômeurs atteignant plus du double de la moyenne départementale ; taux de bénéficiaires du RMI trois fois supérieur à la moyenne départementale. Ces divisions sociales, se doublent des divisions ethniques, les quartiers de la Grande Borne regroupent en effet de nombreuses populations immigrées (maliennes,...). Les enjeux territoriaux sont la régulation de l'afflux continu de populations en grande difficulté (peuplement); la réduction des écarts sociaux et urbains existants avec les autres communes de l'Essonne ; l'intégration du territoire dans les enjeux de développement des pôles économiques environnants (pôle logistique d'Evry, génopôle d'Evry, pôle de Massy –Saclay) pour favoriser l'emploi. Les services publics connaissent des difficultés. Les taux de réussite scolaire sont faibles (le taux de réussite en français et en mathématiques inférieur de plus de quinze points aux moyennes nationales des évaluations réalisées en classes de CE2 et de 6^{ème}).

Les villes de Clichy-Sous-Bois et Montfermeil sont elles aussi très paupérisées. Localisées dans le département de Seine Saint Denis, l'un des départements les plus difficiles et les plus pauvres de la région Parisienne, elles jouxtent des zones riches. Notamment la ville du Raincy, véritable enclave riche du 93. Les événements récents (incivilités urbaines, conflits ouverts avec la police) confirment un « enlisement » de Clichy-Sous-Bois et Montfermeil dans une spirale de déclin, et ce malgré une intervention massive et continue des pouvoirs publics. La ville de Clichy-Sous Bois est marquée par un ensemble de difficultés urbaines, économiques et sociales qui ne cessent de s'aggraver. L'espace résidentiel est déqualifié, marqué par des processus de dégradation dans les copropriétés et l'habitat social. L'habitat social, qui représente 35% dans cette commune, s'est spécialisé dans l'accueil des ménages les plus défavorisés dépendant des aides sociales (chômeurs, Rmistes, ...). L'espace urbain, notamment dans le quartier des Bosquets, souffre d'une image d'abandon et n'est pas structuré pour permettre lisibilité et repérage. Par ailleurs, la situation économique est fragilisée par l'absence d'entreprises (et surtout d'entreprises de plus de dix salariés). Une situation peu attractive caractérisée par peu d'externalités positives et une taxe professionnelle faible entraîne une faiblesse des recettes fiscales pour la municipalité. A ces difficultés s'ajoutent des problématiques ethniques. Les quartiers difficiles accueillent une grande proportion de familles issues de l'immigration. Les services publics et les pouvoirs publics se heurtent à des conflits et des incivilités perpétrés par certains individus.

2.3 Vers une « ville duale » à l'américaine ?

La thèse polarisation sociale n'est pas contestée en Europe, comme nous avons pu le souligner. Des recherches, notamment d'Edmond Préteceille et de Chris Hamnett, confirment une certaine tendance à la polarisation sociale partielle des villes européennes. Cependant, ces chercheurs ne confirment pas l'hypothèse de la « ville duale » à l'américaine telle qu'elle a été avancée par Saskia Sassen (polarisation de nature bi-modale avec une disparition progressive des classes moyennes). A Londres, selon Chris Hamnett, la structure socio-

professionnelle ne deviendrait pas bi-modale, son extrémité supérieure croissant régulièrement, alors que les emplois peu qualifiés diminuent tout aussi régulièrement. Dans la région parisienne, E. Préteceille met en évidence des résultats analogues. Il confirme la polarisation en faveur des catégories supérieures, mais il ne vérifie pas le fait d'une polarisation symétrique autour du « nouveau prolétariat tertiaire ». De même, la traduction spatiale d'un tel phénomène n'apparaît pas vérifiée. La ségrégation résidentielle en région île de France fait apparaître des situations plus complexes. Si on observe une tendance au renforcement des écarts entre les espaces de type bourgeois et les autres, mais aussi une tendance à la prolétarianisation tertiaire dans les espaces de banlieue de type ouvrier, ces tendances ne sont pas si nettes ; le recul général des ouvriers au profit de catégories salariées peu qualifiées très net avant 1982 serait partiellement compensé par un renforcement très net du poids des catégories supérieures et intermédiaires. Les autres communes moins marquées par la dominance d'un groupe particulier se caractérisent par des évolutions très diversifiées manifestant la permanence d'une forme de mixité sociale.

Pour C. Hamnett et E. Préteceille (1995, 1999), la métaphore de la « ville duale » avancée par S. Sassen ne correspond pas à ce qui est observable à Londres ou à Paris, l'image de la mosaïque de situations différenciées et mouvantes semblant plus pertinente, compte tenu du rôle des classes moyennes. Les recherches menées sur la Grande-Bretagne montrent que dans les *inner-cities* britanniques, on trouve une faible proportion de classes moyennes. C'est notamment le cas à Sheffield. Le critère foncier est un élément important dans ces dynamiques. En effet, en Angleterre, depuis à peu près dix ans, les promoteurs privés commencent à réinvestir dans les centres-villes en construisant des logements et des bureaux, compte tenu de la pression foncière élevée³³. De plus, depuis deux ou trois années, les promoteurs doivent utiliser les terrains disponibles dans les quartiers défavorisés notamment les "*brownfields*" ou friches industrielles. Ainsi, de nouvelles zones de richesse et d'activité peuvent apparaître à proximité des zones défavorisées, ce qui peut induire de la "*gentrification*". Par ailleurs, la situation rencontrée par les villes américaines est peu observable en Europe, compte tenu du rôle joué par l'Etat providence et le système de Welfare. Selon David Benassi, Simone Ghezzi et Enzo Migione, les tensions rencontrées par les villes face aux changements accompagnant la transformation de l'ère industrielle ont été filtrées globalement par le système de welfare. Différents modèles de l'Etat coexistent en Europe : le modèle libéral, social-démocrate, modèle conservateur (Benassi, Simone Ghezzi

et Enzo Migione, 199). Les différents gouvernements européens ont cherché à pallier les difficultés rencontrées par les quartiers en difficultés, notamment en matière de services publics. En France et en Grande-Bretagne, les gouvernements ont cherché à définir une réponse adaptée face au déclin des quartiers et des services publics, dans un souci de "cohésion sociale" et de "justice sociale". Les voies choisies ont été semble-t-il convergentes, à travers la production de nouveaux services de proximité. Nous rappellerons ces différents points dans la partie suivante.

3. DES SERVICES PUBLICS, FACE A UNE NECESSAIRE ADAPTATION POUR REpondre AUX PROBLEMATIQUES DES QUARTIERS EN CRISE

3.1 une tension sociale compensée par l'Etat français et britannique

3.1.1 L'Etat britannique face aux quartiers en crise: entre libéralisme, Etat providence, la promotion actuelle du third Way

Depuis plus de vingt ans, les gouvernements qui se sont succédés à la tête du Royaume-Uni ont conduit une action en direction des quartiers en difficulté pour améliorer le cadre de vie, réintroduire des services publics et améliorer la qualité du service rendu. Les initiatives territorialisées menées dans le cadre de la politique de régénération urbaine ont été souvent vues par les gouvernements successifs comme une arme principale pour éradiquer les zones en déclin.

Face à une profonde dégradation des services publics dans les quartiers défavorisés (système éducatif, système de protection sociale, système de santé), certains gouvernement ont misé sur le développement d'une approche libérale faisant la part belle aux forces du marché, remettant en cause le modèle d'Etat providence. La période Thatcher qui s'ouvre en 1979 et qui se poursuivra jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix avec Major, notamment, va être celle de la mise en question du système de l'Etat providence, de la privatisation d'un grand nombre de services publics et du recours massif aux investisseurs privés et aux investissements internationaux dans les zones urbaines, en ayant recours à l'arme de la défiscalisation et de la détaxation. D'autres gouvernements ont misé sur une approche faisant la part belle à l'Etat providence.

Cette stratégie n'a pas eu les résultats escomptés. La nouvelle gauche conduite par Tony Blair fait un constat alarmant de l'échec des services publics dans les quartiers

³³ Le réinvestissement dans les centres-villes britanniques est encore toutefois très sélectif. Ces investissements

défavorisés. Différentes évaluations de la SEU³⁴ soulignent que les initiatives territorialisées (area-based initiatives) engagées par les précédents gouvernements ont globalement échoué. En effet, leur couverture géographique et leur durée ont été limitées. Par ailleurs, ces initiatives se sont globalement concentrées sur des améliorations physiques et trop peu sur les personnes (p 23). "Les initiatives territorialisées ont parfois servi à financer des activités qui relevaient de la responsabilité des principaux fournisseurs de services publics, et notamment des actions de formation....". Malgré le poids des financements reçus par les autorités locales les plus défavorisées (quelques écoles primaires en déclin reçoivent deux fois plus de sources de revenus que les autres écoles), les services publics ne se sont pas améliorés. Les évaluateurs de la SEU ont globalement dénoncé un manque de coordination, une absence de priorisation des quartiers par les ministères, ainsi qu'un manque de motivation des agents.

La nouvelle gauche conduite par Tony Blair tente d'échapper à l'opposition traditionnelle entre marché et Etat providence en prônant la « troisième voie ». L'approche du "Third Way" présente des similitudes et des différences avec les stratégies antérieures menées par les conservateurs et les travaillistes (Hall, 2003³⁵). Par exemple, il existe une continuité forte entre le gouvernement de Tony Blair et l'ère des conservateurs en matière de promotion de la compétitivité économique, à travers des politiques macro-économiques. La globalisation est alors considérée comme un moyen pour soutenir le libre échange, la flexibilité des marchés du travail, et un Etat providence minimum – une stratégie qui a conduit quelques commentateurs à affirmer que les différences entre l'ère de Blair et des conservateurs étaient limitées (ex Hay 1997³⁶). Cependant, la différence la plus importante est la préoccupation de Tony Blair pour la question de l'exclusion sociale. C'est une question sur laquelle le « conservatisme » traditionnel se positionne mal (Blair, 1998³⁷). C'est cet accent sur l'exclusion sociale qui éloigne le Third Way d'une politique de gauche (ibid). La différence clé entre Blair et le gouvernement travailliste est la boîte à outils déployée pour traiter le problème des inégalités sociales. Les outils traditionnels tels que le modèle Keynésien de gestion de la demande et de redistribution des fruits de la croissance à travers un système de taxes sont considérés comme potentiellement dangereux dans le contexte d'une économie globale hyper-compétitive et sont rejetés en faveur de mesures de soutien de l'offre,

visent surtout à développer des logements pour les jeunes cadres et jeunes professionnels.

³⁴ Unité pour l'exclusion sociale

³⁵ Hall, S (2003 'The Third Way revisited: New Labour, spatial policy and the National Strategy for Neighbourhood Renewal' in *Planning Practice and Research*, Vol.18, No.4, pp 265-277

³⁶ Hay, C 'Blairism : Towards a one vision polity' in *Political Quarterly*, Vol.68, pp 372-378

afin d'intégrer les individus et les ménages dans l'économie de droit commun sur le marché du travail (Blair, 1998).

D'un côté, le gouvernement assume une approche marchande en matière de politique sociale, à travers la réduction des dépenses budgétaires, une réduction du secteur public et la création de relations de marché. De l'autre, il cherche à tempérer les forces du marché et à réduire les inégalités sociales. En se référant à Giddens (2000), les nouvelles initiatives du nouveau gouvernement travailliste visent à encourager la distribution des opportunités d'emplois à travers des actions ciblées de l'Etat (Naidoo, 2000). La « troisième voie » est vantée par la nouvelle gauche, comme une approche dépassant l'opposition traditionnelle Etat/ Marché et permettant de lutter contre l'insécurité galopante et la crise du service public. Ainsi peut on lire pêle-mêle sous la plume de Tony Blair « nous assistons à l'accroissement de l'insécurité sous toutes ses formes : terrorisme, armes de destruction massive [...] impact des flux migratoires et insécurité dans nos rues », qu'« à présent les gens se tournent vers le pouvoir collectif du gouvernement pour trouver une aide » mais que par ailleurs « les solutions "tout Etat" peuvent n'être qu'une autre forme de droits acquis [...] que certains services peuvent être fournis sous des formes bénévoles ou privées, autant que publiques ». Aussi dit Tony Blair, la « troisième voie » consiste-t-elle, entre-autres pour les services publics en des restructurations pour offrir des services plus diversifiés et plus adaptés au cas par cas, bâtis sur les besoins du consommateur, et aussi à assurer les biens publics que les marchés [...] ne pourraient pas fournir »³⁸. D'un côté, une politique économique néolibérale et marchande est encouragée dans les services publics, dans des secteurs clés comme l'éducation qui étaient auparavant préservés de telles logiques. Ces services sont évalués sur leur résultat et leur efficacité et mis en concurrence sur la base d'indicateurs de performance. D'un autre côté, un investissement massif est encouragé dans les services publics. Enfin, le gouvernement cherche à promouvoir des politiques de lutte contre la pauvreté afin de réduire les effets les plus négatifs des forces de marché, à travers l'action de l'Etat providence et la promotion de "l'équité" et de "la justice sociale". La régulation et l'Etat providence soutiennent les groupes les plus vulnérables de la société (Hirst, 1999). Des réformes sont encouragées dans les services publics.

³⁷ Blair, T (1998) *The Third Way – New politics for a new century*, Fabian Pamphlet 588, Fabian Society, London

³⁸ Blair Tony (2003), « Renouveler la troisième voie », in *le Monde*, 11 février 2003, pp1 et 17 cité par Gilles Massardier, 2003, p 143.

L'adaptation des services publics constitue un axe clé de l'action du gouvernement de Tony Blair. Cette stratégie se concrétise par un investissement massif s'agit dans la santé, dans les transports, dans l'éducation. En effet, selon Tony Blair, « Les services publics clés tels que la Santé et l'Éducation ont globalement eu des performances médiocres, ce qui explique en partie que les quartiers défavorisés n'ont pas reçu le soutien adapté à leurs besoins »³⁹. Le gouvernement cherche à traiter de front les problèmes liés à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la criminalité.

Les axes privilégiés de cette adaptation des services publics et de l'action publique sont la promotion du partenariat public privé, la modernisation du gouvernement local et la territorialisation (action à plusieurs échelles, au niveau des quartiers, régional..), la démocratisation et l'accountability.

En ce qui concerne son approche face aux manifestations spatiales et sociales mondiales et aux disparités économiques et sociales, le gouvernement de Tony Blair diffère de ses prédécesseurs. L'administration de Thatcher a poursuivi une approche de politique spatiale opposant impliquant une désindustrialisation assistée par l'Etat, une reconstruction flexible des économies industrielles dans le Nord (Sadler, 1993⁴⁰) et la création d'opportunités d'investissement pour le secteur privé et les quartiers centraux (inner cities) – ex - Les Docklands de Londres - (Deakin and Edwards, 1993⁴¹). L'administration de John Major a poursuivi quant à elle une approche partenariale plus systématique en matière de politiques urbaines (Oatley, 1998⁴²). Cette stratégie a remporté un succès partiel en raison du processus compétitif d'allocation des ressources (Hall et Mawson, 1999⁴³). Le gouvernement travailliste traditionnel a poursuivi un modèle Keynésien de redistribution de la croissance économique des zones riches du Sud vers les régions défavorisées du Nord et des Midlands (Martin and Tyler, 1992⁴⁴). Le rejet du modèle Keynésien de gestion de la demande par le Third Way implique la mise en place de stratégies mettant plus l'accent sur les interventions locales que nationales. En effet, le gouvernement de Tony Blair a cherché à minimiser l'importance des disparités régionales (par ex la division Nord Sud) au profit d'une prise en compte des

³⁹ Cabinet Office, Prime Minister Strategy Unit, Improving the prospects of people living in areas of multiple deprivation in England, January 2005

⁴⁰ Sadler, D (1993) *The Global Region – Production, state politics and uneven development*, Pergamon, Oxford

⁴¹ Deakin, N and Edwards, J (1993) *The Enterprise Culture and the Inner City*, Routledge, London

⁴² Oatley, N (1998) *Cities, Economic Competition, and Urban Policy*, Routledge, London

⁴³ Hall, S and Mawson, J (1999) *Challenge Funding, Contracts and Area Regeneration*, Policy Press, Bristol

⁴⁴ Martin, R and Tyler, P (1992) 'The Regional Legacy' in J Mitchie (ed.) *The Economic Legacy 1979-1992*, Academic Press, London

problèmes là où ils sont identifiés (Cabinet Office, 1999⁴⁵). Les réponses caractéristiques de l'approche "Blairiste" face aux inégalités spatiales sont fondées sur une logique de l'offre, une gouvernance intégrée et une participation locale (Hall, 2003).

3.1.2 La France : des tensions entre droit des citoyens et action spécifique

En France, les gouvernements successifs de gauche et de droite sont intervenus dans les zones difficiles. Entre actions spécifiques dans les quartiers et actions globales, logique de discrimination positive (ZEP) et logique d'intégration Républicaine, le discours de la politique de la ville a déployé de nombreuses armes pour traiter le déclin des quartiers et faire face à l'échec des services publics dans ces quartiers. Avec la création du Ministère de la ville en 1990, la préoccupation de développement de services publics dans les quartiers défavorisés est devenue, avec une remarquable continuité, un des objectifs récurrents de la politique de la ville dans le discours officiel⁴⁶. A une phase d'étude marquée par la multiplication de rapports, a succédé une série d'expérimentations. Le sujet s'est peu diversifié intégrant des questions aussi diverses que la présence ou l'accessibilité des services, la coopération entre les agents ou l'évolution des métiers⁴⁷. En même temps, l'adaptation des services publics devenait un thème de la politique de la ville conçue comme une politique globale, la dimension « quartiers défavorisés » étant prise en compte dans les politiques sectorielles des services publics (école, justice...).

Toutefois, ces actions n'ont pas eu les résultats escomptés. La politique de la ville a montré ses limites au regard des tensions croissantes entre ségrégation et droit des citoyens. Après vingt ans de politique de la ville, la France n'a toujours pas su résoudre la question de la marginalisation et de la dégradation à l'œuvre dans les zones d'habitat social. Vingt ans de politique publique successive n'ont pas gommé les difficultés à faire cohabiter les centres urbains et leurs périphéries (Nove-Josserand, 2000).

Aujourd'hui, l'adaptation des services publics est plus que jamais d'actualité. La proximité, la territorialisation de l'action qui étaient au cœur de la politique de la ville dans les

⁴⁵ Cabinet Office (1999) *Sharing the Nation's Prosperity – Variations in economic and social conditions across the UK*, Cabinet Office, London

⁴⁶ Le discours du président de la République à Bron aux « assises de Banlieues 1989 », les 4 et 5 décembre 1990 évoque « la remise à niveau » du service public « dans les quartiers dégradés ». Le CIV du 22 février 1994 assigne cinq objectifs à la politique de la ville : « accroître la présence de services publics », figure à côté d'objectifs concernant le chômage, la délinquance, l'éducation et le logement.

⁴⁷ Le Clainche M.(1997), La place des services publics dans la politique de la ville, *Revue française d'administration publique* n°71, juillet-septembre 1997, p 395-406